



GESTION CONVENTIONNELLE DES ESPACES NATURELS : BAIL RURAL-BAIL NATURE ?

Journée d'étude et d'échange organisée par la SFDE, Strasbourg, le 22 mai 2003

Les outils de la PAC (CTE, CAD, MAE), portée et limites

Véronique Gervasoni
Doctorante
Institut de droit de l'environnement
Université Jean Moulin-Lyon 3

La politique agricole commune est quasiment cinquantenaire, mais c'est seulement en 1985¹ et véritablement depuis 1992² que l'Union européenne a décidé d'encourager une agriculture compatible avec les exigences de la protection de l'environnement. Si, à l'origine, la PAC a réussi à procurer l'autosuffisance alimentaire et à permettre l'exportation des produits communautaires dans le monde entier, dans les années 70, ce sont la surproduction et l'intensification de l'agriculture avec ses effets écologiques néfastes qui commencèrent à se manifester.

La réforme de la PAC engagée en 1992 n'a pas réduit l'intensification, et c'est une nouvelle orientation qui a été proposée en 1999³ pour la période 2000-2006 : le développement rural devient le second pilier de la politique agricole commune⁴. L'agriculture multifonctionnelle, durable,

¹ Règl. (CEE) n° 797/85 du Conseil du 12 mars 1985 mod., concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, *JOCE* 30 mars 1985, n° L 93, p. 1. Cf. sur ce point : *Perspectives de la politique agricole commune. Le Livre vert de la Commission*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1985, 62 p. (Notes rapides de l'Europe verte, n° 33) ; A. COMOLET, Agriculture européenne et environnement, *AVE* 1991/1, n° 1494, p. 8-11 ; Europe agricole. L'environnement sous contrat, *EF* juin 1989, n° 43, p. 5.

² Règl. (CEE) n° 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, mod., concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, *JOCE* 30 juill. 1992, n° L 215, p. 85. Cf. C. BLUMANN, La réforme de la politique agricole commune, *RTD eur.* 1993, p. 247-298.

³ En mars 1999, au sommet de Berlin, l'*Agenda 2000* est adopté.

⁴ Volet important politiquement. Financièrement, il ne représente guère que 10,2 % du budget total consacré à la PAC.
Association agréée de protection de l'environnement

compétitive doit également être capable d'entretenir le paysage et de maintenir l'espace naturel⁵.

Un règlement communautaire a ponctué chaque étape de la politique agricole commune. Le texte du 17 mai 1999⁶ a pour objet de soutenir le développement rural (économie, formation, agroenvironnement); sa mise en œuvre repose sur des plans nationaux approuvés par la Commission. Le plan français⁷ a été approuvé le 7 septembre 2000, puis a été révisé et validé le 17 décembre 2001.

Le financement est apporté par le FEOGA-garantie⁸ comme mesure d'accompagnement de la PAC (30,37 milliards d'euros seront affectés de 2000 à 2006, soit une enveloppe annuelle de 4,3 milliards d'euros)⁹. L'organisme payeur désigné par la France est le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

Le plan de développement rural s'appuie sur deux dispositifs essentiels, le contrat territorial d'exploitation (CTE) et sur les mesures agroenvironnementales hors CTE¹⁰.

1. - Le contrat territorial d'exploitation

La loi du 9 juillet 1999 pose le principe d'une agriculture multifonctionnelle (art. 1^{er}, I)¹¹ et le contrat territorial d'exploitation qu'elle institue en est la pièce maîtresse, l'outil idéal de ce point de vue.

Le CTE est le premier contrat agroenvironnemental dont la dénomination et le régime ont été

⁵ Comm. des Communautés européennes, *Communication au Conseil et au Parlement européen. Indicateurs d'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune*, COM(2000) 20 final, Bruxelles, Commission, 2000, 29 p., § 1.3.1.2, p. 7.

⁶ Règl. (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole et modifiant et abrogeant certains règlements, *JOCE* 26 juin 1999, n° L 160, p. 80 ; Règl. (CE) n° 1750/1999 de la Comm. du 23 juill. 1999 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1257/1999 [...], *JOCE* 13 août 1999, n° L 214, p. 31.

⁷ *Plan de développement durable national français* (PDRN), téléchargeable sur le site du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.

⁸ Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (section garantie, chargée des interventions conjoncturelles).

⁹ 5,32 milliards d'euros sont apportés par le FEOGA à la France pour cette période [4,55 milliards d'euros pour le PDRN et 0,77 milliard d'euros pour les DOCUP objectif 2 (développement socioéconomique)].

¹⁰ Tandis que l'application de la réglementation communautaire précédente (1992) s'appuyait sur les programmes régionaux agri-environnementaux mis en place en grande partie par des opérations locales agri-environnementales (35 000 contrats de 1993 à 2001, pour un montant total de 58,84 millions d'euros : 61 % en OLAE, 17 % pour la conversion à l'agriculture biologique, 8 % pour la reconversion des terres arables, 6 % pour la réduction des intrants, 5 % pour la prime aux races menacées, 3 % pour la diminution de chargement de cheptel : A. HERTH, Avis présenté au nom de la Comm. des Aff. écon., de l'Env. et du Territoire sur le projet de loi de finances pour 2003, *JO Doc.*, AN, sess. ord. de 2002-2003, 10 oct. 2002, n° 258, t. II : Agric., 49 p., p. 13) et au niveau national sur la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE ou prime à l'herbe).

¹¹ « *La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable* » [...] (L. n° 99-574 du 9 juill. 1999 d'orientation agricole, *JO* 10 juill. 1999, p. 10231, rect. *JO* 20 oct. 1999, p. 15647).

établis par la loi et par deux décrets¹² : il est codifié, au même titre que le bail à ferme, dans le Code rural, alors que les textes régissant ses prédécesseurs étaient de simples circulaires, de surcroît non publiées. Cela fait de lui un contrat nommé, caractéristique assez remarquable parmi les techniques contractuelles permettant de gérer des milieux naturels ou l'espace rural. Sa qualification, c'est-à-dire la détermination de sa catégorie et conséquemment du régime juridique qui lui est applicable, est effectuée par la loi : le CTE est un contrat administratif (C. rur., art. L. 341-1, III). Au surplus, cet outil global et rationnel avait vocation à remplacer d'autres contrats agroenvironnementaux.

La procédure de conclusion comporte les deux phases que l'on peut qualifier d'usuelles dans le domaine agroenvironnemental contractuel, c'est-à-dire la définition d'un cadre général suivie de la signature de conventions individuelles (jachère, CTE, CAD). Des orientations sont définies par le ministre de l'Agriculture, après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. Ensuite, le préfet élabore des contrats-types déterminant les mesures-types, une action ou un ensemble d'actions au service d'un même objectif. Des cahiers des charges sont établis pour chaque mesure ou action, qui déterminent l'objectif, les moyens ou les résultats, la contribution financière, les sanctions et les indicateurs pour l'évaluation de la mesure ou de l'action (art. R. 311-2). Les contrats-types, les mesures-types et les cahiers des charges doivent respecter les orientations ministérielles et sont arrêtés par le préfet après avis de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA)¹³.

Dans un second temps, l'agriculteur¹⁴ intéressé doit choisir des mesures-types pour élaborer un projet cohérent de contrat (art. R. 311-2). Pour constituer son dossier, il peut se faire aider par un organisme agréé chargé de cette tâche par convention avec le préfet¹⁵. L'instruction est effectuée sous l'autorité du préfet qui se prononce après avis de la CDOA. Enfin, le contrat territorial

¹² Décr. n° 99-731 du 26 août 1999 mod. la composition de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture, *JO* 27 août 1999, p. 12786 ; Décr. n° 99-874 du 13 oct. 1999 portant mod. du Code rural et rel. aux contrats territoriaux d'exploitation, *JO* 15 oct. 1999, p. 15437 (C. rur., art. L. 311-3, L. 311-4, L. 313-1, L. 341-1, R. 311-1 à R. 311-2 et R. 341-7 à R. 341-17) ; Circ. DEPSE/SDEA n° C 99-7030 du 17 nov. 1999 rel. à la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation. Dispositions pour 1999 (Agric.), 62 p., quatre annexes ; *Dr. Env.*, janv. 2000, n° 75, p. 3, *RDR* 2000, p. 67-70, comm. J.M. Gilardeau ; Circ. DEPSE/SDEA n° C 2000-7027 du 29 mai 2000 rel. à la cohérence entre les actions financées par les offices d'intervention et la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation.

¹³ Section CTE : C. rur., art. R. 313-4, 4° (Décr. n° 99-731 du 26 août 1999 préc.).

¹⁴ Toute personne physique âgée de vingt et un à cinquante-six ans ou toute personne morale exerçant une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du Code rural (art. L. 311-3). Les dispositions réglementaires exigent une qualification agricole (art. R. 341-7), obtenue par diplôme ou par expérience, une situation régulière vis-à-vis des autorisations administratives et des contributions sociales et que le cocontractant n'ait pas fait l'objet de sanctions durant les trois années précédant la signature du contrat, pour des infractions notamment environnementales (réserves naturelles, périmètres de captage, pollution de l'eau, parcs nationaux, sites, installations classées). Quant aux personnes morales, leur objet doit être la mise en valeur d'une exploitation agricole (C. rur., art. R. 341-8).

d'exploitation est signé.

Les CTE sont conclus pour une durée quinquennale par le préfet, représentant l'Etat, et toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du Code rural¹⁶. Le contrat définit la nature et les modalités des prestations de l'Etat, contreparties des engagements de l'exploitant (art. L. 311-3) et comporte une partie consacrée aux engagements socio-économiques et un second volet portant sur les engagements « *dans le domaine de l'aménagement et du développement de l'espace rural et de l'environnement, en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la qualité des sols, les eaux, la nature et les paysages* » (art. R. 311-1, 2°). La participation de l'Etat consiste en des subventions, financées par le fonds spécifique des CTE et payées par le CNASEA, et éventuellement en d'autres concours publics (Offices d'intervention agricole, collectivités territoriales, Agences de l'eau, Office national de la chasse et de la faune sauvage...).

Dans le domaine du contrôle de l'exécution du contrat et des sanctions, les dispositions réglementaires sont plus précises et plus sévères que le dispositif légal. Entre la publication de la loi et le décret, il s'est écoulé trois mois durant lesquels est paru le règlement de la Commission du 23 juillet 1999. Selon la loi d'orientation agricole, le non-respect des engagements du cocontractant entraîne automatiquement l'interruption de l'aide financière - sauf sous forme de prêts - (art. L. 341-1, I). L'article R. 341-15 prévoit, quant à lui, que les subventions étatiques puissent être interrompues, mais également réduites ou supprimées. L'arrêté établit une gradation des sanctions, déterminées de manière minutieuse s'agissant de négligence ou de fraude, mais de façon évasive quant au non-respect des engagements¹⁷. Quant à la résiliation-sanction, elle est conçue comme une

¹⁵ C. rur., art. R. 341-10 et R. 313-18.

¹⁶ « *Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation [...].* »

¹⁷ Arr. 8 nov. 1999 mod., rel. aux aides accordées aux titulaires des contrats territoriaux d'exploitation par le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation, art. 6, JO 9 nov. 1999, p. 16684. La fausse déclaration par négligence grave est réprimée par une exclusion des soutiens pour l'année considérée et, si elle est faite délibérément ou par fraude, l'exclusion est répétée pour l'année suivante ; la sanction pour l'écart entre la superficie déclarée et la superficie déterminée est modulée en fonction du taux de l'écart : s'il est minime (inférieur ou égal à 3 %), l'exploitant devra rembourser les sommes indues pour l'année, augmentées des intérêts au taux légal ; si l'écart est significatif (de plus de 3 % à 20 %), le cocontractant devra en sus verser des pénalités établies au double de l'écart constaté ; si l'écart est majeur (au delà de 20 %), le remboursement total est exigé pour l'année ou les années incriminées, augmenté des intérêts au taux légal. En revanche, en cas de non-respect des engagements, « *les pénalités sont calculées de façon indépendante pour chaque mesure* » sans plus de précision. Si le règlement 1750/1999 prévoit bien les mêmes sanctions reprises par l'arrêté pour les fausses déclarations, il exige que les sanctions déterminées par les Etats membres pour les violations des obligations souscrites soient « *effectives, proportionnées et dissuasives* » [Règl. (CE) n° 1750/1999 de la Comm. du 23 juill. 1999 portant modalités d'application du règl. (CE) n° 1257/1999 [...], art. 48, 3, JOCE 13 août

mesure exceptionnelle, dès lors que cette prérogative - facultative - du préfet, est exercée après la présentation des observations de l'exploitant et l'avis de la CDOA, et n'est applicable qu'au seul cas où les engagements non respectés sont suffisamment importants pour remettre en cause la cohérence du contrat (art. R. 341-15).

La disposition du décret afférente au contrôle de l'exécution du contrat est innovante dans le secteur agroenvironnemental français¹⁸. En effet, les services déconcentrés de l'Etat ou le CNASEA exercent un contrôle sur pièces et sur place¹⁹ et si d'aventure l'exploitant s'opposait au contrôle, les aides dont il bénéficie seraient suspendues²⁰.

Le bilan des contrats territoriaux d'exploitation n'est apparemment positif que sur le plan arithmétique. Le démarrage des CTE a été lent²¹. C'est au printemps de l'année 2001 qu'ils ont pris leur essor²², puisque leur nombre a été multiplié par sept en moins de deux ans : en juin 2002, les contrats signés atteignaient le nombre de 26 365²³. En revanche, dans le secteur social²⁴, sur le plan écologique et du point de vue budgétaire, le résultat serait négatif.

1999, n° L 214, p. 31].

¹⁸ Le contrôle des plans de développement durable, préfigurant les CTE, s'avérait sommaire : examen des pièces comptables et de la comptabilité matière ; visite annuelle *in situ* pour un point verbal avec l'exploitant (Circ. DERF n° 95-3011 du 12 juill. 1995 rel. aux plans de développement durable. Phase de contractualisation expérimentale, annexe 6). Celui des contrats de jachère « environnement et faune sauvage » était peu poussé : dans le cas du contrat classique, le contrôle était effectué, l'été, par les services de l'Etat ou un établissement public, tel que l'Office national interprofessionnel des céréales. Quant au contrat adapté, un second contrôle était effectué, en automne-hiver, par des gardes nationaux de la chasse et de la faune sauvage, afin de vérifier la présence hivernale du couvert, le respect du cahier des charges et la non-récolte du couvert.

¹⁹ Art. R. 341-17. Les contrôles sur pièces sont dénommés « *contrôles administratifs* » par l'arrêté et la circulaire de novembre 1999. Ils consistent en des vérifications croisées sur les parcelles et les animaux faisant l'objet de soutiens ; ils sont effectués au moment du dépôt du dossier et chaque année à la réception des pièces justificatives adressées par l'exploitant (déclaration de surfaces). Les contrôles sur place ne concernent chaque année qu'au moins 5 % des bénéficiaires et ne portent que sur les engagements et obligations « *qu'il est possible de contrôler au moment de la visite* » (Arr. 8 nov. 1999 mod., préc., art. 5 *in fine*). Le contrôle n'est pas véritablement systématique. Mais l'arrêté se contente de reprendre les art. 47 et 48 du règlement communautaire précédemment évoqué (Règl. (CE) n° 1750/1999 de la Comm. du 23 juill. 1999) qui se fonde sur un système intégré de gestion et de contrôle établi [Règl. (CEE) n° 3508/92 du Conseil, du 27 nov. 1992 mod., établissant un système intégré de gestion et de contrôle rel. à certains régimes d'aides communautaires, JOCE 5 déc. 1992, n° L 355, p. 1 ; Règl. (CEE) n° 3887/92 de la Comm., du 23 déc. 1992 mod., portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle rel. à certains régimes d'aides communautaires, JOCE 31 déc. 1992, n° L 391, p. 36].

²⁰ Ce n'est pas la totalité des aides, mais ce sont les soutiens aux mesures de développement rural pour l'année qui sont suspendus, uniquement pour l'année considérée. Des pénalités supplémentaires peuvent être appliquées (Arr. 8 nov. 1999 mod., préc., art. 6).

²¹ Compliqué pour partie par le processus d'élaboration et d'approbation du PDRN. Au 31 décembre 2000, on ne comptait que 3 730 CTE signés : CNASEA, *Rapport d'activité 2000*, Issy-les-Moulineaux, 2001, 89 p., p. 33.

²² Au 31 décembre 2001, les CTE signés étaient au nombre de 18 733 : CNASEA, *Rapport d'activité 2001*, Issy-les-Moulineaux, 2002, 105 p., p. 26.

²³ *CTE-Hebdo*, 4 juin 2002, n° 97.

²⁴ La dimension sociale a été peu prise en compte : seulement un emploi familial sur quatre consolidé, un emploi créé pour quinze CTE signés (*Le contrat territorial d'exploitation. Premières analyses*, Paris, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche-CNASEA, 2001, 8 fiches, fiche 3, p. 6-7).

S'agissant du diagnostic environnemental des CTE, différentes évaluations conviennent qu'il n'est guère favorable²⁵ : l'audit effectué par le COPERCI²⁶ a montré que la finalité économique des CTE a été souvent privilégiée au détriment de la fonction écologique²⁷. Le premier rapport d'analyse des CTE, paru en novembre 2001, laissait déjà paraître que l'effort financier n'était pas principalement porté sur les aspects environnementaux. Les aides aux investissements et aux dépenses (hors apports extérieurs) étaient principalement affectées au volet socio-économique (7 622,45 euros en moyenne par contrat sur un total d'aides de 10 534,23 euros) contre 2 911,78 euros en moyenne par contrat au volet environnemental et territorial. Les aides annuelles s'élevaient en moyenne à 5 533,9 euros par contrat, en contrepartie du respect des cahiers des charges agroenvironnementaux²⁸. Par ailleurs, quelques « dysfonctionnements »²⁹ ont eu lieu. Des chercheurs de l'INAPG, qui se sont attachés à l'étude des trois CTE-types pour les grands secteurs productifs du département meusien (lait, grandes cultures et viande bovine)³⁰, constatèrent la participation prépondérante des organisations coopératives à la rédaction des projets, la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt et la Chambre d'agriculture étant dans l'impossibilité matérielle de la prendre en charge³¹. Dans le cas du contrat-type « Production de lait de qualité en préservant l'environnement », l'accent a été mis principalement sur le renforcement de la qualité du produit : l'essentiel de l'aide financière a été attribué à la « qualification laitière » recommandée par l'organisme de coopération en ce domaine et destinée à satisfaire les cahiers des charges de la clientèle. Le volet environnemental n'était proposé, à titre optionnel, qu'aux éleveurs accédant au niveau 3 (le plus élevé de la qualification, atteint par des entreprises productives et très équipées) et s'avérait plus soucieux de la qualification des exploitations et de la certification des produits que de

²⁵ M. LANORD, « Le contrat territorial d'exploitation : un outil pour une agriculture durable ? », p. 95-98 in : Agriculture, faune sauvage et biodiversité, *Faune sauvage*, nov. 2002, n° 256 spécial, 99 p.

²⁶ Comité permanent de coordination des Inspections du ministère de l'Agriculture, regroupant l'Inspection générale de l'Agriculture, le Conseil général du Génie rural, des Eaux et Forêts et le Conseil général vétérinaire.

²⁷ I. NADEAU, Des contrats en jachère, *Env. Mag.*, mars 2003, n° 1615, p. 18-21, spéc. encadré, p. 20.

²⁸ *Le contrat territorial d'exploitation. Premières analyses*, préc., fiche 2, p. 5.

²⁹ Des réflexions sur la pratique des CTE dans d'autres régions font également état d'un délaissement de la gestion des milieux naturels pour privilégier des mesures moins ambitieuses. « Ici [Finistère] la profession a su saucissonner suffisamment les mesures proposées, de telle sorte que c'est la logique du guichet qui prévaut au détriment de la réflexion globale. Et au-delà, dans le long catalogue des actions agroenvironnementales (rendues optionnelles), les actions qui concernent la gestion des espaces sensibles (presque toujours en lien avec l'eau, tourbières, fonds de vallée, ...) arrivent bien après l'entretien des haies, la couverture des sols, le désherbage mixte » : A. CLUGERY, Implication des associations bretonnes dans les CDOA (Assoc. Eaux et rivière de Bretagne), p. 22 in : *Actes du séminaire des membres associatifs des Commissions départementales d'orientation agricole*, Réseau Agriculture de France Nature Environnement (Paris, 9 mars 2002), Paris, FNE, 2002, 33 p., p. 22-25.

³⁰ H. COCHET, S. DEVIENNE (Institut national agronomique Paris-Grignon), La mise en place des contrats d'exploitation dans la Meuse, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, oct. 2002, n° 47, p. 27-41.

³¹ *Op. cit.*, p. 34.

préoccupations écologiques.

Cet audit négatif, la dérive budgétaire³², les écarts constatés (montants variant de un à quatre selon les départements, de 23 000 euros à 93 000 euros par contrat) ont conduit à la suspension de l'examen des contrats par le nouveau ministre le 6 août 2002³³. A la demande des professionnels, notamment de la FNSEA et de *Jeunes agriculteurs*³⁴, les CTE ont été repris en octobre : les contrats signés jusqu'au 15 octobre 2002 (42 000) obéiront au régime antérieur ; les CTE non examinés en CDOA mais dont l'instruction était finalisée au 6 août, les CTE examinés avec avis favorable en commission, mais non signés au 16 octobre (ensemble environ 7 000 contrats), seront soumis à la règle de l'encadrement financier (montant moyen maximal de 27 000 euros par contrat sur cinq ans)³⁵. En septembre 2002, un groupe de travail tripartite³⁶ a été chargé de proposer un nouveau dispositif contractuel recentré sur les enjeux environnementaux prioritaires et doté d'une procédure simplifiée : le contrat d'agriculture durable (CAD).

Ce dispositif, présenté le 29 novembre 2002 aux organisations professionnelles agricoles³⁷, territorialisera les mesures agroenvironnementales à enjeux prioritaires³⁸. Deux actions agroenvironnementales seront contractualisables en hectares ou en ares sur une même parcelle culturale.

Le CAD sera mieux encadré sur le plan budgétaire que le CTE : des enveloppes régionales de droits à engager seront réparties par les Directions régionales de l'Agriculture et de la Forêt entre les départements selon des critères agraires (structures, nombre des exploitations, SAU) et environnementaux (superficie en zone Natura 2000, anciennes OLAE arrivant à échéance, superficie en zones défavorisées, potentialités de conversion en agriculture biologique) ; le montant

³² « *La perspective d'un CTE non plafonné, ouvert aux 600 000 agriculteurs de France était un leurre pré-électoral. Aucun Gouvernement, quelle que soit sa sensibilité, n'aurait été en mesure de dégager les crédits nécessaires pour le financer. 45 000 euros, montant moyen actuel, multipliés par 600 000 contrats, puisque le CTE était réputé accessible à tous, répartis sur 5 ans, cela représente 5,4 milliards d'euros par an, soit plus que le budget actuel du Ministère* » : Discours du Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales au colloque « Acteurs de nos montagnes », Clermont-Ferrand, 5 décembre 2002.

³³ Une circulaire enjoint aux DDAF de « *suspendre temporairement [...] l'examen des dossiers de CTE en CDOA* ».

³⁴ Cf. sur ce point : *Le Monde*, 3 sept. 2002, p. 11 et 7 sept. 2002, p. 13.

³⁵ 38 209 CTE étaient signés au 27 septembre 2002 : <http://www.cte.agriculture.gouv.fr/04/chiffres/#1>.

³⁶ Composé de représentants de l'administration, d'organisations professionnelles agricoles et de collectivités locales.

³⁷ Cf. également : Rép. min. Agric., *JO Déb.*, AN, sess. ord. 2002-2003, 2^e séance du 3 déc. 2002, CRI 4 déc. 2002, n^o 68 [2], p. 6060-6061 ; Rép. min. Agric. n^o 4638, *JO QR*, 20 janv. 2003, n^o 3, p. 334 ; Note de présentation du CAD : http://www.agriculture.gouv.fr/actu/doss/com291102_1.htm.

³⁸ Un contrat-type territorialisé environnemental, un contrat-type territorialisé environnemental et socio-économique ou un contrat-type départemental (conversion à l'agriculture biologique, préservation des races menacées) seront proposés (Circ. DEPSE/SDEA n^o C 2003-7007 du 12 mars 2003 rel. aux modalités d'élaboration des contrats-types définissant les actions à contractualiser dans les contrats d'agriculture durable). Le territoire sera défini par référence à des notions ou unités écologiques : bassin versant, zone vulnérable, unité paysagère, parc national, parc naturel régional, etc.

moyen par contrat sera fixé à 27 000 euros sur cinq ans. Les DDAF auront l'obligation de respecter une moyenne départementale, pour l'ensemble des CAD signés, moyenne déterminée en fonction des crédits du Fonds de financement et de la contrepartie communautaire correspondante.

Les CAD prendront le relais des opérations locales agroenvironnementales arrivant à expiration et serviront la mise en œuvre du réseau Natura 2000, une moyenne d'aide pouvant être prévue par contrat spécifique, pour tenir compte des contraintes écologiques plus lourdes ; en revanche, l'ensemble des CAD conclus dans le département restera soumis à la moyenne des 27 000 euros³⁹.

2. - Les mesures agroenvironnementales hors CTE/CAD

Ces engagements agroenvironnementaux simples⁴⁰ prennent la suite de différentes mesures égrenées depuis les années 90 et qui ont été absorbées par le CTE (conventions du Fonds de gestion de l'espace rural), seront prorogées par des contrats d'agriculture durable (OLAE) ou bien encore subsistent en parallèle pour des personnes qui ne souhaitent ou ne peuvent souscrire un contrat territorial d'exploitation (prime herbagère agroenvironnementale). Sans la nouveauté apportée par le CAD, on pourrait bel et bien considérer que le régime antérieur au CTE a été restauré et que le style baroque fait à nouveau irruption dans le paysage agroenvironnemental.

Le bénéficiaire est une personne physique ou morale (mettant des terres à disposition d'exploitants de manière indivise) exerçant une activité réputée agricole (C. rur., art. L. 311-1), qui n'a pas subi de condamnation pénale définitive notamment pour des infractions portant atteinte à l'environnement dans les trois années précédentes, qui est en règle du point de vue des autorisations d'exploitation nécessaires et en situation régulière du point de vue de la protection sociale.

L'engagement est souscrit auprès du préfet pour une durée minimale de cinq ans : l'exploitant choisit un ensemble d'actions agroenvironnementales parmi celles qui ont été proposées dans le cadre de CTE (mesures-types). Des mesures de contrôle et des sanctions similaires au CTE sont établies. Quelques différences peuvent cependant être relevées qui tiennent aux conditions de

³⁹ Il faut souhaiter que la réduction et la simplification des engagements agroenvironnementaux ne se traduisent pas par une minoration des prestations en faveur de la biodiversité au profit des mesures de lutte contre l'érosion et de protection de l'eau. En effet, c'est en ce sens que les modifications nécessitées par le plafonnement des aides paraissent être interprétées : I. NADEAU, Des contrats en jachère, *Env. Mag.*, mars 2003, n° 1615, p. 18-21, spéc. p. 20-21.

⁴⁰ Décr. n° 2002-865 du 3 mai 2002 rel. aux engagements agroenvironnementaux et fixant les conditions de souscription des personnes physiques et morales, *JO* 5 mai 2002, p. 8908.

souscription (pas de condition d'âge) et au paiement⁴¹. De même, le mot *contrat* n'est pas utilisé par le décret du 3 mai 2002, qui préfère l'expression *engagement agroenvironnemental* du règlement communautaire du 17 mai 1999. Cependant, le vocabulaire contractuel prévaut comme l'atteste l'emploi des termes *avenant* et *résiliation*.

Le CTE devait faire disparaître les contrats de prime à l'herbe. Pour autant, le dispositif a été réaménagé mais n'est pas supprimé.

Le système dit de la « *prime à l'herbe* » (prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs, PMSEE) a été mis en place pour soutenir l'élevage bovin extensif, notamment dans les zones de montagne, à partir de 1992. L'agriculteur, personne physique ou groupement pastoral, devait souscrire un engagement contractuel quinquennal pour bénéficier de la prime⁴² qui rémunérait certaines prestations. La contrepartie financière était calculée en fonction du chargement ; elle était inférieure à 300 francs par hectare (45,73 euros), lorsque le chargement était compris entre 0 et 0,6 unité de gros bétail par hectare de superficie fourragère, et égale à 300 francs au delà. Toutefois, la prime était plafonnée à 30 000 francs (4 573,47 euros) par exploitation individuelle ou par associé d'un groupement agricole d'exploitation en commun⁴³.

Pour être éligible, le chargement des terrains ne devait pas excéder 1,4 unité de gros bétail par hectare de superficie fourragère et l'exploitation devait présenter un taux de spécialisation en prairies d'au moins 75 % dans la surface agricole utile. En outre, le bénéficiaire ne pouvait réduire la surface totale des prairies, ni la part de surfaces toujours en herbe ; il s'obligeait à récolter l'herbe (pâture ou fauche) et à assurer l'entretien de la surface primée, ainsi que des haies, fossés et points d'eau. Depuis 1998, il était en sus tenu de limiter la fertilisation azotée minérale à moins de 70 unités par hectare de superficie du système d'élevage et à maintenir la surface toujours en herbe sur les mêmes parcelles pendant les cinq années⁴⁴, ce qui était bien le moindre pour prétendre opérer une extensification. Des prescriptions complémentaires pouvaient être précisées par arrêté dans des zones sensibles (Décr. préc., art. 5). Enfin, le régime des sanctions était étoffé et aggravé, ce qui

⁴¹ Le montant unitaire des aides est minoré de 20 % (sauf pour les superficies souscrites pour un document d'objectifs Natura 2000 si le total des superficies est inférieur à une demi-surface minimum d'installation ou à 20 % de la surface agricole utile de l'exploitation ; sauf pour les superficies engagées en OLAE si l'engagement agroenvironnemental nouveau porte sur les mêmes superficies).

⁴² Décr. n° 93-738 du 29 mars 1993 instituant une prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs, *JO* 30 mars 1993, p. 5591, puis reconduction pour la période 30 avr. 1998-30 avr. 2003 : Décr. n° 98-196 du 20 mars 1998 instituant une prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs, *JO* 22 mars 1998, p. 4308. Cf. Prime à l'herbe et pastoralisme, *BIMA*, nov. 1997, n° 1466, p. 15-16 ; Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs, *BIMA*, mai 1998, n° 1471, p. 30.

⁴³ Décr. 20 mars 1998, préc., art. 11.

⁴⁴ Décr. 20 mars 1998, préc., art. 4.

constitue une litote pour décrire une amélioration de la situation antérieure. Pour autant, la Cour des comptes des Communautés européennes a mis l'accent sur le chaînon manquant entre prescriptions et sanctions : s'agissant de la prime à l'herbe, elle a constaté qu'aucune vérification régulière des sols ou de l'eau n'était effectuée et que l'Etat, arguant de l'impossibilité de procéder à cette opération, se contentait de la déclaration de l'exploitant sur la quantité d'engrais utilisés⁴⁵.

Alors que le financement communautaire arrivait à échéance en 1997, le Gouvernement milita en faveur du renouvellement de ce système⁴⁶, qu'il a pu reconduire, « *après de difficiles discussions* » avec la Commission⁴⁷, et moyennant une amélioration de la fiabilité du procédé.

En 2001, 182,9 millions d'euros (88,3 millions d'euros de crédits nationaux) ont été consacrés à la prime à la herbe, intéressant 74 000 bénéficiaires et portant sur 4,8 millions d'hectares de prairies⁴⁸. La modification de la réglementation communautaire de 1999 a conduit à réformer le dispositif agroenvironnemental français s'appuyant sur les CTE et sur les mesures agroenvironnementales définies par le *Plan national de développement rural*. Le système de la prime à l'herbe a donc pris fin le 30 avril 2003. La Commission a refusé sa reconduction pure et simple car l'étude d'impact sur l'environnement réalisée dans le cadre des évaluations exigées par la réglementation ne l'a pas convaincue de l'intérêt agroenvironnemental de cette mesure, analysée par surcroît comme une mesure de soutien de marché et non comme une aide environnementale⁴⁹.

Pour compenser la disparition du système de la prime à l'herbe, le précédent Gouvernement envisageait de proposer des CTE à ses bénéficiaires. Deux avantages pouvaient convenir aux intéressés : la charge maximale en UGB était plus facile à respecter, c'est-à-dire moins contraignante⁵⁰ ; le montant de la rémunération était deux fois plus élevé⁵¹. Mais les éleveurs étaient

⁴⁵ Cour des comptes des Communautés européennes, Rapport spécial n° 14/2000 sur la PAC et l'environnement, *JOCE* 8 déc. 2000, n° C 353, p. 30.

⁴⁶ « *La prime à l'herbe doit rester le socle des mesures agri-environnementales en France, et ce tant que les systèmes herbagers ne seront pas mieux pris en compte par la politique agricole commune* » : Propos du ministre de l'Agriculture et de la Pêche, au cours de la discussion du budget de 1998 (*JO Déb.*, AN, sess. ord. 1997-1998, 2^e séance 23 oct. 1997, CRI 24 oct. 1997, n° 62, p. 4577).

⁴⁷ Rép. min. Agric. n° 7164, *JO QR*, Sénat, 7 mai 1998, n° 19, p. 1467.

⁴⁸ A. MARLEIX, Rapport fait au nom de la Comm. des Finances, de l'Econ. générale et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2003, *JO Doc.*, AN, sess. ord. 2002-2003, 10 oct. 2002, n° 256, annexe n° 8 : Agric., 102 p., p. 19-20.

⁴⁹ « *En France, s'agissant de la mesure nationale dénommée «prime à l'herbe» et conformément aux mises en garde formulées par la DG Environnement, le montant est trop faible pour empêcher l'abandon des pâturages de mauvaise qualité, et pour les pâturages riches elle représente simplement une aide au revenu des exploitants* » : Cour des comptes, Rapport spécial n° 14/2000 sur la PAC et l'environnement, préc., p. 22, Encadré 4. Egalement : Comm. européenne, *Etat d'application du règlement (CEE) n° 2078/92. Evaluation des programmes agroenvironnementaux*, document de travail n° VI/7655/98, Bruxelles, Commission (DG VI, Agric., Dév. rural II) 1998, 133 p., p. 71 ; A. MARLEIX, Rapport préc., p. 20.

⁵⁰ Notamment dans les régions d'élevage allaitant : 1,8 UGB/ha (CTE) contre 1,4 UGB/ha (PMSEE).

⁵¹ Environ 91,47 euros/ha (CTE) contre 45,73 euros/ha (PMSEE) : Rép. min. Agric. n° 27095, *JO QR*, Sénat, 19 oct.

réticents à s'engager dans un processus contractuel global, selon une procédure qu'ils jugeaient lourde ; ils redoutaient le plafonnement de rémunération des CTE, alors qu'ils acceptaient celui de la prime ; par ailleurs, tous n'auraient pu souscrire un tel contrat compte tenu de leur âge⁵².

Aussi et compte tenu de la nécessité de maintenir l'élevage extensif⁵³, l'actuel ministre a prévu de renouveler l'aide sous une autre forme⁵⁴ : le bénéficiaire de la prime à l'herbe, ou le jeune qui s'installe sur les territoires concernés, souscrira à l'une des mesures agroenvironnementales du *Plan national de développement rural* destinées aux prairies peu productives (mesure 1903) ou à la gestion extensive des prairies (mesure 2001)⁵⁵. Les mesures souscrites devraient donner lieu à une prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) dont le montant moyen à l'hectare sera porté à 68 euros, au lieu de 40 euros, montant moyen à l'hectare pour l'ancienne PMSEE.

2000, n° 41, p. 3567 ; M. JAMBOU, J. MORDANT, J.L. PORRY, *Quel avenir pour l'élevage allaitant ?*, rapport du Comité permanent de coordination des Inspections, Paris, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2001, 66 p., p. 18-19.

⁵² *Quel avenir pour l'élevage allaitant ?*, préc., p. 19.

⁵³ Ainsi, un dixième seulement des éleveurs du Limousin pourraient maintenir leur activité si la prime était supprimée ou n'était pas revalorisée : Rép. min. Agric. n° 2839, *JO QR*, Sénat, 13 févr. 2003, n° 7, p. 554.

⁵⁴ Intervention du Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, le 5 décembre 2002 lors des Journées « Acteurs de nos Montagnes », organisées par *Jeunes Agriculteurs* à Clermont-Ferrand. Cf. également : G. BAILLY, Rapport d'information fait au nom de la Comm. des Aff. écon. et du Plan par la mission d'information sur l'avenir de l'élevage. Enjeu territorial, enjeu économique, *JO Doc.*, Sénat, sess. ord. 2002-2003, 7 nov. 2002, n° 57, 156 p., p. 85.

⁵⁵ Pour une gestion extensive de prairie par fauche (mesure 2001), l'exploitant s'engage à limiter la fertilisation minérale (60 unités) et à n'utiliser le désherbage chimique que de manière spécifique et localisée. Il perçoit en contrepartie une somme de 91,47 euros/hectare/an compensant les pertes de production. Pour le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive (mesure 1903), l'exploitant s'engage à n'effectuer aucun travail du sol et à laisser les parcelles en pâturage raisonné (allotement et déplacement des animaux, respect de limites de chargement, interdiction des traitements phytosanitaires, etc.). Un montant annuel de 68,60 à 137,20 euros, selon la pression pastorale, est alloué par hectare et par an (*Plan de développement rural national*. Annexe B : Mesures agroenvironnementales, Paris, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2000, 96 p., pp. 69 et 72).

Dès l'instauration des premières mesures agroenvironnementales dans les années 90, sous l'impulsion de la politique et du droit communautaires, l'instrument conventionnel a prévalu, recommandé par différents rapports⁵⁶, prenant généralement la forme d'un contrat quinquennal, standard technique, et bien que les bilans précédemment évoqués n'aient pas démontré que les résultats escomptés étaient obtenus⁵⁷.

Le plus perfectionné des contrats agroenvironnementaux a été le contrat territorial d'exploitation. Certes, ambitieux et complexe, il était faillible et perfectible, mais ne méritait pas pour autant une fin radicale aussi rapide. Si le contrat d'agriculture durable apporte les corrections nécessaires, on ne pourra que s'en féliciter, en sachant que ces outils ne pallient pas l'absence de réflexion globale pour une meilleure appréhension de l'environnement par l'agriculture. Cette introspection devrait inclure les dimensions financières et fiscales (l'assiette et le régime de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, par exemple) et s'interroger sur l'articulation entre les méthodes contraignantes (respect des normes) et les techniques contractuelles. Elle pourrait également porter sur la pertinence d'un statut du fermage hermétique aux préoccupations écologiques et pourrait prendre en considération, à tous les niveaux, la diversité des acteurs du monde rural dans la défense d'une agriculture véritablement durable, tant pour la composition des organismes que pour la mise en œuvre des instruments. La discussion à l'automne 2003 du projet de loi d'orientation en faveur du monde rural serait l'occasion de procéder à cette nouvelle démarche.

⁵⁶ M. LEDRU, L'espace rural entre protection et contraintes, *JO CES*, sess. 1994, séance 28-29 juin 1994, 25 juill. 1994, n° 18, 168 p. ; J.F. LE GRAND, *La protection de l'environnement rural*, rapport, Paris, Premier ministre, 1993, 121 p. ; Cellule de Prospective et Stratégie, *Agriculture, monde rural et environnement. Qualité oblige*, rapport à la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Paris, Doc. fr., 1998, 589 p.

⁵⁷ On pourrait également relever que la Cour de justice des communautés européennes ne tenait pas les OGAF pour comme particulièrement performantes : « *Quant aux mesures dites "agri-environnementales", il convient de constater que, ainsi que l'a soutenu la Commission et ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 26 de ses conclusions, elles ont un caractère volontaire et purement incitatif à l'égard des agriculteurs* » (point 26) ; dès lors, elles « *ne sont pas, en tout état de cause, susceptibles de compléter efficacement le régime de protection des ZPS classées exploitant des parcelles situées dans le Marais poitevin* » (point 27) (CJCE, 5^e ch., 25 nov. 1999, Commission c/ Rép. française (aff. C-96/98), concl. N. Fennely (spéc. point 26) ; *Dr. Env.* janv.-févr. 2000, n° 75, p. 5-7, comm. L. Le Corre).

ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT

- CNASEA. - *Rapport d'activité 2001*. - Issy-les-Moulineaux : CNASEA, 2002. - 105 p. (www.cnasea.fr).
- DOUSSAN (I.). - *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?* - Paris : L'Harmattan, 2002. - 485 p. ; DOUSSAN (I.). - Droit, agriculture, environnement : bilan et perspectives ou dépôt de bilan en perspective ? - *Dr. env.* juin 2002, n° 99, p. 156-162.
- DOUSSAN (I.), THANNBERGER-GAILLARDE (E.), THIEBAUT (L.). - L'environnement, objet de contrat entre l'agriculture et la société ? - *Natures Sciences Sociétés* 2000, vol. 8, n° 2, p. 5-15.
- GILARDEAU (J.M.). - De l'agriculture à l'environnement : contrats, initiatives privées. - *RDR* 1992, p. 215-227 ; - Les contrats naturels. - *JCP* 1994, éd. N, 2972.
- HERNANDEZ-ZAKINE (C.). - Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture : l'intérêt général au cœur de l'agriculture. - *RDR* 2000, p. 263-269 (I) ; p. 327-333 (II) ; - De l'affichage au droit : l'analyse juridique des contrats agri-environnementaux. - *RDR* 1998, p. 275-282.

POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

- COMMISSION. - *Communication au Conseil et au Parlement européen. Indicateurs d'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune*. - Bruxelles : Commission, 26 janv. 2000. - 29 p. - (COM(2000) 20 final) ; - *Etat d'application du règlement (CEE) n° 2078/92. Evaluation des programmes agroenvironnementaux*. - document de travail VI/7655/98. - Bruxelles : Commission (Direction générale VI, Agriculture, Développement rural II), 25 nov. 1998. - 133 p. - (Annexes : 52 p.)
- COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. - Rapport spécial n° 14/2000 sur la PAC et l'environnement (2000/C 353/01). - *JOCE* 8 déc. 2000, n° C 353. - 56 p.
- QUINTY (D.). - Le développement rural : nouvelle orientation de la PAC. - *RDR* 2001, p. 204-210.

CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION ET CONTRAT D'AGRICULTURE DURABLE

- Actes du séminaire des membres associatifs des Commissions départementales d'orientation agricole (CDOA). - Réseau Agriculture de France Nature Environnement, Paris, 9 mars 2002. - Paris : FNE, sept. 2002. - 33 p.
- CABROL (V.). - Les contrats territoriaux d'exploitation : une nouvelle tentative de réconciliation de l'agriculture et de l'environnement. - *RDR* 2001, p. 84-93.
- COCHET (H.), DEVIENNE (S.). - La mise en place des contrats d'exploitation dans la Meuse. - *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, oct. 2002, n° 47, p. 27-41.
- COLLART DUTILLEUL (F.). - Les contrats territoriaux d'exploitation. - *RDR* 1999, p. 344-349.
- Le contrat territorial d'exploitation. Premières analyses*. - Paris : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche-CNASEA, 2001 (8 fiches).
- FABER (C.). - Le contrat territorial d'exploitation. - *Env. Mag.* nov. 1999, n° 1582, p. 55.
- GILARDEAU (J.M.). - Commentaire de la circulaire DEPSE/SDEA n° C 99-7030 du 17 novembre 1999, relative à la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation. Dispositions pour 1999. - *RDR* 2000, p. 67-70 ; - Commentaire de la circulaire DEPSE/SDEA n° C 2000-7011 du 22 mars 2000. - *RDR* 2000, p. 252.
- LANORD (M.). - « Le contrat territorial d'exploitation : un outil pour une agriculture durable ? », p. 95-98 in : Agriculture, faune sauvage et biodiversité. - *Faune sauvage*, nov. 2002, n° 256 spécial, 99 p.
- NADEAU (I.). - Agriculture. Des contrats en jachère. - *Env. Mag.*, mars 2003, n° 1615, p. 18-21.
- Note de présentation du CAD* : http://www.agriculture.gouv.fr/actu/doss/com291102_1.htm.

SITES INTERNET

- CNASEA. - <http://www.cnasea.fr>.
- CTE. - <http://www.cte.agriculture.gouv.fr>.

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales. - <http://www.agriculture.gouv.fr>.