

Les opérations locales agri-environnement en France - Conditions d'élaboration et évaluation

Laurent Dobremez et Eric Perret

Dans un précédent article paru dans *Ingénieries-EAT*, nous avons présenté les démarches mises en œuvre dans différents travaux pilotés par la division Agricultures et Milieux montagnards du Cemagref, contribuant à l'évaluation des mesures agri-environnementales (Dobremez et Véron, 1997). Nous proposons, dans cet article, une synthèse des principaux résultats relatifs à l'analyse des conditions d'élaboration et de suivi des opérations locales agri-environnement. Ce travail a été réalisé à la demande et avec la participation financière du ministère de l'Agriculture, Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi (DEPSE), et a bénéficié également d'un soutien de la Direction générale du Cemagref au titre des programmes de recherche d'intérêt national. Cinq équipes du Cemagref ont collaboré à cette étude¹.

Rappelons que les mesures agri-environnementales ont fait l'objet, en France, d'un programme expérimental pour la période 1993-1997 (encadré 1). Ces mesures reposent sur un contrat entre l'agriculteur et les pouvoirs publics, d'une durée de 5 ans (en règle générale), et consistent en une prime versée en contrepartie du respect d'engagements consignés dans un cahier

Encadré 1

Dispositif des mesures agri-environnementales en France

Dans le programme 1993-1997, les mesures agri-environnementales concernent officiellement :

- des mesures régionalisées fondées sur des cahiers des charges standard élaborés au niveau national (exemples : réduction des intrants pour la protection de la qualité des eaux, diminution de la charge de cheptel par agrandissement de la surface fourragère, conversion à l'agriculture biologique...);
- des opérations locales agri-environnement (auxquelles se rattachent les premiers dossiers expérimentaux « Article 19 »);
- 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), qui ne bénéficie pas d'un cofinancement communautaire.

des charges. Le montant de l'aide vise à compenser les « surcoûts » subis par les agriculteurs signant un contrat agri-environnemental (par « surcoûts », on entend les pertes, manques à gagner, coûts et contraintes supplémentaires résultant du cahier des charges auquel ils ont souscrit).

1. Cet article s'appuie sur un travail collectif effectué par les unités 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), et Agricultures et Milieux montagnards (Grenoble) qui a assuré la coordination. Pour plus d'informations, se reporter au rapport final publié en décembre 1997 (Dobremez *et al.*, 1997). Nous tenons à remercier tout particulièrement J.-J. Tolron (Aix-en-Provence), R. Laplana (Bordeaux), G. Amon (Clermont-Ferrand) et N. Turpin (Rennes) pour leur participation à ces travaux et pour leurs remarques sur cet article.

Laurent Dobremez et Eric Perret
Cemagref
Domaine universitaire
BP 76
38402 Saint-Martin d'Hères
Cedex

2. Les estimations des surcoûts ont porté également sur des cahiers des charges types nationaux (mesures de réduction des intrants, conversion des terres arables en herbages extensifs et diminution de la charge de cheptel bovin ou ovin par agrandissement). Ces expertises ne seront pas abordées dans cet article.

Au Royaume-Uni, les ESA (*Environmentally Sensitive Areas*) apparaissent comme un précurseur des dossiers « Article 19 » et des opérations locales : on dénombrait déjà 19 ESA en 1992 avant la réforme de la PAC (Buller, 1997). Dans d'autres pays, comme en Italie, seules les mesures régionalisées à cahier des charges types ont été promues. En France, après un démarrage tardif, les opérations locales agri-environnement se sont développées rapidement : de seulement 3 dossiers agréés et opérationnels au 1^{er} janvier 1991, à plus de 230 à la fin de l'année 1996 (source : CNASEA). Leur conception, qui laisse une grande part aux initiatives locales, apparaît très originale et explicite sans doute en partie ce succès. Mais la multiplicité de ces opérations pourrait être aussi une source de disparités, voire de confusion. Aussi, le ministère de l'Agriculture a-t-il confié en 1995, au Cemagref, une étude d'évaluation, constituant une première synthèse sur le plan national, de ces opérations locales.

L'étude a donc porté sur les premières opérations (y compris les dossiers « Article 19 ») examinées par le Comité national technique agriculture-environnement (avant 1994) et sur celles élaborées en 1994 selon la procédure déconcentrée au niveau régional. Au total, 138 dossiers ont été trans-

mis par le ministère de l'Agriculture au Cemagref. Ces 138 opérations, qui représentent environ 400 cahiers des charges, reflètent une grande diversité géographique, avec toutefois des répartitions très inégales selon les régions (carte 1). Cette diversité peut être exprimée également en termes de problématiques et d'enjeux environnementaux, de milieux, de contenus des cahiers des charges.

Un des objectifs assignés au Cemagref par la DEPSE visait à établir des estimations technico-économiques des surcoûts pour les exploitations agricoles signant un contrat élaboré dans le cadre d'opérations locales². L'analyse des surcoûts a porté sur une sélection de 14 pratiques ou contraintes préconisées dans les cahiers des charges, choisies en fonction de leur fréquence dans les dossiers ou en raison du manque de références disponibles. La démarche que nous avons adoptée pour l'estimation de ces surcoûts est précisée dans l'encadré 2.

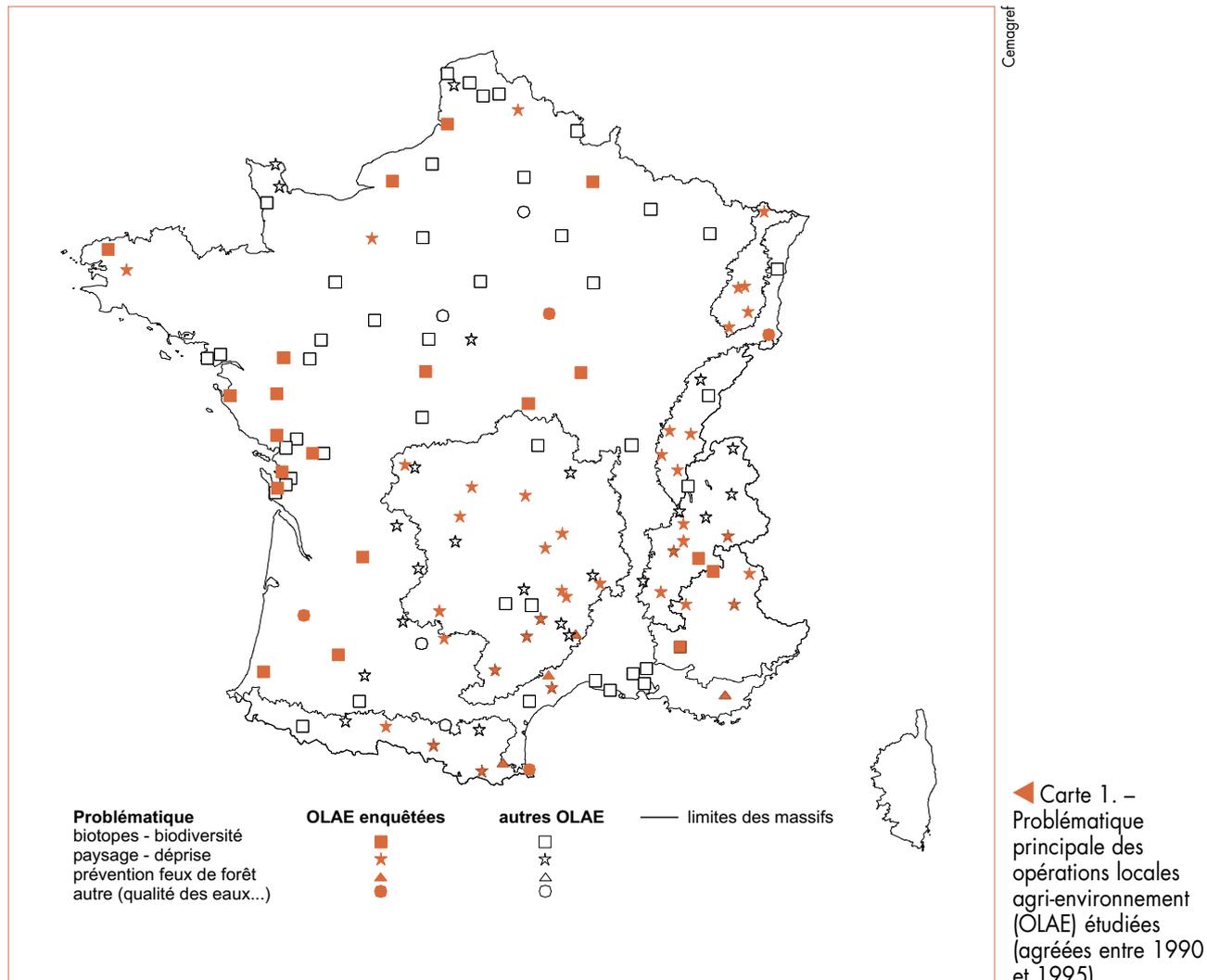
L'autre objectif visait à réaliser une synthèse nationale sur les conditions d'élaboration et de suivi des opérations locales agri-environnement. Pour conduire cette analyse, nous avons sélectionné un échantillon de 66 opérations locales et procédé par entretiens auprès d'experts locaux (encadré 3).

Encadré 2

Démarche adoptée pour l'estimation des surcoûts

La démarche pour l'évaluation du surcoût a reposé sur trois phases :

- pour une pratique (ou une contrainte) donnée, établissement d'un état comparatif entre les différents cahiers des charges, permettant de faire ressortir différentes situations dans lesquelles un surcoût consécutif à cette pratique a été quantifié. Cet état comparatif, qui porte sur l'ensemble des 138 opérations, est donc fonction des informations disponibles dans les dossiers. Dans certains cas, ces informations ont été complétées auprès d'experts locaux ;
- à partir des situations mises en évidence dans les dossiers, estimation chiffrée à dire d'experts du coût de cette pratique. Cet avis est émis sous la responsabilité du Cemagref. Pour l'établissement de ces estimations, nous nous sommes appuyés sur des experts extérieurs au Cemagref et sur des références établies par la FNCUMA et les FDCUMA, le Bureau de coordination du machinisme agricole, l'INRA, le GIE Alpages et Forêts... Nous les remercions pour leur contribution. L'expertise diffère selon les pratiques concernées. Elle s'appuie soit sur des devis ou des coûts observés (CUMA, entreprises...) ou sur l'estimation du temps passé par l'agriculteur pour des contraintes impliquant des travaux supplémentaires (par exemple, débroussaillage, entretien des fossés), soit sur des comparaisons de marges brutes par la méthode des budgets partiels (qui suppose de disposer de références technico-économiques adaptées) pour des contraintes impliquant une modification des modes de conduite (par exemple, fauche tardive, limitation de la fertilisation minérale sur prairies), ou sur une combinaison des deux approches (comme pour la fauche des refus) ;
- un retour sur les cahiers des charges pour analyser les écarts entre l'estimation émanant du Cemagref et les montants retenus dans les dossiers.



Cet échantillon, choisi en accord avec le ministère de l'Agriculture parmi les 138 dossiers, peut être considéré comme représentatif des opérations agrées entre 1990 et 1995, même si celles situées en montagne sont relativement sur-représentées (carte 1).

Dans cet article, nous avons choisi de présenter les résultats concernant quelques aspects qui nous paraissent majeurs pour la réussite d'une opération locale agri-environnement : quels acteurs ont été associés à l'élaboration de l'opération (sans prétendre pour autant faire une analyse du système d'acteurs), quels travaux ont été conduits au préalable pour établir l'état des lieux, comment ont été déterminés les pratiques préconisées et les

surcoûts dans les cahiers des charges et quels travaux d'évaluation ont été mis en œuvre au plan local ?

Acteurs impliqués dans le projet d'opération locale

Fréquemment, l'émergence d'un projet d'opération locale est l'aboutissement de réflexions conduites à différents niveaux et depuis plusieurs années. Si l'acteur ou l'organisme qui a pris l'initiative de la démarche n'est pas toujours facilement identifiable, en revanche il est apparu plus aisé aux experts interrogés de mentionner ceux qui ont fait « avancer le dossier ».

Encadré 3

Démarche adoptée pour l'analyse des opérations locales

En complément de l'analyse du dossier, la démarche a reposé sur des entretiens auprès de deux ou trois experts locaux par opération sélectionnée. Par expert local, nous entendons une personne ayant des compétences techniques, directement impliquée dans la conception ou le suivi du dossier de l'opération locale (agents de DRAF, DIREN, DDAF, Chambres d'agriculture, ADASEA, Parcs,...). Quelque 180 experts ont ainsi été consultés.

Ces enquêtes, fondées sur un canevas d'entretien, ont abordé les questions suivantes :

- quels ont été le montage, le partenariat et la problématique de l'opération ?
- nature des enjeux environnementaux : à partir de quelles réflexions préalables ont-ils été définis ? Les mesures visent-elles une protection ou une restauration des milieux ? Sur quelles références écologiques s'est-on appuyé pour définir les contraintes imposées dans les cahiers des charges ?
- quels ont été les critères utilisés pour définir le périmètre et la zone d'application des mesures ?
- pratiques préconisées : 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 ?
- quelles ont été les modalités d'animation et de suivi-évaluation de l'opération, les actions d'accompagnement, les difficultés éventuelles rencontrées dans l'application des mesures sur le terrain ?

Même si, pour 60 % des opérations, un seul organisme est cité, l'analyse des réponses des experts montre qu'il existe une grande diversité d'acteurs à l'initiative de l'opération (tableau 1). La profession agricole est citée le plus souvent (56 %), mais les services de l'État (44 %) se sont également fortement impliqués. Le rôle des collectivités territoriales (27 %) n'est pas négligeable, surtout si on garde à l'esprit que notre enquête n'a porté que sur les opérations agréées avant 1995 et qu'il y a donc peu de dossiers qui relèvent de la procédure déconcentrée.

Quant aux organismes environnementalistes³, ils restent globalement minoritaires (27 %), malgré l'impulsion donnée localement par les Parcs. Deux explications principales peuvent être évoquées. Les mesures agri-environnementales (instituées en accompagnement de la politique agricole commune – PAC) sont souvent perçues comme une

procédure agricole, centrée sur les exploitations. Malgré de réels efforts pour associer des partenaires non agricoles, ceux-ci ne se sont pas toujours sentis réellement concernés ou en mesure d'infléchir le dispositif (objectifs ou zones d'intervention prédéfinis...). De plus, les porteurs de préoccupations environnementales sont souvent peu organisés au niveau local.

Au vu du dossier, nous avons classé les opérations selon quatre problématiques principales : protection de biotopes et de la biodiversité ; paysage ou maintien de l'ouverture de l'espace dans des zones en déprise (très souvent, dans ces dossiers, il est fait référence à l'intérêt de l'ouverture de l'espace non seulement pour une finalité paysagère mais aussi pour la préservation de biotopes d'une grande richesse écologique) ; problématique de prévention des feux de forêt ; problématique de préservation de la qualité des eaux ou de risques

3. Sous cet intitulé, nous regroupons des établissements publics (Parcs, ONC, ONF) et des associations de protection de la nature.

Problématique principale de l'opération locale	Services de l'État (DDAF, DRAF, DIREN)	Collectivités territoriales	Profession agricole	Organismes environnementalistes
Biotopes (20 opérations)	45	25	45	55
Paysage-déprise (38 opérations)	40	31	57	17
Ensemble (66 opérations)	44	27	56	27

Tableau 1. – Les acteurs porteurs des projets d'opérations locales agri-environnement (en % des opérations)*.

*Total supérieur à 100 car plusieurs experts ont pu être désignés pour une même opération locale. Source : enquête Cemagref auprès d'experts locaux concernant 66 opérations locales agri-environnement agréées avant 1995.

Problématique de l'opération locale	Services de l'État (DDAF, DRAF, DIREN)	Collectivités territoriales	Profession agricole	Organismes environnementalistes	Organismes de recherche ou bureaux d'étude
Biotopes	25	17	8	83	17
Paysage-déprise	27	33	47	37	17
Ensemble	30	28	28	46	15

*Total supérieur à 100 car plusieurs experts ont pu être désignés pour une même opération locale.
Source : enquête Cemagref.

▲ Tableau 2. – Origine des experts consultés pour préciser les enjeux environnementaux (en % des opérations concernées)*.

d'érosion des sols (carte 1). Cette classification peut apparaître subjective car, dans un dossier, il est rarement affiché une seule problématique, néanmoins les finalités, l'argumentaire et la nature des cahiers des charges aident à déterminer une problématique principale (dans les tableaux suivants, les opérations relevant des deux dernières problématiques n'ont pas été mentionnées en raison de leur nombre restreint dans l'échantillon).

La répartition selon la problématique principale fait ressortir certaines différences : dans les dossiers « biotopes », les acteurs environnementalistes sont majoritaires (55 %), alors qu'ils sont plus rarement cités dans les dossiers « paysage-déprise » (17 %), où la profession agricole a pris une part prépondérante (tableau 1).

L'état des lieux initial

Nous avons abordé avec les experts locaux les conditions d'établissement et la nature de l'état des lieux initial, en distinguant les investigations concernant les enjeux environnementaux et celles portant sur l'analyse des exploitations agricoles et de leurs pratiques.

Les enjeux environnementaux n'ont pas toujours fait l'objet d'une réflexion préalable. Ainsi, cinq opérations locales ont été montées sans état

des lieux dans ce domaine, dont trois sur une problématique paysagère. La grande majorité des opérations sont cependant issues de réflexions préalables sur le plan environnemental, conduites souvent dans le cadre d'autres actions : références agro-écologiques sur les espaces pastoraux, étude de création d'une réserve naturelle, mise en place de plans de développement durable...

Si les experts environnementalistes sont les intervenants les plus fréquents pour préciser les enjeux environnementaux, leur concours reste cependant relativement limité (46 % en moyenne) même si, comme on pouvait s'y attendre, ils ont été très souvent consultés pour les opérations « biotopes » (83 %), contre 37 % seulement pour les dossiers « paysage-déprise », où la proportion d'organismes professionnels agricoles est relativement importante (seuls experts consultés dans cinq opérations) (tableau 2).

L'analyse des exploitations agricoles et de leurs pratiques n'a pas toujours été entreprise (tableau 3). Ainsi, pour 22 % des opérations, il n'y a pas eu d'analyse de la population des exploitations susceptibles d'être concernées par cette opération. De même, pour un quart des opérations locales agri-environnement, il n'y a pas eu d'étude des pratiques agricoles.

	Pas d'analyse des pratiques agricoles	Analyse préalable des pratiques agricoles	Ensemble
Pas d'analyse des exploitations agricoles de la zone	9	13	22
Analyse préalable des exploitations agricoles de la zone	16	62	78
Ensemble	25	75	100

◀ Tableau 3. – Travaux préalables d'analyse des exploitations agricoles et de leurs pratiques (en % des opérations) (enquête Cemagref).

▼ Tableau 4. Modalités utilisées pour estimer le montant des surcoûts dans les opérations locales (en % des opérations)*.

Références locales (comptabilités, barèmes FDCUMA...)	Avis à dire d'experts	Références nationales	Incitation prioritaire	Négociation avec les agriculteurs
30	84	8	2**	6

* Total supérieur à 100 car plusieurs modalités ont pu être utilisées pour une même opération locale agri-environnement.

** Sans doute sous-estimée par les experts locaux.

Source : enquête Cemagref.

En outre, la plupart des analyses sont relativement superficielles. Certes, pour les opérations locales agri-environnement, la participation de la profession agricole dès la conception et le montage de la procédure offre quelques garanties sur la prise en compte de ces aspects. Mais il apparaît toutefois que la connaissance des situations agricoles locales reste essentiellement fondée sur de l'expertise ou sur des dépouillements statistiques sommaires. Pour mieux cerner le tissu d'exploitations agricoles, il n'a été réalisé une enquête que dans 45 % des opérations locales. La connaissance des pratiques agricoles repose sur un réseau de références dans seulement 8 % des cas.

Il ne s'agit pas, dans notre esprit, de mettre en cause la qualité des experts professionnels locaux, mais il paraît tout de même étonnant qu'il y ait eu si peu d'investigations au niveau agricole qui auraient permis d'avoir une image plus précise des situations locales. Cela explique qu'il n'y ait eu que très rarement une définition de « cibles » prioritaires pour les exploitations.

Au total, pour 59 % des opérations locales, des investigations spécifiques ont été conduites simultanément pour préciser les enjeux environnementaux et pour mieux connaître les exploitations agricoles et leurs pratiques.

Détermination des pratiques et des surcoûts dans les cahiers des charges

Pour déterminer les pratiques préconisées et les contraintes imposées dans les cahiers des charges, on constate qu'une douzaine d'opérations seulement se sont appuyées sur des expérimentations locales sur les plans écologique et agronomique, les autres opérations ayant fait appel à des connaissances d'experts.

Dans plusieurs cas, on remarque une grande similitude entre cahiers des charges. On trouve de

telles ressemblances dans des opérations concernant les marais de l'Ouest. Dans les opérations d'entretien de pare-feux par le pâturage, on note une harmonisation inter-régionale apparemment spontanée. Cela tient sans doute à la difficulté de disposer de références locales incontestables pour des actions de reconquête ou de restauration de milieux qui modifient profondément les systèmes d'exploitation. Aussi s'inspire-t-on de ceux qui ont déjà obtenu l'agrément de leur dossier. Il s'agit, d'une certaine façon, d'une autocensure, par crainte notamment d'une non-reconnaissance d'une différence locale par le niveau national et d'un rallongement de la procédure, déjà perçue comme très longue, due à des demandes de compléments d'information.

De façon globale, l'estimation des surcoûts s'est essentiellement appuyée sur les dires d'experts. Ce n'est que dans une minorité de cas (30 %) qu'ont été mobilisées des références locales (tableau 4).

L'analyse des dossiers révèle une façon de procéder assez courante pour la justification des surcoûts : compte tenu des plafonds de subvention prédéfinis, les contraintes contenues dans le cahier des charges ne sont pas toutes estimées, dès lors que le plafond est atteint par la justification d'une ou de deux contraintes majeures. De plus, certaines contraintes sont indiquées comme une simple clause de sauvegarde, à titre de précaution (par exemple, interdiction de traitements phytosanitaires sur prairie permanente). Enfin, certains postes sont parfois négligés, en particulier le coût du travail de l'exploitant qui n'est pas toujours pris en compte.

Pour une pratique ou une contrainte donnée, on note généralement une bonne concordance entre les surcoûts mentionnés dans les cahiers des charges des opérations locales et nos propres estimations technico-économiques⁴. Cette concordance n'apparaît cependant pas toujours à première vue car elle nécessite d'analyser en détail les justifica-

4. Pour plus d'informations, se reporter au rapport final (Dobremez et al., 1997).

tifs des surcoûts du cahier des charges ou les conditions d'application des pratiques préconisées (milieux, modes d'intervention).

Il n'est cependant pas toujours aisé d'apprécier ces justificatifs car de nombreux dossiers manquent de précisions sur les milieux concernés, sur la situation initiale (pratiquait-on avant contrat des traitements phytosanitaires sur prairies ? quel est le niveau de fertilisation initial ? Quel est le niveau de chargement pratiqué avant l'application du cahier des charges ?...), sur les pratiques ou moyens utilisés, sur la fréquence des interventions durant le contrat de 5 ans (entretien annuel ou plus épisodique ?), sur l'étendue des travaux (débroussaillage sur la totalité de la parcelle contractualisée ou sur une fraction seulement ? Densité de haies ou de fossés en mètres linéaires par hectare ?)... Il est vrai que la fixation *a priori* d'un montant de prime unique par cahier des charges rend cette tâche très délicate pour les concepteurs de ces contrats en raison de la diversité des systèmes locaux (milieux, productions, pratiques) : dans plusieurs opérations, il est ainsi prévu parfois plus de dix contrats-types, voire une approche au cas par cas (soumise à l'avis d'un comité de pilotage).

Cette approche au cas par cas ou par un système de menus nous paraît intéressante (même si elle est plus difficile à cadrer), car elle est de nature à permettre une véritable négociation avec l'agriculteur en définissant clairement des objectifs à atteindre et en tenant compte des spécificités de sa situation (état initial du milieu, pratiques, moyens, éloignement et accessibilité de la parcelle, contraintes de travail...). Dans la plupart des cas, en effet, plus qu'une obligation de moyens, c'est une obligation de résultat qui est exigée à travers les pratiques préconisées (par exemple, débroussaillage d'entretien, fauche des refus, entretien des fossés, taille des haies, évacuation des déchets végétaux...).

Enfin, on notera que le montant de certaines subventions attribuées pour la réalisation de contraintes déconnectées du processus de production ou allant même à l'encontre d'objectifs de production apparaît souvent clairement incitatif et supérieur au surcoût que nous avons estimé (comme pour la fauche tardive). Une telle incitation, dont le principe est accepté par le ministère de l'Agriculture, correspond de fait à la rémunération d'une prestation de services à finalité exclusivement environnementale.

Evaluations mises en œuvre

Dans 18 % des opérations, aucune évaluation n'a été prévue (tableau 5). On notera toutefois que les entretiens se sont déroulés en 1996, avant la parution de la circulaire ministérielle de janvier 1997 relative aux conditions d'évaluation des mesures agri-environnementales au plan régional. Dans 28 % des opérations, l'évaluation est prévue mais n'a pas encore été définie précisément et il n'y a guère que dans un cas sur deux qu'elle l'est avec précision (mais pas obligatoirement déjà mise en place).

La plupart du temps, il est envisagé une évaluation *a posteriori*, les évaluations « chemin faisant » étant assez peu fréquentes. Faute d'un état des lieux initial satisfaisant, cette évaluation *ex post* sera délicate. Il est cependant possible, dans certains cas, de « remonter dans le temps » et de réaliser une analyse comparative entre la situation au début de l'opération et lors de sa clôture. Ainsi, pour les problématiques liées à la fermeture de l'espace, la comparaison de photos aériennes peut être envisagée. De même, la constitution de typologies simplifiées d'exploitations peut être réalisée au départ et cinq ans après, à partir de sources pluriannuelles (par exemple, bénéficiaires de l'indemnité spéciale montagne, déclarations PAC).

Problématique principale de l'opération locale	Évaluation non prévue	Évaluation prévue mais non définie au moment de l'enquête	Évaluation définie de façon précise
Biotopes	28	17	55
Paysage-déprise	14	31	55
Ensemble (66 opérations)	18	28	54

◀ Tableau 5. – Évaluation des opérations locales agri-environnement (en % des opérations) (enquête Cemagref).

Tableau 6. – Évaluation des opérations locales agri-environnement : nature des thèmes abordés (en % des opérations ayant défini une évaluation)*.

Problématique de l'opération locale	Biotopes, faune et flore	Paysage	Pratiques agricoles (effets sur les milieux, insertion dans exploitations.)	Exploitations agricoles	Autres (sociologie...)
Biotopes	100	–	–	63	–
Paysage-déprise	63	31	38	44	19
Ensemble	75	21	25	50	12

*Total supérieur à 100 car plusieurs thèmes ont pu être définis pour une même opération locale agri-environnement. Source : enquête Cemagref.

Parmi les thèmes abordés, la forte fréquence des aspects liés aux biotopes ou à des espèces remarquables révèle la volonté de rendre crédible l'opération en analysant les résultats sur l'environnement, d'autant que les acteurs locaux manquaient souvent de références scientifiques au moment du montage de l'opération (tableau 6). Elle traduit peut-être aussi le fait que les DIREN disposaient d'une enveloppe spéciale pour soutenir des initiatives locales d'évaluation des effets des mesures agri-environnementales sur l'environnement... Mais la nature des thèmes abordés diffère très nettement selon les dossiers : évaluation focalisée exclusivement sur les thèmes biotopes, faune et flore, et exploitations agricoles dans les dossiers « biotopes », évaluation beaucoup plus diversifiée dans les dossiers « paysage-déprise » avec également des investigations fréquentes sur les aspects biotopes, faune et flore (tableau 6).

Discussion

La consultation d'experts locaux, directement impliqués dans l'élaboration ou le suivi des opérations locales agri-environnement, posait *a priori* le problème de l'objectivité de leur avis. Nous soulignerons cependant, à l'issue de ces entretiens, que les experts interrogés ont accepté d'exposer leur point de vue sans éluder d'éventuelles critiques sur le travail accompli localement.

En termes de « pertinence » des mesures (les objectifs fixés localement sont-ils adaptés au problème posé ?), les opérations locales agri-environnement présentent parfois un certain nombre de limites. Ainsi, l'état des lieux préalable au montage d'une opération locale n'apparaît pas toujours satisfaisant et, en tout cas, souvent partiel, limité à une seule entrée environnementale (par exemple, approche paysagère). Paradoxalement, alors

que la profession agricole a été largement associée à ces opérations et en a souvent été à l'initiative, l'état des lieux des exploitations agricoles (fonctionnement global et pratiques) n'est généralement pas très étayé, les experts agricoles estimant sans doute qu'ils ont déjà une connaissance suffisante des systèmes d'exploitation. Il en découle des objectifs, aux plans environnemental et agricole, qui ne sont pas toujours très clairement définis.

En termes de « cohérence » (les moyens affectés et le système d'acteurs sont-ils cohérents avec les objectifs fixés ?), le partenariat avec les organismes environnementalistes apparaît dans quelques cas encore balbutiant, voire inexistant. Il est vrai que, si la profession agricole est relativement bien structurée et organisée au niveau local, il n'en est généralement pas de même pour d'autres acteurs ou usagers de l'espace (« protecteurs de la nature », randonneurs...). En outre, il a été fait relativement peu appel à des experts écologues ou paysagers pour préciser les enjeux environnementaux, d'où le risque d'une tendance à l'auto prescription (notamment en matière de paysage) s'il n'y a pas de demande exprimée clairement ni portée par une structure. Certaines opérations locales ont pu être encore conçues comme une procédure agricole relativement classique, de type OGAF⁵. Les relations entre partenaires ont donc été parfois difficiles. Pourtant, la crédibilité des opérations locales agri-environnement passe aussi par la constitution d'un véritable partenariat, avec l'association de toutes les composantes.

Les pratiques ont été préconisées sans que l'on ait une très bonne connaissance de leurs effets sur les milieux (par manque de références scientifiques), mais il fallait bien commencer... On peut toutefois regretter que les modalités d'évaluation n'aient pas toujours été prévues ni engagées dès le lance-

5. Opération groupée d'aménagement foncier. Le support administratif des opérations locales agri-environnement est l'OGAF-environnement, ce qui peut contribuer à entretenir une certaine confusion...

ment de la procédure, car elles auraient permis la constitution de références (écologiques, technico-économiques) qui exige du temps. Des méthodes de suivi simplifiées, pouvant être mises en œuvre par les acteurs locaux, avaient pourtant été proposées. Citons, à titre d'exemples, le séminaire organisé par le Cemagref à Saint-Anthème (63), les 1^{er} et 2 décembre 1992, réunissant près de 70 participants et celui organisé par l'INRA à Caen (14) les 15 et 16 décembre 1992, regroupant une centaine de personnes. Des méthodes de suivi plus approfondies ont également été élaborées par l'INRA (Chevallier *et al.*, 1992) et par le Cemagref (Véron, 1992). Les protocoles correspondants pourraient être repris en partie dans les opérations locales pour aborder certains thèmes spécifiques. Il est vrai que la valorisation et la diffusion de ces méthodes, par exemple sous forme de guides techniques, n'a pas été parachevée. Mais les experts locaux ont surtout évoqué les moyens jugés insuffisants pour suivre et évaluer ces mesures.

Les modes d'estimation des surcoûts restent fondés essentiellement sur des approches normatives et sur des dires d'experts. Nos propres estimations, sollicitées par la DEPSE, ne doivent pas être utilisées comme des normes, mais elles visent en fait à instaurer une discussion : pour l'élaboration de dossiers à l'échelle locale, il est tout à fait légitime de proposer des montants de surcoûts différents, en les étayant sur une démarche spécifique et sur des références précises. Dans les documents que le Cemagref a établis, les estimations chiffrées des surcoûts sont précédées d'un avertissement indiquant qu'elles constituent des ordres de grandeur plausibles, compte tenu de la méthodologie et des hypothèses adoptées (précisées dans chaque cas), mais qu'elles ne peuvent pas prétendre refléter toute la diversité des situations locales.

Pour estimer ces surcoûts, différents modes de raisonnement sont possibles. Le plus simple et le plus classique est un raisonnement à fonctionnement constant, que nous avons nous-mêmes utilisé dans la plupart des estimations. On en connaît les limites, les exploitations devant en réalité adapter leur fonctionnement à un contexte en mutation, dont les mesures agri-environnementales ne sont qu'un aspect, en cherchant à s'ajuster à leurs besoins internes (objectifs familiaux). Nous avons utilisé aussi, dans certains cas, d'autres raisonnements, soit pour prendre en compte l'évolution possible de l'exploitation sous contrat agri-

environnemental compte tenu du contexte économique et politique, soit pour apprécier ce surcoût par référence à d'autres pratiques alternatives possibles, conformes à une logique d'intensification (par exemple, contrainte de maintien des surfaces en prairies permanentes comparée à une conversion en prairies temporaires). Enfin, nous avons également testé un raisonnement *ex post*, comparant les trajectoires réelles d'exploitations ayant signé un contrat agri-environnemental et celles d'exploitations au fonctionnement initial analogue n'ayant pas contracté (Dobremez *et al.*, 1997).

De manière générale, quel que soit le mode de raisonnement retenu, l'estimation des surcoûts nécessite de disposer de références technico-économiques. Certains modes de raisonnement (en dehors de celui à fonctionnement constant) étaient sans doute difficiles à envisager dans une première phase expérimentale perturbée par les évolutions concomitantes de la PAC (réforme de 1992). On dispose désormais d'un certain recul depuis les premiers contrats qui remontent à 1991-92, et le suivi d'exploitations engagées dans un processus agri-environnemental contribuerait à préciser les voies d'adaptation réellement suivies en fonction de la nature des contraintes ou pratiques préconisées.

L'estimation des surcoûts reste particulièrement délicate si les pratiques préconisées dans les contrats induisent une transformation profonde du système de production. Ainsi, des exploitants agricoles peuvent signer un contrat même si le coût marginal d'une mesure apparaît supérieur au montant de l'indemnité, parce qu'ils inscrivent cette démarche dans un projet plus global, où d'autres évolutions permettraient de compenser les surcoûts, ou parce qu'ils ne comptabilisent pas les surcoûts de la même façon qu'un expert (par exemple, quel niveau de rémunération pour le travail de l'agriculteur ?).

La procédure pour l'agrément des opérations locales, puis pour le versement des primes, s'est avérée souvent beaucoup trop longue. Des réflexions sont en cours et des pistes envisagées pour réduire ces délais en tenant compte de l'expérience acquise avec les premières opérations locales (vers un agrément de cahiers des charges types par nature d'enjeux environnementaux, voire par systèmes de production ?). Ainsi, même s'il recouvre des objectifs plus

larges, le projet de « contrat territorial d'exploitation » s'inscrit dans cette perspective et traduirait une reconnaissance officielle de systèmes d'exploitation axés sur un développement durable. Mais il faudrait cependant veiller à éviter des cadres trop rigides qui iraient à l'encontre de la créativité et de la souplesse des opérations locales.

Signalons enfin des valorisations issues de ces travaux. Une analyse spécifique des opérations locales situées en montagne a été réalisée et a contribué à l'évaluation de la politique montagne. En accord avec la DEPSE et à la demande des DRAF concernées, des synthèses par opération locale des entretiens que nous avons effectués ont été utilisées dans le cadre des évaluations régionales lancées en 1997 (cas de Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne, Aquitaine) (encadré 4).

Conclusion

Il faut d'abord rappeler que cette étude porte sur les premiers dossiers d'opérations locales agri-environnement, agréés entre 1990 et 1995, qui présentaient un aspect expérimental. Les limites mentionnées s'expliquent donc en partie par le caractère novateur de cette procédure. La situation s'est sans doute améliorée depuis : en quelques années, l'ensemble des acteurs concernés (et pas seulement les agriculteurs) ont évolué vis-à-vis des mesures agri-environnementales. Ils se

sont rôdés dans le montage, mais aussi dans la conception de ces opérations.

Dans leur principe, les opérations locales agri-environnement sont à même d'assurer un partenariat entre tous les acteurs concernés et sont un lieu de régulation sociale pour les conditions d'application de ces mesures. Certes, les entretiens que nous avons effectués auprès d'experts locaux montrent que ce partenariat se met en place de façon encore balbutiante. Cela est sans doute lié, pour une part, au fait qu'il s'agissait des premières opérations élaborées et qu'une négociation entre acteurs qui n'ont pas l'habitude de discuter entre eux ne s'improvise pas aisément, mais aussi au degré d'organisation ou de représentation très différent entre la profession agricole et les porteurs de préoccupations environnementales.

Un système d'acteurs fondé sur un partenariat équilibré, un état des lieux (sur les plans écologique et agricole) préalable à la définition précise d'objectifs environnementaux et agricoles, des modalités claires d'évaluation (thèmes et indicateurs retenus, démarches envisagées, moyens mobilisés) apparaissent comme des conditions nécessaires pour la réussite d'une opération locale. En mettant l'accent sur certaines limites des premières opérations expérimentales, nos travaux visent ainsi à contribuer à

Encadré 4

Conception des opérations locales en Rhône-Alpes

L'étude réalisée en Rhône-Alpes par l'ISARA et ACER Campestre (Roque *et al.*, 1997) a distingué trois types de logiques en fonction de la construction des objectifs, du contenu du cahier des charges et des conditions d'animation et de suivi :

- dans la logique agri-extensive, les organisations agricoles sont prépondérantes dans la mise en place des opérations. L'objectif porte sur l'entretien de l'espace par une extensification raisonnée des exploitations, les pratiques préconisées devant s'intégrer rapidement dans le fonctionnement de l'exploitation au bénéfice de sa viabilité et de sa « vivabilité ». L'information et le conseil sont diffusés à travers les réseaux classiques de développement agricole ;
- dans la logique agri-territoriale, les collectivités locales interviennent plus fortement, notamment pour des objectifs de paysage local et de cadre de vie ;
- la logique agri-écologique établit un partenariat entre organismes agricoles et d'environnement, et l'opération est centrée sur des enjeux écologiques d'envergure nationale. Les contraintes imposées aux agriculteurs sont souvent fortes et la compatibilité avec le fonctionnement actuel des exploitations peu assurée, ce qui implique des primes élevées pour indemniser les contractants. L'information, la formation et le suivi scientifique jouent un rôle essentiel.

Puis les opérations locales ont été replacées au sein de ces logiques, sachant qu'elles relèvent souvent d'un compromis entre plusieurs types de logiques.

l'amélioration du contenu des opérations. Parmi les orientations prises récemment pour les mesures agri-environnementales, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a confirmé l'intérêt de ces opérations locales, en précisant que « les opérations localisées sur des territoires bien identifiés constituent l'ossature des programmes » (circulaire du 23 janvier 1998 relative aux dispositions applicables pour la gestion des programmes régionaux agri-environnementaux en 1998).

Il ressort aussi de nos entretiens avec les experts locaux un foisonnement d'initiatives qui reflète la grande diversité des situations et se traduit, certes, par une grande complexité (diversité des démarches et des partenaires, des problématiques, des objectifs, des pratiques préconisées...), mais révèle surtout une grande richesse dans les capacités locales d'adaptation à de nouveaux enjeux pour l'agriculture. Ces opérations ont même parfois contribué à susciter une dynamique de développement local, qui s'élargit désormais au-delà des préoccupations agri-environnementales. □

Résumé

Après un démarrage tardif, les opérations locales agri-environnement se sont rapidement développées en France. Au cours d'entretiens auprès d'experts locaux, différents aspects ont été évoqués pour apprécier les conditions d'élaboration et de suivi des opérations locales agréées entre 1990 et 1995. Cet article présente une synthèse des réponses obtenues à quelques questions : quels ont été les différents acteurs associés à l'élaboration de l'opération ? Un état des lieux, préalable à la conception de l'opération, a-t-il été entrepris pour préciser les enjeux environnementaux et pour mieux connaître les systèmes d'exploitations agricoles et leurs pratiques ? Sur quelles bases ont été estimés les coûts des pratiques et contraintes préconisées dans les cahiers des charges ? Des travaux d'évaluation ont-ils été mis en œuvre au plan local ? De plus, les estimations des surcoûts subis par les exploitations signant un contrat agri-environnemental ont été confrontées à une expertise technico-économique réalisée par le Cemagref. L'ensemble de ces travaux apporte ainsi une contribution à l'évaluation des politiques agri-environnementales.

Abstract

After a careful and late starting, local agri-environmental schemes have rapidly spread out in France. Different questions have been discussed during interviews with local experts in order to analyse the development and the implementation conditions of the French approved between 1990 and 1995 local schemes. This paper offers a synthesis of the replies to some questions: who has been associated with the development of the local scheme? Has a preliminary statement been carried out, in order to define the environmental stakes and to know precisely the local farming systems and their practices? How have been calculated the costs of farm practices in the contract specifications? Have local evaluation works been implemented? Further Cemagref has made a techno-economic assessment of the additional costs arising from recommended farm practices. All together works bring a contribution to the evaluation of agri-environmental measures.

Bibliographie

BULLER, H., 1997. Les mesures agri-environnementales en Grande-Bretagne : de la protection des campagnes vers une agriculture soutenable ? Communication au colloque de la Société française d'économie rurale, 3 et 4 novembre 1997, 17 p.

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.

DOBREMEZ, L. (coord.), PERRET, E., TURPIN, N., AMON, G., TOLRON, J.-J., LAPLANA, R., 1997. *Contribution à l'évaluation des mesures agri-environnementales : analyse des conditions d'élaboration et de suivi des opérations locales agri-environnement ; expertise technico-économique des surcoûts subis par les exploitations agricoles à partir de l'analyse des cahiers des charges*, Cemagref, 404 p.

DOBREMEZ, L., VÉRON, F., 1997. Contribution à l'évaluation des mesures agri-environnementales. Exemples de démarches, *Ingénieries-EAT*, n° 10, juin 1997, p. 3-15.

ROQUE, O., JAUNEAU, J.-C. (coord.), JUBAULT, P., 1997. *Évaluation des mesures agri-environnementales en région Rhône-Alpes*, ISARA, ACER Campestre, 87 p. + annexes.

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, 71 p.