

Les CTE en Bretagne : des principes économiques aux réalités

Philippe Le Goffe et Louis-Pascal Mahé¹

A l'heure où sortent les arrêtés préfectoraux sur le CTE, on dispose maintenant des listes des actions et mesures types par régions et départements, qui constituent les réponses régionales à la problématique de la multifonctionnalité. L'adaptation au contexte régional résulte autant des rapports de force entre les différents groupes sociaux que de la construction d'une politique publique sur la base de considérations économiques. Sans attendre l'évaluation prévue dans la circulaire du 17 novembre 1999, il peut être intéressant d'éclairer le choix des actions et mesures types à la lumière de l'économie publique. Cette dernière indique comment l'efficacité économique peut être recherchée dans l'élaboration de mesures publiques (Bontems et Rotillon, 1998 ; Lévêque, 1998). Autrement dit, il s'agit d'analyser dans quelle mesure les choix et les incitations adoptés dans le dispositif CTE conduisent bien à utiliser au mieux des ressources nécessairement limitées pour créer des richesses. Une telle évaluation se distingue de celles qui se limitent par exemple à mesurer des indicateurs de réalisations ou la seule efficacité environnementale. Des problèmes tels que la légitimité des fonctions rémunérées par le CTE, le zonage et le caractère collectif du CTE, l'écoconditionnalité et l'application du principe pollueur-payeur, la concurrence avec les aides de la PAC, les différences de traitement entre les modes de production conventionnel et biologique, les coûts de transaction et administratifs, relèvent d'une telle approche économique (Le Goffe *et al.*, 1999).

L'importance de l'agriculture bretonne au niveau national et son orientation résolument productive au détriment des autres fonctions visées par le CTE en font un cas d'analyse particulièrement intéressant. Suite à la réflexion qui a accompagné la préfiguration des CTE, des choix ont été faits, en tenant compte du contexte régional et notamment des difficultés rencontrées par les politiques de maîtrise des pollutions, à base de réglementation ou d'instruments économiques (Mahé *et al.*, 2000). Quelle est la légitimité économique de cette orientation régionale du soutien public qui vient se surimposer au cadre fixé par la PAC ? Est-elle en accord avec les principes économiques qui fondent les politiques publiques ? Cette approche du CTE est-elle compatible avec la réorientation de l'agriculture bretonne qui est évoquée de manière récurrente ? Au-delà, cette approche est-elle conforme à l'esprit du CTE et renforce-t-elle sa crédibilité ?

Les mesures CTE en Bretagne

L'agriculture bretonne est assez éloignée de l'agriculture multifonctionnelle ciblée par le CTE : impacts environnementaux sérieux, spécialisation encore forte sur les produits de base à faible taux de valeur ajoutée (même si il y a une progression des produits plus élaborés), uniformisation des systèmes de production et des paysages ruraux, image des territoires peu utilisée (Mahé *et al.*, 2000). Il est notamment reconnu que l'intensification de l'agriculture et la concentration des productions animales en Bretagne sont à l'origine de multiples atteintes environnementales, parmi lesquelles on peut citer :

Les contacts

1. ENSAR
Département Economie
Rurale et Gestion
65, rue de Saint-Brieuc
35042 Rennes Cedex

- la dégradation de la qualité de l'eau (la région est entièrement classée en zone vulnérable « nitrates », mais il y a également une forte contamination par les pesticides) ;
- l'eutrophisation des eaux continentales et littorales ;
- l'accumulation de phosphore et de métaux lourds dans les sols ;
- l'érosion liée à certaines pratiques culturales (notamment pour le maïs) ;
- la dégradation du bocage et l'intensification des zones humides ;
- la régression des prairies naturelles ;
- la perte de biodiversité des milieux aquatiques et terrestres.

Le dispositif CTE en Bretagne, tel qu'il apparaît dans les arrêtés préfectoraux départementaux et dans l'harmonisation régionale des actions agro-environnementales voulue par la circulaire du 22 mars 2000, vise donc logiquement à corriger ces défaillances bien identifiées. Il s'appuie sur un contrat type décliné dans chaque département, composé d'un ensemble de mesures types obligatoires ou optionnelles, relevant classiquement soit du volet économique et social, soit du volet environnemental et territorial.

Le tableau 1 présente les mesures obligatoires recensées dans trois départements bretons. Ces mesures sont considérées comme un préalable à toute démarche CTE. En matière économique et sociale, les départements ont mis l'accent sur l'engagement

dans une démarche de qualité et l'amélioration de la valeur ajoutée (adhésion à une charte de qualité, certification, labellisation, conversion à l'agriculture biologique, amélioration de l'organisation du temps et des conditions de travail, amélioration du bien-être animal...). En matière d'environnement, on trouve au minimum la gestion raisonnée des intrants (adaptation de la fertilisation en fonction des résultats d'analyses, diagnostic des parcelles à risque phytosanitaire, modification des techniques de lutte par les herbicides). Cependant, l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor demandent des engagements supplémentaires, notamment la diminution des sols nus en hiver. Dans ce dernier département, au-delà de la gestion raisonnée des fertilisants, il faut respecter un plafond maximal d'apports azotés (organique et minéral) de 170 kg par hectare et par an.

Les mesures optionnelles proposées sont très nombreuses. En Ille-et-Vilaine (annexe), on compte 18 mesures relevant de l'axe économie et emploi (réorientation des systèmes de production, démarche de qualité, activités nouvelles, création d'emploi et qualité du travail), 21 mesures de lutte contre les pollutions (solutions alternatives de désherbage, fertilisation raisonnée et gestion des déjections animales, lutte contre l'érosion et le ruissellement) et 21 mesures visant à obtenir de l'agriculture des services positifs (ouverture des exploitations, gestion du paysage, protection du patrimoine naturel et culturel). Les mesures sont un peu moins nom-

Finistère	Côtes-d'Armor	Ille-et-Vilaine
Économie et emploi <ul style="list-style-type: none"> – amélioration de la valeur ajoutée de l'exploitation ; – amélioration des conditions de travail et création d'emploi ; – engagement dans une démarche de qualité. 	<ul style="list-style-type: none"> – engagement dans une démarche de qualité et optimisation de la valeur ajoutée. 	<ul style="list-style-type: none"> – engagement dans une démarche de qualité ; – maintien des emplois pendant deux ans.
Environnement et territoire <ul style="list-style-type: none"> – gestion raisonnée des apports NPK et phytosanitaires. 	<ul style="list-style-type: none"> – limitation de la fertilisation selon le risque de lessivage ; – limiter les phytosanitaires selon le risque parcellaire ; – diminution des sols nus l'hiver, couverts végétaux. 	<ul style="list-style-type: none"> – adaptation de la fertilisation en fonction de résultats d'analyse ; – limiter les phytosanitaires selon le risque parcellaire ; – diminution des sols nus l'hiver, couverts végétaux ; – adhésion à une charte de bonne pratique d'épandage ; – entretien régulier de haies ; – intégration paysagère des bâtiments sur l'exploitation.

► Tableau 1 – Mesures CTE obligatoires dans quelques départements bretons.

breuses dans les autres départements, mais il s'agit des mêmes actions qui ont été regroupées. La rémunération à l'hectare est beaucoup plus importante que celle des mesures obligatoires et peut atteindre plusieurs milliers de francs.

Les mesures doivent être concentrées par le zonage et la dynamique collective territoriale

L'harmonisation régionale a produit un zonage de la région conformément à la circulaire du 22 mars 2000. On distingue ainsi les espaces ruraux à forte dominante agricole (est de la région), le centre ouest Bretagne, les espaces littoraux et la zone des marais de Vilaine. Cependant, si on excepte la mesure TER-20 qui concerne les pratiques agricoles dans les marais de Vilaine et à la limite les mesures relatives aux productions légumières qui sont souvent situées en zone littorale (annexe : ENV-11, ENV-13, ENV-20 et 21), les mesures ne sont pas zonées selon des territoires à problématique environnementale homogène. En revanche, il est prévu des bonifications pouvant atteindre 20 % de la rémunération en cas d'opération collective, notamment quand elle porte sur un bassin versant. Une bonification est également attribuée dans les zones Natura 2000. À l'heure actuelle, les opérations collectives agréées par arrêté préfectoral portent sur les systèmes fourragers à base d'herbe et à faible niveau d'intrants, et sur les filières légumes¹.

L'importance du zonage et de la dimension collective et territoriale du CTE est soulignée par le ministre dans les circulaires du 17 novembre 1999 et du 22 mars 2000. La première circulaire précise notamment que *les projets retenus devront être particulièrement exemplaires et émaner prioritairement de dynamiques collectives* et qu'il faudra accorder *une attention particulière aux projets collectifs concernant des secteurs en difficulté ou peu soutenus [...] tels que les fruits et légumes [...] en insistant sur [...] la qualité et l'organisation économique [...] en relation avec leur territoire, [...] aux projets élaborés dans [...] les territoires présentant un fort enjeu en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité.*

L'économie publique plaide également pour un zonage territorial fin du CTE. Le bon niveau « théorique » de production d'aménités est celui qui maximise la valeur nette des aménités pour la collectivité, c'est-à-dire la différence entre les bénéfices que la société en retire et les coûts de production. Il en résulte que pour obtenir un bénéfice

total maximal avec un budget limité, une hiérarchie des zones est le moyen rationnel d'utiliser les ressources disponibles, en privilégiant les zones qui procurent le ratio bénéfice/coût le plus élevé. Par ailleurs, le bon niveau de fourniture des aménités n'est clairement pas le même dans toutes les zones, puisqu'il dépend de la confrontation entre les coûts de fourniture et les bénéfices collectifs. À titre d'exemple, on n'envisagera pas de développer à grand frais des sentiers de randonnée dans une zone qui n'aurait aucun intérêt récréatif ou touristique. L'absence de zonage risque alors d'aboutir au saupoudrage et à l'inefficacité environnementale. Un autre moyen d'éviter ces écueils est d'encourager la dynamique collective et territoriale qui a pour effet de concentrer les efforts et les aides.

Au vu de ces différentes recommandations, on aurait pu souhaiter un zonage plus fin et plus restrictif de l'espace rural pour appliquer le CTE en Bretagne. La pertinence du zonage de l'espace rural dépasse d'ailleurs la seule dimension du CTE (Mahé et Ortalo-Magné, 1999). On peut espérer que les projets collectifs à venir vont pallier cette insuffisance et les bonifications prévues, notamment dans le cas des opérations bassin versant, vont dans ce sens (*voir* sous le titre : Création de valeur ajoutée et d'emploi par la qualité, la diversification et les aménités). Cependant, on ne voit pas encore clairement émerger de projets collectifs en lien avec le territoire. Notons que le zonage du CTE, qui concerne surtout à notre sens la fourniture ciblée d'aménités par l'agriculture, n'est pas en contradiction avec des mesures obligatoires considérées comme minimales, telles celles portant en Bretagne sur la qualité et la gestion raisonnée des intrants, où tout le territoire et les biens publics afférents comme la qualité de l'eau sont impliqués.

Décliner le principe pollueur-payeur (PPP) et l'internalisation des coûts environnementaux

La circulaire du 17 novembre 1999, suivant en cela le règlement européen « Développement Rural » du 17 mai 1999 précise que *les mesures types ne peuvent se limiter au respect de la réglementation et à l'application de bonnes pratiques agricoles et que certains engagements ou socle représentent donc le seuil minimum à respecter et ne doivent pas donner lieu à rémunération*². Cette démarche se situe dans la logique du principe pollueur-payeur (PPP), établi au départ par l'OCDE et ratifié depuis

1. Voir par exemple le contrat type « Terres de Saint-Malo » (arrêté préfectoral 35 du 4 octobre 2000).

2. Dans sa séance du 16 juin 1999, le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire avait déjà déclaré que *les agriculteurs qui se sont écartés sciemment de la légalité... ne pourront prétendre à un CTE qu'après avoir régularisé leur situation et que le CTE n'a pas vocation à financer la mise en conformité...*

3. Ce transfert est également recherché à l'intérieur des exploitations par augmentation des surfaces qui reçoivent des déjections animales.

4. La diminution des sols nus en hiver est une recommandation qui figure explicitement dans les programmes d'action de la directive nitrates en Bretagne. En Ille-et-Vilaine, l'implantation de cultures intermédiaires, pièges à nitrates est même obligatoire dans les parcelles situées le long des cours d'eau et les parcelles drainées. Cette mesure est pourtant rémunérée à hauteur de 500 F/ha par les CTE bretons.

par l'Union européenne, qui indique que *le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable*. Le PPP est un principe de non-subvention de la dépollution par la puissance publique.

Fondamentalement, le PPP traduit sur le plan juridique la conclusion de l'économie publique indiquant que les coûts environnementaux doivent être internalisés – c'est-à-dire pris en compte par le pollueur – pour maximiser la richesse collective, égale à la richesse dégagée des activités économiques, nette des dommages à l'environnement. On retrouve ici, appliqué à la pollution, l'équivalent du principe évoqué précédemment à propos des aménités. Subventionner la dépollution revient alors à diminuer la richesse collective, car le producteur qui ne perçoit que les coûts privés n'a pas de signal pour réduire les coûts environnementaux lorsqu'ils deviennent supérieurs aux bénéfices privés.

On peut tenter d'appliquer ces principes au cas des mesures optionnelles et obligatoires de raisonnement de la fertilisation (annexe). D'une manière générale, les mesures n'ont pas pour objectif de rémunérer la réduction des quantités d'azote organique ou minéral excédentaires, puisqu'elles partent du principe de l'équilibre de la fertilisation, inscrit dans les programmes d'action de la directive nitrate. Il en est ainsi des mesures ENV-09 (réduction de 20% des apports azotés), ENV-10 et ENV-11 (remplacement de la fertilisation minérale par des déjections animales). En revanche, les mesures ENV-03 (adaptation de la fertilisation aux résultats d'analyse), ENV-12 (limitation des apports azotés totaux à 170 kg par hectare) et ENV-13 (fertilisation des légumes asservie à l'azote disponible dans le sol) rémunèrent le retour à l'équilibre de la fertilisation, même si elles vont au-delà des seuils de la directive nitrate (azote organique). Mais cette rémunération est relativement faible (100 à 200 F/ha), et surtout les mesures ENV-03 et ENV-12 (Côtes-d'Armor) sont obligatoires, ce qui dans le contexte breton est assimilable à l'écoconditionnalité des aides CTE. Ces mesures vont dans le sens de l'exemplarité des CTE voulue par le ministère, même si elles impliquent le risque de filtrer les signataires potentiels du CTE.

Des questions se posent à propos des mesures qui ont pour objectif d'optimiser l'utilisation des déjections animales. En encourageant la substitution de l'azote minéral par de l'azote organique, on vise le transfert des déjections animales des exploitations excédentaires vers les exploitations suscepti-

bles de les accueillir en réduisant la fertilisation minérale³. C'est une question majeure en Bretagne. Cependant, cette approche revient à faire financer par la puissance publique le droit d'épandage de l'exploitation réceptrice. À la différence de ce qui se passerait sur un marché de droits d'épandage (Rainelli et Vermersch, 1998 ; Mahé et Ortalo-Magné, 1999 ; Rebuffet, 2000), l'exploitation émettrice ne supporte plus les coûts de la résorption de ses déjections animales ; au contraire, les coûts environnementaux sont externalisés sur la société. Or, nous avons vu que ce n'est pas conforme au principe de maximisation de la richesse collective, et on peut rajouter que cela incite à la croissance de l'activité polluante et des nuisances afférentes.

Le même type de raisonnement peut être appliqué aux mesures sur les phytosanitaires (limiter les phytosanitaires selon le risque parcellaire, solutions alternatives de désherbage) ou à celle visant à diminuer les sols nus en hiver⁴. Pour illustrer les conséquences de la non application du PPP, on peut prendre deux exemples. Le premier traite de la rentabilité comparée des systèmes d'agriculture biologique et conventionnelle. Rainelli et Vermersch (1999) citent une étude qui montre que la rentabilité des systèmes céréaliers est très voisine dans les deux modes de production, le calcul étant fait sans tenir compte des indemnités compensatoires de la PAC, ni des coûts environnementaux (Fayolle, 1998). Le différentiel de primes PAC est en effet en défaveur de l'agriculture biologique, car celle-ci fait davantage appel aux prairies temporaires non primées dans la rotation. Le CTE fait désormais apparaître de manière monétaire une partie des dommages environnementaux de l'agriculture, qui n'étaient pour la plupart pas marchandisés jusqu'à cette date. Ces dommages doivent être retranchés de la richesse produite par l'agriculture conventionnelle. Subventionner l'utilisation raisonnée des phytosanitaires ou les solutions alternatives revient alors à défavoriser l'agriculture biologique, qui utilise davantage la complémentarité créée par les rotations pour se passer de phytosanitaires, et à diminuer la richesse collective si on suit les résultats de Fayolle (1998).

Le deuxième exemple concerne la substitution entre le maïs et l'herbe dans les systèmes fourragers pour les bovins. Les atouts du maïs fourrage sont connus (productivité, mécanisation et conservation, valeur énergétique et niveau d'ingestion, valorisation des déjections animales...), tout comme les inconvénients environnementaux de sa culture dans certaines conditions (érosion, entraînement

de pesticides et d'éléments nutritifs, éventuellement paysage...). Si les mesures ayant pour objectif de limiter ces inconvénients étaient financées par les producteurs là où cela s'impose, le maïs fourrage se maintiendrait uniquement dans les zones où son coût total (privé + environnemental) de production par unité alimentaire serait inférieur à celui de l'herbe, c'est-à-dire probablement dans les zones à risques d'érosion et de ruissellement les plus faibles. Subventionner ces pratiques consiste à le maintenir artificiellement, même quand il n'est globalement pas compétitif. On notera au passage la contradiction entre cette démarche et celle contenue dans les mesures ENV-17 (conversion des terres arables en prairie en système d'élevage) et ENV-18 (système fourrager à base d'herbe avec faible niveau d'intrants), qui imposent des quotas maximaux de maïs dans l'assolement fourrager ou dans l'alimentation des animaux. Si on imposait la culture dite « propre » du maïs dans les zones à risque, mais sans la subventionner, on ne serait probablement pas obligé de fixer des quotas pour le maïs (à condition d'effacer également le différentiel de primes PAC, voir supra). Les quotas peuvent d'ailleurs conduire à limiter cette culture là où elle ne présente pas beaucoup de risque, entraînant l'inefficacité économique.

L'introduction de céréales ou d'engrais vert dans l'assolement des exploitations légumières spécialisées (mesures ENV-20 et 21) sort du cadre du PPP, mais le raisonnement n'est pas fondamentalement différent. L'objectif est ici d'améliorer la fertilité du sol en allongeant la rotation et en augmentant le taux de matière organique, tout en limitant les risques de pollution (fuites d'azote notamment). On reproduit un peu une pratique courante en agriculture biologique, sans aller jusqu'au bout de la logique. Cette mesure diminue probablement la pollution en créant des complémentarités par la diversification des cultures (intrants moins nécessaires et mieux utilisés), mais pas autant que dans le cas de l'association agriculture-élevage. L'avantage est surtout interne au système légumier, car il s'agit d'amélioration de la fertilité des sols. Ici, avant même d'être soumis au PPP, le système montre sa non durabilité économique par le seul jeu du marché. En subventionnant l'introduction de culture dans l'assolement, on empêche l'internalisation spontanée et le marché de réorienter la production légumière spécialisée vers l'agriculture biologique qui est pourtant un enjeu régional affirmé. Enfin, on crée une contradiction avec la mesure ENV-11 qui vise à utiliser les déjections animales en substi-

tution à la fertilisation minérale et pour augmenter la matière organique, exactement comme le ferait spontanément l'agriculture biologique ou d'autres systèmes associant agriculture et élevage.

PAC et CTE : des signaux contradictoires

Malgré les aménagements qui sont intervenus ces dernières années, les aides de la PAC continuent à donner des incitations qui vont dans le sens contraire de celui souhaité par le CTE. Là où il demeure, le soutien des prix encourage l'intensification de l'agriculture, en rendant plus rentable l'usage des intrants. Les aides directes à l'hectare ou par tête d'animal, qui ne sont pas vraiment découplées, et le gel des terres ont un effet semblable. Dans les deux cas, c'est l'augmentation du prix de la terre qui en résulte qui explique la substitution entre cette dernière et les facteurs de production d'origine industrielle (Mahé *et al.*, 2000). En permettant d'économiser l'emploi, les aides incitent également à la concentration des exploitations, ce qui n'est pas favorable a priori à la fourniture d'aménités consommatrices de travail, comme par exemple l'entretien des haies. On peut alors anticiper deux conséquences possibles pour le CTE :

- soit les aides apportées par le CTE ne sont pas compétitives par rapport au manque à gagner lié au soutien des prix ou aux aides directes de la PAC, et le CTE restera confiné aux zones marginales, comme cela s'est produit pour les MAE qui n'ont jamais dépassé 2 % de la SAU et 1 % des UGB en Bretagne ;
- soit le CTE verra son budget grevé de la compensation du manque à gagner, en plus des surcoûts, ce qui limitera également son extension à budget constant.

Les mesures destinées à encourager les systèmes fourragers à base de prairies fournissent la meilleure illustration de cette contradiction entre la PAC actuelle et le CTE. Les prairies sont reconnues pour leurs fonctions amélioratrices de la fertilité des sols, de lutte contre l'érosion, de barrière physique à la migration des polluants, paysagère et récréative. Il est donc légitime que le CTE s'y intéresse. On retrouve des mesures voisines dans les différents départements (Ille-et-Vilaine : mesures ENV-15 à 19 ; Côtes-d'Armor : tableau 2). Le tableau 2 (p. 90) montre que la rémunération à l'hectare varie entre 500 F et 2500 F selon la mesure. La rémunération la plus élevée, compétitive avec la prime SCOP dont béné-

5. À partir de données de transactions foncières fournies par la SAFER de Bretagne, Rebuffet (2000) a montré que le prix des terres agricoles augmentait, toute chose égales par ailleurs, avec l'excédent structurel ou la charge en azote par hectare calculés au niveau communal. Le droit d'épandage correspondant à 170 kg d'azote représente, en moyenne sur la Bretagne, un surcoût à l'achat d'environ 4 000 F par hectare sur un prix moyen de 18 000 F.

6. Le contrôle est également facilité par rapport à un système qui continue à utiliser des intrants de synthèse.

ficie le maïs fourrage, est limitée aux parcelles à risque phytosanitaire fort et à des « bandes enherbées » d'une largeur minimale de 10 mètres. La rémunération intermédiaire concerne l'adoption de systèmes fourragers à dominante herbagère sur l'ensemble de l'exploitation. Enfin, la gestion extensive des prairies, qui vise un maintien des prairies assimilable à la « reconnaissance de l'existant », donne lieu à la rémunération la plus faible.

On voit d'une part que la rémunération la plus forte est limitée à des surfaces qui pourraient s'avérer insuffisantes pour atteindre l'objectif environnemental, et que d'autre part les mesures moins bien rémunérées risquent de ne pas être assez attractives par rapport à la culture du maïs. Cette culture donne en outre une valeur d'épandage aux terres dans une région où la demande est plus forte que l'offre dans les cantons en Zones d'excédents structurels⁵, ce qui diminue d'autant l'intérêt des prairies.

Si la réorientation de la PAC actuellement en discussion devenait effective, le CTE pourrait alors jouer pleinement son rôle de nouvel outil de politique agricole, et canaliser les comportements vertueux.

Le problème des coûts administratifs

Dans une analyse économique de l'agriculture biologique, Rainelli et Vermersch (1999) ont souligné les limites de la philosophie de la réforme de la PAC, qui vise le découplage entre le soutien et les volumes de production, et le couplage de ce même soutien aux fonctions environnementales. Ces auteurs expliquent qu'en privilégiant le couplage public, on risque l'inefficacité et un coût budgétaire élevé en raison de la croissance des coûts

administratifs, alors que la dynamique marchande de l'agriculture biologique s'accompagne de la production jointe de biens et services environnementaux, du fait des complémentarités issues de la réassociation des productions.

En Bretagne, la démarche CTE pour rendre l'agriculture conventionnelle plus qualitative et moins polluante fait effectivement appel à de très nombreuses mesures qui traitent chacune un aspect ponctuel du problème. On a ainsi créé tout un ensemble de mesures concernant la dépollution qui n'existaient pas dans les MAE, très limitées si on excepte les opérations locales. En plus des coûts environnementaux qui apparaissent maintenant au grand jour, on risque donc de générer des coûts administratifs élevés. Ces coûts administratifs seraient probablement diminués par l'adoption de systèmes complets de production comme le « système fourrage à dominante herbagère et à faible usage d'intrants » et surtout l'agriculture biologique. Dans ce dernier cas, on a en outre l'avantage de ne pas payer à terme les coûts environnementaux, puisque seule la phase de conversion est rémunérée⁶. Notons cependant que le cahier des charges de l'agriculture biologique ne couvre pas complètement le problème de la fourniture d'aménités (mesures classées dans l'axe Territoire en annexe 1), qui nécessitera des mesures couplées (voir supra).

Dans un autre registre, les marchés de droits d'épandage qui résulteraient de l'imposition de quotas d'éléments nutritifs à l'hectare permettraient également d'éviter les coûts administratifs relatifs aux mesures qui ont pour objectif d'optimiser l'utilisation des déjections animales (ENV-10 et ENV-11).

Mesure	Conversion ou maintien	Rémunération (par ha/an)
Reconversion des terres arables en prairie sur parcelles à risque phytosanitaire fort	Conversion	2 459 F (COP, plante sarclée) 2 000 F (prairies temporaires)
Mise en place de bandes enherbées le long des cours d'eau	Conversion	2 459 F (COP, plante sarclée)
Adopter un système fourrage à dominante herbagère et à faible usage d'intrants	Conversion ou maintien	900 F (toute la SAU)
Conversion des terres arables en prairies en système d'élevage	Conversion	500 à 1 300 F (maïs ensilage remplacé)
Gestion extensive des prairies	Maintien	500 F (SAU engagée)

► Tableau 2 – Encouragement des systèmes fourragers à base d'herbe (Côtes-d'Armor).

Création de valeur ajoutée et d'emploi par la qualité, la diversification et les aménités

Il nous paraît justifié et stratégique d'encourager l'innovation et la prise de risque lors du démarrage d'activités nouvelles créatrices de valeur ajoutée et/ou de rentes, notamment celles qui sont liées aux caractéristiques particulières des territoires, car elles sont susceptibles d'engendrer des dynamiques collectives confortant des activités viables. C'est pourquoi des aides pour accompagner des initiatives en ce sens peuvent être envisagées et ciblées sur les services collectifs aux filières de production. L'appui aux filières dans l'organisation collective des processus de diversification et de qualification des productions (signes de qualité, certification, traçabilité, mise en place d'AOC), mais également des aides individuelles ponctuelles et limitées dans le temps (valorisation fermière et directe, nouvelles productions, lancement d'activités touristiques et récréatives...), entrent naturellement dans cette logique.

C'est pourquoi les mesures obligatoires et optionnelles proposées en Bretagne dans le cadre du volet Économie nous paraissent pertinentes et bien ciblées (voir tableau 1 et mesures ECO-02 à ECO-13 en annexe 1). Il reste bien sûr à préciser et à faire vivre sur le terrain ces mesures, et notamment celle, obligatoire, qui concerne l'engagement dans une démarche de qualité et l'optimisation de la valeur ajoutée. Il existe d'ores et déjà des chartes de qualité en Bretagne, comme le code qualité viande bovine, le contrat de progrès en production de dinde, la charte qualité-environnement en légumes frais, qui indiquent le chemin à suivre dans ce domaine. Pour prendre un autre exemple, la crise dite « de la vache folle » que nous traversons montre bien la nécessité de la certification et de la différenciation dans la filière viande bovine, et on voit d'ailleurs se multiplier les initiatives en ce sens, qui sont tout à fait du ressort du CTE (AOC Maine-Anjou, steak haché label rouge, etc.). Les filières bretonnes sont parties prenantes dans ces démarches, qu'elles avaient d'ailleurs largement anticipées, en proposant des projets collectifs qui renforcent, comme on l'a vu, l'efficacité du dispositif. Au-delà de la valeur ajoutée, il conviendra de mettre l'accent sur la recherche de rentes à travers les marques et les labels, notamment ceux qui sont liés à l'image du territoire, permettant une différenciation pérenne (Mahé *et al.*, 2000).

Les aménités rurales⁷ qui peuvent être fournies par l'agriculture ont un rôle essentiel à jouer dans la

construction de l'image des territoires. En ce sens, ce sont des facteurs de production publics d'activités économiques hors du secteur agro-alimentaire (loisirs, tourisme⁸, résidentiel...), mais, comme nous venons de le voir, elles pourraient intervenir davantage dans le processus de valorisation et de différenciation des produits agricoles et agro-alimentaires. Autrement dit, les aménités d'origine agricole ont un impact indirect, mais central, dans le processus de création de valeur ajoutée et de rentes. Nombre de ces aménités ont par ailleurs un rôle passif dans la réduction des pollutions (fonction anti-érosion des haies et des prairies, fonction épuratrice des zones humides, etc.). Quand il s'agit de véritables biens publics qui ne peuvent être fournis par le marché, l'intervention de l'État est légitime, nécessaire, et prioritaire.

En Bretagne, les mesures CTE visant à encourager la production d'aménités sont le plus souvent optionnelles (TER-02 à TER-24 en Ille-et-Vilaine : annexe 1). Elles portent principalement sur la reconstitution et l'entretien du bocage, la gestion des espaces naturels sensibles (landes et prairies humides, marais), la restauration des terres en déprise et l'ouverture au public des exploitations agricoles (Ille-et-Vilaine). Comme pour les marais de Vilaine, la plupart de ces mesures gagneront à être zonées et faire l'objet d'opérations collectives qui pourraient être particulièrement intéressantes, notamment dans le cas de la restauration du bocage qui demande une architecture d'ensemble. On peut cependant penser que les opérations locales des MAE sur ces thèmes vont être reprises dans les projets collectifs du CTE. Dans les Côtes-d'Armor notamment, l'animation collective dans le cadre d'une démarche de territoire est explicitement prévue. Dans le cas de la mesure bocage, le département finance 60 % du montant des travaux si le CTE rentre dans un cadre collectif.

Les mesures proposées correspondent aux problématiques majeures en Bretagne ; notons cependant qu'on ne retrouve pas certaines mesures du catalogue national, portant sur la biodiversité en général et notamment :

- la reconversion des terres arables en culture d'intérêt faunistique ou floristique ;
- la non utilisation de milieux fragiles ;
- la préservation des espaces agricoles périurbains en risque de déprise.

Cependant, le principal problème reste la concurrence budgétaire que se feront les aides à la dépollution et les aides à la fourniture d'aménités.

7. La notion d'aménité rurale dépasse le cadre de l'agriculture : il s'agit des attributs naturels ou façonnés par l'homme, situés sur un territoire particulier et qui produisent un avantage du fait de leur consommation directe ou indirecte (OCDE, 1994). La faune et la flore sauvage, les écosystèmes d'intérêt particulier et les lieux de récréation, les paysages agricoles, mais aussi le patrimoine historique, architectural ou culturel local sont des aménités rurales.

8. On peut envisager de coupler, selon un zonage approprié, les aides à la diversification, notamment dans le tourisme et les loisirs, et les aides à la production d'aménités.

Ces dernières pourraient alors se réduire au rôle d'alibi. Or, il ne suffit pas que la campagne bretonne soit aux normes du point de vue des pollutions agricoles ; pour créer de la valeur, il faut également qu'elle soit belle et riche de diversité biologique.

En encourageant les activités porteuses de valeur ajoutée, comme en offrant aux agriculteurs dans le second volet la possibilité de travailler dans la production de services environnementaux, on crée et on maintient de l'emploi agricole (et non agricole). La fonction emploi est une résultante positive de l'ensemble du dispositif et ne demande donc pas de volet spécifique (sauf en période transitoire) ; au contraire, il faudrait éviter de subventionner artificiellement des emplois agricoles improductifs qui seraient assimilables à du chômage caché.

Conclusion

En Bretagne, le CTE a donné lieu à un travail considérable débouchant sur des propositions concrètes. Les enjeux régionaux ont été soigneusement identifiés et les réponses proposées attestent de la volonté de l'administration et de la profession agricole de s'y attaquer. Cependant, malgré de nombreux points positifs, l'analyse économique de ces propositions montre que le dispositif ne prend pas suffisamment en compte les principes de l'économie publique. Le zonage est incomplet. L'accent est probablement trop mis sur le soutien de la dé-

pollution et de l'agriculture raisonnée au détriment des aménités, et la multiplication des mesures qui en résulte pourrait entraîner l'inflation des coûts administratifs. En résumé, le dispositif ne donne pas suffisamment d'incitations à adopter des modes de production véritablement créateurs de valeur intégrant la dimension environnementale, tout cela dans un contexte de la PAC qui renforce les difficultés du CTE.

On peut comprendre que les difficultés rencontrées en Bretagne nécessitent une période de transition et le financement provisoire de certaines mesures, pour faire prendre conscience de l'intérêt du changement des pratiques et des comportements. Mais certains de ces paiements n'ont pas vocation à être pérennisés et il conviendrait que cela soit clairement précisé aux producteurs, sinon on prend le risque de ne pas réussir l'inflexion de l'agriculture bretonne dans le sens de l'amélioration de la richesse régionale. C'est ainsi que l'agriculture raisonnée, dont l'intérêt est unanimement reconnu, doit démontrer sa rentabilité par rapport à d'autres modes de production, en étant plus indépendante des financements publics. D'autre part, comme l'ont montré Mahé et Le Goffe (2000), l'agriculture raisonnée ne dispense pas de mettre en œuvre des politiques publiques d'internalisation des coûts environnementaux à base réglementaire ou d'instruments économiques, et de réorienter plus profondément la PAC.

□

Résumé

Cet article propose une lecture des CTE en s'appuyant sur le cadre conceptuel de l'économie publique. L'exercice est appliqué aux mesures annoncées dans la région Bretagne. En dépit d'une réelle volonté de s'attaquer aux problèmes identifiés localement, le dispositif n'offre pas suffisamment d'incitations à l'adoption de modes de production véritablement créateurs de valeur et intégrant la dimension environnementale, tout cela dans un contexte de la PAC qui renforce les difficultés du CTE.

Abstract

This paper gives a reading of CTE, French tool for providing multifunctionality in agriculture, using the conceptual framework of welfare economics. We apply it to CTE measures in Brittany. Despite a true will to cope with local problems, there are not enough incentives to modify production systems in such a way to create value including environment. An other problem is that CAP and CTE policies are conflicting.

Bibliographie

- BONTEMS, Ph., ROTILLON, G., 1998, *Économie de l'environnement*, La Découverte, Paris.
- FAYOLLE, V., 1998, *Agriculture biologique et grandes cultures en Auvergne*, Mémoire de spécialisation INA-PG.
- LE GOFFE, Ph., MAHÉ, L.-P., DAUCÉ, P., 1999. Incitations à la multifonctionnalité de l'agriculture : les défis pour le CTE. *Pour* 164, p. 99-112.
- LÉVÊQUE, F., 1998, *Économie de la réglementation*, La Découverte, Paris.
- MAHÉ, L.-P., DAUCÉ, P., LE GOFFE, Ph., LÉON, Y., QUINQU, M., SURRY, Y., 2000, *L'avenir de l'agriculture bretonne, Continuité ou changement ?*, Éditions Apogée, Rennes.
- MAHÉ, L.-P., LE GOFFE, Ph., 2000. Agriculture raisonnée et politique agricole de précision : solutions aux problèmes agri-environnementaux ? *Colloque de l'Association française de génie rural : précision des pratiques agricoles et environnement*, Rennes 15-16 mars.
- MAHÉ, L.-P., ORTALO-MAGNÉ, F., 1999. Five proposals for a european model of the countryside. *Economic Policy*, 1999/04, n° 28, p. 89-131.
- RAINELLI, P., VERMERSCH, D., 1998. Gestion foncière des excédents azotés et marché implicite de droits à polluer : application au élevages intensifs. *Journées de l'Association française de sciences économiques : économie de l'environnement et des ressources naturelles*, Toulouse, 11-12 mai.
- RAINELLI, P., VERMERSCH, D. 1999, *Rentabilité comparée de l'agriculture biologique et de l'agriculture conventionnelle : incidence du soutien public sur les grandes cultures en France*, Rapport OCDE, Groupe de travail mixte du comité des politiques de l'environnement et du comité de l'agriculture.
- REBUFFET, L., 2000, *Les droits d'épandage en Bretagne : simulation d'un marché et impact sur le prix du foncier*, Mémoire de DAA Économie et gestion sous la direction de Ph. Le Goffe, ENSA de Rennes.

ANNEXE : MESURES CTE EN ILLE-ET-VILAINE (SOURCE : DDAF 35)

3.1 SOCLE DE PROGRÈS

3.1.1 Axe Économie

ENJEU : engager l'exploitation dans une démarche de qualité.

Mesure type ECO-01 : engagement de l'exploitation dans une démarche qualité de type « qualification » agréée par la CDOA.

3.1.2 Axe Emploi

ENJEU : favoriser le maintien et la création d'emplois.

Mesure type EMP-01 : maintien des emplois sur l'exploitation pendant deux ans.

3.1.3 Axe Environnement

ENJEU : assurer l'usage approprié des produits phytosanitaires.

Mesure type ENV-01 : diagnostic des parcelles à risques phytosanitaires.

Mesure type ENV-02 : modification des techniques de lutte par les herbicides.

ENJEU : raisonner la fertilisation.

Mesure type ENV-03 : adaptation de la fertilisation en fonction de résultats d'analyse.

ENJEU : lutter contre l'érosion et le ruissellement.

Mesure type ENV-04 : implantation d'une culture intermédiaire « piège à nitrate » sur sol laissé nu l'hiver avant une culture de printemps.

3.1.4 Axe Territoire**ENJEU : améliorer les relations de voisinage.**

Mesure type TER-01 : adhésion à une charte de bonne pratique d'épandage.

ENJEU : gérer le paysage.

Mesure type TER-02 : entretien régulier de haies.

Mesure type TER-03 : entretien et conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments sur l'exploitation.

3.2 MESURES OPTIONNELLES**3.2.1 Axe Économie**

ENJEU : améliorer ou réorienter les systèmes de production de l'exploitation.

Mesure type ECO-02 : optimisation du système de production existant en améliorant les résultats technico-économiques de l'exploitation par investissement et/ou conseil.

Mesure type ECO-03 : optimisation du système de production existant en développant une activité présente sur l'exploitation dans la limite du plafond du PAD.

ENJEU : engager l'exploitation dans une démarche de qualité.

Mesure type ECO-04 : engager l'exploitation dans une démarche de qualité entreprise (processus).

Mesure type ECO-05 : participer à une démarche officielle de qualité.

Mesure type ECO-06 : améliorer le confort des animaux (diagnostic et travaux pour le bien-être animal).

ENJEU : créer ou développer une activité nouvelle sur l'exploitation.

Mesure type ECO-07 : créer ou développer une activité touristique en développant une activité dans le domaine de l'hébergement, de la restauration, des loisirs, de prestations innovantes ou pour une clientèle particulière.

Mesure type ECO-08 : diversifier les activités sur l'exploitation en créant un nouveau produit dans la gamme existante ou en développant un produit nouveau sur l'exploitation.

Mesure type ECO-09 : diversifier les activités sur l'exploitation en transformant et valorisant une production de l'exploitation.

Mesure type ECO-10 : créer ou développer une activité de services en lien avec l'exploitation.

Mesure type ECO-11 : commercialiser des produits en direct : créer ou améliorer les conditions de vente en direct.

Mesure type ECO-12 : commercialiser des produits en direct : présenter et conditionner les produits vendus en direct.

Mesure type ECO-13 : conversion à l'agriculture biologique.

3.2.2 Axe Emploi**ENJEU : favoriser le maintien ou la création d'emplois.**

Mesure type EMP-02 : maintenir, consolider ou créer des emplois en transformant des statuts précaires en emploi permanent ou de travailleur en associé.

Mesure type EMP-03 : maintenir, consolider ou créer des emplois par la création nette d'emplois.

ENJEU : améliorer la qualité du travail.

Mesure type EMP-04 : améliorer l'organisation et la gestion du travail : conseil pour une réorganisation du travail ou formation de l'exploitant et des salariés aux relations dans le travail.

Mesure type EMP-05 : améliorer l'organisation et la gestion du travail : acquisition de matériel pour la gestion du travail.

Mesure type EMP-06 : améliorer l'organisation et la gestion du travail : diagnostic sécurité-hygiène, acquisition de matériel et travaux ponctuels.

Mesure type EMP-07 : améliorer les conditions de sécurité et d'hygiène sur l'exploitation : mise en œuvre d'un plan global pour améliorer la sécurité et l'hygiène.

3.2.3 Axe Environnement**ENJEU : assurer l'usage approprié des produits phytosanitaires.**

Mesure type ENV-05 : utiliser un désherbage mixte.

Mesure type ENV-06 : utiliser un désherbage mécanique.

ENJEU : raisonner la fertilisation.

Mesure type ENV-07 : analyse des effluents en vue d'une gestion raisonnée de l'épandage.

Mesure type ENV-08 : compostage des effluents d'élevages.

Mesure type ENV-09 : réduction de 20 % des apports azotés par rapport à des références locales par culture.

Mesure type ENV-10 : remplacement d'une fertilisation minérale par une fertilisation organique du type 1, 1 bis et 2 de la directive nitrates.

Mesure type ENV-11 : améliorer le taux de matière organique dans les exploitations spécialisées en légumes.

Mesure type ENV-12 : réduction de la fertilisation minérale par la limitation des apports azotés totaux à 170 kg d'azote en moyenne d'exploitation.

Mesure type ENV-13 : fertilisation des légumes de plein champ asservie à l'azote disponible dans le sol, en cours de culture.

Mesure type ENV-14 : désintensification de prairies par la baisse du chargement.

ENJEU : lutter contre l'érosion et le ruissellement.

Mesure type ENV-15A : reconversion des terres arables en herbages extensifs (captages).

Mesure type ENV-15B : reconversion des terres arables en herbages extensifs (lutte contre l'érosion).

Mesure type ENV-16 : reconversion des terres arables en prairies temporaires.

Mesure type ENV-17 : conversion des terres arables en prairies en système d'élevage.

Mesure type ENV-18 : système fourrager à base d'herbe avec faible niveau d'intrants.

Mesure type ENV-19 : implantation de dispositifs enherbés en remplacement d'une culture arable.

Mesure type ENV-20 : introduction d'une culture supplémentaire dans l'assolement initial des exploitations fortement spécialisées en légumes.

Mesure type ENV-21 : introduction d'une culture supplémentaire dans l'assolement initial des exploitations moyennement spécialisées en légumes.

Mesure type ENV-22 : réalisation d'investissements liés à la mise en œuvre d'actions pour préserver et mettre en valeur ou améliorer la qualité des paysages.

Mesure type ENV-23 : réalisation d'investissements liés à la mise en œuvre d'actions pour préserver et améliorer la qualité de l'eau.

Mesure type ENV-24 : encourager les pratiques rotationnelles incluant du tournesol et limiter les surfaces en sol nu l'hiver.

3.2.4 Axe Territoire

ENJEU : améliorer les relations de voisinage.

Mesure type TER-04 : réduction des nuisances sur site.

ENJEU : ouvrir les exploitations.

Mesure type TER-05 : ouverture de l'accès à l'exploitation : participation à des démarches de communication et d'accueil de public sur l'exploitation.

Mesure type TER-06 : ouverture de l'accès à l'exploitation : participation à la création ou à la valorisation de sentiers.

ENJEU : gérer le paysage.

Mesure type TER-07 : réhabilitation de haies.

Mesure type TER-08 : plantation et entretien (de mise en place) de haie.

Mesure type TER-09 : création de talus.

Mesure type TER-10 : création de bosquets.

Mesure type TER-11 : ouverture de parcelles fortement embroussaillées et entretien.

Mesure type TER-12 : ouverture de parcelles embroussaillées et maintien de l'ouverture.

Mesure type TER-13 : ouverture de parcelles peu embroussaillées et entretien.

Mesure type TER-14 : intégration paysagère des bâtiments sur l'exploitation : travaux d'amélioration.

ENJEU : protéger le patrimoine naturel et culturel.

• Patrimoine culturel

Mesure type TER-15 : valorisation du petit patrimoine et du patrimoine architectural : entretien et travaux d'amélioration.

Mesure type TER-16 : entretien des murets.

Mesure type TER-17 : réhabilitation des vergers abandonnés.

• Diversité faunistique et floristique

Mesure type TER-18 : gestion extensive des prairies par la fauche ou le pâturage.

Mesure type TER-19 : gestion extensive des pelouses.

Mesure type TER-20 : maintien et adaptation des pratiques agricoles dans les zones de Marais de Vilaine.

Mesure type TER-21 : restauration des milieux sensibles.

Mesure type TER-22 : entretien des milieux sensibles.

• Gestion de la ressource en eau

Mesure type TER-23 : gestion écologique des zones d'expansion de crues.

Mesure type TER-24 : remise en état des berges.