

Interreg 
EUROPEAN UNION

France (Channel
Manche) England

Channel Payments for Ecosystem Services

European Regional Development Fund



CPES

Examen de la politique actuelle France

Date/Version : 16 Novembre 2018

Redactor: Sara Hernandez & Fanny Claise

Contact:

direction@sarahernandezconsulting.com

fanny.claise@sarahernandezconsulting.com

1.0.	INTRODUCTION : CONTEXTE ET OBJECTIFS DU RAPPORT	1
2.0.	L'EAU ET L'AGRICULTURE : SYNTHESE.....	1
2.1.	L'ETAT DE LA RESSOURCE EN EAU ET CHIFFRES CLES SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE	1
2.2.	CONSEQUENCES SUR LA QUALITE DE L'EAU ET DES SOLS	2
3.0.	CADRE NATIONAL DE LA POLITIQUE DE L'EAU EN FRANCE	3
3.1.	VUE D'ENSEMBLE.....	3
3.2.	ENJEUX ET PRINCIPES DE LA POLITIQUE DE L'EAU FRANÇAISE	4
4.0.	MECANISMES FINANCIERS ATTRIBUES AUX AGRICULTEURS : LES MESURES AGRO- ENVIRONNEMENTALES ET CLIMATIQUES (MAEC)	4
4.1.	DESCRIPTION DES MAEC	5
4.2.	ANALYSE INSTITUTIONNELLE ET MECANISME D'ATTRIBUTION	7
4.3.	FINANCEMENT DES AIDES	9
5.0.	IMPACT ECONOMIQUE, SOCIAL, ENVIRONNEMENTAL	10
5.1.	SYNTHESE GLOBALE DES IMPACTS DES MAEC SUR LA QUALITE DE L'EAU	10
5.2.	PEUT-ON ALLER VERS UNE ANALYSE COUT-EFFICACITE DE L'ATTRIBUTION DES AIDES ?	11
5.3.	LIMITES ET DIFFICULTES POTENTIELLES DES MAEC.....	13

1.0. Introduction : contexte et objectifs du rapport

Ce rapport est un état des lieux de la situation actuelle de la politique de l'eau en France. Il rassemble et analyse les informations sur le contexte économique et institutionnel des aides publiques attribuées aux agriculteurs. L'objectif de ses aides est de soutenir les agriculteurs vers un changement de pratiques agricoles plus favorables à l'environnement. Le rapport vise à examiner ces aides dans le but de fournir une évaluation de base pour la construction des Paiements pour Services Environnementaux (PSE). Une analyse similaire réalisée en Angleterre permet d'enrichir cette ligne de base afin d'éclairer le développement d'approches futures de la conception des PSE. Les mécanismes de PSE seront expérimentés sur plusieurs territoires locaux en France (Normandie, Bretagne) et analysés grâce aux études comparatives des différents bassins versants. Cette ligne de base, servant de référence, permettra d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des PSE concrètes à la fin du projet. Cette évaluation s'inscrit dans le cadre du projet CPES (Channel Payments for Ecosystem Services) financé par le programme Interreg. Il s'agit d'une collaboration entre des partenaires anglais et français ainsi que l'Union Européenne, ciblée sur l'amélioration de la qualité de l'eau.

Les aspects suivants seront étudiés dans le rapport :

- Etat de la ressource en eau et agriculture française (synthèse et chiffres clés) ;
- Analyse du cadre national de la politique de l'eau en France
- Description des aides publiques, les incitations économiques, et autres mécanismes financiers attribués aux agriculteurs pour passer d'une agriculture conventionnelle à une agriculture compatible avec la qualité de l'eau (conditions d'attribution des aides, le taux d'adhésion des agriculteurs, les effets sur les objectifs de qualité de l'eau, le type de contrat, etc.)
- Analyse institutionnelle : organisation du processus d'attribution des aides, la périodicité, les conditions contractuelles, et évaluation des coûts de transaction.
- Analyse économique : estimation du coût du programme, la valeur à l'hectare accordée, coût-efficacité des dispositifs des aides.

2.0. L'eau et l'agriculture : synthèse

2.1. L'état de la ressource en eau et chiffres clés sur l'agriculture française

Établir un bilan de l'état de la ressource est essentiel pour justifier la pertinence du projet, grâce à quelques chiffres clés concernant l'état de l'eau, ressource fortement touchée par les pratiques agricoles, en France et dans certaines régions spécifiques (Commissariat général au développement durable, Environnement & agriculture, les chiffres clés – Edition 2018).

- **Usage de l'eau pour l'agriculture :**

Le volume d'eau douce prélevée en France est estimé à 33,5 milliards de m³ en 2013. L'eau est prélevée à la fois en surface (rivières, lacs,...) pour 83 % et sous terre (nappes souterraines). Les prélèvements pour la production d'eau potable, l'agriculture et les autres usages, principalement industriels, représentent 11 milliards de m³ en 2013.

Ceux destinés principalement aux usages agricoles s'élèvent à 2,7 milliards de m³, soit 1 700 m³/ha irrigué, dont 37 % sont issus d'eaux souterraines, le reste étant majoritairement puisé en eaux de surface. 80 % des prélèvements en eau par l'agriculture sont destinés à l'irrigation, même si celle-ci n'est pratiquée que sur 5 % de la surface agricole utilisée nationale.

- **Surface agricole :**

La surface agricole utile (SAU) irriguée en 2013 est de 1,4 million d'hectares (ha) pour 134 620 exploitations. Entre 1970 et 2000, les surfaces irriguées ont triplé, passant de 0,54 million d'ha à 1,57 million d'ha. Depuis 2000, cette évolution s'est infléchi et le volume des surfaces irriguées stagne. En France, le taux de surface irriguée par rapport à la SAU est modéré (5 % en 2013) par rapport à la moyenne européenne mais il présente une forte disparité spatiale.

- **Phytoprotecteurs :**

La développement de l'agriculture intensive à partir des années 1960 s'est traduit par une forte augmentation de la consommation d'engrais chimiques et de produits phytoprotecteurs. La pollution agricole s'est alors intensifiée depuis que les agriculteurs utilisent des herbicides, des insecticides et d'autres produits phytoprotecteurs pour améliorer le rendement de leurs cultures.

- **Fertilisation :**

Selon l'Observatoire pour la fertilisation minérale et organique, en 2015, 18 millions de tonnes de fertilisants minéraux et organiques ont été commercialisées en France métropolitaine, dont 12 millions de tonnes (Mt) d'origine minérale et 6 Mt d'origine organique. Entre 1972 et 2015, les quantités d'azote minéral livrées ont augmenté d'un tiers, passant de 1,6 Mt à 2,2 Mt, tandis que les surfaces fertilisables ont diminué de 11 % (25,8 millions en 2015). Environ 85 kg d'azote sont vendus par hectare fertilisable. Dans un même temps, les livraisons de phosphore ont chuté de près de 80 % avec environ 440 000 tonnes en 2015, soit 7,5 kg de phosphore vendu par hectare fertilisable.

2.2. Conséquences sur la qualité de l'eau et des sols

En 2015, plus de 312 000 prélèvements d'eau et plus de 16 millions d'analyses permettent de surveiller la qualité de l'eau desservie. Entre 2007 et 2015, 573 captages d'eau potable sont abandonnés à cause de non-conformités liées aux nitrates et/ou pesticides, soit 11 % des abandons. Les autres raisons sont la rationalisation des réseaux, les débits trop faibles ou la vétusté. Parmi les abandons liés aux pesticides et aux nitrates, 44 % sont dus aux excès de nitrates, 31 % aux dépassements des seuils en pesticides et 25 % aux deux. Directement exposés, les cours d'eau sont très vulnérables vis-à-vis de cette pollution provenant de la contamination des sols par l'usage agricole ou non agricole de pesticides parfois interdits depuis des décennies.

- **Pesticides :**

Pesticides dans les eaux de surface : 90 % du territoire surveillé témoignent de la présence d'au moins un pesticide, tandis que 63 % dépassent la norme d'eau potable de 0,1 µg/l.

Pesticides dans les eaux souterraines : En 2014, 698 substances actives de produits phytopharmaceutiques ont été recherchées dans les nappes phréatiques. Parmi ces substances, 266 ont été retrouvées au moins une fois.

- **Érosion des sols :**

L'érosion hydrique des sols est estimée à 1,5 tonne par hectare et par an (t/ha/an) en moyenne en France, avec une forte hétérogénéité spatiale. Ainsi, les régions Normandie et Bretagne présentent des risques de pertes en terre supérieures à 5 t/ha/an sur plus de 10 % de leur territoire.

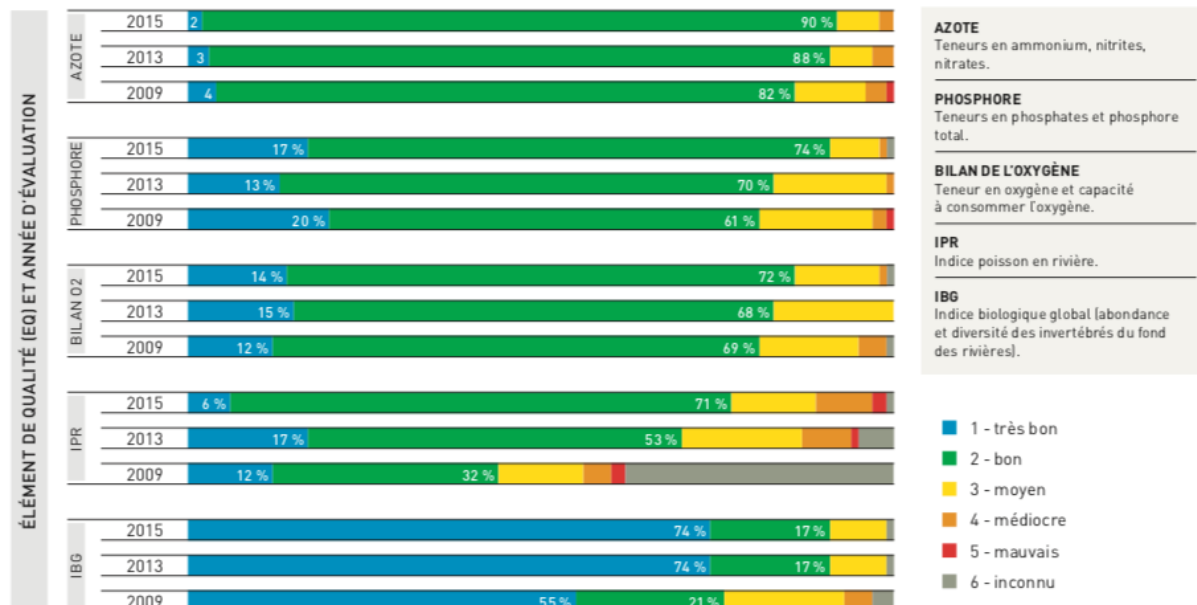


Figure 1 : Evolution de 5 éléments de qualité aux stations de surveillance des cours d'eau - Agence de l'eau Seine Normandie (AESN) - Rapport sur la qualité des eaux du bassin Seine-Normandie - 2017

Le rapport de l'AESN, état des lieux sur la qualité des eaux du bassin Seine Normandie (2017), montre que la qualité des eaux du bassin s'est significativement améliorée : « en six ans, de 2009 à 2015, l'état écologique des rivières est passée de 23 % à 39 % de masses d'eau en bon ou très bon état, y compris en tenant compte de l'amélioration des connaissances ». Les éléments qui ont une attention particulière lorsqu'il s'agit d'étudier la qualité de l'eau sont l'azote, le phosphore, la teneur en oxygène. La pression sur la ressource exercée par le secteur agricole reste néanmoins très importante et des progrès sont encore à réaliser afin d'atteindre les objectifs de bon état fixé par la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE).

L'encadré ci-dessous établit un bilan de la ressource en eau sur plusieurs territoires en terme de quantité d'intrants (azote et phosphore).

Bilan Azote : En 2015, la Bretagne et les Pays de la Loire présentent les excédents d'azote les plus élevés, avec plus de 100 kg par ha de surplus azoté.

Bilan phosphore : En 2015, en Bretagne, le surplus atteint 20 kg/ha. En effet, dans les zones d'élevage intensif de porcs et volailles, les apports en phosphore total (minéral et organique) sont parfois trop importants par rapport aux besoins des cultures.

3.0. Cadre national de la politique de l'eau en France

3.1. Vue d'ensemble

La qualité de l'eau est une préoccupation importante dans la politique de l'Union Européenne. Ainsi, **la directive cadre sur l'eau (DCE)** du 23 octobre 2000 (directive 2000/60) offre un cadre législatif cohérent pour la gestion et la protection des eaux avec une politique communautaire globale dans le domaine de l'eau avec une perspective de développement durable. De ce fait, en France, la gestion de l'eau actuelle est basée à la fois sur la législation française et sur des directives européennes spécifiques. Dans le respect des principes de la DCE et de la loi sur l'eau, le **schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux** (SDAGE) a été instaurée. Il s'agit d'un instrument de planification qui fixe pour chaque bassin hydrographique les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau en accord avec les objectifs environnementaux pour chaque masse d'eau (plans d'eau, tronçons de cours d'eau, estuaires, eaux côtières, eaux souterraines). Ce document de planification a pour objectif une amélioration de la qualité des eaux : d'ici 2027, toutes les rivières, les lacs, les eaux du littoral et les eaux souterraines devront être en bon état.

Dans le cadre des opérations locales du Règlement (2078/92), les enjeux sur la préservation de la biodiversité et notamment sur la qualité de l'eau ont été identifiés préalablement à la mise en œuvre des **mesures agro-environnementales et climatiques** (MAEC), grâce à la réalisation de synthèses régionales. Le résultat est la délimitation de zones concernées par l'agriculture intensive qui ont été identifiées comme des zones prioritaires du fait des dommages agronomiques et environnementaux. La qualité de l'eau est un enjeu classé prioritaire parmi les autres enjeux régionaux énoncés, puisque près de 10 % des captages d'eau potable dépassent la limite de potabilité en nitrates.

3.2. Enjeux et principes de la politique de l'eau française

Les enjeux majeurs de la politique française de l'eau concernent la prévention des risques liés à l'eau, la préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques, la prévention des pollutions permanentes et accidentelles, le développement durable des activités liées à l'eau (industrie, loisirs, transport...), l'assurance d'une production agro-alimentaire ayant des impacts limités sur le milieu et les ressources, etc.

Les grands principes de cette politique de l'eau française sont les suivants (Eaufrance) :

- **Une gestion décentralisée au niveau des bassins versants** : coordonnée au niveau national et une gestion de l'eau par bassin versant qui est adaptée à la gestion des ressources en eaux et cohérente écologiquement ;
- **Une approche intégrée (ou globale)** qui prend en compte des différents usages de l'eau et des équilibres physiques, chimiques et biologiques des écosystèmes aquatiques ;
- **Une gestion concertée avec la participation de l'ensemble des acteurs de l'eau** et parties prenantes à toutes les échelles ;
- **Une expertise scientifique et technique** pour accompagner la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de l'eau, coordonnée par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, qui a intégré au 1er janvier 2017 l'Agence française de la biodiversité ;
- Des instruments économiques d'incitation : suivant les principes pollueur-payeur et utilisateur-payeur. Les redevances sont collectées par les agences de l'eau et redistribuées sous forme d'aides. Ce dernier point permet de comprendre la logique des MAEC.

4.0. Mécanismes financiers attribués aux agriculteurs : les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)

4.1. Description des MAEC

La notion de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), définie à l'article 28 du **règlement de développement rural** (RDR3 - n°1305/2013 du 17 décembre 2013), recouvre toutes les mesures mises en place dans l'Union Européenne dans le cadre de la **politique agricole commune** (PAC). La PAC 2014-2020 comporte deux piliers :

- le **premier pilier** regroupant les aides directes aux agriculteurs et l'organisation commune de marché (financé par l'Union européenne). Quatre type d'aides directes sont disponibles : paiement jeunes agriculteurs, paiement redistributif, paiement de base et paiement « vert ». Elles représentent environ le principal instrument de la PAC (environ 70% du budget). Ces aides directes sont complétées par des subventions à l'exportations, aides à la production, quotas, etc.
- le **second pilier** dédié aux mesures de développement rural (cofinancé par l'UE et les États-membres), représente environ 25% du budget de la PAC pour la modernisation des exploitations, la formation des agriculteurs, les aides à l'installation ou encore l'agriculture biologique.

Les MAEC font partie des aides de ce second pilier de la PAC. Ce sont des instruments économiques mobilisés pour répondre aux enjeux environnementaux rencontrés sur les territoires. Particulièrement, les **MAEC à « enjeux eau »** s'intègrent dans une volonté de préservation de la qualité de l'eau et de la biodiversité en présence de pollutions diffuses d'origine agricole. Ces aides publiques sont attribuées aux agriculteurs pour passer d'une agriculture conventionnelle à une agriculture compatible avec la qualité de l'eau (conversion) ou bien également à maintenir une agriculture compatible avec la qualité de l'eau (maintien). Les agriculteurs s'engagent volontairement, pour une période minimale de cinq ans, à adopter des techniques agricoles respectueuses de l'environnement allant au-delà des obligations légales. En échange, ils perçoivent une aide financière qui compense les coûts supplémentaires et les pertes de revenus résultant de l'adoption de ces pratiques, prévues dans le cadre de contrats agro-environnementaux. Si l'agriculteur s'engage dans ces mesures, il doit respecter un certain nombre d'obligations notamment : la conditionnalité des aides, les critères d'éligibilité et les engagements définis dans les cahiers des charges, le suivi et les contrôles, etc. La gouvernance inclue la durée de l'engagement, la flexibilité dans le choix des parcelles engagées, le système de surveillance, les pénalités et les modalités de renégociation du contrat (Dupraz, 2008).

En vue de faciliter la réalisation des diagnostics d'exploitation préalables à la contractualisation des MAEC, la **DREAL** (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) et la **DRAAF** (directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) avec l'appui du Conservatoire d'espaces naturels ont collaboré pour produire un outil de diagnostic pour la **Zone d'Action Prioritaire « Biodiversité »**. Ce diagnostic est réalisé dans le but de valider l'engagement dans des MAEC zones humides. Il ne s'agit pas d'une obligation concernant les autres MAEC. Une fois ce diagnostic réalisé, les agriculteurs volontaires et ayant des exploitations en zones prioritaires peuvent décider de s'engager dans ce types de mesures incitatives.

De nombreuses mesures sont proposées aux exploitants en fonction des résultats des différents diagnostics sur l'état des ressources (eau, air, sols, etc.) et de la biodiversité. Ces mesures peuvent être regroupées comme suit :

- o **des mesures systèmes** : le cahier des charges s'applique sur la totalité ou presque de l'exploitation. L'objectif est d'adopter une approche globale sur l'exploitation. Il peut s'agir de systèmes herbagers et pastoraux, de systèmes de polyculture-élevage ou de grande cultures ;

- **des mesures localisées** : à l'image des anciennes MAE territorialisées (MAET), ces mesures sont constituées d'engagements pris sur les parcelles où sont localisés les enjeux ;
- **des mesures de protection des ressources génétiques** : protection des races menacées de disparition (PRM), préservation des ressources végétales (PRV), amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles domestiques pour la préservation de la biodiversité (API).

Parmi l'ensemble des MAEC, les pratiques concernant plus précisément la préservation de la qualité des eaux sont répertoriées dans le tableau ci-dessous. Il comprend également l'impact des pratiques, les indicateurs de références décrivant les caractéristiques générales et l'état de la ressource en fonction des enjeux environnementaux et les indicateurs de réalisation indiquant quant à eux le nombre de bénéficiaires et les surfaces contractualisées.

Tableau 1 : Typologie des pratiques concernant la préservation de la qualité des eaux et de la biodiversité, pratiques analysées et impacts - Source : Oréade-Brèche

Typologie des pratiques – préservation de la qualité des eaux	Détails des pratiques analysées	Impacts sur la ressource	Indicateurs de référence/ de réalisation
Réduction des apports d'intrants	Réduction des engrais azotés ou phosphatés, des phytocides	Amélioration de la qualité de l'eau pour la consommation des humains ou des animaux	Bilan brut des éléments nutritifs → Excédent d'azote/de phosphore en kg/ha
Réduction de pesticides vers les eaux et bonne gestion de la fertilisation azotée			Pollution par les nitrates/pesticides → évolution annuelle des concentrations de nitrates/pesticides dans les eaux souterraines et de surface
Création ou entretien d'infrastructures écologiques	Mise en place d'une couverture herbacée en hiver, d'une culture intermédiaire, haies, talus, bosquets, etc.	Amélioration de la qualité de l'eau pour les habitats aquatiques	Surfaces totales engagées en ha Surface à risques d'érosion des sols (T/ha/an)
Diversification des rotations, maintien des prairies	Conversion des terres arables en prairie, maintien des prairies		

A titre d'exemples, les mesures suivantes ont été désignées comme étant les plus efficaces sur les territoires de Bretagne et de Normandie, après que des études sur l'efficacité des mesures aient été menées :

Tableau 2 : les mesures les plus efficaces sur les territoires de Bretagne et Normandie - Source : entretiens SMGBO (Syndicat Mixte du Grand Bassin de l'Oust), SERPN (Syndicat d'eau du Roumois et du plateau du Neubourg) et Eau de Paris.

Territoire	Bretagne	Normandie
Types de mesures les plus efficaces	Bocages, haies, talus : efficaces contre le ruissellement de l'eau	Couverture permanente des sols (prairies ou semi direct d'une culture) : efficace contre le ruissellement de l'eau et l'érosion, diminution de transfert de phosphore vers le réseau hydrographique (cours d'eau, fossé circulant...);
	MAEC Systèmes (herbagers et pastoraux, grandes cultures, etc)	Changement de système de polyculture-élevage bovins : réduction de la part de Maïs dans les exploitations, augmentation de la part de prairie et autre culture sans intrants, réduction de l'usage des traitements phytosanitaires.

Le niveau des aides déterminé varie de manière significative entre les différents États membres de l'UE. Ces écarts traduisent des arbitrages politiques concernant la part de la SAU et les budgets à consacrer aux MAEC. Techniquement, les montants des paiements, qui sont soumis à la CE pour validation, doivent être calculés en respectant la règle des surcoûts et des manques à gagner établie par l'OMC et reprise dans la PAC. En France, la rémunération par hectare est comprise entre 50 et 900€, selon l'exigence environnementale des mesures et selon les couverts visés. Les aides en faveur de l'Agriculture Biologique et les MAEC peuvent faire l'objet d'un plafond financier, limitant le nombre d'hectares (ou le nombre d'éléments pour certaines MAEC) qui peuvent bénéficier de l'aide.

4.2. Analyse institutionnelle et mécanisme d'attribution

La territorialisation de l'action publique interroge à la fois les caractéristiques des territoires d'action et les relations entre les différentes échelles d'intervention de mise en œuvre des aides : l'échelle nationale représentée par l'État et ses services déconcentrés, et l'échelle locale représentée par une grande diversité d'acteurs locaux (syndicats d'eau potable, intercommunalités, Chambres départementales d'agriculture, agriculteurs, élus, associations, ...). La mise en œuvre en France de la PAC 2014-2020, avec une intervention importante des services de l'État et le transfert de l'autorité de gestion aux régions, s'est traduite par une imbrication entre les différents acteurs et une grande complexité dans la gestion des fonds de la PAC.

Le FEADER (**fonds européen agricole pour le développement rural**) finance la politique de développement rural, qui constitue le second pilier de la PAC. L'intervention du FEADER, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, contribue au développement des territoires ruraux et d'activités agricoles plus respectueuse des écosystèmes, plus compétitives et plus innovantes. Pour servir ces objectifs transversaux, le Règlement de développement rural (RDR) définit les priorités du développement rural.

L'Etat et les agences de l'eau sont cofinanceurs des aides accordées aux agriculteurs. Le Ministère de l'agriculture s'assure de l'application de la PAC en France, appuyé par les services déconcentrés. Au niveau régional, il s'agit des DRAAF (**Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt**) et au niveau départemental des DDT(M) (**Directions Départementales des Territoires et de la Mer**).

La mise en œuvre de la politique de développement rural se fait sous la responsabilité des régions pour la programmation 2014-2020. En effet, la réforme de la PAC a permis de donner aux régions un rôle d'autorité de gestion du FEADER, avec une attribution d'une enveloppe budgétaire par la **Commission Européenne** (CE) à chaque autorité. En France, chaque région peut à ce titre construire son **Programme de Développement Rural** (PDR). La région décide du contenu de ce programme, des mesures à mettre en œuvre sur leurs territoires et est responsable de la gestion et de la mise en œuvre efficace, effective et correcte du programme ainsi que de son suivi. Les autorités de gestion élaborent leur PDRR (**Programme de Développement Rural Régionaux**) en concertation avec les acteurs locaux, et réalisent notamment :

- un diagnostic des besoins à couvrir sur le territoire du programme ;
- la justification du choix des mesures ouvertes dans le PDRR pour répondre aux priorités de l'UE et aux besoins du territoire ;
- un descriptif du contenu des mesures dans le contexte local, en accord avec le règlement européen et le cadre national quand il s'applique.

Les régions peuvent néanmoins décider de déléguer une partie de la gestion (notamment l'instruction des dossiers des demandes d'aide, ainsi que le contrôle) à d'autres organismes (DDT, DRAAF). Les services instructeurs et de contrôle sont chargés de gérer les demandes dans le cadre fixé par l'autorité de gestion.

La chaîne d'attribution des aides agricoles est effectuée par l'**Agence de Services et de Paiement** (ASP), le principal organisme payeur de la PAC en France (du **Fonds Européen Agricole de Garantie** (FEAGA) et du FEADER). A ce titre, elle verse aux agriculteurs les aides couplées et découplées du premier pilier, ainsi que les aides du développement rural du second pilier (dont MAEC). La gestion des aides agricoles à l'ASP est confiée à la **direction des interventions rurales, agricoles et pêche** (DIRAP). La DIRAP est scindée en deux : d'un côté, la **direction des soutiens directs agricoles** (DSDA), chargée des « aides surfaciques » et de l'autre, la **direction du développement rural et de la pêche** (DDRP), chargée des « aides non surfaciques » du second pilier. L'ASP dispose d'un réseau de 17 délégations régionales, distinct de celui du ministère de l'agriculture. Ce réseau est chargé de réaliser les contrôles et de suivre les programmes de développement rural (PDR). Dans la gestion de l'attribution des aides, une relation triangulaire est instituée entre :

- l'organisme payeur (l'ASP) ;
- les services déconcentrés (les DDT(M)), sous le contrôle hiérarchique du ministère de l'agriculture et auxquels l'ASP délègue notamment l'instruction des demandes ;
- le ministère de l'agriculture, à la fois tutelle de l'ASP et autorité hiérarchique des DDT(M).

Le calendrier d'attribution des aides théorique¹ est le suivant. En mai de l'année n, les dossiers de demandes d'aides sont déposés par les agriculteurs, accompagnés dans leur démarche par des conseillers techniques agricoles et les Syndicats d'eau des collectivités territoriales. L'ASP est chargée de la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs mais elle délègue aux DDT(M) la réception et l'instruction des demandes.

¹ La France est sujette à de refus d'apurement pour les aides accordées entre 2007 et 2017. En plus des changements réglementaires survenus dans l'attribution des aides du 2^{ème} pilier, l'ASP subit des retards sur les trois dernières années des paiements aux agriculteurs.

Les dossiers sont importés dans les logiciels informatiques fin juin (plus de 300000 dossiers) pour une instruction en fin d'année

L'ASP se charge ensuite de la mise en paiement au 1^{er} trimestre de l'année n+1. En 2017, toutes aides comprises, elle a versé 9 milliards d'euros à 360 000 exploitations agricoles, environ 70000 d'entre elles concernent les MAEC-Bio.

L'ASP est garant de la mise en œuvre de la chaîne de paiement, mais elle délègue aux DDT(M) l'instruction, d'une part, et les contrôles d'autre part :

- les contrôles administratifs (y compris les visites sur place) par les DDT(M), c'est-à-dire ceux portant sur le respect des conditions d'admissibilité
- la sélection des dossiers soumis à un contrôle sur place par les DDT(M) (contrôles réalisés par les **délégations régionales de l'ASP**)
- les contrôles de re-vérification, effectués par les délégations régionales

Schématiquement, la logique simplifiée d'attribution des aides est la suivante.

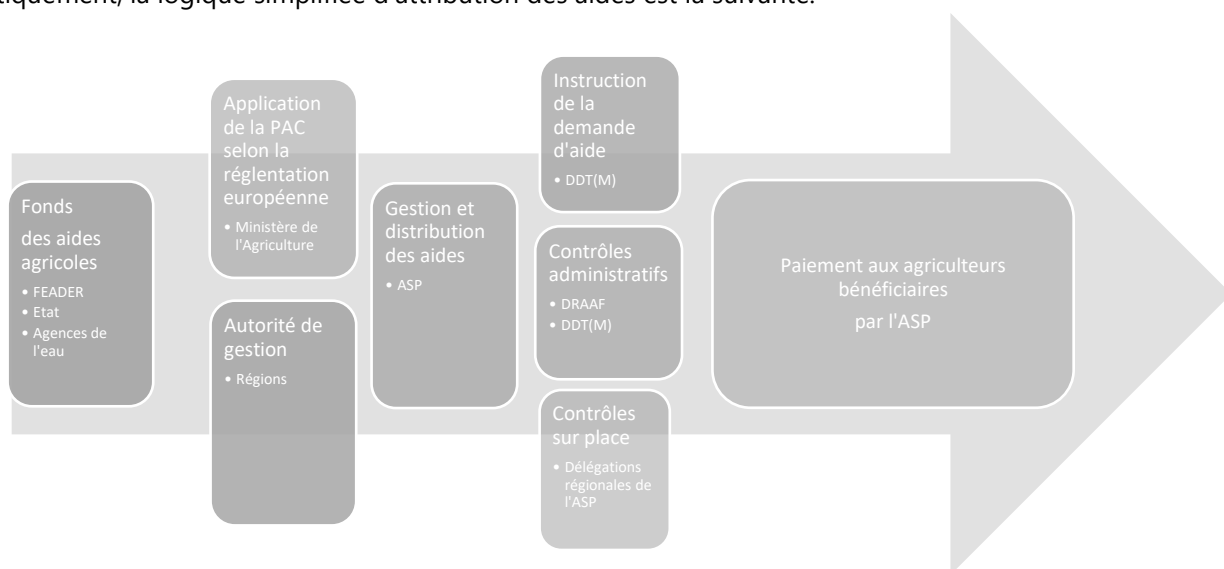


Figure 2 : Circuit de gestion simplifié des aides - Source : entretien avec l'ASP

4.3. Financement des aides

La France est le premier pays bénéficiaire des aides de la politique agricole commune (PAC). Pour la programmation en cours, portant sur les années 2014 à 2020, les aides agricoles destinées à la France s'élèvent à :

- 52,3 Md€ (soit environ 7,5 Md€ par an) au titre du FEAGA, dit « premier pilier », qui finance les paiements directs aux agriculteurs, les mesures régissant ou soutenant les marchés agricoles et d'autres dépenses portant notamment sur les actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles ;
- 11,4 Md€ (soit environ 1,6 Md€ par an) au titre du FEADER, « second pilier », qui contribue aux programmes de développement rural. L'enveloppe FEADER pour la France est la plus importante à l'échelle de l'Union Européenne (source : Commissariat Général à l'Egalité des Territoires, 2014).

Les MAEC sont financées à 75 % par le FEADER (soutien européen), et un cofinancement national de 25% (l'État, le **ministère de la Transition écologique et solidaire** (MTES) et le **ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt** (MAAF), les agences de l'eau ou les collectivités

locales (principalement les Régions, Conseils Régionaux). Un minimum de 30% des montants FEADER doit être affecté à des mesures consacrées à la protection de l'environnement et les engagements définis nationalement doivent être adaptés en fonction des enjeux environnementaux identifiés dans chaque région. La mesure 10 (celle concernant spécifiquement les MAEC) représente à elle seule 1 826 083 192€ soit 18% du financement public total. La France est aujourd'hui l'Etat membre qui cible la surface en MAEC la plus élevée alors que son budget n'est que le 5^{ème}, derrière l'Allemagne, le Royaume Uni, l'Italie et l'Autriche.

Il y a une volonté forte de développement des aides agricoles, malgré les difficultés auxquelles elles font face, puisque « le montant total des aides publiques consacrées aux MAEC sur la période 2014/2020 est doublé par rapport à la période 2007/2013 » (MAAF). Pour 2018, 82 millions d'euros sont ajoutés pour payer les engagements antérieurs.

5.0. Impact économique, social, environnemental

5.1. Synthèse globale des impacts des MAEC sur la qualité de l'eau

Le bilan de l'impact des mesures sur la ressource en question permet de rendre compte de leur efficacité globale. Ici, on s'intéresse donc à la réduction de la pollution des eaux (de surface et des nappes) par les fertilisants et les produits de traitement utilisés en agriculture.

Les États membres comme la France ont défini des zones à enjeu « qualité de l'eau » à partir des niveaux de pollution ou de la sensibilité des milieux. Les problématiques à traiter diffèrent selon les zones : pollution par les nitrates, les phosphates et/ou les pesticides, etc. Les MAEC permettent de limiter la fertilisation azotée sur les prairies classées en zone humide ainsi qu'une bonne gestion de la fertilisation azotée dans les MAEC système élevage.

Globalement, les études scientifiques menées en France aboutissent d'abord à un constat de réduction effective des intrants grâce aux mesures, même si quelques études concluent que les écarts avec des parcelles non MAE ne sont pas significatifs. Cette réduction des apports et des transferts a des effets plutôt positifs sur la ressource : une amélioration de la qualité de l'eau. Plus précisément, les effets bénéfiques liés aux pratiques mises en œuvre sont la réduction des apports d'intrants ainsi que la réduction des transferts de polluants agricoles. Des mesures réglementaires telles que les bandes enherbées ont notamment prouvé une réelle efficacité dans le piégeage des fertilisants et des pesticides ainsi que dans la dégradation de ces derniers. Les jachères sont également de bons pièges à nitrates et d'autres éléments quand elles sont semées. Leur impact est cependant à nuancer puisque sur des zones de captage avec des transferts rapides de l'eau de surface vers la nappe, les bandes enherbées n'ont pas d'intérêt à part de limiter les dérives de pulvérisation. La conversion des terres arables en prairie et les mesures de couverture des sols en hiver ont des effets significatifs sur la diminution des nitrates. Finalement, l'agriculture biologique, qui utilise moins d'intrants, a également un effet sur la qualité de l'eau des parcelles où elle est pratiquée. Les études réalisées montrent également l'influence de l'étendue des surfaces contractualisées sur l'efficacité globale. Toutefois dans certaines expérimentations, l'absence d'effets est également constatée ce qui peut signifier un manque d'efficacité des systèmes mis en place ou bien la lenteur des processus d'amélioration.

Les indicateurs agro-environnementaux sont mobilisés pour rendre compte de l'efficacité environnementale des MAE ; cette efficacité compare ce qui a été fait à ce qui était prévu initialement, autrement dit, elle compare les réalisations, les résultats et les impacts réels à ceux qui étaient attendus

ou estimés. Il existe plusieurs types d'indicateurs (en plus des indicateurs de référence et de réalisation préalablement renseignés) :

- Indicateurs de résultats : quantifient les résultats obtenus au regard des objectifs attendus. Ils portent sur la surface ayant fait l'objet d'actions réussies en ce qui concerne les enjeux environnementaux (biodiversité, qualité de l'eau, changements climatiques, ...).
- Indicateurs d'impact : visent à rendre compte des changements sur l'état des milieux (par exemple pour l'amélioration de la qualité de l'eau via une évolution de la balance des intrants).

Les résultats donnés par les indicateurs doivent être pris avec précaution car il est difficile de déterminer une estimation des efforts propres des MAEC sur la ressource. Cependant, l'efficacité des mesures sur la qualité de la ressource ont démontré un impact territorial faible, notamment en raison d'un nombre d'agriculteurs adhérents insuffisant, ou d'effet visible à plus long terme. De ce fait, les mesures ne sont pas efficaces si les coûts pour les financer sont trop élevés par rapport aux bénéfices environnementaux.

Sur le territoire de La Vigne, le suivi assez fréquent de l'eau a permis de constater une tendance à l'amélioration sur un bassin de captages où il y a eu 40% de surface engagées en MAE. Les conséquences à cela est une stabilisation des teneurs en nitrates et, à contexte climatique équivalent, une réduction de quelques mg/L de la moyenne en 2011 par rapport aux années 2000-2001 et aucunes détections au-dessus de la norme pour somme des pesticides depuis 2011 (hors pesticides interdits).

5.2. Peut-on aller vers une analyse coût-efficacité de l'attribution des aides ?

L'analyse coût-efficacité propose de confronter les coûts économiques liés aux MAEC, à son efficacité physique. D'une manière générale, la problématique de cette analyse coût-efficacité consiste à vérifier si les résultats (physiques) obtenus sont à la hauteur des ressources économiques mobilisées. Pour l'application d'une telle méthode, il convient donc de définir au préalable la notion d'efficacité retenue et la nature des coûts à prendre en compte. Dans le cas des politiques agri-environnementales, les coûts (enveloppe budgétaire) sont fixés, il s'agit alors de maximiser l'efficacité du projet, compte tenu de l'enveloppe budgétaire disponible.

La mise en place de politiques environnementales et d'attribution des aides aux agriculteurs entraîne des coûts publics et privés, directs et indirects. Cependant, il n'existe pas de référents sur les coûts à prendre en compte dans le cadre d'une approche coût-efficacité.

Il est important prendre en compte la part des **coûts de transaction** (CT) dans l'estimation des coûts totaux liés à la mise œuvre des MAEC. Selon leur degré d'implication dans la politique agro-environnementale, chacun des agents identifiés supporte des coûts que l'on peut différencier en deux catégories : les coûts de transaction publics, pour les agents publics ou parapublics, et les coûts de transaction privés pour les syndicats, les associations, les entreprises, et les agriculteurs.

Les coûts de transactions publics :

Selon la classification proposée par l'OCDE (2007), trois types principaux de coûts de transaction peuvent concerner les politiques agricoles : les coûts liés à la conception (coûts administratifs), la mise en œuvre (exécution, suivi) et l'évaluation-contrôle. Dans le cas des MAEC, cofinancées à plusieurs

échelles (européen, national), il faut rajouter les « coûts de transaction institutionnels » et de coordination (entre niveaux).

Le rapport de la Cour des Comptes « La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017) : une gestion défailante, une réforme à mener » (juin 2018), souligne que le coût de gestion des aides agricoles européennes estimé à 343 M€ pour les deux piliers en 2017 n'est pas exhaustif car « il n'intègre ni le coût des refus d'apurement pour le budget de l'État, ni le coût supporté par les régions qui ont recruté des personnels supplémentaires ». Ce même rapport offre une estimation des coûts auxquels sont confronté l'État, l'ASP et les régions et montre que le système lié aux paiements des aides est coûteux.

D'après le ministère, en 2016, les coûts de gestion supportés par lui et les organismes payeurs représentent 2,72 % du total des aides distribuées pour le premier pilier (soit 226,3 M€) et 5,80 % pour le second pilier (soit 116,6 M€). Les coûts de gestion du dispositif de paiement des aides agricoles par l'ASP sont très variables ; ils sont calculés par dossier instruit ou payé (indicateurs).

Les coûts de gestion comprennent :

- Les dépenses informatiques de l'ASP, très élevées, témoignant de l'importance du système d'information dans la gestion des aides agricoles et des fonds européens, le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), par le biais de deux outils informatiques (ISIS et OSIRIS) ;
- Les dépenses de personnel, en très forte hausse pour les régions depuis la réforme de la PAC, qui doivent désormais piloter et superviser la gestion des aides FEADER. Il est difficile de réaliser une estimation globale de ces surcoûts pour les régions autorités de gestion. Une estimation des moyens humains (ETP : équivalent temps plein) mobilisés ou financés par les régions autorités de gestion afin de gérer le FEADER a été réalisée en 2016 par Régions de France (tableau 3 ci-dessous).

Tableau 3 : moyens mobilisés par les régions pour la mise en oeuvre du FEADER selon Régions de France (en ETP) - Source Régions de France, 2016

	2015	2016	2017	Evolution 2015-2017
Pilotage- suivi-évaluation (hors instrumentation mais avec RAMO et élaboration - suivi des procédures)				
Effectif total réel (en nombre ETP/an)	69,6	85,7	98,3	41,3%
dont ETP réellement transférés ou compensés	27,2	22,8	21,6	-20,8%
Assistance externe (coût annuel en k€)	0,0	0,0	315,0	
Instrumentation (paramétrage DDMO+tests+ mises à jour +feuilles de calcul+)				
Effectif total réel (en nombre ETP/an)	11,6	23,7	22,7	95,7%
dont ETP réellement transférés ou compensés	1,0	0,0	0,8	-20,0%
Assistance externe (coût annuel en k€)	0,0	250,0	975,0	
Instruction pour l'ensemble du périmètre du PDR				
Effectif total réel Région (en nombre ETP/an)	74,8	104,9	154,1	106,0%
dont LEADER	17,9	29,1	54,9	206,7%
Effectif total réel Région mis à disposition en DDT (en nombre ETP/an)	1,5	13,0	21,0	1300,0%
dont ETP réellement transférés ou compensés	7,0	4,0	3,0	-57,1%
Autres (Responsabilité budgétaire/coordination des contrôles, valorisation temps dédié aux missions interfonds)				
Effectif total	14,5	18,0	34,8	139,9%
dont ETP réellement transférés ou compensés	2,0	3,0	5,8	190,0%
Total Régions PDR hexagone (ETP/an)				
	172,0	245,4	330,9	92,4%
dont mise à disposition en DDT	1,5	13,0	21,0	1300,0%
dont ETP réellement transférés ou compensés	37,2	29,8	31,2	-16,3%
dont LEADER	17,9	29,1	54,9	206,7%
Assistance externe (coût annuel en k€)	0,0	250,0	1290,0	

Selon cette estimation, les régions auraient doublé leur ETP par rapport à 2015, passant de 172 ETP à 331 ETP mobilisés pour gérer le FEADER. La progression est particulièrement visible dans le domaine «

instruction », le nombre d'agents le plus élevé (154, soit 46 % en 2017), suivi du « pilotage » (98, soit 30 %) (Cour des Comptes et communication personnelle avec les membres de l'ASP nationale). Une des raisons évoquées dans l'argumentation des coûts liés à l'instruction est la complexité des mesures et des situations agronomiques et territoriales qui doivent se mettre en place pour bénéficier du paiement. Les collectivités territoriales font également face à des coûts de transaction, puisqu'elle doivent déposer les PAEC, construire les cahiers de charge, faire le suivi.

Les coûts de transaction privés :

La mise en œuvre des MAEC engendre également des coûts pour l'agriculteur lui-même. Les coûts sont estimés sur la base du coût d'opportunité propre à chaque exploitant. En effet, le temps consacré pour préparer le contrat (temps consacré à la recherche de l'information sur la politique agri-environnementale, temps passé à des réunions, etc) entre en concurrence avec le temps consacré par l'agriculteur à la production agricole. L'agriculteur fera l'arbitrage entre ce qu'il gagne et ce qu'il perd en utilisant ce temps soit pour l'application de la politique agri-environnementale, soit pour une autre activité rémunérée. Des échanges avec les agriculteurs (territoire de la Vigne) ont permis de lister 3 types de coûts de transaction principaux liés à la mise en place de nouvelles pratiques : le temps de formation (4jours/an), le temps de recherche de nouvelles filières et expérimentation de nouvelles cultures (8jours/an) et le temps de renseignement des indicateurs (5 jours/an).

D'autres coûts de transaction existent pour les agriculteurs dans le cas où il y a des retards de paiements. Ces retards pèsent sur des exploitations pour certaines déjà fragilisées avec pour conséquence le paiement d'intérêt et de frais annexes, même si un dispositif d'apports de trésorerie remboursables (ATR) a été mis en place pour faire face à ces retards. Compte tenu des retards observés depuis 2 ans, l'Etat a mis en place ces ATR de façon temporaire. Les enquêtes de terrain et ateliers participatifs avec les agriculteurs réalisés peuvent donner une estimation de ces coûts (INRA pour le Lac au Duc, SHC et SERPN pour le Tremblay-Omonville).

Les coûts de transaction élevés, publics comme privés, montrent une défaillance dans le système actuel d'attribution des aides. De plus, ces coûts semblent difficiles à chiffrer et le manque de données ne permettent pas une analyse coût-efficacité. Le recours à des indicateurs d'efficacité pourrait permettre une diminution des coûts de transaction et ainsi une gestion plus coût-efficace.

5.3. Limites et difficultés potentielles des MAEC

Au niveau de la mise en œuvre concrète, les MAEC doivent faire face à de nombreuses difficultés.

Les années 2015, 2016 et 2017 ont été marquées en France par d'importantes difficultés dans la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC). Les 350 000 agriculteurs bénéficiaires des aides de la PAC ont subi des retards dans le paiement des aides du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et plus encore dans le paiement de celles du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) relatives à la programmation 2014-2020. Dans le même temps, l'État a dû faire face à une forte augmentation des refus d'apurement des aides européennes, en raison de défaillances dans leur gestion qui ont pesé, à hauteur de 1,89 Md€, sur les budgets 2015, 2016 et 2017.

De plus, les MAEC reposent sur certaines caractéristiques qui dans son application peuvent être difficiles à mettre en place. Tout d'abord, le critère de conditionnalité qui repose sur le fait qu'une rémunération est versée si la mesure est effectivement réalisée. Ce principe implique des contrôles pour vérifier le respect de l'accord et une sanction en cas de non-respect. Or, en pratique, les contrôles, et plus encore,

les sanctions, ne sont que rarement réalisés. Ces difficultés d'exécution sont liées notamment à la complexité de vérifications (indicateurs, prélèvements) et aux coûts de transaction. Les travaux portant sur l'évaluation de l'efficacité environnementale mentionnent souvent le manque de garantie que constitue la MAEC, dès lors que celle-ci repose souvent sur une obligation de moyens et non de résultats.

Le second est le critère de l'additionnalité : la mise en œuvre de ces mesures doit s'effectuer au-delà des obligations réglementaires des politiques publiques environnementales et doit garantir une amélioration des fonctions écologiques du service mesurée non pas par rapport à un scénario sans aides mais plutôt par rapport à la situation initiale d'état de la ressource. Le bilan des MAEC est considéré comme étant mitigé sur les effets environnementaux.

Concernant les effets économiques et sociaux, ces indicateurs d'évaluation sont à construire et à mesurer. En effet, rien ne dit que les mesures rémunérées améliorent le revenu des agriculteurs, sachant que le paiement est purement compensatoire (à hauteur du manque à gagner). Une étude sur l'impact économique des MAET sur la période 2008-2013 a été menée par Eau de Paris (2014) sur des exploitations de la Vigne. Elle a dévoilé que ces mesures permettent de compenser les pertes de rendements mais n'améliore pas les marges des agriculteurs. D'autres catégories de coûts (coût d'opportunité) sont omis dans le système de paiement. Concernant les indicateurs sociaux, ils sont peu considérés. Il n'est pas clair si le fait de participer à un programme de conservation de la ressource en eau a des effets d'atténuation sur la crise sociale vécue par certains agriculteurs que ce type de paiement pourrait conduire. Le tableau 2 ci-dessous présente la logique d'intervention des MAEC simplifiée ainsi que les éventuelles difficultés auxquelles ces mesures doivent faire face.

Tableau 2 : logique d'intervention des MAEC simplifiée et principaux problèmes potentiels – Source : Oréade-Brèche

Niveau	Union Européenne	États Membres	Agriculteur	Milieu
Logique	Réglementation Budget	Programme Budget	Modification des pratiques	Effets sur sol, eau, biodiversité, paysage, etc.
Éventuelles difficultés	Réglementation inadaptée Budget insuffisant	Programme inadapté Budget insuffisant Niveau aide inadapté Faible ciblage des mesures Institutions peu efficaces	Engagement insuffisant Mesures inefficaces Faible ciblage des mesures Mise en œuvre mauvaise Revenu des aides insuffisant	Effets limités Oubli de domaines prioritaires Difficulté de mesurer les effets Effet souvent sur le long terme

Les principales limites du côté de l'UE et des EM reposent sur un budget alloué trop faible par rapport aux coûts des mesures ainsi que sur une réglementation inadaptée et un cadre juridique strict.

Du côté des agriculteurs, l'engagement est un des problèmes majeurs. On remarque un très faible taux d'adhésion des agriculteurs à ce type de mesures. Or, l'adhésion des exploitants agricoles est pourtant le principal facteur de réussite des projets pour un réel impact sur la ressource en question. L'enjeu est de faire adhérer plus d'agriculteurs pour que l'effort collectif ait un impact significatif sur l'environnement. Le cahier des charges établi par le MAAF s'avère dans la réalité être d'une grande complexité.

Au niveau du milieu étudié, la difficulté réside dans l'inefficacité de certaines mesures et parfois l'impossibilité de mesurer les effets des MAEC, en raison d'impact ayant lieu à long terme. Selon le territoire où la mesure a été mise en œuvre, les effets sur l'amélioration de l'état des milieux aquatiques est négligeable.

A ces limites s'ajoutent d'autres problèmes d'ordre institutionnel : l'absence d'un cadre spécifique légal pour le système de paiement ainsi que l'incertitude et le manque de clarté sur la viabilité du mécanisme d'aides.