

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE
DGPEI
(CONVENTIONS D'ETUDE MAP 05 H1 01 01 ET MAP 06 H1 01 02)

ÉTUDE PROSPECTIVE STRATEGIQUE DE LA CONDITIONNALITE DES AIDES ET EVALUATION EX ANTE DE SA MISE EN ŒUVRE

Note de synthèse
Décembre 2006

XAVIER POUX
BLANDINE RAMAIN



Note de synthèse — Décembre 2006

Cette étude a bénéficié d'un financement du Ministère de l'agriculture et de la pêche
mais n'engage que ses auteurs

Introduction

La présente étude est relative à l'évaluation de la conditionnalité des aides agricoles telle qu'elle est définie dans le règlement (CE) 1782/2003. Compte tenu du calendrier de mise en œuvre de cette mesure qui a débuté le 1^{er} janvier 2005, un tel exercice s'inscrit nécessairement dans une optique d'évaluation *ex ante*. Le questionnement général auquel s'attache la présente étude peut être résumé comme suit : quels sont les principaux effets que l'on peut attendre de la conditionnalité des aides dans les différents systèmes de production concernés ? Sont-ils adaptés aux objectifs que l'on peut allouer de manière spécifique à la conditionnalité ?

Ces questions ont été envisagées au plan national — avec le degré de synthèse que ce niveau implique —, puis au niveau de trois départements (Yonne, Deux-Sèvres et Calvados), dans une double optique :

- (1) contribution préparatoire au rapport d'avancement de la mise en œuvre de la conditionnalité à l'échéance de fin 2007 (cf. le règlement 1782/2003)
- (2) adaptation future du dispositif au niveau national.

Finalement, les objectifs de la présente étude se déclinent sur les plans suivants :

- Une meilleure compréhension des enjeux théoriques et méthodologiques associés à la conditionnalité des aides telle qu'elle est conçue dans le cadre du règlement 1782/2003.
- L'explicitation d'un cadre d'évaluation *ex ante* de la conditionnalité, sur un plan général, et dont la portée dépasse le seul cas français et la seule échéance temporelle de la fin 2007.
- La formulation d'hypothèses relatives à l'évaluation du dispositif de conditionnalité national dans sa forme actuelle (2006).
- L'identification d'options et de pistes d'amélioration du dispositif actuel, à court et moyen termes.

Les enjeux théoriques et méthodologiques d'une évaluation de la conditionnalité

Quelques points de définition

La conditionnalité consiste à attacher des conditions au versement d'une aide pour atteindre un objectif donné. C'est un mode d'action politique qui, sur un plan très pragmatique, manie à la fois « le bâton et la carotte », pour atteindre de manière efficace des objectifs donnés. Elle présuppose un certain niveau d'efficacité qui justifie que l'on mobilise les moyens administratifs qu'elle implique.

Dans son approche la plus courante, la conditionnalité s'attache au respect de conditions « de base », à large échelle, compatible avec la logique de versement des aides du premier pilier. C'est fondamentalement une mesure « de masse », susceptible d'atteindre des objectifs de fond davantage que des points précis, et qu'il faut évaluer en tant que telle.

Elle est souvent abusivement assimilée à une amende à la source, ce qui amène certains auteurs à confondre la conformité réglementaire avec le principe clé de la conditionnalité. Ce dernier est complexe dans le sens où il repose sur un croisement de deux principes d'action publique, la coercition et l'incitation. Une exploitation qui ne respecte pas un règlement ne renvoie pas en premier lieu à une question de conditionnalité mais d'application du droit.

Les exemples historiques des USA et de la Suisse, voire de sa mise en œuvre dans le cadre de l'Agenda 2000 dans certains pays d'Europe illustrent le cas où les conditions peuvent compléter les dispositifs réglementaires existants.

Dans les faits, il existe différentes approches possibles de la conditionnalité suivant le mode d'action privilégié (coercitif ou incitatif), le degré de ciblage et la « force » du dispositif (on rappellera qu'aux USA le non respect des conditions entraîne le non paiement de toutes les aides).

L'approche de la conditionnalité dans la réforme de la PAC de 2003

La conditionnalité des aides est présentée comme un volet fondamental de la réforme de 2003, au même titre que le découplage et l'instauration d'un système de conseil, portant au minimum sur les exigences réglementaires et les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). La volonté d'appuyer la mise en œuvre de l'ensemble de la réglementation communautaire est très présente dans l'exposé des attendus communautaires (cf. l'annexe III du règlement).

Au-delà d'une justification de principe d'ordre général, les textes communautaires précisent peu les objectifs spécifiques de la conditionnalité : quel niveau de *contribution* à la mise en œuvre de textes qui préexistent pour la plupart à la conditionnalité ? Ce flou dans la déclinaison opérationnelle de l'annexe III du règlement (19 directives et règlements) se retrouve également à un degré moindre dans celle des BCAE de l'annexe IV dans la mesure où des thèmes et des normes sont indiqués.

Au total, au plan européen, la conditionnalité est à la fois ambitieuse dans ses attendus et floue dans sa déclinaison, laissant une large part à l'interprétation et à la subsidiarité. Dans ce contexte, on conçoit la difficulté d'un exercice d'évaluation : comment juger, *in fine*, du succès ou non de la conditionnalité, faute d'un référentiel d'évaluation clair ? On soulignera que l'étendue des domaines couverts par la conditionnalité telle qu'elle figure dans la réforme de la PAC de 2003 — environnement, santé, bien-être animal — ne facilite pas l'exercice.

Les ressources documentaires pour construire un référentiel d'évaluation

La portée du présent exercice d'évaluation doit se comprendre au regard des ressources méthodologiques et réglementaires existantes, qui sont très limitées au moment où cette réflexion est engagée : il existe peu de travaux à portée évaluative d'ensemble prenant en compte les spécificités de la conditionnalité. Dès lors, un des enjeux de l'étude est précisément de faire le point sur ces ressources.

Dans les grandes lignes, les travaux permettent d'analyser la pertinence et la cohérence externe de la conditionnalité (l'adéquation de ses objectifs aux enjeux qu'elle traite, souvent sur le plan des principes) ainsi que, dans une moindre mesure, sa cohérence interne (la robustesse et la cohérence du dispositif mobilisé) sous certains angles particuliers : contenu des mesures, contrôle, etc.

Si la littérature permet de mieux saisir les différentes dimensions de la conditionnalité, on soulignera l'absence d'un référentiel d'évaluation adapté à la conditionnalité du règlement (CE) 1782/2003 — au regard des modes d'action et des champs thématiques considérés.

La construction d'un cadre d'évaluation



Note de synthèse — Décembre 2006

Cette étude a bénéficié d'un financement du Ministère de l'agriculture et de la pêche mais n'engage que ses auteurs

Un des apports spécifiques de l'étude est donc de proposer un cadre d'évaluation *ex ante* de la conditionnalité, dont la portée se veut générale. Ce cadre repose sur les éléments suivants :

Une classification des champs couverts par la conditionnalité

Une des caractéristiques de la conditionnalité 2003 est de couvrir un très large domaine thématique, avec des niveaux divers : depuis des exigences très ciblées et tangibles (ex. surfaces en couvert environnemental) à des conditions plus en amont dans la gestion de l'exploitation (ex. enregistrement des pratiques, absence de PV préalable). Le document propose la typologie suivante, relative aux champs couverts par la conditionnalité :

- Champ 1 : réduction des pollutions diffuses (nitrates, pesticides)
- Champ 2 : maintien des habitats associés à la « biodiversité »¹
- Champ 3 : maintien des ressources physiques : eau, sols
- Champ 4 : bien-être animal
- Champ 5 : bonne gestion de l'exploitation, traçabilité ; effets « professionnels » et relatifs à des pratiques d'exploitation
- Champ 6 : sécurité alimentaire (encore très peu développé dans l'approche actuelle de la conditionnalité).

Une typologie de situations agricoles

Les enjeux, dans les champs couverts par la conditionnalité, varient en fonction des situations agraires. C'est pourquoi l'évaluation des objectifs et des effets attendus de la conditionnalité doit tenir compte de la diversité des systèmes de production présents au plan national. L'examen de l'ensemble des conditions associées aux annexes III et IV + prairies permanentes conduit à distinguer 4 systèmes types « génériques » : grandes cultures, élevage intensif, élevage extensif, systèmes mixtes cultures- élevage. Ces 4 systèmes types renvoient à de grandes problématiques en matière d'environnement, de traçabilité et de bien-être animal.

Un questionnement évaluatif organisé

Ces classifications — champs et types de systèmes de production — constituent une matrice d'analyse d'ensemble, qui peut être mobilisée dans un ordre logique, reposant dans son ensemble sur les séquences suivantes :

- Expliciter les objectifs opérationnels (résultats visés) et en termes de mode d'action (valeur ajoutée de la conditionnalité par rapport aux autres outils politiques) alloués à la conditionnalité. Cette première étape est fondamentale dans la construction d'un référentiel d'évaluation dans le sens où c'est à l'aune des objectifs que l'on peut juger de la pertinence de la mobilisation de l'outil.
- Analyser la cohérence interne de la mesure et de l'adéquation des moyens d'accompagnement mobilisés.
- Anticiper les effets sur les exploitations découlant de la rencontre entre la cohérence interne du dispositif (condition nécessaire à l'atteinte de résultats) et le fonctionnement des systèmes de production, fonction notamment des autres politiques (dont le découplage).

¹ — Actuellement, le mode d'action de la conditionnalité est plus associé au respect de conditions « de base » au maintien d'habitats (non destruction, maintien de la proportion de l'enveloppe nationale de prairies permanentes, prévention des risques d'enrichissement,...). Il sera nécessaire d'évaluer dans quelle mesure cette approche est liée au mode d'action « diffus » et généraliste de la conditionnalité ou à la nature des objectifs retenus et tester quelles sont les évolutions possibles dans ce domaine.

- Anticiper les effets finaux dans les différents champs considérés.

Un des concepts clés de l'analyse est celui de 'facteur limitant', considérant que la conditionnalité est une chaîne dont un seul maillon faible — dans l'énoncé des conditions, dans les modalités de contrôle, le niveau de sanction — est susceptible d'affaiblir l'ensemble.

L'application de la grille d'évaluation au dispositif national en 2006

L'instruction de la grille d'évaluation a reposé sur une réflexion collective lors de séminaires de travail impliquant des experts nationaux de la conditionnalité ainsi que des acteurs administratifs et professionnels au niveau départemental. Au total, deux ateliers nationaux et trois départementaux ont été conduits sur une pleine journée de travail chacun. Dans ce cadre, la réflexion s'est essentiellement concentrée sur les deux questions suivantes :

- L'analyse des objectifs potentiels : que peut viser la conditionnalité, en tenant compte de la diversité des situations ? A partir de cela, comment expliciter les objectifs actuels du dispositif ?
- L'analyse du dispositif actuel au regard de ses objectifs ? Quelles pistes d'amélioration ?

L'organisation de l'évaluation soulève un enjeu d'articulation entre l'explicitation des objectifs et l'analyse du dispositif. En effet, les objectifs de la conditionnalité sont peu explicites, particulièrement complexes, ce qui rend peu claires les intentions du dispositif dans son ensemble. Or pour l'évaluer, l'explicitation des objectifs est nécessaire. Parallèlement, avant d'envisager des pistes d'amélioration, il faut avoir évalué le dispositif actuel. Par conséquent, deux approches sont possibles :

- Commencer par réfléchir aux objectifs potentiels pour réussir à expliciter les objectifs actuels et analyser leur pertinence : la réflexion à long terme permet alors de prendre du recul par rapport aux objectifs actuels. C'est l'approche retenue lors des ateliers de travail.
- Commencer par analyser le dispositif actuel puis réfléchir aux objectifs potentiels pour penser les améliorations. C'est l'approche retenue dans la présentation du présent rapport.

L'analyse du dispositif actuel

1. Les objectifs en amont de la politique : peu clairs dans l'ensemble

Le dispositif est majoritairement axé sur des conditions relevant de réglementations préexistantes, listées dans l'annexe III du règlement (EC) 1782/2003. Le dispositif de conditionnalité actuel met davantage l'accent sur les objectifs de moyens (exigences formelles) que de résultats, avec des liens encore variables entre les deux termes, ce qui rend peu lisible son utilité vis à vis des agriculteurs, mais aussi de la société civile. Cette prédominance des objectifs de moyens est à relier à l'optimisation du dispositif par rapport à la contrôlabilité, conséquence directe de la manière dont la conditionnalité est définie par le règlement communautaire (un grand nombre de champs couverts). Le facteur limitant identifié ici repose donc plus sur le manque d'explicitation des objectifs visés en terme d'impact (sur les changements de pratiques, ou impacts globaux sur l'enjeu ciblé), que sur le fait que les obligations de moyen prédominent. Les obligations de moyen sont considérées comme un préalable nécessaire, mais ne doivent pas apparaître comme une fin en soi.

2. Le dispositif formel optimisé par rapport à la faisabilité du contrôle, aux dépens de son efficacité



Les résultats de la mise en oeuvre du dispositif dépendront d'une chaîne formée par le contenu des exigences, le dispositif de contrôle et le système de sanctions correspondantes.

Tout d'abord, il semble que l'ensemble des exigences forment un paquet confus. D'une manière générale, comme vu précédemment, les exigences apparaissent trop formelles, insistant souvent sur la forme plus que sur le fond. La lisibilité du dispositif et l'efficacité de sa mise en oeuvre souffrent du nombre important de points qui y sont abordés et du caractère encore mouvant des exigences.

Le contrôle est l'élément central et nouveau de la conditionnalité. Sa mise en oeuvre est globalement identifiée comme un point fort du dispositif, dans le sens où il a su s'adapter aux contraintes imposées par l'étendue des champs couverts par les annexes III et IV. Cependant, cette étendue même a impliqué un dispositif de contrôle peu spécifique, privilégiant le fait d'aborder rapidement l'ensemble des domaines couverts mais sans approfondir vraiment la pertinence de ce qui est contrôlé. De plus, les plans de contrôle associés ne peuvent pas réellement se concentrer sur les enjeux tels qu'ils se posent au plan local, mais visent une moyenne d'un large spectre de problématiques.

Le système de sanctions n'est ni progressif ni dissuasif. Il est clair que les sanctions doivent idéalement refléter à la fois la gravité de la faute — en termes d'impact final ou de responsabilité individuelle ? — et la hiérarchie des objectifs par secteurs de production.

3. Cohérence externe : la conditionnalité pour justifier des aides agricoles ?

Une des motivations de la mise en place de la conditionnalité des aides du 1^{er} pilier est de justifier l'attribution de ces aides vis-à-vis de la société civile. Dans le contexte actuel, défini par le règlement communautaire, il est difficile de préciser la contribution propre de la conditionnalité et notamment sa valeur ajoutée par rapport à la réglementation existante. De plus, on pressent un enjeu fort d'articulation entre conditionnalité et mesures agri environnementales, la conditionnalité formant une « base » de mesures devant être respectés par tous, les mesures agri- environnementales introduisant des incitations pour aller plus loin que ces mesures de base.

4. Accompagnement administratif

Les acteurs rencontrés reconnaissent à l'accompagnement administratif souplesse et pédagogie (efforts déployés pour la communication, y.c. lors des contrôles). De plus, un accent spécifique a été mis sur la coordination des contrôles, qui ressort comme un point fort de l'accompagnement administratif.

5. Les effets sur les exploitations et sur les champs considérés

Finalement, la seule mesure semblant induire un véritable changement de pratiques à large échelle est la mise en place de surfaces en couvert environnemental, SCE, dans les exploitations de grandes cultures. Cette mesure a un impact direct sur le milieu. Toutefois cet impact reste variable, et dépend du type de couvert utilisé, de son entretien, ainsi que de la localisation de ces SCE. L'existence d'un référentiel issue d'une réflexion sur la localisation possible des SCE apparaît également très importante.

Les exploitations avec élevage ont beaucoup plus d'exigences à respecter (celles touchant aux cultures et celles touchant à l'élevage), et la conditionnalité risque pour cela d'accentuer le risque d'abandon de l'élevage au sein de systèmes mixtes. L'exigence ayant donné lieu au plus de réductions d'aides est celle liée à l'identification animale. Pourtant, paradoxalement, cela n'entraînera pas de changement dans le fonctionnement technico-économique des exploitations, la chute de boucles semblant difficile à éviter.

Enfin, il faut noter que dans le cas des exploitations en difficulté, le risque de sanction est fort, mais peut remettre en cause la viabilité de l'exploitation.

Quels objectifs allouer spécifiquement à la conditionnalité ?

Une fois cette analyse dressée, nous avons cherché à identifier des pistes d'améliorations pour le dispositif. Afin de répondre à cette question, nous avons adopté une posture prospective. La réflexion articule deux dimensions de la valeur ajoutée recherchée par le biais de la conditionnalité :

- La valeur ajoutée en terme de résultats techniques et d'impacts finaux,
- La valeur ajoutée en terme de mode d'action, qui peut être de quatre types : (1) appuyer la mise en oeuvre d'une réglementation mal appliquée, (2) apporter un changement en plus de la réglementation, (3) jouer un rôle de garde-fou pour éviter les dérives, (4) préserver un acquis favorable.

Au regard des enjeux identifiés, les objectifs alloués à la conditionnalité doivent se décliner différemment selon les secteurs de production considérés. Les principales conclusions qui ressortent des ateliers de réflexion nationaux et départementaux peuvent être synthétisées de la manière suivante :

- Alors que pour les secteurs de l'élevage intensif et des grandes cultures la conditionnalité permet essentiellement de viser la réduction d'externalités négatives dans le domaine de l'environnement, pour l'élevage extensif et les systèmes mixtes, la conditionnalité devrait jouer un rôle de maintien des fonctions positives (environnement et bien être animal) associées à ces systèmes.
- C'est dans le secteur de l'élevage intensif que les objectifs de moyens (enregistrement des pratiques, respect du plafond directive NO₃...) apparaissent à la fois les plus forts et les plus adaptés aux objectifs visés. Le mode d'action visé par la conditionnalité est alors un appui à la réglementation existante.
- Néanmoins, les conditions — relatives aux objectifs de moyens — ne permettent pas d'anticiper une efficacité en termes de résultats finaux, en particulier dans le domaine des pollutions diffuses. L'enregistrement des pratiques apparaît comme une condition préalable nécessaire au raisonnement des pratiques, mais il semble que pour atteindre un raisonnement des pratiques à large échelle, il faille qu'elle soit complétée par des actions de formation.
- Pour les systèmes de grandes cultures et les systèmes mixtes, les exigences « structurelles », se déclinant dans les surfaces de couvert environnemental et dans les rotations en particulier devraient occuper une place centrale. Le rôle alloué à ces exigences varie d'un secteur de production à l'autre mais, à la différence de l'élevage intensif, la mise en oeuvre des textes réglementaires tels qu'ils sont conçus actuellement ne constitue pas l'enjeu central pour la conditionnalité. La valeur ajoutée attendue repose sur l'introduction de changements positifs en plus de cette réglementation via les BCAE de l'annexe IV.
- Dans les secteurs de l'élevage extensif et des systèmes mixtes, les limites associées aux conditions sur le maintien des prairies permanentes (seuil de départ « confortable », absence de référentiel individuel, non localisation des zones à enjeux) sont également disqualifiantes. La conditionnalité peut pourtant jouer un rôle afin de préserver un acquis favorable. On pourrait également envisager des conditions en termes de chargement dans le cadre des BCAE, constituant une exigence d'ensemble semblant adaptée aux grandes orientations d'ensemble de l'élevage.

Conclusion

Suite à cette analyse, on fera valoir que la conditionnalité manque aujourd'hui :

- D'une hiérarchisation des objectifs techniques visés par secteur de production, qui sont aujourd'hui complexes. Les thèmes visés couvrent un champ trop large pour constituer un référentiel clair, susceptible de montrer des marges de progression par secteur de production.
- De référentiels de départ « t0 », permettant de montrer les marges de progrès techniques (cf. point précédent), mais aussi dans l'application des règlements et des conséquences qui en découlent (PV, amendes).
- D'un système de sanctions cohérent avec la gravité de la faute et le signal visé par la conditionnalité (progressivité en fonction du contexte).
- De mesures simples et mesurables dans leur mise en œuvre, que les travaux du groupe ont identifiées dans le domaine des BCAE (rotations, surfaces en couvert environnemental, chargement, présence de haies), des principales réglementations (directive nitrates), voire de conditions de bases (tenue d'un registre phytosanitaire...).

Globalement, le dispositif en l'état semble insuffisamment lisible et ciblé pour être efficace. Considérant que la conditionnalité est là pour durer et qu'elle peut offrir un potentiel de justification des aides, comment pourrait-on améliorer le dispositif actuel ? Pour répondre à cette question, deux options correspondant à deux horizons temporels (court terme – moyen terme) ont été envisagées dans les travaux de groupe.

Améliorer en conservant l'économie d'ensemble du dispositif (optique court terme) : une conditionnalité en appui à la réglementation existante.

On considère ici que la conditionnalité est un levier efficace pour améliorer la mise en œuvre de la réglementation à large échelle (effet de masse). Les BCAE permettent de couvrir des points aveugles de la réglementation ou de renforcer des règlements nationaux importants (irrigation par exemple). Pour cela, il est nécessaire de jouer sur deux plans :

1. Rendre explicites les objectifs de résultats pour mieux justifier la mobilisation de l'outil et se concentrer sur les priorités en termes de dérives à éviter. Dans cette optique, des référentiels sont préalablement nécessaires pour pouvoir apporter les améliorations identifiées, et jouer un rôle de pédagogie et de communication.
2. Améliorer le dispositif en renforçant la pertinence des points pour l'instant uniquement formels sur les thèmes prioritaires et en repensant les niveaux de sanction.

Il s'agit donc tout d'abord d'établir une hiérarchie dans les objectifs prioritaires correspondant aux priorités départementales, afin d'améliorer le contenu des points de contrôle jugés faibles pour des mesures estimées néanmoins primordiales. *A contrario*, il ne semble pas prioritaire de renforcer le contenu des mesures pour lesquelles les enjeux sont incertains ou celles qui ont d'ores et déjà atteint un niveau d'exigence jugé satisfaisant au regard des contraintes réglementaires. Parmi les points de contenu à renforcer à court terme, et qui constituent des limites les plus évidentes du dispositif actuel, les groupes de travail ont cité le trop faible niveau d'exigence de la BCAE « diversité des rotations » et de la seule absence de PV dans le cas des directives N2000, l'absence de mise en place de SCE dès lors que le gel est constitué de jachères énergétiques et que la totalité des cours d'eau de l'exploitation est bordée de bandes enherbées .

Ici, le couple contrôle-sanctions est clairement identifié comme la rotule de tout le dispositif de conditionnalité : c'est son renforcement qui justifie l'ensemble de la politique et qui lui donne sa valeur pédagogique d'ensemble.

Améliorer en recentrant sur les enjeux d'écologie du paysage (optique moyen terme) : une conditionnalité plus spécifique, mais parallèle à un système réglementaire renforcé.

La conditionnalité propose ici un mode d'action spécifique, complémentaire de celui du réglementaire. Cette piste s'inspire des exemples suisses et états-uniens, et prône un recentrage de la conditionnalité sur des thèmes d'écologie du paysage — mettant l'accent sur les prairies, les haies et les surfaces rendant des services écologiques —, susceptibles d'apporter une réelle valeur ajoutée en terme d'efficacité et, in fine, de justification des aides. Cette option n'est envisageable que si le dispositif réglementaire est renforcé par ailleurs, dans ses aspects contrôles et sanctions, et que si les mesures agri-environnementales viennent prendre le relais pour la gestion fine des milieux couverts par la conditionnalité.

Nous défendons l'idée que cette option mérite d'être considérée pour utiliser au mieux les potentialités aujourd'hui offertes par l'outil conditionnalité et les perspectives d'amélioration de l'application du réglementaire.