



AGROCAMPUS OUEST
65 rue de Saint Briec
CS 84215
35042 Rennes Cedex
Tél : 02 23 48 55 00



Université de Bretagne Occidentale
12 rue de Kergoat
CS93837.
29238 Brest Cedex 3
Tél : 02 98 01 60 30



Région Bretagne
283, avenue du Général Patton
CS 21101
35711 Rennes Cedex 7
Tél : 02 99 27 10 10

Mémoire de fin d'études
MASTER Politique des Ressources de l'Agriculture, de la Mer et de l'Environnement

PROPOSITIONS POUR LE DEVELOPPEMENT DE MESURES HALIO-ENVIRONNEMENTALES

A partir de l'analyse comparative des expériences de contractualisation environnementale dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche

Par : Fabienne PACRAUD

Devant le jury :

Marie Lesueur (ingénieure d'études, Pôle halieutique, AGROCAMPUS OUEST)
Pierre Dupraz (directeur de recherche, INRA)
Carole Ropars (maître de conférences, Département économie rurale et gestion, AGROCAMPUS OUEST)
Philippe Le Goffe (professeur, Département économie rurale et gestion, AGROCAMPUS OUEST)

Soutenu le :

17 septembre 2010

Sous la présidence de :

Carole Ropars

Maître de stage :

Aurore Davaine, Aude Körfer (service pêche et aquaculture, Région Bretagne)

Enseignant responsable :

Carole Ropars

« Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle d'AGROCAMPUS OUEST ou de la Région Bretagne ».



AGROCAMPUS OUEST
65 rue de Saint Briec
CS 84215
35042 Rennes Cedex
Tél : 02 23 48 55 00



Université de Bretagne Occidentale
12 rue de Kergoat
CS93837.
29238 Brest Cedex 3
Tél : 02 98 01 60 30



Région Bretagne
283, avenue du Général Patton
CS 21101
35711 Rennes Cedex 7
Tél : 02 99 27 10 10

Mémoire de fin d'études
MASTER Politique des Ressources de l'Agriculture, de la Mer et de l'Environnement

PROPOSITIONS POUR LE DEVELOPPEMENT DE MESURES HALIO-ENVIRONNEMENTALES

A partir de l'analyse comparative des expériences de contractualisation environnementale dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche

Par : Fabienne PACRAUD

Devant le jury :

Marie Lesueur (ingénieure d'études, Pôle halieutique, AGROCAMPUS OUEST)
Pierre Dupraz (directeur de recherche, INRA)
Carole Ropars (maître de conférences, Département économie rurale et gestion, AGROCAMPUS OUEST)
Philippe Le Goffe (professeur, Département économie rurale et gestion, AGROCAMPUS OUEST)

Soutenu le :

17 septembre 2010

Sous la présidence de :

Carole Ropars

Maître de stage :

Aurore Davaine, Aude Körfer (service pêche et aquaculture, Région Bretagne)

Enseignant responsable :

Carole Ropars

« Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle d'AGROCAMPUS OUEST ou de la Région Bretagne ».

Diffusion du mémoire

A remplir par l'auteur avec le maître de stage.

Aucune confidentialité ne sera prise en compte si la durée n'en est pas précisée.

Préciser les limites de la confidentialité ⁽¹⁾ :

Mémoire de fin d'études

Consultable sur place : ☒ oui ☐ non

Reproduction autorisée : ☒ oui ☐ non

Prêt autorisé : ☒ oui ☐ non

Confidentialité absolue : ☒ oui ☐ non
(ni consultation, ni prêt)

Si oui ☒ 1 an ☐ 5 ans ☐ 10 ans

Diffusion de la version numérique : ☒ oui ☐ non

Fiche de résumé du mémoire de fin d'études :

Résumé diffusable : ☒ oui ☐ non

Si oui, l'auteur complète l'autorisation suivante :

Je soussigné(e) Fabienne Paccaud, propriétaire des droits de reproduction dudit résumé, autorise toutes les sources bibliographiques à le signaler et le publier.

Date : 03/03/10 Signature : Paccaud

RÉGION BRETAGNE

Rennes, le 03/03/10 283, avenue du Général Patton
CS 21101

Le Maître de stage 35711 Rennes CEDEX 7, L'auteur, Paccaud
02 99 27 10 10

L'Enseignant responsable ⁽²⁾,

(1) L'administration, les enseignants et les différents services de documentation du Pôle Agronomique de Rennes s'engagent à respecter cette confidentialité.

(2) Signature et cachet de l'organisme.

Remerciements

En préambule à ce mémoire, je souhaitais adresser mes remerciements aux personnes qui m'ont apporté leur aide et qui ont contribué à l'élaboration de ce mémoire ainsi qu'au bon déroulement de cette année universitaire.

Je tiens à remercier sincèrement la Région Bretagne et ma maître de stage Aurore Davaine pour l'encadrement de ce stage. Mes remerciements vont aussi à Aude Körfer, qui s'est toujours montrée à l'écoute et très disponible tout au long de la réalisation de ce mémoire, ainsi que pour l'inspiration, l'aide et le temps qu'elle a bien voulu me consacrer. Ses contributions à la rédaction de ce mémoire et aux réflexions qui y sont développées sont importantes.

Mes remerciements s'adressent également aux personnes m'encadrant au sein d'AGROCAMPUS OUEST. Je remercie Carole Ropars pour son suivi continu et bienveillant de mon stage et pour ses conseils avisés. Je remercie Didier Gascuel de m'avoir accueillie au sein du Pôle Halieutique, ainsi que Marie Lesueur pour son aide et le suivi du stage.

Je remercie aussi Pierre Dupraz et Michel Pech de l'INRA pour le temps qu'ils m'ont consacré lors d'entretiens malgré leurs charges académiques et professionnelles, ainsi que les documentalistes pour leur aide efficace.

Merci à toutes les personnes qui ont bien voulu m'accorder des entretiens : les représentants des structures porteuses de Contrats Bleus, Jean-Philippe Quitot de la DIRM et toutes les autres personnes qui ont bien voulu me renseigner par ailleurs.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance envers tous les autres membres du Comité de Pilotage que je n'ai pas encore mentionnés : Catherine Yerlès, Jean Pierre Boude et Laura Hénichart. Merci pour votre participation et vos contributions.

Enfin, j'exprime ma gratitude à tous mes proches, familles et amis, qui m'ont toujours soutenue et encouragée au cours de la réalisation de ce mémoire. Merci particulièrement à François pour son secours de dernière minute, ainsi qu'à Christian, Marie et Michèle pour leur soutien et leur confiance. Je remercie Sébastien de m'avoir si souvent relue et soutenue durant ce stage, ainsi que les collègues stagiaires du « bocal » pour les discussions et l'animation musicale.

Merci à tous et à toutes, y compris ceux que j'ai oubliés de mentionner.

Glossaire

Accords du GATT : Signés le 30 octobre 1947, ce sont des accords multilatéraux de libre échange qui régissent le commerce international. Dans le cadre de ces accords, des « Rounds » de négociations sont régulièrement organisés. Les négociations de l'Uruguay Round (1986-1994) ont abouti à l'adoption des Accords de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et intégrant le secteur agricole aux négociations internationales.

Aménités : aspects agréables de l'environnement qui ne sont pas appropriables.

Droit à Paiement Unique : aide directe découplée instituée par la réforme de la PAC de 2003 et basée sur le niveau historique de production de 2000-2002.

Eco-conditionnalité : L'éco-conditionnalité désigne toute forme d'aides publiques impliquant une contrepartie environnementale.

Externalité : effet d'une activité ayant une influence sur d'autres acteurs que celui qui l'émet et qui n'a pas de contrepartie marchande.

Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) : le FEADER est l'instrument financier de la programmation du Règlement de Développement Rural (RDR), second pilier de la PAC, pour la période 2007-2013.

Fonds Européen Agricole de Garantie (FEAGA) : le FEAGA finance essentiellement les aides directes et les dépenses de marché dans le cadre du premier pilier de la PAC.

Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) : Le FEOGA était l'instrument financier de la PAC jusqu'en 2007, il est actuellement remplacé par le FEAGA pour le premier pilier et le FEADER pour le second pilier soutenant le développement rural.

Fonds Européen pour la Pêche (FEP) : Le FEP est l'instrument financier de la PCP. Il a remplacé l'Instrument Financier et d'Orientation de la Pêche (IFOP), instrument financier de la programmation précédente.

Groupe de Cairn : Organisation internationale créée en août 1986 à Cairn en Australie. Elle réunit 19 pays agro-exportateurs qui militent pour la libéralisation du secteur agricole au sein des négociations internationales.

Livre de bord (Logbook) : Le livre de bord comporte l'estimation des quantités pêchées et le poids réel des quantités débarquées (déclaration de débarquement). Ce document est utilisé pour suivre la consommation des quotas et en cas de contrôle en mer. Il apporte également la preuve des antériorités de pêche d'un navire.

Multifonctionnalité : Le concept de multifonctionnalité est apparu dans les années 1990, cette notion signifie qu'« au-delà de sa fonction première de production de nourriture et de fibres, l'activité agricole peut aussi créer des paysages ; procurer des bénéfices environnementaux comme l'entretien des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la production de biodiversité ; et contribuer à la viabilité socio-économique des zones rurales » (Vermersch, 2001).

Organisation de Producteurs (OP) : Les organisations de producteurs sont constituées de producteurs de la branche « pêche » ou « aquaculture », qui s'associent librement pour prendre des mesures destinées à créer les meilleures conditions possibles de commercialisation de leurs produits.

Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) : organisation internationale d'études économiques regroupant 34 pays membres qui ont en commun un système politique démocratique et une économie de marché.

Principe de précaution : Le principe de précaution a été développé en droit de l'environnement. Il a été reconnu au niveau international lors du sommet de la terre à Rio de Janeiro en 1992 avec l'adoption de la convention sur la diversité biologique. Ce principe est défini dans la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement :

L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable.

Principe Pollueur Payeur (PPP) : En France, il est défini par l'article L110-1,II,3° du code de l'environnement selon lequel « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur. ».

Production jointe : Des productions jointes existent lorsque plusieurs produits découlent d'une activité de production, par exemple l'activité agricole au-delà de la production alimentaire émet de la pollution et entretient les paysages.

Rejets : Les rejets sont la partie des captures de pêche qui n'est pas conservée et qui est rendue à la mer car ce sont des espèces non-ciblées ou des poissons de petite taille. La survie de ces rejets dépend des espèces.

Liste des abréviations

AB	Agriculture Biologique
ADASEA	Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
ASP	Agence de Services et de Paiement
BCAE	Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales
BPAH	Bonnes Pratiques Agricoles Habituelles
CAD	Contrat d'Agriculture Durable
CAP	Consentement A Payer
CAR	Consentement A Recevoir
CB	Contrat Bleu
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCSE	Cadre Commun de Suivi et d'Evaluation
CE	Commission Européenne
CEE	Communauté Economique Européenne
CLPMEM	Comité Local des Pêches Maritimes et des Elevages Marins
CNP	Commission Nationale de Programmation
CNPMEM	Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins
COREPAM	Commission Régionale des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture Marine
CRAE	Commission Régionale Agro-Environnementale
CRPMEM	Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins
CTE	Contrat Territorial d'Exploitation
DIRM	Directions InterRégionales de la Mer
DPMA	Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
EAE	Engagement Agri-Environnemental
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ESE	Evaluation Stratégique Environnementale
F2DP	Fonds de Développement Durable de la Pêche
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FEAGA	Fonds Européen Agricole de Garantie
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FEP	Fonds Européen pour la Pêche
FFCTE	Fonds de Financement des Contrats Territoriaux d'Exploitation
FPAP	Fonds de Prévention des Aléas à la Pêche
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
ICHN	Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel
LOA	Loi d'Orientation Agricole
MAE	Mesure Agro-Environnementale
MAET	Mesure Agro-Environnementale Territorialisée
MAquaE	Mesure Aqua-Environnementale
MHE	Mesure Halio-Environnementale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCM	Organisation Commune de Marché
OLAE	Opération Locale Agri-Environnementale
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OP	Organisation de Producteurs
PAC	Politique Agricole Commune
PDRH	Plan de Développement Rural Hexagonal
PDRN	Plan de Développement Rural National
PHAE	Prime Herbagère Agro-Environnementale
PMSEE	Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensifs
PPDR	Plan pour une Pêche Durable et Responsable
RDR	Règlement de Développement Rural
RIC	Réseau Inter Criées
SAU	Surface Agricole Utile
SRC	Section Régionale Conchylicole
UE	Union Européenne

Liste des figures

Figure 1 : classification des biens	7
Figure 2 : les 4 axes du Règlement de Développement Rural	16
Figure 3 : chronologie des dispositifs de mesures agro-environnementales en France	20
Figure 4 : part des principaux types d'actions dans les paiements relatifs aux MAE engagées à partir de 2000.....	23
Figure 5 : mesures du volet conchylicole du CTE collectif de la ria d'Etel.....	27
Figure 6 : schéma du système de contractualisation des Contrats Bleus pour la période 2008-2009...	38
Figure 7 : schéma du système de contractualisation des MAE.....	39
Figure 8 : schéma du système de contractualisation des Contrats Bleus pour 2010	47
Figure 9 : les différents aspects d'une pêche durable	50
Figure 10 : composantes d'un système de mesures halio-environnementales.....	55
Figure 11 : sources de financement envisageables pour des Mesures Halio-Environnementales	57
Figure 12 : intérêts environnementaux et économiques des investissements éco-conditionnés	62
Figure 13 : degré de coordination avec les acteurs extérieurs	69
Figure 14 : scénario de MHE "filiale"	70

Liste des tableaux

Tableau 1 : réalisation des mesures agro-environnementales en termes de contractants, de surfaces et de budgets pour l'année 1998.....	21
Tableau 2 : part du soutien à l'agro-environnement pour la période 2000-2006.....	23
Tableau 3 : répartition budgétaire de la mesure 214 (MAE) du PDRH 2007-2013.....	24
Tableau 4 : réalisation budgétaire des Contrats Bleus pour 2008-2009	44
Tableau 5 : budgets alloués par structure porteuse pour 2010 (aides et frais de structure)	45

INTRODUCTION	1
1. ENJEUX ECONOMIQUES ET REPONSES POLITIQUES AUX PROBLEMATIQUES ENVIRONNEMENTALES.....	5
1.1. NOTION D'EFFET EXTERNE OU EXTERNALITE	5
1.1.1. DEFINITION DES EXTERNALITES	5
1.1.2. DEFAILLANCE DES MARCHES EN PRESENCE D'EXTERNALITES	6
1.1.3. BIENS COMMUNS, BIENS PUBLICS, EXTERNALITES ET INEFFICACITE DU MARCHE	7
1.2. TYPOLOGIE DES INSTRUMENTS DE PRISE EN COMPTE DES EXTERNALITES.....	8
1.2.1. INSTRUMENTS REGLEMENTAIRES	8
1.2.1.1. Taxe.....	9
1.2.1.2. Norme	9
1.2.2. INSTRUMENTS DE MARCHE.....	9
1.2.2.1. Négociation privée	9
1.2.2.2. Marché de droits.....	10
1.2.3. CONTRACTUALISATION.....	11
2. EXPERIENCES DE CONTRACTUALISATION DES ACTIVITES AGRICOLES	13
2.1. CONTRACTUALISATION EN AGRICULTURE	13
2.1.1. EVOLUTIONS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET DE SES OBJECTIFS	13
2.1.1.1. Principes fondateurs	13
2.1.1.2. Pressions sur la politique agricole commune	14
2.1.1.3. Nouvelle justification du soutien à l'agriculture : la multifonctionnalité.....	14
2.1.1.4. Evolution des objectifs de la politique agricole commune.....	16
2.1.2. RETOUR SUR L'EXPERIENCE DES MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES	17
2.1.2.1. Principes des mesures agro-environnementales	17
2.1.2.2. Mesures contractables et logiques d'indemnisation.....	18
2.1.2.3. Historique des mesures agro-environnementales.....	19
2.2. ADAPTATION DE CES DISPOSITIFS A L'AQUACULTURE	25
2.2.1. CTE AQUACOLES	25
2.2.1.1. Caractéristiques générales du dispositif	26
2.2.1.2. Freins au développement de CTE aquacoles	27
2.2.2. MESURES AQUA-ENVIRONNEMENTALES DU FEP.....	28
2.2.2.1. Conversion et maintien en aquaculture biologique	29
2.2.2.2. Mesures de soutien à la pisciculture d'étang.....	29
3. CONTRACTUALISATION POUR LE SECTEUR DES PECHEES.....	31
3.1. CADRE EUROPEEN DES AIDES A LA PECHE	31
3.1.1. EVOLUTIONS DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PECHE	32
3.1.2. PRESENTATION DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE LA PECHE	32
3.1.3. FORMES D'ECO-CONDITIONNALITE EXISTANTES	33
3.2. EXPERIENCE DES CONTRATS BLEUS EN FRANCE.....	35
3.2.1. NAISSANCE DES CONTRATS BLEUS DANS UN CONTEXTE DE CRISE	35
3.2.1.1. Proposition des professionnels dans un contexte de crise	35
3.2.1.2. Dispositif national, adossé à la mesure « actions collectives » du FEP	36
3.2.2. DE L'ELABORATION A LA MISE EN PLACE DES CONTRATS BLEUS	36
3.2.2.1. Elaboration des Contrats Bleus.....	37
3.2.2.2. Système de contractualisation pour 2008-2009	37

3.2.3. MISE EN PLACE DES CONTRATS BLEUS	39
3.2.3.1. Contrôle des mesures	39
3.2.3.2. Calcul des indemnités	40
3.2.3.3. Mesures proposées	40
3.2.3.4. Réalisation pour la période 2008-2009	44
3.2.4. PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU DISPOSITIF	46
3.2.4.1. Dans l'élaboration	46
3.2.4.2. Du système de contractualisation	46
3.2.4.3. Autres évolutions	47
4. PROPOSITIONS EXPLORATOIRES POUR DES MESURES HALIO-ENVIRONNEMENTALES.....	49
4.1. OBJECTIF D'UN DISPOSITIF DE MESURES HALIO-ENVIRONNEMENTALES.....	49
4.1.1. UNE PECHE PLUS DURABLE	49
4.1.2. RENOUVELLEMENT DU SYSTEME D'AIDES.....	50
4.1.3. DIVERSIFICATION VERS DES ACTIVITES D'INTERET PUBLIC	51
4.1.4. AMELIORATION DES PRATIQUES DE PECHE	51
4.2. PARTICULARITES DU SECTEUR DES PECHE.....	52
4.2.1. EXPLOITATION D'UNE RESSOURCE COMMUNE	53
4.2.2. MULTIFONCTIONNALITE DES PECHE.....	54
4.3. ANALYSE DES CARACTERISTIQUES D'UN DISPOSITIF ET PROPOSITIONS POUR LES MESURES HALIO-ENVIRONNEMENTALES.....	55
4.3.1. CARACTERISTIQUES DES CONTRATS.....	56
4.3.1.1. Sources de financement.....	56
4.3.1.2. Calcul de la prime des contrats.....	58
4.3.1.3. Durée de contractualisation	63
4.3.2. ROLE ET PLACE DES DIFFERENTS ACTEURS.....	64
4.3.2.1. Concertation lors de l'élaboration des mesures	64
4.3.2.2. Mesures généralisées ou ciblées	66
4.3.2.3. Coordination avec les acteurs extérieurs	68
4.3.2.4. Bénéficiaires concernés	69
4.3.3. DEMARCHES DE CONTROLE ET D'EVALUATION	70
4.3.3.1. Contrôle	70
4.3.3.2. Evaluation environnementale	72
4.3.3.3. Lisibilité et cohérence des politiques.....	73
CONCLUSION	75
BIBLIOGRAPHIE	77
ANNEXES.....	85
ANNEXE I : GUIDES DES ENTRETIENS REALISES	86
ANNEXE II : CHRONOLOGIE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC).....	90
ANNEXE III : PART DES PRINCIPAUX TYPES D'ACTIONS DANS LES PAIEMENTS RELATIFS AUX MAE ENGAGEES A PARTIR DE 2000	91
ANNEXE IV : MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES DE LA PROGRAMMATION 2007-2013.....	92
ANNEXE V : TABLEAU RECAPITULATIF DES DIFFERENTS DISPOSITIFS.....	93
ANNEXE VI : PLAN POUR UNE PECHE DURABLE ET RESPONSABLE DIT « PLAN BARNIER » (2008)	94
ANNEXE VII : CHRONOLOGIE DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PECHE (PCP)	95
ANNEXE VIII : ARTICLES 107 A 109 DU TRAITE DE LISBONNE OU TRAITE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE (ANCIENS ARTICLES 87, 88, 89 TRAITE CONSTITUTIONNEL EUROPEEN)	96
ANNEXE IX : ROLES DES STRUCTURES PORTEUSES DANS LE DISPOSITIF DES CONTRATS BLEUS	97
ANNEXE X : FICHE DE PROGRAMMATION CNP POUR 2010	98

Introduction

Cette étude est un travail exploratoire sur les possibilités de développement d'un dispositif de Mesures Halio-Environnementales (MHE), c'est-à-dire d'aides conditionnées à des engagements environnementaux dans le secteur des pêches. Cet objectif correspond à la proposition de la Région Bretagne dans sa réponse au livre vert sur la réforme de la Politique Commune des Pêches (PCP) d'intégrer un dispositif de mesures halio-environnementales à la future politique européenne (Région Bretagne, 2010). En effet, en 2009, la Commission Européenne a organisé une large consultation sur l'avenir des politiques communautaires de la Pêche qui a ouvert le processus de réforme actuellement en cours dont la mise en place se fera au plus tard au 1^{er} janvier 2013.

L'objectif de ce travail est de préciser la notion récente et encore mal définie de mesures halio-environnementales. Ce concept est un néologisme inspiré des Mesures Agro-Environnementales (MAE) qui existent dans le secteur agricole depuis plus de 20 ans. Ces politiques agro-environnementales sont apparues dans les années 1980 dans un contexte de remise en cause des aides traditionnelles à l'agriculture.

En effet, les politiques productivistes, mises en place depuis l'instauration de la PAC en 1957, sont remises en cause en Europe pour leurs conséquences environnementales. Le processus d'industrialisation de ce secteur primaire jusqu'alors exploité de manière traditionnelle et extensive amène à une spécialisation des exploitations. Cela a pour conséquence de réduire les services rendus par l'agriculture, aussi bien au niveau environnemental que du développement rural. L'agriculture délaisse ces autres rôles pour se concentrer sur sa fonction productive. La multifonctionnalité^{*1} de l'agriculture n'est donc pas nouvelle, mais sa reconnaissance dans les années 1990, en particulier de la fonction environnementale, permet de renouveler et de légitimer une nouvelle forme d'aides. Les soutiens au revenu deviennent indépendants des niveaux de production pour éviter les crises de surproduction. En parallèle, une nouvelle politique se met en place, valorisant les différents aspects de la multifonctionnalité dans une politique de développement rural. Au sein de cette nouvelle politique européenne, les MAE valorisent la fonction environnementale de l'agriculture. Les agriculteurs ont la possibilité de contracter des engagements environnementaux en contrepartie d'une indemnisation compensant leur perte de profit et leurs coûts. L'objectif est de favoriser les externalités* positives et de limiter les externalités négatives en reconnaissant les aspects non marchands de l'activité.

De plus, depuis les Accords de Marrakech en 1994, l'agriculture est intégrée dans les négociations internationales de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), jusqu'alors exclue car considérée comme particulière. Cela va remettre en cause les politiques de soutien des prix. La multifonctionnalité permet alors de justifier de nouvelles formes de soutien, d'autant plus qu'au niveau international, les « considérations non commerciales » ou non-marchandes commencent à être reconnues dans un contexte de prise en compte des enjeux environnementaux. Ces objectifs non-marchands reconnus, les Etats peuvent développer des politiques se soustrayant aux règles de la libre concurrence.

Les politiques productivistes sont aussi remises en cause dans les autres secteurs primaires. En effet, les politiques structurelles de la PCP qui subventionnent la modernisation de la flotte communautaire sont accusées d'aggraver les pressions sur les ressources halieutiques en accroissant l'effort de pêche. En réaction, les aides européennes à l'investissement ne doivent plus augmenter l'effort de pêche et la gestion des stocks devient de plus en plus stricte.

¹ Les astérisques renvoient aux définitions du glossaire

Dans un contexte similaire de critique des aides directes à la pêche, l'introduction de mécanismes d'éco-conditionnalité*, c'est-à-dire de contreparties environnementales aux aides, permettrait de renouveler et de légitimer les aides à ce secteur en reconnaissant la fonction environnementale de cette profession. Les MHE visent à améliorer les pratiques de pêche en réduisant leur impact sur l'environnement, cette amélioration passe par la mise en place de pratiques de pêche plus respectueuses de l'environnement ou par la reconnaissance et la valorisation des bonnes pratiques existantes en vue de leur généralisation. Elles peuvent aussi concerner le développement de services environnementaux en favorisant la diversification vers des activités d'intérêt public.

Si les expériences agricoles constituent un référentiel pour ce type de politiques publiques, il convient de se demander dans quelle mesure il est possible de s'appuyer sur ces expériences et plus généralement sur l'analyse des expériences de contractualisation de mesures environnementales dans les secteurs primaires (agriculture, aquaculture et pêche) pour formuler des pistes de réflexion et des propositions visant à développer des mesures halio-environnementales pour le secteur des pêches. En d'autres termes, sur quelles composantes des dispositifs existants en agriculture et en pêche est-il possible de s'appuyer pour proposer de futurs dispositifs de MHE ?

Avant de s'intéresser aux expériences existantes de contractualisation dans les différents secteurs primaires, il convient de poser le cadre d'analyse de ce type de politiques. Une étape préalable, objet de la première partie, consiste à expliquer le concept d'externalité sur lequel ces politiques se basent et à présenter les instruments traditionnels utilisés pour les prendre en compte. La contractualisation, développée en agriculture depuis plus de 20 ans constitue une solution récente pour inciter à la prise en compte de ces externalités.

Dans la perspective d'une analyse comparative des différents systèmes de contractualisation sur des engagements environnementaux, les différents dispositifs développés en France sont étudiés : les MAE, les adaptations de ces mesures à l'aquaculture et les récentes initiatives de Contrats Bleus pour la pêche. L'objectif est de recenser les différents dispositifs de contractualisation, d'analyser leur fonctionnement, le contexte de leur développement et les évolutions qu'ils ont subies.

Si les MAE constituent une référence, développer un système de MHE ne signifie pas leur simple transposition. Ce qu'apporte l'analyse des MAE, développée dans la deuxième partie est un recul que les initiatives à la pêche n'ont pas. Les politiques agro-environnementales de la Politique Agricole Commune (PAC)* sont étudiées, à travers le concept d'éco-conditionnalité et les mesures agro-environnementales sur la base des nombreux travaux de recherche du secteur agricole. Les initiatives visant à transposer les MAE au secteur conchylicole (Contrat Territorial d'Exploitation conchylicole, Mesures Aqua-Environnementale,...) bénéficient de moins d'études du fait de leurs applications restreintes, la démarche est donc complétée par des entretiens avec certains acteurs professionnels et institutionnels du secteur (un guide des entretiens est disponible en ANNEXE I).

Ce travail constitue la première analyse globale des Contrats Bleus, qui sera le cœur de la troisième partie. Les Contrats Bleus ont évolué depuis leur création en 2008 et l'appel à projets pour 2010 inaugure de nouveaux changements. La complexité de l'analyse tient à l'absence même de recul sur le dispositif. En raison de l'absence de références bibliographiques sur le sujet, l'étude de ce premier dispositif de contractualisation ouvert aux pêcheurs est réalisée à partir d'articles de presse, d'entretiens auprès des structures porteuses et des acteurs institutionnels et d'éléments publiés par la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPMA). Les méthodes d'analyse de cette partie sont différentes de celles utilisées pour le secteur agricole, mais l'objectif est le même : comprendre ce qui fait la force et la faiblesse d'un dispositif.

L'objectif de la quatrième partie est de s'appuyer sur les expériences de contractualisation étudiées précédemment afin de faire des propositions pour un futur dispositif de MHE. Au-delà des intérêts et des objectifs propres au développement de MHE, les spécificités de chaque secteur sont souvent apparues au cours de cette étude pour rappeler les limites de la transposition et les contraintes des dispositifs de contractualisation. Cette mise en perspective des expériences agricoles et halieutiques a été nourrie par les échanges au sein des trois réunions du comité de pilotage² qui a constitué une véritable passerelle entre les différents secteurs primaires.

La finalité de ce travail est de développer des propositions concernant de futurs dispositifs de MHE. Il ne s'agit pas de faire des propositions techniques sur les mesures en elles-mêmes, les professionnels et les administratifs étant plus légitimes dans ce rôle, mais de discuter des différents aspects des dispositifs de contractualisation et d'en ressortir des propositions pour le secteur des pêches. L'analyse des caractéristiques des dispositifs existants, au niveau des mécanismes financiers, de la contractualisation et de l'évaluation, servira de base à la formulation de propositions pour le développement de mesures halio-environnementales pour le secteur des pêches.

² Le comité de pilotage a réuni des représentants de différents organismes : AGROCAMPUS OUEST (Carole Ropars, Marie Lesueur, Laura-Mars Hénichart, Jean-Pierre Boude), Région Bretagne (Aurore Davaine, Aude Körfer, Catherine Yerlès), INRA (Pierre Dupraz), DIRM-NAMO (Jean-Philippe Quitot). Trois réunions ont été organisées : le 16 mars, le 3 mai et le 17 juin 2010.

1. Enjeux économiques et réponses politiques aux problématiques environnementales

La prise en compte de l'environnement dans l'approche économique est un objet d'étude qui a pris une place croissante dans la théorie économique et dans les politiques publiques. L'analyse des mesures agro-environnementales et le développement de mesures halio-environnementales soulèvent la problématique des aides publiques et plus précisément de l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques économiques publiques.

Les Mesures Agro-Environnementales (MAE) ont initialement pour vocation de favoriser, grâce à des mécanismes de contractualisation, les externalités positives et de limiter celles négatives d'activités habituellement négligées par les marchés. Dans l'optique de développer un dispositif de contractualisation comparable dans le secteur des pêches, il convient de présenter la notion d'« externalités », ainsi que les instruments économiques qui visent leur prise en compte. Ces instruments sont traditionnellement de deux types : réglementaires et de marché. A cela s'ajoutent des mécanismes de contractualisation entre des acteurs privés et les pouvoirs publics sur des objectifs environnementaux, visant à favoriser les externalités positives et à limiter les externalités négatives.

1.1. Notion d'effet externe ou externalité

La notion d'« externalité » recouvre une multitude de situations. Une définition générale et un panorama des différents types d'externalités sont complétés par l'explication du raisonnement économique sous-jacent.

1.1.1. Définition des externalités

C'est A. C. Pigou qui a donné la première définition de la notion d'externalité en 1920 (Pigou, 1920). Il écrit :

Une personne A, en rendant un service, pour lequel un paiement est acquitté, à une seconde personne B, rend incidemment des services ou cause des dommages à des tierces (qui ne les produisent pas) de telle sorte qu'un paiement ne peut en être tiré des bénéficiaires ni des compensations pécuniaires déboursées au profit des personnes lésées.

Un « effet externe », ou une « externalité », existe lorsque les choix de production ou de consommation d'un agent affectent un autre agent en dehors de toute compensation par le marché. Les externalités peuvent être positives ou négatives. Par exemple, la production d'aménités* par l'activité agricole est une externalité positive non prise en compte de manière marchande malgré les bénéfices apportés aux autres acteurs. Au contraire, lorsque la pollution engendrée par l'activité agricole impacte négativement d'autres acteurs, il s'agit d'une externalité négative.

Ces externalités sont souvent associées à des caractéristiques du processus de production de l'activité appelées « jointures de production ». Il existe une production jointe* lorsqu'un processus de production d'un bien voulu implique la production d'un autre bien de manière volontaire ou non. La notion de « production jointe » et celle d'« externalité » sont complémentaires et sont très présentes en économie de l'environnement et des ressources naturelles. Elles sont parfois confondues, comme le fait l'économiste Leontief qui en 1970 définit la pollution comme une « production jointe indésirée », alors qu'elle est définie le plus souvent comme une « externalité » (Macher, 2008). Il existe beaucoup d'exemples de productions jointes dans le secteur agricole. La pollution engendrée par l'utilisation

d'intrants par exemple en est une, elle s'apparente à une externalité négative. Mais certaines productions jointes peuvent aussi être positives, comme l'entretien des paysages induit par l'activité de production. Il en existe aussi dans le secteur des pêches. En effet, les rejets*, les captures accessoires ou le ramassage des déchets sont inhérents au processus de production de la pêche sans en être l'objet principal. Ces productions jointes peuvent être considérées comme des externalités positives ou négatives, si elles ne sont pas prises en compte par le marché.

1.1.2. Défaillance des marchés en présence d'externalités

Adam Smith, fondateur du courant économique classique, définit le mécanisme de la « main invisible » par lequel la somme des intérêts particuliers amène à l'intérêt général (Smith, 1776). C'est aussi un pilier de la théorie économique néo-classique. Le marché et la libre concurrence permettent d'allouer les ressources de manière optimale. La somme des décisions individuelles mène à un équilibre de marché qui correspond à la « meilleure » situation possible au niveau global.

Si les externalités ne sont pas prises en compte, les décisions des agents économiques ne sont basées que sur les coûts privés, les autres coûts associés aux externalités sont négligés. La situation qui en résulte ne peut être optimale pour l'ensemble de la société. Les marchés sont alors considérés comme défaillants ou inefficients. La somme de tous les coûts (privés et externes) est appelée le coût social. Il faut que l'ensemble de ces coûts soit pris en compte pour aboutir à un optimum social, c'est-à-dire à la situation optimale pour l'ensemble de la société.

Dans le cas d'externalités négatives, les marchés produisent plus que l'optimum social, alors qu'en présence d'externalités positives, la production est moindre. Lorsque les externalités négatives ne sont pas prises en compte, le prix de marché est sous-estimé car il n'intègre pas les coûts externes engendrés par la production, ce qui entraîne un niveau de production supérieur à l'optimum social. Lorsque ces coûts sont internalisés, le prix est plus fort et la quantité produite moindre. Ce raisonnement implique la notion d'« optimum de pollution ». Cela signifie que l'objectif n'est pas de minimiser la pollution, mais de trouver le niveau de pollution qui maximise l'optimum social.

Pour retourner à l'optimum social en présence d'externalités, il faut que ces coûts externes soient pris en compte dans les décisions de production et de consommation. Mais pour cela, les coûts externes doivent être évaluable, deux situations se distinguent. Si les externalités affectent par exemple la fonction de profit d'une entreprise, elles peuvent être évaluées monétairement. Par contre, comment évaluer le préjudice ou le bénéfice lorsque les externalités affectent des individus ou concernent des aspects non-marchands ? Le cas d'externalités non-marchandes implique l'évaluation de celles-ci en termes monétaires. Même si plusieurs méthodes ont été développées, les évaluations comportent de nombreuses limites et ne sont pas pleinement satisfaisantes. Un aperçu de ces méthodes est présenté dans l'encadré n°1 (Bonnieux & Desaignes, 1998).

Encadré n° 1 : Méthodes d'évaluation du non-marchand et leurs limites

En l'absence de marché et de signal prix³ indiquant le niveau des dommages ou des bénéfices liés à l'environnement, il existe plusieurs méthodes pour évaluer les biens ou les services non-marchand. La valeur d'un bien non-marchand est estimée par le « Consentement A Payer » (CAP), c'est-à-dire le prix que quelqu'un serait prêt à payer pour maintenir un bien ou un service environnemental ou à recevoir pour accepter une dégradation de l'environnement par le « Consentement A Recevoir » (CAR).

Les différentes méthodes se séparent en deux catégories selon le type de démarche retenu. La première catégorie est celle des méthodes indirectes (ou à préférences révélées) qui consiste à évaluer les biens non-marchands en observant les comportements réels sur les marchés. Une autre catégorie de mesures est celle des méthodes directes (ou à base de préférences déclarées). La méthode la plus répandue est celle de l'évaluation contingente qui consiste à faire s'exprimer les gens sur des scénarios environnementaux et à estimer leur consentement à payer ou à recevoir (CAP ou CAR). Mais cette méthode comporte de nombreux biais car les CAP et CAR sont déclarés par les agents économiques sans qu'il existe de preuve marchande de leurs déclarations.

Les activités primaires sont basées sur l'exploitation de la nature et de l'environnement qui sont largement non-marchandisés. Cela implique donc de nombreuses externalités. Le concept d'externalité n'est pas unique et ses déclinaisons dépendent en partie des caractéristiques des biens concernés.

1.1.3. Biens communs, biens publics, externalités et inefficacité du marché

Les externalités peuvent être dues aux caractéristiques des biens exploités ou produits. En économie, deux critères permettent de caractériser la nature d'un bien ou d'un service : il s'agit du critère de rivalité et de celui d'exclusion. La rivalité caractérise des biens, qui, lorsqu'ils sont consommés par certains, ne peuvent plus profiter aux autres. A l'inverse, lorsqu'il y a non-rivalité, un bien peut être consommé par plusieurs personnes, la consommation des uns n'affectant pas celle des autres. Un exemple de bien non-rival est par exemple l'utilisation d'un chemin de campagne, la ballade des uns n'empêche pas les autres de faire de même. Les biens sont considérés comme non-excluables lorsqu'il n'est pas possible d'exclure quelqu'un de la consommation d'un bien et que tout le monde peut en profiter. La vue d'un paysage par exemple est accessible à tout le monde et ne peut être refusée à qui que ce soit de présent.

Les biens sont donc classés selon ces deux critères. La figure 1 précise cette classification, lorsque les biens sont non-excluables et non-rivaux ils sont publics. Les biens communs sont non-excluables mais il existe toutefois une rivalité entre les utilisateurs.

	Non exclusion	Exclusion
Non rivalité	Biens publics	Biens club
Rivalité	Biens communs	Biens privés

Figure 1 : classification des biens

³ Signal prix : Un signal prix modifie le prix pour inciter aux changements des comportements. Le prix d'un bien ou d'un service peut être artificiellement soutenu ou diminué par l'action publique (fiscalité, écotaxe, réglementation, primes, subventions..).

La ressource halieutique est considérée comme commune car il n'est pas possible d'exclure quelqu'un de l'utilisation de ce bien mais qu'il existe une rivalité entre les exploitants, c'est-à-dire que les captures des uns ne pourront pas être prises par quelqu'un d'autre. Personne ne peut être exclu de leur exploitation, ce qui crée des externalités (d'encombrement et de stock) et amène à une surexploitation de la ressource. En effet, le caractère rival de cette ressource explique que les captures des uns sont pour les autres une externalité négative. De plus, ces externalités sont réciproques car chaque pêcheur produit des externalités négatives pour les autres. Les pêcheurs sont incités à extraire le plus vite possible avant qu'un autre ne le fasse. Ce phénomène est appelé « course au poisson ». Le problème de non-exclusion de l'exploitation de la ressource commune halieutique peut être contourné par la mise en place de limitation de l'accès aux pêcheries par des systèmes de licence par exemple, mais cela ne règle pas pour autant la tendance à la « course au poisson » car la non-rivalité n'est pas résolue. Les pêcheurs ont toujours intérêt à pêcher le plus possible avant que les autres ne le fassent.

Quant à l'agriculture, elle est une productrice de biens et de services publics, par exemple la production de biodiversité ou d'aménités qui profitent à toute la société sans être compensées financièrement. En effet, personne ne peut être exclu de la consommation (non-exclusion) de ces biens et la consommation des uns n'influence pas celle des autres (non-rivalité). Quand les biens sont non-excluables, le marché est mis en échec car la somme des décisions individuelles ne maximise pas le bien être collectif. En effet, il n'existe pas d'incitation à produire, dans la mesure où tout le monde profite sans compensation des efforts de production de certains. Ce phénomène est appelé comportement du passager clandestin, car individuellement il vaut mieux ne pas participer à la production et en profiter tout de même. La production de bien non-excluable est donc inférieure à leur optimum social, l'incitation à produire est insuffisante. C'est le cas de biens produits par l'agriculture, comme la biodiversité, les paysages ou les aménités de l'environnement agricole.

Il est alors légitime de mettre en place des politiques publiques pour inciter à les produire, car le marché seul amène à une situation de sous-production de ces biens. Mais par quels mécanismes ces externalités peuvent-elles être prises en compte ? Une typologie des instruments envisageables permet de présenter ces mécanismes.

1.2. Typologie des instruments de prise en compte des externalités

Une fois les externalités repérées et évaluées, se pose la question de la manière dont elles peuvent être intégrées dans les décisions des agents économiques. De nombreux instruments existent, ils sont classés en différentes catégories (Vojtech, 2010). Les instruments réglementaires, mis en œuvre par les pouvoirs publics, sont opposés aux instruments de marché. Au-delà de ces deux types d'instruments, de nouvelles formes d'initiatives voient le jour entre autres sous la forme de contrats entre les pouvoirs publics et des acteurs privés.

1.2.1. Instruments réglementaires

Les instruments administratifs regroupent les outils pour lesquels les pouvoirs publics doivent jouer un rôle central. Ils peuvent prendre la forme d'une taxe ou d'une norme fixée par les pouvoirs publics.

1.2.1.1. Taxe

En 1920, Pigou publie *L'économie du bien-être* (Pigou, 1920). Il y développe la théorie de l'internalisation des effets externes, qui se traduit politiquement par le « Principe Pollueur Payeur »*, recommandé par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)* depuis 1972. De son point de vue, l'intervention de l'Etat est nécessaire pour rectifier les défaillances de marché dues aux externalités en influençant les comportements par des politiques publiques. L'idée est de faire supporter une contrepartie pécuniaire aux coûts ou aux bénéfices externes pour qu'ils soient intégrés aux décisions de production ou de consommation. Pigou est le premier à proposer de faire payer une taxe pour les effets externes négatifs émis et de subventionner les externalités positives pour que les agents tiennent compte des coûts qu'ils engendrent réellement.

Une taxe peut être directement appliquée au produit fini dont le processus de production pollue ou aux intrants responsables de la pollution. C'est le cas en agriculture où les produits phytosanitaires sont taxés en vue de réduire leur consommation et leur impact sur l'environnement. Dans le secteur des pêches, une taxe « Ecotaxe » de 2% sur la vente des produits de la mer pour les poissonneries dont le chiffre d'affaires est supérieur à 760 000€ a été mise en place. La taxe permet de modifier les comportements par un signal prix, mais le résultat sur les quantités produites est incertain. Il est aussi possible de fixer la quantité autorisée.

1.2.1.2. Norme

Dans le cas d'une production impliquant des externalités négatives, une solution alternative consiste à établir une norme d'émission, c'est-à-dire à fixer la quantité maximale d'émissions admises, la variable n'est plus le prix mais la quantité. Pour l'exploitation d'une ressource naturelle, des quotas de prélèvements peuvent être mis en place. C'est le cas pour le secteur des pêches dont certaines espèces sont maîtrisées par les quotas instaurés par la politique commune de la pêche.

Ces deux outils réglementaires partagent la même limite. Le législateur doit être capable de déterminer la situation optimale, mais cela implique de connaître les coûts et les bénéfices externes impliqués. Mais les pouvoirs publics ne disposent pas de ces informations. Il est alors possible de mettre en place des instruments de marché où le manque d'information des pouvoirs publics n'est pas un problème.

1.2.2. Instruments de marché

Les instruments privés ne nécessitent pas l'intervention directe des pouvoirs publics. Les négociations se font directement entre les agents économiques concernés même si l'Etat garde un rôle extérieur de définition des droits de propriété. Cette question des droits de propriété est au centre des problématiques environnementales. Ce type d'instruments regroupe entre autres les négociations privées et les marchés de droits.

1.2.2.1. Négociation privée

La théorie développée par Coase en 1960 dans son ouvrage *The Problem of Social Cost* (Coase, 1960) prend le contre-pied de celle de Pigou. L'intervention de l'Etat, par la mise en place de taxes ou de subventions, n'est pas toujours nécessaire en présence d'externalités. Même si son rôle reste primordial dans une phase initiale de définition des droits de propriété qui est le cœur du problème selon lui. En l'absence de droits, le pollueur a autant de

droits que le pollué. Il prône la définition de droits de propriété et la négociation privée entre les agents. Cette négociation devrait théoriquement aboutir à un optimum social. Cette solution théorique n'a pas eu beaucoup d'applications réelles, la limite de la théorie tenant aux forts coûts de transaction induits par ces négociations.

1.2.2.2. Marché de droits

Cette idée de mettre des droits de propriété sur des biens environnementaux jusqu'alors inappropriables a ouvert la voie aux démarches de marchés de droits. En 1968, Dales imagine un marché de droits à polluer (Dales, 1968). Plus généralement, un marché de transaction de titres de propriété peut être mis en place sur les ressources de l'environnement, il fonctionne comme un marché classique et permet d'atteindre l'emploi optimum des ressources.

Ces droits peuvent aussi être appliqués à l'exploitation d'une ressource commune. Dans ce cas, le droit représente une quantité de prélèvement autorisée possédée par les exploitants. Ces droits peuvent ensuite être échangés sur un marché ou utilisés. Des marchés de quotas individuels transférables sont utilisés pour la gestion de certaines ressources halieutiques, notamment en Nouvelle-Zélande et en Islande.

Encadré n° 2 : Quelle efficacité économique des différents instruments ?

L'efficacité économique se détermine en fonction du coût global engendré pour atteindre un objectif environnemental. Pour minimiser ce coût, cela implique que les efforts demandés soient différenciés en fonction des coûts de dépollution de chacun. Ceux pour qui ils sont moindres doivent faire le plus d'effort. La condition d'optimalité, pour que le coût de la politique soit minimisé, est alors que les coûts marginaux de dépollutions s'égalisent, c'est-à-dire que pour chaque agent le coût de dépollution de leur dernière unité soit équivalent.

Pour qu'une norme soit efficace il faudrait alors qu'elle s'adapte aux coûts de chacun, mais comme l'information manque, elle est souvent uniforme, ce qui la rend moins efficace. Une norme différenciée, s'adaptant aux coûts marginaux de chacun et déterminant un niveau de pollution admis différent pour chacun, serait plus efficace mais les pouvoirs publics ne disposent pas de ces informations, et même si c'était le cas, les coûts de mise en place et de gestion seraient trop élevés. Par contre, la taxe permet d'atteindre cette efficacité. En effet, chaque émetteur égalise son coût marginal de dépollution (le coût de la dernière unité dépolluée) avec une taxe qui est la même pour tous, ceux qui ont un coût relativement plus faible vont donc plus dépolluer. Le même résultat est obtenu avec un marché de droit. Dans le cas de la pollution, les entreprises achètent des droits à polluer jusqu'à ce qu'il leur soit moins coûteux de dépolluer eux-mêmes. Ce point d'arbitrage correspond à l'égalisation du prix du droit avec leur coût marginal de dépollution.

Les contraintes d'acceptation sociale influencent souvent le choix des instruments et la solution de la subvention à la dépollution est plus politiquement et socialement acceptable. A court terme, le même résultat est obtenu avec une taxe qu'avec une subvention à la dépollution, le niveau de dépollution est le même, ainsi que le coût d'opportunité⁴ pour les pollueurs. Par contre le budget public est beaucoup plus fort, car il faut financer la subvention et renoncer aux recettes de la taxe. Mais cette symétrie entre les deux outils ne tient plus si le sujet est abordé avec une vision de plus long terme et que les décisions d'entrée et de sortie du marché des acteurs sont intégrées. Le fait de subventionner la pollution permet à des producteurs qui n'auraient plus été rentable avec une taxe de se maintenir sur le marché, alors qu'ils l'auraient quitté avec une taxe. La production et la

⁴ Coût d'opportunité : Le coût d'opportunité mesure ce à quoi un acteur renonce en affectant ses ressources disponibles à un usage donné. Par exemple, si pour des raisons environnementales un agriculteur s'engage à produire moins, le coût d'opportunité est le manque à gagner qui en découle.

pollution sont donc plus fortes à long terme.

C'est donc la taxe l'outil le plus acceptable du point de vue économique, car c'est le seul à internaliser les effets externes et à faire supporter au pollueur l'ensemble des coûts induits par sa production (dont les coûts de dépollution et ceux externes). Le coût social est donc intégré sur le long terme dans leur décision de production. Dans le cas de la norme, seul les coûts de dépollution sont payés par lui, alors qu'avec la subvention il ne paye aucun des deux et bénéficie de la différence entre le coût de dépollution et le niveau de la subvention.

Au-delà de ces instruments traditionnels d'économie politique, une nouvelle forme de politique publique se développe. Il s'agit de la mise en place de dispositifs de contractualisation entre les pouvoirs publics et les professionnels pour prendre en compte les externalités d'une activité.

1.2.3. Contractualisation

Au-delà de ces instruments traditionnels sont apparus dans les années 1980 de nouvelles politiques sous la forme de contrats entre les pouvoirs publics et les agriculteurs. En contrepartie d'une indemnisation compensant les coûts et les pertes de profit, les agriculteurs peuvent s'engager sur des mesures environnementales favorisant les externalités positives ou limitant les externalités négatives.

L'indemnisation des changements de pratiques visant à réduire les externalités négatives de l'activité, peut s'apparenter à une subvention de la dépollution qui contredit le principe pollueur payeur et la théorie économique d'internalisation des effets externes. De plus, cela peut avoir des effets « distorsifs » par rapport à des pays qui feraient payer le coût de la pollution sous forme de taxes par exemple. En cela, la logique d'indemnisation choisie pour ce genre de contrats (MAE, Contrats Bleus, etc.) contredit les préceptes de la théorie économique. Par contre, l'indemnisation des mesures va dans le sens prôné par la théorie économique lorsqu'elle rémunère des externalités positives, même si le niveau de l'indemnisation ne correspond pas forcément à la valeur sociale du service rendu. Dans l'idéal, il faudrait pouvoir rémunérer ces services rendus en fonction de leurs résultats à leur valeur sociale, mais cela est difficilement réalisable du fait des difficultés d'évaluation monétaire des biens et des services non-marchands, ainsi que de leurs demandes sociales.

Les difficultés découlant des liens contractuels qui unissent les bénéficiaires et les pouvoirs publics peuvent être expliquées par le modèle Principal – Agent (Bonnieux, 1998). Cette théorie permet de clarifier les situations d'asymétrie d'information. Dans le cas de la contractualisation entre les pouvoirs publics et des professionnels des secteurs primaires, les pouvoirs publics sont le principal qui propose des contrats dont il choisit les modalités (durée, prime, etc.) aux exploitants (agent). L'Etat cherche à maximiser le rapport entre le bénéfice environnemental (baisse des externalités négatives et progression des externalités positives) et les coûts (primes et coûts de gestion). Mais les pouvoirs publics sont en situation d'information imparfaite. Ils ne savent pas combien de contractants participeront et il existe de l'incertitude sur le respect des contrats et leurs résultats. Les professionnels des secteurs primaires prennent leurs décisions en connaissant leurs coûts privés qui sont inconnus des pouvoirs publics (rente informationnelle). Dans l'idéal la prime des contrats devrait s'adapter aux coûts et aux situations particulières de chaque contractant, mais cela engendre de forts coûts de transaction⁵. Les pouvoirs publics doivent donc effectuer un arbitrage entre des contrats standardisés et des contrats individualisés plus pertinents, mais aussi plus coûteux. Pour les limiter, ils proposent des contrats plus uniformes, auxquels est souvent associée une

⁵ Coûts de transaction : Pour un contrat, les coûts de transactions regroupent les coûts de négociation, de rédaction, de vérification, etc.

prime d'indemnisation forfaitaire identique pour tous les contractants. Certains professionnels bénéficient donc d'une incitation financière du montant de la différence entre leurs coûts et la prime calculée sur des coûts moyens. Les contractants sont ceux pour qui les coûts privés sont faibles. De plus, les résultats des mesures dépendent de critères connus de l'agent mais pas des pouvoirs publics, ce qui les rend incertains.

Dans les expériences de contractualisation sur des engagements environnementaux, les professionnels sont intégrés dès la phase d'élaboration des mesures, dans un souci de pertinence et de meilleure acceptation des mesures. Ces nouvelles démarches posent la question du lien et du rôle des acteurs privés et publics dans la création de droits. Traditionnellement exclus de ce rôle, les acteurs privés sont de plus en plus souvent intégrés à la création de règles.



La prise en compte de ces externalités traduit un changement de perception de l'environnement. Celui-ci prend le statut d'un facteur de production (au même titre que le travail ou le capital) qui doit être rémunéré pour refléter sa rareté, alors qu'auparavant il était considéré comme non-limitant dans les décisions de production ou de consommation. Cette prise en compte des externalités peut se faire par de nombreux instruments réglementaires ou de marché, mais aussi par des mécanismes novateurs de contractualisation. Ces instruments de contractualisation ont été développés dans le secteur agricole, avant d'être adaptés pour l'aquaculture. Actuellement, une adaptation au secteur des pêches est en cours avec la mise en place des Contrats Bleus depuis 2008. Dans la perspective de développer un système de mesures halio-environnementales pour le secteur des pêches, la première étape est d'étudier les initiatives existantes de ces différents secteurs, en s'intéressant en premier lieu au secteur pour lequel un recul de plus de 20 ans existe, c'est-à-dire l'agriculture et ses mesures agro-environnementales.

2. Expériences de contractualisation des activités agricoles

Souvent citées en référence pour le développement d'autres dispositifs de contractualisation, en raison de leur ancienneté et de leur inscription dans la politique agricole commune, les mesures agro-environnementales demandent à être étudiées de façon précise en raison de leurs nombreuses évolutions et de leur diversité. Cette analyse constitue un préalable indispensable à tout exercice de transposition à autre secteur économique ou à toute élaboration de mesures environnementales pour un autre secteur.

C'est en agriculture que les premiers dispositifs de contractualisation sur des engagements environnementaux ont été mis en place de manière expérimentale et facultative pour les Etats membres de l'Union Européenne dès 1985 (et de manière obligatoire à partir 1992). Ultérieurement, mais dans une moindre mesure, ce genre de dispositifs sera proposé en aquaculture. L'expérience des MAE et des équivalents en aquaculture permet d'avoir un recul d'une vingtaine d'années sur ce type d'aides, ce qui constitue une base de réflexion non négligeable pour le développement de mesures halio-environnementales dans le secteur des pêches.

2.1. Contractualisation en agriculture

La première partie du travail concerne l'étude des politiques agro-environnementales, sur lesquelles un recul est possible du fait de leur antériorité. Un rapide historique de la PAC et de ses évolutions vers une prise en compte des contraintes environnementales introduit l'étude des mesures agro-environnementales.

2.1.1. Evolutions de la politique agricole commune et de ses objectifs

La remise en cause des politiques traditionnelles de soutien à l'agriculture et la prise en compte des objectifs environnementaux expliquent l'émergence de nouveaux dispositifs d'aides basés sur de nouvelles justifications du soutien à ce secteur. L'étude de l'évolution des objectifs de la PAC et de ses instruments d'aides permet de comprendre la démarche des MAE.

2.1.1.1. Principes fondateurs

La PAC a été créée en 1957 avec pour objectif d'assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe en modernisant le secteur pour favoriser la productivité agricole. L'article 33 du *Traité de Rome* instaure la PAC et ses objectifs.

La politique agricole commune a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
- c) de stabiliser les marchés;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements;
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

La PAC a pour principes l'unicité du marché européen et la préférence communautaire. En 1962, les Organisations Communes de Marché (OCM) sont mises en place : elles garantissent

des prix stables et élevés, grâce à des mécanismes d'intervention sur les marchés, comme les restitutions aux exportations qui isolent les prix institutionnels en Europe de ceux de marchés internationaux, en compensant les différences de prix (subventions aux exportations). Ces aides permettent de garantir le prix pour les agriculteurs quelque soit leur niveau de production. Le niveau des aides est alors corrélé au niveau de production, ces aides sont dites « couplées à la production ». Les aides couplées à la production favorisent l'augmentation de celle-ci car les décisions des agriculteurs sont déconnectées des prix de marché. Ils continuent de produire même si le niveau de production est trop fort et fait chuter les prix de marché.

Sous l'effet de ces politiques, le secteur se modernise par un mouvement de concentration, de spécialisation et d'industrialisation. L'objectif d'autosuffisance rapidement atteint, des problèmes de surproduction, accompagnés de dérives budgétaires, se sont posés, ainsi que des problèmes environnementaux dus à l'intensification des systèmes de production.

2.1.1.2. Pressions sur la politique agricole commune

Dès la fin des années 1960, les limites internes de ce système sont pointées. En effet, le rapport Mansholt de 1968 prédit les dérives de cette politique et en particulier les crises de surproduction qu'il engendre, sans être entendu des politiques. Ce n'est qu'en 1972 que le plan Mansholt est mis en place, lorsque l'Europe est directement confrontée à ce problème de surproduction et doit racheter des excédents de production. Plusieurs mesures tenteront de limiter les incitations à la surproduction et la pression budgétaire qu'elles représentent avec par exemple l'instauration des quotas laitiers en 1984 et des Quantités Maximales Garanties (QMG) en 1988, qui plafonnent les quantités subventionnées.

Au-delà des pressions internes à la politique européenne, la PAC subit aussi des pressions externes. Les négociations internationales des accords généraux sur les tarifs douaniers et le commerce (accords du GATT*) vont jouer un rôle dans l'évolution des politiques (Aumand, 2004). Les négociations de l'Uruguay Round (1986-1994) aboutissent à la signature des Accords de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). C'est cet accord qui intègre l'agriculture aux négociations internationales sur le commerce et marque la fin de l'exception agricole jusqu'alors admise. Les débats s'orientent alors sur la remise en cause de la politique européenne, portée par les Etats-Unis et des pays « exportateurs loyaux » (groupe de Cairn*), accusée de fausser la concurrence et d'avoir un impact négatif sur le prix mondial en subventionnant ses productions. Sous ces pressions les marchés doivent s'ouvrir à la concurrence et les distorsions dues aux subventions doivent être limitées.

En parallèle de cette remise en cause du soutien agricole, au profit d'un mouvement de libéralisation, émerge un nouveau concept justifiant l'intervention dans ce secteur et traduisant les nouvelles demandes de la société vis-à-vis de l'agriculture.

2.1.1.3. Nouvelle justification du soutien à l'agriculture : la multifonctionnalité

Le concept de multifonctionnalité a émergé tout au long des années 1990 au sein du débat sur la place de l'agriculture dans la société. Le soutien à ce secteur a trouvé dans ce concept de nouvelles justifications. Ce concept traduit la position selon laquelle l'agriculture ne se résume pas seulement à une fonction productive et qu'elle assure d'autres rôles exclus du marché qui méritent d'être reconnus en dehors de considérations marchandes. « Au-delà de sa fonction première de production de nourriture et de fibres, l'activité agricole peut aussi créer des paysages ; procurer des bénéfices environnementaux comme l'entretien des sols, la

gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la production de biodiversité ; et contribuer à la viabilité socio-économique des zones rurales » (Vermersch, 2001).

Le caractère multifonctionnel de l'agriculture n'est pas nouveau, mais il a été mis à mal sous l'influence des politiques agricoles productivistes. Avant la mise en place de la PAC en 1957, la France est encore profondément rurale et le modèle agricole est celui de polyculture élevage. Ce modèle extensif valorise les synergies des différentes productions agricoles, les cultures servent à l'alimentation du bétail et la matière organique des élevages est épandue pour fertiliser les terres. En économie, ces synergies sont appelées des économies de gamme. Dans le cas agricole, elles permettent de réduire l'impact environnemental de l'activité qui trouve un équilibre au niveau d'une exploitation entre ses différentes productions. De plus, de nombreux services ruraux sont associés à ce modèle : autosubsistance, entretien de l'espace, vente directe, transformation. Sous l'influence des politiques, l'intensification et le recentrage sur la production de biens agricoles diminuent la fourniture de services. De plus, la spécialisation des exploitations ne permet plus de profiter des économies de gamme, elles sont négligées au profit d'économies d'échelle, obtenues par l'augmentation des quantités d'une production. De nos jours, ces services négligés de l'agriculture reprennent de l'importance à travers les services environnementaux ou les activités de diversification (Bonnal et al., 2000).

Deux visions de la multifonctionnalité coexistent (Vermersch, 2001). **L'approche positive**, défendue par les Etats-Unis, le groupe de Cairn et l'Organisation de Coopération et Développement Economique (OCDE) (OCDE, 2001), est basée sur des caractéristiques induites par le processus de production qui impliquent des productions jointes qui le plus souvent sont des externalités car elles ne sont pas prises en compte par le marché. L'illustration la plus évidente de ce concept est sans doute un effet négatif tel que la pollution, mais le processus de production implique aussi des effets bénéfiques tels que les aménités produites ou l'entretien des paysages.

A certaines productions sont associées des productions conjointes d'externalités ou de produits fonctionnant comme des biens publics en dehors du marché. Il convient alors d'identifier ces produits et de mesurer l'offre et la demande sociale associées en terme monétaire. Les externalités positives et négatives d'une activité n'étant pas prises en compte par le marché, elles doivent être intégrées d'une autre manière. Pour la théorie économique, il faut intégrer le coût de ces externalités aux prix pour que toutes les implications soient prises en compte dans les décisions de production. Cette approche est soutenue entre autre par l'OCDE, elle correspond à une vision économique des choses.

En soit cette vision du concept pose un certain nombre de questions, liées à la définition des externalités et à l'évaluation des biens et services non-marchands. De plus, en essayant d'identifier ces produits joints certains sont sûrement oubliés ou négligés car aucune demande sociale ne leur est associée.

L'approche normative de la multifonctionnalité répond à une vision basée sur les missions économiques, sociales ou environnementales que la société assigne à une activité. Cette définition répond à une demande plus politique et pragmatique, car sa souplesse permet d'y associer toutes les attentes de la société. Cette approche s'apparente à une forme de diversification vers des activités d'intérêt général. Il s'agit alors de valoriser des activités annexes ou induites en fonction des attentes de la société. Si la société attribue une fonction environnementale à l'agriculture, il est alors légitime de mettre en place des politiques en ce sens.

C'est sur ce concept de multifonctionnalité de l'agriculture que la PAC s'appuie dans les négociations internationales de l'OMC pour justifier les nouvelles politiques mises en place tant au niveau environnemental qu'au niveau du développement rural (Laurent et al., 2002) (Burrel, 2003). Les différents rôles attribués à l'agriculture permettent de légitimer un

soutien à ce secteur sur d'autres objectifs que le seul niveau de production. Cette nouvelle légitimité passe en particulier par l'intégration des enjeux environnementaux à la PAC.

2.1.1.4. Evolution des objectifs de la politique agricole commune

Les objectifs des politiques agricoles ont évolué pour prendre en compte les trois piliers du développement durable défini en 1987 par le rapport Brundtland qui traduisent les attentes sociétales au niveau économique, social et environnemental (Deverre & de Sainte Marie, 2008). Ce changement d'objectifs se traduit par les évolutions budgétaires de la PAC.

La promotion d'un mode de production intensif a très vite entraîné des conséquences environnementales telles que les dégradations de la qualité de l'eau, des sols et des produits alimentaires. Dès 1985, avec la publication du Livre Vert de la PAC, l'environnement devient une nouvelle priorité que la réforme de 1992 tentera de prendre en compte, en limitant le soutien par les prix incitant toujours à augmenter la production. La baisse des prix de soutien et des quotas est compensée par des aides directes découplées⁶ de la production. C'est aussi sur cette période qu'apparaîtront les mesures agro-environnementales.

La réforme de 1999 poursuit ce mouvement de découplage et instaure une politique rurale, le deuxième pilier de la PAC créé pour palier les failles de la politique traditionnelle, appelée dorénavant premier pilier de la PAC. Cette nouvelle politique est régie par le Règlement de Développement Rural (RDR) qui est transposé en droit national dans les Programmes de Développement Ruraux Nationaux selon le principe de subsidiarité. En France, le Plan de Développement Rural National (PDRN) concerne la période de programmation 2000-2006, celui pour la période 2007-2013 est appelé Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH). Il se décline en quatre axes d'intervention détaillés dans la figure 2.

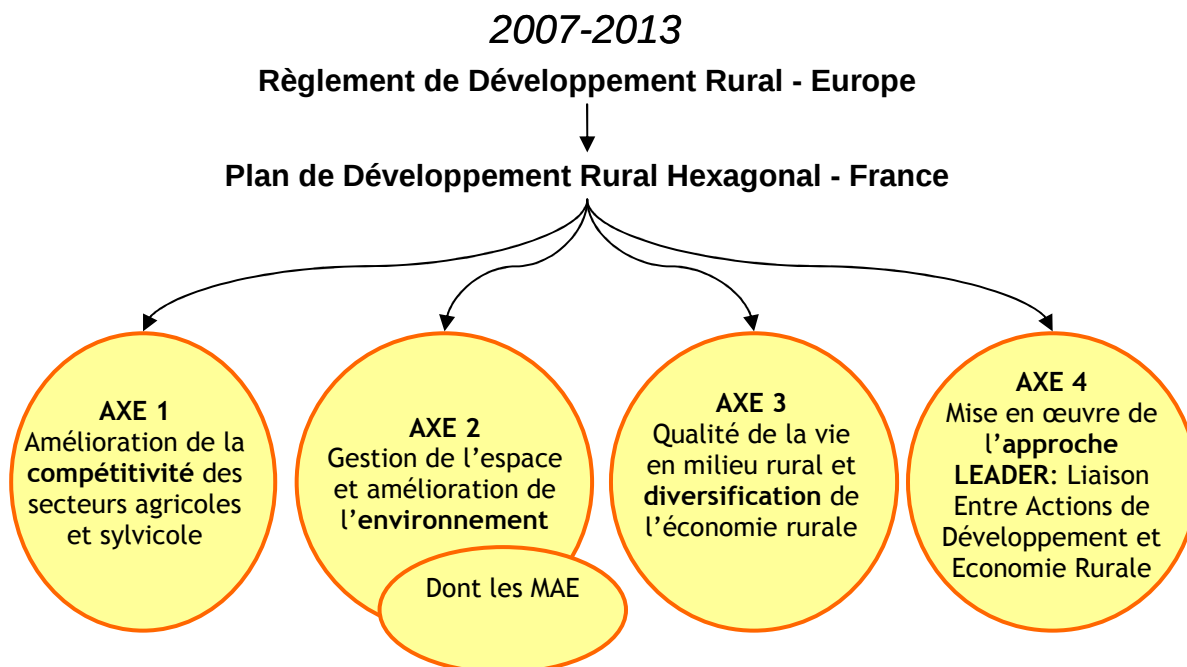


Figure 2 : les 4 axes du Règlement de Développement Rural

Ces différents axes concernent les fonctions incluses dans le concept de multifonctionnalité (économique, environnementale, etc.). L'axe 2 est en charge de la partie environnementale.

⁶ Aides découplées : aides indépendantes du niveau de production

Pour limiter les incitations à produire davantage et pour réduire l'impact environnemental de l'agriculture, la plupart des aides sont découplées dès 2003, c'est-à-dire qu'elles ne dépendent plus du niveau de production de l'exploitation. Ce soutien est remplacé par un Droit à Paiement Unique (DPU)*, aide directe conditionnée au respect des normes environnementales européennes, c'est ce qui est appelé l'éco-conditionnalité⁷ des aides. Mais le montant de celles-ci ne dépend pas de critères environnementaux, il dépend des niveaux historiques de production arrêtés sur la période 2000-2002. Cela pose un problème de cohérence, voire de pertinence de ce système d'éco-conditionnalité (Cour des Comptes Européenne, 2008). Cependant, l'éco-conditionnalité reste justifiée par les difficultés à faire appliquer les normes environnementales et par le besoin de légitimer le soutien à l'agriculture auprès de la société (Doussan & Dubois, 2007).

Cette évolution des objectifs de la PAC se traduit aussi par l'évolution de son budget. Historiquement la politique agricole commune, première et principale politique communautaire, bénéficiait de l'essentiel de ce budget, mais la part consacrée à l'agriculture tend à baisser avec le développement d'autres politiques. Depuis 2008, elle n'est plus le premier poste du budget européen, elle en représente à peu près 40% contre 70% en 1984. Son financement est assuré jusqu'en 2013, même si son avenir après cette date est incertain. En effet, elle subit des pressions des pays qui ne bénéficient pas directement des aides agricoles et qui aimeraient bien voir le financement de ce domaine partiellement renationalisé, à l'image de ce qui se fait pour les autres politiques ou pour le second pilier (les aides du premier pilier sont totalement assurées par le budget européen sans cofinancement national en contrepartie).

Au sein du budget de la PAC, le premier pilier (soutien direct aux exploitations, régulation des marchés) est prédominant avec 293 milliards d'euros et 79% du budget, face au second pilier (développement rural) qui ne représente que 21% du budget avec 70 milliards d'euros pour 2007-2013, dont 19,8 milliards pour les MAE. Mais, la tendance est au développement du second pilier et à la stabilisation du premier pilier au niveau de 2006 pour la programmation en cours, ce qui compte-tenu de l'inflation, signifie sa baisse en termes réels.

C'est cette construction historique de la PAC qui explique la coexistence actuelle de deux piliers dont les politiques perdurent en tentant de répondre à des objectifs changeants, multiples, voire parfois contradictoires (Bazin & Kroll, 2002). Les objectifs changent et les anciennes politiques tentent de s'y adapter, même si elles ne sont pas les mieux placées pour y répondre. En parallèle de nouvelles politiques s'y juxtaposent, c'est le cas des mesures agro-environnementales du second pilier de la PAC.

2.1.2. Retour sur l'expérience des mesures agro-environnementales

Les MAE sont financées par l'axe 2 du second pilier de la PAC. Ces politiques agro-environnementales sont apparues en 1985 et rendues obligatoires pour chaque Etat membre dès 1992. Elles consistent à indemniser les agriculteurs qui s'engagent volontairement à adopter certaines pratiques plus respectueuses de l'environnement.

2.1.2.1. Principes des mesures agro-environnementales

Les MAE reposent sur la contractualisation pour 5 ans entre les pouvoirs publics et les exploitants, lesquels s'engagent à respecter certaines pratiques meilleures pour l'environnement en contrepartie d'une indemnisation. Au contraire des instruments

⁷ Eco-conditionnalité : le versement des aides communautaires du premier pilier de la PAC est soumis au respect des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE). Le concept général d'éco-conditionnalité est plus large et regroupe tous les mécanismes d'aides qui demandent une contrepartie environnementale.

règlementaires contraignants par nature, le contrat est un engagement volontaire permettant une démarche plus pédagogique. La principale contrainte est que les engagements doivent nécessairement aller au-delà de la réglementation en vigueur et des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) exigées par l'éco-conditionnalité⁸.

Les MAE ont créé une nouvelle dynamique de concertation par l'ouverture du débat à de nouveaux acteurs : parcs naturels, communes, Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), associations environnementales, etc. Cette gestion concertée et territorialisée permet de gérer les enjeux locaux tels que la valorisation des territoires ruraux et les questions environnementales de manière transversale (AFIP - Association de formation et d'information pour le développement d'initiatives rurales, 2001).

De plus, les MAE répondent au nouveau paradigme de multifonctionnalité de l'agriculture, dont l'objectif est d'encourager la réduction des externalités négatives (pollution, érosion des sols, etc.) et de soutenir les externalités positives (paysages, aménités rurales, etc.) en reconnaissant le rôle environnemental de ce secteur. Ces nouvelles politiques ont pour ambition de permettre la sortie du seul modèle productiviste et intensif promu par les politiques agricoles antérieures, en reconnaissant d'autres pratiques, plus extensives ou utilisant moins d'intrants et donc plus respectueuses de l'environnement.

Les contractants de MAE sont contrôlés sur plusieurs éléments. Ils doivent respecter les exigences de la conditionnalité appliquée à tous, ainsi que des exigences supplémentaires relatives aux pratiques de fertilisation et d'utilisation de produits phytosanitaires. Ils se soumettent donc à une conditionnalité renforcée. De plus, ils sont aussi soumis à des points de contrôles spécifiques aux MAE, définis dans leurs cahiers des charges.

A l'instruction de la demande, l'éligibilité des bénéficiaires et de leurs exploitations est vérifiée. Puis, chaque année, en vue du paiement, les contrôles se font sur le respect des engagements (pratique, localisation, quantité...). Un contrôle administratif est effectué de manière systématique, notamment via la déclaration de surfaces. Un contrôle de terrain le complète, mais ne concerne cette fois qu'un échantillon de 5% des contractants. Le respect de la conditionnalité et des exigences minimales spécifiques aux MAE s'effectue aussi de manière aléatoire sur un échantillon (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2007). Le contrôle est effectué par l'Agence de Service des Paiements (ASP) qui ensuite débloque les paiements et indemnise les bénéficiaires.

2.1.2.2. Mesures contractables et logiques d'indemnisation

Le dispositif de contractualisation des MAE a évolué à chaque programmation de la PAC, néanmoins les catégories de mesures restent les mêmes, ainsi que la logique des mesures et d'indemnisation. Le calcul de la prime des contrats repose sur le principe de compensation des coûts ou des pertes de profit qu'engendrent ces pratiques (coût d'opportunité). Les éléments n'entraînant pas de surcoûts ne sont pas rémunérés. La prime est calculée en fonction des manques à gagner (perte de rendement par exemple), de la déduction des gains découlant des nouvelles pratiques (valorisation sur le marché des produits d'Agriculture Biologique) et des coûts supplémentaires engendrés (par exemple la surcharge de travail).

➤ Mesures « herbagères »

L'objectif affiché de ces mesures est de maintenir des prairies en conduite extensive, même si l'objectif implicite est de compenser en partie l'incitation à la mise en culture induite par les aides du premier pilier (aides au maïs par exemple). Plusieurs mesures herbagères se sont succédées (PMSEE, PHAE, etc.), tout en gardant le même principe et la même cible. Il est

⁸ Avant l'introduction de l'éco-conditionnalité, les MAE nécessitaient le respect des Bonnes Pratiques Agricoles Habituelles (BPAH), qui correspondaient à l'application des législations et des réglementations.

possible d'illustrer le calcul de la prime par la « mesure généralisée en faveur de la biodiversité dans les zones herbagères » dite « Prime à l'herbe » en prenant comme référence le PDRH sur la période 2007-2013⁹. La prime compense le manque à gagner dû à la baisse de rendement, dont sont déduites les économies réalisées sur l'achat de semences ainsi que sur l'achat et l'épandage des fertilisants minéraux. Tous les autres engagements sont considérés comme n'entraînant pas de coûts supplémentaires et ne sont pas indemnisés. Cela concerne par exemple l'existence et le maintien d'éléments de biodiversité, l'enregistrement des apports de fertilisation, les contraintes très fortes sur le désherbage chimique, etc.

➤ **Mesures « rotationnelles »**

Les mesures « rotationnelles » favorisent la diversification des assolements (alternance des cultures sur un terrain). Leur objectif est de lutter contre la simplification des rotations pour maintenir et améliorer la fertilité des sols, mais leur objectif implicite est de compenser la baisse des soutiens du premier pilier subie par les grandes cultures d'oléagineux.

➤ **Mesures de gestion de la fertilisation et des produits phytosanitaires**

Ces mesures visent à limiter la consommation de ces intrants polluants.

➤ **Système fourrager polyculture élevage économe en intrants**

Ce dispositif, par une approche globale du système, vise à encourager des systèmes d'élevage basés sur des systèmes fourragers économes en intrants, avec une réduction des apports d'engrais et des traitements phytopharmaceutiques sur l'ensemble des cultures. Il est destiné aux systèmes en polyculture élevage et concerne les ateliers d'élevage et de cultures arables.

➤ **Mesures conversion et maintien en Agriculture Biologique (AB)**

La « mesure de conversion à l'agriculture biologique » aide au passage à ce système et celle de maintien aide à rester en agriculture biologique pour inciter les contractants à ne pas revenir à un système conventionnel.

➤ **Mesures linéaires**

Les mesures linéaires ont pour objectifs l'entretien des « éléments fixes » comme les haies, les mares ou les bosquets avec des contraintes de périodes d'intervention, d'utilisation d'intrants et de matériels.

➤ **Mesures « biodiversité »**

Les mesures favorisant la biodiversité sont multiples et peuvent aller de la protection des races et des ressources végétales menacées de disparition à l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles. Ces mesures soutiennent la production d'externalités positives liées à la biodiversité.

2.1.2.3. Historique des mesures agro-environnementales

Le premier règlement européen concernant les MAE date de 1985¹⁰. Il reste facultatif pour les Etats membres, car ce règlement est surtout une autorisation à mettre en place ce genre de dispositif financé au niveau des Etats membres sans cofinancement européen. En effet, des pays comme la Grande-Bretagne et les Pays-Bas cherchent une manière de subventionner leur agriculture en dehors d'objectifs productivistes. A partir de 1987-1988, ces mesures s'accompagnent d'un cofinancement européen, mais davantage dans un objectif de réduction de la production que pour des considérations environnementales. C'est un premier exemple de déconnexion entre les objectifs affichés et les motivations réelles de ces politiques qui ne cessera de les rythmer.

⁹ PDRH 2007-2013. Tome 2 Chapitre 5 Point 5.3.2.1.4 : Mesure 214 : paiements agroenvironnementaux. Pp. 191-239

¹⁰ Règlement (CEE) no 797/85 du Conseil du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture

La réforme de la PAC de 1992, qui tente de prendre en compte les aspects environnementaux de l'activité agricole, rend obligatoire la mise en place d'un dispositif de MAE dans chaque pays européen, en les présentant comme des mesures d'accompagnement de la réforme du premier pilier¹¹. C'est d'ailleurs la seule partie du Règlement de Développement Rural (RDR) que tous les Etats membres sont obligés d'appliquer, même si la contractualisation reste volontaire pour les exploitants. L'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques sont de la responsabilité des Etats membres en accord avec le principe de subsidiarité. En France, de nombreux dispositifs se sont succédés, s'éloignant parfois du projet européen, comme le montre la figure 3.

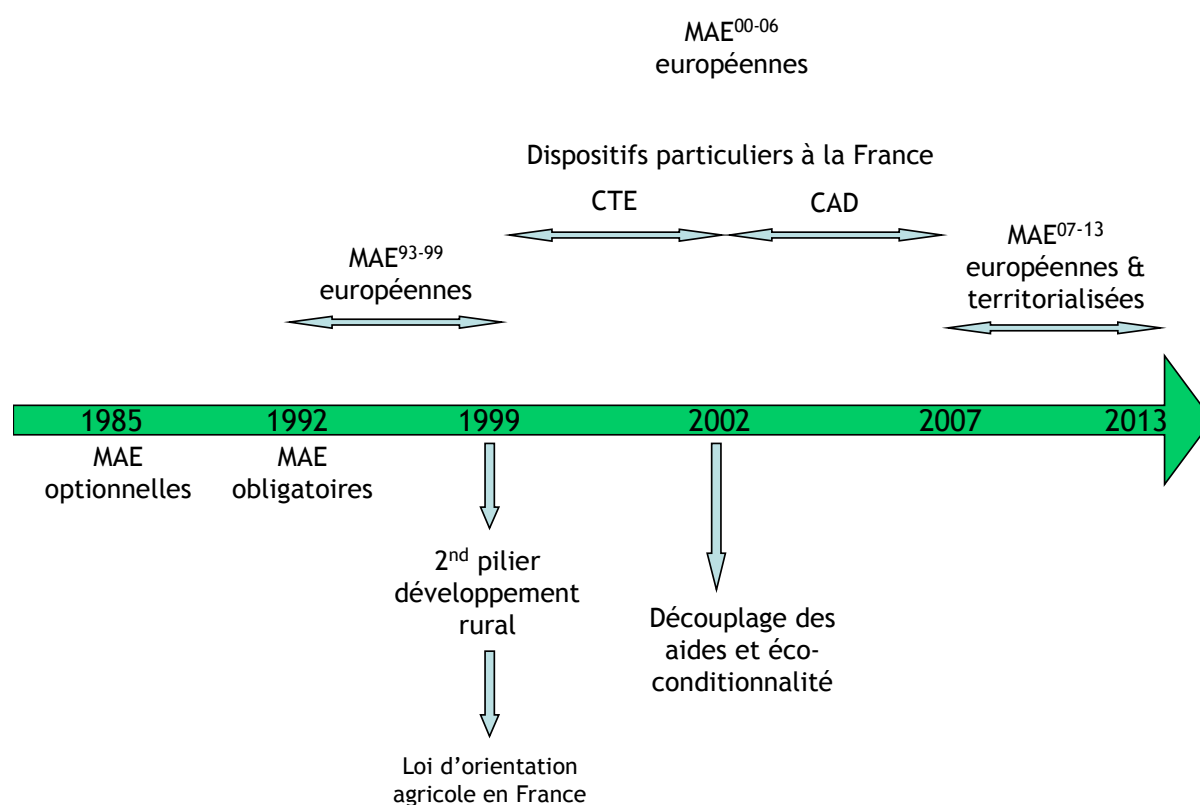


Figure 3 : chronologie des dispositifs de mesures agro-environnementales en France

Pour ne pas confondre les différentes générations de MAE, un système de notation est mis en place. Les mesures agro-environnementales en général sont désignées par leur abréviation : MAE. Pour distinguer plus précisément les différentes générations de MAE, les dates de leur programmation sont notées en exposant. Les MAE programmées sur la période 1993-1999 sont notées MAE⁹³⁻⁹⁹. Une chronologie permettant de resituer les différentes périodes est disponible en ANNEXE II.

➤ Applications nationales d'une politique européenne (1993-1999)

Après le règlement européen de 1992 relatif aux MAE, les MAE⁹³⁻⁹⁹ se développent en France. L'accueil y est plutôt négatif, en effet, les MAE sont perçues comme régressives par rapport aux avancées productivistes de l'agriculture. Une mesure fait exception, il s'agit de la « prime à l'herbe » qui indemnise une conduite extensive des prairies et du système fourrager.

¹¹ Règlement (CEE) no 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel

Présentée plus comme une mesure d'accompagnement de la réforme de 1992 que comme une mesure environnementale, elle répond davantage à une problématique d'équité sociale pour les producteurs extensifs qu'à des enjeux environnementaux. La Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensifs (PMSEE) est un programme national avec une prime identique quelle que soit la localisation du contractant. Cette mesure, qui est la plus contractée, ne requiert pas d'engagement, puisqu'elle est automatique dès que les conditions d'éligibilité sont remplies. La mesure qui n'a pas de réel objectif environnemental n'est d'ailleurs pas perçue comme une mesure environnementale. Malgré les réticences de l'Union européenne, le principe de cette mesure a été reconduit sous diverses appellations et avec quelques adaptations et existe encore aujourd'hui.

Sur cette période (1993-1999) apparaissent aussi les programmes régionaux qui se déclinent en « opérations zonales » qui concernent les enjeux définis sur un territoire donné dans des contrats types et en opérations locales dont les cahiers des charges sont élaborés localement au cas par cas. Ces mesures concernent la conversion à l'agriculture biologique, la conversion des terres arables en prairie, la réduction des intrants (baisse des fertilisants et des pesticides), la protection des espèces menacées.

Dès les premières applications des MAE⁹³⁻⁹⁹, deux logiques d'action différentes cohabitent (Lavoux et al., 1999). D'un côté, avec un cahier des charges simple et appliqué à l'ensemble du territoire, certaines mesures comme la prime à l'herbe (PMSEE) constituent une politique redistributive de masse. De l'autre, une politique « allocative » se développe avec des mesures construites par les acteurs locaux dans une logique « bottom-up » et avec des cahiers des charges propres à un projet (Opération Locales Agro-Environnementales (OLAE), mesures zonales (Dobremez & Perret, 1998)). Ces mesures « allocatives » privilégient les zones sensibles d'un point de vue environnemental (zones humides, zones en déprise, etc.). La répartition des budgets entre ces deux logiques se fait tel que détaillé dans le tableau 1. Les MAE⁹³⁻⁹⁹ regroupent donc 136 300 exploitants sur un total de près de 400 000 à cette date (données Agreste).

	Nombre de contrats		Surface contractualisée		Budget annuel (données pour 1998)		Prime à l'Ha
PMSEE	84 000	61,6%	5 000 000 ha	83,8%	1 260 MF (192 M€)	69,3%	252 F (38,42 €)
Programmes régionaux (OLAE + mesures zonales)	52 300 (dont OLAE : 37 700)	38,4%	967 300 ha	16,2%	558 MF (85 M€)	16,2%	577 F (87,96 €)
Total	136 300	100%	5 967 300 ha	100%	1 818 MF (277 M€)	100%	

Tableau 1 : réalisation des mesures agro-environnementales en termes de contractants, de surfaces et de budgets pour l'année 1998

Sources : tableau réalisé à partir des données de (Lavoux et al., 1999)

La prime à l'herbe, malgré son manque de volonté environnementale, domine cette programmation.

➤ Reprise en main nationale (2000-2006)

La coexistence de ces deux logiques devait initialement prendre fin avec la mise en place d'un contrat unique basé sur une logique de contrats adaptés individuellement, avec l'ambition de toucher tous les agriculteurs pour mettre en place un maillage du territoire national. Avec la Loi d'Orientation Agricole de 1999¹² (LOA), qui reconnaît la multifonctionnalité de l'agriculture, l'Etat français reprend la main sur les MAE en créant les Contrats Territoriaux

¹² Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole

Disponible à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000395813&dateTexte>

d'Exploitation (CTE)¹³ qui intègrent dans une perspective de durabilité toutes les dimensions de l'exploitation agricole (Gervasoni, 2003)(Plavinet, 2004). Dans le Plan de Développement Rural National (PDRN), l'objectif affiché de réalisation des CTE était de 150 000 dont 100 000 les trois premières années, soit près d'un tiers des exploitations.

La volonté de l'administration d'en faire l'instrument principal d'aide à l'agriculture, révèle sa volonté de renforcer le contrôle sur l'octroi des aides. Mais les agriculteurs sont réticents face à ce dispositif lourd et le nombre de contrats n'atteindra que la moitié de l'objectif affiché de 100 000 signatures. En effet, le démarrage des CTE est lent.

Les CTE comprennent un volet environnemental et un volet économique, le contractant est obligé de s'engager sur les deux parties. Les mesures sont financées par différentes mesures du PDRN et le volet environnemental est adossé aux MAE⁰⁰⁻⁰⁶. La particularité des CTE est qu'ils peuvent indemniser la mise en place de pratiques tout comme ils peuvent subventionner des investissements, alors que l'idée des MAE proposées par l'Europe est juste une indemnisation de pratiques.

Les CTE devaient permettre de personnaliser et d'adapter les contrats à un niveau individuel pour atteindre une meilleure pertinence et efficacité environnementales. Mais une telle démarche aurait demandé beaucoup de moyens (forts coûts de transaction) qui n'ont pas été mis en œuvre. L'application des CTE a donc été loin de remplir les ambitions originelles de ce dispositif. Pour ce dispositif national, l'échelle de décision devient le département, à ce niveau sont dessinés des contrats types standardisés auxquels les agriculteurs adhèrent dans une logique « de guichet ». Les principes des MAE de concertation et d'adaptation des mesures au niveau territorial sont mis à mal, car le monde agricole est très bien organisé au niveau départemental et s'approprie leur élaboration. L'année 2002 marque la fin de la politique « tout CTE ». De nouvelles mesures, contractables hors des CTE, voient le jour, comme la MAE tournesol et la MAE rotationnelle. En 2003, la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE) est mise en place pour prendre le relais de la PMSEE arrivant à échéance. Les OLAE arrivent à échéances et sont remplacées par des « Engagements Agro-Environnementaux (EAE) marais » pour permettre aux marais de l'Ouest de poursuivre leurs projets.

Suite à l'alternance électorale de 2002¹⁴, les CTE sont arrêtés brutalement et remplacés par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD)¹⁵. Un plafond budgétaire moyen par contrat est fixé pour chaque département. Les CAD sont plafonnés à 27 000€ par exploitation là où les CTE atteignaient une moyenne de 49 000€, ce qui explique sans doute le nombre plus faible de contractants (passant de plus de 50 000 avec les CTE à quelques 22 000 signatures pour les CAD). Cette décision est due aux dérives budgétaires de la période des CTE. Le nombre de mesures contractables est limité à moins d'une cinquantaine, correspondant aux plus demandées dans le cadre des CTE. Au maximum, le contractant choisit deux enjeux pour lesquels il s'engage sur trois mesures au plus. Cette limitation du nombre de mesures répond à une des dérives des CTE pour lesquels 2 650 mesures cohabitaient au niveau national (Barbut & Baschet, 2005). Enfin, la partie économique est abandonnée pour se recentrer sur les mesures environnementales. Comme pour les CTE, le choix du contractant s'effectue entre différentes mesures prédéfinies par département. Les CAD ont le même problème de trop grande rigidité par rapport aux enjeux locaux pas forcément identifiés ou repris dans les contrats types. Sous couvert de gestion intégrée et concertée, c'est une gestion quasi administrée de ces contrats qui se met en place où la marge de manœuvre des contractants reste faible.

¹³ Circulaire n° C99-7030 du 17 novembre 1999 sur la mise en œuvre des CTE, Ministère de l'agriculture et de la pêche

¹⁴ La cohabitation entre le gouvernement socialiste de Lionel Jospin et le président Jacques Chirac lors de son premier mandat prend fin en 2002. Pour son second mandat, Jacques Chirac a la majorité parlementaire, et Jean-Pierre Raffarin devient son premier ministre.

¹⁵ Décret n° 2003-675 du 25 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural

Pour la période 2000-2006, les MAE⁰⁰⁻⁰⁶ représentent un tiers du budget du PDRN, c'est le premier poste de dépenses avec 3 396 millions d'euros (dont 1 786 de fonds européens). Le second étant celui des aides aux zones défavorisées qui atteint 30% du budget, bien au-delà de la programmation initiale. Le tableau 2 renseigne sur les budgets de cette période.

En millions d'euros		Programmation initiale	Réalisation	Taux de réalisation
Mesure f (MAE)	Dépenses publiques totales	4 091	3 396	83 %
	FEOGA*-garantie	2 045	1 786	87 %
Total des dépenses du PDRN	Dépenses publiques totales	12 562	10 080	80 %
	FEOGA-garantie	5 887	5 060	86 %
Part des dépenses MAE dans le PDRN	Dépenses publiques totales	33 %	34 %	
	FEOGA-garantie	35 %	35 %	

Tableau 2 : part du soutien à l'agro-environnement pour la période 2000-2006

Source : tableau réalisé à partir des données de (Rosenwald, 2009)

La figure ci-dessous (figure 4) renseigne sur le poids des différentes mesures dans le budget des MAE⁰⁰⁻⁰⁶.

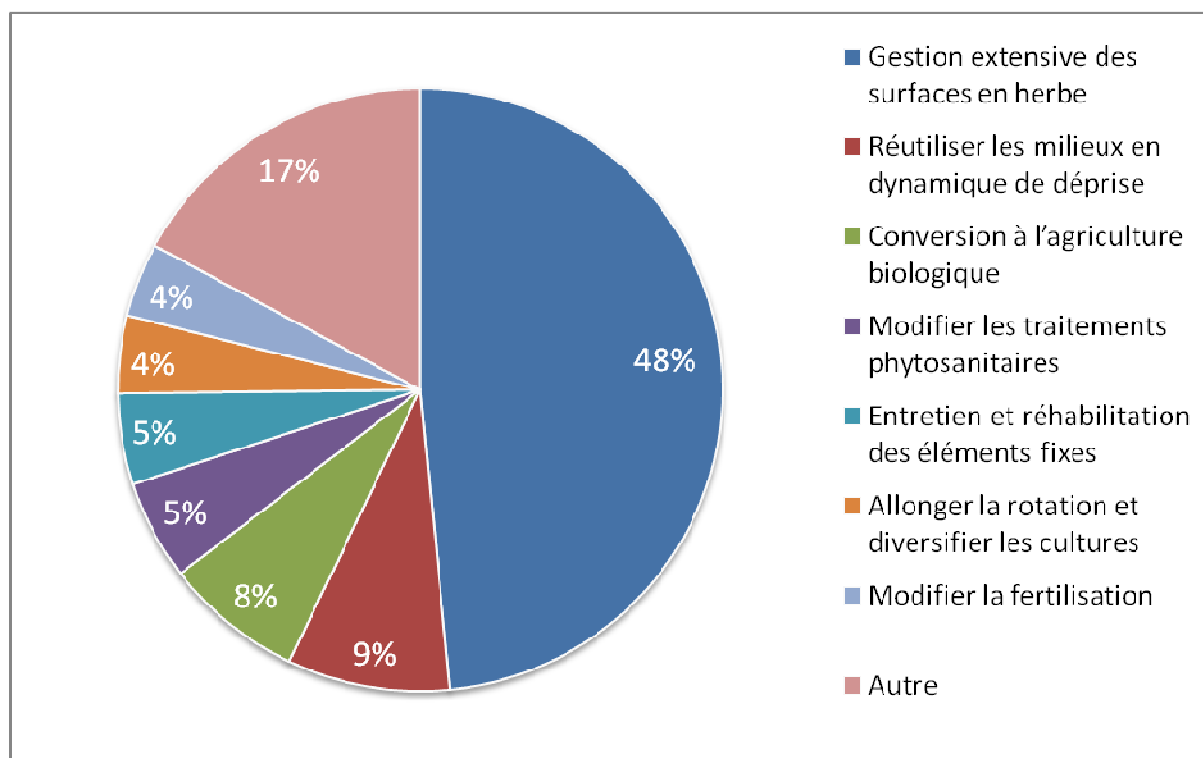


Figure 4 : part des principaux types d'actions dans les paiements relatifs aux MAE engagées à partir de 2000

Source : graphique réalisé à partir des données de (Rosenwald, 2009), données disponibles en ANNEXE III

Les MAE herbagères sont les plus contractées et représente près de 50 % du budget total des MAE.

Le nombre de contractants sur cette période atteint 120 000 exploitants entre les CTE, les CAD et les mesures dites de « masse », contractées en dehors de ces contrats (mesures herbagères et mesures rotationnelles). Le démarrage difficile des CTE est rattrapé par la souscription massive à la PHAE à partir de 2003 dont l'objectif implicite est de rééquilibrer les soutiens des 1ers et 2^e piliers de la PAC et qui concerne près de 55 000 contractants. La MAE rotationnelle ajoute un peu moins de 10 000 bénéficiaires. Quant aux CTE et aux CAD,

ils représentent respectivement 49 000 et 22 000 adhérents. En 2006, la surface totale contractualisée était de 9 millions d'Ha en cumulé et de 7 millions d'Ha en tenant compte des doubles contractualisations (contractualisation d'une même surface sur deux engagements), ce qui couvre près de 25% de la Surface Agricole Utile (SAU) française. La PHAE représente 3,2 millions d'Ha à elle seule. Ces chiffres sont à comparer aux plus de 325 000 exploitations et 25 millions d'ha de SAU recensés par l'Agreste en 2007. Les CAD prennent fin en 2006, laissant la voie ouverte à la vision européenne des MAE pour la période 2007-2013.

➤ Retour de la vision européenne (2007-2013)

Après l'arrêt des CAD, la vision européenne gagne du terrain en France : un même instrument politique ne peut remplir plusieurs objectifs à la fois. L'Europe reprend l'initiative pour la programmation des MAE⁰⁷⁻¹³ sur la période 2007-2013. Le dispositif est traduit par le Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH) qui comporte 9 mesures détaillées en ANNEXE IV : 2 mesures nationales, 6 mesures déconcentrées non nécessairement zonées et 1 mesure déconcentrée et zonée composée de trois volets.

La principale évolution est l'introduction de Mesures Agro-Environnementales Territorialisées (MAET). L'évaluation ex-ante du PDRH précise l'intérêt des MAE territorialisées qui répondent au manque de ciblage des enjeux et des zones prioritaires des CTE et CAD.

L'introduction de MAE déconcentrées et territorialisées est une réponse aux recommandations des évaluations précédentes par un renforcement des échelons déconcentrés ainsi que d'un dispositif simplifié et recentré sur des enjeux et zones prioritaires en vue de renforcer et consolider leur impact. Ceci étant, l'essentiel des MAE reste à un niveau national [...] Par rapport aux autres instruments, la spécificité des mesures agro-environnementales territorialisées réside dans leur capacité à intervenir de manière ciblée.

Les MAET sont définies régionalement. Une instance régionale a été créée pour définir les priorités territoriales et sélectionner les projets : la Commission Régionale Agro-Environnementale (CRAE). Les contractants de ces mesures choisissent des engagements types sélectionnés au niveau régional en fonction des enjeux territoriaux. Les enjeux visés sont ceux relatifs à « Natura 2000 », à la Directive Cadre sur l'Eau (DCE)¹⁶ ou à d'autres enjeux à déterminer localement. En Bretagne, ces MAET n'ont pas eu le succès escompté du fait des lourdeurs administratives du dispositif.

Les budgets de la programmation pour la période 2007-2013 sont résumés dans le tableau 3.

En millions d'Euros	Dépenses publiques = FEADER* (55%) + contrepartie nationale (45%)	Top-up ¹⁷	Dépenses publiques + Top-up
Rotationnelle + PHAE	404	1480	1884
MAE Natura 2000, biodiversité et MAE DCE	942	341	1283
Agriculture biologique (CAB et maintien)	128	37	165
Autres MAE (PRM, apiculture, etc.)	46	40	86
Total MAE	1520	1898	3418

Tableau 3 : répartition budgétaire de la mesure 214 (MAE) du PDRH 2007-2013

Source : évaluation ex-ante du PDRH

¹⁶ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

¹⁷ Top-up : Financement supplémentaire ou additionnel sans contrepartie communautaire mais compatible avec les modalités du programme : mesures spécifiques françaises ou dépassement du budget FEADER alloué à la France (définition du document d'évaluation ex-ante du PDRH).

Le montant des crédits FEADER alloués aux MAE pour la France est de 836 millions d'euros (27% de l'axe 2), auxquels vient s'ajouter la contrepartie nationale de 684 millions d'euros, pour un total de 1 520 millions d'euros. Le budget est donc moindre que celui de la période 2000-2006 qui atteignait 1 786 millions d'euros. Mais la France renforce le budget des MAE de 1 898 millions d'euros, dont 1 480 uniquement pour les mesures « herbagères » et « rotationnelles », fortement développées en France, admises dans le PDRH, mais pas financées par l'Europe pour leur manque d'ambition environnementale. Dans le PDRH, les dépenses pour les MAE représentent 45% de l'axe 2 avec 3 418 millions d'euros de budget.



Les politiques agro-environnementales ont beaucoup évolué et ont été mises en place par de nombreux dispositifs, même si les principes de cette contractualisation restent les mêmes : valoriser les différents rôles environnementaux de l'agriculture par des mécanismes de contractualisation permettant de prendre en compte les externalités de cette activité. Malgré tout, deux logiques parallèles coexistent : une démarche ascendante où les mesures répondent à des enjeux locaux particuliers et sont construites par les acteurs de terrain et une démarche plus générale où des mesures de « masse » sont proposées pour lesquelles les agriculteurs contractent dans une logique de « guichet ». La perception de ces mesures « de masse » n'est pas toujours environnementale, car elles sont souvent présentées comme des compensations à la perte d'aides couplées à la production. Cet amalgame est dommageable pour la lisibilité et la crédibilité du système mis en place. A l'heure où les politiques de soutien à la production agricole du premier pilier de la PAC sont remises en cause et vouées à être inexorablement réduites, en particulier dans l'optique de la réforme de la PAC en 2013, le développement du second pilier de la PAC apparaît comme une alternative de soutien à ce secteur.

Malgré le fait que ces politiques ne soient pas exemplaires, elles sont souvent source d'inspiration pour les autres secteurs primaires qui sont confrontés aux mêmes problématiques du renouvellement de leur système d'aide et de prise en compte des aspects environnementaux de leur activité. Le premier secteur à les avoir adaptées est l'aquaculture.

2.2. Adaptation de ces dispositifs à l'aquaculture

Certaines initiatives ont tenté de transposer l'expérience des CTE au secteur de l'aquaculture et en particulier à la conchyliculture, en adaptant les mesures de ces contrats aux enjeux du secteur. Deux démarches comparables aux MAE ont été mises en place en aquaculture : les CTE aquacoles et un dispositif du Fonds Européen pour la Pêche (FEP)* qui met en place des Mesures Aqua-Environnementales (MAquaE). Le FEP est l'instrument financier de la politique structurelle de la Politique Commune de la Pêche (PCP). Les MAquaE sont intéressantes à étudier dans l'optique de l'intégration de MHE à la prochaine programmation du FEP, car même si le dispositif est peu développé et assez limité, il est le premier dispositif de contractualisation du FEP et ouvre donc la voie à de telles initiatives en pêche. L'étude de ces deux dispositifs permet de tenir compte des leçons de ces expériences pour développer une réflexion sur des MHE.

2.2.1. CTE aquacoles

En France, l'aquaculture est considérée comme une activité agricole. En effet, l'article L311-1 du Code Rural inclut l'aquaculture à la définition des activités agricole, avec pour

conséquence la possibilité d'appliquer à l'aquaculture des réglementations et des aides publiques initialement conçues pour l'agriculture. Les CTE ont donc pu être adaptés à l'aquaculture. Par contre, ils ne bénéficiaient pas de financement européen car l'aquaculture dépend du Fond Européen pour la Pêche (FEP) et non pas des fonds destinés à l'agriculture.

Les CTE aquacoles n'ont concerné qu'une centaine de contractants potentiels, principalement en Charente maritime (CTE Marennes Oléron) et dans une moindre mesure dans d'autres régions telles que la Vendée (CTE Vendée, Nord Loire), la Bretagne (CTE Ria d'Etel) ou la Loire Atlantique. Ils concernaient les secteurs de la conchyliculture, de la pisciculture et de la pêche en eau douce (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2001). Pour la pisciculture, les projets n'ont pas abouti à des signatures de contrats. Les démarches étaient mieux avancées en conchyliculture et en pêche d'eau douce, certains contrats ont même été signés, comme celui de la ria d'Etel, même si la plupart n'ont jamais été appliqués.

2.2.1.1. Caractéristiques générales du dispositif

Les CTE aquacoles sont totalement financés au niveau national, pour la raison expliquée précédemment, par le Fonds de Financement des Contrats Territoriaux d'Exploitation (FFCTE)¹⁸. Les projets sont montés et portés par des structures collectives : Sections Régionales Conchylicoles (SRC), Associations Départementales pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA), etc. C'est le cas par exemple du CTE Marennes Oléron qui était porté par la SRC de Marennes Oléron et l'ADASEA de Charente-Maritime.

Ces CTE sont des projets collectifs au sein desquels les adhérents contractent de manière individuelle. Comme en agriculture, les CTE collectifs ont un cahier des charges type, même si chacun est libre d'y adhérer ou de contracter individuellement en dehors du contrat type. Comme en agriculture, les adhérents contractent pour une durée de 5 ans sur des engagements allant au-delà de la réglementation. La particularité des CTE est qu'ils financent aussi bien des aides à l'investissement que des indemnisations de pratiques. Les aides consistent soit en un pourcentage fixe des investissements réalisés, soit en aides forfaitaires calculées pour une superficie donnée sur des moyennes de perte de revenus et de coûts.

Comme pour les CTE agricoles, les mesures contractables des CTE aquacoles se répartissent en deux volets, l'un concernant l'économie et l'emploi et l'autre l'environnement et le territoire. La partie économique regroupe plusieurs thèmes. Tout d'abord, celui de l'emploi, qui répond aux problèmes de vieillissement de la profession par des mesures de « transmission-reprise » ou des parrainages de jeunes souhaitant s'installer. Cette partie économique comprend aussi des démarches qualité ou de labellisation favorisant la valorisation de la production. Enfin, un troisième thème permet de développer des initiatives de diversification des activités, essentiellement liées au tourisme : visites de fermes aquacoles, dégustations et ventes directes des produits, etc.

Au niveau environnemental, les mesures proposées répondent aux préoccupations sur la qualité et la gestion de l'eau et l'érosion des sols, entre autres par des mesures d'extensification comme la baisse de la densité des élevages (Lapouyade, 2002). A ce volet sont rattachées des mesures territoriales d'intégration paysagère des exploitations et de préservation du patrimoine conchylicole bâti.

L'organisation en volets du CTE peut être illustrée par le projet de la Ria d'Etel (Trassard, 2001), territoire où la collaboration entre agriculteurs et conchyliculteurs du bassin versant s'est développée dès 1996 dans le but de gérer des problèmes environnementaux. Le projet de CTE de ce territoire était commun aux agriculteurs et aux aquaculteurs, composé en deux

¹⁸ Arrêté du 8 novembre 1999 relatif au montant des aides accordées aux titulaires de contrats territoriaux d'exploitation

parties, l'une agricole et l'autre aquacole. La figure 5 présente les mesures proposées pour la partie aquacole.

VOLET ECONOMIE / EMPLOI		VOLET ENVIRONNEMENT / TERRITOIRE	
MESURES OBLIGATOIRES			
Démarche qualité	Engagement dans la charte des bonnes pratiques de production et d'expédition des huitres creuses de la ria d'Etel	Insertion paysagère	Diagnostic paysager de l'exploitation
			Aménagement du siège d'exploitation
		Gestion de l'assainissement	Diagnostic du système d'assainissement
			Optimisation du système d'assainissement
		Entretien de l'estran	Rehausser les tables Désenvaser les concessions
MESURES OPTIONNELLES			
Tourisme Bleu	Constitution d'une route de l'huître	Sablage et amendements des parcs	Sablage Amendements des parcs
	Aménagement des locaux pour l'accueil, la visite du public et la dégustation	Gestion de déchets	Stockage des déchets et des sous-produits
Diagnostic sécurité	Engagement dans un programme de diagnostic des entreprises		Favoriser l'emploi de produits moins polluants
	Mise en place des installations nécessaires à la réduction des risques liés aux conditions de travail	Préservation du patrimoine	Mettre en valeur le patrimoine conchylicole

Figure 5 : mesures du volet conchylicole du CTE collectif de la ria d'Etel

Source : à partir du dossier du projet de CTE de la ria d'Etel

Tout comme les CTE agricoles, les CTE aquacoles ont été arrêtés en 2002, mettant fin aux initiatives en cours.

2.2.1.2. Freins au développement de CTE aquacoles

La principale limite vient du manque de pérennité des dispositifs. En effet, en 2002, un changement politique¹⁹ met fin aux CTE, alors remplacés par les CAD. Ce changement brusque provoque une perte de confiance des professionnels en la pérennité des dispositifs. Un autre facteur limite la poursuite des projets CTE en CAD : seules les démarches validées par arrêté préfectoral avant la publication de la circulaire remplaçant les CTE par les CAD pouvaient être poursuivies (Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt - DRAAF).

Par leurs caractéristiques, les CAD se sont révélés moins attractifs que les CTE. Tout d'abord, l'indemnisation des CAD est plafonnée à 27 000 €, contre une indemnisation moyenne par contrat de 49 000€ avec les CTE. Ensuite, l'abandon du volet économique des CTE, intéressant pour ce secteur en difficulté et le recentrage des CAD sur le volet environnemental a expliqué l'arrêt des démarches.

¹⁹ Décret n° 2003-675 du 25 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural

Peu d'articles scientifiques ont été publiés sur le sujet, mais Le Bihan et Perraudau avaient repéré trois grandes limites au développement de ce dispositif qui sont présentées ci-dessous (Le Bihan & Perraudau, 2002).

L'absence de financement européen a peut-être freiné le développement des CTE. En effet, l'aquaculture, associée en droit français à l'agriculture, dépend au niveau européen des dispositifs d'aides à la pêche. Par conséquent, le financement de ces initiatives de CTE a été uniquement national.

De plus, ce qui caractérise les initiatives naissantes de cette transposition c'est qu'elles émergeaient dans des **zones déjà sensibilisées aux problèmes environnementaux** et où des projets de gestion environnementale existaient déjà. La plupart des démarches ont été initiées en Charente-Maritime, département où des démarches qualité étaient déjà en cours et ont été reprises au sein des CTE. C'est le cas pour la Ria d'Etel où les initiatives préexistantes expliquent le développement de leur CTE. C'est en Charente-Maritime, où la Section Régionale Conchylicole de Marennes Oléron portait déjà des démarches de qualité et de pratiques plus durables, que les CTE aquacoles ont eu le plus de succès, avec près de 75 contractants potentiels.

Enfin, la plupart des CTE aquacoles se développent en Charente-Maritime, ce qui peut s'expliquer par le fait que le secteur y soit bien structuré et donc facilite l'implantation de nouveaux dispositifs. Cette zone était bien encadrée par la SRC, l'ADASEA et les Organisations de Producteurs (OP)*, organismes qui étaient en mesure de porter collectivement des contrats types, d'encourager et de faciliter ainsi les signatures individuelles. Un nouveau critère de réussite de ce genre de dispositifs peut en être déduit : la **structuration du secteur nécessaire au portage collectif des projets** ou de contrats types définis collectivement et signés individuellement. Et à l'inverse, l'absence d'encadrement collectif peut être considérée comme un frein au développement de ces initiatives.

Les CTE aquacoles ont une logique semblable aux CTE agricoles. Il n'existe pas de différences fondamentales tant au niveau du contenu des mesures (extensification, valorisation de la production et des territoires), que de leurs modalités de fonctionnement (aides au fonctionnement et à l'investissement, portage collectif des projets, etc.). Jusqu'à l'apparition des MAquaE du FEP, aucun dispositif de contractualisation n'a été proposé aux aquaculteurs.

2.2.2. Mesures Aqua-Environnementales du FEP

En 2007, la mesure 2.1.2, article 30 du règlement (CE) n° 1198/2006 du conseil relatif au FEP met en place les Mesures Aqua-Environnementales (MAquaE. Les MAquaE font partie de la programmation 2007-2013 du Fonds Européen pour la Pêche, ce qui leur permet d'être financées à hauteur de 50% au maximum par l'Europe et au moins de 50% au niveau national, avec un plafond d'indemnisation par exploitation de 7 600€ par an. Le contractant s'engage sur une durée de 5 ans à adopter des pratiques allant au-delà de la réglementation environnementale en vigueur. Les zones recoupant les objectifs Natura 2000 et ceux de la directive cadre sur l'eau, ainsi que les zones sensibles environnementalement, sont prioritaires. Les avantages environnementaux des engagements doivent être démontrés par une analyse préalable. Le contrôle et le régime de sanction sont définis pour chaque engagement. Cette mesure est traduite en droit français, selon le principe de subsidiarité dans la fiche « mesures aqua-environnementales » associée au Programme Opérationnel 2007-2013 pour la France.

La circulaire DPMA/SDAEP/C2009-9606 du 21 avril 2009²⁰ définit les MAquaE :

Une mesure aqua-environnementale (MAquaE) vise à favoriser la mise en œuvre de méthodes de production aquacole contribuant à la protection de l'environnement et à la préservation de la nature par un pisciculteur volontaire, en contrepartie d'indemnités.

Cette circulaire précise que l'enveloppe financière du FEP pour cette mesure est de 4 853 205 euros pour les 7 ans de la programmation, mais une partie est réservée pour d'autres mesures pour le secteur conchylicole. Le budget réellement consacré à ces MAquaE est de 2 370 000 euros (soit 1,1% du financement européen pour le programme opérationnel français) qui se répartissent entre deux types de mesures : la conversion et le maintien en aquaculture biologique et les mesures de soutien à la pisciculture d'étang.

2.2.2.1. Conversion et maintien en aquaculture biologique

Cette mesure vise à encourager la conversion et le maintien de l'aquaculture biologique et concerne l'élevage de truites en eau douce et de bars et de daurades en mer. Les modalités sont identiques à celles des mesures équivalentes en agriculture. La période de conversion est de deux ans maximum et engage sur une période de maintien jusqu'à la fin du contrat. L'indemnité est forfaitaire. Son calcul est basé sur les pertes de rendement moyennes estimées et la prise en charge de coûts de contrôles et d'analyses d'eau imposées aux aquaculteurs bio. Le FEP finance pour 570 000€ cette mesure pour les sept années de programmation (81 428,60€/an). En saturant le plafond de 7 600€/an/exploitation, il serait possible de faire contracter au plus 21 contractants si la contrepartie nationale ne dépasse pas 50%. Ce chiffre est à comparer aux 449 entreprises de salmoniculture et aux 46 de pisciculture marine qui représentent un chiffre total de 202 millions d'euros par an.

2.2.2.2. Mesures de soutien à la pisciculture d'étang

Cette mesure qui vise les régions du Centre, de Rhône Alpes et de la Lorraine est essentiellement une mesure de reconnaissance de pratiques existantes :

La pisciculture en étang est une activité de production extensive traditionnelle. Cette activité est aujourd'hui fragilisée du fait notamment des fortes prédatons par des espèces piscivores. Cette mesure aqua-environnementale vise à maintenir cette activité extensive et à préserver la biodiversité de ces sites.²¹

Le bénéficiaire s'engage à faire réaliser un plan de gestion à l'échelle des étangs engagés par une structure locale agréée [...]. Le plan de gestion comprend deux parties :

- o un diagnostic piscicole et environnemental, qui constitue une description et une analyse sommaire de l'état des lieux en particulier pour les sites Natura 2000 (peuplement piscicole, types de végétation, habitats d'intérêt faunistique et floristique si présents, etc.).
- o des recommandations de gestion et la description des travaux à engager pour améliorer la qualité environnementale de l'étang, en fonction de ses usages et particularités.²²

Pour la pisciculture d'étang, le budget européen est de 1,8 millions d'euros, ce qui théoriquement permet de faire contracter 67 exploitations sur les 6000 exploitants du secteur dont seuls 75 sont professionnels. Ce secteur a un poids économique de 18 millions d'euros par an.

²⁰ Circulaire DPMA/SDAEP/C2009-9606 du 21 avril 2009 relative aux «mesures aqua-environnementales» du Fonds Européen pour la Pêche (FEP)

²¹ Arrêté n° 10/026 de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt relatif à la mise en œuvre des mesures aqua-environnementales régionalisées du Fonds Européen pour la Pêche (FEP) du 16 février 2010

²² Circulaire DPMA/SDAEP/C2009-9606 du 21 avril 2009 relative aux «mesures aqua-environnementales» du Fonds Européen pour la Pêche (FEP)

La fiche nationale de cette mesure peut-être déclinée en fiches locales, réalisées par exemple par la DRAAF, et être validées par la DPMA. Pour cette mesure, le financement national sera prioritairement de la responsabilité des collectivités locales. En Bretagne, elles ne concernent, pour le moment, que deux contractants (en truiticulture biologique) sur une cinquantaine d'entreprises du secteur. La Région Bretagne n'était pas préparée à cette mesure et ce dispositif n'est toujours pas mis en place à cette échelle. Ces mesures peu visibles souffrent d'un problème d'information. Même si elles dépendent du FEP, les dossiers sont gérés par la DRAAF et pris en charge par le département.



L'analyse des mesures agro-environnementales montre une évolution constante des dispositifs avec une alternance entre dispositifs européens et nationaux. Les différents dispositifs recensés en France ont été plus ou moins bien perçus par la profession, plus ou moins contractés, appliqués à des échelles différentes (bassin versant, département, région, territoire national) ciblant ou non des types d'espaces et d'une durée variable. Un tableau récapitulatif de ces différents dispositifs est disponible en ANNEXE V.

Néanmoins, un certain nombre de constantes sont observables. A l'exception des CTE qui ont donné la possibilité d'aides à l'investissement, le mécanisme d'indemnisation commun à tous est basé sur le calcul théorique des pertes et la prise en compte des surcoûts. La méthode de contrôle des dispositifs est celle du contrôle aléatoire à hauteur de 5% des contractants. Par ailleurs, l'évaluation environnementale de ces différents dispositifs a longtemps été négligée. Les critiques actuelles des dispositifs de MAE portent essentiellement sur le coût des mesures par rapport à leur impact environnemental réel et aux surfaces concernées. De plus, certaines mesures reconnaissant les pratiques existantes et déjà mises en place sont critiquées car elles existeraient sans financement public.

Quelles que soient leurs limites et les critiques formulées à leur égard, les mesures agro-environnementales constituent un point d'appui essentiel pour l'élaboration de mesures halio-environnementales. La diversité des dispositifs mis en place, des réajustements en matière d'objectifs (nature des mesures et champs d'intervention) et de fonctionnement (plafonnements, ciblage des contractants, etc.), apporte en effet des éléments très riches à la réflexion sur les aides dans le secteur de la pêche. Pour autant, il n'est pas question de transposer simplement les dispositifs agricoles mais de tirer profit de l'analyse de leur évolution pour exclure certaines de leurs caractéristiques ou au contraire retenir les mécanismes efficaces pour développer des mesures halio-environnementales.

3. Contractualisation pour le secteur des pêches

« Les Contrats bleus ont été écrits et imaginés dans la foulée des mesures agro-environnementales, c'est-à-dire que les pêcheurs s'engagent à adopter des pratiques qui vont dans le sens d'une meilleure gestion de la ressource, d'un meilleur entretien du littoral, des mesures qui vont largement au-delà de ce que nous impose la réglementation européenne et qui permettront d'envisager un avenir plus serein »
Interview de Philippe Le Moigne (verbatim), Radio de la Mer, 17 juin 2008

Ces propos prononcés aux commencements des Contrats Bleus soulignent le lien avec les expériences du secteur agricole, dont les mesures constituent à la fois un socle de référence pour le développement de dispositifs spécifiques à la pêche et pour expliquer le projet des acteurs de la pêche. En effet, le principe de contractualisation est nouveau dans le secteur des pêches. Il intervient dans un contexte de crise de la pêche et de remise en cause des aides directes. La remise en cause de ces aides directes se traduit par des initiatives pour financer de façon nouvelle le secteur et par le rejet par l'Union européenne de certains dispositifs d'aides au motif de non-conformité aux règles d'eurocompatibilité. En effet, les Contrats Bleus ont été créés alors même que le Fonds de Prévention des Aléas Pêche (FPAP)²³ venait d'être remis en cause.

Proposition des professionnels, les Contrats Bleus ont été intégrés au Plan pour une Pêche Durable et Responsable (PPDR), dit Plan Barnier²⁴, mis en place le 16 janvier 2008 lorsque Michel Barnier était Ministre de l'Agriculture et de la Pêche pour répondre en urgence aux enjeux de la crise. Une liste des mesures de ce plan est disponible en ANNEXE VI. Les Contrats Bleus s'inscrivent dans la mesure 9 qui vise à « développer et valoriser toutes les actions conduites par les professionnels pour agir concrètement sur l'amélioration de l'environnement marin ». Il comprenait également un dispositif de Contrat gris, dont la mise en œuvre n'a pas abouti. Ces derniers avaient pour objectif la « préparation des navires de pêche à l'exécution de missions d'intérêt public et correspondaient à un contrat entre le Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins (CNPMM) et le Secrétariat Général à la Mer. L'enveloppe évoquée s'élevait à 2,5 millions d'euros.

Après l'étude des politiques du secteur des pêches et en particulier des initiatives environnementales existantes, le dispositif français des Contrats Bleus sera étudié.

3.1. Cadre européen des aides à la pêche

Cette partie éclaire le contexte des aides à la pêche en partant de l'historique de la Politique Commune de la Pêche (PCP). Une chronologie de la PCP est disponible en ANNEXE VII. Puis le cadre réglementaire européen actuel et ce qui y existe déjà en matière de mesures environnementales sont étudiés. Tous ces éléments sont à prendre en compte pour savoir dans quel cadre il est possible de développer des MHE.

²³ Fonds de Prévention des Aléas Pêche (FPAP) : Le FPAP a été créé en 2004 à l'initiative de la Confédération de la Coopération, de la Mutualité et du Crédit maritime et a été effectif entre avril 2004 et le début 2007. Le mécanisme financier consiste en la souscription d'une option d'achat pour couvrir les pêcheurs des risques prix sur le carburant. Ces aides ont été invalidées par la Commission Européenne. CE, 19.04.2006, JO Union européenne (C91/30).

²⁴ Plan pour une Pêche Durable et Responsable (PPDR), dit Plan Barnier, disponible à l'adresse suivante : http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/peche-aquaculture/peche-aquaculture/downloadFile/FichierAttache_1_fo/peche_durable_plan_0116.pdf?nocache=1211187354.34. Les différentes mesures de ce plan sont détaillées en ANNEXE V.

3.1.1. Evolutions de la politique commune de la pêche

La Politique Agricole Commune (PAC) a été instaurée par le traité de Rome de 1957, les articles concernés²⁵ englobaient explicitement le secteur des pêches. Tout comme l'agriculture, les activités halieutiques relèvent de la compétence exclusive de l'Europe. Ce n'est que dans les années 70 que les premiers règlements concernant uniquement la pêche apparaissent. Ils mettent en place des Organisations Communes de Marchés (OCM) qui déterminent un tarif extérieur, des normes de commercialisation communes et des aides financières destinées à la modernisation du secteur.

Jusqu'alors orientée vers des préoccupations économiques de régulation des marchés et de modernisation du secteur, la politique européenne en faveur de la pêche se concentre davantage sur la gestion des ressources à partir de 1983, date d'instauration de la politique commune de la pêche. Ce changement d'orientation se traduit par l'introduction du système des Totaux Admissibles de Capture (TAC) et quotas. Le bon état des stocks halieutiques est considéré comme un prérequis à la durabilité économique du secteur.

La préoccupation principale de la révision de 1992 de la PCP est la surcapacité de la flotte communautaire par rapport aux capacités de capture. Les politiques structurelles d'aide à l'investissement sont remises en cause car elles sont considérées comme favorisant les problèmes de surcapacité et de surexploitation de l'activité. Mais ces mesures ne suffiront pas, les stocks continuent de s'effondrer, c'est pourquoi la réforme de 2002 va plus loin. Elle vise le développement durable des activités de pêche en essayant d'avoir une vision à plus long terme et en développant une gestion écosystémique des pêches. Cette réforme instaure le « principe de précaution* » pour conserver la ressource halieutique et les écosystèmes en minimisant l'impact de l'activité. Au niveau de la gestion des ressources, la réforme de 2002 révisé les TAC et quotas pour les rendre plus stricts, la réglementation sur l'interdiction de nombreuses zones de reproduction s'en trouve aussi renforcée. Le mouvement de la réduction des aides à la restructuration est confirmé en vue de réduire la capacité de la flotte communautaire. Les aides ne doivent plus augmenter l'effort de pêche.

En 2009, un nouveau processus de réforme de la PCP a été entamé. L'Union Européenne a lancé en 2009 une consultation suite à la publication de son *Livre vert pour la réforme de la PCP* en 2013. La Région Bretagne a répondu à cette consultation (Région Bretagne, 2010). Ce document contient les propositions de la Région Bretagne pour la prochaine réforme. Parmi celles-ci se trouve la proposition sur le développement de MHE visant à encourager et à valoriser les bonnes pratiques.

3.1.2. Présentation des instruments de la politique de la pêche

➤ Les quatre volets de la PCP

La politique commune de la pêche est actuellement composée de quatre volets. L'aspect environnemental de la PCP se retrouve essentiellement dans le premier volet de celle-ci qui concerne la gestion de la ressource. Il comprend les mesures techniques, les TAC, les quotas et les mesures limitant l'effort de pêche ou l'accès aux pêcheries dont l'objectif est de préserver la ressource halieutique. Le second volet concerne les organisations communes des marchés dont les objectifs sont de soutenir le revenu des pêcheurs, de stabiliser le marché et d'assurer une offre régulière de produits de qualité. Le troisième volet concerne les relations extérieures, il régit par exemple les accords de pêche avec des pays tiers. Enfin, le dernier volet est celui de la politique structurelle dont l'instrument financier est le fonds européen pour la pêche.

²⁵ Articles 32 à 39 du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957

➤ Le fonds structurel pour la pêche

Le FEP est l'instrument financier de la politique structurelle de la PCP. Il est programmé dans le cadre des perspectives financières de l'Union Européenne pour 2007-2013 et remplace l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) de la période de programmation précédente. Le FEP prévoit cinq axes prioritaires d'intervention :

1. mesures en faveur de l'adaptation de la flotte de pêche communautaire
2. aquaculture, pêche dans les eaux intérieures, transformation et commercialisation
3. actions collectives
4. développement durable des zones côtières de pêche
5. assistance technique

La PCP est adaptée au niveau national à travers le Plan Stratégique National (PSN) et le Programme Opérationnel (PO). Les Etats peuvent choisir les mesures qu'ils appliquent et définir certaines modalités. Ces mesures adossées au FEP bénéficient d'un cofinancement européen.

➤ Cadre européen des aides nationales à la pêche

Les aides à la pêche sont strictement réglementées par la Commission européenne. Les Etats membres ne peuvent soutenir la pêche que dans les deux cadres suivants.

1. Le cadre du système dérogatoire des aides *de minimis*.

Les aides *de minimis* constituent une dérogation au traité communautaire. La dérogation autorise un Etat membre à apporter des aides à un secteur dans la limite d'un certain plafond. Ces aides nationales sont présumées ne pas fausser la concurrence. Pour le secteur de la pêche, le plafond *de minimis* s'élève à 30 000 euros pour 3 ans et par entreprise bénéficiaire, à condition que le montant total des aides accordées aux entreprises soit inférieur à 2,5 % de la production annuelle nationale du secteur. Le règlement s'applique à l'ensemble des entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits de la pêche. Les aides *de minimis* doivent être des aides transparentes. Les aides consistant en des apports de capitaux ou des mesures de capital-investissement ne sont pas des aides transparentes si l'apport de capitaux dépasse le plafond *de minimis*. Le règlement ne s'applique pas aux aides dont le montant est fixé en fonction du prix ou de la quantité des produits mis sur le marché, aux aides qui favorisent les activités liées à l'exportation, aux aides subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés, aux aides accordées aux entreprises en difficulté en vue de leur sauvetage ou de leur restructuration, aux aides destinées à augmenter la capacité de pêche, hormis les aides à la modernisation au-dessus du pont principal, aux aides à l'achat ou à la construction de bateaux de pêche.

2. Le cadre du système dérogatoire de notification des aides d'Etat

Pour les aides accordées par les Etats membres, la compatibilité des aides repose à la fois sur les règles de concurrence, régies par les articles 107 à 109 du *Traité de Lisbonne* (anciens articles 87, 88, 89 Traité Constitutionnel Européen)²⁶ et les objectifs de la PCP qui incluent la conservation, donc des critères environnementaux.

3.1.3. Formes d'éco-conditionnalité existantes

Le système des aides européennes à la pêche comporte déjà des mécanismes d'éco-conditionnalité. Le terme général d'éco-conditionnalité ne doit pas être confondu avec le

²⁶ Articles 107 à 109 du Traité de Lisbonne ou Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (anciens articles 87, 88, 89 Traité Constitutionnel Européen). Ces articles sont disponibles en ANNEXE VII.

terme employé en agriculture qui correspond au mécanisme d'éco-conditionnalité des aides du premier pilier de la PAC. L'éco-conditionnalité est moins restreinte et s'applique à toutes formes d'aides nécessitant une contrepartie environnementale.

Le programme opérationnel du FEP est soumis à une Evaluation Stratégique Environnementale (ESE). Il s'agit d'évaluer ex-ante l'impact environnemental des mesures retenues. En fonction de leurs objectifs environnementaux, les mesures sont réparties en quatre catégories :

- mesures directement dédiées à l'environnement et au développement durable
 - mesures avec objectifs environnementaux forts, couplés à des objectifs socio-économiques
 - mesures avec objectifs environnementaux significatifs et/ou avec critères environnementaux de sélection de projets
 - mesures peu ou pas concernées par les problématiques environnementales
- Il s'agit d'une mise en perspective des mesures avec les objectifs de conservation de la PCP.

Dans le secteur aquacole, le subventionnement des investissements cofinancés par le FEP est conditionné par une **étude d'impacts** préalable, qui a pour objectif de s'assurer du respect des normes sanitaires et environnementales.

L'aquaculture dispose également d'un système de contractualisation inspiré des mesures agro-environnementales : les **Mesures Aqua-Environnementales (MAquaE)**, présentées dans le point 2.2.2 de ce rapport.

Encadré n° 3 : Cadre international des aides à la pêche

La pêche et l'aquaculture ne font pas partie de l'accord sur l'agriculture des négociations à l'OMC. Les produits halieutiques sont donc considérés comme des produits industriels dans le cycle de négociation actuel (Cycle de Doha) et les négociations portent sur plusieurs points, des négociations sur le commerce et l'environnement à celles concernant l'accès au marché (réduction des droits de douane) en passant par l'accord sur les subventions. Concernant les subventions, ce ne sont pas des discussions spécifiques aux aides à la pêche, elles sont traitées parmi toutes les subventions des autres secteurs en fonction de leur impact sur les échanges. Leur impact sur l'environnement est traité depuis 1997 par le Comité du Commerce et de l'Environnement de l'OMC (Martin et al., 2009). Lors des négociations de Doha et de la Conférence ministérielle de Hong-Kong, il a été largement admis que le contrôle des subventions à la pêche devait être renforcé pour limiter les problèmes de surcapacité (aides à l'investissement augmentant la capacité de pêche) et de surpêche (aides aux frais de fonctionnement). Les prises en compte des préoccupations politiques concerneront surtout les pays en développement, où la pêche est un secteur important. (http://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_f/fish_f/fish_f.htm)

Au niveau international, la FAO et l'OCDE ont une vision très critique des aides à la pêche auxquelles ils reprochent d'augmenter systématiquement l'effort de pêche (OCDE, 2006). L'OCDE distingue les aides directes et indirectes. Les aides directes subventionnent directement l'activité de pêche, alors que les aides indirectes concernent tout ce qui tourne autour de l'activité de pêche (recherche, police des pêches, infrastructures halieutiques). Au niveau communautaire, le bilan de l'IFOP (2000-2006) aboutit à des conclusions similaires. Pour répondre aux défis environnementaux de l'activité de pêche, la FAO et l'Union Européenne ont chacune publié des codes de bonnes conduites pour la pêche (FAO, 1995) (CE, 2004).

3.2. Expérience des Contrats Bleus en France

Les principes de contractualisation sont proches de ceux utilisés pour le dispositif agricole des MAE. Les Contrats Bleus permettent aux pêcheurs de contractualiser sur des engagements environnementaux allant au-delà de la réglementation et des pratiques antérieures, ce qui est plus strict que le dispositif agricole dont un certain nombre de mesures se contente de reconnaître des pratiques existantes. En contrepartie de leur engagement, les pêcheurs reçoivent une indemnisation couvrant les pertes de chiffre d'affaires et les coûts de fonctionnement engendrés. Les projets sont portés collectivement par des structures porteuses qui représentent les professionnels. Au sein de ce dispositif, les adhérents contractent individuellement dans le cadre de ces projets portés collectivement sur des périodes allant, jusqu'à présent, de 6 mois à un an. En l'absence de références sur le sujet, due au caractère récent de ce dispositif, la recherche d'information s'est basée sur les textes réglementaires, des recherches internet, des entretiens auprès des structures porteuses et de la DIRM, ainsi que sur l'étude des fiches nationales des mesures et de leur déclinaison en contrats types par les structures porteuses.

3.2.1. Naissance des Contrats Bleus dans un contexte de crise

Les Contrats Bleus sont nés récemment (2008) dans un contexte de crise du secteur des pêches, c'est la première expérience de contractualisation de ce secteur. Le contexte de cette mise en place en explique certaines particularités. En effet, l'initiative est venue des professionnels à l'inverse des MAE généralisées en 1992 par un règlement européen²⁷. De plus, aucun dispositif de ce genre n'est actuellement prévu par le FEP, ce qui explique la logique du système de contractualisation des Contrats Bleus, portés par des structures collectives et adossés à la mesure « actions collectives » du FEP.

3.2.1.1. Proposition des professionnels dans un contexte de crise

A partir du 1^{er} novembre 2007, les marins pêcheurs sont en grève pour protester contre la hausse du prix du gazole qui impacte leur revenu. Cette hausse se poursuit en 2008, les prix du gazole explosent mettant en difficulté le secteur des pêches qui exprimera son malaise par de nombreuses manifestations. Dans ce contexte de crise, les Contrats Bleus ont été créés à l'initiative des professionnels, sous forme de propositions concrètes, avant tout pour répondre à la hausse du prix du gazole. C'est pourquoi, à l'origine, ils visent particulièrement les flottes les plus touchées par celle-ci (les chalutiers), avant d'être ouverts à d'autres flottilles moins impactées. L'initiative des pêcheurs vise également à développer un système permettant aux armateurs de bénéficier d'un accompagnement dans cette période de crise où un système d'aides sociales²⁸ a été spécifiquement mis en place pour les marins.

L'objectif initial de compensation de la hausse du prix du gazole est confirmé par une note d'information du F2DP du 19 juin 2008²⁹ qui formule que même « si les contrats bleus ne peuvent être affichés comme une réponse directe au coût du carburant, car ils risqueraient alors une condamnation européenne comme le FPAP, il y a lieu de tenir compte des menaces sur les secteurs les plus exposés de la pêche à ce risque dans le chiffrage des mesures ». Mais

²⁷ Règlement (CEE) no 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel

²⁸ Circulaire DPMA/SDPM/C2008-9615 du 26 mai 2008 relative à l'attribution d'une aide sociale exceptionnelle aux marins pêcheurs salariés

« Le montant de l'aide résulte de la différence entre :

- la part calculée sur la base du produit net et effectivement versée au salarié,
- et la part théorique se rapportant à la même période de pêche résultant d'un calcul prenant en compte le coût de gazole de 40 centimes par litre. »

²⁹ Document disponible à l'adresse suivante : http://www.cobrenord.com/resources/F2DP_20080619.pdf

ces mesures demandent de réelles contreparties environnementales et seront rapidement déconnectées de l'objectif de compensation du prix du gazole dans toutes les communications.

3.2.1.2. Dispositif national, adossé à la mesure « actions collectives » du FEP

Le dispositif des Contrats Bleus est une initiative des professionnels intégrée au Plan Barnier. Il constitue une nouveauté dans le secteur, car le FEP ne prévoit pas de dispositif de contractualisation comme il peut y en avoir dans les autres secteurs primaires (agricole et aquacole). Néanmoins le financement n'est pas uniquement national, le FEP participe à hauteur de 20% via la mesure « actions collectives » de l'axe 3 du FEP (mesure 3.1, article 37). Ce mode de financement explique en partie le recours aux structures porteuses pour piloter et porter les Contrats Bleus, comme le suggère un compte rendu de réunion du CNPMM du 20 mars 2008 :

En agriculture, s'il existe bien des MAE calées sur des barèmes avec objectifs, reposant sur un contrat entre le producteur et les pouvoirs publics, cette technique n'est pas transposable au secteur de la pêche parce que le FEP actuel ne l'a pas prévu. Il faut donc passer par des actions collectives avec une structure à caractère collectif.³⁰

Au départ, il paraît vraisemblable que le financement de ce dispositif se fera à travers l'axe 4 du FEP qui concerne le développement durable des zones tributaires de la pêche, c'est d'ailleurs ce qui est présenté dans la mesure 9 du PPDR qui a permis la création des Contrats Bleus au niveau national :

En concertation avec les collectivités locales et particulièrement les Conseils régionaux, dans le cadre notamment de l'axe IV du Fonds Européen pour la Pêche (FEP), l'Etat appuiera des initiatives collectives visant tout à la fois à rationaliser et à moderniser les conditions d'exploitation des entreprises dans leur environnement local, notamment portuaire ; à investir dans des démarches de qualité et de certification des productions et à développer et valoriser toutes les actions conduites par les professionnels pour agir concrètement sur l'amélioration de l'environnement marin.

Mais cet axe n'est pas très bien doté et très vite, c'est l'axe 3 concernant les mesures d'intérêt collectif qui est retenu, comme le confirme le relevé de conclusion d'une réunion du CNPMM du 20 mars 2008 sur les Contrats Bleus qui précise que « l'axe 4 n'avait pas été retenu car il est moins doté financièrement (5 millions € au lieu de 23 millions € pour la mesure 37) ». L'utilisation de la mesure « Actions collectives » aura eu pour conséquence sa consommation rapide et la nécessité de la ré-abonder lors de l'évaluation à mi-parcours du FEP. Potentiellement, cela a pu susciter des difficultés de financement pour des projets collectifs tout aussi pertinents hors Contrats Bleus.

3.2.2. De l'élaboration à la mise en place des Contrats Bleus

Les Contrats Bleus ont été élaborés et mis en œuvre par des structures d'une grande diversité. En effet, parmi ces acteurs, se trouvent des coopératives spécifiquement créées, des Organisations de Producteurs (OP)* dont les champs d'intervention sont tout d'abord le marché (qui inclut la valorisation) et de fait la gestion de la ressource (quotas), mais aussi des organisations professionnelles représentatives. L'échelle d'intervention de ces structures varie du niveau local au national.

³⁰ <http://www.comite-peches.fr/site/index.php>

Cette diversité d'acteurs et d'échelles répond au besoin d'adaptation des projets collectifs à l'échelle et aux particularités des pêcheries, ainsi qu'aux spécificités régionales. L'une des caractéristiques de départ des Contrats Bleus est d'être un système modulable : dans une démarche bottom-up, les engagements ont été définis à partir du terrain pour être en adéquation avec les spécificités de l'activité.

3.2.2.1. Elaboration des Contrats Bleus

Même si au fur et à mesure une idée plus précise de ce que pourraient être les Contrats Bleus s'est installée, leur création a été complexe. L'ensemble des acteurs (institutions, structures porteuses et professionnels) a été confronté au développement d'un système nouveau. L'année 2008 comme l'année 2009 a été marquée par l'incertitude, beaucoup de questions ont mis du temps à trouver des réponses, avec souvent des allers-retours répétés entre la Direction des pêches, la Commission européenne, les structures porteuses et les professionnels.

En effet, dès le départ, il n'était pas aisé de savoir quelles seraient les mesures validées par la Commission, quels étaient les crédits disponibles, quels pourraient être les frais de gestion des structures couverts par le dispositif. Le système de contractualisation, notamment dans le cas de structures partenaires ou intermédiaires, n'était pas évident. La phase d'élaboration des Contrats Bleus a également nécessité le recensement des données environnementales et économiques pouvant intervenir soit dans le mécanisme d'indemnisation des mesures, soit dans les outils d'évaluation à mettre en place. Ce travail a parfois mis en exergue l'absence elle-même de données ou l'absence de données fiables et récentes alimentant les coûts de transaction liés à la recherche d'information. Néanmoins, la mise en place des contrats peut être considérée comme rapide, puisque les premiers Contrats Bleus proposés au premier semestre 2008 ont fait l'objet d'une convention avec l'Etat dès le 29 avril 2008 et sont devenus effectifs dès le 12 juin 2008.

Ces premiers contrats ont été rédigés pour Ar Mor Glaz³¹ par un groupe composé de 6 personnes travaillant dans les pêcheries de chalutiers. D'après les représentants de la coopérative, d'autres métiers des « arts dormants » ont été contactés pour participer à la rédaction des contrats, mais sans succès. Pour Ar Mor Glaz, cela s'explique par l'hétérogénéité de ces métiers qui freine l'union de leurs forces. Lors de la phase de construction des contrats, la concertation s'est faite au niveau institutionnel avec les Affaires Maritimes, la DPMA, la Commission Européenne et la préfecture du Finistère.

Pour 2008-2009, la validation des mesures se fait par la DPMA (avec un avis de la Commission Nationale de Programmation (CNP)) quand les mesures sont nationales. Pour une échelle infranationale, elles sont validées par les DIRM (avec un avis de la Commission Régionale des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture Marine (COREPAM)). De plus, d'autres acteurs sont consultés comme le CNPME et l'Ifremer. Normalement la Commission Européenne ne se prononce pas avant la fin de la programmation du FEP, mais elle a accepté de donner son avis avant cette échéance pour ne pas reproduire des situations passées où des aides avaient dû être remboursées (FPAP, aides aux légumiers, etc.).

3.2.2.2. Système de contractualisation pour 2008-2009

Les projets sont portés collectivement par des structures porteuses qui signent des conventions avec l'Etat et portent des projets par pêche. Il existe plusieurs structures porteuses et elles sont très diverses. Certaines organisations préexistaient à l'apparition des

³¹ « Contrats bleus. Ar Mor Glaz regroupe 247 chalutiers », Le Télégramme, 22/06/2009

Contrats Bleus (F2DP, Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins - CRPMEM), d'autres ont été créées pour l'occasion (Ar Mor Glaz, Cap Horizon). Elles peuvent aussi avoir des statuts juridiques variables. En effet, Ar Mor Glaz et Cap Horizon sont des coopératives d'intérêt maritime à conseil d'administration qui ont été créées pour porter les Contrats Bleus. La F2DP préexistait, c'est une organisation, proche de la coopération maritime qui a été créée pour s'occuper des aides du FPAP. Le CRPMEM est quant à lui le comité régional des pêches de Bretagne.

Les pêcheurs contractent alors individuellement auprès des structures porteuses sur des engagements allant au-delà de la réglementation et des pratiques antérieures pour une durée d'un an. C'est une différence notable par rapport aux dispositifs agricoles où la contractualisation se fait directement entre pouvoirs publics et agriculteurs. Pour les Contrats Bleus, deux niveaux de contractualisation se superposent : les structures porteuses signent une convention avec la DPMA et les adhérents contractent individuellement auprès des structures porteuses. Ce système est schématisé dans la figure 6.

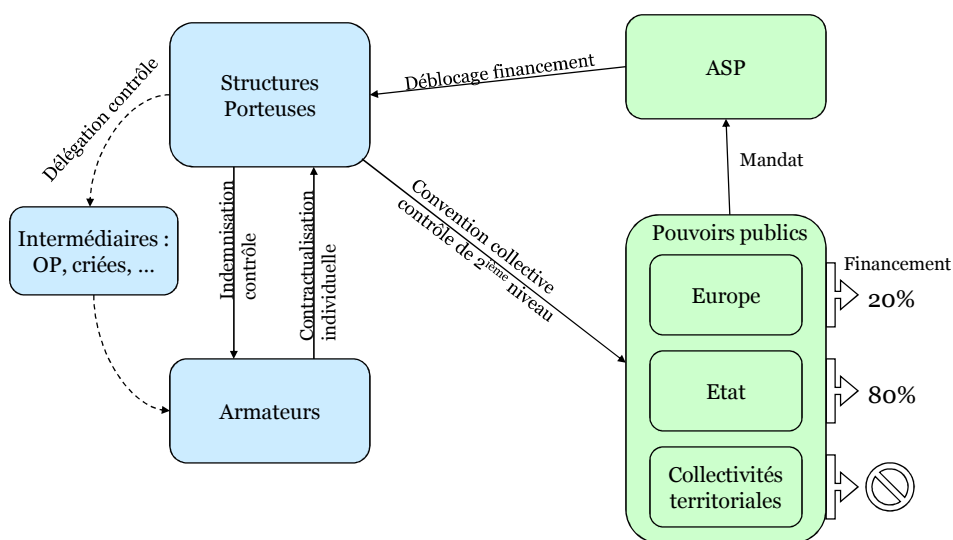


Figure 6 : schéma du système de contractualisation des Contrats Bleus pour la période 2008-2009

Les structures porteuses ont un rôle central dans le dispositif des Contrats Bleus, là où les structures professionnelles agricoles jouent plus un rôle de soutien externe au dispositif. Les différents rôles assumés par les structures porteuses sont détaillés en ANNEXE IX. Au-delà de l'initiative et du montage des projets, les structures porteuses ont en charge l'indemnisation et le contrôle des mesures qui sont assurés par l'Agence de Services et de Paiement (ASP) en agriculture, comme illustré dans le schéma suivant (figure 7).

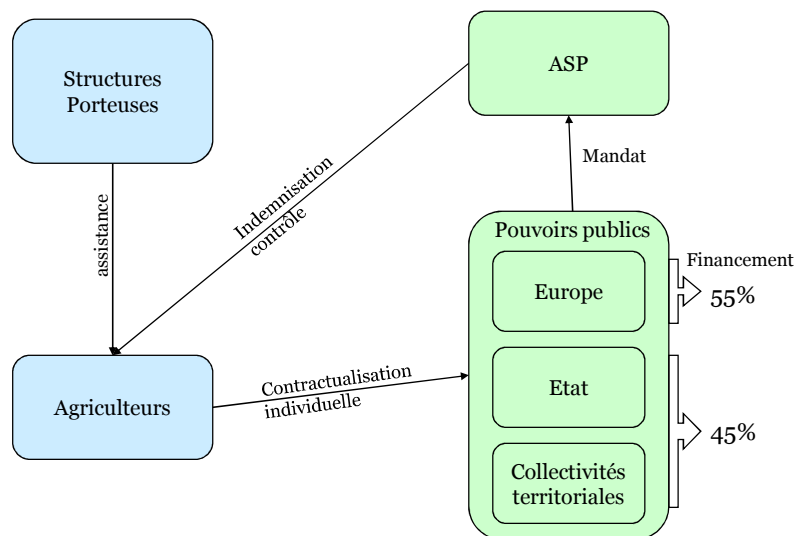


Figure 7 : schéma du système de contractualisation des MAE

Ce sont donc les porteurs de projets qui reçoivent les aides et les transmettent ensuite aux pêcheurs, même si cela n'est normalement pas permis. En effet, les aides doivent être versées directement aux bénéficiaires par les pouvoirs publics ou par un organisme agréé par l'Union Européenne. Le seul organisme auquel les pouvoirs publics peuvent déléguer cette mission en France est l'Agence de Services et de Paiement (ASP). Pour les MAE, la Région Bretagne a conclu un marché avec l'ASP pour qu'elle se charge de verser directement les aides aux agriculteurs.

3.2.3. Mise en place des Contrats Bleus

La phase de mise en œuvre des Contrats Bleus débute à la signature des contrats par les professionnels. La mise en place des Contrats Bleus implique pour les structures porteuses un travail de pédagogie pour s'assurer que les engagements pour lesquels les pêcheurs ont choisi de s'engager seront réalisés conformément aux règles fixées. Les règles d'exécution et de contrôle, ainsi que le système d'indemnisation sont propres à chaque mesure et élaborés en amont, puisqu'elles conditionnent leur validation par la DPMA. Toutes les mesures ont en commun de proposer des engagements allant au-delà de la réglementation en vigueur au moment de leur validation.

3.2.3.1. Contrôle des mesures

Le contrôle est pensé dès l'élaboration des mesures, c'est une des contraintes du cahier des charges national de la DPMA pour la période 2008-2009³². De plus, il est construit spécifiquement pour chaque mesure. Pour les Contrats Bleus le contrôle est systématique, c'est-à-dire que tous les pêcheurs sont contrôlés. Plusieurs niveaux de contrôle se superposent. Les pêcheurs sont contrôlés par les structures porteuses auxquelles ils fournissent les justificatifs nécessaires (autocontrôle). A cela s'ajoutent des contrôles de terrain effectués par la structure porteuse ou sous-traités à d'autres acteurs : halles à marée,

³² Cahier des charges national de la DPMA pour les Contrats Bleus pour la période 2008-2009

Comités Locaux des Pêches, OP, etc. Les structures porteuses sont alors contrôlées par l'Etat lui-même responsable auprès de l'Union européenne.

3.2.3.2. Calcul des indemnités

La logique d'indemnisation des Contrats Bleus ressemble à celle des MAE qui prend en compte la perte de revenu et des coûts supplémentaires induits par les pratiques. La principale différence est que l'indemnité des Contrats Bleus se base sur les pertes de chiffre d'affaires plutôt que les pertes de revenu car il n'existe pas de plan comptable à la pêche et qu'il n'est donc pas possible d'avoir une variable référence « revenu » commune à tout le secteur. Pour les Contrats Bleus, chaque structure porteuse propose des contrats différents pour lesquels les modalités d'application des mesures et les calculs d'indemnités sont particuliers, tout en restant dans cette logique commune.

Pour les indemnités basées sur la compensation d'une perte de chiffre d'affaires, deux modes de calcul ont été utilisés.

- Soit l'indemnité est calculée en appliquant un pourcentage fixe et commun à tous aux réalisations effectives de chiffre d'affaires, comme c'est le cas des contrats d'Ar Mor Glaz.
- Soit l'indemnité est calculée non sur la base du chiffre d'affaires réel mais sur celle d'un chiffre d'affaires moyen. En ce cas, l'indemnité devient forfaitaire : chaque pêcheur touche la même indemnisation quel que soit son chiffre d'affaires. Les règles de calcul de l'indemnité du Contrat Bleu des chalutiers méditerranéens ont été établies de cette façon.

L'indemnisation se fait en fonction d'estimations préalables de pertes de chiffres d'affaires, sans ajustement ultérieur, dans la mesure où il n'est pas possible d'isoler la part liée spécifiquement aux Contrats Bleus dans les variations de chiffre d'affaires.

Dans le système des Contrats Bleus, l'indemnisation se fait au profit des patrons, car lorsque ces contrats ont été mis en place, d'autres aides concernaient directement les marins (aides sociales). Rien ne contraint les patrons pêcheurs à intégrer l'aide des Contrats Bleus dans la rémunération à la part³³, même si, d'après les structures porteuses, la plupart le font.

3.2.3.3. Mesures proposées

Chaque porteur de Contrats Bleus propose des contrats adaptés aux adhérents de sa structure, dans le cadre d'un cahier des charges national défini par la DPMA. Par exemple, Ar Mor Glaz cible les chalutiers, appelés les « arts traînants ». Les cinq contrats qu'il propose, concernent différentes pêcheries de chalutiers. D'autres contrats s'adressent aux « arts dormants » (fileyeurs, caseyeurs, ligneurs, etc.), comme ceux proposés par le CRPMEM. Malgré la variété de métiers concernés et la diversité des mesures, il est possible d'en dégager des catégories de mesures, même si elles peuvent prendre différentes formes selon les contrats. Les mesures peuvent être obligatoires ou facultatives, générales ou spécifiques à une pêcherie. Dans tous les cas, le principe des mesures est de rémunérer des engagements allant au-delà de la réglementation actuelle et des pratiques antérieures.

³³ Rémunération à la part : Système de partage du chiffre de la pêche en fonction de règles de calcul qui peuvent varier d'un armement à un autre. Une fois la part réservée au navire mise de côté, les bénéfices sont partagés entre les membres de l'équipage en fonction de critères qui peuvent être notamment le rôle à bord et l'ancienneté.

La fiche de programmation du CNP pour le second semestre 2010³⁴ offre une typologie intéressante et classe les mesures éligibles en quatre catégories (disponible en ANNEXE X). Elle permet d'avoir une vue synthétique des différentes mesures des structures porteuses.

➤ **Partenariat entre pêcheurs et scientifiques**

En 2008-2009, seule une mesure de partenariat scientifique a été mise en place en Méditerranée. Mais les projets de mesures pour 2010 en comportent des nouvelles ou des préexistantes mais pas encore mises en place en 2008-2009. Les partenariats entre scientifiques et pêcheurs sont validés de manière générique, les nouveaux partenariats ne seront donc pas soumis à une validation préalable. Certaines mesures impliquent de l'auto-échantillonnage, c'est-à-dire que les poissons sont triés par les pêcheurs eux-mêmes. C'est le cas du partenariat développé par l'AMOP (partenaire de la F2DP en Méditerranée pour le portage des Contrats Bleus) selon un protocole scientifique élaboré en collaboration avec IFREMER-Sète. En effet, il ne s'agit pas seulement de produire des données à bord et de procéder à un premier traitement, mais aussi de s'assurer que ces données pourront être pleinement exploitées par les scientifiques par rapport aux capacités de stockage et aux capacités humaines. Pour 2010, le CRPME de Bretagne propose une mesure d'auto-échantillonnage pour les petits bateaux ne pouvant pas embarquer des scientifiques. Les mesures qui visent à collaborer avec les recherches scientifiques peuvent aussi prendre la forme d'observation en mer de l'écosystème, valorisant ainsi le rôle de « sentinelle de la mer » des pêcheurs. L'objectif des partenariats scientifiques est de produire des données qui pourront être utilisées à court ou moyen terme pour l'élaboration de plans de gestion de la ressource. La réussite de ces projets repose sur la compréhension d'un intérêt partagé. Afin de renforcer la confiance des professionnels envers les organismes de recherche, il est essentiel qu'une restitution des résultats leur soit d'avance garantie. Pour ces mesures les modalités d'indemnisations et de contrôles sont déterminées au cas par cas entre les membres du partenariat. Il est important de ne pas minimiser l'importance de la logistique dans le cadre de ces partenariats scientifiques : matériel pour différencier les prélèvements du reste de la pêche, conditionnement et stockage, collecte à terre et transmission à l'organisme de recherche.

➤ **Environnement**

o **Ramassage des déchets**

La mesure de ramassage des déchets aussi appelée « nettoyage de la mer » est la vitrine des Contrats Bleus. Cette mesure est commune à toutes les structures porteuses, même si les modalités d'application peuvent varier d'une structure à l'autre. Elle a pour objectif de ramasser les déchets, mais aussi les engins fantômes, les engins de pêche abandonnés qui continuent d'impacter la ressource halieutique. La mesure de ramassage contribue également à renforcer la sécurité des navires en mer (des déchets pouvant être à l'origine d'avaries de gouvernail et d'hélice ainsi que d'impacts sur les coques) et, en ce sens, constitue un service à l'ensemble du trafic maritime (professionnels et loisirs). Les déchets produits par le bateau sont exclus de cette mesure, elle ne peut consister à ramasser ses propres déchets. Même si peu d'informations sur le sujet existent, l'impact de la pêche fantôme³⁵ est une des préoccupations de l'Union Européenne. Néanmoins, les volumes de déchets récoltés donnent une idée de l'importance du phénomène.

Le contrôle de cette mesure se fait dans un premier temps par de l'autocontrôle. Les pêcheurs transmettent des pièces déclaratives remplies au débarquement des filets et des déchets. Puis, un contrôle de terrain périodique est effectué. Cette démarche est complétée par un recoupement des données avec les services d'embarquements des déchets.

³⁴ Fiche de programmation du CNP - Contrats Bleus - pour le second semestre 2010, disponible en ANNEXE X.

³⁵ Pêche fantôme : La « pêche fantôme » désigne la prise d'animaux par des équipements de pêche perdus ou abandonnés en mer (filets, pièges et nasses).

La rémunération de cette mesure devait à la base être proportionnelle aux quantités débarquées et comprendre une indemnisation du temps nécessaire estimé. Mais cette modalité étant trop lourde à gérer, l'indemnisation a parfois pris la forme d'un forfait annuel en fonction de la taille du navire, par exemple pour les adhérents d'Ar Mor Glaz.

➤ **Amélioration des pratiques en vue d'accroître la durabilité de la pêche**

o **Limitation de l'effort de pêche**

Pour les « arts dormants », la limitation de l'effort de pêche passe par une réduction de la capacité des engins de pêche, une limitation de la longueur des filets, une diminution du nombre de casiers ou une diminution du nombre d'hameçons pour la palangre. Pour être applicable, les pêcheries candidates doivent être encadrées par un régime limitant l'accès au métier (licences par exemple). Le contrôle se base sur les déclarations du livre de bord* ou des fiches de pêche et est complété par un contrôle visuel à quai par un opérateur local. C'est souvent l'OP locale qui s'en charge et qui est indemnisée pour cela. La perte de chiffre d'affaires est estimée proportionnelle à la réduction de l'effort de pêche. Pour une réduction de 5% du nombre de casiers, l'indemnisation est donc de 5% du chiffre d'affaires effectif.

o **Eloignement géographique**

Cette mesure ne peut être contractée seule et ne concerne que les navires capables de justifier de leurs zones de pêche grâce aux équipements VMS, indispensables au contrôle. Pour cette mesure il faut aussi être en capacité de démontrer une réelle amélioration par rapport aux pratiques antérieures. L'indemnisation est progressive en fonction de l'éloignement et est estimée par des pertes de chiffres d'affaires. Il est important de noter que l'utilisation du VMS implique les services de l'Etat, puisque ce sont les CROSS qui centralisent ces données. En 2008, les mesures proposées ne pouvaient s'appuyer sur des données récoltées par les services de l'Etat, et ce, par volonté de l'Etat de ne pas créer une charge nouvelle de travail pour ces structures. De la même façon, les données de vente centralisées par l'OFIMER ne pouvaient être utilisées pour le contrôle administratif. L'impossibilité d'utiliser des données existantes avait alors contraint les structures porteuses à proposer des indicateurs nouveaux, complexifiant souvent la mission de contrôle.

o **Raccourcissement des marées**

La plupart des structures porteuses proposent des mesures de raccourcissement des marées. La logique est de maintenir constant le nombre de jours en mer tout en raccourcissant la durée des marées et en augmentant leur nombre. Le temps de route pour atteindre la zone de pêche reste constant pour chaque marée, mais prend proportionnellement plus d'importance en comparaison du temps de pêche, ce qui permet de réduire le temps de pêche effectif et donc de réduire les captures. Cette mesure a-t-elle un impact environnemental positif étant donné que pour de moindres captures il faudra augmenter le temps de trajet et la consommation de carburant qui l'accompagne ? La réduction du temps de pêche, telle que décrite ici, ne peut s'appliquer à des pêcheries qui partent seulement pour la journée. En 2008, une mesure de réduction du nombre de jours de pêche, proposée en Méditerranée, avait ainsi été refusée sous motif qu'elle relevait du régime des arrêts temporaires. Afin de prendre en compte l'impact environnemental positif d'une telle mesure, les règles de contractualisation des Contrats Bleus nécessiteraient un assouplissement pour s'adapter pleinement aux spécificités des pêcheries.

o **Mesures de sélectivité**

Les mesures de sélectivité se déclinent selon les métiers exercés. Pour les « arts dormants », la sélectivité se fait après capture pour des métiers qui permettent de rejeter les prises vivantes après capture. Les tailles minimales de capture sont augmentées par rapport à ce que la réglementation impose. Le contrôle est basé sur les déclarations du livre de bord ou de fiches de pêches et est complété par un contrôle de terrain par un opérateur local. Sur la

période 2008-2009, toutes les espèces concernées n'avaient pas bénéficié d'études permettant d'estimer la perte de chiffre d'affaires engendrée par cette mesure. Elle a donc été fixée arbitrairement pour saturer la contrainte du plafonnement à 10% du chiffre d'affaires pour toutes les espèces concernées.

Pour les « arts trainants », le renforcement de la sélectivité passe par le changement de maillage, mais il faut pouvoir prouver qu'il y a un véritable effort de fait, si le bateau utilisait déjà un maillage plus restrictif, il ne peut pas bénéficier de la mesure des Contrats Bleus.

L'armateur s'engage à fournir à la structure porteuse les factures relatives à l'investissement (même s'il n'est aucunement indemnisé) et à la mise en place de l'équipement. Cet autocontrôle est complété par un contrôle physique périodique du maillage. L'indemnisation est généralement calculée en fonction de la perte de chiffre d'affaires sur les quantités qui auraient dues être pêchées. Elle souligne l'importance de disposer de données économiques fiables par espèce sur les débarquements. Une indemnité est aussi prévue pour compenser le temps de travail nécessaire au changement de maillage.

➤ Responsabilisation de la profession

o Adhésion à une organisation de producteurs

L'adhésion à une OP ne constitue pas une obligation réglementaire. Pourtant, elle joue un rôle important dans la protection de la ressource par l'intégration des navires à la gestion des quotas au sein d'une OP. Au-delà de l'intérêt environnemental, la généralisation de l'adhésion des professionnels aux OP permet d'améliorer la connaissance du marché et la traçabilité de la production par un meilleur contrôle des quantités débarquées. Cette mesure ne concerne pas toutes les structures porteuses. Pour tous les adhérents d'Ar Mor Glaz elle est obligatoire, alors que pour ceux de la F2DP, elle reste facultative. Ses adhérents sont tout de même incités à contracter cette mesure car les frais d'inscription aux Contrats Bleus sont réduits pour ceux qui adhèrent au F2DP. Dans tous les cas, elle n'est pas rémunérée.

o Déclaration et pesée

La mesure de déclaration et de pesée est obligatoire pour tous les Contrats Bleus. Elle est considérée comme un prérequis à la démarche des Contrats Bleus. Elle consiste à rendre obligatoire la vente ou la déclaration de sa pêche sous halle à marée. Elle permet d'améliorer la connaissance des stocks et des captures par taille et par quotas. Le processus d'enregistrement est sécurisé pour améliorer la transparence des marchés et fiabiliser l'information. Le contrôle de cette mesure est effectué en comparant le tonnage déclaré sur le journal de bord lors du débarquement et les quantités déclarées sous halle à marée. Ce type de contrôle est déjà effectué par les OP. Cette mesure nécessite donc la participation d'acteurs extérieurs pour effectuer le contrôle (halle à marée, OP). En 2008-2009, la mesure était indemnisée par un forfait de 900€ par an et par navire. Cette mesure est maintenue pour 2010, mais ne sera plus rémunérée.

Les mesures présentées ci-dessus ont été validées et mises en place, mais d'autres ont été rejetées. La Commission Européenne s'est prononcée et a invalidé trois mesures³⁶ :

- Interdiction d'utiliser des chaluts jumeaux ou triples, si l'antériorité de l'utilisation ne peut être prouvée
- Prolongement du temps à quai car son financement dépend d'autres mesures du FEP
- Réduction du nombre de jours en mer car son financement dépend d'autres mesures du FEP

Les mesures avaient déjà été contractées et partiellement indemnisées avant ce rejet, car elles avaient été validées au niveau national. L'annonce de ces rejets a temporairement suspendu

³⁶ « Contrats bleus. Bruxelles exige un 'ajustement' », Le Télégramme, 07/01/2010

les paiements et sème le doute dans la communauté des pêcheurs³⁷. Il a fallu récupérer l'argent vers le début de l'année 2010, les représentants de la coopérative Ar Mor Glaz précisent que cela pose problème quand les navires ne sont plus en activité ou sortis de flotte, ce qui n'est pas une situation exceptionnelle. En effet, entre le lancement des Contrats Bleus début 2008 et le début 2010, le nombre de chalutiers de la coopérative Ar Mor Glaz est ainsi passé de mi-2008 à fin 2009 de 264 à 225. Depuis cet incident, les porteurs attendent l'avis de la Commission européenne avant de mettre en œuvre leurs mesures.

3.2.3.4. Réalisation pour la période 2008-2009

Pour 2008 et 2009, le budget des Contrats Bleus est de 18,75 millions d'euros par an : 15 millions de crédits de l'Etat français (80%) et 3,75 millions de crédits du FEP (20%). La répartition entre les différentes structures porteuses est renseignée dans le tableau suivant (tableau 4).

Nom de la structure porteuse	Statut de la structure porteuse	Zone géographique	Cible / Type de contrats proposés	Année (nombre de mois)	Budget	Nombre de contractants
AR MOR GLAZ	Coopérative d'intérêt maritime à conseil d'administration	Bretagne (Cornouaille à l'origine)	« arts trainants »	2008 (6 mois)	5 546 000 €	248
				2009 (12 mois)	9 649 795 €	224
F2DP	Syndicat professionnel	France	« arts trainants » « arts dormants »	2008 (6 mois) ?	15 461 911 €	250 ?
				2009 (12 mois)		
Dont AMOP	Association d'Organisations de Producteurs	Méditerranée	« arts trainants »	2009 (12 mois)	65 000 €	13
Cap Horizon	Coopérative d'intérêt maritime à conseil d'administration	Nord-Pas de Calais	« arts trainants »	2008 (? Mois)	560 855 €	30
				2009 (12 mois)	3 608 871 €	100
CRPMEM	Comité régional des pêches	Bretagne (Lannion-Paimpol)	« arts dormants »	2008 (3 mois)	55 000 €	8
				2009 (12 mois)	330 000 €	17
				TOTAL	35 212 432 €	Plus de 800 adhérents pour 2009

Tableau 4 : réalisation budgétaire des Contrats Bleus pour 2008-2009

Source : entretien avec les SP et liste des bénéficiaires du FEP³⁸

Cette partie aurait mérité plus de données chiffrées, mais la recherche d'information n'a pas été évidente. Le caractère récent des Contrats Bleus y est pour beaucoup. Différentes sources ont alors été confrontées pour déterminer les budgets globaux selon les structures porteuses. Certaines données sont issues de la liste des bénéficiaires du FEP lorsque les aides ont été reçues par les structures porteuses, d'autres viennent des déclarations des structures porteuses.

³⁷ « Contrats bleus. Dans l'attente de nouvelles garanties », Le Télégramme, 29/11/2008

³⁸ Liste des bénéficiaires du FEP au 15 juin 2010 disponible à l'adresse suivante : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/5291/29579/version/1/file/Beneficiaires%20FEP%20juin%202010.xls>

Les deux années de lancement des Contrats Bleus ont été marquées par de longs délais de paiement, certains pêcheurs n'ont toujours pas touché leurs indemnités à la mi-2010, mais les situations diffèrent selon les structures porteuses. En effet, les aides sont distribuées une fois tout le contrôle effectué ou avancées en partie selon les structures porteuses. Ces retards de paiement peuvent s'expliquer par les lourdeurs administratives du dispositif. La liquidation des dossiers est longue, cela représente beaucoup de travail et nécessite de la main d'œuvre. L'administration et les structures porteuses n'étaient pas préparées à une telle charge de travail liée à ces coûts de transaction.

La gestion des Contrats Bleus entraîne des coûts de gestion pour les acteurs des contrats, mais aussi pour certains acteurs extérieurs impliqués dans le contrôle ou la mise en place de certaines mesures. A défaut de disposer de données précises et exhaustives sur les périodes passées, pour les structures porteuses, il est possible de se référer aux budgets prévus renseignés dans le tableau 5.

Ar Mor Glaz mesures	3 991 050 €	95,00%	4 201 050 €
Ar Mor Glaz frais de gestion	210 000 €	5,00%	
CRPM Bretagne mesures	1 400 211 €	92,49%	1 513 939 €
CRPM Bretagne frais de gestion	113 728 €	7,51%	
F2DP mesures	7 906 699 €	91,74%	8 618 302 €
F2DP frais de gestion	711 603 €	8,26%	
Cap Horizon mesures	2 749 609 €	93,68%	2 935 181 €
Cap Horizon frais de gestion	185 572 €	6,32%	
Total DIRM			17 268 472 €

Tableau 5 : budgets alloués par structure porteuse pour 2010 (aides et frais de structure)

Source : Fiche de programmation du CNP pour le second semestre 2010, disponible en ANNEXE X

Les montants de ce tableau sont des maximums, il se peut que tous les bateaux prévus ne participent pas et que le budget consommé soit moindre. Les frais de gestion varient d'une structure à l'autre. Les frais de gestion regroupent plusieurs postes: le temps de travail nécessaire à l'élaboration des contrats, leur mise en œuvre et le contrôle administratif et de terrain des engagements, le matériel, les locaux, les prestataires³⁹ et tous les frais généraux d'une organisation (communication, charges courantes, etc.). Au-dessus d'un certain seuil, les frais de gestion ne sont plus pris en charge. La plupart des structures porteuses, comme le CRPMEM ou Ar Mor Glaz, n'ont pas pu couvrir leurs frais de gestion pour 2008-2009.

Les frais de gestion ne concernent pas uniquement les structures porteuses, mais également l'administration. Aucune embauche n'avait été faite par la DIRM-NAMO pour s'occuper des Contrats Bleus jusqu'en 2010 où du personnel a été embauché en renfort pour traiter la liquidation des dossiers de Contrats Bleus qui avait pris beaucoup de retard. Les frais de gestion concernent aussi les acteurs extérieurs impliqués dans le contrôle des mesures. Par exemple, les OP peuvent être indemnisées pour effectuer les contrôles de terrain. Mais pour ces acteurs, les frais peuvent ne pas être couverts, soit parce qu'ils n'ont pas été pris en compte au départ, soit parce qu'ils ont été sous-estimés.

³⁹ Ar Mor Glaz et Cap Horizon sous-traitent le contrôle et la gestion administrative de leurs contrats au cabinet Pricewaterhouse.

3.2.4. Perspectives d'évolution du dispositif

Récents, les Contrats Bleus sont encore en pleine construction. Ce caractère expérimental justifie leur courte durée (de 6 mois à un an) qui pourrait être plus longue une fois le dispositif bien installé. Pour l'instant, cette temporalité courte permet à l'administration de procéder aux réajustements nécessaires pour optimiser le dispositif. Pour la période 2010-2011, la DPMA a procédé par appel à projets⁴⁰ pour recenser et sélectionner les projets de Contrats Bleus. L'appel à projets précise dans son cahier des charges les conditions du renouvellement et modifie le dispositif sur un certain nombre de points.

3.2.4.1. Dans l'élaboration

Concernant l'élaboration, pour la première période (2008-2009), la DPMA a répondu à l'initiative des professionnels par la rédaction d'un cahier des charges national ; alors que la démarche pour le second semestre 2010 a pour point de départ un appel à projets de la DPMA auquel les structures porteuses répondent. Cet appel à projets permet à l'administration de reprendre la main sur le dispositif et de le recadrer. Pour 2010, toutes les mesures sont officiellement validées par la DPMA, même si les DIRM y jouent un rôle officiel important. De plus, un comité de sélection a été créé. Il reprend les mêmes acteurs que pour la période précédente, avec en prime l'Agence des Aires Marines Protégées (AAMP). Leur avis reste consultatif malgré l'intitulé du comité.

3.2.4.2. Du système de contractualisation

Pour le second semestre 2010, les pêcheurs signeront individuellement auprès des DIRM dans le cadre d'une convention collective entre les DIRM et les structures porteuses, à la différence de la période précédente où la signature individuelle se faisait auprès des structures porteuses. Ce contrat individuel sera accompagné d'un visa à la structure porteuse pour s'assurer qu'elle est au courant. Il s'agira d'une contractualisation directe et individuelle adossée à la mesure « actions collectives » du FEP, car les projets seront portés collectivement par les structures porteuses. Cela constitue un changement par rapport au double niveau de contractualisation de la période précédente (DPMA/structures porteuses ; structures porteuses/adhérents). La contractualisation devient directe entre les pouvoirs publics et les adhérents dans le cadre d'une convention collective avec les structures porteuses.

Les structures porteuses conserveront le contrôle de premier niveau de l'application des mesures. Par contre, l'indemnisation et le contrôle comptable seront à la charge de l'ASP qui n'est qu'un comptable public pour la pêche. Dès 2010, l'indemnisation sera directement versée aux adhérents via l'ASP sans transiter par les structures porteuses. Le schéma suivant (figure 8) peut être comparé à la figure 6, pour mettre en évidence les différences dans le système de contractualisation pour les Contrats Bleus entre la période 2008-2009 et 2010.

⁴⁰ Circulaire de la DPMA n° 0883 du 8 avril 2010 relative à l'appel à projets de Contrats Bleus et au cahier des charges pour le second semestre 2010, disponible à l'adresse suivante : www.cobrenord.com/resources/2010-04-08-Cahier+des+charges+Contrat+Bleu+2010.pdf

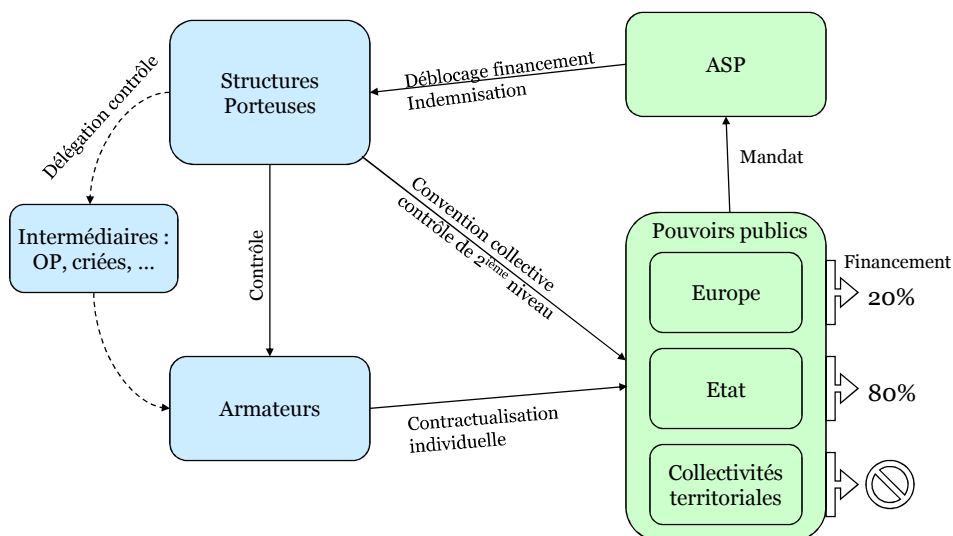


Figure 8 : schéma du système de contractualisation des Contrats Bleus pour 2010

3.2.4.3. Autres évolutions

Un seul projet par pêcherie sera retenu ce qui mettra un terme à la concurrence existant entre les contrats des différents porteurs sur une même pêcherie. Chaque projet devra concerner au moins 10 navires, pour ne financer que les projets susceptibles d'avoir un réel impact environnemental.

L'indemnisation se fera prioritairement sur le temps de travail et non plus systématiquement sur une perte de chiffre d'affaires, même si ce mode de calcul imparfait reste nécessaire dans de nombreux cas. Le total d'indemnités par navire sera plafonné à 5% du CA au lieu de 10% pour la période 2008-2009. Ce plafond pourra atteindre 8% en ajoutant les mesures de partenariat scientifique et d'environnement. Pour la coopérative Ar Mor Glaz, cela traduit la position de la Commission Européenne pour laquelle « la priorité [...] est d'éviter la surcompensation en limitant ce genre de revenus à une part accessoire du chiffre d'affaires ».

A partir de 2010, la mesure de « déclaration et pesée », obligatoire depuis le début des Contrats Bleus, ne sera plus rémunérée. Le nombre de mesures par contrat sera limité à trois en plus de celle-ci, avec éventuellement en supplément la mesure de ramassage des déchets. Par ailleurs, chaque mesure ne pourra être contractée sur plus de trois ans. Pour 2009, la plupart des mesures concernaient les pratiques de pêche, mais celles développées pour 2010 ont davantage trait à la connaissance scientifique du milieu.



Les Contrats Bleus ont réussi à passer d'une compensation du prix du gazole à un dispositif d'engagements environnementaux rigoureux et crédible, avec un rôle de sensibilisation et d'éducation des pêcheurs. La véritable ambition environnementale étant la principale condition de la pérennité du dispositif. La phase d'expérimentation pourrait se poursuivre jusqu'en 2012-2013 dans l'objectif de mettre en place un dispositif européen à cette date. En

attendant les Contrats Bleus pourraient subir encore de nombreuses évolutions, du fait de leur courte durée de contractualisation.

A la différence du secteur agricole, le secteur des pêches ne connaît que les Contrats Bleus que depuis 2008. Cela tient non seulement aux politiques d'aides publiques développées dans ce secteur au niveau européen comme national, mais aussi aux spécificités du secteur (activité de prélèvement, ressource commune, etc.). Néanmoins, l'analyse approfondie du système des Contrats bleus fait apparaître un dispositif pluriel : mesures variées et adaptées aux pêcheries et façades maritimes, diversité des structures porteuses, échelles variables des projets et des coûts de gestion induits, etc. Aussi récente et perfectible soit-elle, l'expérience des Contrats bleus permet déjà de tirer des enseignements et d'émettre des propositions d'optimisation du dispositif et plus largement de réfléchir à l'élaboration de futures mesures halio-environnementales.

4. Propositions exploratoires pour des mesures halio-environnementales

Les propositions présentées sont le résultat d'un travail exploratoire, c'est-à-dire d'une étude des possibles. En aucun cas, ils ne peuvent à ce stade des travaux entrepris par la Région constituer sa proposition finale en matière de MHE. Les différentes propositions ont vocation à devenir une base de discussion avec les différents acteurs impliqués dans les dispositifs de mesures environnementales. Ils ouvrent une nouvelle étape du travail de proposition de la Région en matière de MHE. Ce travail exploratoire a abouti non à une proposition unique, mais à plusieurs propositions, prenant pleinement en compte la complexité d'élaborer un dispositif optimal de MHE.

L'objet de cette quatrième partie est de formuler des pistes de réflexion et des propositions plausibles de dispositifs de Mesures Halio-Environnementales (MHE), en s'appuyant sur les différentes expériences de contractualisation étudiées précédemment. Après une présentation des objectifs des MHE, les contraintes de l'adaptation de dispositif de contractualisation sont abordées. La particularité de la pêche est d'exploiter une ressource naturelle commune, ce qui entraîne un certain nombre de limites quant à la contractualisation individuelle. De plus, le développement des MAE se base sur la reconnaissance de la fonction environnementale de l'agriculture, cette reconnaissance peut-elle être transposée pour le secteur des pêches ? La formulation de propositions nécessite de repérer les caractéristiques sur lesquelles il existe une marge de manœuvre et d'envisager pour chacune les différentes modalités possibles. Ces différentes variantes et leurs conséquences sont nourries par les retours d'expériences agricoles et halieutiques dans le but d'en retirer des propositions pour de futures MHE. Les contraintes sont que le dispositif doit être euro-compatible, efficace environnementalement et incitatif.

4.1. Objectif d'un dispositif de mesures halio-environnementales

L'objectif des MHE est d'accompagner les pêcheurs vers l'objectif de pêche durable en mettant en place un système de soutien éco-conditionné incitant à l'amélioration des pratiques de pêche et soutenant le développement de services environnementaux.

4.1.1. Une pêche plus durable

L'objectif des MHE est d'atteindre la durabilité environnementale de l'activité de pêche. Cet objectif s'intègre dans celui plus large de « pêche durable ». Cette expression s'est construite en référence aux trois piliers du développement durable (économiques, sociaux et environnementaux). Les différents objectifs d'une pêche durable pourraient être soutenus par les mesures décrites dans la figure 9.

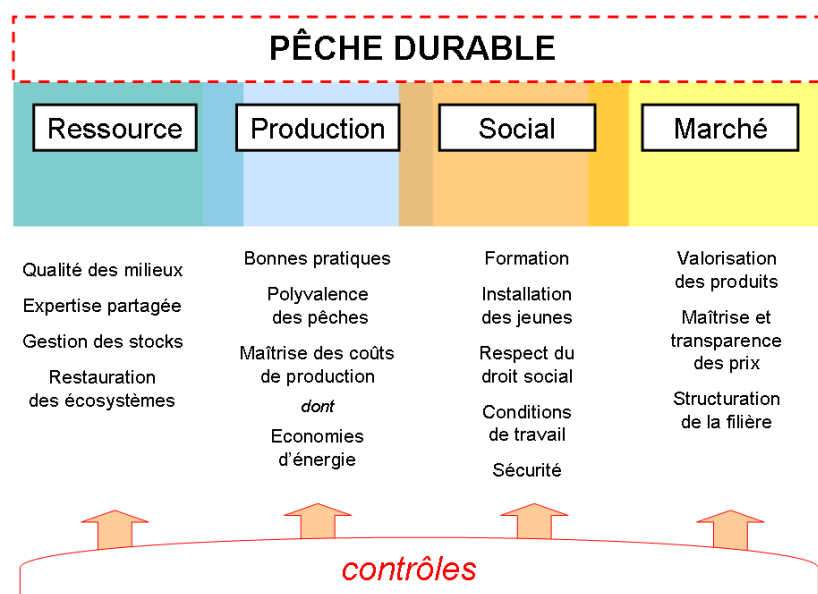


Figure 9 : les différents aspects d'une pêche durable

Source : Région Bretagne

Dans sa contribution à la réforme de la PCP (Région Bretagne, 2010), la Région Bretagne conçoit les effets attendus des MHE comme un cercle vertueux. Certaines mesures environnementales auraient des conséquences positives d'un point de vue économique et social. Par exemple, les mesures de sélectivité permettent de mieux valoriser les captures et les économies d'énergie augmentent la rentabilité du navire. Il apparaît alors que dans certains cas, les différents objectifs sont liés, ce qui peut créer une dynamique collective de bonnes pratiques.

Si la réglementation peut permettre de maîtriser l'effort de pêche, il est important de ne pas négliger le rôle des bonnes pratiques qui sont des initiatives du secteur et qui par conséquent procèdent d'un intérêt bien compris à agir pour une pêche plus durable. Il s'agit alors d'accompagner la dynamique de bonnes pratiques initiée par les professionnels en les reconnaissant, les valorisant, et les généralisant.

4.1.2. Renouvellement du système d'aides

La réflexion sur le développement de MHE s'inscrit dans la problématique plus globale des aides au secteur des pêches. Souvent accusées d'augmenter la pression sur la ressource halieutique, les aides à la pêche sont sévèrement critiquées (voir l'encadré n° 3). Les démarches d'éco-conditionnalité permettraient de sortir de la logique d'aides directes en permettant de contrôler les effets environnementaux des aides en amont des financements. Cela limiterait les critiques à l'égard des aides à ce secteur et assurerait le maintien et l'efficacité de l'intervention du FEP. Dans ce cadre, le développement de MHE invite à passer d'une position défensive à une posture de propositions en mettant en place des initiatives allant au-delà de qui se fait déjà au niveau environnemental. De nombreuses initiatives environnementales sont déjà portées par les pêcheurs (Malgrange, 2009), un dispositif de MHE viendrait alors encourager ces démarches.

La mise en place de MHE permettrait d'accompagner la prise de conscience et la prise en compte de l'environnement par les pêcheurs qui veulent comprendre les changements pour donner plus de visibilité et de pérennité à leur activité. De plus, elles impliqueraient la reconnaissance du rôle des pêcheurs dans la protection de l'environnement et la gestion de la ressource. Des MHE renforceraient la dynamique collective du secteur et permettraient une

meilleure prise en compte de l'environnement par les professionnels. L'étude des MHE fait ressortir deux types de mesures : celles réduisant l'impact de l'activité et celles visant à développer des services environnementaux d'intérêt public.

L'intégration d'un dispositif de MHE au futur FEP fait partie des enjeux. Elle permettrait non seulement une reconnaissance de la logique d'intervention, mais aussi un financement spécifique. Dans le cas où un tel dispositif ne serait pas inscrit dans le futur FEP, la possibilité d'expérimenter nationalement ou régionalement des MHE devrait être donnée et accompagnée.

4.1.3. Diversification vers des activités d'intérêt public

Les services environnementaux rendus à la collectivité peuvent aller du ramassage des déchets à l'acquisition de savoirs pour mieux connaître le milieu. Ce dernier point est particulièrement important pour les pêcheurs pour qui une bonne gestion de la ressource et de son environnement est une condition nécessaire à la pérennité de leur activité. Les services rendus par les pêcheurs aux scientifiques correspondent indirectement à des services pour l'environnement et la biodiversité. En matière d'actions scientifiques, il est important de prendre en compte non seulement la part de connaissances que les professionnels peuvent produire eux-mêmes (services de veille constante et active du milieu), mais aussi la connaissance produite dans le cadre de partenariats scientifiques. Ces derniers peuvent être diversifiés : suivi des stocks, impacts d'autres activités sur le milieu (éolien, extractions sédimentaires, etc.), alerte pour les espèces invasives ou les pollutions. Cette production de connaissance, dans le cadre d'une collaboration scientifiques/pêcheurs, pourrait améliorer les plans de gestion des pêches et apporter des compléments à la recherche.

L'appel à projet de la DPMA pour les Contrats Bleus du second semestre 2010 précise que les engagements n'ont pas vocation à être indéfiniment indemnisés, chaque engagement ne pourra être contracté plus de trois années de suite : « Les Contrats Bleus sont destinés à accompagner la mise en place de pratiques améliorées, mais n'ont pas vocation à établir un dispositif d'aide pérenne ». Pourtant, pour les activités de diversification, le maintien d'aides incitant leur réalisation est justifiable tant que le service est rendu. Un engagement à plus long terme permettrait de pérenniser les services environnementaux rendus tels que les partenariats scientifiques, les collectes de données, la surveillance du milieu ou le ramassage des déchets.

4.1.4. Amélioration des pratiques de pêche

Par contre, la logique d'un système d'aides transitoire se justifie pour les mesures qui concernent les changements de pratiques, car la société ne peut pas indéfiniment soutenir la réduction d'externalités négatives. Les mesures concernant l'impact de l'activité de pêche pourraient avoir pour but la mise en œuvre de bonnes pratiques nouvelles, ainsi que la valorisation et la reconnaissance de pratiques existantes si elles sont innovantes en vue de leur transfert et/ou de leur généralisation. Pour que les contractants maintiennent leurs pratiques au-delà de la période où elles sont subventionnées, il faut qu'il y ait un effet cliquet, c'est-à-dire que les contractants ne puissent plus revenir en arrière et que les pratiques soient maintenues. Pour pérenniser les pratiques au-delà de la période transitoire de contractualisation, plusieurs logiques seraient envisageables.

➤ MHE pour anticiper la réglementation

L'idée est de pérenniser les pratiques en les intégrant à la réglementation après quelques années de contractualisation volontaire. Les changements seraient mieux acceptés que par

une réglementation directe car les mesures des contrats seraient développées à l'initiative des professionnels et avec leur collaboration. Les professionnels seraient incités à contracter car ils bénéficieraient d'un avantage comparatif sur les autres au moment de l'entrée en vigueur des règles. En effet les changements auraient été effectués à moindre coût, car subventionnés lors de la période de contractualisation.

Pour cette vision, l'intérêt de la contractualisation serait donc d'anticiper la réglementation, plus adaptée à l'exploitation d'une ressource commune. Pour les mesures s'apparentant plus à un service rendu, cette idée est plus difficilement justifiable. C'est pourtant arrivé avec certaines MAE, certains services rendus ont été intégrés à la réglementation et ne font plus l'objet de rémunération. Les structures porteuses émettent une crainte quant à cette logique. Les points négatifs touchent essentiellement les pêcheurs, pour lesquels la réglementation devient de toute façon de plus en plus stricte, obligeant les contrats à le devenir aussi. Cela pose un problème aux pêcheurs européens qui subissent une concurrence internationale forte et moins réglementée, dans un marché français dominé par les importations. Une manière de contourner ce problème de concurrence biaisée est de faire supporter ces coûts aux consommateurs par la mise sur le marché de produits labellisés.

➤ MHE pour accompagner les contractants vers une labellisation « pêche durable »

A l'image des mesures « conversion et maintien en agriculture biologique », il serait possible d'accompagner les pêcheurs vers la valorisation de leurs bonnes pratiques par la valorisation marchande de produits labellisés. Les changements de pratiques seraient alors incitatifs car valorisables par le marché. Cette subvention temporaire des changements lancerait une démarche pérenne et autonome, l'intervention publique serait transitoire et amènerait à une démarche marchande plus pérenne que la dépendance perpétuelle aux aides publiques. Une démarche de labellisation responsabiliserait tous les acteurs de la filière. Les producteurs devraient s'organiser collectivement pour construire et appliquer un cahier des charges de « pêche durable », les distributeurs devraient ensuite commercialiser ces produits auprès des consommateurs sensibilisés aux problèmes environnementaux et désireux d'en tenir compte dans leurs achats. Ces démarches permettraient de valoriser les bonnes pratiques des pêcheurs en intégrant au prix du produit final le coût de ces changements, si les consommateurs sont prêts à en payer le prix. Pour cela, le label doit avoir une véritable valeur à leurs yeux et être reconnu le plus largement possible.

La mise en place d'un système de MHE permettrait de répondre à ces différents objectifs en accompagnant le secteur vers le développement de services environnementaux et l'amélioration de son impact environnemental par un système incitatif et volontaire d'aides conditionnées. Pour développer un dispositif de MHE, les particularités du secteur doivent être prises en compte.

4.2. Particularités du secteur des pêches

Développer un dispositif de MHE suppose qu'un certain nombre de particularités du secteur des pêches soit pris en compte. La différence fondamentale de la pêche avec l'agriculture est d'être une activité de prélèvement sur une ressource, caractéristique dont les implications ne peuvent être négligées. En agriculture, les MAE sont basées sur l'aspect environnemental de la multifonctionnalité, il apparaît alors nécessaire de voir dans quelle mesure il peut être transposé au secteur des pêches pour justifier des MHE.

4.2.1. Exploitation d'une ressource commune

L'analyse des expériences dans les secteurs agricoles est intéressante pour le développement de MHE, même si leur transposition comporte certaines limites inhérentes à l'activité de pêche. Des questions se posent pour les mesures visant à améliorer les pratiques de pêche, mais elles ne concernent pas le développement de services environnementaux qui ont des caractéristiques de biens publics n'ayant pas un caractère rival. La pêche est une activité de prélèvement sur une ressource commune, ce qui entraîne des externalités croisées entre les pêcheurs, c'est-à-dire que les captures des uns influencent celles des autres. Le caractère commun de la ressource nécessite un cadre réglementaire s'appliquant à tous. L'efficacité et l'impact effectif de la contractualisation individuelle peut alors se poser. En effet, la ressource halieutique étant commune, la réduction de l'effort de pêche et de l'impact de certains peuvent être compensés par l'augmentation de ceux des autres. Mais cela ne justifie en rien le fait de ne pas soutenir ceux qui font des efforts. Les MHE pourraient favoriser les transferts d'expériences en vue de la généralisation des bonnes pratiques valorisées et reconnues dans le cadre du dispositif. Même si la réglementation est nécessaire à la gestion d'une ressource commune, la contractualisation individuelle peut tout de même y jouer un rôle en valorisant des initiatives allant dans le bon sens, pouvant donner l'exemple et se généraliser ultérieurement.

L'intérêt individuel des pêcheurs à la contractualisation peut aussi être mis en doute. Quel est l'intérêt pour les pêcheurs de contracter individuellement si les non-contractants en retirent les bénéfices sans participer aux efforts ? En économie, ce phénomène est appelé le comportement du passager clandestin. Si la pression de pêche de certains est amoindrie, les conséquences positives sur la ressource halieutique concernent tous les pêcheurs. L'intérêt individuel à contracter peut être questionné si les mesures sont seulement indemnisées et qu'il n'existe pas d'incitation financière directe. Cette limite peut être contournée dans le cas de mesures transitoires (par exemple anticipant la réglementation), l'intérêt individuel étant l'avantage comparatif acquis lors de la période où les changements sont subventionnés. En dehors de cette logique, les motivations doivent être autres que financières.

En agriculture, au-delà des aspects financiers de court terme, les exploitants ont intérêt à la durabilité environnementale de leurs terres. Le fait que des droits de propriété bien définis existent incite les agriculteurs à se préoccuper personnellement de l'avenir de celles-ci. En pêche, la situation est différente car la ressource est commune, mais les préoccupations sur l'avenir des ressources sont tout aussi présentes. La volonté d'améliorer les pratiques pour protéger la ressource existe chez les pêcheurs qui n'ont pas attendu les Contrats Bleus pour mettre en place des changements, mais il n'y a pas d'incitations individuelles car les retombées ne sont pas personnelles. Offrir un dispositif de MHE permettrait de reconnaître et de soutenir les efforts de certains et d'inciter les autres à les suivre, amenant ainsi une véritable dynamique collective.

La perception de cette particularité d'exploitation d'une ressource commune peut être un frein à la reconnaissance des intérêts environnementaux de cette activité. En effet, la pêche est souvent considérée comme néfaste pour l'environnement car elle prélève une ressource commune de l'environnement. Pour y répondre, il est important de rappeler que, la ressource halieutique étant renouvelable, la pêche n'a un impact négatif que si les prélèvements vont au delà des capacités de renouvellement des stocks. L'objectif est alors d'arriver à une telle situation et de reconnaître les fonctions et services environnementaux que la pêche peut fournir.

4.2.2. Multifonctionnalité des pêches

La notion de multifonctionnalité intègre aussi bien les missions économiques et sociales d'une activité que son rôle dans la gestion de l'environnement. Pour la pêche, l'aspect économique et social est mieux reconnu, à travers la diversification des activités de pêche (Merrien et al., 2009) et le rôle de cette activité dans le développement des zones littorales, que l'aspect environnemental. Pourtant la pêche peut jouer de nombreux rôles environnementaux en passant de la surveillance du milieu au ramassage des déchets (Lesueur *et al.*, 2006). Les différents rôles environnementaux de l'activité de pêche sont exposés plus en détail dans la contribution du Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins au Grenelle de la Mer (CNPMM, 2009). Il devrait être alors possible de justifier l'existence de MHE en se basant sur les fonctions environnementales de la pêche, comme ce fut le cas pour les MAE du secteur agricole.

D'un point de vue environnemental, l'approche positive de la multifonctionnalité est difficilement transposable au secteur des pêches qui ne produit que des externalités négatives contrairement à l'agriculture partagée entre externalités positives (aménités, entretiens des paysages, etc.) et négatives (pollutions, érosion des sols, etc.). En effet, les jointures de production de l'activité de pêche sont négatives, liées aux rejets ou à la consommation excessive de carburants, les aspects positifs étant des activités annexes (surveillance du milieu, collecte de déchets,...) qui n'entrent pas dans le concept de multifonctionnalité au sens positif du terme, et qui relèvent plutôt de l'approche normative développée plus loin. Mais pour certains, le ramassage des déchets en mer peut être considéré comme une externalité positive de l'activité de pêche, car les pêcheurs ne vont pas à la pêche aux déchets : ils en remontent qu'ils le veulent ou non.

Pour la transposition à la pêche, une question se pose alors : comment légitimer l'aide publique qui vise la réduction d'externalités négatives en vue d'atteindre une exploitation durable de la ressource ? L'agriculture produit des externalités positives et négatives et la contractualisation des MAE peut porter aussi sur la réduction d'externalités négatives, même si d'un point de vue économique cela s'apparente à une subvention de la dépollution et n'est pas la solution optimale. Il devrait être possible de faire de même pour le secteur des pêches, mais est-ce le rôle de la société de financer la réduction de ces externalités négatives ?

L'approche normative pose moins de problèmes de transposition et permet de justifier le soutien au développement d'activités annexes. Pour cette approche, la multifonctionnalité se résume aux demandes sociales associées à une activité et correspond plus à une définition politique de la multifonctionnalité. Il paraît opportun de justifier les futures MHE en se basant sur cette vision qui permet de développer l'offre de services environnementaux et de réduire l'impact de l'activité si cela correspond aux attentes de la société. C'est d'ailleurs sur cette définition moins contraignante que s'appuient la France et l'Union Européenne pour justifier et défendre les MAE dans les négociations internationales.

Ce n'est pas le seul point où le retour d'expériences du secteur agricole apporte un éclairage intéressant. L'étude des différents dispositifs agricoles apporte un recul que la récente initiative des Contrats Bleus n'a pas. Malgré tout, ils ont ouverts la voie pour le secteur des pêches et constituent une référence inévitable. Il est possible de prendre appui sur l'analyse des caractéristiques de ces différentes expériences pour réfléchir à celles d'un futur dispositif de MHE.

4.3. Analyse des caractéristiques d'un dispositif et propositions pour les mesures halio-environnementales

Quelles leçons peuvent être tirées de l'étude des différents dispositifs (MAE, MAquaE, Contrats Bleus, etc.) pour faire des propositions pour de futures MHE ? Si l'analyse des Contrats Bleus constitue un volet essentiel de cette étude, les propositions ne sont pas exclusivement conçues à partir de cette unique expérience, mais à l'aide de la boîte à outil élaborée lors de l'analyse des différentes expériences des secteurs primaires (agriculture, aquaculture et pêche). L'analyse des différents dispositifs de mesures environnementales a mis en avant leur complexité et leur diversité selon les caractéristiques utilisées et combinées. Néanmoins, des composantes récurrentes se dégagent de ces mesures proposées sous forme de contrats. En étudiant les différentes modalités des caractéristiques d'un dispositif, il est alors possible d'en déduire des propositions et des pistes de réflexion pour le développement de MHE.

Pour envisager la mise en place d'un dispositif de contractualisation, plusieurs éléments sont à prendre en compte. En effet, un système de MHE implique de prendre en compte les caractéristiques des contrats, le rôle et la place des différents acteurs dans le dispositif, ainsi que les démarches de contrôle et d'évaluation qui l'accompagnent. Les différents éléments de chaque catégorie de caractéristiques sont détaillés dans la figure 10.

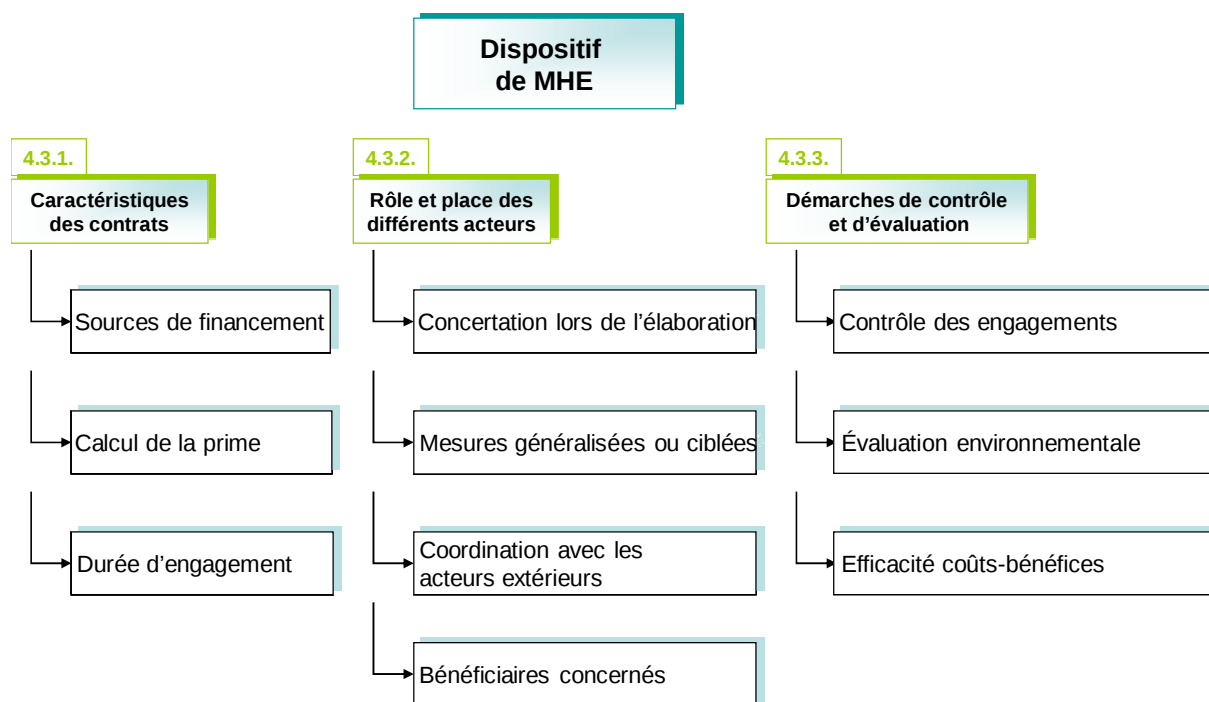


Figure 10 : composantes d'un système de mesures halio-environnementales

Pour développer un dispositif, il faut tout d'abord réfléchir aux caractéristiques communes à tout contrat. Qui s'engage auprès de qui pour réaliser des engagements ? En contrepartie de quelle prime ? Sur quelle durée ? Ce sont les éléments qui constituent le premier point de cette partie. Il est important de savoir à qui s'adressent les mesures : une partie ciblée des pêcheurs, tous les pêcheurs, voire même au-delà des pêcheurs ? De plus, de l'élaboration à la

mise en place des contrats, de nombreux acteurs extérieurs sont impliqués dans le dispositif. La place et le rôle des différents acteurs dans le dispositif sont donc étudiés dans ce deuxième point. Enfin, de tels dispositifs nécessitent la mise en place de démarches de contrôle et d'évaluation aussi bien environnementale que financière.

4.3.1. Caractéristiques des contrats

Un contrat se conclut entre deux personnes au moins autour d'un engagement. Dans le cas de MHE, les professionnels pourraient contracter auprès des pouvoirs publics qui seraient alors financeurs du dispositif. Mais il est aussi possible d'imaginer que ces contrats soient conclus avec des acteurs privés et dépendent alors de financements privés. Les contractants, réunis autour d'engagements environnementaux, s'accordent alors sur les modalités de durée et de prime associées aux contrats. Si l'offre de contrat est publique, le plus souvent ces caractéristiques ne sont pas négociables, mais décidées par l'administration et soumises à de multiples contraintes.

4.3.1.1. Sources de financement

Tous les dispositifs de contractualisation étudiés précédemment sont financés par des fonds publics. Si le système de MHE est financé par des fonds publics, la question de son adossement se pose immédiatement. En effet, dans le cas d'un financement public de plus de 50%, le système d'aides doit être compatible avec la réglementation européenne. Les aides peuvent alors être mises en place dans le cadre de mesures du FEP ou dans le cadre des aides nationales.

Mais les aides peuvent aussi être financées par des fonds privés. L'idée est ici de n'exclure aucun mode de financement pour appréhender la diversité des financeurs potentiels et des modes de collecte de fonds. Il ne s'agit pas de mécanismes nouveaux mais de mécanismes qui existent et qui ne sont pas ou peu développés dans le secteur des pêches. En France, le recours aux dons, au mécénat, à la souscription publique⁴¹, à des fondations⁴², à des loteries, à des fonds de compensation⁴³ ne fait pas partie des habitudes, mais certains de ces modes de financement sont répandus dans les pays anglo-saxons. Ces différentes sources de financement (publiques et privées) sont détaillées dans la figure 11 ci-dessous.

⁴¹ Souscription publique : Une souscription publique permet de recueillir des dons pour réaliser un projet à l'initiative de collectivités ou de fondations par exemple.

⁴² Fondation : Une fondation est une personne morale à but non lucratif créée par un ou plusieurs donateurs pour accomplir une œuvre d'intérêt général. La fondation reçoit des dons pour défendre un projet ou une cause.

⁴³ Fonds de compensation : Lorsqu'une activité impacte négativement d'autres activités ou un milieu, un fonds de compensation peut être créé. Une partie des gains de l'activité est alors réservée pour dédommager le préjudice.

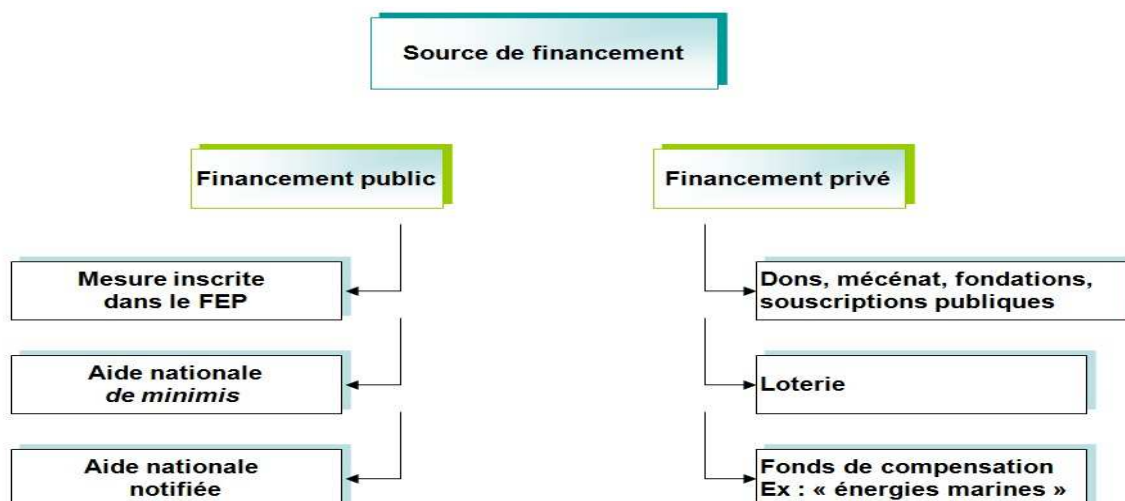


Figure 11 : sources de financement envisageables pour des Mesures Halio-Environnementales

Il existe dans la région du Schleswig-Holstein (Allemagne) une **loterie** régionale⁴⁴ dont une partie des bénéfices subventionne des projets répondant aux objectifs de l'Agenda 21. Ce scénario demanderait une étude de faisabilité juridique et financière. En effet, la nouvelle loi nationale sur la fin du monopole des jeux et les règles européennes sur la concurrence en matière de jeux d'argent⁴⁵ permet-elle le développement par une collectivité territoriale d'une loterie dont les gains sont affectés au financement de projets de pêche durable ? La mise en place d'une loterie régionale peut-elle être un outil pour communiquer sur les projets de pêche durable ? La vente des billets pourrait se faire en parallèle d'activités de diversification, sur des sites touristiques qui bénéficient de l'image de la pêche ou auprès des consommateurs de produits de la mer. Il serait intéressant de voir quel est précisément le type de partenariat du Land du Schleswig-Holstein avec l'organisateur du jeu. L'impact de cette mesure en termes de communication peut être intéressant, même si son impact budgétaire reste sans doute limité.

Parmi les projets qui visent à proposer une alternative au cadre restrictif des aides à la pêche, la **fondation** belge pour une pêche durable constitue une initiative originale, parfois citée en exemple par les professionnels. Il est exclu qu'une Région crée une fondation, mais pas qu'elle finance et participe au fonctionnement d'une fondation.

Dans le contexte actuel de développement des énergies éoliennes en mer est apparue dans les négociations des entreprises avec les usagers des zones ciblées la notion de **fonds de compensation**. Un fonds de compensation introduit la reconnaissance d'un dommage subi. Dans le document « Energies marines renouvelables – Planification des éoliennes en mer en Région Bretagne », Conférence régionale de la mer et du littoral, Mardi 26 janvier 2010 :

Des précisions sur les retombées fiscales des projets d'éoliennes en mer ont été également demandées. A ce titre, la réglementation actuelle prévoit la création d'un **fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer**, alimenté par les exploitants des parcs éoliens off-shore à hauteur de 12 900 € par MW et par an, et destiné pour moitié aux communes littorales situées dans un rayon de 12 milles marins autour d'une unité de production, et pour l'autre moitié, à alimenter un fonds départemental pour les activités maritimes de pêche et de plaisance géré par les conseils généraux.

Depuis, il a été décidé qu'une partie des fonds ira aux comités locaux des pêches⁴⁶.

⁴⁴ Site de Bingo Die Umwelt Lotterie - Schleswig-Holstein : <http://www.projektfoerderung.de/>

⁴⁵ Loi du 6 avril 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne

⁴⁶ « L'éolien profitera aux pêcheurs », Le Marin, 09/07/2010

Proposition : Elargir les sources de financement

Le renouvellement des aides à la pêche peut passer par le renouvellement des sources de financement. En effet, un système de MHE peut également être, en partie ou dans son intégralité, financé par des fonds privés (dons, mécénats, souscriptions publiques, fondations, fonds de compensation, etc.). Une participation de fonds privés supérieure à 50% du montant des aides présente l'intérêt de soustraire les aides aux règles d'eurocompatibilité. Ces pistes de réflexion s'éloignent de la logique actuelle de financement des politiques publiques : c'est directement le contribuable qui décide de soutenir tel ou tel secteur dans le développement de pratiques plus durables. Il est possible de faire un parallèle avec les démarches de labellisation ou de certification qui se mettent en place et où le consommateur accepte de payer plus.

Mais pour l'instant, le plus probable reste le financement public de MHE ce qui n'est pas sans conséquences sur la logique de calcul de la prime. En effet, la prime des contrats pourrait prendre de nombreuses formes mais elle est souvent limitée à une indemnisation pour que les aides soient euro-compatibles et défendables dans les négociations internationales.

4.3.1.2. Calcul de la prime des contrats

L'indemnisation des frais de fonctionnement induits par les mesures est la solution la plus courante car elle répond aux attentes institutionnelles, mais d'autres modes de calcul sont envisageables. Il est par exemple possible de rémunérer les mesures en fonction de leurs résultats. Même si cette méthode n'est pas encore très développée faute de moyens nécessaires (indicateurs de résultats environnementaux fiables et pertinents, évaluation de la demande sociale de services non-marchands), elle semble une solution d'avenir. Le financement d'investissement, quant à lui, est souvent critiqué car accusé d'accroître l'effort de pêche. Mais certains investissements pourraient assurer un moindre impact environnemental de l'activité (sélectivité par exemple) ou permettre de subventionner des équipements permettant la réalisation de services environnementaux. Avant tout, il convient d'éclaircir la notion d'éco-conditionnalité qui peut prendre de nombreuses formes et caractérise en fait toute forme d'aides demandant une contrepartie environnementale.

➤ Eco-conditionnalité

En agriculture, l'éco-conditionnalité désigne un mécanisme mis en place en 2003 qui conditionne l'obtention d'aides préexistantes (celles du premier pilier de la PAC) au respect des normes environnementales. Cette mesure a pour objectif d'inciter au respect de normes existantes et de redonner de la légitimité à un type d'aides critiqué. Il existe une autre forme de conditionnalité dans le FEP, où chaque projet d'investissement dans le secteur aquacole est soumis à une étude d'impacts préalable. La logique est différente de celle de la PAC. L'éco-conditionnalité agricole, appliquée à des aides préexistantes à un niveau global, est plus simple à mettre en œuvre que la démarche spécifique à chaque projet du FEP, mais cette dernière est plus rigoureuse car chaque cas est étudié individuellement.

Conditionner une aide revient à contraindre les pratiques soit en ajoutant des conditions à l'obtention de financements, soit en utilisant des appels à projets dont le caractère soit conditionnant. Ce concept regroupe une multitude de situations et de mécanismes différents. Il est possible de conditionner aussi bien une aide de fonctionnement qu'une aide à l'investissement. L'éco-conditionnalité ne se résume pas à un type d'aides et concerne toutes les mesures demandant une contrepartie environnementale. Dans ce cas, tous les dispositifs de contractualisation étudiés peuvent aussi être considérés comme éco-conditionnés dans la mesure où ils impliquent une contrepartie environnementale.

➤ Indemnisation des pratiques

Même si d'autres mécanismes financiers existent, c'est le principe de l'indemnisation des moyens engagés qui est quasiment toujours retenu pour rémunérer ce genre de contrats. Elle est privilégiée dans les dispositifs appliqués en Union Européenne car elle répond aux critères d'éligibilité des négociations internationales sur les aides publiques. Dans la plupart des cas (MAE européennes, MAquaE, Contrats Bleus), la prime des contrats est calculée par rapport aux pertes de profit ou aux surcoûts dus au changement de pratiques.

Pour les aides, la logique d'indemnisation est retenue pour ne pas impacter le revenu et pour qu'elles ne soient pas être considérées comme distorsives dans les négociations internationales. En effet, lorsqu'une mesure de soutien représente moins de 5% de la valeur de la production, et qu'elle impacte donc peu le revenu, elle est exclue des négociations internationales visant à les réduire⁴⁷. Le respect de cette contrainte permet aux MAE d'être considérées comme n'ayant pas d'effets distorsifs sur les échanges et la production et d'être protégées lors des négociations internationales contrairement aux aides couplées à la production. Ainsi, l'Europe est revenue dès 2005 sur le règlement de 1999 qui autorisait une incitation maximale de 20% de l'indemnisation des MAE. Cette vision est confirmée par la position de la Commission Européenne qui veut que la démarche halio-environnementale reste accessoire dans la composition du chiffre d'affaires⁴⁸. Cette contrainte est assurée par l'indemnisation des pratiques qui compense juste les pertes et les coûts. Les mesures n'entraînant pas de pertes ou de coûts ne sont donc pas indemnisées. Pourtant, l'arrêt de certaines pratiques pourrait avoir des conséquences ultérieures d'abandon de zones ou d'irréversibilité dont les coûts sont *a priori* difficilement chiffrables. Il est alors tentant de faire le lien avec le principe de précaution, mais en l'absence de réponse scientifique à ces problèmes d'incertitude, la décision relève du politique (Perrings & Pearce, 1994).

La définition d'« indemnité », est nécessairement associée à une perte : « Compensation pécuniaire accordée à celui qui a éprouvé une perte » (Littré). En principe, l'indemnisation compense juste l'effort et n'est pas en tant que telle incitative financièrement, même si, dans le cadre des MAE, chaque Etat peut toujours moduler la prime en jouant sur la surcharge de travail engendrée que ce soit sur le nombre d'heures ou sur le montant de rémunération de ces heures. De plus, les pouvoirs publics ne peuvent pas connaître les coûts et pertes de profits de chaque contractant, les indemnités sont donc forfaitaires et calculées sur des moyennes. L'indemnisation forfaitaire peut permettre une forme de reconnaissance des pratiques en rendant la prime incitative pour ceux pour lesquels les engagements demandent moins d'effort. Dans le cas d'une approche forfaitaire, le contractant s'engage à fournir quelque chose à un prix déterminé quels que soient les coûts engendrés. Le forfait attribué étant fixe, l'engagement est réalisé à perte ou à gain. C'est le cas en agriculture, les indemnités des MAE sont calculées sur des moyennes nationales de coûts et de pertes de revenu, ce qui permet aux agriculteurs qui ont des coûts de mise en œuvre moindre de bénéficier d'un avantage financier. Cela permet une forme de reconnaissance des pratiques existantes. Le fait que la compensation soit la même pour tous crée un biais qui peut avantager ceux pour qui la mesure demande moins d'effort ou inversement. Cela explique par exemple, pour les primes à l'herbe, que ce soit ceux déjà relativement extensifs qui contractent. Elles sont même perçues comme des mesures de reconnaissance de certains systèmes.

En pêche, les engagements des Contrats Bleus doivent non seulement aller au-delà de la réglementation comme en agriculture, mais aussi des pratiques antérieures, ce qui ne permet pas aux pêcheurs de contractualiser sur des pratiques déjà proches de leurs méthodes de

⁴⁷ http://www.wto.org/French/docs_f/legal_f/14-ag.pdf

http://www.wto.org/French/docs_f/legal_f/ursum_f.htm#aAgreement

⁴⁸ « Pêche, les contrats bleus lancés cette semaine », Le Télégramme, 10/06/2008

travail. De plus, les indemnités ne sont pas toutes forfaitaires. Le plus souvent, un pourcentage de perte de chiffre d'affaires est appliqué au chiffre d'affaires effectif du navire, mais les calculs se font aussi sur des moyennes nationales et implique les mêmes conséquences. Ce sont ceux pour lesquels les changements sont les moins coûteux, par exemple parce qu'ils ont des pratiques déjà proches de celles demandées qui sont incités à contracter car ils bénéficient de la différence entre la prime et leurs coûts réduits.

Enfin, pour tous les dispositifs de contractualisation étudiés, les conditions de rémunération ne peuvent varier après signature car elles sont fixées par contrat. Dans le cas où un exploitant subirait des coûts ou des pertes de profits supérieurs, ils seraient à ses frais. Au cours de la durée des contrats, il n'existe pas de mécanismes d'ajustement ou de modulation en fonction de la variabilité des marchés, ni de portes de sortie permettant de profiter des opportunités de marché.

Proposition : Mettre en place des forfaits d'indemnisation différenciés

Un dispositif forfaitaire favorise ceux qui ont à déployer un moindre effort compte tenu de l'état initial de leurs pratiques pour atteindre le niveau de bonnes pratiques fixé. Une prime forfaitaire indexée pourrait contrer les effets du forfait simple. L'indexation pourrait se faire :

- en fonction de l'effort fourni : il incite en ce cas les professionnels dont le niveau initial de bonnes pratiques est le plus faible. S'il peut être perçu comme injuste pour ceux dont le niveau initial de bonnes pratiques est élevé, il permet néanmoins la généralisation des bonnes pratiques et de relever le niveau moyen de celles-ci.
- en fonction du niveau de bonnes pratiques pour lequel le professionnel contracte, l'indemnité s'ajuste alors à l'effort fourni. La contractualisation pourrait être révisable, mais seulement dans le sens d'un accroissement de la contrainte. Des règles incitant à reconsidérer le niveau d'effort à période régulière pourraient être inscrites dans le contrat d'engagement.

Mais la logique d'indemnisation reste peu engageante pour les contractants potentiels, car les MHE sont alors associées à un coût ou à une perte de profit, masquant parfois l'intérêt économique qu'ils pourraient retirer de certaines mesures. Les mesures de sélectivité par exemple peuvent permettre une meilleure valorisation marchande en écartant les poissons plus petits et moins prisés. Cette logique est souvent associée à des plafonds d'indemnisation, qui peuvent être une limite au développement des services rendus ou des changements de pratiques. Une rémunération des résultats serait plus incitative, mais de nombreuses limites freinent cette logique.

➤ Rémunération des résultats

En agriculture, dans la plupart des cas, le contrat engage sur une **obligation de moyens** à mettre en œuvre sans préciser d'objectif de résultats à remplir. C'est alors l'Etat qui prend en charge les risques quant aux retombées environnementales des mesures. Dans d'autres régions européennes, la démarche est différente et vise à rémunérer les contractants en fonction des résultats obtenus. Cette démarche d'obligation de résultats nécessite des indicateurs de suivi pertinents qui manquent à l'heure actuelle. C'est pourquoi ces indicateurs doivent être pensés dès la création des mesures et constituent une partie à part entière des dispositifs. C'est le cas du programme agro-environnemental MEKA (Bade-Wurtemberg, Allemagne) qui propose depuis 2000, au-delà de la mesure de base « utilisation extensive des prairies », une mesure complémentaire nommée « prairie riche en espèces ». Le principe en est simple, le contractant bénéficie d'une prime supplémentaire si certaines plantes se retrouvent dans ses prairies et indiquent la « qualité écologique » de celles-ci. Pour toucher la prime, quatre espèces sur une liste de 28 doivent être présentes. Cette mesure a été

exportée dans d'autres Länder allemand (Basse-Saxe, Rhénanie Palatinat, Brandebourg,...), ainsi qu'en Suisse et dans les Alpes françaises à titre expérimental (Mestelan and de Siente Marie, 2007) (Fargier et al., 2009) (Mestelan et al., 2007).

La rémunération aux résultats favoriserait mécaniquement la pérennité des résultats et aurait un effet incitatif pour l'ensemble de la flotte, mais est difficilement réalisable à l'heure actuelle. Cette rémunération des résultats n'est pas encore réellement possible car plusieurs prérequis ne sont pas encore au point. Ce type de prime basé sur des obligations de résultats implique une bonne connaissance du milieu, dont l'état devrait être évaluable par des indicateurs. Même si de telles connaissances existaient, comment isoler le facteur MHE sur l'état du milieu ? Dans l'idéal, cette rémunération des résultats serait obtenue par une confrontation de l'offre et de la demande sociale des services rendus pour en déterminer le prix, ce qui n'est pas réalisable pour l'instant.

Cette rémunération correspond plus à une valorisation des activités socialement attendues (connaissance, déchets, etc.) et est difficilement justifiable pour les mesures destinées aux changements de pratiques. Est-ce à la société de payer si elle attend des pêcheurs une exploitation durable des ressources halieutiques ? Même si une demande sociale de réduction des externalités négatives existait, il paraît plus logique dans cette optique de leur faire payer une taxe pour les externalités négatives qu'implique leur activité.

Proposition : développer les outils nécessaires à une rémunération de services environnementaux

L'éventualité d'une rémunération des résultats des MHE implique le développement d'indicateurs construits en fonction des objectifs environnementaux des mesures. Mais, il faudrait être capable d'estimer la demande sociale de biens non-marchands pour en déterminer le prix.

En l'absence d'indicateurs, l'obligation de résultats et la rémunération de ceux-ci ne sont pas envisageables même si elle permettrait aux contractants de tenter de les maximiser. Mais une autre solution permet de pérenniser les résultats environnementaux : en effet, les investissements inscrivent les résultats dans le long terme.

➤ Financement d'investissements

En agriculture, les seuls dispositifs ayant subventionné des investissements sont ceux de la période de programmation 2000-2006 (CTE et CAD). L'expérience agricole des CTE et des CAD montre qu'il est possible de mettre en place un dispositif finançant les investissements. Cette démarche paraît plus pérenne et inscrit les efforts dans une perspective de long terme, mais elle n'est pas permise dans le dispositif des Contrats Bleus. Les Contrats Bleus sont des mesures comportementales et le financement d'investissements n'est donc pas concerné. Cette absence de financement dans les Contrats Bleus est une limite souvent exprimée par les structures porteuses, car certaines mesures demandent des équipements supplémentaires.

Il est alors possible de faire un autre dossier de demande d'aides en parallèle de la mesure des Contrats Bleus qui nécessite un investissement, mais cette accumulation de démarches administratives peut freiner les initiatives. L'article 25 du FEP⁴⁹ sur le financement des investissements n'a pas pour objectif principal l'environnement. Cet article permet tout de même de financer des investissements en lien avec la gestion de l'environnement, comme énoncé dans le second point de cet article :

⁴⁹ Article 25 du règlement (CE) N° 1198/2006 du Conseil relatif au Fonds Européen pour la Pêche

Les investissements visés peuvent concerner des améliorations de la sécurité à bord, des conditions de travail, de l'hygiène, de la qualité des produits, du **rendement énergétique** et de la **sélectivité**, pour autant que cela n'entraîne pas un accroissement de la capacité de capture du navire.

La société peut décider de **financer des investissements** en anticipant les bénéfices environnementaux de ceux-ci. L'aide peut être destinée à un achat direct d'équipements avec une forme de conditionnalité sur le type d'équipement et l'intérêt environnemental attendu. La subvention peut aussi passer par un système de prêts bonifiés. Le progrès technologique est essentiel pour faire évoluer la situation en matière d'économies d'énergie, de sélectivité, de matières recyclables et moins polluantes, etc. Pour changer la vision critique des aides à la pêche, il est important de rompre avec l'idée que la technologie encourage nécessairement la surpêche. La technologie peut permettre de réduire la dépendance énergétique des navires par l'achat de nouveaux navires ou de nouveaux équipements. Si un dispositif de MHE se mettait en place, il serait intéressant de prendre en compte les équipements nécessaires au développement de certaines pratiques et d'en subventionner directement les investissements, qui pourraient aussi consister à prendre part au capital d'un navire sous conditions environnementales.

Les aides au fonctionnement posent le problème de la poursuite des efforts quand ils ne sont plus indemnisés, alors que l'aide à l'investissement permet de ne pas rentrer dans un système d'aides continues au secteur. En plus de la réduction de l'impact environnemental par une meilleure sélectivité ou une moindre dépendance énergétique, ces investissements auraient aussi un impact économique positif, permettant aux pêcheurs d'être plus rentables, comme illustré par la figure 12.

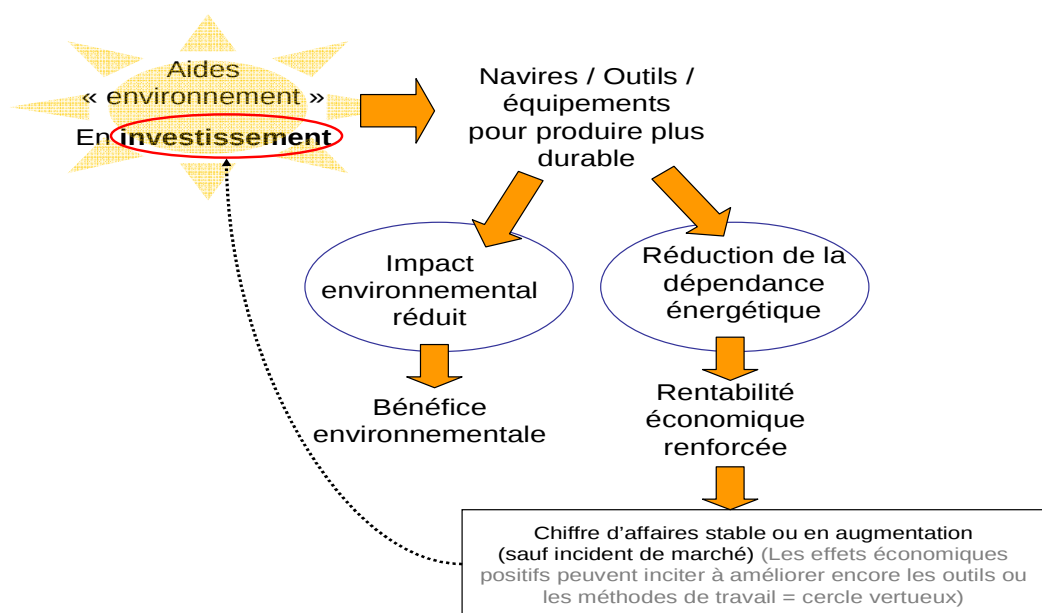


Figure 12 : intérêts environnementaux et économiques des investissements éco-conditionnés

En effet, la sélectivité permet de mieux valoriser les produits pêchés et la réduction de la dépendance énergétique réduit les charges des navires. Les aides aux investissements permettent de ne pas prendre pour base de calcul les pertes de chiffre d'affaires qui ne peuvent être attribuées au seul effet d'une mesure et qui sont difficilement acceptées par les pêcheurs pour qui l'idée de gagner moins n'est pas une perspective. En tout cas il apparaît difficile de rassembler autour de cette idée.

Proposition : Permettre aux mesures halio-environnementales de financer des investissements environnementaux

Financer des investissements environnementaux dans un dispositif de MHE permettrait d'inscrire les efforts dans une démarche de long terme. Ces investissements pourraient concerner les équipements améliorant les pratiques de pêche tout aussi bien que des équipements nécessaires au développement de l'offre de services environnementaux.

La prime des contrats consiste donc soit en une indemnisation des moyens à mettre en œuvre (aides au fonctionnement ou aides à l'investissement), soit en une rémunération des résultats. Le choix de cette caractéristique influence l'incitation à contracter, mais aussi les efforts réellement fournis. Ce n'est pas le seul critère à prendre en compte, la durée d'engagement joue aussi un rôle dans l'attractivité des contrats. De plus, la durée va conditionner l'investissement des contractants dans le dispositif.

4.3.1.3. Durée de contractualisation

En agriculture, depuis la création des MAE, la durée des contrats est de 5 ans. Cette durée ne rend pas attrayant les changements les moins réversibles et nécessitant les investissements les plus lourds. Cela explique sans doute le fait que ce soit les mesures les moins contraignantes qui soient le plus contractées (Barbut & Baschet, 2005). La détermination de la durée par l'administration est influencée par deux exigences contradictoires : l'engagement de long terme nécessaire à l'efficacité des mesures et la préférence pour le court terme des contractants. Il est intéressant pour les agriculteurs de pouvoir revenir assez rapidement sur leurs engagements et leur permettre ainsi de profiter d'opportunités de marché. Par exemple, si l'ancienne pratique devient mieux rémunérée, ils ne veulent pas être bloqués dans leur contrat avec une prime moindre.

Il serait intéressant de savoir qu'elle est la perception de pêcheurs sur ce point. Seraient-ils prêts à s'engager sur plusieurs années ? A défaut d'information sur ce sujet, les points de vue de l'administration et des structures porteuses restent intéressants.

La durée des Contrats Bleus n'excède pas un an, et certains y voient une conséquence du manque de visibilité du secteur en général, mais deux autres raisons expliquent cela. Le financement de ce dispositif n'est pas assuré sur le long terme. De plus, cette courte durée permet à l'administration de bénéficier des retours d'expérience et de faire évoluer le dispositif chaque année. La durée de contractualisation devrait être plus longue une fois le dispositif bien installé et pertinent, pour l'instant l'heure est à l'adaptation et au modelage de ce dispositif récent, encore en période expérimentale. En attendant la mise en place souhaitée d'un dispositif européen en 2013, les Contrats Bleus seront renouvelés sur de courtes périodes. Cette souplesse permettra de faire évoluer le dispositif dans cette phase expérimentale (DIRM).

Les structures porteuses, quant à elles, souhaitaient que la durée soit allongée dès 2010, pour donner plus de visibilité et de stabilité au dispositif en sortant de la première période expérimentale. Dans l'idéal, certains aimeraient pouvoir adapter la durée des contrats à l'échelle des projets concernés, en particulier pour des mesures de partenariats scientifiques comme l'observation en mer, la collecte de données ou l'auto-échantillonnage qui nécessitent des durées d'engagement plus longues, mais adaptables en fonction de la durée du partenariat. Dans le cadre des Contrats Bleus, des partenariats scientifiques ont été conclus, mais ils ne permettent de contracter que sur un an alors que les projets sont envisagés sur plusieurs années.

Dans le dispositif actuel des Contrats Bleus, un seul contrat est signé pour toutes les mesures. Mais différentes solutions sont envisageables pour adapter la durée des contrats aux exigences des mesures. Il devrait être possible de rédiger un contrat différent pour chaque mesure permettant d'en adapter la durée, voire d'autres caractéristiques si nécessaire, mais cela complexifierait la gestion des contrats. Une solution intermédiaire serait de rédiger deux contrats, un particulier aux partenariats scientifiques et s'adaptant à la durée du projet et un autre pour toutes les autres mesures.

Proposition : Trouver un équilibre entre l'échelle de long terme des enjeux environnementaux et le besoin d'adaptabilité des contrats

A terme, le rallongement de la durée des contrats permettrait

- de rendre le dispositif lisible à plus long terme
- de mieux correspondre à l'échelle de temps des problématiques environnementales
- d'améliorer l'impact environnemental des mesures (si les mesures sont pertinentes au départ)
- d'inciter les contractants à s'engager sur des mesures plus ambitieuses

Pour les nouvelles mesures, il devrait être possible de les tester sur de courtes durées pour juger de leur pertinence, en particulier lorsque des doutes subsistent sur leurs effets.

Enfin, toutes les mesures ne nécessitent pas la même durée d'engagement, il faudrait donc pouvoir l'adapter, en particulier pour les partenariats scientifiques.

Les caractéristiques de durée ou de prime des contrats ne sont pas les seules composantes qui entrent en jeu. En effet, autour de ces caractéristiques, deux parties contractent, mais au-delà de ces acteurs directs, d'autres sont indirectement impliqués. Il est alors intéressant d'étudier le rôle et la place que chacun de ces acteurs pourrait prendre dans un dispositif de contractualisation.

4.3.2. Rôle et place des différents acteurs

Au-delà de la question des bénéficiaires potentiels retenus, l'application des mesures entraîne de nombreuses implications extérieures qu'il convient de prendre en compte pour que les mesures soient efficaces. Le contenu et la pertinence environnementale des mesures sont largement dépendants des démarches de concertation mises en œuvre lors de l'élaboration des mesures et des dispositifs.

4.3.2.1. Concertation lors de l'élaboration des mesures

Les professionnels, ou des structures représentant leurs intérêts, sont souvent intégrés à l'élaboration et au portage des projets. Pour les MAE européennes, même si les structures professionnelles n'ont pas de rôle direct dans le système de contractualisation, elles jouent un rôle important d'accompagnement et d'information du secteur. Lorsque les structures professionnelles sont bien organisées et influentes sur un territoire donné, elles sont en mesure d'élaborer des contrats types auxquels les professionnels n'ont plus qu'à contracter. La rédaction et le portage des projets par des structures professionnelles favorisent l'adhésion des professionnels qui sont informés et assistés. Mais en l'absence de contrepoids, certaines dérives peuvent apparaître. Par exemple, pour la période de programmation 2000-2006, les CTE et les CAD étaient construits à l'échelle départementale, où le secteur est influent (chambres d'agriculture, ADASEA, etc.) (Leger, 2000). Cela leur a permis de mettre

la main sur l'élaboration des contrats et parfois de les détourner de leur logique environnementale initiale pour répondre aux enjeux de la profession. L'élaboration de contrats types contredit l'ambition initiale de maillage du territoire par des contrats adaptés individuellement. Les CTE ont été déclinés en contrats types de branche, pour celles les plus influentes et structurées, ne répondant alors plus à des enjeux environnementaux mais aux enjeux spécifiques à la branche concernée.

En agriculture, une démarche de concertation intégrant différents acteurs de la société au processus d'élaboration a été identifiée comme étant importante pour que les mesures soient pertinentes au niveau territorial et tiennent compte des enjeux locaux (Lepage, 2006).

A la différence des MAE, imposées par un règlement européen en 1992, les Contrats Bleus sont nés à l'initiative des professionnels et portés par des structures les représentant. Pour les Contrats Bleus une démarche de concertation a été initiée dès la première année de mise en place. En 2010, cette concertation a été formalisée avec la création d'un comité de sélection (DPMA, DIRM, CNPMEM, Ifremer, Agence des Aires Marines Protégées – AAMP et éventuellement les collectivités territoriales participant au financement). Les professionnels jouent un rôle important dans la construction des mesures des Contrats Bleus. En effet, ce sont les structures professionnelles qui portent les contrats et soumettent les mesures à l'administration et aux scientifiques. Les professionnels prennent part à l'élaboration des Contrats Bleus. Ils proposent des mesures, discutent des ajustements des mesures en fonction des spécificités des adhérents d'un même contrat (différents engins de pêche, différents ports, etc.) et des ajustements pour optimiser et simplifier les dispositifs d'autocontrôle.

L'intégration des professionnels à la phase d'élaboration permet une meilleure acceptation des changements et la remontée d'idées intéressantes. Mais la concertation peut être de plusieurs ordres, au-delà de la consultation des professionnels concernés, celle des scientifiques permet de légitimer la pertinence des mesures. Pour les partenariats scientifiques, des rencontres sont organisées pour prendre en compte les besoins et les enjeux scientifiques. La pertinence scientifique est ensuite confrontée à la faisabilité de terrain et à la simplicité de mise en œuvre. Dans le cadre des Contrats Bleus, la concertation lors de l'élaboration est complétée par des échanges entre les différentes structures porteuses. Par exemple pour la structure porteuse F2DP, les différentes OP concernées représentant différentes façades maritimes ont été réunies autour de la même table.

Proposition : Maintenir les structures porteuses dans leur rôle d'élaboration et de portage des contrats sous le contrôle de l'administration et des scientifiques

L'élaboration des mesures par les professionnels est intéressante car elle permet de valoriser les bonnes pratiques existantes et les efforts de la profession. L'association des scientifiques et de l'administration contrôle et légitime le dispositif. Ces aspects sont donc à conserver pour le développement d'un dispositif de MHE.

Pour aller plus loin : Elargir la concertation à la société civile lors de l'élaboration des mesures

L'information et la présentation des projets de mesures à la société civile permettraient de les rendre légitimes socialement. Une telle étape permettrait aussi de tenir compte de la demande sociale en particulier pour les activités d'intérêt public. Il est important d'être en mesure de démontrer les effets environnementaux positifs des mesures mises en place et pourquoi pas d'y associer les ONG à leur mise en place et au suivi si cela peut augmenter le crédit des actions développées par les professionnels auprès de la société civile.

Dans le système des Contrats Bleus, le rôle des structures porteuses ne s'arrête pas à l'élaboration, elles ont aussi un rôle à jouer dans la mise en place des engagements. Il est de leur ressort de mettre en place les conditions du bon déroulement des contrats qui impliquent souvent des conséquences allant au-delà du secteur professionnel concerné.

4.3.2.2. Mesures généralisées ou ciblées

En agriculture, deux logiques cohabitent : d'un côté des mesures « allocatives » construites par les acteurs de terrain dans une logique bottom-up et d'autre part des mesures « de masse » appliquées au niveau national, auxquelles les agriculteurs adhèrent dans une logique de « guichet ». Lorsque les MAE sont ouvertes à tous quel que soit l'intérêt environnemental retiré, il s'agit d'un dispositif généralisé dont la logique est de maximiser les effets environnementaux en maximisant le nombre de contractants.

Pour la programmation 2007-2013, en parallèle des mesures généralisées nationales ou régionales, les MAET ont pour logique de cibler des enjeux territoriaux parmi lesquels se trouvent les zones Natura 2000 ou stratégiques pour la DCE. Les MAquaE, quant à elles, visent prioritairement les zones répondant aux enjeux des directives européennes : zones Natura 2000 et DCE, etc.

Pour les Contrats Bleus, chaque structure porteuse décline des mesures nationales. Les mesures peuvent donc être adaptées en fonction des enjeux des pêcheurs adhérents de la structure, mais à l'intérieur d'une structure les mesures restent générales et applicables à tous. Aucune forme de ciblage de certains pêcheurs impactant des zones sensibles n'est envisagée.

En agriculture, le ciblage géographique des mesures est un critère d'efficacité qui ressort de l'analyse des MAE. Dans le cas d'un saupoudrage géographique des mesures, les effets de seuil doivent être pris en compte pour que les mesures aient une efficacité réelle. En effet, il vaut mieux cibler des zones d'intérêt environnemental et essayer d'y obtenir un fort taux de contractualisation, que de mettre en place des dispositifs généralisés avec des contractants disséminés un peu partout et peu de retombées environnementales (Dupraz *et al.*, 2007) (Bontems, 2008).

En fonction du type de mesures, les efforts doivent être généralisés ou ciblés sur des zones ou des bénéficiaires.

➤ Dispositif ouvert à tous pour les activités à généraliser

Pour certaines mesures, plus le nombre de contractants est élevé, meilleur est l'impact environnemental, l'objectif est alors de développer des mesures ouvertes à tous. C'est le cas de mesures comme le ramassage des déchets ou de surveillance du milieu qui donnent aux pêcheurs un rôle de « sentinelle de la mer ». Pour répondre aux enjeux et aux problématiques attendus par la société et leur donner une légitimité sociale, ces mesures demandent une concertation auprès des acteurs de la société civile et des scientifiques et un fort investissement de l'Etat. Ces mesures permettent de développer des activités non-marchandes liées à l'amélioration de l'impact environnemental ou de la connaissance du milieu dont le coût est supporté par le contribuable, ainsi que des mesures visant à généraliser les bonnes pratiques de pêche. Elles améliorent l'image des pêcheurs en revalorisant leur rôle environnemental, mais ceux-ci restent dépendants des politiques publiques. Des mesures généralisées pour ce genre d'enjeux impliquent un fort coût budgétaire si l'objectif de maximisation du nombre de contractants est atteint. Dans cette démarche, les contrats types auxquels les professionnels n'ont plus qu'à adhérer sont préférés

car ils entraînent moins de coût de gestion par contractant. Par contre, des mesures généralisées peuvent représenter de forts coûts budgétaires en aide. De plus, une rémunération des moyens à mettre en œuvre est plus réaliste car une rémunération des résultats individuels demanderait beaucoup de frais de gestion. Une rémunération collective des résultats environnementaux poserait des problèmes de comportements de passagers clandestins et n'inciterait pas les contractants à s'investir, car ils pourraient profiter de la rémunération sans fournir les efforts.

➤ **Dispositif ciblé pour des missions ponctuelles/particulières**

Au-delà de ces mesures généralisables, il est nécessaire de développer des mesures répondant à des enjeux particuliers et ne concernant qu'une minorité de pêcheurs. Ces enjeux particuliers peuvent correspondre à des enjeux de territoire (zones maritimes protégées : Natura 2000 en mer, Parcs marins, etc.). Les efforts imposés aux professionnels dans le cadre des zones protégées pourraient être considérés comme des MHE. Les MHE dans les espaces Natura 2000 et les parcs marins devraient pouvoir bénéficier d'un financement européen dans la mesure où ils correspondent à des objectifs européens (Directives Habitat⁵⁰ et Stratégie pour le Milieu Marin⁵¹). Un tel ciblage devrait pouvoir être envisagé pour les mesures de changement des pratiques de pêche ou d'activités de diversification à intérêt environnemental. Le développement de MHE devrait donc être intégré aux plans de gestion des activités en zones Natura 2000 ou des parcs marins. Les mesures pourraient aussi être déclinées selon les zones ciblées, par exemple en développant des mesures spécifiques aux zones côtières, aux zones de frai ou à des territoires où l'activité de pêche est en conflit avec d'autres activités (conflits d'usage). Des contrats avec les pêcheurs pourraient être envisagés aussi en cas de pollution accidentelle d'une zone, pour effectuer des opérations de nettoyage en mer. Les contrats contenant de telles mesures demandent à être souples et réactifs pour s'adapter aux demandes particulières et ponctuelles de divers enjeux dans le cadre d'un dispositif ciblé où les contrats sont construits à une échelle locale en fonction des besoins de terrain, ce qui implique une phase de concertation locale dans une logique ascendante. Cette adaptabilité entraîne de forts coûts de gestion.

Proposition : adapter les mesures à l'échelle des enjeux

Il ne s'agit pas de choisir l'une ou l'autre de ces logiques, dans la mesure où elles répondent à des enjeux différents et que l'une n'exclut pas l'autre. Un dispositif national pourrait répondre aux enjeux généraux. Et un dispositif ciblé le compléterait en amenant des réponses aux enjeux particuliers à certains territoires ou besoins ponctuels.

➤ **Système d'enchères pour cibler les plus efficaces**

Aux Etats-Unis, le premier dispositif d'éco-conditionnalité a été mis en place en 1985. Il consistait à contraindre l'obtention d'aides au respect de règles environnementales. Ultérieurement, d'autres programmes se mettent en place pour retirer de l'exploitation agricole les terres trop sensibles à l'érosion, pour protéger les espèces menacées ou pour améliorer la qualité de l'eau. La logique d'allocation des aides y est totalement différente de celle des dispositifs européens. En Europe, n'importe quel agriculteur peut choisir parmi un certain nombre de MAE prédéfinies s'il en a la volonté, le dispositif est ouvert à tous. Aux Etats-Unis, dès le lancement de ces politiques agro-environnementales, les agriculteurs sont mis en concurrence pour décrocher les contrats. Les exploitations proposent leurs services en demandant une certaine compensation et les meilleurs offrants sont sélectionnés. Le critère de sélection est le rapport bénéfices environnementaux attendus/coûts de réalisation des

⁵⁰ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

⁵¹ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

engagements. Il est attendu un bénéfice plus fort des terres vulnérables. Cette logique implique la construction d'indicateurs environnementaux prenant en compte ce genre de critères. C'est un travail coûteux mais nécessaire pour de telles politiques. Ce système permet de résoudre une des limites de la contractualisation en incitant les contractants à révéler leurs coûts réels de mise en œuvre des mesures, souvent inconnus des pouvoirs publics.

En opposition au système de « menus » européen, des systèmes « d'enchères » sur le modèle américain sont initiés en Australie et ponctuellement au Royaume Uni et en Allemagne. Bien que peu répandue en Europe, cette méthode d'allocation est envisageable. Il s'agit alors de mettre en place des marchés publics demandant des services environnementaux auxquels les agriculteurs répondraient en offrant leur service, les plus intéressants étant retenus (Thoyer & Saïd, 2007).

Pour aller plus loin : Mettre en place des MHE « enchères »

Des MHE allouées sous forme d'enchères mettant en concurrence les pêcheurs permettraient de cibler ceux qui ont le rapport coûts/bénéfices environnementaux le plus efficace. Le système d'enchères permet de révéler les coûts des candidats. Par contre, l'évaluation des bénéfices environnementaux est plus problématique car il faut disposer, entre autres, d'indicateurs pertinents.

Quelle que soit la méthode d'allocation des contrats retenue, son application ne concerne pas uniquement les parties directement engagées. En effet, la mise en place des mesures implique la participation de multiples acteurs qu'il convient de prendre en compte.

4.3.2.3. Coordination avec les acteurs extérieurs

La phase expérimentale des Contrats Bleus a montré que des acteurs extérieurs aux contrats pouvaient jouer un rôle important dans le contrôle et la mise en œuvre de certaines mesures. Dans les mesures de partenariat scientifique, le rôle de chacun est bien déterminé et précisé dans le Contrat Bleu, ce qui n'est pas forcément le cas pour d'autres mesures. Certaines mesures des Contrats Bleus ont fait apparaître la nécessité de faire intervenir certains acteurs de la filière comme partenaires pour mener à bien certaines actions, sans qu'ils soient intégrés au contrat de base. Les relations avec les acteurs associés au contrôle des Contrats Bleus, tels que les halles à marée ou les Organisations de Producteurs (OP), ne sont pas toutes formelles, seules certaines sont officialisées par un contrat et une rémunération. Par exemple pour les contrats de la F2DP en Méditerranée, un contrat a été fait avec l'AMOP pour déléguer le contrôle. La mesure ramassage des déchets le montre bien. La gestion des déchets à terre ne fait pas partie des contrats et la coordination avec les acteurs extérieurs impliqués a posé des problèmes dans certaines régions, même si d'autres ont réussi à mettre en place les partenariats nécessaires à cette logistique importante. En Cornouaille par exemple, la coordination avec la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), responsable du ramassage des déchets, a été assurée, ce qui n'a pas été le cas dans d'autres régions. Cela peut s'expliquer par les frais engendrés par l'augmentation des déchets ramenés au port qui n'a pas forcément été anticipée, et pour laquelle les organismes extérieurs aux Contrats Bleus ne sont pas indemnisés.

L'absence de coordination menant à l'échec des mesures, plusieurs solutions sont envisageables pour prendre en compte ces relations (figure 13).

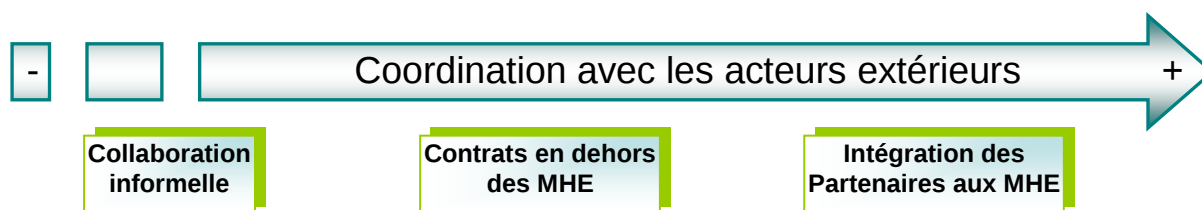


Figure 13 : degré de coordination avec les acteurs extérieurs

Dans certaines situations, une collaboration informelle est suffisante si la relation des partenaires est basée sur la confiance et les habitudes de collaboration. Par contre, elle ne garantit pas le respect des engagements et dans certaines situations il apparaît plus prudent de formaliser la relation par un contrat. Deux cas peuvent être envisagés : un contrat extérieur aux MHE ou l'intégration de ces partenariats dès la signature des MHE, les partenaires impliqués seraient alors partie prenante des contrats des MHE.

Proposition : Anticiper la logistique nécessaire à la mise en œuvre des mesures réalisées par les pêcheurs et organiser la coordination avec les acteurs extérieurs

Une formalisation sous forme de contrats n'est pas forcément nécessaire et peut même être contreproductive, car il est toujours possible de trouver des failles à un contrat qui ne peut tout prévoir (incomplétude des contrats). Il paraît plus efficace d'établir des relations de confiance, mais ce n'est pas toujours possible. Le contrat peut alors permettre d'assurer une collaboration. L'idée est alors de ne pas obliger à formaliser ces relations, mais de laisser la possibilité de le faire.

La coordination avec les acteurs extérieurs peut concerner des organismes n'appartenant pas à la filière pêche (comme la CCI pour la mesure « ramassage des déchets »), mais le plus souvent les partenariats sont développés au sein de la filière (OP, halles à marée, etc.). Ils peuvent alors participer indirectement à l'effort environnemental. Il est possible d'envisager que leur participation aille plus loin.

4.3.2.4. Bénéficiaires concernés

Aujourd'hui les dispositifs de mesures environnementales sont destinés aux producteurs. Les interactions entre la production, l'amont et l'aval pourraient être prises en compte dans le développement de mesures halio-environnementales. En effet, la plupart des mesures de diversification envisageables dans le cadre de MHE demandent une collaboration avec des acteurs autres que les professionnels de pêche, mais travaillant dans la filière. Des MHE-filières pourraient être développées. Il s'agirait de mesures associant dans une logique de projets les producteurs à un ou plusieurs acteurs de l'amont ou de l'aval. Des mesures pourraient permettre d'améliorer l'impact environnemental de la filière par des investissements environnementaux ou l'indemnisation de pratiques (figure 14).

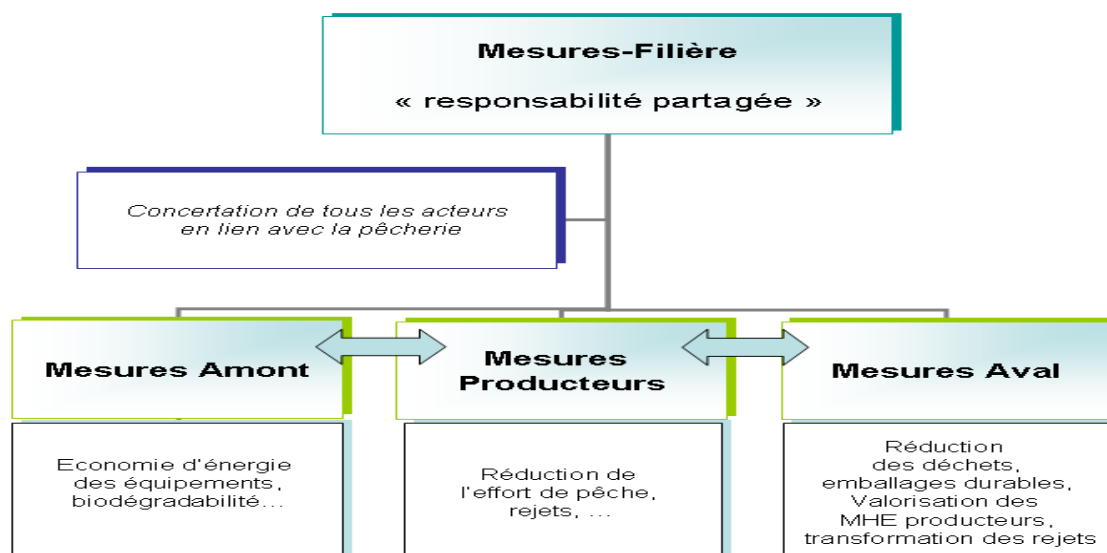


Figure 14 : scénario de MHE "filiale"

Les économies d'énergies, la gestion des déchets sont des enjeux communs aux différents échelons de la filière. De plus, il est possible d'imaginer des MHE-filières pour des engagements liés à la valorisation des produits entrant dans une démarche de labellisation ou de certification environnementale. En effet, cet objectif implique la participation des acteurs en aval (mareyeurs, transformateurs, etc.).

Proposition : création de MHE « filière »

Les MHE « filière », correspondraient à la mise en place d'un dispositif décliné pour les différents acteurs de la filière. Une éco-conditionnalité des aides publiques devrait être introduite pour les acteurs de la filière autres que producteurs, car le FEP est un fonds structurel pour l'ensemble du secteur : le FEP soutient non seulement les producteurs, mais également les acteurs du mareyage et de la transformation, les structures qui accompagnent le secteur.

Dans tous les cas, les bénéficiaires du dispositif doivent être contrôlés pour vérifier la bonne application des mesures. Il convient alors de construire des démarches de contrôle adaptées et un barème de sanctions dissuasif.

4.3.3. Démarches de contrôle et d'évaluation

Le contrôle permet de vérifier l'effectivité de l'application des mesures et l'évaluation permet d'assurer la pertinence et l'efficacité du dispositif, tant au niveau environnemental que financier. Le rapport des deux permet de juger de l'efficacité coûts/bénéfices, mais pour que le dispositif soit crédible et incitatif, il doit être cohérent, pérenne et lisible.

4.3.3.1. Contrôle

Le contrôle est un élément complexe d'un dispositif qu'il convient d'aborder sous plusieurs angles. Cet aspect est étudié en s'intéressant tout d'abord aux méthodes de contrôle et à leur cible. Puis, les différentes sanctions qui l'accompagnent sont envisagées.

➤ Méthodes de contrôle

Dans toutes les démarches étudiées un contrôle documentaire est effectué sur tous les contractants. Par contre, pour les contrôles de terrain, la situation diffère selon les dispositifs. Contrairement aux MAE dont le contrôle est centralisé par l'ASP, le contrôle documentaire des Contrats Bleus est plus complexe. En effet, les contractants fournissent les documents exigés à leur structure porteuse qui effectue un contrôle de premier niveau avant le contrôle de deuxième niveau de l'administration. De plus, le recours aux données d'autres structures professionnelles extérieures aux Contrats Bleus n'est pas toujours utilisé. Cela a pour conséquences d'alourdir des frais de contrôle qui pourraient être simplifiés en centralisant cette tâche de contrôle administratif.

A cela s'ajoute un contrôle de terrain effectué pour les MAE par l'ASP sur un échantillon de 5% des bénéficiaires des aides. Pour les MAE, les points de contrôle sont souvent déconnectés du contenu des mesures, ils peuvent tout aussi bien concerner le respect de l'éco-conditionnalité renforcée induite pour les contractants que des contrôles spécifiques aux MAE. Mais ces derniers ne portent pas forcément sur des aspects liés aux engagements. Pour les MAquaE du FEP, le contrôle administratif concerne tous les contractants, par contre les contrôles de terrain ne concernent que 5% des bénéficiaires. Le contrôle relève de la responsabilité de la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC) qui assure la fonction d'autorité d'audit du FEP (art. 61 du R (CE) 1198/06 relatif au FEP) et prescrit la réalisation de contrôles.

Les contrôles de terrain pour les Contrats Bleus sont systématiques et à la charge des structures porteuses qui peuvent le déléguer aux acteurs locaux (OP, halles à marée, etc.), ce qui permet une meilleure acceptation de ceux-ci car ils sont réalisés par des acteurs de terrain. Pour les Contrats Bleus, le contrôle est construit spécifiquement pour chaque mesure. Les éléments de contrôle doivent être prévus et justifiés dans les contrats proposés par les structures porteuses en amont de leur application. Cette particularité lui permet d'être adapté et pertinent à chaque mesure, mais les modalités peuvent quel que peu varier d'une structure à l'autre. Mais la rigueur nécessaire à la crédibilité du dispositif entraîne de forts coûts de gestion. Cette logique est mieux adaptée à un dispositif concernant peu de contractants et dont le caractère récent implique la recherche de crédibilité trouvée dans la rigueur du dispositif.

Proposition : Rationaliser les coûts de contrôle

Les contrôles sont mis en place de façon spécifique à chaque mesure dans les Contrats Bleus. Des économies d'échelle pourraient être envisagées à ce niveau. Il faudrait tout de même que les modalités de contrôle soient pertinentes.

Actuellement, chaque structure porteuse effectue le contrôle administratif de premier niveau de ses adhérents, en centralisant cette étape, les coûts de gestion pourraient être réduits. De plus, les échanges de données avec les organismes extérieurs doivent se développer pour réduire les frais de gestion.

Au fur et à mesure que le dispositif s'installe, le contrôle des MHE pourra devenir progressivement aléatoire ou le contrôle systématique moins fréquent, jusqu'à trouver un équilibre entre la rigueur nécessaire à ce genre de dispositif et la lourdeur des contrôles. Par contre, sa réalisation par des acteurs proches des réalités du terrain est à privilégier pour une meilleure acceptation des contrôles.

Pour qu'un dispositif de contrôle soit crédible, il doit disposer d'un barème de sanctions applicables dissuasif.

➤ Sanctions

En agriculture, en cas de non respect des engagements, appelés « incidents », une pénalité est appliquée en fonction de la gravité de l'infraction, qui peut aller de la réduction à la suppression des aides. Le même système est appliqué pour les MAquaE⁵². Le système mis en place pour les MAE et les MAquaE n'est pas très dissuasif. En effet, les contractants peuvent toujours contracter en espérant ne pas être contrôlés et au pire ils ne touchent rien. La plupart du temps, quelques « incidents » mineurs réduisent la prime sans l'annuler. Par contre, le système des Contrats Bleus est différent. Après un certain nombre d'avertissements, variable selon les structures porteuses, l'adhérent est tout simplement exclu du dispositif et ne perçoit pas les aides.

Proposition : Définir les cas de fraudes et leurs sanctions

Il est nécessaire de définir un barème de sanction applicable, transparent et dissuasif. Les sanctions, tout comme le contrôle, doivent être pensées dès la mise en place des mesures. Pour être dissuasif, les contractants doivent être informés des sanctions encourues selon les fraudes exercées et que la sanction constitue une véritable pénalité.

Les contrôles permettent de s'assurer de la mise en œuvre des moyens, mais n'assurent pas le résultat environnemental de la politique. Pour en juger, il faut mettre en place un dispositif d'évaluation environnementale.

4.3.3.2. Evaluation environnementale

L'évaluation environnementale des MAE n'a pas été la priorité les premières années de mise en place du dispositif. Pour les MAE, c'est seulement en 2002 que l'Europe tente de répondre à ce manque en mettant en place le projet IRENA entre 2002 et 2005 qui développe des indicateurs de suivi dont 28 ont été retenus par la Commission Européenne, mais beaucoup de travail reste à faire dans ce domaine. Depuis la dernière période de programmation (2007-2013), les Etats membres doivent rendre des comptes en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des politiques, avec la mise en place d'un Cadre Commun de Suivi et d'Evaluation (CCSE)⁵³ et l'obligation de rapports d'évaluation biannuels.

Pour les Contrats Bleus, une évaluation économique et environnementale était prévue en partenariat avec le Réseau d'Informations et de Conseils en Economie des Pêches (RICEP), mais n'a pas encore été réalisée. De plus, les structures porteuses doivent proposer des modalités d'évaluation de manière semestrielle. Les outils d'évaluation existent mais ne sont pas encore mis en œuvre. Les contrôles du dispositif ont permis de récolter de nombreuses informations, en particulier sur l'impact économique des mesures, mais il n'y a pas de moyens alloués pour les traiter. Comme évoqué de nombreuses fois, il est primordial de travailler à la conception d'indicateurs environnementaux pertinents pour évaluer l'impact environnemental des mesures.

⁵² Circulaire DPMA/SDAEP/C2009-9606 du 21 avril 2009 relative aux « mesures aqua-environnementales » du Fonds Européen pour la Pêche (FEP)

⁵³ Rapports IRENA et manuel du CCSE consultés sur le site internet de l'Agence Européenne pour l'Environnement www.eea.europa.eu/publications

Proposition : Donner plus d'importance à l'évaluation d'un dispositif de MHE

Il est important de faire la différence entre l'évaluation, difficile à mettre en œuvre, et la projection d'impacts réalisée avant la mise en place des mesures. Dans le cas des MHE, l'évaluation pourrait se faire avant la mise en place de la mesure sur la base de projections par des études d'impacts réalisées au départ. Dans la mesure où il n'est pas possible d'isoler le facteur MHE parmi les multiples facteurs qui peuvent influencer le résultat de l'activité de pêche et de son impact sur le milieu, l'évaluation des résultats *a posteriori* est compromise. Une évaluation ex-post est tout de même nécessaire pour suivre et améliorer le dispositif.

L'efficacité de ces politiques dépend des résultats environnementaux attendus par rapport aux coûts engagés pour les réaliser (aides et coûts de gestion). Un arbitrage doit être effectué entre ces différents éléments avec des outils comme les analyses coûts bénéfices (ou analyse coûts avantages). Au-delà des problèmes déjà évoqués, liés au besoin d'indicateurs et d'évaluation monétaire du non-marchand, un autre problème se pose alors. Comment prendre en compte l'échelle de long terme des problématiques environnementales ? C'est une question essentielle de ce type d'analyse où les conséquences de long terme ont moins de poids que celles présentes ou proches. En effet, les enjeux environnementaux exigent des échelles de temps longues, souvent en contradiction avec le temps économique ou politique. L'efficacité des dispositifs peut alors souffrir de ce décalage.

4.3.3.3. Lisibilité et cohérence des politiques

L'efficacité peut être évaluée en étudiant le rapport entre coûts et bénéfices environnementaux, mais la pertinence du dispositif dépend aussi largement de critères institutionnels, parmi lesquels la pérennité et la lisibilité des dispositifs et leur cohérence avec les autres politiques. L'expérience montre que les objectifs politiques ne correspondent pas forcément aux ambitions environnementales.

A la différence de la plupart des Etats européens, en France, de nombreux dispositifs de MAE se sont succédés laissant planer le doute sur la pérennité de ces politiques, doute qui n'incite pas les exploitants à s'engager. L'incertitude autour de la pérennité des Contrats Bleus a les mêmes effets. A cela s'ajoute le fait que les MAE ont souvent été détournées de leurs objectifs environnementaux pour répondre à d'autres objectifs, comme par exemple un soutien au revenu compensant la perte d'autres aides, alors que les MAE entraînent de forts coûts de transaction comparés aux aides versées et ne sont donc pas un bon instrument de soutien au revenu (Dupraz & Pech, 2007). A leur mise en place, les MAE furent présentées comme des mesures d'accompagnement de la réforme du premier pilier de la PAC en 1992. De plus, les effets des MAE sont en contradiction avec ceux du premier pilier qui prédomine toujours (Mollard *et al.*, 2003). Pour les Contrats Bleus, cette incohérence entre les objectifs affichés et les réelles motivations à l'origine se retrouve, même s'ils semblent aujourd'hui déconnectés des problèmes d'augmentation du prix du gazole.

Même s'il peut y avoir un intérêt à court terme, ce décalage entre les objectifs affichés et les motivations réelles peut-être préjudiciable à long terme. En effet, la recherche d'intérêts autres qu'environnementaux brouille la lisibilité du dispositif qu'il est difficile de rétablir ultérieurement. Il semble plus efficace d'avoir de réelles ambitions stables, appuyées par un soutien de la société, comme c'est le cas en Suisse où une politique d'agriculture durable cohérente a été validée par un référendum populaire. Ce n'est plus alors une politique compensant en partie les effets d'un système agricole maintenu, mais une véritable nouvelle orientation vers une agriculture durable.

Proposition : Mettre en place un dispositif cohérent tenant compte des enjeux environnementaux de long terme

Pour s'assurer de l'efficacité de la politique il est préférable de la construire dans une optique de long terme correspondant à l'échelle des enjeux environnementaux et cela implique un véritable choix de société. Dans l'idéal, une telle démarche devrait être privilégiée pour la construction d'un dispositif de MHE. Un dispositif cohérent et pérenne assurerait la lisibilité du dispositif et sa crédibilité auprès des bénéficiaires et ainsi favoriserait l'incitation à contracter.



Dans cette partie, les multiples éléments qui composent un dispositif de contractualisation ont été étudiés à travers trois catégories de caractéristiques, les caractéristiques des contrats, les acteurs en lien avec le dispositif et les démarches de contrôle et d'évaluation. Cette grille d'analyse a permis de faire ressortir la complexité d'un dispositif de contractualisation et les différents mécanismes qui permettent de l'optimiser.

Conclusion

Ce travail exploratoire sur le concept de mesure halio-environnementale s'inscrit dans la volonté de la Région Bretagne qu'un dispositif d'aides éco-conditionnées soit intégré à la future politique européenne. L'objectif en réalisant ce travail était de tirer les leçons des expériences de contractualisation environnementale entre les pouvoirs publics et les professionnels des secteurs primaires afin de faire des propositions pour le développement de mesures halio-environnementales. Les différentes expériences ont été étudiées en s'attardant particulièrement sur les MAE en agriculture et les Contrats Bleus proposés aux pêcheurs français. L'intérêt des MAE est l'existence d'un véritable recul sur ce genre de politiques qui n'existe pas dans les autres secteurs. En effet, le retour d'expériences des Contrats Bleus est limité par le caractère récent de l'initiative, mais il est primordial car c'est le premier dispositif de contractualisation pour le secteur des pêches. L'étude des initiatives existantes de contractualisation environnementale a permis de réaliser une analyse comparative des caractéristiques des différents dispositifs. De cette analyse ont été tirées des pistes de réflexion et des propositions sur les caractéristiques que pourrait prendre un dispositif de MHE pour le secteur des pêches. Les caractéristiques ont été étudiées en distinguant trois catégories : les caractéristiques des contrats, le rôle et la place des différents acteurs dans le dispositif et les démarches de contrôle et d'évaluation accompagnant les dispositifs.

Dans l'optique d'un dispositif de MHE intégré à la prochaine programmation du FEP, le scénario le plus probable est un dispositif ressemblant beaucoup aux systèmes de contractualisation déjà développés en Europe, c'est-à-dire basé sur une obligation de moyens à mettre en œuvre et l'indemnisation des pratiques. Mais cette éventualité implique de nombreuses limites liées à l'outil du contrat. En effet, ce choix découle du manque d'information des pouvoirs publics, qui pour limiter les coûts de gestion proposent des contrats standards. Avec une prime uniforme pour tous les contractants, ceux qui ont le moins de coûts contractent et ont une véritable incitation financière. Un tel dispositif vise alors les professionnels qui ont le moins d'efforts à faire, ce qui ne maximise pas l'impact environnemental de la mesure. De plus, avec une obligation de moyens pour les contractants, il n'existe aucune certitude sur les résultats environnementaux. Il est alors possible d'envisager les alternatives possibles permettant de répondre aux enjeux de la contractualisation. Les mécanismes doivent permettre de contourner le problème informationnel des pouvoirs publics et assurer l'efficacité environnementale du dispositif en maximisant le rapport entre les résultats et les coûts engagés.

Le choix et l'organisation des caractéristiques retenues dans la dernière partie découlent des réflexions nourries au cours du stage et n'ont pas la prétention de couvrir tous les aspects du sujet. De plus, les caractéristiques étudiées auraient pu être abordées différemment. En effet, les résultats comportent une part de subjectivité dans la mesure où ils découlent d'une démarche plutôt qualitative que quantitative. De plus, cette étude s'intéresse aux caractéristiques générales de la mise en place de MHE, elle n'a en aucun cas vocation à faire des propositions techniques sur le contenu des mesures. Des mesures pertinentes ne peuvent être développées qu'en collaboration entre la communauté scientifique et les professionnels de la pêche.

Autant pour le développement de Contrats Bleus que pour celui d'un dispositif de MHE généralisé à l'échelle européenne, il est important d'estimer l'intérêt des pêcheurs pour les MHE pour avoir une idée du nombre de participants potentiels et de ce qu'ils seraient prêts à faire. Cette question de la perception des MHE par les pêcheurs est abordée par des études récentes sur la diversification des activités de pêche. Au-delà du secteur professionnel, il est important d'évaluer la perception des MHE par le reste de la société. Dans quelle mesure une forme d'éco-conditionnalité légitimerait-elle les aides à la pêche ? Pour favoriser cette légitimité, les MHE doivent correspondre aux attentes et aux objectifs de la société.

L'inscription d'un dispositif de MHE dans le futur FEP, issu de l'actuelle réforme, est un enjeu essentiel car elle permettrait de généraliser les bonnes pratiques de pêche en Europe, de donner une meilleure visibilité aux dispositifs et de renouveler le fonctionnement du FEP en permettant une véritable évaluation environnementale des aides au secteur. Les mesures halio-environnementales pourraient participer à la réalisation de l'objectif européen d'amener les pêcheries au Rendement Maximal Durable à l'horizon 2015⁵⁴.

⁵⁴ Le Rendement Maximal Soutenable (RMS), encore appelé Rendement Maximal Durable (RMD) ou en anglais, Maximum Sustainable Yield (MSY) est la plus grande quantité de biomasse que l'on peut extraire en moyenne et à long terme d'un stock halieutique dans les conditions environnementales existantes sans affecter le processus de reproduction. (Définition de l'Ifremer)

Bibliographie

AFIP - Association de formation et d'information pour le développement d'initiatives rurales (2001) Agriculteurs et acteurs locaux autour d'un contrat territorial. *Transrural initiatives*, 197, 16p.

Aumand A. (2004). La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC. *Les documents de travail de l'Iddri*, 3, 21p.

Barbut L., Baschet J.F. (2005). L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement. *Notes et Etudes Economiques*, 22, pp. 37-68.

Bazin G., Kroll J. (2002). La multifonctionnalité dans la Politique Agricole Commune : projet ou alibi ? In: Colloque de la SFER, Paris Institut National Agronomique, 21-22 mars 2002, 15p.

Bonnal P., Losch B., Bainville S. (2000). Points de repères sur la multifonctionnalité de l'agriculture : les dimensions nationales et internationales du débat. In: Actes du séminaire, Guadeloupe, 21-24 novembre 2000, 8p.

Bonnieux F. (1998). La production d'aménités par l'agriculture : difficultés et limites de l'approche contractuelle. In: Séminaire sur la multifonctionnalité et la durabilité de l'agriculture, Tänikon, Suisse, 29 et 30 avril 1998, 17p.

Bonnieux F., Desaignes, B. (1998). Economie et politiques de l'environnement. Dalloz, Paris, 328p.

Bontems P. (2008). Mise en œuvre et acceptabilité des politiques contractuelles agro-environnementales, Rapport Final Programme S3E 2004, 30p.

Burrel A. (2003). Multifonctionnalité, considérations non commerciales au cycle de Doha. *Economie Rurale*, 273-274, pp. 13-29.

CNPMEM (2009). Contribution du CNPMEM au Grenelle de la Mer, 32p.

Coase R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(1), pp. 1-44.

Commission Européenne (2004). Code européen de bonnes pratiques pour une pêche durable et responsable. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 15p.

Cour des Comptes Européenne (2008). La conditionnalité est-elle une politique efficace ? Rapport spécial n°8, 64p.

Dales J. (1968). Pollution, property and prices : an essay in policy-making and economics. University of Toronto Press, 128p.

Deverre C., de Sainte Marie C. (2008). L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires ? *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 89, pp. 83-104.

Dobremez L., Perret E. (1998). Les opérations locales agri-environnement en France : conditions d'élaboration et évaluation. *Ingénieries - EAT*, 14, pp. 17-28.

Doussan I., Dubois J. (2007). Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'union européenne : des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale. 347 p.

Dupraz P., Latouche K., Turpin N. (2007). Programmes environnementaux en présence d'effets de seuils. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 82-83, pp. 5-32.

Dupraz P., Pech M. (2007). Effets des mesures agri-environnementales. *Inra Sciences Sociales*, 2-3, 6p.

FAO (1995). Code de conduite pour une pêche responsable. Rome, FAO, 46p.

Fargier J., Mestelan P., Mougey T., de Sainte Marie C. (2009). MAET« Prairies fleuries » : État d'avancement de la mise en oeuvre de l'engagement unitaire expérimental Herbe_07 « Maintien de la richesse floristique d'une prairie naturelle » dans les territoires de l'Hexagone, 71p.

Gervasoni V. (2003). Les outils de la PAC (CTE, CAD, MAE), portée et limites. In: Journée d'étude et d'échange organisée par la SFDE, Strasbourg, le 22 mai 2003, 14p.

Lapouyade B. (2002). Le CTE "Aquaculture en marais maritimes nord médocains". *Zones Humides Infos*, 36, pp. 24-25.

Laurent C., Rueda C., Vounouki E. (2002). Multifonctionnalité et éligibilité des aides PAC dans l'UE. *Economie Rurale*, 268-269, pp. 144-158.

Lavoux T., Tuddenham M., Racapé J. (1999). Premier bilan des mesures agri-environnementales européennes (1993-1998). *Les données de l'environnement, IFEN*, 50, 4p.

Le Bihan V., Perraudeau Y. (2002). Les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) en aquaculture : illustration d'une logique environnementale et économique complémentaire "à la française". In: Communication à la XIVème conférence de l'AEFE, Faculté d'économie, Université d'Algarve, Portugal, 14p.

Leger F. (2000). Les CTE : une approche contractuelle fondée sur la reconnaissance de la localité. Actes du séminaire, 21-24 novembre 2000, Bouillante, Guadeloupe, 15p.

Lepage D. (2006). Influence des structures de gouvernance sur l'efficacité des Mesures Agro-Environnementales : le cas de la Basse-Normandie, mémoire.

Lesueur M., Boude J.P., Le Goffe P. (2006). La multifonctionnalité des pêches maritimes et des cultures marines à la lumière de la multifonctionnalité de l'agriculture, Atelier international " Régulation de l'accès aux ressources marines vivantes dans la zone côtière : expériences internationales et perspectives pour la Bretagne ", 20- 21 janvier 2006, IUEM, Brest, 33p.

Macher C. (2008). Productions jointes et mesures de gestion des pêcheries mixtes : application à la pêche chautière langoustinière du golfe de Gascogne, doctorat Sciences Economiques, UBO, Brest, 401p.

Malgrange B. (septembre 2009). Identification, analyse et mise en valeur des initiatives de gestion, de préservation et de valorisation des ressources mises en oeuvre par les pêcheurs en Bretagne, mémoire Expertise et gestion de l'environnement littoral, IUEM-UBO, Brest, 163p.

Martin J., Dross M., Acker H., Schönherr N., Smit J. et al. (2009). Les conséquences des négociations à l'OMC et des autres discussions commerciales sur le secteur des pêches, Parlement européen, 138p.

Merrien V., Lesueur M., Boude J.P., Folliard G. (2009). Diversification des activités de pêche en Bretagne : acceptabilité et conditions de développement. Rapport d'étude. Cellule Etudes et Transfert du Pôle halieutique, AGROCAMPUS OUEST, 72p.

Mestelan P., Agreil C., de Sainte Marie C., Meuret M., Mailland-Rosset S (2007). Mise en place d'une contractualisation agri-environnementale basée sur le respect de résultats écologiques

mesurables. Le cas des surfaces herbagères du PNR du Massif des Bauges. In: Rencontres autour des Recherches sur les Ruminants, session Elevage et Environnement, Paris, 5-6 décembre 2007, 5p.

Mestelan P., de Siente Marie C. (2007). Rapport de synthèse du voyage d'étude : programme MEKA "prés fleuris" du Land de Bade Wurtemberg, Parcs naturels régionaux de France, 36p.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2001). Dossiers techniques du ministre n°19 : Aquaculture, conchyliculture, pisciculture... le CTE de la terre à la mer, 4p.

Ministère de l'agriculture et de la pêche (2007). Conditionnalité et mesures agroenvironnementales 2007, 14p.

Mollard A., Chatellier V., Codron J.M., Dupraz P., Jacquet F. (2003). L'agriculture contre l'environnement ? Diagnostic ; solutions et perspectives économiques. *Annales des Mines* , 30, pp. 37-59.

OCDE (2006). Les aides financières au secteur de la pêche : leurs répercussions sur le développement durable, 411p.

OCDE (2001). Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique, 172p.

Perrings C., Pearce D. (1994). Threshold effects and incentives for the conservation of biodiversity. *Environmental and Resource Economics*, 4, pp. 13-28.

Pigou A. (1920). The economics of welfare. Macmillan.

Plavinet J.P. (2004). De l'État-fusible comme système de gouvernance en matière de politique agricole. Le point sur les mesures agro-environnementales dans le contexte français. *Économie rurale*, 281, pp. 81-89.

Rosenwald F. (2009). Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006. *Notes et études socio-économiques*, 33, pp. 41-66.

Région Bretagne (2010). Réforme de la Politique Commune de la Pêche, propositions de la Région Bretagne : la pêche et l'aquaculture face aux défis du XXI^e siècle, 78p.

Smith A. (1776). Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations, livre iv, ch. 2.

Thoyer S., Saïd S. (2007). Mesures agri-environnementales : quels mécanismes d'allocation ? In: La documentation française P, editor. Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'union européenne. pp. 121-150.

Trassard M. (2001). Le bassin versant de la ria d'Etel : CTE collectif. *BIMA*, 37, 3p.

Vermersch D. (2001). La multifonctionnalité : mise en oeuvre du cadre analytique de l'OCDE : une revue de la littérature en France, 25p.

Vojtech V. (2010) Les mesures prises face aux problèmes agro-environnementaux. OCDE, 48p.

Références réglementaires par ordre chronologique

Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957

Article L311-1 du Code Rural relatif à la définition des activités agricoles

Règlement (CEE) no 797/85 du Conseil du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture

Règlement (CEE) no 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole

Arrêté du 8 novembre 1999 relatif au montant des aides accordées aux titulaires de contrats territoriaux d'exploitation

Circulaire n° C99-7030 du 17 novembre 1999 sur la mise en œuvre des CTE, Ministère de l'agriculture et de la pêche

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Décret n° 2003-675 du 25 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural

CE, 19.04.2006, JO Union européenne (C91/30)

Règlement (CE) N° 1198/2006 du 27 juillet 2006 du Conseil relatif au Fonds Européen pour la Pêche

Plan de Développement Rural Hexagonal 2007-2013.

Plan Stratégique National (PSN) et le Programme Opérationnel (PO) pour la France sur la période 2007-2013

Fiche « mesures aqua-environnementales » associée au Programme Opérationnel 2007-2013 pour la France

Plan pour une Pêche Durable et Responsable (PPDR)
Récapitulatif des mesures de ce plan disponible en ANNEXE V

Circulaire DPMA/SDPM/C2008-9615 du 26 mai 2008 relative à l'attribution d'une aide sociale exceptionnelle aux marins pêcheurs salariés

Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

Cahier des charges national de la DPMA pour les Contrats Bleus pour la période 2008-2009

Circulaire DPMA/SDAEP/C2009-9606 du 21 avril 2009 relative aux « mesures aqua-environnementales » du Fonds Européen pour la Pêche (FEP)

Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages

Articles 107 à 109 du Traité de Lisbonne ou Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (anciens articles 87, 88, 89 Traité Constitutionnel Européen)
Disponible en ANNEXE VIII

Arrêté n° 10/026 de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt relatif à la mise en œuvre des mesures aqua-environnementales régionalisées du Fonds Européen pour la Pêche (FEP) du 16 février 2010

Loi du 6 avril 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne

Circulaire de la DPMA n° 0883 du 8 avril 2010 relative à l'appel à projets de Contrats Bleus et au cahier des charges pour le second semestre 2010

Fiche de programmation du CNP - Contrats Bleus - pour le second semestre 2010 (6 juillet 2010)
Disponible en ANNEXE X

Sources Internet utilisées

Rapports IRENA et manuel du CCSE consultés sur le site internet de l'Agence Européenne pour l'Environnement

www.eea.europa.eu/publications

Note d'information du F2DP du 19 juin 2008

http://www.cobrenord.com/resources/F2DP_20080619.pdf

Compte rendu de réunion du CNPMEM du 20 mars 2008

<http://www.comite-peches.fr/site/index.php>

Site de Bingo Die Umwelt Lotterie - Schleswig-Holstein

<http://www.projektfoerderung.de/>

Liste des bénéficiaires du FEP au 15 juin 2010

<http://www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/5291/29579/version/1/file/Beneficiaires%20FEP%20juin%202010.xls>

Données agricoles

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/>

Exemples de Contrats Bleus

<http://piratesdesbrisants.free.fr/>

<http://www.cobrenord.com/8.html>

<http://www.bm-webdesign.com/clpmempaimpol/spip.php?article734>

<http://www.comitedespeches-guilvinec.fr/spip.php?article213>

Informations générales sur la PAC et la PCP

http://ec.europa.eu/index_fr.htm

<http://www.touteleurope.eu/fr>

<http://europa.eu/>

Règles de l'organisation mondiale du commerce

http://www.wto.org/French/docs_f/legal_f/14-ag.pdf

http://www.wto.org/French/docs_f/legal_f/ursum_f.htm#aAgreement

Evaluation ex-ante du PDRH

http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/52-ex-ante-Rapport_final-nov2006_cle0955a8.pdf

Articles de presse

« Pêche, les contrats bleus lancés cette semaine », Le Télégramme, 10/06/2008

« Contrats bleus. Dans l'attente de nouvelles garanties », Le Télégramme, 29/11/2008

« Contrats bleus. Ar Mor Glaz regroupe 247 chalutiers », Le Télégramme, 22/06/2009

« L'éolien profitera aux pêcheurs », Le Marin, 09/07/2010

Composition du comité de pilotage

AGROCAMPUS OUEST

Carole Ropars, maître de conférences, Département économie rurale et gestion

Marie Lesueur, ingénieure d'études, Pôle halieutique

Laura-Mars Hénichart, ingénieure d'études, Pôle halieutique

Jean-Pierre Boude, professeur, Pôle halieutique

Région Bretagne

Aurore Davaine, chef du service pêche et aquaculture

Aude Körfer, chargée de mission

Catherine Yerlès, service agriculture

INRA

Pierre Dupraz, directeur de recherche

DIRM NAMO

Jean-Philippe Quitot, administrateur de 1ère classe des affaires maritimes

Liste des personnes rencontrées ou contactées

Entretiens

Les guides d'entretiens sont en ANNEXE I

Personne	Fonction	Organisme	Date	Moyen
Jean-Philippe Quitot	Administrateur de 1ère classe des affaires maritimes	DIRM NAMO	19/04/2010	Rencontre
Delphine Monnier	Responsable des Contrats Bleus	F2DP	18/05/2010	Téléphone
Philippe Le Moigne	Président de la coopérative Ar Mor Glaz	Ar Mor Glaz	19/05/2010	Rencontre
Aurélie Dessein	Responsable qualité	AMOP	27/05/2010	Téléphone
Laetitia Gaulier	Chargée de mission	CRPMEM	16/06/2010	Rencontre
Laurent Nicolle	Directeur délégué du FROM Nord	Cap Horizon	19/06/2010	Téléphone

Mails

Morgan Priol (DRAAF)

Sonia Gachelin (SRC Bretagne Sud)

Véronique Le Bihan (Université de Nantes)

ANNEXES

ANNEXE I : guides des entretiens réalisés

➤ Guide d'entretiens pour les porteurs de Contrats Bleus

1. Origine du projet

- Les Contrats Bleus sont nés à l'initiative des professionnels, comment cette mise en place s'est-elle passée ?
- Au-delà du secteur des pêches, cette démarche a-t-elle fait l'objet d'une concertation ? Si oui, quels étaient les acteurs concernés ? Quel rôle et quelle vision pour chacun ? Sinon, pourquoi ?
- Sur la période 2008-2009, il était possible que plusieurs contrats de porteurs différents soient proposés pour les mêmes pêcheries, comment se passait cette cohabitation ? Pouvez-vous m'en donner un exemple ?
- L'approche et les motivations sont-elles les mêmes selon les différents porteurs ?
- Combien de projets ont-été proposés à la DPMA, et combien ont-été retenus ?

2. Caractéristiques des contrats et des mesures

- La durée de 1 an des Contrats Bleus vous paraît-elle pertinente ? Sinon, quelle durée envisageriez-vous dans l'idéal ? et pourquoi ?
- Les Contrats Bleus vont-ils réellement au-delà de la réglementation ?
- Les Contrats Bleus sont-ils utilisés pour anticiper la réglementation ?
- Quelles sont les mesures les plus contractées ? Pourquoi ? (et inversement)
- Après signature, comment se passe la mise en œuvre ? Qui suit la mise en œuvre sur le terrain, les réunions avec les professionnels ? Quelles difficultés sont rencontrées ?
- J'ai identifié trois mesures rejetées par l'Union Européenne. Deux sont liées à la limitation de l'effort de pêche : temps à quai et réduction du nombre de jours en mer. Ont-elles été rejetées car elles pouvaient être financées par d'autres mesures du FEP ?

Une autre concerne l'arrêt de l'utilisation de chalut jumeau qui ne sera indemnisée que si l'utilisation antérieure de cette pratique est avérée. Celle-ci a été rejetée car elle n'impliquait pas forcément de réels changements. D'après vous est-ce que d'autres mesures acceptées constituent une forme de reconnaissance des pratiques existantes ?

Y a-t-il à votre connaissance d'autres mesures rejetées ? Si oui, lesquelles ? Pour quelles raisons ?

3. Contrôle, suivi et évaluation

- Quelles sont les procédures de contrôle ?
- Quels acteurs extérieurs sont impliqués dans le contrôle ? Pour quel rôle ? Comment sont-ils rémunérés ?
- Le contrôle semble généralement avoir été pensé dès l'élaboration des mesures, est-ce une volonté de votre part pour gagner en crédibilité ou est-ce une volonté de l'administration ?

- Après cette première période d'application, les modalités de contrôle paraissent-elles pertinentes ?
- Qu'en est-il du partenariat avec le RICEP pour l'évaluation et le suivi de ces dispositifs ? A-t-il réalisé des analyses coûts-bénéfices comme annoncé ? Les documents sont-ils disponibles ?
- Le contrôle pose-t-il des problèmes d'acceptation de la part des pêcheurs ? Est-ce un frein pour les contractants ?

4. Financement et indemnisation

- Quelle est la procédure d'indemnisation ?
- Le paiement des indemnisations semble avoir été confronté à beaucoup de problèmes de délai, comment l'expliquer ?
- Serait-il souhaitable que les Contrats Bleus subventionnent des investissements ? Pourquoi n'est-ce pas le cas ?
- Les indemnisations sont calculées par rapport à des chiffres d'affaires moyens. Sont-elles réajustées par rapport au chiffre d'affaires effectif du navire ? Ont-ils réellement bénéficié des indemnisations prévues ou peuvent-ils ne rien gagner s'ils ne subissent pas de perte de chiffre d'affaires ? Si oui, comment justifier cela alors que la variation de chiffre d'affaires peut-être due à d'autres raisons ?
- L'indemnisation est au profit des patrons, mais l'intéressement des pêcheurs est possible, cette pratique est-elle courante ? (quelle proportions des armements sont concernés ?) Qu'en pensez-vous ? L'encouragez-vous ?
- En agriculture ou pour les autres mesures du FEP, les paiements se font directement aux contractants par le biais de l'ASP, pourquoi est-ce différent pour les Contrats Bleus ?

5. Budgets prévus et réalisés, répartition par mesures et par contrats

Par exemple pour l'année 2009 :

- Quel était le budget global alloué ? Pour combien de contractants potentiels ?
- Au final, combien ont réellement contracté ? Quel a été le budget réalisé ?
- Serait-il possible de connaître la répartition des budgets par mesure ou par contrat ?
- Qu'en est-il des frais de gestion ?

6. Bilan de l'expérience

- Pour vous, quels sont les points positifs et négatifs des Contrats Bleus ? Quelles sont les satisfactions ou les regrets que vous pouvez émettre sur ce sujet ?
- Pour vous quelles seraient les caractéristiques d'aides efficaces à la pêche par rapport aux objectifs ou aux mécanismes à mettre en place ?
- La contractualisation volontaire a souvent un impact pédagogique, les Contrats Bleus ont-ils réussi à modifier la vision du problème en passant de subventions de compensation du prix du gazole, à une vision de minimisation de l'impact environnemental ?
- Quelles pourraient être les solutions pour pérenniser le système ?

7. Appel à projet pour le second semestre 2010

- Allez-vous répondre à l'appel à projet ? Dans tous les cas : pour quelles raisons ? Si oui, quelles différences par rapport à la période précédente ?

- Que pensez-vous des changements pour 2010 ?
 - o Système d'appel d'offre
 - o Indemnisation prioritairement au temps de travail au lieu de la perte de chiffre d'affaires
 - o Indemnisation plafonnée à 5% du chiffre d'affaires au lieu de 10%
 - o Un projet par pêcherie avec au moins 10 navires par pêcherie
- A terme quel rôle jouerait les structures porteuses dans l'optique d'une contractualisation directe entre les pêcheurs et les pouvoirs publics ?
- Quels sont les changements et les innovations du côté des porteurs de projets pour 2010 ?

➤ **Guide d'entretien pour la DIRM**

1. Origine du projet

- Apparus dans un contexte de crise, les Contrats Bleus ont été présentés comme une réponse à la hausse du prix du carburant. Quelle est la position des pouvoirs publics et en particulier de votre administration par rapport à ça à l'origine ? Cette position a-t-elle évolué ? Les motivations ont-elles évolué vers des objectifs plus environnementaux ?
- Ont-ils remplis leur rôle par rapport à cet objectif initial ? Ou par rapport à d'autres objectifs ?
- La circulaire du 8 avril ne parle que de 2010-2011, le système sera-t-il renouvelé après ?
- Les projets sont déposés à la DRAM ou à la DPMA pour être examinés par COREPAM ou CNP (selon qu'ils sont régionaux ou nationaux). Quel autre rôle ont joué les affaires maritimes en région pour la mise en place des Contrats Bleus ? Cela représente-il des coûts de gestion importants ?

2. Financement et indemnisations

- La répartition du financement semble être de l'ordre de 80% à la charge de l'Etat et 20% à celle du FEP. D'autres acteurs peuvent-ils y contribuer, comme par exemple les collectivités territoriales ? Cette possibilité est confirmée dans la circulaire du 9 avril sur la mise en place des Contrats Bleus pour 2010.
- Le paiement des indemnisations semble avoir été confronté à beaucoup de problèmes de délai, comment l'expliquer ?
- Les indemnisations sont calculées par rapport à des CA moyens, sont-elles réajustées par rapport au CA effectif du navire ? Ont-ils réellement bénéficié des indemnisations prévues ou peuvent-ils ne rien gagner s'ils ne subissent pas de perte de CA ? Si oui comment justifier cela alors que la variation de CA peut-être due à d'autres raisons ?
- Ces indemnisations sont au profit des patrons, cela ne pose-t-il pas un problème de ne pas intéresser l'équipage ? Est-ce que ça aurait été accepté s'il n'y avait pas eu, en parallèle de la mise en place des Contrats Bleus, des aides sociales pour les marins ?

3. Caractéristiques des contrats et des mesures

- La durée très courte de l'engagement (de 6 mois à 1 an) vous paraît-elle pertinente ? Est-ce du au manque de visibilité économique à moyen terme spécifique à la pêche ? Ou au fait que ce dispositif soit une sorte d'expérimentation ?

- Quelle marge entre les Contrats Bleus et la réglementation en vigueur, vont-ils réellement au-delà ? Sont-ils utilisés pour anticiper de nouvelles réglementations ?
- Impliquent-ils forcément des changements de pratiques ou peuvent-ils dans certains cas constituer une sorte de reconnaissance des pratiques existantes ? Quelles implications pour l'éligibilité de ces mesures ?
- Ai-je manqué certains porteurs de projet ? Pour l'instant : Ar Mor Glaz, F2DP, CRPMEM et From Nord. Qu'en est-il de la fusion From Nord et CME, créant une structure porteuse des CB ?

4. Bilan de l'expérience

- Pour vous quels sont les défauts et les points positifs des Contrats Bleus ?
- Pour vous quelles seraient les caractéristiques d'aides efficaces à la pêche par rapport aux objectifs ou aux mécanismes à mettre en place ?
- La contractualisation volontaire a souvent un impact pédagogique, les CB ont-ils réussi à modifier la vision du problème en passant de subventions de compensation du prix du gazole, à une vision de minimisation de l'impact environnemental ?
- L'émergence et le portage de ces contrats dans le secteur professionnel ont-ils été un succès ? Cette démarche est-elle perçue comme pertinente ? Reviendra-t-on sur cette vision si un autre dispositif est mis en place ? Seront-ils plus portés par l'administration par la suite ?
- Quelle place pour la concertation avec d'autres acteurs ?

5. Quelles suites ?

- Est-il question de mettre en place des dispositifs similaires de contractualisation dans la nouvelle réforme de la PCP ? Si oui, quelles orientations/évolutions ?

6. Demande de documents et d'information

- Pourriez-vous me fournir des documents récapitulatifs des budgets prévus et des réalisations effectives (y compris des coûts de gestion) de cette politique pour les différents porteurs de projets ?

ANNEXE II : Chronologie de la Politique Agricole Commune (PAC)

Années	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Réglementation en Europe	Directive Nitrates	Directive Habitats				Conférence de Cork			Accords de Berlin (Agenda 2000)
Réformes PAC		Réforme Mac Sharry de la PAC							Deuxième pilier, éco-conditionnalité
Périodes de programmation		Règlement européen agricole environnemental							
Réglementation en France									
Dispositifs en France									

[illegible]

ANNEXE III : Part des principaux types d'actions dans les paiements relatifs aux MAE engagées à partir de 2000

Intitulé de la MAE	Montant des dépenses en millions d'euros	Part de la mesure dans le budget total
Gestion extensive des surfaces en herbe	1 172,3	48,8 %
Réutiliser les milieux en dynamique de déprise	215,1	8,8 %
Conversion à l'agriculture biologique	182,2	7,5 %
Modifier les traitements phytosanitaires	130,8	5,4 %
Entretien et réhabilitation des éléments fixes	119,6	4,9 %
Allonger la rotation et diversifier les cultures	103,6	4,2 %
Modifier la fertilisation	98,4	4,0 %
Autre	419,0	17,2 %
Total	2 441,0	100 %

Source : (Rosenwald, 2009), tableau MAAP/SSP/SDPE à partir de données de l'ODR

ANNEXE IV : mesures agro-environnementales de la programmation 2007-2013

Source : Plan de Développement Rural Hexagonal 2007-2013, Tome 2, Chapitre 5, Point 5.3.2.1.4 : Mesure 214 : paiements agro-environnementaux. Pp. 191-239.

Ce dispositif relatif aux paiements agro-environnementaux se déclinent en 9 mesures : 2 mesures nationales, 6 mesures déconcentrées non nécessairement zonées et 1 mesure déconcentrée et zonée composée de trois volets.

1. Mesure généralisée en faveur de la biodiversité dans les zones herbagères qui correspond à l'ancienne « Prime à l'herbe » qui vise les systèmes d'élevage à base d'herbe.
2. Mesure agro-environnementale pour la diversification des assolements en cultures arables, équivalente de l'ancienne mesure « rotationnelle » qui vise les agriculteurs des zones de grandes cultures qui s'engagent à diversifier leurs cultures.
3. Système fourrager polyculture élevage économe en intrants. Cette mesure s'adresse aux exploitations en polyculture-élevage, et peut quasiment être perçue comme une mesure de reconnaissance de ce système de production.
4. Conversion à l'Agriculture Biologique (AB)
5. Maintien en AB
6. Protection des races menacées
7. Préservation des ressources végétales menacées de disparitions
8. Amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles
- 9. Mesures agro-environnementales territorialisées**
 - o Enjeu « Natura 2000 »
 - o Enjeu Directive Cadre sur l'Eau (DCE)
 - o Autres enjeux à déterminer localement

ANNEXE V : Tableau récapitulatif des différents dispositifs

	CTE	MAquaE	Contrat Bleu	MAE
Secteurs concernés	Agriculture, aquaculture	Aquaculture	Pêche	Agriculture, aquaculture
INDEMNISATIONS	Indemnisation des pratiques Financement d'investissement	Indemnisation des pratiques	Indemnisation des pratiques	Indemnisation des pratiques
Durée d'engagement	5 ans	5 ans	1 an	5 ans
Financement	100% Etat	50% Etat 50 % FEP	80% Etat 20% FEP	45% Etat 55% FEADER
Bénéficiaires	Ouvert à tous	Sélectionnés ou ciblés	Ouvert à tous	Ouvert à tous
Domaines	Trois piliers développement durable	Environnement	Environnement	Environnement

ANNEXE VI : Plan pour une Pêche Durable et Responsable dit « Plan Barnier » (2008)

Document disponible à l'adresse suivante :

http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/peche_durable_plan_0116.pdf

Le plan pour une pêche durable et responsable propose quinze mesures réparties dans quatre chapitres:

- **un chapitre écologique et halieutique** : optimiser la gestion de la ressource halieutique ;
- **un chapitre social** : renforcer l'attractivité du secteur de la pêche ;
- **un chapitre économique** : vers un développement durable de la pêche française ;
- **un chapitre sécurité** : renforcer la sécurité des pêcheurs.

Chapitre 1- Optimiser la gestion des ressources halieutiques

Mesure 1 Réformer et optimiser la gestion de la ressource

Mesure 2 Renforcer la connaissance scientifique de l'état des ressources halieutiques

Mesure 3 Améliorer la sélectivité des engins de pêche

Mesure 4 Installer le Conseil Prospectif et de Stratégie de la Pêche Maritime (CPSPM)

Mesure 5 Améliorer l'offre de formation

Mesure 6 Mettre en place un revenu minimal

Chapitre 2- Renforcer l'attractivité du secteur de la pêche

Mesure 7 Accompagner individuellement en période d'inactivité forcée

Mesure 8 Réduire la dépendance des navires de pêche au gazole

Chapitre 3- Pour un développement économique durable de la pêche française

Mesure 9 Moderniser, restructurer et assurer la viabilité économique de la flotte de pêche française

Mesure 10 Mieux valoriser les produits de la mer

Mesure 11 Soutenir la mise en place d'un éco-label et de signes de qualité des produits de la mer en 2008

Mesure 12 Aider à l'installation des jeunes pêcheurs

Mesure 13 Doter chaque professionnel de la pêche d'une balise individuelle

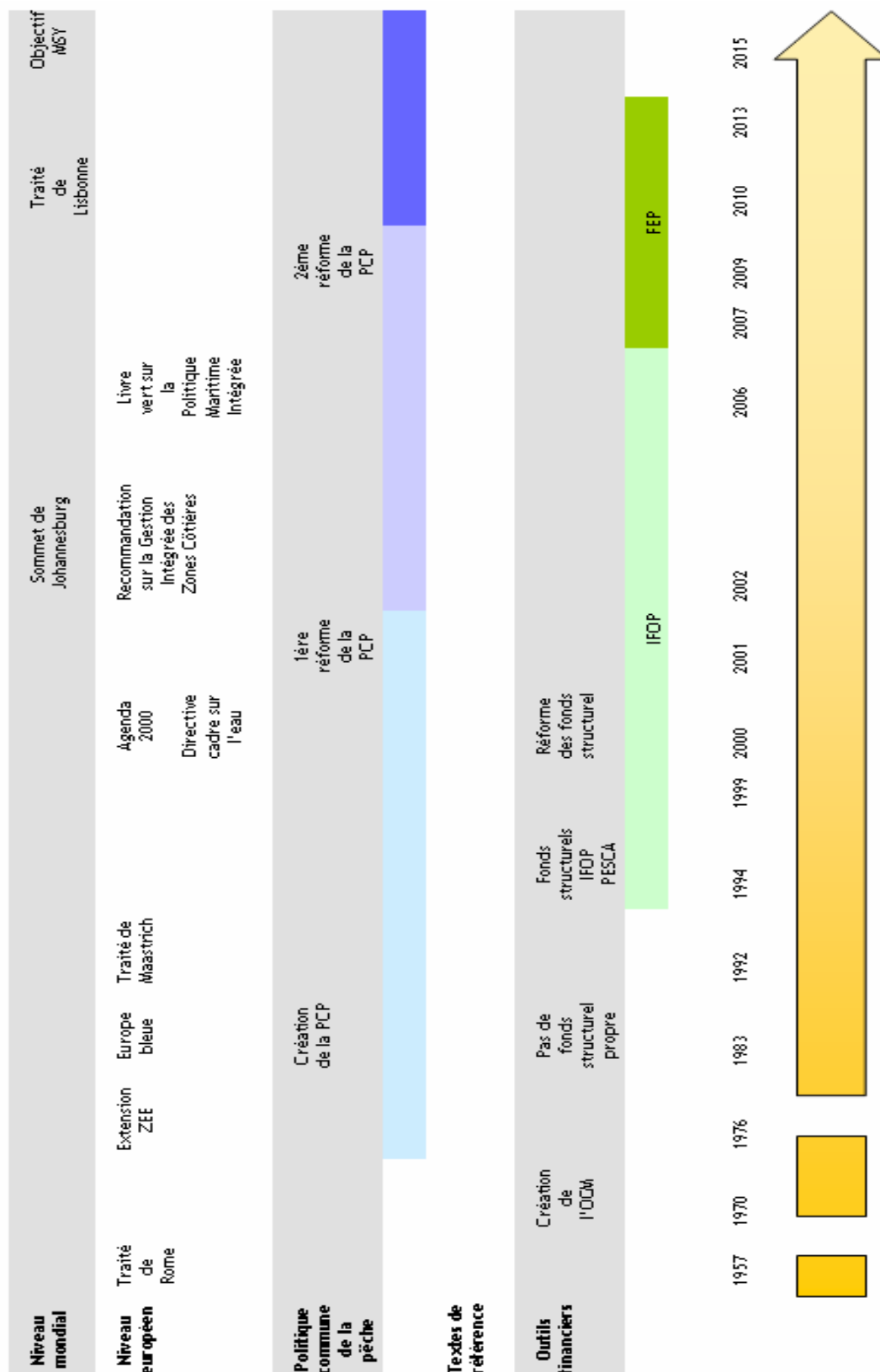
Chapitre 4- Renforcer la sécurité des pêcheurs

Mesure 14 Accélérer le plan sécurité à la pêche

Mesure 15 Lancer une étude sur la construction de navires plus sûrs

ANNEXE VII : Chronologie de la Politique Commune de la Pêche (PCP)

Source : Région Bretagne



ANNEXE VIII : Articles 107 à 109 du *Traité de Lisbonne* ou traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (anciens articles 87, 88, 89 Traité Constitutionnel Européen)

Article 107

1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
2. Sont compatibles avec le marché intérieur :
 - a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits ;
 - b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ;
 - c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point.
3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :
 - a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sousemploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale ;
 - b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ;
 - c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;
 - d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;
 - e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil, sur proposition de la Commission.

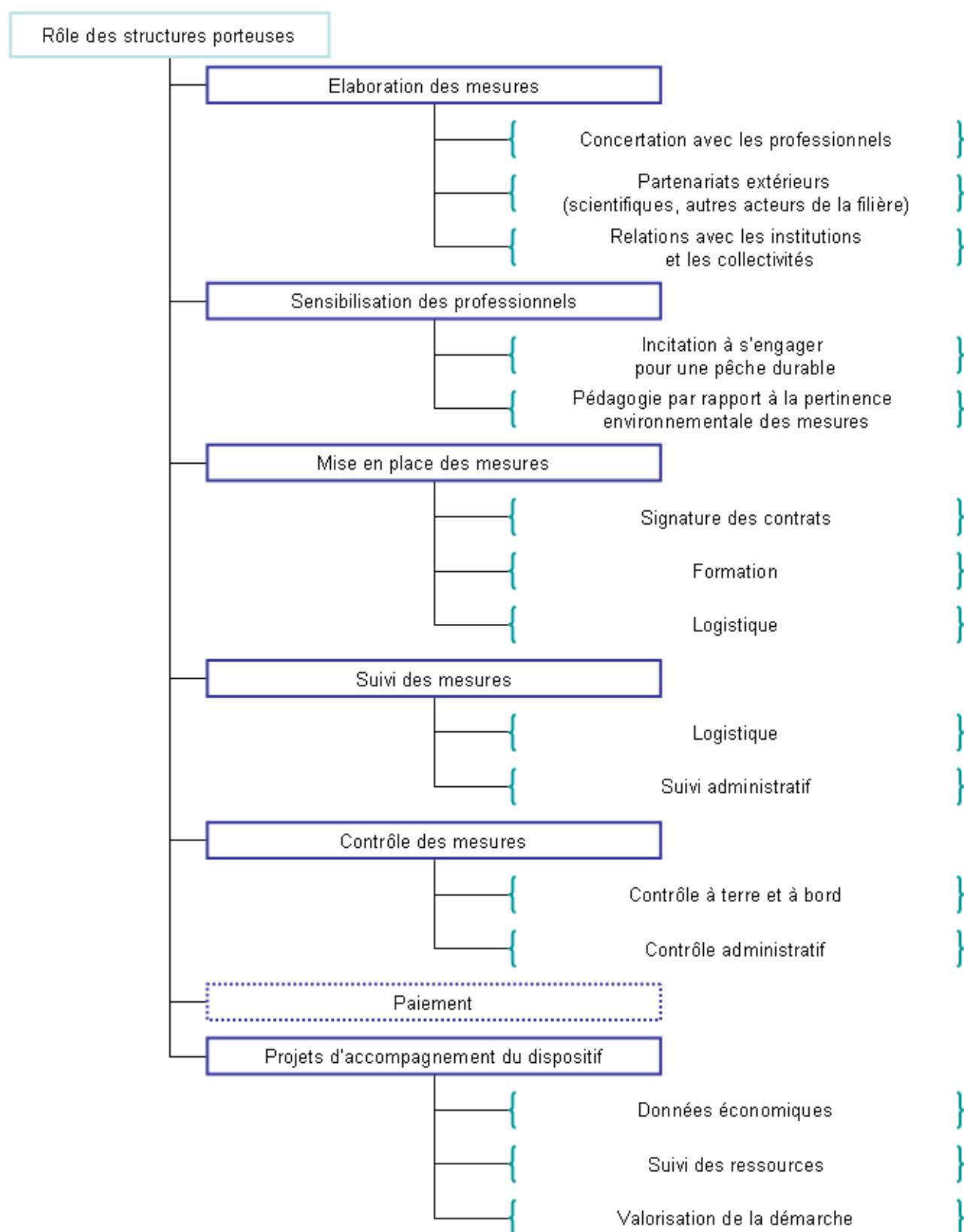
Article 108

1. La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur.
2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine. Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation aux articles 258 et 259. Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil. Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.
3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.
4. La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article.

Article 109

Le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 107 et 108 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 108, paragraphe 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure.

ANNEXE IX : Rôles des structures porteuses dans le dispositif des Contrats Bleus



ANNEXE X : Fiche de programmation CNP pour 2010

FEP Manuel de procédures	DOCUMENT D'EXPLOITATION <i>Fiche de programmation</i>	Fiche DE140
-----------------------------	--	-------------



Demande de participation financière du FEP

Cocher la case correspondante :

☐ **COREPAM :**

☒ **AUTRE COMMISSION DE PROGRAMMATION :** Commission nationale de programmation du FEP

N° de dossier PRESAGE :	Axe prioritaire : 3
Mesure : 3.1	Sous mesure : 3.1.1
NOM et Prénom des demandeurs :	
- Coopérative maritime Ar Mor Glaz - Fonds pour le développement durable de la pêche (F2DP) - Coopérative maritime Cap Horizon - Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Bretagne	
Intitulé du projet : Contrats bleus – second semestre 2010	

INSTRUCTION DU DOSSIER :

Bureau/Structure chargé(e) de l'instruction du dossier : Bureau de l'économie des pêches
Service concerné : Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
Agent(s) chargé(s) de l'instruction : Comité national de sélection des contrats bleus – Bruno Jacquet
Responsable chargé de valider l'instruction : Cécile Bigot
Services ayant formulé un avis favorable avec réserves sur le dossier : DIRM MEMN, NAMO, Sud Atl, Méditerranée ; IFREMER

CHRONOLOGIE :

Dépôt des demandes d'aide : 17/05/2010	Dossier complet :	
Date de prévisionnelle de début des travaux : 01/07/2010	Date envisagée de fin de travaux : 31/12/2010	
Durée prévisionnelle de l'opération 6	Erreur ! Référence non valide pour un signet. mois	Validation
de l'instruction : 17/06/2010		

CRITERES PRIORITAIRES du PO :

Les projets de contrats bleus du 2nd semestre 2010 entrent dans le cadre des mesures « actions collectives » (article 37 du règlement du FEP) destinées à contribuer de manière durable à une meilleure gestion ou conservation des ressources, ainsi qu'à promouvoir des techniques de pêche ou des engins sélectifs et la réduction des captures accessoires.

Ils répondent aux exigences prioritaires du PO car ils soutiennent et accélèrent la mise en œuvre d'une pêche responsable.

1- ANNEXE TECHNIQUE DU PROJET

LOCALISATION :

Ar Mor Glaz : Golfe de Gascogne, Ouest Bretagne, Ouest Ecosse, Mer Celtique et Porcupine, Manche, Ouest Irlande.

Fonds pour le développement durable de la pêche : Manche est, Manche ouest, Golfe de Gascogne, Atlantique, Méditerranée.

Cap Horizon : Mer du Nord, Manche est, Golfe de Gascogne.

Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Bretagne : Manche ouest.

OBJECTIF DE L'OPERATION :

Le dispositif des contrats bleus est un outil important pour la filière pêche française, visant à promouvoir des pratiques particulièrement respectueuses de la ressource et des actions permettant d'améliorer les techniques de pêches en faveur de l'environnement et de contribuer à sa meilleure connaissance. A la suite des projets adoptés et mis en œuvre dans le cadre du Plan pour une pêche durable et responsable (PPDR), le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a décidé de poursuivre la mesure en 2010.

Un appel à projets a été lancé pour les contrats bleus du 2nd semestre 2010 (mis en œuvre du 1^{er} juillet au 31 décembre). Les objectifs retenus en 2008 et 2009 ont été reconduits. Les contrats bleus s'inscrivent dans le cadre des actions collectives définies par l'article 37 du règlement du Fonds européen pour la pêche, en ce qui concerne les rubriques suivantes :

- a) *contribuer de manière durable à une meilleure gestion ou conservation des ressources ;*
- b) *promouvoir des techniques de pêche ou des engins sélectifs et la réduction des captures accessoires ;*
- c) *retirer des fonds marins les engins de pêche perdus afin de lutter contre la pêche fantôme ;*
- j) *mettre à niveau les qualifications professionnelles ou mettre au point de nouvelles méthodes et de nouveaux instruments de formation ;*
- k) *promouvoir un partenariat entre les scientifiques et les professionnels du secteur de la pêche.*

Les mesures intégrées dans les projets de contrats bleus correspondent à des engagements dépassant les obligations fixées tant par la réglementation communautaire et nationale que par les décisions prises par la profession. Leur mise en œuvre doit en outre apporter une amélioration significative des pratiques halieutiques et environnementales des navires participants et concourir directement à l'atteinte des objectifs retenus par les structures collectives candidates.

Les mesures éligibles sont classées en 4 catégories :

1. Partenariat entre pêcheurs et scientifiques.
2. Environnement.
3. Amélioration des pratiques en vue d'accroître la durabilité de la pêche.
4. Responsabilisation de la profession.

Le cahier des charges de l'appel à projets pour 2010 a apporté des novations par rapport à 2009 :

- les projets ont été déposés par pêcherie et par ressort de direction interrégionale de la mer (DIRM) ;
- le total des indemnités versées pour un même navire ne pourra pas dépasser l'équivalent de 5 % de son chiffre d'affaires du navire pour la période de mise en œuvre effective, au titre des mesures relevant des catégories 3 et 4 citées ci-dessus ; ce plafond pourra être porté jusqu'à 8 % du chiffre d'affaires en ajoutant aux indemnités précitées les indemnités versées au titre des mesures relevant des catégories 1 et 2 ;
- le nombre de mesures retenues par navire est limité à trois (si le ramassage des engins et déchets n'est pas compris) ou quatre (dont la mesure de ramassage) ;
- chaque projet donnera lieu, d'une part, à une convention cadre entre la DIRM et la structure porteuse (pilotage, contrôle des mesures), d'autre part, à des conventions individuelles entre la DIRM et les armateurs (mise en œuvre des mesures), faisant référence à la convention cadre ; aucune avance ne sera versée : les indemnités dues aux armateurs seront versées à chacun par l'ASP ;
- les contrats bleus n'ont pas vocation à établir un dispositif d'aide pérenne : une même mesure ne peut pas être indemnisée plus de trois années successives pour une même pêcherie.

Quatre structures porteuses ont présenté des projets :

- Ar Mor Glaz pour la Bretagne ;
- Le F2DP pour la Manche est, l'Atlantique et la Méditerranée ;
- Cap Horizon (avec la CME) pour la Mer du Nord, la Manche est et l'Atlantique ;
- Le CRPM de Bretagne pour la Manche ouest.

DESCRIPTIF TECHNIQUE DÉTAILLÉ DU PROJET :

Les mesures proposées par les structures porteuses sont récapitulées dans les tableaux joints (un par DIRM), qui indiquent pour chacune d'entre elles le nombre de navires et les pêcheries concernées.

L'obligation de peser la pêche et de la déclarer en halle à marée est reconduite pour tous les navires adhérents mais ne donne lieu à aucune rémunération.

I. MESURES VALIDÉES EN 2008 OU 2009.

La majeure partie des mesures présentées pour le 2nd semestre 2010 l'a été en 2008 et/ou 2009, a été validée par la Commission européenne et a reçu un avis favorable de la CNP.

1. Partenariats entre pêcheurs et scientifiques.

- *Gestion raisonnée de la ressource en petits pélagiques - chalutiers en Méditerranée (F2DP).*

L'objectif est d'améliorer la connaissance et la gestion de la ressource halieutique, plus particulièrement la ressource des petits pélagiques (sardine et anchois). Cet engagement contribue à développer une approche participative à la fois de la collecte des données scientifiques et de la gestion de l'activité pêche.

Le partenariat comporte deux volets :

- A) Etude de la variabilité spatio-temporelle (fréquence de taille) de la sardine et de l'anchois.
- B) Suivi biologique (état de maturité sexuelle) de la sardine et de l'anchois.

Les deux volets de l'action sont des études complémentaires au projet PELMED. Dans une optique de dialogue et de synergie, l'IFREMER s'engage à communiquer annuellement aux pêcheurs les résultats scientifiques rendus possibles grâce aux données collectées par les pêcheurs.

2. Environnement.

- *Ramassage des engins et filets de pêche perdus et des déchets (toutes structures, toutes DIRM).*

Cette mesure vise avant tout à contribuer au nettoyage de la mer et à réduire la pêche fantôme. La mise en œuvre de cette mesure permettra d'éviter que les engins abandonnés ou perdus ne causent une mortalité non évaluée sur les stocks et les ressources halieutiques concernées. Cette mesure ne concerne que les déchets et engins effectivement ramassés par le navire et ne peut donc pas consister en de l'auto-ramassage.

Les modalités d'indemnisation ont été simplifiées : taux unique de 375 € par tonne ramassée.

3. Amélioration des pratiques en vue d'accroître la durabilité de la pêche.

- *Abandon du chalut jumeau (F2DP).*

Les armateurs s'engagent à ne pas utiliser de chaluts jumeaux ou triples et à ne pas gréer ou embarquer à bord de leurs navires des dispositifs contrariant cet engagement.

- *Raccourcissement des marées pour les chalutiers artisans (Cap Horizon).*

L'armateur s'engage à porter la longueur de ses marées à 50, 55 ou 60 heures au maximum. Le nombre total de jours de mer sur l'année est maintenu. En raccourcissant la durée de chaque marée et en augmentant leur nombre, le temps de route vers la zone de pêche restant le même, la part du temps de pêche effectif est moindre. La pression sur la ressource est donc amoindrie.

- *Raccourcissement des marées pour les chalutiers hauturiers - marées de 7 jours (F2DP).*

L'armateur s'engage à effectuer des marées de 7 jours au maximum, temps de route entre le port et les zones de pêche compris sachant que pour cette pêcherie, l'antériorité de la durée moyenne des marées est de 8 jours.

Le nombre total de jours de mer sur l'année est maintenu. En raccourcissant la durée de chaque marée et en augmentant leur nombre, le temps de route vers la zone de pêche restant le même, la part de jours de pêche effectifs est moindre. Ainsi, les quantités prélevées sont moins importantes.

- *Raccourcissement des marées pour les chalutiers hauturiers - marées de 9, 10 et 12 jours (Ar Mor Glaz et F2DP).*

L'armateur s'engage à effectuer des marées de 9, 10 ou 12 jours au maximum, temps de route entre le port et les zones de pêche compris.

Le nombre total de jours de mer sur l'année est maintenu. En raccourcissant la durée de chaque marée et en augmentant leur nombre, le temps de route vers la zone de pêche restant le même, la part de jours de pêche effectifs est moindre. Ainsi, les quantités prélevées sont moins importantes.

FEP Manuel de procédures	Fiche de programmation	Fiche DE1400
-----------------------------	-------------------------------	--------------

- *Maillage supérieur ou égal à 100 mm ou 80 mm avec panneau à maille carrée (Ar Mor Glaz, F2DP et Cap Horizon).*

Les armateurs s'engagent à ne pas pêcher avec un maillage inférieur à 100 mm ou 80 mm avec panneau à maille carrée et à ne pas embarquer à bord de dispositif ne correspondant pas à cette mesure.

- *Maillage supérieur à 140 mm pour la pêche du cabillaud (Cap Horizon).*

Les armateurs s'engagent à pêcher avec un maillage égal ou supérieur à 140 mm et à ne pas embarquer à bord de dispositif ne correspondant pas à cette mesure. Seuls sont éligibles les navires qui ont effectivement employé un maillage inférieur à 140 mm dans l'année précédant l'adhésion à un contrat bleu comprenant cette mesure.

- *Maillage de 150 mm avec une grille d'échappement de 80 mm et un panneau à mailles carrées de 160 mm (Cap Horizon).*

La réglementation norvégienne (22 décembre 2004), applicable dans la zone de pêche fréquentée par les congélateurs hauturiers, impose l'emploi d'un maillage égal ou supérieur à 135 mm, avec une grille d'échappement de 55 mm.

Les armateurs s'engagent à mettre en place et utiliser un maillage égal ou supérieur à 150 mm, avec un panneau à mailles carrées égal ou supérieur à 160 mm. Afin de garantir l'atteinte de l'objectif d'augmentation de la taille de commercialisation, ces maillages sont accompagnés d'une grille d'échappement avec un écartement égal ou supérieur à 80 mm (dispositif de sélectivité). Les armateurs s'engagent à ne pas embarquer de dispositif contrariant les engagements qu'il prend.

- *Amélioration de la sélectivité de l'engin de pêche, maillage de 55 mm (maille losange) ou 45 mm (maille carrée), pour les chaluts de fond en Méditerranée (F2DP).*

L'armateur s'inscrivant dans cette action s'engage pour toute la période considérée à ne détenir à bord et n'utiliser pour le chalut de fond que des engins de pêche dont le cul de chalut est constitué d'un maillage de 55 mm (maille losange) ou 45 mm (maille carrée). Le navire ne doit détenir à bord aucun engin d'un maillage différent utilisé pour la pêche démersale. Les engins de pêche installés doivent respecter les obligations de gréement prescrites dans l'annexe I du règlement (CE) n° 1967/2006. En outre, le nombre de mailles dans la circonférence de l'extrémité du filet ne doit pas dépasser 100 mailles.

Par ailleurs, pour au moins un trait de pêche par jour, une fiche d'information doit être complétée par un marin (ou patron) embarqué afin de mieux évaluer les impacts de l'utilisation de l'engin.

Une formation d'une demi-journée sera proposée par bateau signataire de cet engagement pour former l'armateur ou le marin en charge du remplissage des fiches des modalités à respecter. L'armateur s'engage à ce qu'au moins un marin embarqué y participe.

- *Réduction de la capacité de pêche des arts dormants (F2DP, Cap Horizon, CRPM Bretagne).*

Les engagements portent de manière alternative ou complémentaire sur une diminution de la quantité d'engins de pêche (diminution de la longueur des filets de 5% à 10% selon les espèces ; diminution de 10% du nombre de casiers ; diminution du nombre d'hameçons de 5% à 10 % pour la palangre).

La pêche concernée doit être préalablement encadrée par un régime de licence ou un régime équivalent limitant l'accès au métier.

- *Mesure de sélectivité pour l'araignée.*

Les armateurs s'engagent à ne capturer que des araignées d'une taille égale ou supérieure à 12,5 cm (taille réglementaire minimale de 12cm). La mesure permet d'améliorer le potentiel de reproduction.

- *Eloignement géographique (Ar Mor Glaz).*

L'action ne concerne que les navires :

- équipés de VMS ou pouvant être contrôlés par un dispositif RECOPECA ;
- pouvant justifier une antériorité significative de pêche dans la zone comprise entre la ligne de base et la distance par rapport à celle-ci, exprimée en milles, précisée dans l'engagement spécifique du navire.

Les engagements pris par les navires peuvent porter sur une des distances suivantes par rapport à la ligne de base : 6 milles, 12 milles ou 20 milles. S'agissant des distances de 6 et 12 milles, l'engagement ne donne lieu à indemnisation qu'en ce qui concerne les eaux territoriales françaises.

La mesure d'éloignement géographique ne peut pas être mise en œuvre seule. Elle est obligatoirement associée à une autre mesure mise en œuvre dans le cadre des contrats bleus (à l'exception de la mesure « obligation de peser la pêche et de la déclarer sous halle à marée »).

Ar Mor Glaz propose une simplification et un allègement de la méthode de contrôle de la mesure, basée sur l'utilisation des carrés statistiques :

- zone 1 = carrés statistiques comprenant des côtes continentales : pas d'indemnisation ;

FEP Manuel de procédures	Fiche de programmation	Fiche DE1400
-----------------------------	-------------------------------	--------------

- zone 2 = carrés statistiques jouxtant les précédents (minimum 2 h de temps de route) : 1,5 % du chiffre d'affaires si seul le premier jour de pêche s'effectue dans cette zone ;
 - zone 3 = autres carrés statistiques : 2 % du chiffre d'affaires si toute la pêche s'effectue dans cette zone.
- Cette modalité d'indemnisation peut être acceptée s'il y a une amélioration suffisante des pratiques : pourcentage significatif de marées passant de la zone 1 à la zone 2 ou 3, et/ou de la zone 2 à la zone 3.

4. Responsabilisation de la profession.

- Responsabilisation de la profession : sensibilisation et formation (F2DP, Cap Horizon).

Les armateurs s'engagent à ce que leurs marins suivent des formations particulières sur la préservation des ressources et de l'environnement marin et les différents thèmes développés par les contrats bleus.

Ces formations auront notamment pour thème le développement durable, la démarche pêche durable et responsable, la sélectivité de l'engin de pêche, le nouveau rôle du pêcheur, les aires marines protégées et l'observation embarquée.

Elles sont dispensées par un organisme agréé de formation ou par la structure porteuse. Celle-ci s'engage à transmettre au préalable le programme de formation à l'administration. La formation ne peut débuter que si ce programme est validé.

II. MESURES NOUVELLES.

A. Mesures validées par la Commission européenne, ou déclinées à partir de mesures génériques validées, mais non mises en œuvre en 2008 et/ou 2009.

1. Partenariats entre pêcheurs et scientifiques.

Spécifiquement visés dans l'article 37 du règlement du FEP, les partenariats entre scientifiques et pêcheurs sont validés de manière générique. Il a été convenu avec la Commission européenne que les nouveaux partenariats ne lui seraient pas soumis pour validation, charge restant à la DPMA de s'assurer qu'ils répondent à un besoin réel et que les modalités d'indemnisation ne conduisent pas à surcompensation.

- Acquisition de données sur le bar, le cabillaud, la sole et le merlu (F2DP).

Ces engagements ont pour but d'améliorer la connaissance et la gestion de la ressource en bar, de renforcer les connaissances scientifiques sur les ressources halieutiques de la Manche et de la Mer du Nord (stock de cabillaud), du Golfe de Gascogne (stocks de merlu et de sole), du Golfe du Lion (stock de merlu) et d'envisager de nouveaux modes de gestion pour réduire la mortalité par pêche des juvéniles. Les objectifs sont de :

- connaître et suivre l'évolution du diagramme d'exploitation complet du bar, du cabillaud, du merlu, de la sole ;
- évaluer le niveau des rejets en mer de bar, de cabillaud, de merlu, de sole ;
- suivre l'évolution spatio-temporelle du recrutement de bar sur le Golfe de Gascogne, de cabillaud en Mer du Nord, de merlu et de sole dans le Golfe de Gascogne.

En Mer du Nord, Manche et Atlantique, l'armateur s'engage à participer aux opérations d'échantillonnage et de mensuration de bars, de cabillauds, de merlus, de soles selon les modalités définies par les protocoles IFREMER. Il s'engage à mesurer de façon précise environ 30 individus par espèce et par opération de pêche, qui seront au préalable isolés dans une caisse.

Chaque opération de mensuration devra être inscrite sur une fiche prévue à cet effet. Les coordonnées précises du trait devront également être notées. L'armateur s'engage à utiliser un formulaire spécifique pour transmettre ses données à l'OP dans un délai de 1 mois.

Une formation d'une demi-journée sera proposée aux pêcheurs pour les informer sur les modalités de remplissage des fiches. L'armateur s'engage à y participer ou à ce qu'au moins un membre de l'équipage y participe. Cette condition est un pré-requis obligatoire pour adhérer au dispositif.

En Méditerranée, chaque navire participant à cette action devra fournir une évaluation des volumes de juvéniles capturés (merlu < 20 cm), en localisant géographiquement le trait de chalut réalisé. L'armateur s'engage à participer aux opérations de mensuration du merlu, selon les modalités définies par le protocole IFREMER. Il s'engage, pour deux traits de chalut par marée :

1. à enregistrer des données relatives au trait de pêche,
2. à trier et à isoler tous les individus de moins de 20 cm ou moins dans une caisse qui sera photographiée,
3. à photographier une cinquantaine d'individus de moins de 20 cm répartis dans une caisse blanche quadrillée (mensurations), qui seront ensuite tous remis à l'eau,
4. à transmettre les photos et les formulaires dans un délai d'un mois à la structure de contrôle.

FEP Manuel de procédures	Fiche de programmation	Fiche DE1400
-----------------------------	-------------------------------	--------------

Une formation d'une demi-journée sera proposée aux pêcheurs pour les informer sur les modalités de remplissage des fiches. L'armateur s'engage à y participer ou à ce que au moins un membre de l'équipage y participe. Cette condition est un pré-requis obligatoire pour adhérer au dispositif.

• *Observation en mer de l'écosystème.*

La mesure vise à améliorer les observations volontaires à la mer, par deux dispositifs :

- auto-échantillonnage selon le protocole IFREMER pour le cabillaud, le merlan et les sélaciens (raies et requins) ; il s'agit de la continuation de l'action menée en 2009, en y ajoutant le merlan ;
- mise en œuvre du dispositif « sentinelle de la mer », défini par IFREMER et l'Agence des aires marines protégées (préservation de l'environnement d'exploitation) ; les observations en Manche portent sur les prises exceptionnelles et accidentelles, les espèces rares, les prises d'espèces marquées, les oiseaux, les mammifères marins, les événements de mer, le benthos, la composition des sédiments marins et la nature des fonds, l'analyse des viscères de poisson.

L'armateur s'engage à former son équipage et à faire appliquer le protocole d'auto-échantillonnage défini par IFREMER (nombre significatif de traits de chalut).

S'agissant du dispositif « sentinelle de la mer », l'équipage remplit une fiche de renseignements par marée ou par semaine, à l'aide du livret « Environnement » remis par Cap Horizon.

• *Mesures générales et spécifiques d'auto-échantillonnage (CRPMEM de Bretagne).*

La mesure générale d'auto-échantillonnage a pour objectif de renforcer l'observation de l'écosystème marin et des ressources marines (évolution des stocks halieutiques) par la réalisation d'études scientifiques sur les activités de pêche.

La conduite de ces opérations par les professionnels permettra de les former aux méthodes de suivi des stocks, d'améliorer la transmission de leurs observations quotidiennes et de leur perception de l'évolution du milieu marin et des ressources, ainsi que de réduire les coûts de collecte des informations. Sur l'ensemble de la zone couverte (sous-zones CIEM VIIe, VIIIe et VIIIa), cette mesure conduira à engager les petits navires, qui ne peuvent pas accueillir des observateurs à bord, dans la collecte de données.

Les protocoles sont définis par IFREMER. Les armateurs s'engagent à :

- participer, avec leur équipage, à une formation à l'auto-échantillonnage (protocole OBSMER) ;
- évaluer les opérations de pêche par métier et par zone de pêche, sur la base d'un calendrier d'activité et d'un plan d'échantillonnage définis avec le CRPMEM ;
- mesurer l'effort de pêche : nombre de jours de mer et de pêche, nombre et durée des marées, engins utilisés.

La mesure générale est complétée par des partenariats spécifiques par métier. Leur objectif est une meilleure connaissance de la ressource : nombre et mensurations des individus pêchés et rejetés.

Pêche au casier : homard, tourteau, langouste, bulot.

Pêche à la palangre : bar, lieu, congre, vieille, raie, turbot.

Pêche au filet : araignée et poissons.

Pêche à la drague : coquilles Saint-Jacques (dont les crépidulées), bivalves (dont la praire).

2. Environnement.

• *Nettoyage de la mer – pêche en plongée (CRPMEM de Bretagne).*

Cette mesure est dérivée de la mesure « ramassage des engins et déchets » mise en œuvre notamment par les chalutiers. Elle vise à la récupération, par les pêcheurs d'ormeaux, des engins de pêche abandonnés sur le fond. Les pêcheurs en tiennent un compte journalier (relevé de la nature et de la quantité de macro-déchets ramenés à terre).

Les modalités d'indemnisation sont adaptées aux particularités de la pêche en plongée, avec une rémunération de l'effort réel : coûts salariaux basés sur le temps passé effectif pour le ramassage et la manipulation des macro-déchets (dans la limite de 5 % des heures consacrées à la pêche en plongée), plus 300 euros par tonne ramassée.

3. Amélioration des pratiques en vue d'accroître la durabilité de la pêche.

• *Mesures de sélectivité pour les arts dormants (F2DP et CRPMEM de Bretagne).*

Ces mesures spécifiques sont déclinées à partir de la mesure de sélectivité pour les arts dormants, validée par la Commission.

Pour le F2DP, la mesure concerne les ligneurs, qui s'engagent à ne pêcher que des bars d'au moins 39 cm.

FEP Manuel de procédures	Fiche de programmation	Fiche DE1400
-----------------------------	-------------------------------	--------------

La mesure peut être retenue, sous réserve que le taux de survie des bars rejetés soit suffisant.

Pour le CRPME de Bretagne :

- pêche au casier à crustacés : augmenter la taille minimale des homards, par rejet des individus dont la longueur céphalothoracique est inférieure à 90 mm (longueur réglementaire minimale de 87 mm). Cette mesure permettra une mue supplémentaire et d'accroître le potentiel de reproduction. Le taux de survie au rejet est excellent.
- pêche à la ligne et à la palangre : augmenter la taille minimale des lieus, par rejet des individus dont la longueur est inférieure à 36 cm (taille réglementaire minimale de 30 cm). La mesure permettra de conforter le stock reproducteur en quantité et qualité.

- *Mesures de sélectivité pour les arts trainants (F2DP et Cap Horizon).*

Ces mesures spécifiques sont déclinées à partir de la mesure de sélectivité pour les arts trainants, validée par la Commission.

Pour le F2DP, la mesure vise le bar pêché au chalut. Les armateurs s'engagent à ne pêcher que des bars d'au moins 39 cm, en adoptant un maillage d'au moins 100 mm pour le cul de chalut, afin de réduire les rejets, d'améliorer la qualité des produits et de diminuer la consommation de gazole.

La mesure peut être retenue, sous réserve de démontrer que le maillage de 100 mm est le moyen approprié pour y parvenir.

Pour Cap Horizon, la mesure concerne la pêche hauturière en Mer du Nord, avec l'adoption d'un maillage de 120 mm pour le cul de chalut (maillage réglementaire à 110 mm).

- *Réduction de la capacité de capture des coquilles Saint-Jacques par la réduction du nombre de dragues (F2DP).*

Les chalutiers dragueurs de la Manche s'engagent à retirer une paire de dragues par rapport à leur pratique antérieure. La mesure ne peut être retenue que dans les zones pour lesquelles une réglementation locale ou régionale encadre strictement l'activité de la pêche de la coquille Saint-Jacques. Les périodes de pêche autorisées doivent être très restreintes : elles sont définies quotidiennement pour l'ensemble des pêcheurs ; elles commencent et finissent à heures fixes. La réduction effective du nombre de paires est définie par rapport aux antécédents réels (relevé des journaux de bord) de la période du 1^{er} octobre 2006 au 31 mai 2007.

Les périodes de mise en œuvre effective pourront être plus restreintes que la saison de pêche autorisée.

B. Mesures nouvelles jusqu'alors non présentées à la Commission européenne.

- *Augmentation de la taille minimale du bulot (F2DP).*

Les armateurs s'engagent à porter la taille minimale de capture du bulot de 45 mm (taille réglementaire en Manche ouest) à 47 mm. La mesure à accroître la capacité de reproduction du stock de géniteurs.

- *Réduction de la corde de dos et du bourrelet des chaluts (F2DP).*

Cette mesure concerne les chalutiers de toutes façades (Manche, Atlantique, Méditerranée). Les armateurs s'engagent à réduire de 5 % la longueur de la corde de dos et du bourrelet, tout en n'augmentant pas le temps de pêche (par rapport à une moyenne annuelle lissée sur trois ans). Une étude permettra de préciser les résultats obtenus en termes de captures.

- *Mesure de sélectivité pour les chalutiers côtiers et hauturiers (Ar Mor Glaz).*

Le but de la mesure est, d'une part, de réduire les captures de juvéniles (dont les merlus) lors de la pêche de la langoustine, d'autre part, d'améliorer significativement le taux de survie des langoustines rejetées.

Les armateurs s'engagent à accroître de 20 ou 25 % le maillage des ailes supérieures et du grand dos des chaluts (maillage de l'ordre de 150 mm à la jauge), ce qui a pour effet notamment d'augmenter l'échappement des merlus juvéniles (de 11 à 34 %, avec une moyenne de 23 %). Ce dispositif engendre des pertes de captures en merlus et en langoustines.

Par ailleurs, les armateurs s'engagent à installer des goulottes permettant de rejeter plus rapidement les langoustines inférieures à la taille minimale retenue pour la pêche, ce qui accroît leur taux de survie (jusqu'à 88 % dans les conditions optimales).

FEP Manuel de procédures	Fiche de programmation	Fiche DE1400
-----------------------------	-------------------------------	--------------

- *Mesure de sélectivité pour la langoustine : accroissement de la taille minimale de mise en queue (Ar Mor Glaz).*

La proposition initiale visait à fixer la taille minimale des langoustines entières en Mer Celtique et Porcupine à 10 cm. Cette proposition ne peut pas être retenue en l'état car elle n'apporte aucune amélioration démontrée par rapport aux pratiques antérieures.

Ar Mor Glaz propose une mesure révisée : mettre en queue les langoustines à bord (pratique concernant entre 30 et 40 % des captures ; cette part a tendance à croître) à partir de 10 cm de longueur totale (au lieu de 9 cm).

2- ANNEXE FINANCIÈRE DU PROJET

Préciser : HT TTC

La présentation détaillée des coûts des mesures par DIRM, structure porteuse et pêcheur est présentée dans les tableaux joints. Un tableau récapitule les coûts des mesures et les coûts de pilotage et de contrôle par structure porteuse et par DIRM.

Les montants mentionnés sont ceux demandés par les structures porteuses. Il s'agit d'un maximum. Les montants effectivement alloués sont appelés à être réduits, en fonction des réponses apportées par les structures porteuses aux réserves et demandes de complément exprimées par le comité de sélection. Ils sont en tout état de cause inférieurs à l'enveloppe prévue (18,75 millions d'euros).

Postes et dépenses correspondantes	Coût prévu (en euros)
Coût des mesures Ar Mor Glaz	3 991 050
Coût de pilotage et de contrôle Ar Mor Glaz	210 000
Coût des mesures CRPM Bretagne	1 400 211
Coût de pilotage et de contrôle CRPM Bretagne	113 728
Coût des mesures F2DP	7 906 699
Coût de pilotage et de contrôle F2DP	711 603
Coût des mesures Cap Horizon	2 749 609
Coût de pilotage et de contrôle Cap Horizon	185 572
Total des coûts des mesures	16 047 569
Total des coûts de pilotage et de contrôle	1 220 903
MONTANT TOTAL ELIGIBLE	17 268 472,00 €

SUBVENTIONS MAXIMALES DEMANDEES

Taux maximal des aides publiques	100 %
(40, 60, 100%)	

Montant total des aides publiques	17 268 472,00 €
-----------------------------------	-----------------

Montant éligible	17 268 472,00 €
------------------	-----------------

Taux effectif des aides publiques	100 %
-----------------------------------	-------

Source de financement publique	Taux / dépenses publiques totales	Montant	Autre Source de financement	Taux / montant éligible	Montant
FEP	20%	3 453 694,40 €	Autofinancement		- €
ETAT ☐ CPER ☒ HCFER	80%	13 814 777,60 €	Emprunt (Banque) [1]		- €
TOTAL AIDES PUBLIQUES (A)		17 268 472,00 €	TOTAL AUTRE (B)		- €
TOTAL DU PROJET (A+B)					17 268 472,00 €

^[1] Préciser la nature du co-financeur et/ou du fonds concerné

APPRECIATIONS DU SERVICE INSTRUCTEUR

Les projets présentés par les quatre structures porteuses répondent aux objectifs fixés par le cahier des charges des contrats bleus pour 2010 et permettront d'asseoir la démarche dans la filière, par une amélioration graduelle et continue des résultats.

Avis très favorable du service instructeur.

AVIS DE LA COMMISSION DE PROGRAMMATION

☐ **AVIS FAVORABLE**

☐ **AVIS DEFAVORABLE**

Motifs :

☐ **AJOURNEMENT**

Motifs :

Fait à _____, le

	Département : Département économie rurale et gestion, AGROCAMPUS OUEST MASTER Politique des Ressources de l'Agriculture, de la Mer et de l'Environnement (PRAME) Enseignant responsable : Carole Ropars	
Auteur(s) : Fabienne Pacraud		Organisme d'accueil : Service pêche et aquaculture de la Région Bretagne Adresse : 283, avenue du Général Patton CS 21101 35711 Rennes Cedex 7 Tél : 02 99 27 10 10 Maître de stage : Aurore Davaine
Nb pages : 76 Annexe(s) : 10		
Année de soutenance : 2010		
Titre : Propositions pour le développement de mesures halio-environnementales A partir de l'analyse comparative des expériences de contractualisation environnementale dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche		
Résumé : Dans sa contribution à la réforme de la politique commune des pêches, la Région Bretagne propose d'intégrer un dispositif de mesures halio-environnementales à la prochaine programmation du fonds européen pour la pêche. Cette étude est un travail exploratoire sur cette notion récente construite en référence aux mesures agro-environnementales développées depuis plus de 20 ans pour le secteur agricole. Le principe est de permettre aux professionnels de contracter auprès des pouvoirs publics des engagements allant au-delà de la réglementation et favorisant les bonnes pratiques ou les services environnementaux rendus en contrepartie d'une aide financière. La reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et en particulier de ses fonctions environnementales et non-marchandes a permis de renouveler les justifications et les formes de soutien à ce secteur. Mettre en place des aides éco-conditionnées pour les pêcheurs permettrait de légitimer le soutien à ce secteur et de prendre en compte ses enjeux environnementaux. Depuis 2008, les Contrats Bleus ont ouvert la voie en proposant un dispositif comparable aux pêcheurs français. Ces démarches sont étudiées car elles constituent des retours d'expérience intéressants. Le but n'est pas de les transposer, mais de s'appuyer sur une analyse comparative des caractéristiques des dispositifs existants pour formuler des pistes de réflexion et des propositions pour les mesures halio-environnementales du secteur des pêches.		
Abstract : In its contribution to the reform of common fisheries policy, the Brittany region proposes to integrate a set of halio-environmental measures to the next allocation of european fisheries fund. The present study is an exploratory examination of this new concept based on agro-environmental policies operating in the field of agriculture during the last 20 years. The basic principle is to grant the opportunity to the professionals to sign contracts with the Public Authorities beyond the reglementation constraints, improving fishing practices and environmental services as counterpart to financial support. The recognition of the multifunctionality of Agriculture, particularly in its environmental and non-marketable functions, has helped justifying the continuation of support in its various forms to this field of activity. Granting cross-complied financial aids to the fishermen would legitimate the support to this sector and would take into account environmental necessities. Since 2008 the Blue Contracts have led the way with similar proposals to the french fishermen. These practices are being examined because they are interesting experiments. The aim is not to transpose them, but to base on a comparative analysis of the characteristics of existing systems for the formulation of new thinking and proposals for halio-environmental measures in the fishing sector.		
Mots-clés : Mesure halio-environnementale, pêche, environnement, Contrat Bleu, éco-conditionnalité.		