



Comment mettre en place une politique de multifonctionnalité et de reconnaissance de la production de biens et services environnementaux par le milieu agricole au Québec?

Rapport final

Pour le ministère du Conseil exécutif

Décembre 2008

Experts en économie de l'environnement et des ressources naturelles

Personnel impliqué et collaboration

Chargés de projet	Jean Nolet, Président, ÉcoRessources Consultants Louis-Samuel Jacques, Chargé de projets en agroalimentaire et environnement
Recherche et analyse	Jérôme-Antoine Brunelle, Analyste en agroalimentaire Maribel Hernandez, Chargée de projets en agroalimentaire et environnement Louis-Samuel Jacques, Chargé de projets en agroalimentaire et environnement Marjolaine Mondon, Assistante de recherche en agroalimentaire Jean Nolet, Président, ÉcoRessources Consultants
Aviseur scientifique	Guy Debailleul, Professeur à Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation, Université Laval, et Associé sénior, ÉcoRessources Consultants

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Au Québec, la Commission Pronovost s'est récemment prononcée sur l'importance de valoriser la contribution de l'agriculture « au développement économique et à la revitalisation du milieu rural ainsi que ses fonctions environnementales, patrimoniales et sociales ». Elle se questionnait aussi sur l'utilisation faite des fonds de sécurité du revenu par les programmes en place, notamment l'ASRA, qui ne semble valoriser que la dimension productive de l'agriculture.

La redéfinition en cours des politiques publiques québécoises découlant notamment de l'impasse financière associée aux modalités de transfert actuelles pourrait avoir un impact sur la viabilité de certaines productions en régions. Dans ce contexte de redéfinition des politiques de soutien, la question du soutien aux producteurs en région est donc posée. Si ces derniers ne sont pas soutenus sur la base des quantités produites, sur quelle base le seraient-ils? Comment conserver un soutien adéquat aux producteurs situés en régions, tout en l'assortissant d'incitatifs, notamment à la productivité et à la prestation de biens et services non marchands (entretien et amélioration des paysages, biodiversité, etc.)? La réponse réside peut-être dans la reconnaissance financière du caractère multifonctionnel de l'agriculture.

Le caractère multifonctionnel de l'agriculture se fonde sur deux éléments essentiels :

- a) L'existence de produits multiples, de base et autres, qui sont conjointement produits par l'agriculture;
- b) Le fait que certains produits découlant de l'activité agricole présentent les caractéristiques d'externalités ou de biens d'intérêt public, le résultat étant que les marchés de ces biens n'existent pas ou fonctionnent mal.

Afin de cheminer vers l'objectif du mandat, trois grands ensembles de fonctions de l'agriculture ont été décrits : les fonctions productives (parfois appelées économiques); les fonctions environnementales (parfois appelées écologiques) et les fonctions sociales.

En ligne avec ces trois grands ensembles de fonctions, une politique de soutien à la multifonctionnalité québécoise devrait s'inscrire dans une démarche plus large de soutien aux producteurs québécois qui répond à certains objectifs fondamentaux, soit, favoriser :

- 1) L'innovation;
- 2) Le dynamisme régional;
- 3) La production de Biens et Services Environnementaux;
- 4) L'efficacité dans l'atteinte des résultats.

Par ailleurs, trois approches économiques permettent d'encourager la multifonctionnalité agricole et de soutenir les régions : les contrats, les compensations et l'écoconditionnalité. Des études de cas en rapport avec ces trois approches montrent que d'autres pays ont mis en œuvre le concept de multifonctionnalité.

Les programmes décrits par les études de cas, puis analysés, sont les suivants : le *Conservation Security Program* (CSP) aux États-Unis; les Contrats d'Agriculture Durable en France; les Prestations Écologiques Requises (PER) en Suisse; et l'Indemnité Compensatoire pour les Handicaps Naturels (ICHN) de l'Union Européenne telle qu'appliquée en France.

On remarque d'abord que la conception des programmes varie en fonction des objectifs visés. Lorsque l'objectif premier est d'augmenter la production de BSE, on constate que les programmes visant la production de BSE favorisent peu l'innovation – là n'est pas leur fonction première. Ces derniers visent plutôt l'adoption de mesures agroenvironnementales plus respectueuses dont l'efficacité a déjà été démontrée.

Les programmes visant les BSE sont particulièrement bien adaptés aux zones d'agriculture intensive, mais prennent mal en compte les retombées sociales de l'agriculture dans les régions périphériques. Par exemple, le programme américain étudié est clairement ciblé sur la production de BSE et met l'accent sur des bassins versants prioritaires. Il permet d'atteindre les objectifs environnementaux, mais aucunement de rémunérer les fonctions sociales de l'agriculture.

Par ailleurs, les programmes européens décrits visent généralement des objectifs plus larges que la simple production de BSE. Ils reconnaissent d'emblée l'utilité sociale de l'agriculture et visent à préserver les activités agricoles en région tout en soumettant les aides octroyées au respect de certaines pratiques environnementales.

On constate en outre que la plupart des programmes étudiés visent à corriger certains signaux de marché en rémunérant des fonctions non marchandes de l'agriculture et que cette rémunération n'est pas fonction de l'efficacité des moyens ou de résultats mesurés.

Maintenant, comment ces programmes font-ils en sorte que l'agriculture participe mieux au dynamisme régional? On remarque que les programmes qui visent à soutenir les régions mettent en œuvre deux principes de base : la modulation, soit l'adaptation des programmes en fonction de la situation de chaque région; et la discrimination positive en faveur de certaines régions.

L'analyse des programmes actuels au Québec enseigne qu'à part quelques exceptions, l'intervention québécoise en agriculture n'a pas suivi la tendance observée dans les dernières décennies aux États-Unis et en Europe quant à l'intégration croissante du soutien à la multifonctionnalité.

Pour remédier à la situation et, en même temps, ne pas pénaliser les régions dans la réforme en cours des programmes de gestion du risque en agriculture, le gouvernement du Québec pourrait intégrer certains éléments caractéristiques dans ses programmes actuels ou en développement :

- Modulation géographique;
- Discrimination positive de certaines régions géographiques;
- Intensité de l'aide différente selon la zone et la filière concernées ainsi que selon la fourniture de BSE;
- Soutien aux producteurs indépendant du niveau de production et des prix, afin de laisser agir les signaux de marché. La rétribution des fonctions économiques ou productives pourrait passer par le support de la production de biens et services marchands, mais mal reconnus par le marché, tels que le développement de nouveaux produits, l'agrotourisme, et certains produits agroforestiers, par exemple;
- Rendre les aides accessibles à toutes les productions;
- Conditionnalité (environnementale, économique et sociale¹) des aides octroyées;
- Accent mis sur les résultats et non sur les moyens, afin d'assurer une plus grande efficacité de la politique et de favoriser l'innovation;
- Mesures claires et bien encadrées qui facilitent les mécanismes d'administration et de contrôle et diminuent les coûts de transaction du programme.

¹ Par exemple par la majoration ou le plafonnement des aides selon le type de structure agricole, la taille de l'exploitation, etc.

Dix étapes qui permettraient d'intégrer ces caractéristiques dans l'intervention gouvernementale québécoise en agriculture sont enfin proposées :

- 1) Définir clairement des objectifs poursuivis par une politique de la multifonctionnalité au Québec;
- 2) Identifier les ressources (financières, humaines, etc.) disponibles;
- 3) Établir une typologie des zones rurales québécoises selon différents critères à définir dont : besoins relatifs en développement économique et social des zones rurales, besoins de protection du patrimoine naturel et culturel, besoins en production de biens et services écologiques par l'agriculture dans ces zones, lutte contre les externalités négatives des activités humaines, dont l'activité agricole, etc.;
- 4) Identifier les principaux enjeux et problématiques (socio-économiques, environnementales, etc.) de chaque région concernée;
- 5) Concevoir un (des) programme(s) adapté(s) aux spécificités régionales québécoises :
 - a. Définir un « catalogue » de mesures et de résultats très clairs donnant droit aux aides en fonction de la problématique régionale. Le nombre et le choix de mesures possibles favorisent le succès de cette approche;
 - b. Identifier les critères de modulation que les administrations régionales pourraient gérer;
 - c. Définir une enveloppe budgétaire par région qui discriminerait positivement certaines régions identifiées à l'étape 3 ci-dessus;
 - d. S'assurer de la cohérence du programme avec les objectifs initiaux de la politique et avec ceux des différents programmes et politiques actuels au Québec (environnementales, sociales, de transport, etc.);
 - e. Faire varier l'intensité du soutien en fonction de la région, mais aussi de la filière, afin de compenser de façon correcte le manque à gagner des producteurs qui décideraient d'adopter des mesures qui feraient diminuer la valeur de leur production (mise en jachère, élargissement des bandes riveraines, etc.);
 - f. Établir des mécanismes de contrôle;
- 6) Identifier les instances régionales qui devraient assurer la responsabilité de l'administration régionale des programmes;
- 7) Pourvoir les régions de ressources financières et humaines suffisantes afin qu'elles encadrent les producteurs agricoles dans la mise en œuvre de leurs projets et qu'elles réalisent les contrôles prévus;

- 8) Appliquer les mécanismes de contrôle et de suivi du programme;
- 9) Évaluer le programme périodiquement afin d'estimer son efficacité dans l'atteinte des objectifs escomptés;
- 10) Tout au long du processus : consulter et communiquer avec les principaux intervenants du milieu.

La notion de multifonctionnalité est relativement nouvelle (fin des années 90). Alors que l'agriculture, depuis des millénaires a été multifonctionnelle, cette notion a fait soudainement surface suite aux questionnements de la PAC. Le Québec vit aujourd'hui une remise en question d'un pan important de ses politiques agricoles. Des questions fondamentales doivent être posées : Quelles sont les motivations du Québec à la mise en place d'une nouvelle approche? Quel est l'objectif visé? Est-ce une façon de soutenir l'agriculture autrement? Que devrait être cet autrement? Quoi qu'il en soit, il faut que le Québec détermine exactement les objectifs qu'il vise à travers la multifonctionnalité. Il faut qu'il identifie ce qu'il privilégie.

D'autre part, la remise en question amène avec elle les notions d'horizontalité et d'approche territoriale, Que signifient ces concepts? Il faudra les définir plus précisément et leur donner une portée. D'après ce que l'on comprend des études de cas, dans le cas de la PAC et de la Suisse, on a allié des objectifs économiques, sociaux et territoriaux. L'équilibre des trois semble important. L'approche territoriale tiendra-t-elle compte de l'agriculture actuelle? Les soutiens au marché vont-ils disparaître ou s'imbriquer dans un paradigme nouveau? Si oui, comment?

Ce rapport a abordé ces questions et tenté d'y apporter des réponses. Sans entrer dans les détails, il suggère une approche équilibrée qui laisse place à la fois à l'agriculture productive qui répond aux signaux du marché tout en respectant les contraintes environnementales qu'établit la société ainsi qu'à une agriculture qui favorise l'occupation de certains territoires.

La mise en place de mesures faisant en sorte d'encourager la multifonctionnalité de l'agriculture nécessitera des changements dans certains principes fondamentaux de l'intervention québécoise en agriculture : le passage à une approche plus territoriale, qui commande à la fois la modulation et la discrimination positive en faveur des régions, est sans doute l'aspect le plus innovant. Si des pays comme la France et les États-Unis l'ont fait, on peut croire que le Québec pourra adapter son intervention, en profitant de l'expérience d'autres pays.

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF	IV
1. CONTEXTE.....	1
2. MANDAT	3
3. À QUOI RÉFÈRE LA MULTIFONCTIONNALITÉ ?.....	4
3.1. Définitions.....	4
3.2. Les différentes fonctions de l'agriculture	4
<i>L'emploi rural</i>	6
<i>Les paysages</i>	6
<i>L'occupation du territoire</i>	7
3.3. Analyse des études de cas et des programmes québécois	7
3.3.1. <i>L'innovation</i>	8
3.3.2. <i>Le dynamisme régional</i>	8
3.3.3. <i>La production de Biens et Services Environnementaux</i>	9
3.3.4. <i>L'efficacité dans l'atteinte des résultats</i>	12
4. LES APPROCHES POLITIQUES POSSIBLES	13
4.1. Contrats	13
4.2. Compensations.....	13
4.3. Écoconditionnalité	14
5. ÉTUDES DE CAS	15
5.1. Études de cas de contrats	15
5.1.1. <i>Le Conservation Security Program (CSP) aux États-Unis</i>	15
5.1.2. <i>Les Contrats d'Agriculture Durable en France</i>	22
5.2. Étude de cas sur l'écoconditionnalité	33
5.2.1. <i>Les Prestations Écologiques Requises (PER) en Suisse</i>	33
5.3. Étude de cas de compensation : Indemnité Compensatoire pour les Handicaps Naturels (ICHN).....	39
6. SYNTHÈSE	42
6.1. Importance relative des paiements	42
6.1.1. <i>CTE / CAD (France)</i>	42
6.1.2. <i>ICHN (France)</i>	43
6.1.3. <i>Paiements directs généraux et écologiques (Suisse)</i>	44
6.1.4. <i>Conservation Stewardship Program – CSP (États-Unis)</i>	44
6.2. Atteinte des objectifs	45
6.3. Caractéristiques des programmes.....	46
7. RECOMMANDATIONS POUR LE QUÉBEC.....	48
7.1. Analyse des programmes actuels	48
7.2. Proposition de projets, de programmes ou de politiques	50
7.2.1. <i>Quels éléments mettre en place?</i>	50
7.2.2. <i>Étapes pour la mise en place d'une politique de la multifonctionnalité au Québec</i>	52
8. DISCUSSION ET CONCLUSION.....	54
BIBLIOGRAPHIE.....	55
ANNEXE 1 : COMPLEMENTS D'INFORMATION SUR LES CONTRATS D'AGRICULTURE DURABLE.....	59
Administration	59
Engagements.....	59
<i>Engagements pour des actions d'investissement ou de dépense</i>	60
<i>Engagements pour des actions agroenvironnementales ou pluriannuelles de protection de l'environnement</i> ..	60
Financement des aides aux investissements et aux dépenses.....	60

<i>Financement des investissements matériels.....</i>	<i>60</i>
<i>Financement des investissements immatériels.....</i>	<i>60</i>
Financement des actions agro-environnementales ou pluriannuelles de protection de l'environnement.....	61
Paievements des aides.....	61
Mécanismes de contrôle	61
ANNEXE 2 : EXEMPLE DE MESURES DE CAD PROPOSEES EN BRETAGNE.....	62
ANNEXE 3 : PROGRAMME D'ASSURANCE STABILISATION DES REVENUS AGRICOLES	63
Mesures d'écoconditionnalité	63
<i>BILAN DE PHOSPHORE.....</i>	<i>63</i>
<i>INTERDICTION D'AUGMENTER LES SUPERFICIES EN CULTURE.....</i>	<i>64</i>
<i>BANDES RIVERAINES.....</i>	<i>65</i>
ANNEXE 4 : LA POLITIQUE NATIONALE DE LA RURALITE – PRINCIPES DE BASE	66

Liste des tableaux

TABEAU 1 : BIENS ET SERVICES ENVIRONNEMENTAUX RECONNUS DANS LA LITTÉRATURE	10
TABEAU 2 : CONTRIBUTION DES PROGRAMMES ÉTUDIÉS À LA MULTIFONCTIONNALITÉ	45

Liste des tableaux

FIGURE 1 : BASSINS VERSANTS ÉLIGIBLES AU CSP EN 2008.....	17
---	----

1. CONTEXTE

L'agriculture a fourni, à travers les millénaires, une grande partie des ressources destinées à couvrir les besoins alimentaires, vestimentaires et énergétiques des hommes et de femmes des quatre coins de la planète. Bien que cette mission première de l'agriculture reste toujours aussi présente, d'autres dimensions de l'agriculture que la quantité produite et les bas prix des produits sont aujourd'hui valorisées, telles : la qualité des aliments, la santé humaine, le bien-être animal, le respect de l'environnement, voire le dynamisme des collectivités.

En effet, le contexte d'instabilité des productions et des marchés, les nouvelles technologies, ainsi que l'émergence de nouveaux défis (changements climatiques, agro carburants, gestion de l'eau, biodiversité, etc.) ont fortement modifié les attentes de la société au regard des activités agricoles. Ainsi, mise à part la production de denrées pour l'alimentation et l'industrie, les agriculteurs québécois doivent désormais assumer une panoplie de fonctions très diverses :

- Fournir aux entreprises de l'économie rurale les ressources dont elles ont besoin pour fonctionner;
- Offrir l'espace et les opportunités pour le développement d'activités touristiques et récréatives;
- Être les gardiens du paysage;
- Protéger le patrimoine naturel et culturel des zones rurales, etc.

Apparu sur la scène internationale en 1992 lors de la conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio de Janeiro), le concept de multifonctionnalité de l'agriculture fait référence aux différentes dimensions productives, sociales et environnementales des activités agricoles. Elle se base sur la reconnaissance des différents rôles de l'agriculture et de sa capacité à participer à la résolution des grands défis mondiaux en termes d'alimentation, d'adaptation aux changements climatiques ou la gestion durable des ressources. L'accent est ainsi mis sur la nécessité de prendre en compte les dimensions non marchandes de l'agriculture.

Au Québec, la Commission Pronovost (2007) s'est récemment prononcée sur l'importance de valoriser la contribution de l'agriculture « au développement économique et à la revitalisation du milieu rural ainsi que ses fonctions environnementales, patrimoniales et sociales ». Elle se questionnait aussi sur l'utilisation faite des fonds de sécurité du revenu par les programmes en place, notamment l'ASRA, qui ne semble valoriser que la dimension productive de l'agriculture.

La redéfinition en cours des politiques publiques québécoises découlant notamment de l'impasse financière associée aux modalités de transfert actuelles pourrait avoir un impact sur la viabilité de certaines productions en régions. Dans ce contexte de redéfinition des politiques de soutien, la question du soutien aux producteurs en région est donc posée. Si ces derniers ne sont pas soutenus sur la base des quantités produites, sur quelle base le seraient-ils? Comment conserver un soutien adéquat aux producteurs situés en régions, tout en l'assortissant d'incitatifs, notamment à la productivité et à la prestation de biens et services non marchands (entretien et amélioration des paysages, biodiversité, etc.)? Pour répondre à ces questions, l'expérience d'autres pays ayant rendu opérationnelles, dans leurs programmes, la multifonctionnalité de l'agriculture et la rémunération des biens et services environnementaux par les agriculteurs doit être étudiée et utilisée.

2. MANDAT

L'objectif principal du présent projet est d'évaluer si une politique de la multifonctionnalité et de reconnaissance de la production de biens et services environnementaux par le milieu agricole au Québec pour soutenir les producteurs situés en régions périphériques pourrait être mise en place et si oui, de quelle manière.

Pour y parvenir, les étapes suivantes seront détaillées :

- Répertorier les programmes visant à encourager la multifonctionnalité agricole et la prestation de biens et services environnementaux par les producteurs agricoles dans certains pays ciblés;
- Décrire les conditions de succès de ces politiques;
- Analyser les composantes du soutien politique québécois qui agissent en faveur ou en défaveur de la multifonctionnalité du secteur agricole;
- Proposer des améliorations au régime québécois en vigueur de façon à favoriser la multifonctionnalité du secteur agricole.

3. À QUOI RÉFÈRE LA MULTIFONCTIONNALITÉ ?

3.1. Définitions

Comme le souligne l'OCDE, le terme de « multifonctionnalité » est utilisé avec des sens différents dans le débat sur les politiques agricoles, selon le pays et le contexte agricole, social et économique. Selon l'OCDE, la définition de la multifonctionnalité doit englober les éléments essentiels qui ont été reconnus par les pays qui en sont membres. Ces éléments sont les suivants :

- a) L'existence de produits multiples, de base et autres, qui sont conjointement produits par l'agriculture;
- b) Le fait que certains produits découlant de l'activité agricole présentent les caractéristiques d'externalités ou de biens d'intérêt public, le résultat étant que les marchés de ces biens n'existent pas ou fonctionnent mal.

3.2. Les différentes fonctions de l'agriculture

La littérature confère à l'agriculture des fonctions diverses, presque innombrables. Aucun classement de ces diverses fonctions ne fait l'unanimité. La présente étude, à l'instar de Royer (2005), regroupe les différentes fonctions de l'agriculture documentées dans la littérature en trois grandes catégories :

Les fonctions productives (parfois appelées économiques) :

- ⇒ Produire des biens alimentaires (OCDE 1998, FAO/Pays-Bas 1999, Laurent 2001, Blanchemanche et al. 2000, Gouin 2000, Hervieu 2002, Delorme 2002, dans Royer, 2005; MAPAQ, 2005)
- ⇒ Assurer la sécurité alimentaire (d'où peuvent découler la sécurité civile et la santé)
- ⇒ Fournir des matières premières aux industries textiles et agroalimentaires (Hervieu 2002, Vounouki 2002, dans Royer, 2005)
- ⇒ Maintenir, voire même développer, l'emploi rural (MAPAQ, 2005)
- ⇒ Soutenir la diversification des activités agricoles (développement de produits de niche, production de petits fruits, vente directe à la ferme, agrotourisme, agroforesterie, production de biocarburants, production de ressources médicinales et ornementales, etc.)

Les fonctions environnementales (parfois appelées écologiques) :

- ⇒ Produire des biens et services environnementaux : qualité et approvisionnement en eau, purification de l'air, formation des sols, renouvellement de la fertilité des sols, protection des sols contre l'érosion, régulation du climat, prévention des inondations et des catastrophes naturelles, régulation des nutriments et leur stockage, contrôle des ravageurs et des maladies, pollinisation des récoltes, résistance de l'écosystème aux espèces invasives, traitement des déchets organiques, préservation d'habitats naturels, entretien du territoire et maintien du paysage, biodiversité (habitat naturel, conservation des terres), réduction des gaz à effet de serre, etc. (Swinton et Zhang, 2005 dans ÉcoRessources Consultants et collab. 2008, MAPAQ, 2005; OCDE 1998, Gouin 2000, Laurent 2001, Blanchemanche et al. 2000, Suisse 2000, Aumand et al. 2001, OCDE 2001, Delorme 2002, Hervieu 2002, dans Royer, 2005)

Les fonctions sociales :

- ⇒ Assurer la sécurité alimentaire
- ⇒ Générer de l'emploi (Laurent 2001, OCDE 2001, Aumand et al. 2001, Delorme 2002, dans Royer, 2005)
- ⇒ Contribuer au maintien, à la viabilité et au dynamisme du tissu social en zone rurale (OCDE 1998, Gouin 2000, Laurent 2001, Blanchemanche et al. 2000, Aumand 2001, Arfini et Donati 2002, dans Royer, 2005)
- ⇒ Développer et maintenir l'occupation et l'aménagement de l'espace et du territoire
- ⇒ Contribuer au bien-être animal² (MAPAQ, 2005)
- ⇒ Préserver et transmettre l'héritage culturel (préservation et transmission des savoir-faire, fourniture d'infrastructures récréatives, préservation des bâtis agricoles et des biens patrimoniaux spirituels, support aux diverses cultures, etc.) (FAO/Pays-Bas 1999, Blanchemanche et al. 2000, Laurent 2001, Suisse 2000, OCDE 2001, dans Royer, 2005; MAPAQ, 2005)

² Il importe de spécifier que la fonction d'amélioration du bien-être des animaux ne fait pas l'unanimité. Cette question relève parfois du débat philosophique (Royer, 2005).

Il est important de signaler que ces diverses catégories et fonctions de l'agriculture sont loin d'être étanches. De plus, elles interagissent les unes avec les autres et elles doivent être conjointes à l'activité première de l'exploitation agricole : la production de denrées agricoles (UQCN, 2002). Qui plus est, autant les fonctions que leur classement dans les catégories font l'objet de débats dans la littérature.

Les discussions touchant l'emploi rural, les paysages et l'occupation du territoire sont particulièrement pertinentes dans le cadre du présent mandat.

L'emploi rural

La prise en compte de l'emploi rural comme objet de multifonctionnalité est controversée. Selon l'OCDE (2001), l'emploi rural est un intrant de la production agricole. Il ne s'agit donc pas d'un produit de l'agriculture.

Toutefois, si on élargit la définition de l'emploi rural pour inclure non seulement les emplois directement créés par l'activité agricole, mais également les emplois et les externalités positives de l'agriculture telles que l'amélioration de la qualité de l'eau, la conservation du patrimoine culturel et naturel, etc., peuvent contribuer à créer (tourisme rural, activités récréatives, etc.), on perçoit mieux son intégration dans le caractère multifonctionnel de l'agriculture.

En effet, dans les régions enclavées ou périphériques, où la société a identifié la nécessité de combattre le dépeuplement, l'agriculture fait partie des activités économiques participant à la viabilité économique de la région. Selon la Commission Européenne (2000), dans ces régions périphériques, le maintien de la viabilité du milieu rural passe dans une large mesure par le soutien du secteur agricole.

Les paysages

Le paysage (sa qualité et son entretien) est souvent mentionné par les intervenants et auteurs s'intéressant à la multifonctionnalité agricole. Cependant, il s'agit d'une des fonctions les plus difficiles à aborder. D'abord parce que leur valorisation est hautement subjective et que peu de moyens permettent de fixer des points de repères. On trouve, en outre, plusieurs exemples d'attributs et d'éléments structurels composant le paysage qui provoquent des réactions opposées et souvent extrêmes : pensons notamment à la valorisation par la population des éoliennes, des silos-tours, des balles rondes enveloppées, des champs de maïs.

De plus, le paysage est souvent catégorisé de différentes façons : parmi les fonctions environnementales en tant que BSE, parmi les fonctions sociales en tant que facteur d'attractivité et plus précisément parmi les fonctions culturelles, en tant que facteur d'attachement et de caractérisation d'un espace. Pour cette raison, on considérera les trois composantes principales du paysage soit les fonctions environnementale, sociale et culturelle.

L'occupation du territoire

L'occupation du territoire est souvent associée à la multifonctionnalité agricole. L'OCDE (2001) ramène d'ailleurs la pertinence de cette fonction au besoin d'occuper certains espaces critiques en périodes de conflit ou de guerre afin de justifier ou consolider l'appartenance d'une zone à un pays, ou encore de le défendre contre un envahisseur. En contexte québécois, la pertinence de cette fonction est assez limitée.

Toutefois, une composante implicite de la fonction « occupation du territoire », soit la participation de l'agriculture à la viabilité et au dynamisme des régions, est centrale dans le présent mandat – elle lui a d'ailleurs donné sa raison d'être. C'est pourquoi cette fonction a été retenue dans le cadre de ce mandat.

3.3. Analyse des études de cas et des programmes québécois

Une politique de soutien à la multifonctionnalité québécoise devrait s'inscrire dans une démarche plus large de soutien qui répond à certains objectifs fondamentaux, soit, favoriser :

- 1) L'innovation;
- 2) Le dynamisme régional;
- 3) La production de Biens et Services Environnementaux;
- 4) L'efficacité dans l'atteinte des résultats.

3.3.1. L'innovation

Ici, le concept d'innovation doit être pris dans un sens large : il réfère surtout à des stratégies d'adaptation aux signaux du marché, à l'innovation technologique, à la mise en place de pratiques de bonne gestion, ainsi qu'à l'augmentation de la productivité³. On peut ajouter à cette liste, la production de biens et services novateurs pour lesquels la rétribution via le marché serait a priori inefficace. C'est le cas par exemple de l'agrotourisme dans les régions moins touristiques ou éloignées, de même que des produits émergents tels que plusieurs fruits et des produits agroforestiers en démarrage ou méconnus.

Tous ces facteurs participent par ailleurs à l'amélioration de la compétitivité des exploitations agricoles et au dynamisme des zones rurales.

Lors de l'analyse des études de cas, nous nous attacherons à répondre à trois questions :

- i) Le programme est-il accessible à toutes les productions? Si ce n'est pas le cas, le programme nuit à l'innovation car il favorise certaines productions et nuit au développement de nouvelles productions.
- ii) Le programme laisse-t-il passer les signaux de marché?
- iii) Quels seraient les incitatifs à mieux faire? (augmenter la productivité?)
- iv) Le programme subventionne-il des pratiques précises? Autrement dit, met-il l'accent sur les moyens plutôt que sur les résultats? Si le programme subventionne des pratiques précises ou met l'accent sur les moyens, il peut nuire à l'innovation puisqu'il ne laisse pas les producteurs recourir aux moyens les plus susceptibles d'atteindre le résultat escompté.

3.3.2. Le dynamisme régional

Ce critère regroupe diverses fonctions surtout sociales telles que le développement de l'emploi rural, l'aménagement de l'espace et le soutien à la diversification des revenus à travers, par exemple, l'agrotourisme, l'agroforesterie ou la production de petits fruits.

D'autres fonctions de l'agriculture participent également au dynamisme régional, telles que la conservation des savoir-faire traditionnels, la préservation de biens patrimoniaux spirituels, le maintien et la transmission du patrimoine culturel. En ce sens, Solidarité rurale du Québec mentionne notamment que

³ Rappelons que la notion de productivité désigne l'augmentation de la production par unité d'intrant (travail, capital, ressources naturelles, etc.).

l'agriculture participe au façonnement de l'identité collective, et qu'elle-même « est considérée comme un des premiers facteurs de mobilisation des communautés en faveur d'une démarche de développement local » (SRQ, 2007). La présente étude véhiculera donc cette fonction culturelle dans ce critère d'évaluation, même si :

- a) Peu de programmes en tiennent compte;
- b) Sa signification est très variable, voire floue;
- c) La théorie économique considère rarement cette fonction.

3.3.3. *La production de Biens et Services Environnementaux*

Plusieurs juridictions qui disent soutenir la multifonctionnalité agricole ou rémunérer les « autres fonctions de l'agriculture » ne s'attardent, dans les faits, qu'à la production de BSE. Comme les études de cas vont le démontrer, c'est d'ailleurs cette fonction de l'agriculture qui a pris le relais de la fonction productive dans les critères d'attribution des subventions de certains programmes en Europe et aux États-Unis dans la dernière décennie, suite aux accords du GATT sur le commerce international⁴. Leur valeur est potentiellement importante : au Japon, en 2002, le National Institute for Rural Engineering a évalué à 629 milliards \$CAN les bénéfices globaux de la multifonctionnalité de l'agriculture, dont 56 milliards \$CAN étaient des BSE, comparativement à une valeur marchande de l'agriculture de 119 milliards \$CAN.

Dans le cadre de la présente étude, la production de BSE est entendue au sens large. Le tableau 1, tiré de Swinton et Zhang (2005), présente une liste étendue des biens et services environnementaux qui sont cités dans la littérature par différents auteurs. Cet inventaire inclut un total de 27 BSE, catégorisés selon les fonctions qu'ils fournissent à l'intérieur d'un écosystème, auxquels on peut en ajouter au moins deux autres : la diminution des nuisances odorantes et sonores. À la lecture du tableau précédent, on constate que certains BSE font l'unanimité, tels la pollinisation des cultures ou la régulation du climat, tandis que d'autres sont mentionnés seulement par un ou deux auteurs (ex. : résistance des écosystèmes aux espèces envahissantes). Encore une fois, cette classification n'est pas finale, ni exhaustive; elle correspond aux divers BSE identifiés dans la littérature.

⁴ Les aides de la « boîte verte » à l'OMC, celles qui a priori n'ont aucun impact sur les niveaux de production ni sur les échanges commerciaux sont permises. C'est le cas des aides rémunérant la production de BSE. Sont également permises les aides de la « boîte bleue », soit les aides directes versées aux producteurs dans le cadre de programme de limitation de la production (aides compensatoires européennes et *Deficiency Payments* américains).

TABLEAU 1 : BIENS ET SERVICES ENVIRONNEMENTAUX RECONNUS DANS LA LITTÉRATURE

	Daily (1997)	Constanza et al. (1997)	Ecological Society of America ⁵	Ecosystem Services Project ⁶	EcoValue Project	De Groot et al. 2002)	Firth (2004)
Fonctions de régulation							
Purification de l'air	x		x			x	X
Régulation du climat	x	x	x	x	x	x	X
Régulation de l'atmosphère		x			x	x	X
Protection contre les radiations UD du soleil	x		x			x	X
Régulation des rivières et des niveaux de nappes	x	x	x	x	x	x	X
Apport d'eau		x			x	x	
Purification des océans	x		x	x			X
Régulation des océans							X
Formation des sols	x	x	x		x	x	
Renouvellement de la fertilité des sols	x		x	x		x	X
Contrôle de l'érosion		x	x	x	x	x	X
Régulation et stockage des nutriments	x	x	x		x	x	X
Dispersion des semences	x		x				
Traitement des déchets organiques	x	x	x		x	x	X
Contrôle des maladies (Régulation des organismes porteurs)			x			x	X
Pollinisation des cultures	x	x	x	x	x	x	X

⁵ Voir <http://www.esa.org/ecoservices>

⁶ Voir <http://www.ecosystemsproject.org>

TABLEAU 1 : BIENS ET SERVICES ENVIRONNEMENTAUX RECONNUS DANS LA LITTÉRATURE

	Daily (1997)	Constanza et al. (1997)	Ecological Society of America ⁷	Ecosystem Services Project ⁸	EcoValue Project	De Groot et al. 2002)	Firth (2004)
Résistance de l'écosystème aux espèces invasives							X
Contrôle biologique des ravageurs et pathogènes	x	x	x	x		x	X
Fonctions d'habitat							
Ombres et abris			x				
Habitats pour différents organismes		x		x	x	x	
Fonctions de production							
Production de biens alimentaires, de fibres, de carburants et de gazon		x				x	X
Maintien de la biodiversité et des ressources génétiques	x	x	x	x		x	X
Ressources médicinales						x	
Ressources ornementales						x	
Fonctions d'information							
Aménités esthétiques et spirituelles	x			x	x	x	
Site de loisirs		x			x	x	
Support pour diverses cultures	x	x		x		x	

Source : Swinton and Zhang (2005) cité dans ÉcoRessources Consultants (2006)

⁷ Voir www.esa.org/ecoservices

⁸ Voir www.ecosystemsproject.org

On comprend donc que la production de plusieurs BSE est très bien documentée dans la littérature. Cela est particulièrement le cas des BSE reliés à la qualité de l'eau.

L'importance relative des BSE - donc leur priorisation - peut varier selon plusieurs facteurs tels que :

- Le contexte régional (agro-écologique, social, économique, etc.);
- La facilité avec laquelle les BSE peuvent être évalués ou quantifiés;
- Les moyens connus pour les produire, etc.

3.3.4. L'efficacité dans l'atteinte des résultats

D'un point de vue économique, l'approche par résultat est généralement préférable, car elle donne au producteur agricole la liberté de choisir le moyen pour parvenir à des résultats définis. Cette flexibilité ouvre la porte aux innovations technologiques permettant d'atteindre et de dépasser les objectifs environnementaux à moindres coûts. Ainsi, théoriquement, l'approche par résultat serait également plus efficiente (qualité qui réfère à la capacité du programme d'atteindre son objectif, soit, dans le cas que nous traitons, l'obtention de biens et services publics) et plus efficace (car le producteur choisira l'approche la moins dispendieuse pour parvenir au résultat voulu).

Par comparaison, une approche réglementaire ou une subvention qui imposerait l'utilisation d'une technologie aurait pour impact de figer dans le temps les technologies. À la limite, ce genre de démarche peut nuire à l'innovation technologique. En effet, les prescriptions sont tellement précises qu'elles peuvent avoir pour effet de rendre désavantageuse, voire illégale, l'utilisation de moyens autres que ceux inscrits dans la réglementation mais qui pourraient être plus efficaces ou efficients.

4. LES APPROCHES POLITIQUES POSSIBLES

Cinq types d'approches peuvent contribuer à la multifonctionnalité de l'agriculture :

- 1) L'approche réglementaire;
- 2) La création de marchés environnementaux;
- 3) Le contrat;
- 4) La compensation;
- 5) L'écoconditionnalité.

La pertinence des divers outils politiques, réglementaires et économiques diffère fondamentalement selon l'objectif visé. Un des objectifs visés dans le cas québécois étant le financement de la production agricole en région, on élimine directement l'approche réglementaire et la création de marchés environnementaux. Restent donc les contrats, les compensations et l'écoconditionnalité.

4.1. Contrats

L'un des instruments politiques pouvant être utilisés pour soutenir les producteurs agricoles dans le développement des multiples fonctions de l'agriculture est l'approche par contrat. Dans ce cadre, le producteur agricole prend des engagements concernant tout ou une partie de son système d'exploitation, en contrepartie desquels il reçoit une compensation économique de la part de l'État ou d'une autre organisation. Le plus souvent, une gamme de mesures ciblées sur des enjeux précis est proposée aux producteurs agricoles qui choisissent celles qu'ils souhaitent mettre en œuvre en échange de soutien technique et financier sur un moyen terme (entre 5 et 10 ans pour les cas présentés). Dans plusieurs juridictions, ce type d'instrument est surtout utilisé pour résoudre des problématiques environnementales. Théoriquement, il peut également être utilisé afin de favoriser le développement des autres fonctions de l'agriculture.

4.2. Compensations

Cette approche est fondée sur la reconnaissance du caractère de bien public de l'agriculture dans certaines zones - généralement les zones périphériques ou défavorisées. Ainsi, à travers une compensation, on rémunère le producteur agricole pour les externalités positives engendrées par son activité agricole, sans que des prestations contraignantes ne soient nécessaires pour recevoir les aides (Aznar et al. 2006).

L'effet de l'agriculture sur le milieu rural à travers l'entretien de l'espace ou le maintien de l'emploi constitue à la fois les externalités positives de l'activité agricole et les objectifs recherchés d'un système, dont l'un des principaux avantages est le faible coût administratif et de contrôle. De plus, ces aides ne sont pas basées sur le niveau de production de l'exploitation agricole, elles laissent donc agir les signaux du marché.

4.3. Écoconditionnalité

Le principe d'écoconditionnalité consiste à rendre les différentes formes de soutien dont bénéficient les producteurs agricoles (telles que des subventions à la production) conditionnelles au respect de normes environnementales définies. Le principe d'écoconditionnalité ne constitue donc pas une rémunération pour la production de BSE mais incite l'adoption de pratiques favorisant le développement de fonctions de l'agriculture, autres que la production de denrées agricoles. L'efficacité de cette approche dépend de la hauteur des paiements rendus conditionnels. L'approche ne peut être mise en œuvre si les producteurs ne sont pas soutenus de façon significative.

5. ÉTUDES DE CAS

La présente section propose quatre études de cas reflétant trois types d'instruments politiques pouvant être utilisés pour soutenir les producteurs agricoles dans le développement des multiples fonctions de l'agriculture : le *Conservation Security Program* aux États-Unis, le Contrat d'Agriculture Durable en France, les Prestations écologiques requises (PER) en Suisse ainsi que l'indemnité compensatoire pour les handicaps naturels (ICHN) en Europe. Cette section se termine par une grille d'analyse synthèse des fonctions auxquelles répondent ces instruments politiques, à la lumière des critères d'analyse élaborés au chapitre 3.

5.1. Études de cas de contrats

Au Québec, dans le secteur agricole, le principe de contractualisation pour les fonctions non productives de l'agriculture est assez rare. On trouve, toutefois, ailleurs dans le monde, des exemples d'intégration de la multifonctionnalité dans les politiques agricoles de soutien à travers le mécanisme de contractualisation : le *Conservation Security Program* aux États-Unis en est un.

5.1.1. Le *Conservation Security Program* (CSP) aux États-Unis

L'intégration de la multifonctionnalité dans la politique agricole des États-Unis

La politique agricole des États-Unis est redéfinie tous les cinq ans par l'adoption d'un nouveau *Farm Bill*, dont le dernier a été adopté en 2008. Ceci permet au gouvernement de fixer les objectifs, ainsi que les moyens qui permettront de les atteindre, en fonction de l'évolution des différentes problématiques qui affectent le secteur agricole. De fait, le gouvernement met en œuvre plusieurs programmes de soutien qui répondent chacun à une problématique différente.

Notamment dans le cadre des négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce, les États-Unis sont officiellement opposés à la reconnaissance du concept de multifonctionnalité. Cependant, plusieurs programmes administrés par le *Natural Resources Conservation Service* (NRCS) visent à rémunérer les fonctions environnementales, patrimoniales et sociales des exploitations agricoles et encouragent de ce fait la multifonctionnalité.

Différents programmes s'adressent aux multiples fonctions de l'agriculture

Les programmes dédiés spécifiquement à la fonction environnementale se focalisent sur la préservation des ressources sensibles et la restauration des ressources dégradées. Par exemple, le *Wildlife Habitat Incentives Program* (WHIP) offre un support financier aux agriculteurs qui désirent mettre en place un habitat pour la faune terrestre ou aquatique sur leurs terres. De la même manière, le *Conservation Reserve Program* (CRP) rétribue les agriculteurs qui décident de retirer de la production des terres fortement sensibles à l'érosion. Ce type de programme, fondé sur le retrait des terres de la production en échange de paiements compensatoires, mène également à la création de BSE. En plus de limiter l'érosion, le retrait de ces terres peut créer des habitats pour la faune et permettre le maintien de la qualité de l'eau.

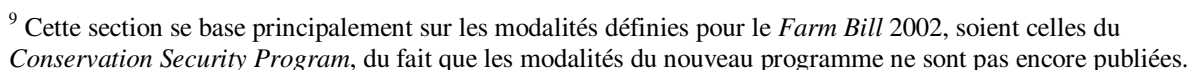
Concernant les fonctions patrimoniales et sociales de l'agriculture, le *Farmland Protection Program* (FPP) reconnaît la vocation agricole des terres en tentant de limiter la spéculation à leur égard et l'étalement urbain.

Le Conservation Security Program (CSP)

En établissant des objectifs en fonction des conditions locales et territoriales, et en compensant un grand nombre de pratiques, le *Conservation Security Program* laisse aux producteurs le choix des moyens qu'ils souhaitent adopter et se distingue par rapport aux autres programmes mentionnés. Ainsi, il peut simultanément inciter la création de BSE sans compromettre la production de denrées agricoles, contrairement aux programmes qui visent le retrait des terres de la production.

Le *Conservation Security Program* (CSP) est un programme volontaire visant à encourager les producteurs agricoles dans leurs différentes démarches agroenvironnementales. Avec l'adoption du *Farm Bill* 2008, ce programme est remplacé par le *Conservation Stewardship Program*. Ce changement de dénomination s'avère intéressant. L'utilisation du mot *stewardship*, qui peut être traduit par « intendance », démontre clairement que le gouvernement des États-Unis reconnaît qu'en tant qu'« intendants » ou gestionnaires des ressources, les agriculteurs occupent bien plus que l'unique fonction de producteurs de denrées agricoles. En effet, le programme cible des mesures concernant l'utilisation de la terre et la bonne gestion des pratiques culturales, plutôt que de stimuler l'augmentation de la production. Administré par le *Natural Resources Conservation Service* (NRCS) du *United States Department of Agriculture* (USDA), ce programme compense les agriculteurs pour les coûts associés à des pratiques de gestion bénéfiques. En retour, ces pratiques mènent à la création de biens et services environnementaux dont bénéficient tous les membres de la société.

FIGURE 1 : BASSINS VERSANTS ÉLIGIBLES AU CSP EN 2008



Fonctionnement du CSP

Le CSP fonctionne sur une base volontaire avec une approche contractuelle par bassin versant. Dans un premier temps les problématiques visant des paramètres environnementaux précis tels que la qualité de l'eau, le niveau d'érosion, et l'existence d'habitats fauniques, sont identifiées dans chaque bassin versant par les bureaux régionaux du USDA ou d'organismes locaux. Ensuite, pour chacune de ces problématiques, un niveau de référence définit l'objectif environnemental à atteindre. Dans le cadre de cet exercice, le concept du niveau de référence est défini par « ce à quoi la société est en droit d'attendre des producteurs agricoles en matière de protection de l'environnement ». Ainsi, les objectifs peuvent varier d'un bassin versant à l'autre en fonction des problématiques de chacun.

Contrairement aux autres programmes du NRCS, le CSP s'adresse à tous les gestionnaires de terres agricoles, plutôt qu'à leurs propriétaires uniquement. Ceci est particulièrement intéressant dans le contexte où aux États-Unis, un grand nombre d'agriculteurs louent les terres qu'ils cultivent.

Pour être éligible au programme, le requérant doit démontrer qu'il atteint déjà l'un des niveaux de référence associés à une ressource jugée prioritaire à l'échelle du bassin versant dans lequel l'exploitation se trouve. De plus, le requérant doit préciser comment il atteindra le niveau de référence pour au moins une autre ressource prioritaire avant la fin de son contrat de cinq ans. En fonction de différents critères de sélection, l'administration du NRCS établit un classement des requérants et choisit les bénéficiaires. Certains de ces critères sont définis par le NRCS, et donc par le gouvernement fédéral, tandis que d'autres sont définis par les autorités locales (bureau du NRSC local, mais également municipalités ou organismes locaux).

Les superficies éligibles dans un État ou un comté sont proportionnelles au total des superficies éligibles. Ce total pour le pays est estimé à 12 769 00 acres (5 167 452 hectares) pour l'année 2009. Par contre, ces superficies ne peuvent être éligibles à un autre programme administré par le NRCS tel que le *Wetland Reserve Program* (WRP) ou le *Wildlife Habitat Incentives Program* (WHIP). Par ailleurs, jusqu'à 10 % des superficies compensées peuvent être des terres forestières.

Les contrats

Les contrats signés par les agriculteurs dans le cadre du CSP encadrent non seulement l'adoption et la mise en place de pratiques de gestion bénéfiques, mais également leur gestion, leur amélioration et leur maintien. Ces pratiques minimisent l'impact de l'agriculture sur l'environnement et répondent à des objectifs environnementaux précis. Bien que l'applicabilité du CSP soit fonction de certaines particularités de l'entreprise agricole dans son ensemble, une gamme de pratiques peut être compensée dans le cadre de ce programme. En voici quelques exemples :

- Établissement d'un plan de fertilisation;
- Instauration d'une rotation des cultures;
- Lutte intégrée pour faire face aux problèmes phytosanitaires;
- Mesures de conservation d'énergie;
- Pratiques de conservation des sols;
- Gestion, restauration ou préservation d'habitats fauniques ;
- Maintien de prairies naturelles;
- Implantation de bassins de sédimentation;
- Implantation de bandes riveraines herbacées;
- Meilleure gestion des pâturages.

Ce programme accorde quatre catégories de paiements :

- *Gérance (Stewardship Payment)* : Tous les agriculteurs qui signent un tel contrat ont droit à ce paiement qui est constitué d'une rente annuelle basée sur le taux de location des terres. Le paiement est basé sur le remboursement d'une portion du prix moyen national de location des terres, ajusté aux spécificités régionales. Ce prix moyen est identifié comme étant le « paiement de base »;
- *Pratique existante (Existing Practice Payment)* : Sous forme de rente annuelle, ce paiement assure le maintien des pratiques en remboursant une portion des coûts qui y sont associés et de ce fait, assure également la pérennité des bénéfices;
- *Amélioration (New Practice Payment)* : Cette troisième catégorie compense les pratiques nouvellement mises en œuvre sous forme de montant forfaitaire pour couvrir une part des coûts d'adoption. Ce montant ne peut excéder 50 % des frais déboursés par le producteur agricole;

- Nouvelle pratique (*Enhancement Payment*) : Ces paiements sont basés sur une amélioration qui dépasse exceptionnellement le niveau de référence. Ce montant forfaitaire est un « bonus au rendement » pour les agriculteurs qui surpassent leurs objectifs.

Une fois qu'un producteur a présenté une demande de participation, il doit choisir un des trois paliers de participation prévus. Le niveau de participation détermine la durée du contrat, le taux des paiements de base, ainsi que le paiement total maximal et varie selon les mesures qu'un agriculteur avait mises en œuvre avant de présenter une demande de contrat. Une fois le niveau de participation établi, l'agriculteur peut recevoir un montant plus élevé en améliorant les pratiques de conservation déjà en vigueur.

Les trois paliers de participation sont les suivants :

- Le palier I vise les producteurs qui adoptent des mesures permettant d'assurer un niveau minimal de qualité de l'eau et du sol décrit pour chaque cours d'eau, dans une partie de l'exploitation agricole. Le producteur agricole s'engage à préserver une ressource particulière en modifiant certaines de ses pratiques agricoles et recevra 5 % du montant de base (voir la catégorie de paiement « gérance »), jusqu'à un maximum de 20 000 \$US sur cinq ans;
- Le palier II vise les producteurs qui respectent des normes minimales en matière de qualité de l'eau et du sol dans l'ensemble de l'exploitation agricole. L'agriculteur signe alors une entente de cinq à dix ans qui l'engage à préserver une ressource particulière en modifiant l'ensemble de ses opérations. Dans ce cas, l'agriculteur recevra une compensation équivalente à 10 % du montant de base, jusqu'à un maximum de 35 000 \$US pour la durée du contrat;
- Enfin, le palier III vise les producteurs qui prennent des mesures répondant à toutes les préoccupations liées aux ressources pour l'ensemble de leur exploitation agricole. L'agriculteur signe une entente de cinq à dix ans qui l'engage à mettre en place un plan global et complet de gestion des ressources qui engage l'ensemble de ses activités. Il recevra alors une compensation équivalente à 15 % du montant de base, jusqu'à un maximum de 45 000 \$US pour la durée du contrat.

Ainsi, à l'intérieur d'un même bassin versant, les paiements effectués en fonction du prix moyen de location des terres peuvent varier grandement d'une parcelle à l'autre.

Avec un tel fonctionnement, l'ajout de nouvelles pratiques et la progression dans les différents paliers de paiements peuvent augmenter significativement le montant de la compensation. Au total, le montant alloué à un individu ou une entreprise agricole dans le cadre du CSP ne peut excéder 200 000 \$US pour l'ensemble des contrats signés (un participant peut signer différents contrats pour plusieurs parcelles).

Objectifs, financement et mesures de contrôle

Pour la période allant de 2008 à 2011, on estime qu'un total de 1,6 milliard de dollars sera déboursé par le gouvernement des États-Unis pour les paiements compensatoires du *Conservation Security Program* et son fonctionnement afin d'honorer les contrats déjà en vigueur. À partir du 30 septembre 2008, aucun contrat n'est octroyé dans le cadre de ce programme, puisque celui-ci est maintenant remplacé par le *Conservation Stewardship Program*. Par contre, les contrats signés avant cette date continueront d'être honorés.

En 2005, approximativement 208 000 entreprises agricoles étaient éligibles au programme. Selon le site web du NRCS, on estime que plus de 21 000 contrats étaient en vigueur en date du mois de septembre 2008. Étant donné que le programme est volontaire et contractuel, le nombre de nouvelles adhésions varie considérablement d'une année à l'autre. En 2008, 1 967 adhérents répartis dans 51 bassins versants à travers les États-Unis, s'étaient partagé un total de 20 834 357 \$US en paiements. En 2007, 4 323 nouveaux contrats avaient été signés dans 55 bassins versants et avaient reçu un total de 49 647 135 \$US.

Administrer ce type de programme exige beaucoup de ressources humaines et demande une grande quantité d'information. Pour démontrer qu'ils respectent bien les ententes, les agriculteurs doivent procéder à une certification annuelle, qui fait le bilan des pratiques récurrentes et des nouvelles pratiques mises en place dans le courant de l'année. Cet exercice s'effectue avec l'aide des fonctionnaires qui travaillent au sein des centres de service du USDA, opérant à l'échelle du comté ou de l'État. Également sur une base annuelle, l'agriculteur et les fonctionnaires effectuent une révision des différentes modalités des contrats en place, en se basant sur les résultats de la certification. À la limite, un agriculteur ne respectant pas ses engagements peut voir son contrat annulé.

Dans l'objectif de mettre en place un tel système, le gouvernement doit avoir à sa disposition les données nécessaires, basées sur des mesures scientifiques. Pour bien établir le constat de base et le niveau de référence à atteindre, la présence de mécanismes de mesure et l'embauche d'un personnel compétent pour assurer une veille des données sont fondamentales, ce qui requiert également un financement adéquat.

Principaux constats relatifs au programme

Le *Conservation Security Program* est remarquable pour plusieurs raisons. Premièrement, soulignons l'abondance de ressources financières permettant de compenser les producteurs pour les actions qu'ils entreprennent. Deuxièmement, avec ce programme, il est possible de compenser les agriculteurs qui ont été proactifs sur le plan des pratiques de gestion bénéfiques avant même d'y adhérer. En effet, les producteurs agricoles qui atteignent déjà le niveau de référence requis sans même changer leurs pratiques habituelles ont droit à une première compensation. La diversité des pratiques subventionnées et le fait que les paiements varient en fonction de celles-ci laissent place aux initiatives des producteurs agricoles. Ainsi, un agriculteur peut adopter dans sa démarche un rythme personnalisé vers une meilleure gestion de son exploitation agricole sur le plan environnemental.

Par ailleurs, la présence des quatre catégories de paiements, modulés selon trois niveaux en fonction de l'implication du producteur, est un incitatif à l'amélioration continue. Cette façon de procéder permet également de reconnaître les efforts de chaque producteur au bénéfice de l'ensemble de la population.

5.1.2. Les Contrats d'Agriculture Durable en France

La politique française des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), précurseur des Contrats d'agriculture durable (CAD) constitue un autre bon exemple de contractualisation. Dans le cadre de ces contrats, le producteur agricole prend des engagements concernant l'ensemble de son système d'exploitation, en contrepartie desquels il reçoit une rétribution de la part de l'État et de l'Union Européenne.

Origine de ces programmes dans la Politique Agricole Commune

La Politique agricole commune de l'Union Européenne comprend deux volets, ou piliers :

- 1) Les aides dites du 1^{er} pilier sont liées aux différentes productions agricoles¹⁰;
- 2) Les aides du 2^e pilier sont quant à elles dédiées au développement rural et au respect de l'environnement.

Au cours des deux dernières décennies, les réformes de la PAC ont fait en sorte d'augmenter l'importance relative du second pilier par rapport au premier.

Les régimes agroenvironnementaux ont été introduits dans la politique agricole de l'UE vers la fin des années 80 en tant qu'instrument destiné à soutenir des pratiques agricoles spécifiques contribuant à protéger l'environnement et à préserver le paysage. Avec la réforme de la PAC de 1992, la mise en œuvre de programmes agroenvironnementaux est devenue obligatoire pour les États membres dans le cadre de leurs plans de développement rural inscrits au deuxième pilier de la PAC. En effet, le deuxième pilier est une politique qui regroupe les programmes de développement des territoires ruraux qui visent à accompagner les mutations de l'espace rural. Le Règlement de développement rural (RDR) définit cette politique communautaire. Le RDR européen se décline dans chaque État membre par un plan de développement rural national (PDRN) et peut ainsi financer des mesures agro-environnementales. Ces programmes sont financés à la fois par l'Union Européenne et par les États membres, selon un pourcentage qui diffère selon le programme.

Les réformes de la PAC de 1999 et 2003 ont donné un essor remarquable à l'approche multifonctionnelle et à la rétribution des BSE produits par l'agriculture européenne (MAPAQ, 2005). Le principe retenu implique que « lorsque la société souhaite que les agriculteurs fournissent un service environnemental qui va au-delà du niveau de base, ce service doit être acheté au moyen de mesures agro-environnementales »¹¹. À chaque réforme, la composante « multifonctionnelle » des aides agricoles européennes a ainsi été renforcée.

¹⁰ Ce pilier regroupe les aides directes à l'hectare, à l'unité de bétail ou au pied d'arbre, octroyées aux producteurs agricoles de certains pays membres et selon des critères historiques. Elles sont soumises au principe d'écoconditionnalité.

¹¹ Commission européenne, l'agriculture et l'environnement. Voir ec.europa.eu/agriculture/envir/index_fr.htm

Dans le cadre de cette politique de développement rural, la Communauté européenne propose une série de mesures visant à promouvoir la protection de l'environnement cultivé et sa biodiversité. Il s'agit, entre autres, de possibilités de soutien des régions moins favorisées et de mesures agroenvironnementales, qui supposent, respectivement, d'appliquer les bonnes pratiques agricoles habituelles¹² ou d'aller au-delà.

En France, c'est la Loi d'Orientation Agricole du 9 juillet 1999 qui définit un cadre contractuel innovant entre agriculteurs et pouvoirs publics, devant permettre de répondre aux nouvelles attentes de la société civile en termes de multifonctionnalité de l'agriculture et de développement durable. C'est dans ce cadre que les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), précurseurs des Contrats d'agriculture durable (CAD), sont nés¹³. En effet, la France a été l'un des pionniers dans la mise en place des mesures agroenvironnementales à caractère volontaire en Europe à l'aide de contrats. Étant donné que les CAD sont fortement inspirés des CTE, nous présentons ici une brève description du programme en question.

L'intégration de la multifonctionnalité dans la politique agricole française : les CTE-CAD

Le Décret du 13 octobre 1999 a institué le programme des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE). Ce contrat d'une durée de cinq ans engageait l'État français et l'agriculteur. Concrètement, ce dernier adoptait des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement en échange d'une rétribution financière. Le CTE était fondé sur une démarche volontaire, appliquée à l'ensemble de l'exploitation agricole et basée sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture. Les CTE (puis CAD) ont constitué l'une des dispositions majeures de la loi française d'orientation de l'agriculture de 1999. En effet, le décret de juillet 2003, qui instaura la mise en œuvre des CAD, stipule que « Le CAD a pour objet [...] de mettre en œuvre un projet qui prend en compte les fonctions environnementale, économique et sociale de l'agriculture »¹⁴.

¹² Les Bonnes Pratiques Agricoles Habituelles (BPAH) sont codifiées au niveau de chaque état de l'Union européenne. Elles sont décrites à trois niveaux : sous la forme d'une traduction opérationnelle des références législatives et réglementaires en vigueur au plan national; dans les programmes agroenvironnementaux régionaux et au travers des mesures agro-environnementales régionales, pour lesquelles les bonnes pratiques locales servent de base pour le calcul du montant des aides.

¹³ Il nous faut mentionner que certaines mesures ont précédé les CTE : les Mesures Agro-Environnementales (mesures qui ont perduré également en dehors des CTE) et les Opérations Locales Agri-Environnementales.

¹⁴ Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003. Voir http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/decret2003_6745.pdf

Fonctionnement du programme

Le CTE comportait deux volets obligatoires : un premier volet socio-économique (production de valeur ajoutée et emploi) et un second volet favorisant le développement de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Pour permettre sa mise en œuvre, une liste générale de mesures par enjeux fut élaborée au niveau national, par le ministère de l'Agriculture.

Ensuite, chaque région devait élaborer une liste de mesures prioritaires suite à une concertation entre les différents intervenants agricoles et agro-environnementaux (ÉcoRessources Consultants, 2006). De plus, les objectifs des CTE étaient validés en fonction de priorités départementales ou régionales définies par les Comités départementaux d'orientation agricole (CDOA), des comités consultatifs représentant l'ensemble des acteurs locaux.

Le grand nombre de CTE signés (près de 50 000 contrats en 3 ans), ainsi que l'absence d'un plafonnement du montant alloué par projet, ont conduit en 2002, au dépassement du budget préétabli (aides moyennes de 44 500 € par exploitation) et à la suspension temporaire de la signature de nouveaux contrats.

Les Contrats d'agriculture durable (CAD) ont été créés en 2003, par le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003, afin de remplacer les CTE en vigueur jusqu'à cette date. Les CAD ont succédé aux CTE, dans une tentative de simplifier, d'alléger et de mieux encadrer le budget et la procédure administrative (ÉcoRessources Consultants, 2006).

Les objectifs environnementaux recherchés à travers la mise en place des CAD furent très semblables à ceux établis dans le cadre des CTE :

« La préservation des ressources naturelles, l'occupation rationnelle et l'aménagement de l'espace rural, en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la fertilité des sols, la ressource eau, la diversité biologique, la nature et les paysages. Il peut également comprendre des objectifs socio-économiques, en matière de diversification des activités agricoles, de développement des filières de qualité et d'emploi ». (Décret 2003-675).

Au niveau de l'exploitation agricole, l'identification de ces enjeux agro-environnementaux était effectuée à travers un diagnostic d'exploitation. Ce diagnostic était réalisé par l'agriculteur lui-même assisté de différentes organisations : Chambres d'agriculture, Centres d'économie rurale, syndicats, Associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA), coopératives, porteurs de projet locaux, etc. Les producteurs agricoles pouvaient ensuite choisir un nombre maximum de

six mesures agro-environnementales à développer (maximum deux mesures/enjeu pour un maximum de trois enjeux environnementaux identifiés lors du diagnostic d'exploitation). Des détails sur le fonctionnement du contrat ainsi que des mesures proposées en Bretagne sont présentés respectivement en annexes 1 et 2.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, il n'est plus possible de signer de nouveaux CAD; de nouveaux dispositifs agro-environnementaux sont mis en œuvre dans le cadre de la 2^e programmation française de développement rural 2007-2013.

Structure et financement des CAD

Le Contrat d'Agriculture Durable prévoyait deux volets :

- Un volet environnemental et territorial obligatoire rémunérait les surcoûts et manques à gagner liés à la mise en place de pratiques respectueuses de l'environnement. Les montants des aides annuelles étaient arrêtés par le Préfet du département.
- Le volet socio-économique facultatif accompagnait les changements de l'exploitation vers une agriculture plus durable (diversification des activités, amélioration de la qualité des produits, amélioration de l'emploi, amélioration des conditions de travail, amélioration de l'hygiène et du bien-être animal). Le montant d'aide nationale et communautaire alloué au titre du CAD, pour chaque investissement, était limité à un pourcentage du montant total de l'investissement. Cette aide pouvait s'élever à 15 000 € au maximum pour toute la durée du contrat (5 ans).

Dans le cadre des CAD, les aides financières en contrepartie des engagements environnementaux étaient versées annuellement. Elles visaient à couvrir les pertes encourues pour la mise en place de pratiques respectueuses de l'environnement. L'argent octroyé aux agriculteurs provenait de l'État français, qui finançait 50 % des coûts de la mise en place des CAD, et de l'Union européenne à travers le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), qui apportait 50 % restants. Par ailleurs, il était possible que des apports supplémentaires proviennent des collectivités locales.

Le montant moyen par contrat, au niveau départemental, devait être inférieur ou égal à 27 000 € par exploitation sur les cinq ans¹⁵. Il ne concernait que la part nationale de financement des CAD et sa contrepartie communautaire, et n'intégrait donc pas les autres sources de financement (collectivités, offices, etc.) Les montants maximums par mesure étaient établis au niveau européen selon les dispositions du règlement 1257/1999. Ils étaient adaptés au niveau régional par les Directions régionales de l'agriculture et la forêt (DRAF).

De 2004 à 2006, environ 22 000 CAD ont été signés en France pour un montant total de 556 millions € (Ministère de l'agriculture, mars 2007). Si l'on totalise tous les bénéficiaires de CTE et CAD depuis leur mise en place (jusqu'en 2006), selon les statistiques d'Agreste 2008, 124 000 exploitants agricoles ont signé un contrat et ont bénéficié d'aides. Or, on dénombrait 326 000 exploitations agricoles dites professionnelles en France métropolitaine à la fin de 2007 (Agreste, octobre 2008). On peut donc avancer que près de 40 à 45 % des exploitations agricoles françaises ont souscrit un contrat CTE ou CAD sur la période 2000-2007, ce qui en fait un programme très important dans la politique agricole française.

Administration du programme et mécanismes de contrôle

Suite au constat d'une structure administrative très lourde pour les CTE, un essai de simplification du cadre administratif des CAD a été réalisé, à travers, notamment, la réduction du nombre de pièces justificatives à verser au dossier et la suppression de deux volets obligatoires (seul le volet environnemental fut désormais obligatoire).

Au niveau national, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) est responsable de la gestion des paiements et des contrôles pour s'assurer du respect des modalités du contrat. Au niveau départemental, la gestion des CTE-CAD relève des associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA).

Chaque année, l'agriculteur, engagé dans un CTE, doit présenter une déclaration du respect des engagements, ainsi que le plan de localisation annuelle des engagements agro-environnementaux. Ainsi, tout engagement de l'agriculteur doit être « territorialisé », c'est-à-dire localisé sur l'exploitation agricole.

¹⁵ Dans le cas des CTE, le montant moyen par projet n'était pas limité et il a été estimé en 2002 à environ 44 500 € par exploitation et pour la durée du projet (cinq ans), dont 11 000 € correspondaient aux investissements.

Les contrôles sont réalisés sur l'ensemble de l'exploitation et sur la totalité des engagements et obligations qu'il est possible de vérifier à la date du contrôle. Lorsque cela est possible, le contrôle est conjoint à l'examen des critères d'écoconditionnalité du 1er pilier de la PAC. À défaut de respecter les engagements contractés dans le CAD, des sanctions proportionnelles à l'écart constaté entre la déclaration faite dans le contrat et la réalité sont prévues. Les sanctions diffèrent selon la finalité du type d'actions en cause (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, 2004). Des détails sur le mécanisme de contrôle sont regroupés en annexe 1.

Modulation régionale

Chaque région¹⁶ a dû spécifier, à partir de la liste nationale, les mesures les mieux adaptées aux enjeux environnementaux existants sur leur territoire, ainsi que le cahier de charges des mesures et le montant d'aide octroyé. Au niveau régional, l'identification des enjeux environnementaux a été le fruit d'un processus de consultation entre les différents intervenants du secteur agricole et environnemental. Les enjeux régionaux, ainsi que les pratiques agricoles à mettre en place, ont été choisis parmi l'ensemble de propositions des intervenants des différents milieux et sur la base des connaissances du territoire régional et des principales problématiques existantes. Le processus de négociations s'est déroulé de façon très différente d'une région à l'autre, en fonction du contexte agricole, des problématiques environnementales existantes et du degré d'implication des acteurs concernés (ÉcoRessources Consultants, 2006).

La valorisation des terroirs et la diversification des activités ont été proposées pour résoudre les problèmes de disparités spatiales. Le choix de privilégier des stratégies territorialisées qui permettaient la valorisation collective des atouts de ces espaces (paysages, qualité de vie, patrimoine naturel et humain, etc.) par les différents secteurs d'activités était un instrument visant à rétablir les équilibres entre territoires en s'appuyant sur d'autres éléments que ceux conditionnant la production agricole (conditions agro-climatiques, insertion dans des filières très structurées, etc.) (Urbano et Vollet, 2005).

¹⁶ La région française est une collectivité territoriale à son tour divisée en départements qui est responsable entre autres du développement économique et de l'emploi, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la culture ainsi que de la formation secondaire et professionnelle. La France est divisée en 26 régions, qui ne possèdent aucune autonomie législative ni réglementaire. En revanche, elles reçoivent du gouvernement une partie des impôts nationaux et possèdent un certain budget qu'elles ont pour mission de répartir dans différents domaines.

Le montant des aides de l'État et de leur contrepartie communautaire qui pouvait être accordé aux demandeurs était réparti annuellement entre les régions et les départements d'outre-mer, en fonction des crédits disponibles. Le montant par contrat devait ainsi s'inscrire dans une moyenne annuelle départementale (Arrêté du 30 octobre 2003¹⁷).

Plus techniquement, le montant des aides pour les actions agro-environnementales était arrêté pour chaque action, en respectant le plafond régional. Ce montant était fondé sur le niveau de référence correspondant aux bonnes pratiques agricoles habituelles dans la zone où les actions s'appliquaient.

Le montant des aides à l'investissement était fonction de la dimension économique et de la viabilité de l'exploitation, de la nature et des objectifs du projet. L'aide totale pour des actions à caractère d'investissement ne pouvait excéder 40 % du volume d'investissement, taux porté à 50 % dans les zones défavorisées et à 75 % dans les départements d'outre-mer. Lorsque les investissements étaient réalisés par de jeunes agriculteurs, les taux de 40 % et 50 % pouvaient être portés respectivement à 45 % et 55 % (Arrêté du 30 octobre 2003).

Principaux constats sur la contractualisation

Il n'existe pas encore d'évaluation des Contrats d'agriculture durable en France; seul le Plan de Développement Rural National (PDRN), établi sur la période 2000-2006 en application du Règlement de Développement Rural européen, a été soumis à une évaluation à mi-parcours en 2002-2003. Dans ce cadre, un rapport synthèse de l'évaluation à mi-parcours des CTE en France a été réalisé par Urbano et Vollet, 2005. D'autre part, ÉcoRessources Consultants (2006) fait état de ses discussions avec certains intervenants ayant participé aux divers processus de négociation des CAD.

Plusieurs constats sur les CTE ainsi que certains aspects du processus de négociation des CAD sont apparus :

- L'objectif d'une redistribution des aides en faveur des régions les plus défavorisées (« équité territoriale » dans les octrois gouvernementaux) a été atteint avec les CTE. Il faut noter une concentration de CTE dans les zones défavorisées, principalement dans les zones de montagne (38 % des exploitations signataires sont dans ces zones). On constate aussi, dans certaines régions, une plus forte densité de CTE dans les zones naguère

¹⁷ Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable. J.O. 258 du 7 novembre 2003. Voir www.droit.org/jo/20031107/AGRF0302240A.html.

classées en zones rurales fragiles. Les proportions de signataires sont plus faibles en plaine et dans les zones périurbaines (Urbano et Vollet, 2005). On déduit par contre que ceci est dû davantage à la nature des mesures proposées et à la modulation territoriale, que par discrimination positive (autrement dit, à l'octroi de fonds plus importants dans certaines régions);

- En revanche, les signataires de contrat sont aussi ceux qui bénéficiaient déjà largement des autres types d'aides. Or, la seconde finalité des CTE visait à contribuer à la cohésion économique et sociale, en assurant une distribution plus équitable des soutiens publics entre les différents types d'exploitations, de systèmes productifs, des territoires ruraux;
- Le CTE n'est pas parvenu à développer les nouvelles configurations de l'activité agricole en jeu dans la multifonctionnalité;
- Le CTE, qui se voulait un programme innovant intégrant l'agriculture dans le développement rural, a consisté en une étape dans la prise en compte des attentes de la société par rapport à l'agriculture (concernant l'environnement, la qualité des produits, etc.);
- Le CAD s'est traduit ensuite par un recentrage sur les problématiques environnementales prioritaires (Urbano et Vollet, 2005);
- Dans le cadre des CAD, l'existence d'un cadre national, qui avait été préalablement validé par les différents intervenants (Commission européenne, ministère, intervenants agricoles, environnementalistes), a facilité l'acceptation au niveau régional des bases de la négociation;
- Le vaste registre existant au niveau national dans le cadre des CTE puis des CAD proposait un large éventail de mesures susceptibles de s'adapter à une grande panoplie de situations au niveau régional. Les intervenants régionaux pouvaient donc tirer parti du travail minutieux accompli par les fonctionnaires au niveau national;
- Durant la période d'administration du programme, la contractualisation volontaire des mesures par les agriculteurs a permis aux intervenants du monde agricole d'accepter plus facilement l'inclusion, dans le catalogue régional de mesures, de pratiques plus exigeantes proposées par les groupes environnementalistes. En contrepartie, cela a permis d'inclure dans le catalogue régional d'autres mesures, certes moins bien payées, mais aussi moins exigeantes et qui correspondaient largement aux pratiques déjà existantes et qui permettraient de ne pas augmenter la charge de travail de l'exploitant agricole (ÉcoRessources Consultants, 2006).

Apports du programme CTE-CAD à la multifonctionnalité

Ainsi, selon les évaluations actuelles des CTE, les programmes ne semblent pas avoir atteint complètement leurs objectifs de prise en compte et de rémunération de toutes les fonctions de l'agriculture reconnues dans la multifonctionnalité. La présente contractualisation visait essentiellement deux de ces fonctions : la fonction territoriale et sociale d'occupation et d'aménagement de l'espace, ainsi que la fonction environnementale de protection des ressources. Malgré un constat mitigé, ce type d'outil a contribué à une sensibilisation des exploitants agricoles aux questions environnementales (Urbano et Vollet, 2005) et a participé à l'orientation de l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité¹⁸.

Pourtant, l'évaluation à mi-parcours portant sur l'application du règlement européen sur le soutien au développement rural (2004) relativise cette affirmation. En effet, l'évaluation des effets potentiels a montré que le programme global n'était pas suffisant pour enrayer la dégradation de certaines ressources naturelles imputables à l'agriculture. Les auteurs de ce rapport précisent que les Mesures Agro-Environnementales (dont celles proposées dans les CTE) ont atteint partiellement leurs objectifs en matière de maintien de la biodiversité et de la qualité des paysages dans les zones herbagères et de polyculture-élevage mais que les moyens financiers engagés pour atteindre ces objectifs ont été trop élevés. En effet, les auteurs affirment : « on aurait pu sensiblement accroître les effets avec les mêmes moyens mieux utilisés, ou obtenir les mêmes effets avec des moyens financiers moins importants ». En effet, ce programme adoptait l'approche par moyens et non par résultats, ce qui a limité son efficacité et son efficacité.

Concernant les revenus retirés des producteurs agricoles, l'évaluation à mi-parcours des CTE relate que les exploitants signataires d'un CTE ont perçu davantage d'aides, toutes subventions d'exploitation confondues, que les exploitants non signataires. D'après le Réseau d'Information Comptable Agricole 2001, une exploitation ayant signé un CTE bénéficiait en moyenne de 32 275 € d'aides alors qu'une exploitation non-signataire recevait 21 946 € en moyenne. La différence est importante, soit environ 10 000 € ou 47 % de plus pour les exploitations bénéficiaires d'un CTE. Ce constat est confirmé lorsque les résultats sont exprimés en volume d'aides par hectare ou par unité de travail annuel (l'unité travail annuel correspond au travail agricole effectué par une personne employée à temps plein équivalant à 2 200 heures).

¹⁸ Il semble nécessaire de souligner que le mot d'ordre des réformes de la PAC de 1999 et 2003 était de découpler les aides de la production, afin de respecter les engagements qui avaient été pris dans le cadre des négociations internationales. Le principe de multifonctionnalité a permis de passer d'un système d'aides liées à la production, vers un système de compensation des producteurs agricoles pour les services fournis à la société.

D'autre part, les délais très courts imposés aux régions dans l'élaboration de leurs registres n'ont pas permis de conduire ce travail avec toute la concertation nécessaire, ni de rassembler les données suffisantes pour élaborer des stratégies territoriales pour l'environnement. Ce phénomène aurait nui à la mise en œuvre des CTE et à leur efficacité.

Toutefois, il est important de relativiser ce constat compte tenu du temps écoulé depuis ces évaluations de programmes. Il sera essentiel de l'actualiser grâce aux évaluations des Contrats d'agriculture durable.

Les CTE semblent avoir visé les fonctions environnementales de la multifonctionnalité de l'agriculture de façon plus marquée que les fonctions sociales et certaines fonctions économiques, lesquelles ont été très peu valorisées et rémunérées. Au niveau économique, les investissements effectués ont surtout été favorables au développement des démarches « qualité » et à l'amélioration des conditions de travail, mais peu à la diversification des exploitations ou au développement de l'emploi. Ce constat est encore plus marqué pour les CAD, d'autant plus que ces derniers ont rendu facultatif le volet socio-économique et se sont recentrés sur des problématiques plus strictement environnementales (Urbano et Vollet, 2005).

Il est intéressant d'analyser dans le contexte et les objectifs du présent mandat que les CTE avaient un objectif clairement affiché de cohésion sociale et d'équité territoriale. La valorisation des terroirs et la diversification des activités étaient proposées pour résoudre les problèmes de disparités spatiales. Le choix de privilégier des stratégies territorialisées qui permettaient la valorisation collective des atouts de ces espaces (paysages, qualité de vie, patrimoine naturel et humain, etc.) était un des instruments visant à rétablir l'équilibre territorial (Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement européen concernant le soutien au développement rural, 2004).

Enfin, les engagements des CTE-CAD étaient basés sur des moyens et non sur des résultats. Les producteurs agricoles s'étaient engagés à mettre en place des pratiques agricoles dont l'efficacité environnementale avait été démontrée par ailleurs afin d'améliorer les conditions environnementales. Cette approche fut sans doute plus facile à gérer que l'obligation d'atteindre des résultats, lesquels sont plus difficilement mesurables en agriculture.

5.2. Étude de cas sur l'écoconditionnalité

L'un des instruments politiques pouvant être utilisés pour soutenir les producteurs agricoles dans le développement des multiples fonctions de l'agriculture est l'écoconditionnalité. Ce principe consiste à conditionner des subventions à la production (paiements uniques dans l'Union Européenne, paiements directs généraux en Suisse) au respect de pratiques favorisant le développement de fonctions de l'agriculture autres que la production de denrées agricoles.

Au Québec le principe d'écoconditionnalité est intégré à certains programmes, tels que l'ASRA ou le programme de remboursement de la taxe foncière. Or, la Commission Pronovost (2008) a constaté dans son rapport la difficulté d'application de telles mesures, tel qu'elles ont été conçues pour le contexte québécois.

On trouve ailleurs dans le monde, des exemples d'intégration de la multifonctionnalité dans les politiques agricoles de soutien à travers le mécanisme d'écoconditionnalité. Nous avons mentionné précédemment le conditionnement des aides européennes, celles provenant du premier pilier de la PAC, mais aussi des aides octroyées dans le cadre du deuxième pilier (ICHN, par exemple), au respect de certaines pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. En Suisse (pays extérieur à l'Union Européenne, donc ne bénéficiant pas de la PAC), la politique de paiements directs, et plus précisément, les « prestations écologiques requises », en constitue un autre exemple.

5.2.1. Les Prestations Écologiques Requises (PER) en Suisse

Avant de documenter les critères de conditionnalité environnementale, il nous semble important de décrire les paiements généraux et les paiements écologiques qui sont soumis au principe d'écoconditionnalité en Suisse. En effet, ces programmes suisses sont moins connus et moins documentés que les programmes européens, or ils présentent des aspects intéressants pour la multifonctionnalité.

Nous sommes conscients que certains éléments de ces programmes font office de compensation, mais nous souhaitons mettre l'accent dans ce cas d'étude sur le respect de prestations écologiques auxquelles les producteurs agricoles doivent se soumettre pour avoir accès aux paiements directs (généraux ou écologiques).

L'intégration de la multifonctionnalité dans les politiques suisses : paiements généraux et paiements écologiques

En Suisse, le passage d'une politique de subventions directes à une politique agricole basée sur l'idée de la multifonctionnalité s'est initié à partir de 1992 grâce à différents facteurs. En premier lieu, les négociations du GATT traitent pour la première fois des thématiques agricoles, car l'agriculture était jusqu'alors restée en dehors des négociations commerciales. En deuxième lieu, des facteurs inhérents au pays sont intervenus : une surproduction agricole qui résultait de la politique de soutien des prix, une importante pollution d'origine agricole, et, enfin, un écart de plus en plus marqué entre les grandes et les petites exploitations et entre les exploitations de plaines et de montagnes.

La demande sociale de plus en plus forte, concernant la préservation de la biodiversité et la protection de l'eau, des sols et des éléments structurels du paysage, a permis d'amorcer la réforme de la politique agricole. C'est à ce moment-là que les paiements directs généraux et écologiques ont été mis en place.

Les paiements directs généraux

L'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés en agriculture établit les normes relatives à la perception des subventions dans le cadre des paiements directs en général et des paiements directs écologiques en particulier. Les paiements directs écologiques représentaient en moyenne 17 % des paiements directs totaux pour la période de 1999 à 2002. Les subventions sont versées par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), à travers les cantons.

Les conditions que les producteurs agricoles doivent satisfaire pour recevoir des paiements directs sont de diverses natures, notamment :

- Générale (forme juridique de l'exploitation agricole, domicile et âge de l'exploitant, etc.);
- Structurelle (taille minimale de l'exploitation, besoins en main-d'œuvre);
- Économique (revenu de l'agriculteur).

À cela, s'ajoutent les pratiques agro-environnementales obligatoires pour avoir accès aux paiements directs généraux, ainsi que les pratiques plus contraignantes et différentes selon le programme, donnant droit aux paiements directs écologiques.

L'OFAG, dans un souci de répartition des paiements directs parmi le plus grand nombre d'agriculteurs, a mis en place un système d'échelonnement progressif des subventions en fonction du revenu de l'agriculteur, de la taille de l'exploitation et du cheptel, mesuré en unités de gros bétail (UGB). De plus, si le revenu imposable de l'agriculteur dépasse les 80 000 CHF¹⁹ les paiements directs sont réduits. La réduction équivaut au dixième de la différence entre le revenu de l'agriculteur et le montant fixé [(revenu imposable – 80 000 CHF)/10]. Si le revenu imposable dépasse les 120 000 CHF, la réduction équivaut au moins à la différence entre le revenu de l'agriculteur et 120 000 CHF.

Les pratiques établies dans le cadre du programme de paiements directs s'appliquent à tout le territoire de la fédération helvétique. Cependant, dans un souci d'adaptation aux conditions spécifiques de l'environnement local, les mesures peuvent être différentes selon les zones : zones céréalières, zones intermédiaires, zones de collines et zones de montagnes (I, II, III et IV). Même lorsque les pratiques à mettre en place sont les mêmes pour les différentes zones, les montants alloués par hectare peuvent varier en fonction de la zone et discriminent positivement les agriculteurs en zones de plus en plus difficiles.

Les paiements généraux correspondent aux contributions suivantes (en 2008) :

- Contributions à la surface : Les contributions à la surface servent à rétribuer des prestations telles que la protection et l'entretien du paysage, la garantie de la production alimentaire et la préservation du patrimoine naturel. Le montant est identique pour l'ensemble des zones géographiques : 1 080 CHF/ha.
- Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (UGBFG) : 860 CHF/UGB pour les bovins, équidés, bisons, chèvres laitières et brebis laitières; 400 CHF/UGB pour les autres chèvres et moutons, cerfs, lamas et alpagas. Ces contributions sont allouées pour les charges en bétail maximales par hectare de surface herbagère suivante :
 - ⇒ zone de plaine : 2 UGBFG/ha;
 - ⇒ zone de collines : 1,6/ha;
 - ⇒ zone de montagne I : 1,4/ha;
 - ⇒ zone de montagne II : 1,1/ha;
 - ⇒ zone de montagne III : 0,9/ha;
 - ⇒ zone de montagne IV : 0,8/ha;

¹⁹ Le Franc suisse (CHF) est environ à parité avec le dollar canadien.

- Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles : Ce sont des contributions annuelles par UGBFG versées pour un maximum de 20 UGBFG par exploitation. Les montants varient selon les zones, comme suit :
 - ⇒ zone de collines : 260 CHF/UGBFG/an;
 - ⇒ zone de montagne I : 440 CHF/UGBFG/an;
 - ⇒ zone de montagne II : 690 CHF/UGBFG/an;
 - ⇒ zone de montagne III : 930 CHF/UGBFG/an;
 - ⇒ zone de montagne IV : 1 190 CHF/UGBFG/an;
- Contributions générales pour des terrains en pente : Montants annuels par hectare allant de 370 CHF si la pente est de 18 à 35 % et de 50 CHF si plus de 35 % de déclivité.
- Contributions pour les surfaces viticoles en pente : Montants annuels par hectare allant de 1 500 CHF pour des terrains avec une pente de 30 à 50 %, 3 000 CHF pour des terrains avec plus de 50 % de déclivité et 5 000 CHF pour les terrasses aménagées. Le canton désigne les surfaces en pente et en terrasses donnant droit aux contributions.

Les paiements directs écologiques

Les paiements directs écologiques sont, quant à eux, très variés. Dans tous les cas, l'agriculteur doit à la fois satisfaire les prestations écologiques requises (indispensables pour avoir accès aux paiements directs généraux) et les « cahiers de charges » établis par l'OFAG pour avoir accès aux paiements directs écologiques.

Il existe plusieurs programmes de paiements écologiques : d'une part, on trouve le programme de paiements annuels par hectare de prairie extensive, de surfaces à litière²⁰, de haies, de bosquets champêtres et de berges boisées; et d'autre part, les subventions par hectare de prairies intensives, les programmes de jachère florale et de jachère tournante, des bandes culturales exploitées de manière extensive, et du maintien d'arbres de fruits à pépins et à noyau.

Le montant des paiements directs écologiques varie dans certains cas en fonction de la zone dans laquelle la parcelle est inscrite (contributions pour prairies extensives, surfaces à litière, haies, bosquets champêtres, berges boisées et prairies peu extensives, etc.) L'application de ces mesures occasionne des pertes de production plus importantes dans les zones les plus productives. Ainsi, les agriculteurs des zones

²⁰ Par surfaces à litière, on entend les surfaces cultivées d'une manière extensive et situées dans des lieux humides et marécageux, qui sont fauchées une fois par an au plus et tous les trois ans au moins, et dont la récolte n'est utilisée qu'exceptionnellement comme fourrage dans l'exploitation.

les plus productives (zones de grandes cultures et zones intermédiaires) reçoivent les montants par hectare les plus élevés, tandis qu'on octroie aux exploitants des zones de montagnes des montants jusqu'à trois fois inférieurs à ceux des zones céréalières.

Par contre, dans le cas des paiements directs généraux, les parcelles situées en zone montagneuse et avec les rendements bruts les plus faibles reçoivent des subventions plus élevées que les parcelles situées dans la plaine. L'objectif est de compenser les agriculteurs de montagne exerçant leur activité agricole dans des régions défavorisées du point de vue de la production.

La somme octroyée par hectare varie également en fonction des niveaux de contraintes imposées par l'OFAG. Ainsi, nous avons vu que les montants alloués à l'hectare de prairie peu extensive peuvent être jusqu'à 60 % inférieurs à ceux des prairies extensives, des haies, des bosquets ou des berges boisées.

De plus, et malgré le fait que ce sont les jachères (florales et tournantes) qui se voient attribuer les montants de subvention par hectare les plus élevés, ce ne sont pas les mesures les plus contractualisées (en termes de surface) dans le cadre des paiements directs écologiques.

En effet, tout semble indiquer que l'agriculteur cherche à trouver un équilibre entre les sommes reçues et les contraintes imposées par les cahiers de charges, notamment en termes de besoins de main-d'œuvre pour effectuer les nouvelles tâches, de diminution de la productivité, de temps alloué au développement de ces pratiques et de connaissances requises pour les mettre en œuvre.

Les Prestations Écologiques Requises

La première condition pour avoir accès aux paiements directs (généraux ou écologiques) est, donc, le respect des prestations écologiques requises (PER). Ensuite, l'Office fédéral de l'agriculture octroie les paiements directs écologiques seulement aux agriculteurs qui développent des pratiques allant au-delà des PER. Les PER peuvent être comparées aux bonnes conditions agricoles et environnementales européennes ou aux *Best Management Practices* (BMP) américaines. Il s'agit des conditions préalables pour avoir accès aux paiements directs.

Les prestations écologiques requises en 2008 sont les suivantes :

- Garde des animaux de rente respectueuse de l'espèce : respect des dispositions de l'ordonnance sur la protection des animaux;
- Bilan de fumure²¹ équilibré : tolérance maximale de 10 % de fumier ou d'engrais minéral pour les engrais azotés et phosphatés;
- Part équitable de surfaces de compensation²² écologique : 3,5 % de la SAU dans le cas des cultures spéciales, 7 % pour le reste de la SAU;
- Assolement régulier pour les exploitations comptant plus de 3 ha de terres ouvertes : au moins quatre cultures différentes par an, observation des parts maximales de cultures et des pauses entre les cultures;
- Protection appropriée du sol pour les exploitations comptant plus de 3 ha de terres ouvertes, dans la zone de grandes cultures et la zone de montagne I comprise : pour les cultures récoltées avant le 31 août, obligation de mettre en place :
 - (a) une culture d'automne, ou
 - (b) une culture intercalaire ou
 - (c) d'engrais verts avant le 15 septembre (doivent être maintenus en place au moins jusqu'au 15 novembre).
- Lutte contre l'érosion : pas de pertes de sol régulièrement visibles.
- Sélection et utilisation ciblée des produits phytosanitaires : restriction pour les herbicides en pré-levée, les granulés et les insecticides. Observation des seuils de tolérance et des recommandations des services de prévision et d'avertissement. Témoin non traité en cas d'utilisation d'herbicides en pré-levée dans les céréales. Test de pulvérisateur au moins tous les quatre ans.

Aucune contrepartie économique n'est prévue dans le cadre des PER, car il s'agit de conditions obligatoires à respecter afin d'avoir accès aux paiements directs généraux.

²¹ Fumure : quantité de fumier ou d'engrais minéral apportée à une surface donnée.

²² Dans le cadre des paiements écologiques directs, l'OFAG utilise le terme « compensations » pour parler des subventions données aux agriculteurs pour le développement de pratiques agricoles qui vont au-delà des pratiques écologiques requises.

Mécanismes de contrôle

Afin de s'assurer du respect de l'écoconditionnalité, on utilise le Système d'information sur la politique agricole (SIPA) mis en place par l'OFAG. Il s'agit d'une base de données recueillant de l'information sur les exploitations agricoles : des données structurelles, transmises au SIPA par le canton, mais aussi des données relatives aux paiements directs.

Les contrôles sont effectués par les cantons, associés quelquefois à des organismes indépendants ou à des organismes certifiés. Le contrôle s'effectue à deux niveaux : la véracité des données fournies par l'exploitant et le respect des conditions et des charges donnant droit aux paiements directs. Les contrôles visent :

- Toutes les exploitations qui demandent des contributions pour la première fois;
- Toutes les exploitations prises en faute lors de contrôles effectués l'année précédente;
- Au moins 30 % des autres exploitations choisies au hasard.

Cela nécessite un système d'enregistrement fiable et des ressources humaines et financières adéquates. Des sanctions sont aussi prévues pour le non-respect des conditions et des cahiers de charges établis.

5.3. Étude de cas de compensation : Indemnité Compensatoire pour les Handicaps Naturels (ICHN)

L'un des exemples de l'utilisation de l'approche des compensations en faveur des producteurs agricoles situés dans des zones périphériques ou défavorisées²³ est les Indemnités Compensatoires d'Handicaps reconnus comme Naturels et permanents (ICHN) européennes. Dans l'UE, près de 100 000 exploitations bénéficient actuellement de cette prime, pour un montant annuel total de plus de 500 millions d'euros (MAP, 2008). Ces aides s'inscrivent dans le cadre du second pilier de la Politique agricole commune (PAC) et sont donc cofinancées par le Programme européen FEADER, et le gouvernement des pays membres. Les modalités du programme ont très peu changé depuis leur introduction en 2000 (MAP, 2007). En France, ce programme fait donc partie du Programme de développement rural hexagonal (MAP, 2007).

²³ Les zones agricoles défavorisées sont des « *territoires affectés de handicaps économiques agricoles, physiques et démographiques spécifiques* » (INSEE, Site internet).

En plus de posséder les attributs des compensations, décrits dans la section précédente, les ICHN vont dans le sens d'une plus grande cohésion des territoires ruraux et elles contribuent à rétablir l'équilibre entre les différentes régions à travers, notamment :

- a) La compensation des désavantages comparatifs de certaines régions à cause des handicaps géographiques ou naturels existants;
- b) L'intégration des aspects sociaux, économiques, culturels et environnementaux dans les mesures de politique agricole;
- c) La création et le renforcement des liens entre les différents territoires, qui est l'un des piliers de la cohésion territoriale.

Enfin, cette approche nécessite l'établissement d'une typologie des zones rurales basée sur des critères clairs tels que les besoins relatifs de développement social et économique des différentes zones, et la nécessité de protéger ou réhabiliter les milieux naturels.

Modalités des compensations

À travers ces mesures, les « *fonctions environnementale et sociale de l'agriculture, sa participation à l'aménagement du territoire et au développement durable de l'économie* » sont reconnues, et la société assume une partie des coûts nécessaires au maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées (MAP, 2008).

Ainsi, les ICHN visent à « *encourager les agriculteurs à occuper l'espace et maintenir une activité agricole en zone défavorisée, notamment par le pâturage des surfaces en herbe* » (MAP, 2007). Le respect d'un seuil de densité animale à l'hectare est une condition nécessaire pour l'octroi des aides. À travers l'introduction de cette (légère) restriction, les autorités veulent s'assurer de la bonne gestion des terres et du respect de l'environnement. En effet, le succès de cette mesure repose sur le fait que l'octroi des aides ne dépende pas du respect de pratiques agricoles contraignantes.

Plus précisément, pour avoir accès aux ICHN, les producteurs agricoles doivent remplir les conditions suivantes (MAP, 2007) :

- Diriger une exploitation agricole d'au moins 3 hectares en SAU²⁴;
- Avoir le siège de leur exploitation et au moins 80 % de la SAU en zone défavorisée;
- Détenir un cheptel d'au moins trois unités de gros bétail en production animale avec au moins trois hectares en surfaces fourragères éligibles ou détenir au moins un hectare en culture éligible;
- Retirer au moins 50 % de leur revenu professionnel de l'exploitation agricole — les agriculteurs pluriactifs qui ont une activité extérieure non agricole sont également éligibles lorsque leurs revenus non agricoles sont inférieurs à un pourcentage du salaire minimum défini par type de zone;
- Respecter le chargement défini au niveau départemental et compris entre des seuils définis par zone ou sous-zone (en général entre 0,35 UGB²⁵/ha et 2 UGB/ha);
- Respecter la conditionnalité des aides agricoles en matière d'environnement, de santé des animaux et des végétaux et de bien-être animal;
- S'engager à poursuivre leur activité agricole en zone défavorisée pendant cinq ans, à compter de la première année du bénéfice de l'ICHN.

Les surfaces donnant droit aux aides sont les surfaces en productions fourragères, ainsi que les céréales, oléagineux et protéagineux destinés à l'alimentation du cheptel. Les entreprises de plus de 50 ha ne sont pas éligibles. Les 25 premiers hectares sont majorés ainsi que les élevages constitués d'au moins 50 % d'ovins ou caprins qui transhument entre le 15 juin et le 15 septembre. Les montants sont établis par hectare de surface admissible, dans une fourchette allant de 55 à 220 €/ha, en fonction du type de zone dans laquelle les surfaces se trouvent (MAP, 2007).

²⁴ SAU : Surface Agricole Utile

²⁵ UGB : Unité de Gros Bétail

6. SYNTHÈSE

Cette synthèse comporte trois parties : la première documente l'importance relative que les paiements de chacun des programmes couverts peuvent avoir pour une entreprise. La seconde étudie comment les programmes des études de cas atteignent les objectifs attendus décrits précédemment (innovation, production de BSE et dynamisme régional). Enfin, la troisième partie met en évidence les caractéristiques faisant en sorte que les programmes atteignent leurs objectifs.

6.1. Importance relative des paiements

Cette section a d'abord pour objectif d'estimer l'importance des différents types d'aides dans la situation financière d'une exploitation agricole, lors d'une année déterminée. Il est important de noter que nous ne présentons que des ordres de grandeur, car tenir compte de la diversité des situations existantes (régions, types de production, grosseur des exploitations, etc.), exigerait une étude très détaillée dépassant le cadre du présent mandat.

Cependant, les études, les analyses existantes, de même que des communications personnelles avec les gestionnaires des programmes, nous ont permis de dresser un portrait de l'importance des différentes aides pour une exploitation moyenne en une année donnée.

6.1.1. CTE / CAD (France)

Le montant moyen perçu dans le cadre des CTE était d'environ 44 400 € par exploitation et sur toute la durée du contrat, soit, en moyenne, 8 880 € par an et par exploitation. Ces montants correspondent à environ 33 % du bénéfice brut (avant impôts) d'une exploitation moyenne.

En effet, selon les données du MAAPAR (2003) le CTE représentait une aide très importante dans l'économie d'une exploitation, pouvant aller de 25 % à 33 % du bénéfice brut (avant impôts). En Languedoc-Roussillon, par exemple, le CTE a amélioré nettement le sort des exploitations agricoles, pouvant représenter jusqu'à 50 % de leurs revenus.

Cependant, comparativement aux aides totales du premier pilier de la PAC, le poids des paiements du CTE était faible dans de nombreuses régions. Ainsi, en Midi-Pyrénées, la part des aides CTE dans le montant global du soutien à l'agriculteur était seulement de 2,1 % en 2001 et de 3,7 % en 2002. En Bretagne, le montant total des aides perçus dans le cadre des CTE représentait 2,4 % du total des aides PAC.

De plus, à l'intérieur même des régions, le poids du CTE dans les aides totales varie considérablement selon les départements. En région Rhône-Alpes, par exemple, cela varie de 4,5 % dans le département de l'Ain, à 32 % en Savoie.

Concernant les CAD, le montant total pouvant être perçu par un exploitant agricole était plafonné à 27 000 € sur 5 ans, soit en moyenne 5 400 € par an et par exploitation. Le résultat courant avant impôts d'une exploitation agricole (toutes orientations technico-économiques confondues) était en 2006 de 27 000 € environ (Réseau d'information comptable agricole, RICA, communication personnelle). Le montant brut des aides perçues dans le cadre des contrats d'agriculture durable correspondrait alors à environ 20 % du résultat courant avant impôts d'une exploitation moyenne en 2006.

Il est important de noter, qu'on ne tient pas en compte ici des coûts engendrés par le respect des engagements établis dans le contrat, qui peuvent être plus ou moins contraignants selon les cas.

6.1.2. ICHN (France)

Selon les données d'AGRESTE (2008), en France, les régions Auvergne, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes (des régions de montagne) reçoivent à elles seules près de 60 % de l'enveloppe nationale des aides ICHN. Ces aides, concentrées presque exclusivement en régions de montagne, représentent près de 46 % du total des aides directes octroyées en France dans le cadre du second pilier de la PAC (développement rural).

D'après les données du CNASEA (2003), les ICHN en zones de montagne, représentent 34 % du différentiel de revenu avant versement de l'indemnité, avec un montant moyen d'environ 6 000 € par exploitation.

Par ailleurs, selon l'information fournie par la Direction Départementale de l'Agriculture et la Forêt de la Haute Savoie, département situé dans la zone préalpine, en 2005 les aides ICHN représentaient environ 33 % du résultat courant avant impôts d'une exploitation moyenne.

6.1.3. Paiements directs généraux et écologiques (Suisse)

Les paiements directs totaux représentent en Suisse environ 16 % du revenu brut d'une exploitation moyenne situé en zone de plaine, 25 % en région de collines et près de 40 % du revenu brut d'exploitation en zone de montagne (OFAG, 2005). L'OFAG estime, en effet, que « les paiements directs (totaux) sont devenus une part essentielle du revenu agricole, notamment pour les exploitations situées dans les régions défavorisées. » Ainsi, selon l'OFAG, la survie de la majorité des entreprises exploitées à titre principal dans les zones de montagne, dépend fortement du respect des prestations écologiques requises, car sans les paiements directs la production serait pratiquement impossible.

Par ailleurs, les paiements directs généraux, dont l'accès est conditionnel au respect des prestations écologiques requises, représentent en moyenne 80 % des paiements directs totaux, alors que les 20 % restants proviennent des paiements directs écologiques. Cette différence est plus importante en zone de montagne, où les paiements directs écologiques ne représentent que 10 % des paiements totaux.

6.1.4. Conservation Stewardship Program – CSP (États-Unis)

Tel qu'indiqué précédemment, le programme CSP est extrêmement complexe, ce qui donne lieu à des modalités de paiement tout aussi complexes. Il s'ensuit que l'évaluation de l'importance de ces aides pour les producteurs est d'autant plus difficile à réaliser. En effet, le montant de l'aide, qui est étroitement lié au niveau de participation du producteur et aux objectifs environnementaux poursuivis, varie également d'une année à l'autre dû au caractère volontaire du programme.

En général, selon les données de l'USDA (2008) les petites exploitations, dont les ventes brutes sont inférieures à 50 000 \$US par an, perçoivent 55 % du total de paiements provenant du CSP, avec en moyenne un montant de 3 167 \$US par exploitation. Si l'on considère des revenus nets annuels de près de 35 000 US\$ par exploitation (USDA, 2008), les paiements reçus dans le cadre du CSP représenteraient, en 2007, environ 9 % du revenu net annuel. Rappelons que ce chiffre est à considérer avec précaution, car il s'agit, à nouveau, d'un ordre de grandeur de l'importance de ces aides pour une exploitation moyenne.

6.2. Atteinte des objectifs

Le tableau suivant montre comment les études de cas répondent aux objectifs identifiés au chapitre trois, à savoir : l'innovation, le dynamisme régional et la production de biens et services environnementaux.

TABEAU 2 : CONTRIBUTION DES PROGRAMMES ÉTUDIÉS À LA MULTIFONCTIONNALITÉ

Le programme encourage-t-il :	CSP (États-Unis)	CTE – CAD (France)	PER (Suisse)	ICHN
L'innovation	Neutre - Laisse passer les signaux de marché et accessible à toutes les productions agricoles mais sans effet sur la productivité	Neutre - Laisse passer les signaux de marché et accessible à toutes les productions agricoles mais sans effet sur la productivité	Neutre - Laisse passer les signaux de marché et accessible à toutes les productions agricoles mais sans effet sur la productivité	Neutre - Laisse passer les signaux de marché et accessible à toutes les productions agricoles mais sans effet sur la productivité
Le dynamisme régional	Non - Modulation par bassin versant, mais aucune discrimination positive en faveur de certaines régions	Partiellement - Modulation régionale. L'objectif d'une redistribution des aides en faveur des régions les plus défavorisées a été atteint. Mais le programme aurait pu atteindre les objectifs de diversification des exploitations et de développement de l'emploi	Oui – Les paiements directs généraux modulent l'aide géographiquement et discriminent positivement de certaines régions	Oui - Il s'agit de l'objectif principal du programme; il discrimine favorablement les régions éloignées et défavorisées pour les activités agricoles
La production de Biens et Services Environnementaux	Oui – Il s'agit de l'objectif premier du programme	Oui – Il s'agit de l'un des objectifs du programme	Oui - La réception des aides est soumise à l'écoconditionnalité	Oui - La réception des aides est soumise à l'écoconditionnalité

Source : Compilation ÉcoRessources Consultants

6.3. Caractéristiques des programmes

À la lumière de l'analyse des divers programmes européens et américains, quelques constats s'imposent. On remarque en effet que la conception des programmes varie en fonction des objectifs visés.

On constate que les programmes visant d'abord à stimuler la production de BSE par l'adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement favorisent peu l'innovation, dans le sens défini en début de ce rapport – là n'est pas leur fonction première. Au mieux, ces programmes évitent de nuire en laissant agir les signaux de marché et en étant disponibles à toutes les productions.

Les programmes visant les BSE sont particulièrement bien adaptés aux zones d'agriculture intensive pour deux raisons. D'une part, l'environnement de ces zones y est généralement plus dégradé. D'autre part, la densité de population est généralement plus élevée à proximité de ces zones, ce qui a pour effet d'y augmenter significativement la valeur des BSE.

Cependant, ces programmes prennent mal en compte les retombées sociales de l'agriculture dans les régions périphériques. Par exemple, le programme américain étudié est clairement ciblé sur la production de BSE et met l'accent sur des bassins versants prioritaires. Il permet d'atteindre les objectifs environnementaux, mais aucunement de rémunérer les fonctions sociales de l'agriculture en octroyant des transferts aux producteurs situés en régions périphériques.

Par ailleurs, les programmes européens décrits visent généralement des objectifs plus larges que la simple production de BSE. Ils reconnaissent directement l'utilité sociale de l'agriculture et visent à préserver les activités agricoles en région tout en soumettant les aides octroyées à certains critères de conditionnalité parfois environnementale, parfois structurelle ou sociale (en ciblant des entreprises d'une certaine grosseur, notamment).

On constate que la plupart des programmes étudiés visent à corriger certains signaux de marché en rémunérant des fonctions non marchandes de l'agriculture et que cette rémunération n'est pas fonction de l'efficacité des moyens, ni de résultats mesurés.

Revenons à la question principale : Comment ces programmes font-ils en sorte que l'agriculture participe mieux au dynamisme régional? On remarque que les programmes qui visent à soutenir les régions mettent en œuvre deux principes de base : la modulation et la discrimination positive en faveur de certaines régions.

De façon plus détaillée, on constate que la modulation réfère à l'adaptation des programmes aux conditions propres aux régions, en fonction de critères variables (particularités locales ou régionales, éloignement des grands centres urbains, conditions agro-climatiques difficiles, etc.). Ce concept est donc étroitement relié à ceux de la décentralisation, voire de la responsabilisation d'entités régionales dans la définition des objectifs et la gestion d'un programme. Les études de cas montrent que les programmes analysés sont conçus par le gouvernement central, mais que des autorités régionales identifiées (comités de bassins versants, bureaux régionaux du ministère, etc.) sont chargées de l'arrimage de ces programmes avec la réalité locale ou, plus concrètement, de la définition de certains critères d'attribution et de l'administration des fonds.

De son côté, la discrimination positive en faveur de certaines régions réfère à l'augmentation des budgets ou à l'assouplissement des conditions dans certaines régions. On a vu, dans les études de cas des ICHN et des CTE/CAD, qu'une telle approche requiert généralement de déterminer d'abord des critères de modulation et de discrimination. Cet exercice mène généralement à identifier les zones défavorisées (ou à favoriser). Ensuite, il reste à déterminer l'amplitude de la discrimination. Pour ce faire, il importe que le législateur détermine les éléments pour lesquels il désire compenser les exploitants des zones visées.

La « discrimination positive » est aussi parfois modulée en fonction de certains critères non pas géographiques, mais structurels des entreprises. Par exemple, les ICHN diminuent les versements aux entreprises de plus de 25 hectares et les éliminent pour les entreprises de plus de 50 hectares.

7. RECOMMANDATIONS POUR LE QUÉBEC

7.1. Analyse des programmes actuels

Au Québec, plusieurs programmes et interventions gouvernementales en agriculture méritent d'être analysés à la lumière des critères et objectifs du mandat et les caractéristiques qui émergent des études de cas analysées. Dans cette section, nous identifierons les éléments des programmes québécois qui contribuent à la multifonctionnalité et ceux qui entrent en contradiction avec les objectifs de rémunération de la multifonctionnalité agricole. Cette analyse mènera à un ensemble de propositions qui s'approchera d'un projet de programme ou de politique qui devrait inspirer l'évolution de l'intervention gouvernementale en agriculture afin de mieux soutenir la multifonctionnalité de l'agriculture, le dynamisme des régions et la production de BSE.

Le programme ASRA investit massivement pour stabiliser les revenus des producteurs dans certaines productions en les compensant pour les écarts entre leurs coûts de production et le prix du marché. Il fait actuellement l'objet d'une intense remise en question étant donné : son coût; l'iniquité qu'il engendre entre les producteurs de différentes productions; ses impacts négatifs sur l'innovation dans les secteurs où il intervient étant donné l'isolement par rapport à la réalité du marché qu'il se trouve à créer; et ses impacts négatifs sur l'environnement étant donné la quasi-absence d'application du principe d'écoconditionnalité, tel que l'a relevé récemment le Vérificateur général²⁶ dans le deuxième tome du

²⁶ « La grande difficulté à appliquer certaines mesures liées à l'écoconditionnalité a retenu l'attention du commissaire. Les principaux constats à ce propos sont les suivants :

- Le rythme d'introduction dans les programmes de mesures associées à l'écoconditionnalité, par le MAPAQ et La Financière agricole du Québec (FADQ), est lent si l'on tient compte de l'échéancier inclus dans les orientations gouvernementales;
- La FADQ applique le principe d'écoconditionnalité de façon non conforme aux orientations gouvernementales relativement à deux volets du programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA);
- En 2005, alors que la FADQ devait s'assurer que tous les agriculteurs bénéficiaires du programme ASRA respectaient les critères relatifs à l'écoconditionnalité, elle s'est limitée aux adhérents qui exploitaient un nouveau lieu, soit 9 % des assurés. En 2006, elle s'est limitée aux agriculteurs du secteur porcin inscrits au programme, étant donné que c'est le seul secteur pour lequel elle a obtenu de l'information du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP);
- Le MDDEP a déterminé qu'il y avait 72 lieux d'élevage pour lesquels les exploitants contrevenaient à la réglementation. Or, pour 57 exploitants qui ont obtenu environ 42 millions de dollars en aide financière, la FADQ n'a pas appliqué les mesures relatives à l'écoconditionnalité;
- Si rien n'est fait pour améliorer la qualité de l'information disponible et l'efficacité des systèmes qui la traitent, il est difficile de voir comment la FADQ pourra gérer les mesures liées à l'écoconditionnalité pour un nombre possiblement plus élevé d'exploitations non conformes à la réglementation en 2008 et en 2010, compte tenu des exigences qui seront alors plus grandes. »

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008 (voir l'annexe 3 pour les critères d'écoconditionnalité reliés à l'ASRA).

Pour sa part, le programme prime-vert subventionne la mise en œuvre de pratiques agro-environnementales, principalement les investissements initiaux. Il peut d'autre part être remis en question sur la base du fait qu'il est structurellement peu efficace étant donné qu'il cible des moyens plutôt que des résultats.

En outre, bien peu de programmes québécois ont intégré les principes de modulation et de discrimination positive en faveur des régions ou de certaines structures de production. En fait, à notre connaissance, seule la Politique nationale de la ruralité répond à cette caractéristique (voir l'annexe 4).

À l'inverse, des programmes agricoles favorisent les régions périurbaines au détriment des régions éloignées. Par exemple :

- L'ASRA : ses paiements totaux se concentrent dans les régions périurbaines;
- Le programme de remboursement de taxes foncières : les versements augmentent avec la valeur des terres, qui est généralement plus élevée en régions périurbaines;

D'autres programmes ont des effets incertains ou plus complexes, notamment la gestion de l'offre et la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

La remise en question des modes de soutien aux producteurs québécois amène plusieurs intervenants au constat qu'il faudra découpler le soutien et faire en sorte de soumettre davantage les producteurs aux signaux du marché. L'aide prendrait ainsi la forme d'un soutien au revenu global des producteurs. Toutefois, l'adoption de telles orientations amènerait de lourds défis aux productions qui ont été soutenues de façon structurelle au cours des dernières années et qui sont fortement présentes en régions.

Le contexte est donc favorable au Québec pour envisager de soutenir non seulement les fonctions productives de l'agriculture, mais également ses fonctions environnementales et sociales.

En se basant sur les expériences étudiées précédemment, il est possible de mettre de l'avant quelques recommandations pour le Québec dans la refonte de son soutien aux producteurs agricoles.

7.2. Proposition de projets, de programmes ou de politiques

7.2.1. Quels éléments mettre en place?

Il ressort de l'analyse qu'une politique de multifonctionnalité et de reconnaissance de la production de biens et services environnementaux par le milieu agricole au Québec, nécessiterait un changement dans la façon actuelle d'aborder le soutien aux producteurs agricoles.

Il s'agirait, notamment, de passer d'une approche verticale (approche filière) à une approche horizontale (approche territoriale), sans pour autant négliger les besoins relatifs de différentes filières, lors de la conception de programmes de soutien.

Ainsi, une politique conçue selon une approche territoriale se déclinerait en une série de mesures différentes selon les filières de production présentes dans le territoire. L'intensité du soutien varierait, donc, selon la zone et le secteur de production concerné. Cette proposition est notamment inspirée des programmes tels que les paiements généraux suisses ou le système européen de compensation de handicaps naturels (ICHN).

La réussite d'une approche territoriale, forcément plus complexe que l'approche actuelle, nécessitera de renouveler les représentations du métier d'agriculteur, d'envisager de nouveaux modes de fonctionnement du monde agricole tant interne qu'externe et de développer les approches participatives. (Urbano et Vollet, 2005).

Par ailleurs, une politique québécoise de la multifonctionnalité visant à soutenir le développement régional doit aller vers une plus grande cohésion territoriale des zones rurales québécoises à travers :

- La compensation des désavantages comparatifs de certaines régions à cause des handicaps socio-économiques, géographiques ou naturels existants (à travers, par exemple, la modulation des aides selon les besoins relatifs des zones concernées);
- L'intégration des aspects sociaux, économiques, culturels et environnementaux dans les mesures de politique agricole (à travers la conditionnalité des aides, par exemple).

Les programmes de soutien à l'activité agricole devraient, ainsi, être adaptés aux enjeux spécifiques de chaque région. Une typologie des zones rurales québécoises devient alors indispensable, établie sur des critères clairs tels que les besoins relatifs en développement économique et social des zones rurales, les besoins de protection du patrimoine naturel et culturel, l'importance de la production de biens et services écologiques à travers l'agriculture dans ces zones, ou la lutte contre des externalités négatives des activités humaines, dont l'activité agricole.

Il s'agirait, donc, de formuler des propositions et de concevoir des mesures adaptées aux problématiques particulières de chaque région. Au Québec, les régions urbaines de Montréal et Québec et trois régions périurbaines (Monterégie, Centre-du-Québec et Chaudière-Appalaches) concentrent à la fois les activités agricoles, les problèmes environnementaux, les paiements de l'ASRA et les paiements du MAPAQ pour le remboursement des taxes foncières. Dans ce contexte, un accent sur les BSE amènerait à une concentration du soutien dans ces mêmes régions.

En effet, nous savons que les méthodes de quantification des BSE²⁷ utilisent souvent des variables sociodémographiques faisant augmenter la valeur des BSE avec le nombre d'habitants dans la zone d'étude, la proximité des habitants aux aménités environnementales envisagées et le niveau de revenus des ménages. En outre, plus l'environnement sera dégradé, plus la valeur des BSE produits par l'agriculture augmentera. Ces facteurs (population, proximité aux aménités environnementales, revenus de ménages et niveau de dégradation de l'environnement) font en sorte que la valeur des BSE sera beaucoup plus élevée en région périurbaine, où est concentrée la population du Québec, où les revenus sont les plus élevés et où l'environnement est généralement plus altéré qu'ailleurs.

Dans les zones périphériques, l'accent devrait être davantage mis sur la dynamisation du tissu économique et social, à travers la rémunération des efforts réalisés par les producteurs agricoles pour occuper et demeurer sur le territoire. Or, aucun consensus n'a encore émergé au Québec quant à la reconnaissance de la société vis-à-vis des fonctions économiques et sociales de l'agriculture et de la contribution de l'activité agricole au dynamisme socio-économique des zones rurales. Déterminer des critères d'attribution des aides propres aux régions périphériques représentera donc un défi.

²⁷ Les méthodes reconnues incluent la méthode des coûts hédoniques, l'évaluation contingente, la méthode des coûts de transport, et le transfert de bénéfices. Plusieurs études et ouvrages de référence les présentent (voir notamment Debailleul et coll., 2002).

Plus précisément, voici quelques-unes des caractéristiques souhaitables des programmes de multifonctionnalité de l'agriculture :

- Modulation géographique;
- Discrimination positive de certaines régions géographiques;
- Intensité de l'aide différente selon la zone et la filière concernées ainsi que selon la fourniture de BSE;
- Soutien aux producteurs indépendant du niveau de production et des prix, afin de laisser agir les signaux de marché. La rétribution des fonctions économiques ou productives pourrait passer par le support de la production de biens et services marchands, mais mal reconnus par le marché, tels que le développement de nouveaux produits, l'agrotourisme, et certains produits agroforestiers, par exemple;
- Rendre les aides accessibles à toutes les productions;
- Conditionnalité (environnementale, économique et sociale²⁸) des aides octroyées;
- Accent mis sur les résultats et non sur les moyens, afin d'assurer une plus grande efficacité de la politique et de favoriser l'innovation;
- Mesures claires et bien encadrées qui facilitent les mécanismes d'administration et de contrôle et diminuent les coûts de transaction du programme.

7.2.2. Étapes pour la mise en place d'une politique de la multifonctionnalité au Québec

Nous présentons ci-dessous les différentes étapes pouvant conduire à la mise en place d'une politique de la multifonctionnalité au Québec. Cette démarche pourrait être appliquée à de nouveaux programmes ou à des programmes existants.

- 1) Définir clairement des objectifs poursuivis par une politique de la multifonctionnalité au Québec;
- 2) Identifier les ressources (financières, humaines, etc.) disponibles;
- 3) Établir une typologie des zones rurales québécoises selon différents critères à définir dont : besoins relatifs en développement économique et social des zones rurales, besoins de protection du patrimoine naturel et culturel, besoins en production de biens et services écologiques par l'agriculture dans ces zones, lutte contre les externalités négatives des activités humaines, dont l'activité agricole, etc.;

²⁸ Par exemple par la majoration ou le plafonnement des aides selon le type de structure agricole, la taille de l'exploitation, etc.

- 4) Identifier les principaux enjeux et problématiques (socio-économiques, environnementales, etc.) de chaque région concernée;
- 5) Concevoir un (des) programme(s) adapté(s) aux spécificités régionales québécoises :
 - a. Définir un « catalogue » de mesures et de résultats très clairs donnant droit aux aides en fonction de la problématique régionale. Le nombre et le choix de mesures possibles favorisent le succès de cette approche;
 - b. Identifier les critères de modulation que les administrations régionales pourraient gérer;
 - c. Définir une enveloppe budgétaire par région qui discriminerait positivement certaines régions identifiées à l'étape 3 ci-dessus;
 - d. S'assurer de la cohérence du programme avec les objectifs initiaux de la politique et avec ceux des différents programmes et politiques actuels au Québec (environnementales, sociales, de transport, etc.);
 - e. Faire varier l'intensité du soutien en fonction de la région, mais aussi de la filière, afin de compenser de façon correcte le manque à gagner des producteurs qui décideraient d'adopter des mesures qui feraient diminuer la valeur de leur production (mise en jachère, élargissement des bandes riveraines, etc.);
 - f. Établir des mécanismes de contrôle;
- 6) Identifier les instances régionales qui devraient assurer la responsabilité de l'administration régionale des programmes;
- 7) Pourvoir les régions de ressources financières et humaines suffisantes afin qu'elles encadrent les producteurs agricoles dans la mise en œuvre de leurs projets et qu'elles réalisent les contrôles prévus;
- 8) Appliquer les mécanismes de contrôle et de suivi du programme;
- 9) Évaluer le programme périodiquement afin d'estimer son efficacité dans l'atteinte des objectifs escomptés;
- 10) Tout au long du processus : consulter et communiquer avec les principaux intervenants du milieu.

8. DISCUSSION ET CONCLUSION

La notion de multifonctionnalité est relativement nouvelle (fin des années 90). Alors que l'agriculture, depuis des millénaires a été multifonctionnelle, cette notion a soudainement émergé suite aux questionnements de la PAC. Le Québec vit aujourd'hui une remise en question d'un pan important de ses politiques agricoles. Des questions fondamentales doivent être posées : Quelles sont les motivations du Québec dans la mise en place d'une nouvelle approche? Quel est l'objectif visé? Est-ce une façon de soutenir l'agriculture autrement? Que devrait être cet autrement? Quoi qu'il en soit, il faut que le Québec détermine exactement les objectifs qu'il vise à travers la multifonctionnalité. Il faut qu'il identifie ce qu'il privilégie.

D'autre part, la remise en question amène avec elle les notions d'horizontalité et d'approche territoriale, Qu'entend-on par là avec ces concepts? Il faudra les définir plus précisément et leur donner une portée. D'après ce que l'on comprend des études de cas, dans le cas de la PAC et de la Suisse, on a allié des objectifs économiques, sociaux et territoriaux. L'équilibre des trois semble important. L'approche territoriale tiendra-t-elle compte de l'agriculture actuelle? Jusqu'où doit-on pousser la modulation et la décentralisation dans l'identification des priorités régionales, l'administration des programmes, etc.? Les soutiens au marché vont-ils disparaître ou s'imbriquer dans un paradigme nouveau? Si oui, comment?

Ce rapport a abordé ces questions et tenté d'y apporter des réponses. De manière générale, il suggère une approche équilibrée qui laisse place à la fois à l'agriculture productive qui répond aux signaux du marché tout en respectant les contraintes environnementales qu'établit la société ainsi qu'à une agriculture qui favorise l'occupation de certains territoires.

La mise en place de mesures faisant en sorte d'encourager la multifonctionnalité de l'agriculture nécessitera des changements dans certains principes fondamentaux de l'intervention québécoise en agriculture : le passage à une approche plus territoriale, qui commande à la fois la modulation et la discrimination positive en faveur des régions, est sans doute l'aspect le plus innovant. Si des pays comme la France et les États-Unis l'ont fait, on peut croire que le Québec pourra adapter son intervention, en profitant de l'expérience d'autres pays.

BIBLIOGRAPHIE

AGRESTE (2008). *Les aides directes au revenu agricole*. <http://agreste.agriculture.gouv.fr>

Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable. J.O. 258 du 7 novembre 2003.

Aznar, O., Bretière, G., Herviou, S. (2006) *Agriculture de service et services environnementaux : lien avec les politiques agricoles et rurales*. Ingénieries n° spécial "Politiques de développement rural" ; p. 79-89

CAAAQ (2008a). Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, février. Disponible sur internet : http://www.caaaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/Dossiers%2012%20fevrier/RapportFr_haute.pdf

CAAAQ (2008b). *Agriculture et Agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir*. Études complémentaires. Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, février. Disponible sur internet : www.caaaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/Dossiers%2012%20fevrier/Etudes%20complementaires.pdf

CNASEA (2003). Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural CNASEA septembre 2003. Chapitre V : « Aides aux zones défavorisées et aux zones soumises à contraintes environnementales ».

CNASEA (2005) Rapport d'activité. 12 p.

Commission Européenne (2000). *La contribution de l'agriculture aux considérations d'ordre non commercial liées à l'environnement et à la culture*. Conférence internationale sur les considérations autres que d'ordre commercial dans le secteur de l'agriculture, Ullensvang, Norvège, 2 - 4 juillet 2000. Document de travail n° 4. Disponible sur internet : http://ec.europa.eu/agriculture/external/wto/document/nor2_fr.pdf

Debailleul, G., L.-S. Jacques, E. Salvano et O. Tremblay. 2003. *L'évaluation économique des coûts associés à l'impact environnemental des productions agricoles : État de la situation et application au Québec*, mandaté par le ministère de l'Environnement du Québec dans le cadre de la commission du BAPE sur la durabilité de la production porcine au Québec, Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation, Université Laval, Québec.

Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural. http://agriculture.maaparl.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/decret2003_6745.pdf

Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt de Haute-Savoie (2005). Le contrat d'agriculture durable. Bilan et éléments de réflexion après une année de mise en œuvre en Haute-Savoie (*Campagne 2004*).

ÉcoRessources Consultants (2006). *Discussion et examen des niveaux de référence agroenvironnementaux utilisés dans d'autres pays*, préparé pour Agriculture Agroalimentaire Canada, juin.

ÉcoRessources Consultants, IISD, IRDA (2008). Cost-Efficiency Analysis of Possible Environmental Goods and Services (EGS) Policy Options. Prepared for Agriculture and Agri-Food Canada, march

Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement européen concernant le soutien au développement rural (2004). Chapitre VI « Soutien à l'agroenvironnement » Synthèse du rapport d'évaluation. Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles, janvier.

- Guyomard H., J.P. Butault et Le Mouël, C. (2004) Soutien interne, fonctions non-marchandes et multifonctionnalité de l'agriculture. Dans Les cahiers de la multifonctionnalité. Numéro 4. Politiques publiques et comparaison internationale. Pages 9-24.
- INSEE, site web. Définition zone agricole défavorisée. http://www.insee.fr/fr/insee_regions/Midi-Pyrenees/zoom/zonage/z_def_zad.htm
- MAAPAR (2003). Le programme CTE - Contrat territorial d'exploitation. Fiches de synthèse des évaluations régionales. Décembre 2003.
- MAPAQ – Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2005). *La rétribution des biens et services environnementaux en milieu agricole: Éléments d'analyse pour le Québec*. Direction des politiques agroenvironnementales, 76 pp.
- MAPAQ – Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Programme de remboursement des taxes foncières. Voir <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/Fr/Productions/md/Programmes/taxes/conditionsadmissibilite/>
- Ministère de l'agriculture et de la Pêche (2008). *Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) pour une agriculture active et viable dans les régions défavorisées*.
- Ministère de l'agriculture et de la Pêche (2007). *Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)*. http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/la-programmation-de-developpement-rural-2007-2013/europe-s-engage-en/downloadFile/FichierAttache_10_f0/ichn.pdf?nocache=1188398689.52
- Ministère de l'agriculture et de la Pêche (2007). Programme de développement rural hexagonal. 2007-2013. 991 pages.
- Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (2004). Contrat d'agriculture durable, Notice explicative nationale, Août. Disponible en ligne : agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/5103701.pdf
- OCDE. 2001. *Multifonctionnalité; élaboration d'un cadre analytique*, Paris, 172 p.
- OFAG (1998). Ordonnance sur les paiements directs, OPD, 910.13. 52 pages.
- OFAG (2008) Commentaire et instructions du 31 janvier 2008 relatifs à l'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture, 54 pages.
- OFAG (2008) Résumé des paiements directs versés à l'agriculture en 2008. 12 pages
- OFAG Office Fédéral de l'agriculture : <http://www.blw.admin.ch/themen/00006/00048/index.html?lang=fr>
- Requier-Desjardins, D. (2002). *Multifonctionnalité, territoire et secteur agro-alimentaire: une approche par les "systèmes agroalimentaires localisés"*. Cahiers du C3ED. Cahier n. 02-01. Juin 2002. 23 pp. http://kerbabel.c3ed.uvsq.fr/_Documents/TCAH-FIC-CAH-C3ED-20020601-00013.pdf
- Royer, A. (2004). *Crise de regulation des agricultures française et québécoise et perte de multifonctionnalité de l'agriculture*. Analyse à partir d'une approche régulationniste, décembre.
- Solidarité rurale du Québec. 2007. *Portrait de la contribution de l'agriculture au développement rural du Québec*, Avril.
- Swinton, S.M. et W. Zhang (2005). *Rethinking ecosystem services from an intermediate product perspective*. prepared for presentation at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Providence, Rhode Island, 24-27 July 2005, 25 p.

UQCN (2002). Union québécoise pour la conservation de la nature. *La contribution du concept de multifonctionnalité à la poursuite d'objectifs de protection de l'environnement*. Rapport présenté aux ministères de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et de l'Environnement du Québec, mars.

Urbano, G. et Vollet, D., 2005. L'évaluation du contrat territorial d'exploitation (CTE). NEE n°22, Février 2005, pp. 69-110. 47 p.

USDA (2008). Agricultural Income and Finance Outlook. A Report from the Economic Research Service. AIS-86. December 2008. <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/current/AIS/AIS-12-10-2008.pdf>

Annexes

Annexe 1 : Compléments d'information sur les Contrats d'Agriculture Durable²⁹

Administration

Le dépôt de dossier de demande de CAD se fait auprès de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt du département dans lequel se trouve le siège d'exploitation.

Engagements

Le producteur agricole doit respecter ses engagements pendant toute la période contractuelle, soit 5 ans. Chaque année, il doit déclarer le respect ou non de ses engagements, à l'aide d'un formulaire. Cette déclaration a lieu au même moment que la déclaration PAC.

Le producteur agricole doit respecter les réglementations nationales et départementales existantes, ainsi que les Bonnes Pratiques Agricoles Habituelles³⁰ ayant trait :

- À la gestion des exploitations agricoles;
- Aux matières fertilisantes;
- À la maîtrise des pollutions agricoles;
- Aux élevages;
- À la gestion de l'eau;
- Aux produits phytosanitaires;
- À la protection des sols;
- Au patrimoine naturel et paysager;
- À la main-d'œuvre.

²⁹ Informations tirées du document : Contrat d'agriculture durable, Notice explicative nationale, Août 2004. Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Voir agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/5103701.pdf

³⁰ Voir <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/5103701.pdf>

Engagements pour des actions d'investissement ou de dépense

Si le producteur souscrit à des investissements matériels, il doit remplir, dans le cadre de l'exploitation objet du contrat, les conditions minimales requises dans les domaines du bien-être et de l'hygiène des animaux et de l'environnement. Si des investissements matériels sont souscrits, ils doivent être réalisés au cours des deux premières années du contrat.

Engagements pour des actions agroenvironnementales ou pluriannuelles de protection de l'environnement

Le non-respect du cahier des charges d'une action agroenvironnementale ou pluriannuelle de protection de l'environnement est établi si au moins l'un des engagements prévus dans le cahier des charges n'est pas respecté.

Financement des aides aux investissements et aux dépenses

Financement des investissements matériels

Le plafond d'investissement éligible par projet d'investissement fonctionnel est fixé à 150 000 € par unité de travail humain (UTH). L'investissement matériel correspond à tout achat de matériel ou équipement et toute construction qui peut avoir pour justificatif une facture et qui se concrétise par l'acquisition d'un nouveau bien.

Financement des investissements immatériels

Les investissements immatériels relatifs à l'élaboration du projet, le conseil ou le suivi de sa mise en place avant contractualisation recouvrent l'ensemble des frais généraux nécessaires à l'élaboration du projet global d'exploitation (diagnostic, études de faisabilité, architectes, etc.), effectués par l'exploitant ou avec l'aide de prestataires de service (diagnostic, études thématiques, études spécifiques, etc.).

Après contractualisation, les actions de conseil et de suivi en liaison directe avec la mise en œuvre et l'approfondissement du projet peuvent être subventionnées dans la limite maximale de 10 jours de conseil. Le montant d'aide nationale et communautaire alloué au titre du CAD, pour chaque investissement, est limité à un pourcentage du montant total de l'investissement. Cette aide peut s'élever à 15 000 € au maximum pour toute la durée du contrat.

Financement des actions agro-environnementales ou pluriannuelles de protection de l'environnement

Un cahier des charges définit les conditions de mise en œuvre des actions agroenvironnementales ou pluriannuelles de protection de l'environnement. Les aides agroenvironnementales ou pluriannuelles de protection de l'environnement sont versées chaque année. Les montants des aides annuelles sont arrêtés par le Préfet ainsi que la liste exhaustive des autres actions agro-environnementales retenues dans le contrat type qui ne sont pas cumulables sur une même surface.

Deux actions agro-environnementales au maximum (engagées à l'hectare) peuvent être cumulées sur une même parcelle culturale. Les aides ne peuvent pas dépasser les plafonds d'aides communautaires indiqués ci-après :

- Cultures annuelles : 600 €/ha/an
- Cultures pérennes spécialisées : 900 €/ha/an
- Autres utilisations des terres : 450 €/ha/an

Paielements des aides

Les actions « agro-environnementales ou pluriannuelles de protection de l'environnement » sont payées à partir du 1er novembre pour des contrats prenants effet au 1er mai, et au 1er mars pour des contrats prenants effet au 1er septembre. Les actions « investissements et dépenses » sont payées au fur et à mesure.

Mécanismes de contrôle

Les contrôles, réalisés sur l'ensemble d'engagements et non sur des mesures particulières, présentent trois volets :

- Le volet administratif, effectué chaque année par deux instances : la Direction régionale de l'agriculture et la forêt (DRAF) au niveau régional et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), au niveau national, qui vérifient annuellement le respect des engagements souscrits;
- Le contrôle des aspects socio-économiques, avec la vérification des factures correspondant aux achats éligibles dans le cadre du volet socio-économique;
- Le contrôle « sur place », effectué chez au moins 5 % des bénéficiaires, de chaque mesure et pour la totalité des mesures existantes (ÉcoRessources Consultants, 2006).

Annexe 2 : Exemple de mesures de CAD proposées en Bretagne

Pour la Bretagne, deux enjeux agro-environnementaux ont été retenus : l'eau et la biodiversité. L'enjeu « eau » est obligatoire pour toute signature d'un CAD³¹, c'est l'enjeu environnemental premier sur l'ensemble du territoire breton. Chaque CAD doit comporter un diagnostic et un projet portant sur l'approche agro-environnementale de l'exploitation, un plan de fumure azote, phosphore, potasse et une étude phytosanitaire. Enfin, le CAD comporte l'obligation d'implanter une culture intermédiaire sur les sols laissés nus en hiver, l'intégralité des sols devant être couverte. Chaque enjeu est traduit par trois actions agro-environnementales au plus, dont deux au maximum par parcelle.

Les aides du volet économique facultatif sont attribuées au titre des enjeux suivants : amélioration des conditions de travail, engagement dans une démarche de qualité, hygiène et bien-être animal, diversification des activités. En Bretagne, les aides à l'investissement sont plafonnées à 9 000 € par exploitation.

D'après le bilan réalisé par la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt de Bretagne³², 672 CAD ont été signés depuis leur création en 2004. Ces contrats viennent s'ajouter aux 1 400 contrats territoriaux d'exploitation (CTE) déjà engagés. En Bretagne, la signature de contrats de type CTE ou CAD ne concerne cependant que 7,1 % des exploitations professionnelles. Mais ce taux est variable selon les départements : de 11 % dans le Finistère à 4,3 % dans les Côtes-d'Armor.

³¹ Informations du GIP Bretagne environnement, Réseau d'information sur l'environnement en Bretagne. Voir <http://www.eaubretagne.fr/rubrique/contrat-d-agriculture-durable>

³² Voir les Tableaux de l'agriculture bretonne 2007, Agreste, p. 47

Annexe 3 : Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles

Ce résumé, valable pour l'année d'assurance 2008, réfère aux mesures d'écoconditionnalité en vigueur au Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA). Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des produits assurables du programme. Ce résumé ne peut en aucun cas prévaloir sur les dispositions prévues au programme ou dans une politique de La Financière agricole.

Mesures d'écoconditionnalité

Le versement de l'aide financière accordée en vertu du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles est lié au respect de normes environnementales établies en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2) et de son Règlement sur les exploitations agricoles édicté par le décret 695-2002 (2002, G.O., 3525) et ses modifications.

Bilan de phosphore

Conditions d'admissibilité (lors de l'adhésion ou du renouvellement). L'entreprise agricole qui désire adhérer ou renouveler son adhésion à un produit assurable de l'ASRA doit démontrer qu'elle détient un bilan de phosphore conforme au Règlement sur les exploitations agricoles (REA). Le bilan de phosphore doit être à jour et démontrer que l'entreprise a la capacité de disposer de la charge de phosphore (P_2O_5) produite et importée telle qu'il est prévu au REA.

Conditions de participation (au cours de l'adhésion de cinq ans)

Bilan de phosphore à jour : Lorsque le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) transmet à La Financière agricole un renseignement établissant que l'adhérent ne détient pas de bilan de phosphore à jour ou que le bilan n'a pas été transmis à ce ministère depuis le 15 juin 2003, La Financière agricole avise l'adhérent qu'il dispose de 90 jours pour se conformer auprès du MDDEP. Le défaut de l'adhérent de fournir les renseignements demandés entraîne la perte de son droit aux compensations pour l'année en cours, pour l'ensemble de ses produits assurés. Toutefois, la contribution demeure exigible sur la totalité des unités assurables. La contribution sera cependant comptabilisée à titre de frais administratifs.

Capacité de disposition de la charge de phosphore : Lorsque le MDDEP transmet à La Financière agricole un renseignement établissant que l'adhérent n'a pas la capacité de disposer de la charge de phosphore (P_2O_5) produite et importée tel qu'il est prévu au REA, La Financière agricole avise l'adhérent qu'il dispose de 90 jours pour se conformer auprès du MDDEP. Le bilan de phosphore doit démontrer que

l'entreprise a la capacité de disposer de 100 % de la charge de phosphore (P_2O_5) produite et importée. Toutefois, lorsque le lieu existait le 15 juin 2002, le bilan de phosphore doit démontrer que l'entreprise a la capacité de disposer, au 1^{er} avril 2008, d'au moins 75 % de la charge de phosphore produite et importée (cette capacité passant à 100 % le 1^{er} avril 2010).

Cependant, tel qu'il est prévu au REA, l'exploitant d'un lieu d'élevage existant le 15 juin 2002 qui a augmenté son cheptel par rapport à ses droits d'exploitation doit disposer immédiatement de 100 % de la charge de phosphore (P_2O_5) produite et importée. Le défaut de l'adhérent de se conformer à l'obligation prévue aux paragraphes précédents entraîne une diminution des compensations auxquelles il aurait eu droit à l'ASRA, pour l'ensemble de ses produits assurés. Toutefois, la contribution demeure exigible sur la totalité des unités assurables. La partie de la contribution correspondant aux unités en défaut sera cependant comptabilisée à titre de frais administratifs. Cette diminution des compensations correspond au pourcentage représentant l'excédent de la charge de phosphore (P_2O_5) produite et importée pour chacun des lieux visés, sur la totalité de la charge de phosphore (P_2O_5) produite et importée pour l'ensemble de ces lieux.

N. B. : Les dispositions relatives au bilan de phosphore concernent chaque lieu d'élevage ou d'épandage en propriété, en location ou dans lequel l'adhérent fait produire à forfait. Elles visent toutes les productions agricoles de l'entreprise, qu'elles soient couvertes ou non par l'ASRA.

Interdiction d'augmenter les superficies en culture

Lorsque le MDDEP transmet à La Financière agricole un renseignement établissant qu'un adhérent cultive des végétaux sur une parcelle où il est interdit de le faire selon ce qui est prévu au REA, La Financière agricole avise cet adhérent qu'il doit lui fournir un document émanant du MDDEP attestant qu'il se conforme aux dispositions prévues au REA. Cette mesure s'applique également lorsque La Financière agricole constate qu'un adhérent a augmenté ses superficies en culture dans l'une des municipalités concernées par l'interdiction prévue au REA.

Dans les deux cas, le défaut de fournir le document demandé par La Financière agricole entraîne le retrait des unités visées par l'interdiction d'augmenter les superficies en culture des unités assurées de l'adhérent. Les unités ainsi retirées ne font pas l'objet d'une contribution ni d'une compensation.

Bandes riveraines

En accord avec la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, La Financière agricole retire des unités assurées d'un adhérent toute unité cultivée qui se trouve à l'intérieur de la largeur d'une bande riveraine de trois mètres. Les unités ainsi retirées ne font pas l'objet d'une contribution ni d'une compensation.

Source : Financière Agricole du Québec www.fadq.qc.ca/fileadmin/cent_docu/publ/ctie_agri/asra/eco.pdf

Annexe 4 : La politique nationale de la ruralité – Principes de base

Bien que de façon générale, les intervenants ne soient pas unanimes quant au rôle du gouvernement dans le développement régional, le Québec semble toutefois avoir développé un consensus fort à travers la mise en place de la Politique nationale de la ruralité en 2002 (et son renouvellement en 2007 avec les mêmes principes de base)³³. Cette politique se fonde sur les principes suivants :

- La décentralisation et la responsabilisation d'institutions locales (les Municipalités Régionales de Comtés, ou MRC) dans toutes les régions du Québec;
- La focalisation sur le territoire en tant qu'unité de développement régional misant sur l'équilibre des activités économiques (par opposition à une approche sectorielle);
- La reconnaissance de partenaires (le gouvernement du Québec et le ministère des Affaires municipales et des Régions, Solidarité rurale du Québec, la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec et l'association des Centres locaux de développement du Québec) et la pérennisation de leur engagement à travers la signature d'une entente formelle;
- Le versement de sommes importantes vers, notamment :
 - ⇒ Des projets structurants (les 91 « pactes ruraux ») définis et gérés par les MRC;
 - ⇒ L'expertise en région (les agents de développement rural);
 - ⇒ Des projets expérimentaux (les « laboratoires »);
 - ⇒ Le Fonds d'initiative pour l'avenir rural;
 - ⇒ La création de produits ruraux de spécialité;
 - ⇒ Le fonctionnement de Solidarité rurale du Québec et sa reconnaissance en tant qu'instance-conseil du gouvernement en développement rural.

Selon le paradigme offert par la politique, aucun secteur économique - ni l'agriculture, ni la foresterie, ni le tourisme, par exemple - n'est priorisé. On mise plutôt sur les intervenants locaux – en leur confiant les pouvoirs et les moyens adéquats – pour orchestrer l'équilibre particulier entre les diverses activités, dans le but premier de dynamiser les régions du Québec.

En effet, malgré que la Politique ne vise pas particulièrement le soutien d'un secteur économique en particulier, elle a néanmoins soutenu le développement de plusieurs fleurons agroalimentaires, dont les fromages fins du Québec puisqu'elle offre de verser 27 000 \$ pour la création de tout nouveau produit (alimentaire ou autre).

³³ La Politique nationale de la ruralité et des documents reliés peuvent être téléchargés à partir du lien suivant : www.mamr.gouv.qc.ca/regions/regi_rura_poli.asp .