UNITE MIXTE DE RECHERCHE INRA-ENESAD
EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

Ministère de l'Agriculture
ENESAD, BP 87999, 26, Bd Dr Petitjean, 21079 Dijon cedex

Rapport d'étude - Convention avec le CNASEA (07/ET/98)

# CONTRIBUTION DU DISPOSITIF « CONTRAT EMPLOI-SOLIDARITE » ET DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES AU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES D'ENTRETIEN DE L'ESPACE

**Analyse en Auvergne, Bourgogne et Midi-Pyrénées en 1997**

*Rapport final*

Document rédigé par D. Lépicier, UMR INRA-ENESAD

Novembre 2000

# SOMMAIRE

**INTRODUCTION** ..... 1

**PREMIERE PARTIE : CONTRIBUTION DU DISPOSITIF « CONTRAT EMPLOI-SOLIDARITE » AU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES D'ENTRETIEN DE L'ESPACE** ..... 2

**1. LA CREATION D'EMPLOI DANS LES ACTIVITES D'ENTRETIEN DE L'ESPACE : PROBLEMATIQUE ET METHODE** ..... 2

1.1. La notion d'activités d'entretien de l'espace ..... 2

1.2. La délimitation des activités d'entretien de l'espace et les limites du fichier CES ..... 4

1.3. La méthode retenue et ses limites ..... 4

**2. CADRAGE GENERAL DES CES DANS LES 3 REGIONS** ..... 6

2.1. Les principales caractéristiques des CES ..... 7

2.2. Les types d'emplois et d'employeurs ..... 8

**3. LES CES ET L'ENTRETIEN DE L'ESPACE RURAL ET URBAIN** ..... 11

3.1. Quantification des CES ayant une activité liée à l'entretien de l'espace ..... 11

3.2. Caractéristiques des bénéficiaires de CES ..... 13

3.3. Caractéristiques des employeurs et de leur activité ..... 15

**CONCLUSION** ..... 17

**DEUXIEME PARTIE : L'IMPACT DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES SUR L'ENTRETIEN DE L'ESPACE RURAL ET LEURS EFFETS SUR L'EMPLOI** ..... 18

**1. LES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES ET L'ENTRETIEN DE L'ESPACE** ..... 18

1.1. Les mesures agri-environnementales et leurs logiques d'action ..... 18

1.2. Le champ de l'entretien de l'espace ..... 19

**2. REPERCUSSION SUR L'EMPLOI DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES : PROBLEMATIQUE ET METHODE** ..... 19

2.1. Le contenu en emploi des mesures agri-environnementales visant la production de services environnementaux ..... 20

2.2. Grille d'analyse de l'effet sur l'emploi des mesures agri-environnementales ayant un impact sur l'entretien de l'espace ..... 21

2.3. Données de cadrage sur les 3 régions et sur les opérations retenues ..... 22

**3. APPRECIATION DES REPERCUSSIONS SUR L'EMPLOI DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES VISANT LA PRODUCTION DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX** ..... 23

3.1. Caractérisation des exploitations impliquées dans les opérations locales ..... 23

3.2. Appréciation de l'impact sur le revenu et sur l'emploi ..... 26

**CONCLUSION** ..... 31

**BIBLIOGRAPHIE** ..... 32

**ANNEXE** ..... i

## INTRODUCTION

Ce document présente des propositions méthodologiques et un bilan sur trois région française de la contribution du dispositif « Contrat Emploi-Solidarité » et des mesures agri-environnementales dans le développement de l'emploi dans les activités d'entretien de l'espace. Ce travail réalisé, à la demande de la mission des études du CNASEA, s'inscrit plus largement dans le cadre d'une étude commanditée par le Ministère de l'Agriculture[1] sur le développement de l'emploi dans les activités d'entretien de l'espace rural. Le CNASEA a une mission de gestion de diverses procédures agricoles et d'aide à l'emploi. La problématique lié à l'entretien de l'espace l'intéresse à plus d'un titre : elle concerne d'une part, le monde agricole et conduit à s'interroger sur le rôle que jouent les agriculteurs et la place qu'ils peuvent prendre dans ces activités. Elle concerne d'autre part les emplois aidés à travers les contrats Emploi-Solidarité qui permettent, notamment, l'insertion des publics en difficulté sur des activités d'entretien de l'espace.

La première phase de l'étude[2] des gisements d'emploi dans les activités d'entretien de l'espace a porté sur le cadrage des politiques publiques intervenant dans le domaine de l'entretien de l'espace rural dans trois régions françaises (Auvergne, Bourgogne, Midi-Pyrénées) afin d'en apprécier leur importance respective et les créations d'emploi qu'elles ont générées. Dans un second temps, à partir de l'analyse d'une dizaine d'actions, l'étude visait à mettre en évidence les conditions de l'émergence de ces emplois. L'un des enseignements importants de l'étude est l'émergence d'emplois aidés impulsés par des politiques publiques depuis le début des années 90 et dont la finalité est l'insertion sociale et professionnelle. L'entretien de l'espace a principalement un statut de support d'activités tout un répondant à une préoccupation croissante des collectivités locales. Au regard de ces résultats, le CNASEA souhaite valoriser les données dont il dispose sur les CES[3] sur les MAE[4] afin de contribuer à la réflexion sur la création d'emplois dans les activités d'entretien de l'espace.

Ce document propose pour chacun des dispositifs, une méthode d'appréciation de l'impact sur l'emploi dans des activités d'entretien de l'espace et une estimation de quantification dans les trois régions d'étude en 1997.

---

[1] Etude commandée par le bureau de l'évaluation et de la prospective du Ministère de l'Agriculture et réalisée dans le cadre d'un partenariat entre les unités d'économie et de sociologie de l'INRA de Dijon et de Toulouse et le CEMAGREF de Clermont-Ferrand (Département Gestion des Territoires).

[2] Blanc, M. et al., 1999, « Gisement d'emplois dans la production de services environnementaux localisés », Rapport final, 55 p.

[3] Le CNASEA tient à jour une base de données contenant l'information nécessaire au suivi administratif et financier de chaque bénéficiaire. Il contient également diverses informations précisant les caractéristiques de l'individu, de l'employeur et de l'emploi proposé.

[4] Le CNASEA est l'organisme payeur des indemnisations annuelles des contrats agri-environnementaux. Il tient à jour une base de données contenant l'information nécessaire au suivi administratif et financier de chaque bénéficiaire.

## PREMIERE PARTIE

## CONTRIBUTION DU DISPOSITIF « CONTRAT EMPLOI-SOLIDARITE » AU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES D'ENTRETIEN DE L'ESPACE

Nous reviendrons dans une première partie sur la notion d'entretien de l'espace. Nous tenterons d'en définir le contenu en milieu urbain et rural tout en précisant les difficultés que pose cette notion. Nous préciserons ensuite la méthode proposée pour repérer les emplois liés aux activités d'entretien de l'espace à partir de l'information disponible dans le fichier CES du CNASEA. Dans une seconde partie, nous présenterons des données de cadrage de l'ensemble des bénéficiaires de CES sur trois régions : Auvergne, Bourgogne, Midi-Pyrénées. La troisième partie propose une quantification des salariés en CES affectés à des tâches d'entretien de l'espace, l'analyse comparative de leurs caractéristiques et de celles de leurs employeurs par rapport à l'ensemble des CES.

### 1. LA CREATION D'EMPLOI DANS LES ACTIVITES D'ENTRETIEN DE L'ESPACE : PROBLEMATIQUE ET METHODE

#### 1.1. La notion d'activités d'entretien de l'espace

A la convergence du soutien par les pouvoirs publics de nouveaux gisements d'emplois et de la demande croissante de la société en espaces entretenus et aménagés pour de nouveaux usages, l'entretien de l'espace fait l'objet d'une grande attention. La diversification des usages et les caractéristiques structurelles et fonctionnelles (notamment à travers les rapports urbain/rural) de ces espaces, conditionnent fortement les conditions de son entretien.

En milieu urbain, le foncier est majoritairement bâti et à vocation productive et résidentielle. Les espaces publics non bâtis ont des vocations de déplacements (voirie), d'agrément paysager et d'espaces récréatifs (parcs, jardins, espaces verts, massifs fleuris, etc.). Il s'agit d'espaces très artificiés dont l'entretien est du ressort de la collectivité.

En milieu rural, l'usage productif agricole et forestier concerne une forte proportion de l'espace rural encore aujourd'hui malgré une forte réduction du nombre d'actifs agricoles. Parallèlement, la demande de la société vis à vis de l'espace rural s'est modifiée : l'évolution récente des pratiques de loisirs a diversifié les usages (développement des usages résidentiels, récréatifs) et le nombre d'usagers s'en est trouvé accru. Aux activités traditionnelles (chasse, pêche) se sont ajoutées de nouvelles activités telles que les promenades, les randonnées pédestres et équestres, les sports se pratiquant dans les espaces « naturels » (VTT, descentes de rivière, escalade, etc.). Enfin, les préoccupations récentes de protection de sites naturels jugés remarquables selon différents critères esthétiques ou biologiques sont le révélateur des attentes patrimoniales croissantes sur l'espace rural. Si cette demande existe réellement au sens économique sa traduction en termes de besoins exprimés voire de consentement à payer est souvent plus difficile à appréhender (Facchini, 1993).

En définitive, les usages des espaces en milieu urbain apparaissent plus spécialisés et réglementés, tel n'est pas le cas dans les espaces ruraux qui font l'objet de concurrences pour des usages à la fois productifs (agricoles, forestières, de services touristiques) et récréatifs (agrément paysager, randonnées, etc.) plus ou moins compatibles. L'entretien de l'espace rural concerne divers acteurs et prend de multiples formes.

En agriculture, l'entretien de l'espace constitue une activité induite par l'activité productive agricole sur le foncier privé : l'entretien des haies ou des chemins ruraux répond d'abord à un objectif d'entretien de l'outil de production que de la production de services environnementaux. Le renforcement des exigences de rentabilité économique, qui passe par l'agrandissement conduit, d'une part, à l'augmentation des effets négatifs de l'agriculture ou plutôt à des effets sur l'entretien qui correspondent moins aux attentes de la population (agrandissement des parcelles, pollution de l'eau, etc.) et, d'autre part à l'abandon progressif de la prise en charge par l'agriculture d'activités d'entretien non directement productives.

A l'inverse, les collectivités locales ont des fonctions plus directement liées à la production de services environnementaux dans le cadre des compétences qui leur incombent (entretien des bords de routes) ou dans le cadre d'une stratégie de développement de leur territoire (création de sentiers de randonnées, aménagement d'aires de repos, réfection du patrimoine bâti, etc.). Notons que ces initiatives de développement peuvent aussi être l'initiative d'autres acteurs locaux qui, le plus souvent, encouragent les collectivités à s'engager dans ces démarches.

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics mettent en oeuvre diverses politiques en milieu rural. Mais peu de dispositifs publics visent le seul objectif d'entretien de l'espace : elles visent par exemple le soutien de l'activité agricole dans le cadre du FGER et le développement de l'emploi dans le cadre du dispositif emplois verts. Dans le même temps la plupart de ces politiques ont des incidences sur l'espace. La tendance d'évolution des politiques publiques en agriculture est à la reconnaissance et à la rémunération de ses fonctions d'entretien de l'espace (Fonds de Gestion de l'Espace Rural, certaines opérations MAE, CTE). Ces politiques visent à renforcer la légitimité des aides à l'agriculture dont l'importance et les objectifs sont de moins en moins bien compris par l'opinion publique. Par ailleurs, l'entretien de l'espace est devenu le support de politiques sociales et d'emploi particulièrement mobilisées par les élus locaux pour contribuer à la lutte contre le chômage et augmenter leurs moyens financiers souvent réduits pour prendre en charge des activités d'entretien.

C'est dans le cadre de cette politique d'emploi que le dispositif CES (voir encadré 1 ci-dessous) contribue partiellement à l'entretien de l'espace, son champ d'action s'étendant à tous les emplois non marchands destinés aux collectivités locales, établissements publics et associations.

**Encadré 1 : Les Contrats Emploi -Solidarité**

Le Contrat Emploi Solidarité a été créé en 1988 en remplacement des TUC (travaux d'utilité collective) mis en place en 1984. La loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 a partiellement réformé ce dispositif.

↓ **Objectifs** : permettre à des personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi de participer au développement d'activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits. Cette procédure est accessible aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux personnes morales de droit public, aux organismes de droit privé à but non lucratif et aux personnes morales chargées de la gestion d'un service public.

↓ **Bénéficiaire et durée de contrat :**
Contrat à mi-temps de 3 à 12 mois si :
- demandeurs d'emploi pendant 12 mois dans les 18 derniers mois,
- bénéficiaires du RMI ou de l'allocation spécifique de solidarité
- bénéficiaire de l'obligation d'emploi (handicapés),
- demandeurs d'emploi de plus de 50 ans.
- depuis 1995, les jeunes de 18 à 25 ans connaissant des difficultés particulières d'insertion

Le contrat peut être porté à 24 mois (à mi-temps) si :
- demandeurs d'emploi depuis plus d'un an et âgés de plus de 50 ans,
- bénéficiaires du RMI sans emploi depuis plus d'un an,
- bénéficiaires de l'obligation d'emploi
- demandeurs d'emploi depuis plus de 3 ans

Jusqu'en 1998 et à titre exceptionnel, le contrat pouvait être porté à 36 mois (à mi-temps) pour les personnes rencontrant des difficultés d'insertion au terme des 24 mois. Depuis 1998, le CES est strictement limité à 24 mois et est recentré sur les personnes les plus en difficulté et sur les employeurs déployant des efforts spécifiques pour l'insertion.

↓ **Formation** :
La formation est facultative. Elle ouvre droit à une aide forfaitaire de l'Etat (22F/heure) jusqu'à 400 heures de formation.

↓ **Financement :**
- Exonération des cotisations patronales
- Aide de l'Etat correspondant à 65 ou 85% du taux horaire du Smic

- Exonération de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage, des participations de l'employeurs au titre de la formation professionnelle continue et de l'effort de construction

### 1.2. La délimitation des activités d'entretien de l'espace et les limites du fichier CES

Contrairement à des biens de consommation «ordinaires », la demande en espace entretenu est diffuse et souvent insolvable. L'offre est le plus souvent le co-produit d'une activité productive. Nous l'appréhendons au travers de la notion de service environnemental localisé. Cette notion est quelque peu restrictive dans la mesure où elle renvoie à une relation entre un prescripteur de travaux d'entretien plus ou moins clairement identifié, un prestataire du service qui peut être le même que le prescripteur (travaux d'entretien en régie par une commune) et éventuellement un médiateur extérieur accompagnant le projet. Le service présente une dimension localisée car ses caractéristiques (nature de la prestation, mode d'évaluation, etc.) doivent être, pour l'essentiel, spécifiées localement à l'échelle de territoires de dimension réduite.

Concrètement, les services pris en compte sont les suivants : en milieu urbain, il s'agit principalement de la création et l'entretien des parcs et des espaces verts. En milieu rural, il s'agit de l'entretien de rivières, de la création et entretien de sentiers et de chemins ruraux, de sites à vocation touristique, d'étangs, de la préservation de biotopes rares, de l'amélioration visuelle du paysage, de l'entretien de haies, de la lutte contre la déprise, de la prévention des risques d'érosion, d'inondation ou d'incendie, de l'entretien de la forêt.

Dans la base de données individuelles du CNASEA, la rubrique « emploi proposé » (voir encadré 2 ci-dessous) englobe plusieurs autres activités liées à l'environnement et en particulier le traitement des déchets (collecte, tri sélectif, déchetterie) et les activités habituelles des employés de voirie en dehors de notre champ. En revanche, il n'existe pas de confusions possibles avec les autres tâches dévolues principalement aux employés municipaux, l'entretien des équipements collectifs faisant l'objet d'une rubrique particulière. Cette rubrique n'est cependant pas directement exploitable pour dénombrer les emplois créés dans la production de services environnementaux localisés.

**Encadré 2 : La rubrique « emploi proposé » de la convention CES**

Lors de l'établissement de la convention CES, l'employeur précise la nature de l'activité qui sera confié à la personne embauchée. Jusqu'en 1997, la rubrique «emploi proposé » proposait 6 items :

- 1. Administratif
- 2. Social ou socio-éducatif (services ou aides rendus aux personnes)
- 3. Animation culturelle
- **4. Environnement -nature, jardins et espaces verts, cadre de vie, déchets**
- 5. Entretien d'équipements collectifs
- 6. Autres

A titre d'information, la nomenclature de « l'emploi proposé » est passée à 22 postes à partir de 1998. Elle propose une distinction plus fine des emplois d'ouvriers, des agents administratifs, des animateurs. Elle n'apporte que peu d'informations nouvelles sur les activités d'entretien de l'espace. L'ancien item, divisé en deux : «Jardinier » et « Autre profession liée à la nature et à l'environnement » reste tout aussi englobant pour le second. Le premier item est quant à lui plus précis et correspond probablement essentiellement à des emplois d'entretien d'espaces verts en milieu urbain.

### 1.3. La méthode retenue et ses limites

Connaissant les limites de la nomenclature des «emplois proposés », il s'agit de proposer une méthode de dénombrement précise des emplois liés à l'entretien de l'espace. Il s'avère que la méthode se différencie selon que l'activité se déroule en zone urbaine ou en zone rurale.

### *1.3.1. L'utilisation de la rubrique du secteur d'activité de l'employeur*

Une rubrique du fichier renseigne sur l'activité de l'employeur. Les entrées dans le dispositif en 1997 sont renseignées à partir de la nomenclature modifiée cette même année qui distingue 34 items (voir encadré 3 ci-dessous). Ils détaillent les services d'affectation des CES dans les établissements d'enseignement, hospitaliers et maisons de retraite, dans les services d'action sociale, d'animation et d'encadrement. Certains items n'ont pas de logique institutionnelle et renvoient à des domaines d'intervention dont certains sont proches de notre champ.

Le croisement de cette nomenclature avec celle des emplois proposés peut être intéressante à mettre en oeuvre en milieu urbain. On fait l'hypothèse que les emplois liés à l'entretien de l'espace concernent principalement les parcs et les espaces verts et qu'il s'agit d'emplois spécialisés. Il semble alors judicieux, de retenir parmi les emplois classés en « Environnement-nature », ceux en poste chez des employeurs classés dans la catégorie « Assainissement et protection des espaces verts » (item 31 du secteur d'activité de l'employeur). On peut supposer qu'il s'agit en majorité d'emplois d'insertion puisque les salariés concernés sont dans la plupart des cas embauchés par des associations. Les données disponibles ne permettent pas de connaître l'activité effective des bénéficiaires de CES embauchés par les collectivités locales dans ce domaine.

En milieu rural l'utilisation de cette nomenclature ne permet pas d'aller très loin dans la précision des emplois de CES liés à l'environnement. Une majorité d'entre eux ne sont pas renseignés ou sont classés en « autres » : on peut supposer que le contenu touche soit à des activités d'entretien de l'espace non explicitement évoquées dans la nomenclature (entretien de sentiers, de rivières,...), soit à des activités de traitement des déchets. Les items de l'activité de l'employeur qui entrent dans le champ de cette étude ne concernent qu'une fraction réduite des emplois proposés en « environnement-nature », ne recouvrant très probablement pas tous les emplois liés à la production de services environnementaux.

**Encadré 3 : La rubrique « secteur d'activité de l'employeur » de la convention CES**

Lors de l'établissement de la convention CES, l'employeur précise la nature de l'activité qui sera confié à la personne embauchée. La rubrique « secteur d'activité de l'employeur » propose 34 items :

*Etablissement d'enseignement*
- 01. Service administratif
- 02. Service d'entretien des équipements
- 03. Service de documentation
- 04. Service de restauration
- 05. Domaine de l'enseignement et de la recherche

*Etablissement hospitalier ou maison de retraite*
- 11. Service administratif
- 12. Service d'entretien des équipements
- 13. Service des soins
- 14. Service de restauration

*Service d'action sociale*
- 91. en faveur du public
- 92. en faveur des salariés de l'organisme employeur

*Service d'animation et encadrement*
- 93. en faveur des personnes âgées
- 94. en faveur des personnes handicapés
- 95. en faveur des enfants et des jeunes
- 96. des activités sportives
- 97. des activités culturelles
- 98. des activités touristiques
- 00. autres

- 21. Agriculture, chasse, pêche et aquaculture
- 22. Industrie
- **31. Assainissement et protection des espaces verts**
- 32. Entretien de locaux ou d'équipements collectifs hors espaces verts
- 33. Récupération et gestion de métaux et objets encombrants
- 41. Rénovation et entretien d'immeubles et logements
- 42. Restauration de monuments
- 51. Restauration collective
- 52. Hébergement de personnes
- 61. Transports ferroviaires
- 62. Autres moyens de transports
- 71. Postes

- 81. Service de conseil et d'étude
- 82. Service comptable ou financier
- 83. Service de réception, diffusion et envoi de courrier
- 84. Service d'état civil

### *1.3.2. La taille de la commune comme clé de distinction des activités en milieu rural*

Pour tenter de mieux délimiter le type d'activités retenues, on peut chercher à écarter les emplois dont le siège de l'employeur est situé dans les communes les plus peuplées. Ce mode de classement repose sur l'hypothèse que l'implantation de l'employeur se livrant à des travaux d'entretien de l'espace a une forte probabilité d'être située à proximité des espaces faiblement artificiés, et ce d'autant plus que la main-d'oeuvre employée est faiblement mobile. D'autre part, le fait d'écarter les communes les plus peuplées pour chercher à mieux cerner les effectifs de CES requis pour l'entretien de l'espace se justifie pour les emplois municipaux car dans les petites communes, la polyvalence des agents communaux est plus courante. Le bénéficiaire de CES, dont l'emploi est classé dans la rubrique « environnement-nature » a de fortes chances d'être au moins partiellement embauché pour des tâches d'entretien de l'espace. Il est donc fait l'hypothèse que toutes ces personnes embauchées en CES par des employeurs situés en zone rurale sont au moins partiellement affectés à des tâches d'entretien de l'espace.

### *1.3.3. L'analyse des CES selon le caractère urbain ou rural de la zone de localisation de l'activité*

Au regard des remarques précédentes, il est apparu intéressant d'opérer une distinction des CES par type d'espace. Nous nous sommes inspirés du zonage en aire urbaine et leur complément rural proposés par l'INSEE et l'INRA de Dijon. En l'absence d'information sur la localisation communale (code INSEE) de l'employeur du CES, les catégories d'espace ont du être redéfinies à partir des codes postaux des employeurs[5].

Deux grandes catégories d'espace (zone urbaine, zone rurale[6] ) sont utilisées et reconstituées à partir des codes postaux des employeurs (une note explicative en annexe présente la méthode de correspondance entre le zonage en aire urbaine (INSEE, INRA) et les zones rurales et urbaines à partir des codes postaux). Les zones urbaines s'approchent de la définition de l'espace à dominante urbaine de l'INSEE/INRA, c'est à dire qu'elles sont formées de l'ensemble des pôles urbains offrant plus de 5 000 emplois et des communes périurbaines (au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain). Les zones rurales s'approchent de la définition de l'espace à dominante rurale hors rural sous faible influence urbaine. Elles sont formées des pôles ruraux de 2 000 à 5 000 emplois, de leur périphérie (au moins 20% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle rural) et du rural isolé.

En définitive, la population de CES pris en compte dans l'analyse qui suit sont :
- en zones urbaines, les bénéficiaires de CES embauchés sur un poste classé en «environnement-nature, jardins, espaces verts, cadre de vie déchets » par un employeur classé dans le secteur d'activité « assainissement et protection des espaces verts »,
- en zones rurales, toutes les personnes embauchées en CES sur un poste classé en «environnement-nature, jardins, espaces verts, cadre de vie, déchets ».

## 2. CADRAGE GENERAL DES CES DANS LES 3 REGIONS

Les traitements qui suivent ont été réalisés à partir du fichier informatique des CES du CNASEA sur trois régions françaises (Auvergne, Bourgogne, Midi-Pyrénées). Le fichier comporte des informations relatives aux

[5] Les codes INSEE des communes ne sont renseignés dans la base de données que depuis 1998.

[6] Nous les appellerons zones urbaines ou rurales pour les distinguer des espaces à dominante urbaine ou rurale strictement définis par l'INSEE et l'INRA.

contrats CES signés en 1997. Il n'informe pas directement sur le stock de CES à un moment donné, mais renseigne sur le flux d'entrée. La durée du contrat est une clé de passage entre ces deux niveaux d'information.. Compte tenu du renouvellement fréquent des contrats pouvant aller jusqu'à trois ans (avant la loi de lutte contre l'exclusion de 1998), plusieurs contrats peuvent concerner un même individu[7]. Le renouvellement des contrats CES renvoie au parcours d'insertion professionnelle du bénéficiaire du CES. Il dépend à la fois de la capacité de réinsertion de l'individu dans le marché du travail (âge, problème de santé, niveau de marginalisation) et du dynamisme de la politique d'insertion (offre de formation, politique d'insertion professionnelle de personnes défavorisées).

On analysera successivement les principales caractéristiques des bénéficiaires de CES et de leurs employeurs afin de préciser l'importance de la contribution du dispositif CES à l'entretien de l'espace.

### 2.1. Les principales caractéristiques des CES

**Dans les trois régions étudiées, les salariés en CES représentent entre 1,5 et 2% des actifs ayant un emploi et sont majoritairement localisés en zone urbaines**

Le nombre de conventions CES créées en 1997 dans les trois régions d'étude est très variable principalement en raison de la taille des régions et de leur population.

**Tableau 1 : Population et dénombrement des conventions CES signées en 1997 par région**

| Régions | Auvergne | Bourgogne | Midi-Pyrénées |
|---|---|---|---|
| Population totale (RP 99) | 1 308 878 | 1 610 067 | 2 551 687 |
| dont en zones urbaines (RP99) | 782 098 | 958 784 | 1 597 249 |
| dont en zones rurales (1) (RP99) | 418 497 | 476 551 | 666 528 |
| Population active ayant un emploi (RP90) | 505 905 | 617 677 | 936 670 |
| dont en zones urbaines | 308 867 | 379 049 | 589 931 |
| dont zones rurales | 151 102 | 172 986 | 241 931 |
| Nombre nouveaux CES en 97 | (2) 10 339 | (3) 9 904 | (4) 18 988 |
| dont en zones urbaines | 5 910 | 5 674 | 12 149 |
| dont en zones rurales | 2 835 | 2 258 | 3 769 |

*source : INSEE RP 1990, 1999, CNASEA*

(1) hors rural sous faible influence urbaine
(2) dont 591 dossiers non localisés (code postal ou cedex inconnu) et 1 003 non classés rural/urbain, soit 16%
(3) dont 883 dossiers non localisés (code postal ou cedex inconnu) et 1 089 non classés rural/urbain, soit 20%
(4) dont 896 dossiers non localisés (code postal ou cedex inconnu) et 2 174 non classés rural/urbain, soit 16%

**Tableau 2 : Taux d'emploi CES parmi les actifs ayant un emploi**

| Régions | Auvergne | Bourgogne | Midi-Pyrénées |
|---|---|---|---|
| Taux d'emploi CES dans AAE 90 (1) | 2,0% | 1,6% | 2,0% |
| dont en zone urbaine | 1,9% | 1,5% | 2,1% |
| dont en zone rurale | 1,9% | 1,3% | 1,6% |

*source : INSEE 1990, CNASEA*

[7] La durée moyenne des contrats CES étant de 8 mois et demi, le traitement porte sur un nombre de dossiers supérieur au nombre d'individus en CES en fin d'année 1997.

(1) Ce taux est calculé à partir du nombre total de convention CES, ce qui n'est pas le cas pour les taux en zones urbaines et rurales (non prise en compte des dossiers non localisés et non classés).

Le dispositif CES concerne environ 2% des actifs ayant un emploi, approximation faite du décalage entre le nombre de conventions et le nombre d'individus. En valeur absolue, la majorité des bénéficiaires sont localisés en zones urbaines, zones dans lesquelles sont concentrés près des 2/3 tiers des actifs ayant un emploi. Si cette tendance reste vraie en part relative des actifs ayant un emploi, elle est beaucoup plus atténuée, notamment en Auvergne où les taux sont équivalents. En région Midi-Pyrénées, les bénéficiaires de CES sont significativement plus concentrés en zones urbaines alors que les actifs ayant un emploi ne sont que très légèrement plus importants dans ces zones. Le dispositif est globalement moins fortement mobilisé en zone rurale proportionnellement au nombre d'actifs ayant un emploi. Le plus faible taux de chômage généralement enregistré dans ces zones s'explique en partie par l'exode vers les villes des populations en difficulté les plus mobiles.

**Les CES sont majoritairement des femmes et des hommes plus âgés que la moyenne**

Quelle que soit la région, près de deux CES sur trois sont occupés par des femmes. Cette proportion ne varie pas significativement selon le type de zone. Le bénéficiaire de CES a en moyenne 36 ans, cette moyenne étant légèrement plus élevée chez les hommes, en particulier en zones rurales. La faible variation inter-régionale du taux des jeunes bénéficiaires (moins de 26 ans) et des individus plus âgés (50 ans et plus), actuellement considérés comme publics prioritaires de cette politique, semble attester d'une relative homogénéité de l'application du dispositif si ce n'est une légère sur-représentation des bénéficiaires âgés en Bourgogne.

**Tableau 3 : Répartition par sexe**

| Régions | Auvergne | | Bourgogne | | Midi-Pyrénées | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hommes | Femmes | Hommes | Femmes | Hommes | Femmes |
| Total conventions créées en 97 | 3 770 | 6 569 | 3 388 | 6 516 | 6 206 | 12 782 |
| | 36% | 64% | 34% | 66% | 33% | 67% |
| dont zone urbaine | 2 195 | 3 715 | 1 946 | 3 728 | 3 892 | 8 257 |
| % | *37%* | 63% | *34%* | 66% | *32%* | 68% |
| dont zone rurale | 954 | 1 881 | 803 | 1 455 | 1 245 | 2 524 |
| % | *34%* | 66% | *36%* | 64% | 33% | 67% |

*source : CNASEA*

**Tableau 4 : Répartition des CES par classe d'âge et par sexe**

| Régions | Auvergne | | | Bourgogne | | | Midi-Pyrénées | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | [<26] | [26-49] | [>49] | [<26] | [26-49] | [>49] | [<26] | [26-49] | [>49] |
| Total CES en 97 (en %) | 16 | 72 | 12 | 14 | 69 | 17 | 16 | 70 | 14 |
| dont hommes (1) | -2 | -1 | +3 | -1 | -3 | +2 | = | = | = |
| En zone urbaine | 16 | 73 | 11 | 15 | 69 | 16 | 15 | 72 | 13 |
| dont hommes | -2 | = | +2 | = | -1 | +1 | +1 | -1 | = |
| En zone rurale | 15 | 69 | 16 | 15 | 67 | 18 | 14 | 71 | 15 |
| dont hommes | -1 | -3 | +4 | -1 | -2 | +3 | = | -2 | +2 |

(1) variation de la proportion d'hommes dans la classe d'âge

*source : CNASEA*

### 2.2. Les types d'emplois et d'employeurs

**L'entretien d'équipements collectifs est le premier domaine d'activité des CES. Environ 10% des bénéficiaires des CES, essentiellement masculins, sont affectés à des tâches liées à l'environnement**

La répartition des CES dans les différents domaines d'activité proposés fait apparaître des constantes. L'entretien des équipements collectifs représente le plus important domaine d'activité des CES dont plus de la moitié concerne des femmes. S'ils sont plus nombreux en valeur absolue en zone urbaine, ils sont proportionnellement sur-représentés en zone rurale où ces emplois représentent plus du tiers des CES embauchés. Un bénéficiaire de CES sur cinq, majoritairement féminin, est affecté à des tâches administratives. La nette sur-représentation de ce type d'emploi et des femmes dans les espaces urbains découle de la structure de l'emploi dans les villes. La même proportion de CES sont mis en place pour des tâches d'animation socioculturelle : on les retrouve en proportion équivalente entre les types de zones.

**Tableau 5 : Emplois proposés aux CES par région**

| Régions / Emplois proposés | Auvergne | | | Bourgogne | | | Midi-Pyrénées | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Eff. | % | *dt H(1)* | Eff. | % | *dt H* | Eff. | % | *dt H* |
| Administratif | 1 801 | 17% | *9%* | 1 984 | 20% | *10%* | 3 860 | 20% | *13%* |
| Social ou socio-éducatif | 1 498 | 14% | *14%* | 1 262 | 13% | *11%* | 2 984 | 17% | *17%* |
| Animation culturelle | 379 | 4% | *29%* | 289 | 3% | *28%* | 1 029 | 5% | *31%* |
| Environnement-nature, cadre de vie, déchets | 1 225 | 12% | *89%* | 1 184 | 12% | *87%* | 1 736 | 9% | *85%* |
| Entretien d'équipements collectifs | 3 247 | 31% | *44%* | 3 117 | 31% | *38%* | 5 753 | 30% | *37%* |
| Autre | 2 125 | 21% | *36%* | 1 978 | 20% | *37%* | 3 286 | 17% | *35%* |
| Non renseigné | 64 | 1% | - | 90 | 1% | - | 340 | 2% | - |
| Total | 10 339 | 100% | *36%* | 9 904 | 100% | *34%* | 18 988 | 100% | *33%* |

(1) proportion d'homme dans le type d'emploi proposé

*source : CNASEA*

**Tableau 6 : Emplois proposés selon le type de zones (rurale ou urbaine)**

| Régions / Emploi proposé | Auvergne | | Bourgogne | | Midi-Pyrénées | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Zone urbaine | Zone rurale | Zone urbaine | Zone rurale | Zone urbaine | Zone rurale |
| Administratif | 23% | 9% | 24% | 13% | 25% | 11% |
| Social ou socio-éducatif | 14% | 16% | 12% | 15% | 15% | 18% |
| Animation culturelle | 3% | 5% | 3% | 4% | 5% | 6% |
| Environnement-nature, cadre de vie, déchets | 12% | 11% | 9% | 17% | 7% | 11% |
| Entretien d'équipements collectifs | 28% | 37% | 31% | 33% | 29% | 35% |
| Autre | 20% | 21% | 20% | 17% | 17% | 18% |
| Non renseigné | - | 1% | 1% | 1% | 2% | 1% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

*source : CNASEA*

Les emplois liés à l'environnement, sur lesquels nous allons nous concentrer dans le chapitre suivant, représentent aux alentours de 10% des CES et sont dans 9 cas sur 10 occupés par des hommes. Si leur sur-représentation en zone rurale est particulièrement significative en Bourgogne, ce constat est moins évident en Midi-Pyrénées et contredit en Auvergne. Cette disparité inter-régionale peut s'expliquer probablement par la variabilité du contenu des emplois de cette rubrique. La proportion d'emplois liés au traitement des déchets, par

exemple, concentrés dans les zones urbaines, peut expliquer une sur-représentation des CES en zone urbaine dans le domaine de l'environnement. Elle peut également traduire une mobilisation différenciée du dispositif par les administrations et les employeurs selon les régions et selon les types de zones.

**Les associations, les collectivités locales, et les établissements d'enseignement et sanitaires sont les principaux empl oyeurs de CES**

Le statut de l'employeur diffère assez nettement entre les régions et entre le type de zones. Globalement les associations sont les premiers employeurs de CES dans les 3 régions (entre 33 et 40%). Viennent ensuite selon les régions les communes et collectivités locales ou les établissements d'enseignement et sanitaires. Des variations inter-régionales sensibles apparaissent selon que l'on se situe en milieu rural ou en milieu urbain.

**Tableau 7 : Statut des employeurs de CES**

| Régions / Statut de l'employeur | Auvergne | | | Bourgogne | | | Midi-Pyrénées | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | % zone urbaine (1) | % zone rurale (2) | Total | % zone urbaine (3) | % zone rurale (4) | Total | % zone urbaine (5) | % zone rurale (6) |
| Communes et collectivités locales | 2 839 | 23% | 35% | 2 598 | 21% | 33% | 5 108 | 22% | 33% |
| Associations | 3 989 | 42% | 32% | 3 280 | 35% | 30% | 7 493 | 39% | 43% |
| Autres personnes morales | 271 | 3% | 2% | 271 | 4% | 1% | 449 | 3% | 2% |
| Etablissement publics | 361 | 3% | 2% | 609 | 7% | 3% | 1 279 | 6% | 5% |
| Etablissements enseign. et sanitaire | 2 879 | 29% | 28% | 3 146 | 33% | 33% | 4 659 | 31% | 18% |
| Total | 10 339 | 100% | 100% | 9 904 | 100% | 100% | 18 988 | 100% | 100% |

Sur un total en valeur absolue de (1) 5 910, (2) 2 835, (3) 5 674, (4) 2 258, (5) 12 149, (6) 3 769 *Source : CNASEA*

**Les associations sont les premiers employeurs en zones urbaines** dans lesquelles le tissu associatif est généralement plus développé qu'en zones rurales. Les associations contractent des CES dans tous les domaines proposés. L'entretien d'équipements collectifs vient en tête : il n'est pas du seul ressort des collectivités locales, même si celles-ci sont les premiers employeurs de CES dans ce domaine. Viennent ensuite les emplois CES dans les domaines administratifs, sociaux et d'animation socioculturelle, en premier lieu embauchés par les associations. Avec 10 à 17% de CES créés dans l'environnement (entendu au sens large), les associations sont les premiers employeurs dans ce domaine (environ la moitié) à l'exception de la Bourgogne où les collectivités locales sont davantage impliquées. En région Bourgogne, elles interviennent deux fois plus en zones rurales (20% des CES) qu'en zones urbaines alors qu'elles agissent équitablement en zones urbaines et rurales dans les autres régions (entre 10 et 16%). Le développement d'initiatives associatives de lutte contre l'exclusion renforcé par l'émergence des politiques publiques d'insertion depuis le début des années 90 a conforté le rôle des associations et leur capacité d'embauche de CES, notamment dans le domaine de l'environnement.

**Les collectivités locales embauchent 1 bénéficiaire de CES sur 4**

Les collectivités profitent du dispositif CES en premier lieu pour entretenir leurs équipements collectifs que ce soit en zones urbaines ou rurales. La faible qualification des bénéficiaires de CES apparaît relativement adaptés à ce type de travail. Il en est de même pour les activités liées à l'environnement (13 à 22% des CES) particulièrement prisées par les collectivités locales en Bourgogne et plus généralement en zones rurales. Les emplois administratifs, sociaux et d'animation a priori plus qualifiés, concernent 25 à 30% des CES créés par

les collectivités selon les régions (second employeur dans ces domaines après les associations). Ils sont proportionnellement légèrement plus nombreux en zones urbaines, en particulier les emplois administratifs.

**Les établissements d'enseignement et sanitaires représentent la troisième catégorie d'employeurs** de CES, soit 24 à 32% selon les régions. Il s'agit principalement d'emplois d'entretien des équipements collectifs et d'administration, qui s'inscrivent dans une logique d'opportunité de réduction de coût de fonctionnement, mais aussi d'engagement des pouvoirs publics dans une politique sociale. En valeur absolue, ces employeurs sont majoritairement situés dans les zones à forte densité de population. Cependant, proportionnellement au nombre de personnes embauchés en CES en zones rurales, ce type d'emploi est aussi fréquent qu'en zones urbaines dans les régions Auvergne et Bourgogne. Les établissements scolaires et de santé des zones rurales de ces régions ont activement mobilisé le dispositif CES, contrairement à la région Midi-Pyrénées où la création de CES s'est concentrée dans les villes.

En définitive, les bénéficiaires de CES sont embauchés en premier lieu par des associations, puis selon les régions par les collectivités locales et les établissements d'enseignement et sanitaires. Ils occupent des postes, par ordre d'importance, d'agents d'entretien d'équipement collectif, d'agents administratifs, d'animateurs socioculturels. Les emplois liés à l'environnement (intégrant des activités d'entretien de l'espace rural et urbain, de collecte et de tri de déchets), représentent environ 10% des CES contractés dans près de 9 cas sur 10 par des associations et des collectivités locales. La catégorie d'emploi « environnement-nature » dépasse la définition que nous nous proposons de retenir dans le chapitre suivant pour estimer plus précisément la contribution du dispositif CES aux activités d'entretien de l'espace.

## 3. LES CES ET L'ENTRETIEN DE L'ESPACE RURAL ET URBAIN

On dénombre dans cette partie la fraction des CES dont on fait l'hypothèse que l'activité relève totalement ou partiellement de l'entretien de l'espace tel que nous l'avons définie dans la première partie. Nous retenons ainsi, en zones urbaines, les CES embauchés par des collectivités locales ou des associations[8], dont l'activité est enregistrée dans la catégorie « assainissement et protection des espaces verts » et dont l'emploi est enregistré dans la catégorie emploi proposé sous le nom de «environnement-nature ». En zones rurales, nous faisons l'hypothèse que tous les CES embauchés par des collectivités locales ou par des associations et enregistrés dans la catégorie «environnement-nature » interviennent, au moins partiellement, dans l'entretien de l'espace. Nous présentons dans le paragraphe suivant les caractéristiques des CES, de leurs bénéficiaires ainsi de leurs employeurs en essayant de pointer leurs spécificités par rapport aux autres CES.

### 3.1. Quantification des CES ayant une activité liée à l'entretien de l'espace

**Des CES affectés à des activités d'entretien de l'espace sont nettement plus nombreux en zones rurales**

*Remarque méthodologique*

*Ces estimations sont à interpréter avec prudence du fait du manque de précisions de la nomenclature des emplois proposés. Ce manque de précision justifie les choix méthodologiques exposés ci-dessus.*

[8] Elles embauchent entre 86 et 94% des CES dont l'emploi est enregistré en « environnement-nature ».

*L'estimation est également fragilisée par l'impossibilité d'exploiter l'ensemble des dossiers pour diverses raisons :*

1. *Le classement des dossiers en zones urbaines ou rurales conduit à laisser de coté 15 à 20% des dossiers,*
2. *Pour 20% des dossiers, les emplois proposés sont classés en catégorie « autres », ce qui ne signifie pas nécessairement qu'ils n'interviennent pas dans l'entretien de l'espace (fiabilité de l'enregistrement),*
3. *Dans la catégorie des emplois «environnement-nature », le statut de l'employeur, qui permet de préciser la nature de l'activité du CES en zones urbaines, n'est pas renseigné ou classé en « autres » dans près de la moitié des cas en Auvergne et Midi-Pyrénées et dans les 2/3 des cas en Bourgogne.*

*Ces limites tendent probablement à sous-estimer l'évaluation de la contribution des CES à l'entretien de l'espace, en particulier en zones urbaines. Par ailleurs, l'unité statistique utilisée est la convention créée en 1997, ce qui ne correspond pas directement au nombre de bénéficiaires.*

**Tableau n°8 : Dénombrement des CES relatifs à une activité liée à l'entretien de l'espace**

| | Auvergne | | Bourgogne | | Midi-Pyrénées | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Collec-tivités | Asso-ciations | Collec-tivités | Asso-ciations | Collec-tivités | Asso-ciations |
| Effectif en zones urbaines | 2 | 194 | 14 | 51 | 10 | 228 |
| *% des CES de la zone* | *3,3%* | | *1,1%* | | *2,0%* | |
| Effectif en zones rurales | 149 | 146 | 214 | 141 | 177 | 212 |
| *% des CES de la zone* | *10,4%* | | *15,7%* | | *10,3%* | |

*source : CNASEA*

D'après la définition des activités d'entretien de l'espace et des catégories d'emploi que nous retenons, les CES affectés à des tâches d'entretien de l'espace sont nettement plus nombreux en zones rurales. Ce résultat s'explique d'une part par le fait que les espaces à entretenir sont situés très majoritairement en zones rurales et d'autre par le fait qu'en zones urbaines, les emplois CES enregistrés en « Environnement-nature » n'interviennent que de façon limitée dans l'entretien de l'espace. Les associations sont les principaux employeurs de CES en zones urbaines alors qu'en zones rurales la création des CES est partagée entre les collectivités et le secteur associatif.

Les salariés en CES sont, pour partie, intégrés dans des équipes d'employés communaux. Ce cas de figure apparemment rare en zones urbaines est beaucoup plus fréquent en zones rurales. On peut ainsi faire l'hypothèse que les collectivités urbaines disposent de moyens suffisants pour constituer des équipes techniques spécialisées et qualifiées pour réaliser des travaux de création et d'entretien d'espaces verts exigeants des compétences techniques. En zone rurales, les collectivités locales, plus limitées par les moyens financiers et humains et faisant face à une demande croissante en espaces entretenus, ont recours massivement aux emplois aidés.

Par ailleurs, le dispositif CES est utilisé dans le cadre de la mise en oeuvre des politiques d'insertion par l'économique de certaines catégories de population ciblées prioritairement (chômeurs de longue durée, chômeurs de plus de 50 ans, allocataires du RMI, travailleurs handicapés, jeunes en grande difficulté). L'entretien de l'espace fait partie des domaines d'application privilégiés de ce type de politique (emplois verts,

chantiers d'insertion) qui encourage le retour au travail par la mise en situation professionnelle (voir encadré 5). Ces emplois sont créés dans le cadre d'un projet collectif à l'initiative d'une structure intercommunale. Le secteur associatif s'est également très largement investi dans le domaine de l'insertion, notamment en zone urbaine.

Pour les bénéficiaires de CES, la finalité de réadaptation à l'emploi prime souvent sur celle de l'activité qui ne correspond pas toujours à la formation, ni à la qualification de l'individu. Cette volonté occupationnelle des personnes en CES les plus difficilement employables dans des tâches d'entretien de l'espace a été observé dans les enquêtes de terrain du programme «emplois verts». Le recensement exhaustif dans les trois régions des actions d'insertion dans le domaine de l'entretien de l'espace en milieu rural a permis de chiffrer le nombre de CES[9] à :

- Auvergne : 826 emplois CES entre 95 et 96 soit un peu plus de 400 par an,
- Bourgogne : 1 387 emplois CES entre 94 et 97 soit près de 350 par an,
- Midi-Pyrénées : 1 275 emplois CES entre 94 et 97 soit environ 320 par an.

La comparaison de ces estimations avec celles du tableau 8 indique que les emplois CES d'insertion dans le domaine de l'entretien de l'espace en zone rurale représentent une forte proportion des emplois CES.

**Encadré 5 : Les politiques publiques d'insertion dans le domaine de l'environnement**

**L'opération « Emploi-Vert » :**

Elle est issue de la loi sur le développement de l'emploi et de l'apprentissage de juillet 1993. Cette opération vise un triple objectif :
- stimuler la création d'emplois consacrés à l'environnement dans un contexte de marché de l'emploi déprimé
- accélérer et orienter les créations d'emplois sur les priorités de la politique de l'environnement en favorisant l'émergence de projets consacrés à l'entretien de rivières, à la gestion des déchets, à la sauvegarde de la biodiversité et la mise en valeur des paysages
- encourager le développement de relations entre les différents partenaires locaux intéressés par l'emploi et l'environnement.

Dans le cadre de la procédure destinée aux associations et collectivités locales, l'Etat verse une aide de 2 000F par personne embauchée et une aide à l'investissement nécessaire au lancement de chantiers. Cette procédure se cumule le plus souvent avec la procédure CES et parfois avec les chantiers d'insertion.

**Les chantiers d'insertion**

Les chantiers d'insertion constituent l'une des composantes des programmes départementaux d'insertion. Ces programmes relèvent de la mise en oeuvre du RMI et représentent la contribution obligatoire des conseils généraux en matière d'insertion des allocataires du RMI.
Les chantiers d'insertion dans le domaine de l'environnement représentent une équipe d'une dizaine de personnes, généralement bénéficiaires du RMI suivies par un encadrant, à qui sont confiées des travaux d'entretien de l'espace.
Des crédits d'insertion prennent en charge l'équipement du chantier et parfois partiellement le coût de fonctionnement (dont l'encadrant). Les personnes recrutées sont en contrat CES.

### 3.2. Caractéristiques des bénéficiaires de CES

Nous présentons dans ce paragraphe quelques caractéristiques des bénéficiaires de CES affectés à des tâches d'entretien de l'espace et tentons d'identifier et d'expliquer leurs spécificités.

[9] Le dénombrement des CES impliqués dans des actions d'insertion par l'économique représente des postes de CES existant par an dans chaque région. Un CES pouvant se voir renouvelé son contrat jusqu'au 3 ans (durée maximum réglementaire), le cumul des postes annuels est supérieur au nombre d'individu. Le renouvellement de contrat est fréquemment observé dans ce type d'activité. Par exemple, dans le service cantonale d'entretien du Sivom de Clamecy (l'un des projets étudiés dans la Nièvre), les CES restent en moyenne 1,5 ans dans le service et la moitié d'entre-eux y restent entre 2 et 3 ans.

**Des hommes en moyenne âgés, peu formés et avec une situation professionnelle instable**

**Tableau 9 : Caractéristiques des bénéficiaires des CES affectés à des tâches d'entretien de l'espace**

| | CES Entretien de l'espace | | | | | | Moy. tous CES | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Régions | Auvergne (83) | | Bourgogne (26) | | Midi-Pyrénées (73) | | 83 | 26 | 73 |
| | urb. | rur. | urb. | rur. | urb. | rur. | | | |
| **Sexe (en %)** | | | | | | | | | |
| Homme | 89 | 85 | 80 | 90 | 91 | 85 | 36 | 34 | 33 |
| Femmes | 11 | 15 | 20 | 10 | 9 | 15 | 64 | 66 | 67 |
| **Age (en %)** | | | | | | | | | |
| [< 26 ans] | 15 | 16 | 26 | 13 | 17 | 15 | 16 | 14 | 16 |
| [26 - 49 ans] | 66 | 68 | 64 | 67 | 69 | 72 | 72 | 69 | 71 |
| [> 50 ans] | 19 | 16 | 10 | 20 | 14 | 13 | 12 | 17 | 14 |
| **Niveau de formation (en %)** | | | | | | | | | |
| Niveau < V(Bac et +) | 6 | 6 | 3 | 4 | 9 | 9 | 21 | 14 | 23 |
| Niveau V (BEP, CAP) | 54 | 51 | 40 | 52 | 56 | 49 | 52 | 50 | 52 |
| Niveau VI (form. courte) | 17 | 14 | 16 | 10 | 16 | 11 | 9 | 10 | 7 |
| Sans formation | 23 | 29 | 41 | 34 | 19 | 31 | 18 | 25 | 16 |
| **Niveau de qualification (en %)** | | | | | | | | | |
| Sans expérience | 9 | 10 | 8 | 15 | 16 | 12 | 7 | 8 | 6 |
| Inactif | 28 | 30 | 62 | 38 | 27 | 31 | 20 | 22 | 13 |
| Ouvriers - employés | 33 | 31 | 17 | 17 | 35 | 38 | 50 | 42 | 45 |
| Contremaîtres - cadres | 1 | 4 | 2 | 5 | 5 | 2 | 7 | 12 | 7 |
| Non renseignés et autres | 29 | 25 | 11 | 26 | 17 | 17 | 17 | 16 | 28 |

*source : CNASEA*

Les emplois CES liés à l'entretien de l'espace sont, tout d'abord très majoritairement occupés par des hommes, ce que la nature des tâches d'entretien explique en grande partie (travaux manuels, pénibilité des tâches) : ceci les différencie très nettement des caractéristiques générales des emplois CES. Il s'agit ensuite d'hommes en moyenne plus âgés que la moyenne, notamment lorsqu'ils sont localisés en zone rurale. Ils se distinguent enfin par un moindre niveau de formation, 40 à 50% d'entre eux n'ont pas de BEP ou CAP, et leur parcours professionnel est souvent chaotique (l'inactivité avant l'entrée en CES est plus fréquente et les qualifications d'ouvrier ou d'employé plus rares). Ces spécificités sont particulièrement marquées en Bourgogne où les conseils généraux ont incité financièrement les collectivités et les associations à recruter des allocataires du RMI dans les chantiers d'insertion. Les activités d'entretien de l'espace ont une fonction occupationnelle pour les CES en insertion. Cette politique ne contribue que de façon limitée à l'amélioration de leur employabilité.

**Ces bénéficiaires de CES reçoivent d'abord des formations de remobilisation**

**Tableau 10 : Fréquence et nature des formations complémentaires des CES**

| | CES Entretien de l'espace | | | | | | Moy. tous CES | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Régions | Auvergne (83) | | Bourgogne (26) | | Midi-Pyrénées (73) | | 83 | 26 | 73 |
| Nombre et nature des formations | urb. | rur. | urb. | rur. | urb. | rur. | urb/rur | urb/rur | urb/rur |
| Aucune formation (en %) | 42 | 66 | 32 | 91 | 56 | 71 | 72 / 81 | 78 / 89 | 52 / 72 |
| 1 ou 2 formations (en %) | 58 | 34 | 68 | 9 | 44 | 29 | 28 / 19 | 22 / 11 | 48 / 28 |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Formation de remobilisation (1) | 44 | 26 | 25 | 32 | 9 | 47 | 19 / 29 | 27 / 18 | 10 / 12 |
| Formation de préqualification (1) | 56 | 74 | 75 | 68 | 91 | 53 | 81 / 71 | 73 / 82 | 90 / 88 |

(1) en pourcentage du nombre total de formations *source : CNASEA*

Les personnes en CES affectées aux activités d'entretien de l'espace sont, en part relative, plus nombreux à bénéficier de formations en particulier en zones urbaines. Au mieux, un peu moins de 50% des bénéficiaires de CES (tous CES confondus) suivent au moins une formation pendant la durée de leur contrat, alors que la formation est l'un des objectifs du dispositif. Les individus situés en zones urbaines ont proportionnellement environ deux fois plus de chance de suivre des formations du fait de l'offre plus abondante. La plus forte proportion de formations de remobilisation pour les bénéficiaires de CES affectés aux activités d'entretien de l'espace atteste du plus faible niveau d'employabilité de ce public comparativement à l'ensemble des bénéficiaires. Ce constat, particulièrement fort en zones rurales (à l'exception de l'Auvergne) confirme l'hypothèse avancée plus haut : les activités d'entretien de l'espace représentent une activité « d'occupation » et d'insertion sociale pour des publics en grande difficulté, à faible niveau d'employabilité.

### 3.3. Caractéristiques des employeurs et de leur activité

Les CES liés au domaine de l'entretien de l'espace, sont très majoritairement créés par des collectivités locales ou des associations : nous avons écarté les autres employeurs tels que les établissements d'enseignement et sanitaires.

**Les bénéficiaires de CES affectés à des activités d'entretien de l'espace sont embauchés par des associations à faibl e effectif et par des communes de moins de 1000 habitants**

**Tableau 11 : Taille des associations employeurs de CES** [10]

| | CES Entretien de l'espace | | | | | | Moy. tous CES (3) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Régions | Auvergne | | Bourgogne | | Midi-Pyrénées | | Auver-gne | Bour-gogne | Midi-Pyrénées |
| Classes d'effectifs salariés permanents et à temps plein (hors CES et CEC) | nb | var % (4) | nb | var % | nb | var % | % | % | % |
| En zones urbaines (1) | | | | | | | | | |
| [0 salarié] | 50 | +5 | 5 | -14 | 54 | +1 | 21 | 24 | 23 |
| [1 - 3 salariés] | 144 | +56 | 23 | +30 | 128 | +42 | 18 | 15 | 14 |
| [4 - 9 salariés] | | | 21 | +36 | 39 | +10 | 7 | 5 | 7 |
| [> 10 salariés] | | | 2 | -52 | 4 | -53 | 54 | 56 | 55 |
| En zones rurales (2) | | | | | | | | | |
| [0 salarié] | 72 | +24 | 56 | +9 | 129 | +24 | 26 | 31 | 37 |
| [1 - 3 salariés] | 64 | +24 | 75 | +38 | 63 | +14 | 21 | 15 | 16 |
| [4 - 9 salariés] | 4 | -8 | 3 | -4 | 18 | -1 | 11 | 6 | 9 |
| [> 10 salariés] | 2 | -41 | 7 | -43 | 2 | -38 | 42 | 48 | 39 |

*source : CNASEA*

(1) 3 données manquantes en Midi-Pyrénées, (2) 1 donnée manquante en Auvergne, (3) 4 données manquantes

(4) Ecart de la proportion de la classe d'effectif par rapport à la moyenne tous CES confondus de la région

[10] L'usage des variables de taille de l'employeur contractant (nombre de salariés dans l'association, nombre d'habitants dans la commune pour les collectivités) est indicative. Selon les gestionnaires, leur enregistrement n'est pas d'une parfaite fiabilité.

**Tableau 12 : Taille des communes employeur s de CES**

| | CES Entretien de l'espace (2) | | | | | | Moy. tous CES (3) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Régions | Auvergne (83) | | Bourgogne (26) | | Midi-Pyrénées (73) | | 83 | 26 | 73 |
| Classe de taille des communes en zones rurales | nb | var % (1) | nb | var % | nb | var % | % | % | % |
| [< 300 hab.] | 27 | +11 | 46 | +18 | 41 | +9 | 15 | 25 | 23 |
| [301 - 1000 hab.] | 27 | -6 | 26 | +2 | 38 | +1 | 32 | 22 | 29 |
| [1001 - 2000 hab.] | 10 | -4 | 5 | -2 | 18 | -1 | 14 | 7 | 15 |
| [2001 - 5000 hab.] | 26 | 0 | 4 | -5 | 22 | +5 | 25 | 9 | 12 |
| [> 5001 hab.] | 13 | -1 | 26 | -13 | 9 | -14 | 14 | 37 | 21 |

(1) Ecart de la proportion de la classe par rapport à la moyenne tous CES *source : CNASEA*
(2) La taille des communes n'est pas renseignée dans 31% des cas en Auvergne, 50% des cas en Bourgogne et 28% des cas en Midi-Pyrénées
(3) La taille des communes n'est pas renseignée dans 17% des cas en Auvergne, 26% des cas en Bourgogne et 18% des cas en Midi-Pyrénées

En zones urbaines, plus de la moitié des associations qui ont recours au dispositif CES (tous CES confondus) emploient plus de 10 salariés permanents à temps plein. Elles sont proportionnellement moins nombreuses en zones rurales, mais restent prédominantes. Elles sont relativement peu impliquées dans des activités d'entretien de l'espace tant en zones urbaines que rurales. Ce sont en effet les petites structures de moins de 3 salariés qui embauchent ce type de main d'oeuvre. C'est probablement dans cette catégorie que l'on retrouve un certain nombre d'associations spécialisées dans l'insertion. L'effectif de salariés permanents y est réduit au gestionnaire de l'association et éventuellement à des encadrants d'équipe, parfois en Contrat Emploi Consolidé (non comptabilisés dans l'effectif). Ces associations sont créées à l'occasion de la mise en place d'un projet d'insertion, puis peuvent disparaître lors de l'interruption des aides publiques ou se développer en recherchant des sources de financement auprès des collectivités locales. Les associations de plus de 10 salariés regroupent des structures d'insertion très structurées, parfois en réseau (groupe Idée, etc.). Elles sont généralement spécialisées dans les services aux personnes ou dans le tri sélectif.

L'implication des collectivités locales dans des activités d'entretien de l'espace grâce à des emplois aidés est forte en zones rurales, dans les petites communes de mois de 1 000 habitants (environ 60% des CES). Dans ces zones, le recours aux emplois CES pour réaliser des activités d'entretien est révélateur d'une part, de l'acuité du manque d'entretien de certains espaces (tels que les cours d'eau) et de la demande accrue de la société en espaces récréatifs naturels (paysages) et aménagés (sentiers de randonnées, aires de repos) et d'autre part, des moyens limités dont disposent les petites collectivités pour y faire face. L'absence d'information concernant la taille de la commune signifie, dans la plupart des cas qu'il s'agit d'un groupement intercommunal. Ces collectivités intercommunales (SIVOM d'aménagement, communauté de communes[11]) sont fréquemment employeurs de publics pouvant bénéficier d'aides à l'insertion. Les plus faibles proportions de CES dans le domaine de l'entretien de l'espace dans les communes plus importantes en zones rurales (plus de 5 000 habitants) et dans les communes urbaines peut s'interpréter, d'une part par le fait que ces collectivités ont des marges de manoeuvre financières plus importantes, et d'autre part par le fait qu'elles mettent en oeuvre plus fréquemment des politiques d'aménagement urbain (création d'espaces verts, fleurissement) nécessitant des emplois qualifiés ne relevant pas de politiques d'insertion.

[11] Pour qui la compétence d'aménagement du territoire est obligatoire.

## CONCLUSION

Le dispositif CES mis en place en 1988 constitue le premier niveau d'une démarche globale de retour à l'emploi. Il doit permettre de retrouver une situation de travail qui peut être consolidée ensuite en emploi stable. L'analyse des conventions CES créées en 1997 dans les trois régions d'étude (Auvergne, Bourgogne, Midi-Pyrénées) a permis de chiffrer entre 1,5 et 2%, le taux de CES parmi les actifs ayant un emploi. Ils sont légèrement plus nombreux en zones urbaines dans deux régions sur trois. Les bénéficiaires de CES sont âgés en moyenne de 36 ans et sont des femmes dans 2 cas sur 3. En zones rurales, les hommes sont plus nombreux et légèrement plus âgés. Les associations, les collectivités locales et les établissements d'enseignement et sanitaires sont les trois principaux employeurs de CES. Le niveau d'implication des associations diffère selon les régions en fonction de la densité du tissu associatif, de son dynamisme et de son degré d'initiative notamment dans les actions d'insertion. Les associations sont cependant systématiquement les premiers employeurs de CES en zones urbaines, alors que les collectivités créent davantage de CES en zones rurales dans deux régions sur les trois. L'entretien des équipements collectifs est le premier domaine d'activité : il concerne environ un tiers des CES. Ces emplois aidés constituent une opportunité de réduction de coût de la main d'oeuvre pour les collectivités locales et les associations qui les embauchent. Les emplois administratifs importants en zones urbaines répondent à la même logique. Les emplois liés à l'environnement concernent environ 10% des CES : ils sont proportionnellement, légèrement plus nombreux en zones rurales. Les bénéficiaires sont embauchés dans 90% des cas par des associations ou des collectivités.

La combinaison de la rubrique «emploi proposé » avec d'autres rubriques (statut de l'employeur, secteur d'activité de l'employeur) et la distinction des zones urbaines des zones rurales a permis d'estimer plus précisément les emplois affectés totalement ou partiellement à des activités d'entretien de l'espace. Cette estimation reste grossière et ne permet pas de garantir l'exhaustivité du recensement d'autant plus que la définition des contours des activités d'entretien de l'espace n'est pas univoque.

Les bénéficiaires de CES affectés à des tâches d'entretien de l'espace sont nettement plus nombreux en zones rurales où ils représentent entre 10 et 15% des salariés en CES, alors qu'ils ne représentent que 1 à 3% d'entre-eux en zones urbaines. La plupart de ces activités sont conduites dans le cadre d'actions d'insertion (chantiers d'insertion, emplois verts) et mises en oeuvre par des associations spécialisées dans l'insertion, mais aussi par des collectivités locales (communes ou groupements de communes). Dans ce type d'activité, le dispositif atteint son objectif de remise au travail d'une population peu formée, dont le parcours professionnel est marqué par des périodes d'inactivité. L'entretien de l'espace se révèle un domaine d'activité occupationnel relativement adapté. Les observations faites sur certaines actions d'insertion dans le cadre du programme emplois verts montrent que le dispositif n'atteint, par contre pas, totalement l'objectif d'insertion professionnelle durable. La prédominance de l'objectif occupationnel sur l'objectif d'insertion professionnelle limite la prise en compte des domaines de compétences du bénéficiaire et de ses motivations. Elle limite également l'accumulation de compétences techniques du fait du manque de normes professionnelles établies et stables dans le domaine de l'entretien de l'espace, notamment en zones rurales. On peut supposer que l'entretien des parcs et des espaces verts en zones urbaines est davantage normalisé. Si nous constatons que plus de formations pré-qualifiantes sont dispensées en zones urbaines, nous ne sommes pas en mesure avec les données dont nous disposons, d'apprécier l'impact sur la stabilisation de l'emploi dans ce domaine d'activité en zones urbaines. Enfin, le développement de telle politiques d'aide à l'emploi suppose de s'interroger sur d'éventuelles effets de substitution d'emplois stables par des emplois précaires et faiblement qualifiés mais moins coûteux.

## DEUXIEME PARTIE

## L'IMPACT DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES SUR L'ENTRETIEN DE L'ESPACE RURAL ET LEURS EFFETS SUR L'EMPLOI

Il s'agit de proposer une méthode d'appréciation du contenu en emploi des mesures agri-environnementales ayant un impact sur l'entretien de l'espace et de la mettre en œuvre sur trois régions françaises. Nous proposons dans une première partie une présentation du dispositif agri-environnemental dans l'objectif d'identifier les logiques d'action des différentes mesures agri-environnementales et nous définissons la notion d'entretien de l'espace à laquelle nous faisons référence. Dans un second temps, nous posons les conditions dans lesquelles peut être apprécié l'impact sur l'emploi des MAE à partir des informations disponibles au CNASEA. La troisième partie présente les résultats de la démarche sur les trois régions d'étude.

### 1. LES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES ET L'ENTRETIEN DE L'ESPACE

#### 1.1. Les mesures agri-environnementales et leurs logiques d'action

L'application de la réforme de la PAC de 1992 s'est accompagnée de la mise en place de mesures d'accompagnement parmi lesquelles figurent les mesures agri-environnementales. Ces mesures offrent la possibilité de soutenir financièrement les agriculteurs qui s'engagent contractuellement à remplir des objectifs environnementaux. Les objectifs explicites poursuivis sont de plusieurs ordres : encourager des modes de production plus économes, aboutir à une meilleure occupation et valorisation de l'espace rural, réduire les sources agricoles de pollutions, préserver la diversité des espèces, préserver la qualité des paysages. L'emploi n'est pas explicitement affiché comme objectif dans ce dispositif. Toutefois l'absence d'objectif d'emploi ne signifie pas que ces mesures n'ont pas un impact sur l'emploi.

Si la nature des contrats agri-environnementaux est relativement standardisée pour les mesures à cahier des charges national (prime à l'herbe), les opérations locales peuvent contenir des contrats de nature plus diversifiée. D'une manière générale, bien que les cahiers des charges des opérations soient restés parfois relativement flous sur les objectifs opérationnels, trois principales logiques d'action se dégagent dans l'application des MAE :

- la promotion de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement (maintien de pratiques positives, réduction des effets négatifs de l'activité agricole),
- la promotion de modes de production plus respectueux tel que l'agriculture biologique,
- la promotion de nouvelles fonctions ou la restauration de pratiques respectueuses de l'environnement antérieurement exercées par les agriculteurs.

Ces logiques d'action n'ont pas toutes les mêmes conséquences sur l'exploitation : la première logique intervient sur la fonction de production de l'exploitation en modifiant partiellement tout au plus le système de production sans le remettre en cause, la seconde logique transforme plus profondément les conditions de production, enfin la troisième se traduit par la réalisation de nouveaux travaux d'entretien qui peuvent avoir des répercussions plus ou moins fortes sur l'organisation du travail et sur l'équipement de l'exploitation. Nous verrons que les répercussions sur l'emploi de la mise en œuvre des mesures agri-environnementales seront de nature différente selon la logique dans laquelle on se situe.

### 1.2. Le champ de l'entretien de l'espace

L'entretien de l'espace n'est pas une notion précisément définie. Elle est tantôt restreinte à des activités d'entretien et d'aménagement paysager (dans le cadre du Fond de gestion de l'espace rural (FGER) par exemple) soit plus diffuse et englobant des problématiques de protection de l'environnement. Sur le plan économique, les activités d'entretien de l'espace se caractérisent par certaines spécificités. Contrairement à des biens de consommation « ordinaires », la demande en espace entretenu est le plus souvent diffuse et souvent insolvable. L'offre, notamment faite par les exploitants agricoles est habituellement le co-produit d'une activité productive et son existence est moins liée à une demande explicite d'espace entretenu qu'à l'existence de dispositifs incitatifs tels que les MAE ou le FGER.

Nous appréhendons ici l'entretien de l'espace au travers de la notion de service environnemental localisé. Cette notion est quelque peu restrictive dans la mesure où elle renvoie à une relation entre un prescripteur de travaux d'entretien plus ou moins clairement identifiés, un prestataire du service qui est dans certains cas le même que le prescripteur (travaux d'entretien en régie par une commune) et éventuellement un médiateur extérieur accompagnant le projet. Le service présente une dimension localisée car ses caractéristiques (nature de la prestation, mode d'évaluation, etc.) doivent être, pour l'essentiel, spécifiées localement à l'échelle de territoires de dimension réduite. Concrètement, les services pris en compte en milieu rural sont les suivants : l'entretien de rivières, la création et l'entretien de sentiers et de chemins ruraux, l'entretien de sites à vocation touristique, l'entretien d'étangs, la préservation de biotopes rares, l'amélioration visuelle du paysage par l'entretien de haies et la lutte contre la déprise, la prévention des risques d'érosion, d'inondation ou d'incendie et enfin l'entretien des bordures de forêt.

Les mesures agri-environnementales interviennent en partie dans ce champ, en premier lieu par les opérations locales dont les objectifs sont focalisés en France sur la protection de biotopes rares et sur l'amélioration du paysage par la lutte contre la déprise agricole. D'autres opérations visant plus spécifiquement la réduction des effets négatifs de l'agriculture ne font pas partie du champ d'analyse (réduction des intrants, conversion à l'agriculture biologique). Enfin, la volonté de donner une dimension prospective à l'étude suppose de la faire porter sur des mesures qu'il est prévu de maintenir dans le dispositif MAE. En définitive, deux types de mesures agri-environnementales sont prises en compte dans l'étude, les opérations locales et les autres priorités régionales.

## 2. REPERCUSSION SUR L'EMPLOI DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES : PROBLEMATIQUE ET METHODE

De multiples travaux ont porté sur l'appréciation de l'impact environnemental des MAE, notamment les évaluations réalisées en 1997 dans chaque région française. Divers travaux en économie portent sur les conditions de mise en œuvre de formes contractuelles en agriculture (Thannberger, 1999). L'impact sur l'emploi agricole des contrats MAE n'a été que peu exploré, probablement notamment parce que cette politique n'a pas d'objectif explicite d'emploi. Nous tentons d'apporter quelques éléments d'appréciation sur cette question en nous limitant à l'impact de ces mesures sur l'emploi agricole. Notre domaine d'étude n'intègre pas les répercussions liées aux flux économiques générés par l'activité (machinisme agricole, etc.) et par la perception des indemnités par les exploitants.

### 2.1. Le contenu en emploi des mesures agri-environnementales visant la production de services environnementaux

Les MAE constituent une politique incitative dont la finalité est de promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement. Elle n'a pas explicitement pour objectif de créer de l'emploi comme cela pouvait être le cas d'autres politiques d'aide à la production de services environnementaux localisés tels que « les emplois verts » et certaines procédures régionales « emploi-environnement ». Les répercussions sur l'emploi des mesures agri-environnementales doivent être considérées comme un effet induit de la politique, son appréciation n'en est pas moins pertinente. Elle est d'autant plus pertinente que la prise en compte de l'emploi est une des composantes des futurs Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et donc l'une des conditions d'attribution d'une partie des aides à l'agriculture. Nous n'aborderons pas non plus les répercussions sur l'emploi liées à la mise en œuvre des MAE, au suivi ainsi qu'au contrôle du programme. Ces emplois sont loin d'être négligeables, notamment dans les administrations chargées de l'instruction des dossiers et dans les organismes agricoles chargés de l'animation des opérations, mais leur nombre dépend davantage de l'organisation administrative et de l'encadrement du dispositif qui ne sont pas au centre de cette étude.

L'appréciation de l'impact sur l'emploi d'une politique publique revêt plusieurs dimensions : un impact quantitatif (emplois créés, emplois maintenus) et un impact qualitatif (qualification de la main-d'œuvre, etc). D'une manière générale, l'impact sur l'emploi d'une politique dépend de ses objectifs, de la sélectivité de la population ciblée et de la stratégie visée par les bénéficiaires par rapport aux objectifs de la politique. Plusieurs types d'effets sur l'emploi peuvent se manifester :

- effet d'aubaine : la mesure agri-environnementale ne génère pas de production de services environnementaux supplémentaires sur l'exploitation. L'aide ne modifie pas notablement le fonctionnement de l'exploitation, elle ne contribue pas à créer d'emploi et ne conditionne pas directement son maintien. On peut supposer que les mesures agri-environnementales, imposant des cahiers des charges peu exigeants sur une faible proportion du foncier des exploitations, sont en partie une aubaine pour les contractants

- effet de consolidation d'emploi : la mesure génère une production de service environnemental que l'exploitant réalise lui-même en général ou fait réaliser par une entreprise de travaux. On peut considérer que l'emploi est consolidé lorsque celui-ci est menacé de disparition en l'absence de mesure. Nous pouvons faire l'hypothèse que l'effet de consolidation de l'emploi agricole est significatif pour les exploitations de faible dimension économique et ayant une forte proportion de la surface contractualisée.

- effet de création d'emploi : la mesure génère une production de services environnementaux qui justifie la création d'emplois. Ce peut être le cas d'une CUMA qui embauche un salarié pour faire face à l'augmentation la demande de travaux d'entretien de l'espace.

- effet de formation : cet effet correspond à l'amélioration des compétences des bénéficiaires en matière d'entretien de l'espace. Les évaluations de la mise en œuvre des MAE évoquent souvent l'impact positif du dispositif sur les pratiques de concertation entre les différentes catégories d'acteurs locaux sur l'identification des problèmes d'entretien et sur les modalités de leur traitement.

- effet de substitution : cet effet renvoie à la concurrence entre prestataires de services environnementaux. La consolidation de l'emploi de l'exploitant agricole devient une menace pour l'emploi d'un autre prestataire de services (salarié de CUMA, entrepreneurs de travaux).

L'analyse cherchera principalement à apprécier les effets quantitatifs sur l'emploi (emplois confortés, emplois créés). Nous chercherons pour cela à apprécier dans quelle mesure la mise en œuvre du contrat par l'exploitant se traduit, soit par un surplus d'activité dans le cas d'une mesure visant l'évolution de pratiques

(entretien de haies, entretien de fossés, restauration de parcelles en déprise), soit par le maintien d'un certain niveau d'activité dans le cas d'une mesure visant le maintien de pratiques (maintien de l'entretien des zones humides, des pelouses sèches). La répercussion sur l'emploi peut se manifester sous forme de création d'emploi ou d'emploi conforté.

### 2.2. Grille d'analyse de l'effet sur l'emploi des mesures agri-environnementales ayant un impact sur l'entretien de l'espace

La quantification des effets sur l'emploi (consolidation et création d'emploi) des mesures agri-environnementales est rendue difficile par l'absence de tableaux de bord ou d'indicateurs d'évaluation. Si une quantification directe peut s'envisager pour les créations d'emplois, celle des emplois consolidés est plus délicate : elle passe nécessairement par l'appréciation du contenu en emploi des mesures et de la proportion de la surface d'exploitation contractualisée. Il convient donc d'établir une grille de hiérarchisation de l'impact sur l'emploi des mesures en fonction de la logique d'action de la mesure.

Les travaux de l'ISARA sur le mode de calcul des primes agri-environnementales (Jauneau J.C.; Roque O., 1999) proposent un classement des objectifs contractuels des mesures agri-environnementales en trois catégories afin d'améliorer l'équité dans le montant des primes agri-environnementales : (i) la poursuite de pratiques, (ii) l'évolution de pratiques sur l'exploitation, (iii) la restauration de certaines pratiques. Les auteurs ajoutent un quatrième objectif sur la prise en charge spécifique d'éléments environnementaux remarquables. En reprenant cette classification selon les objectifs contractuels, nous pouvons hiérarchiser les MAE en fonction de leur impact sur l'emploi. Il ne s'agira pas de proposer une hiérarchisation quantifiée, ce qui supposerait une analyse détaillée du cahier des charges de l'opération et une appréciation de l'impact sur l'emploi contrat par contrat, mais de distinguer plusieurs groupes d'opérations selon leur objectif contractuel et la place de la production des services environnementaux dans chaque opération.

L'objectif contractuel de **poursuite de pratiques d'exploitation ou des pratiques d'entretien** vise la prévention de la déprise, la préservation des milieux existants et exploités de manière favorable à l'environnement. Ces pratiques ne génèrent pas de volume d'activité supplémentaire. Cependant, si cet espace est considéré comme menacé du point de vue de l'environnement - ce qui doit justifier l'application de MAE et notamment la délimitation d'une opération locale -, on peut considérer que la mesure permet de maintenir une activité sur cet espace. Les contrats visent alors essentiellement le **maintien de services environnementaux déjà existants** .

Dans une problématique d'emploi, les deux objectifs de restauration et d'évolution de pratiques (Jauneau J.C.; Roque O., 1999) conduisent à une même logique génératrice d'une activité supplémentaire. Ces objectifs contractuels regroupent des actions visant à favoriser la protection de l'eau et des sols, l'entretien des paysages et des zones DFCI[12], la reconquête ou la réhabilitation de zones à objectifs DFCI, paysager, écologique. L'accroissement du volume d'activité que génèrent ces actions signifie que leur contenu en emploi est plus important que les précédentes actions, même s'il ne se traduit que très rarement par des créations nettes. La plus grande diversité des actions conduites dans ce cadre suppose, pour rester dans le champ de la production de services environnementaux, d'apprécier l'importance respective des objectifs de production de services environnementaux et des objectifs de réduction des externalités négatives de l'agriculture.

[12] DFCI : Défense des forêts contre les incendies

L'appréciation de l'impact sur l'emploi agricole des mesures agri-environnementales se déroule en trois phases :

→ Typologie des opérations locales : à partir de la grille d'analyse ci-dessus, nous proposerons une méthode de classification des mesures agri-environnementales auxquelles nous nous intéressons (opérations locales, priorités régionales) que nous appliquerons à trois régions (Auvergne, Bourgogne, Midi-Pyrénées). Nous utilisons différentes variables de la base de données du CNASEA pour construire cette typologie. Trois variables concernent précisent le contenu de la mesure :

- **l'intitulé de l'opération** : selon les régions et les opérations, il précise le plus souvent le milieu sur lequel intervient l'opération et parfois l'objectif poursuivi (par exemple, prairies para-tourbeuses, prairies abandonnées, protection des cours d'eau, etc).
- **le type d'action** : les différents contrats de chaque mesure sont codifiés selon leur type (animation, pollution des eaux, biotopes, déprise, incendie, réduction des intrants, retrait à long terme, reconversion des terres arables, conversion à l'agriculture biologique, diminution de chargement de cheptel, protection des races menacées).
- **l'objectif de l'action** : cette variable propose une classification proche de celle du type d'action. Elle n'apporte pas d'information nouvelle pour la question du contenu en emploi. Toutes les opérations locales sont classées selon deux objectifs : (i) environnement / gestion de l'espace, (ii) protection des cours d'eau.

L'appréciation du contenu en emploi des mesures agri-environnementales s'appuie donc sur les intitulés des opérations, sur le type d'action et sur des éléments descriptifs contenus dans les rapports d'évaluation des mesures agri-environnementales réalisés en 1997 dans les trois régions.

→ Traitement et analyse de la base de données des contractants du CNASEA : sur la base de cette typologie, nous analysons les caractéristiques des exploitations contractantes selon leur OTEX.

→ Estimation de la proportion de l'aide MAE dans le revenu des exploitations : sur la base de la proportion de la surface de l'exploitation contractualisée et du niveau d'aide perçu, nous estimerons par catégorie l'importance des aides par rapport au revenu moyen théorique d'un exploitant agricole, selon les résultats du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) de 1997 pour en tirer des éléments d'appréciation de l'impact sur l'emploi.

### 2.3. Données de cadrage sur les 3 régions et sur les opérations retenues

L'analyse porte sur 30 opérations locales et 1 opération « autre priorité régionale ». 2 412 exploitants ont signé au moins un contrat agri-environnemental. Nous n'avons pas connaissance d'éventuelles contractualisations de ces exploitants dans d'autres opérations (diminution du chargement en cheptel, jachères écologiques, réduction d'intrant, etc). Les opérations locales ont été classées en deux catégories selon leur objectif principal : Biotope, déprise agricole. Cette classification a été effectuée à l'aide de la variable « type d'action » de la base de données issue des rapports d'évaluation des MAE réalisés en 1997.

**Tableau 1 : Objectifs des opérations locales**

| Objectifs | Auvergne | Bourgogne | Midi-Pyrénées |
|---|---|---|---|
| Biotope | 2 | 5 | 3 |
| Déprise | 5 | 2 | 14 |

*source : CNASEA*

L'objectif « biotope » (10 opérations sur les 3 régions) regroupe des opérations intervenant sur des milieux renfermant des espèces animales ou végétales rares que l'arrêt de pratiques agricoles ou leur évolution vers une intensification productive pourraient menacer. Ces actions encouragent donc les exploitants à maintenir des pratiques favorables pour la subsistance des écosystèmes. Les conditions de contractualisation peuvent se traduire chez certains contractants par un retour à des pratiques plus respectueuses. Les contraintes sont le plus souvent réduites à des interdictions d'épandage d'engrais, à des retardement de dates de fauche, à la limitation du chargement animal, etc. Dans certains cas, des contrats complémentaires proposent de rémunérer des interventions sur l'entretien des haies des parcelles contractées. Pour ce type d'opération locale, la contractualisation s'est le plus souvent limitée aux parcelles exploitées et n'a que faiblement modifié les pratiques, qui étaient déjà proches des conditions imposées par le contrat.

L'objectif « déprise » (21 opérations sur les 3 régions) vise la reconquête par les agriculteurs de zones de friches partiellement ou totalement abandonnées du fait de leur faible valeur agronomique et de leur difficulté d'accès (terrain en pente, enclavés, en altitude). La finalité de la remise en exploitation est paysagère (lutter contre la fermeture des paysages, maintien de l'accès du public), elle vise souvent également la protection de biotope (maintien des habitats, protection d'espèces) et parfois la défense des forêts contre les incendies (en Midi-Pyrénées, notamment). Ces opérations locales incitent les agriculteurs à réintroduire le pâturage raisonné sur des terrains en friche et nécessite parfois des travaux de débroussaillage préalables. Des contrats concernent aussi la reprise (ou le maintien) de l'entretien de haies, de lisières de forêts, de pare-feu. Ces opérations ont généralement des incidences plus fortes sur l'organisation de l'exploitation agricole. L'accroissement des surfaces exploitées (pas nécessairement par acquisition, mais par constitution d'associations foncières pastorales, de convention pluriannuelle de pâturage ou d'exploitation) modifie plus ou moins fortement le système fourrager et l'organisation du travail. En Auvergne et en Midi-Pyrénées, les opérations locales sont souvent complétées par des mesures d'accompagnement facilitant l'acquisition de matériel (de clôture, de débroussaillage) et permettant l'accroissement du cheptel des contractants grâce à l'attribution de droits à prime bovin ou ovin.

Les deux types d'opérations locales, « biotope » et « déprise », se distinguent dans le niveau de contraintes qu'elles imposent aux exploitants. D'une manière générale, les opérations locales de lutte contre la déprise ont un impact sur l'activité agricole et sur le volume d'activité de l'exploitation plus marqués que les opérations locales visant la protection des biotopes. Nous supposons donc que toutes choses égales par ailleurs (même structure d'exploitation, même proportion de surface contractualisée) leur impact sur l'emploi est plus important.

## 3. APPRECIATION DES REPERCUSSIONS SUR L'EMPLOI DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES VISANT LA PRODUCTION DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Ce paragraphe vise à apprécier les répercussions de la contractualisation sur l'emploi agricole. L'analyse est conduite à partir des données fournies par le CNASEA concernant la liste des exploitations ayant contractualisé dans les trois régions d'étude, leurs principales caractéristiques structurelles (taille, OTEX, nombre d'UTA), la surface contractualisée, le montant d'aide annuelle perçue pour l'opération concernée.

### 3.1. Caractérisation des exploitations impliquées dans les opérations locales

**Deux tiers des contrats répondent à un objectif de déprise**

En mai 99, près de 2 500 exploitants ont contractualisé des opérations locales dans les 3 régions d'étude depuis 1994.

**Tableau 2 : Nombre d'exploitants par région et par type d'opération**

| Régions | Objectifs | Nb d'opér. | Statut de l'exploitation | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Individuel | Société (1) | |
| Auvergne | Biotope | 2 | 138 | 41 | 179 |
| | Déprise | 5 | 202 | 44 | 246 |
| *s/total* | | *7* | *340* | *85* | *425* |
| Bourgogne | Biotope | 5 | 343 | 76 | 419 |
| | Déprise | 2 | 79 | 24 | 103 |
| *s/total* | | *7* | *422* | *100* | *522* |
| Midi-Pyrénées | Biotope | 3 | 139 | 66 | 205 |
| | Déprise | 14 | 935 | 325 | 1260 |
| *s/total* | | *17* | *1074* | *391* | *1465* |
| Total | | 31 | 1836 | 576 | 2412 |

(1) nombre d'exploitants en société (ne permet pas de connaître le nombre d'exploitations) *source : CNASEA*

La nature des opérations locales mises en place est très liée aux conditions institutionnelles de mise en œuvre du programme agri-environnemental et à l'acuité des problèmes environnementaux identifiés dans chaque région. La région Midi-Pyrénées est ainsi plus sensible à la lutte contre la déprise alors que la Bourgogne a mis l'accent sur la protection du biotope.

Globalement, un tiers des exploitants ont contractualisé dans des opérations à objectif de protection de biotope. Ils se localisent particulièrement en Bourgogne où les opérations locales ont fortement été orientées vers la protection de biotopes fragiles, sous l'impulsion de la Diren. Dans les trois régions, la majorité des contractants se sont impliqués dans des opérations de lutte contre la déprise qui correspondent aux problématiques des régions de montagne.

*Le nombre d'exploitants en société est inexploitable en l'état. Les données dont nous disposons ne permettent pas d'identifier le nombre de sociétés, or il est probable que plusieurs contrats ont pu être signés sur ces exploitations en société par les différents exploitants. Nous baserons par conséquent la suite de l'analyse sur les exploitants individuels.*

**Des opérations qui touchent une faible proportion d'exploitants**

**Tableau 3 : Nombre et taille des exploitations individuelles en contrat par région**

| Régions | Nb exploit. indiv. | SAU moy. des EA en OL | SAU moy. région (1) | % E.A. région | % EA en contrat MAE (2) |
|---|---|---|---|---|---|
| Auvergne | 340 | 64 | 53 | 2,1 | 71 |
| Bourgogne | 422 | 89 | 72 | 2,9 | 35 |
| Midi-Pyrénées | 1 074 | 60 | 43 | 4,1 | 32 |

*Sources : CNASEA, (1) Enquêtes structure 1997, (2) Rica 1997*

En Auvergne, avec 2,1% des exploitants agricoles[13] concernés, ces mesures touchent une très faible part des exploitants en contrat MAE. Dans cette région, où près de 3 trois exploitants sur quatre ont contractualisé une MAE, la prime au maintien des systèmes d'élevages extensifs et de très loin la plus importante. En Bourgogne et en Midi-Pyrénées les opérations locales concernent relativement peu d'exploitants, mais les

[13] Population de référence tirée de l'enquête structure 97. Le taux est sous-estimé du fait de la prise en compte exclusive des exploitations individuelles.

contrats MAE toutes mesures confondues ne touchent qu'un tiers des exploitants de ces régions. Sur notre zone d'étude, l'implication des exploitants dans des contrats ayant un impact sur la production de services environnementaux est plus forte quand la région de programme a globalement moins bénéficié des MAE.

La surface agricole utile moyenne des exploitations contractantes (68 hectares) est variable selon les régions mais elle est toujours supérieure à la moyenne régionale (malgré la non prise en compte des exploitations en société). L'absence d'information sur la marge brute standard de ces exploitations ne nous permet pas d'apprécier leur dimension économique, mais l'analyse de l'orientation technico-économique permet de préciser certaines caractéristiques des exploitations.

**Des exploitations de bovins viande largement dominantes**

La base de données nous permet de préciser la structure des exploitations individuelles et leurs orientations technico-économiques.

**Tableau 4 : Répartition des contractants par orientation technico -économiques**

| | Orientation technico-économique [14] | | | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1. Grandes Cultures | 2. Culture spécial. | 3. Bovin lait | 4. Elevage viande | 5. Bovin mixte | 6. Ovins, caprins | 7. Autre élevage | |
| ***Biotope*** | | | | | | | | |
| Nbre E.A (1) | 41 (6,6) | 19 (3,1) | 76 (12,3) | 376 (60,9) | 39 (6,3) | 11 (1,8) | 55 (8,9) | 617 |
| SAU moyenne | 81 | 58 | 56 | 86 | 66 | 53 | 87 | 79 |
| Nbre UTH moy. | 1,1 | 2,0 | 1,3 | 1,2 | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| % SAU primée | 20 | 31 | 25 | 21 | 23 | 54 | 21 | 22 |
| ***Déprise*** | | | | | | | | |
| Nbre E.A (1) | 20 (1,7) | 4 (0,3) | 142 (11,7) | 621 (51,2) | 38 (3,1) | 332 (27,4) | 55 (4,5) | 1212 |
| SAU moyenne | 59 | 21 | 57 | 53 | 55 | 79 | 72 | 62 |
| Nbre UTH moy. | 1,2 | 1,5 | 1,3 | 1,2 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 1,2 |
| % SAU primée | 26 | 31 | 29 | 39 | 46 | 46 | 48 | 40 |

(1) entre parenthèses : % du total d'exploitations *Source : CNASEA*

L'élevage est quasiment le moyen exclusif de répondre aux objectifs de protection des biotopes et de lutte contre la déprise agricole. La plupart des contraintes des contrats sont liées à l'élevage (date de fauche, chargement), même si le contrat n'est pas explicitement ciblé vers les exploitations d'élevage. Par ailleurs, les zones concernées par ces problématiques se caractérisent par leur faible productivité et les difficultés particulières de leur mise en valeur (pente, altitude, zones humides, etc). Parmi les éleveurs, les exploitations individuelles spécialisées en élevage bovin viande sont les plus nombreuses à contractualiser dans le cadre d'opérations locales (plus de 50%) et notamment pour les opérations de protection de biotope en Bourgogne. Les élevages ovins et caprins sont notablement plus présents sur les opérations locales de lutte contre la déprise. Ils sont localisés dans une très large mesure en Midi-Pyrénées (2 opérations locales concernent presque exclusivement des éleveurs ovins et caprins) et leur taille supérieure à la moyenne régionale (80 ha au lieu de 63 ha) laisse penser qu'il s'agit de système de production extensif. En Auvergne, les opérations locales concernent, semble-t-il indistinctement les différents systèmes d'élevage bovin (bovins lait, viande, mixte).

[14] 1. regroupent les OTEX 110, 120, 600
2. regroupent les OTEX 280, 290, 370, 380, 390
3. regroupent l'OTEX 410 ; 4. regroupent l'OTEX 420 ; 5. regroupent l'OTEX 430
6. regroupent l'OTEX 440 ; 7. regroupent les OTEX 500, 710, 720, 810, 820

**Des exploitations de plus faible taille contractualisent sur les opérations de lutte contr e la déprise**

La répartition des contrats selon l'objectif de l'opération dépend des conditions d'élaboration des programmes régionaux (spécialisation sur la lutte contre la déprise en Midi-Pyrénées et en Auvergne et sur la protection des biotopes en Bourgogne) et des orientations technico-économiques des régions. L'examen de cette répartition selon les caractéristiques des exploitations contractantes permet de faire quelques constats et d'avancer l'hypothèse que les opérations de lutte contre la déprise qui se traduisent par la production de nouveaux services environnementaux, sont mises en œuvre par des exploitations de faible dimension économique qui recherchent à travers les MAE la rémunération de leur fonction d'entretien de l'espace.

Près de 80% des exploitants de grandes cultures et cultures spécialisées, ont contractualisé dans des mesures de protection des biotopes. Ils représentent moins de 5% des contractants et sont principalement localisés en Midi-Pyrénées. Dans cette même région, les systèmes d'élevage ovins et caprins en système extensif sont très largement concentrés sur les opérations de lutte contre la déprise. L'élevage bovin est présent sur l'ensemble des régions pour les deux catégories d'action. Globalement, hormis les ovins et caprins, les exploitations en contrat pour des opérations de lutte contre la déprise sont plus petites que celles en contrat pour des opérations de protection des biotopes. La faible superficie de ces exploitations pousserait à penser qu'il s'agit d'exploitations de faible dimension économique. L'appréciation d'éventuelles variations des caractéristiques de ces systèmes d'élevage des exploitations contractantes est toutefois limitée à partir des données disponibles[15].

En moyenne, 19 hectares sont contractualisés par exploitation soit un tiers de leur superficie. Cette proportion est deux fois plus importante (40%) chez les exploitants en contrat dans des opérations de lutte contre la déprise que chez les exploitations en contrat visant la protection des biotopes (22%). La surface contractualisée n'étant en général que légèrement supérieure chez les contractants en déprise (20 ha au lieu de 15, cette différence résulte principalement de la plus faible superficie de leur exploitation (à l'exception des élevages ovins et caprins). Certaines de ces dernières exploitations spécialisées en élevage ovin, caprin et élevage de viande ou mixte contractualisent près de la moitié de leur surface agricole utile. Cette forte adhésion tend à conforter l'hypothèse d'une opportunité de rémunération de services environnementaux produits par cette catégorie d'exploitants, pour qui les contraintes des cahiers des charges sont considérées comme une contrepartie de la rémunération versée. Les exploitants en contrat pour la protection du biotope privilégient au contraire la rentabilité économique du système de production et adhèrent à l'opération locale dans la limite d'un certain niveau de contraintes compatible avec la conduite de l'exploitation.

### 3.2. Appréciation de l'impact sur le revenu et sur l'emploi

L'analyse de l'importance des aides agri-environnementales dans la constitution du revenu est un autre indicateur d'appréciation de leur impact sur l'emploi agricole. Cet indicateur ne suffit pas en tant que tel dans la mesure où l'aide n'est que rarement une condition à l'installation (création d'emploi) ou à la pérennisation d'emplois existants. Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'implication des exploitants dans les opérations locales est liée aux finalités qui motivent leur adhésion et à leur stratégie économique de développement de leur exploitation.

**Des aides annuelles MAE réduites par rapport aux aides directes à l'agriculture**

En moyenne, les contractants perçoivent 10 KF d'indemnisation de la production de services environnementaux dans le cadre des opérations locales. Ces sommes sont relativement variables selon les

[15] La base de données MAE ne contient pas d'informations sur les structures des exploitations agricoles permettant d'apprécier leur dimension économique et leur niveau d'intensification.

région pour un même type d'opération. Cette variabilité s'explique par la variation de la surface contractualisée selon les régions - les surfaces contractualisées en région Midi-Pyrénées sont inférieures aux deux autres régions - mais aussi par le niveau d'aide à l'hectare, nettement inférieur en Midi-Pyrénées pour les opérations locales de lutte contre la déprise (cf. tableau 6). Ce dernier constat concerne l'ensemble des mesures agri-environnementales et révèle la multiplicité des méthodes d'évaluation et la difficulté à définir la nature les coûts à rémunérer (Jauneau J.C, Roque O., 1999). En tout état de cause, les indemnisations MAE représentent une faible proportion des subventions d'exploitation moyennes perçues par les exploitations, proportion qui varie entre 5 et 10% selon les régions.

**Tableau 5 : Subvention d'exploitation et indemnisation agri -environnementale**

| en KF par an et par exploitant | Auvergne | Bourgogne | Midi-Pyrénées |
|---|---|---|---|
| Indemnisation MAE annuelle (1) | 11,9 | 16,6 | 6,9 |
| Subvention d'exploitation annuelle (2) moyenne régionale par les exploitations | 123,8 | 207,5 | 140,9 |

(1) Moyenne des exploitations individuelles étudiées *Source : CNASEA, Agreste, Données chiffrées n°121 2000*

(2) Etablie à partir du RICA. Elle représente les primes PAC, primes de handicap géographique, indemnisation MAE pour l'essentiel.

Le montant annuel d'aide est légèrement supérieur dans les opérations de lutte contre la déprise, notamment en Bourgogne où les surfaces contractualisées sont très importantes (54 ha en moyenne). Pour les autres régions, malgré la supériorité des surfaces contractualisées dans les opérations de lutte contre la déprise, les montants d'aide sont proches des précédents en raison du montant plus réduit des aides par unité de surface. Ce faible niveau d'aide peut paraître contradictoire avec le niveau de contraintes qu'imposent ces contrats : il peut s'expliquer par le fait que les contrats signés portent rarement sur de travaux lourds nécessitant de la mécanisation, mais davantage sur la réoccupation de parcelles abandonnées par des animaux (bovins, ovins et caprins) ou sur le maintien des animaux sur des parcelles menacées d'abandon notamment en Midi-Pyrénées.

**Tableau 6 : Montant d'aide apportée par les opérations locales**

| en F par an et par exploitant | Auvergne | Bourgogne | Midi-Pyrénées |
|---|---|---|---|
| ***Biotope*** | | | |
| Montant annuel | 10 475 | 14 103 | 6 611 |
| Montant moyen par ha | 655 | 746 | 696 |
| ***Déprise*** | | | |
| Montant annuel | 12 764 | 27 318 | 6 916 |
| Montant moyen par ha | 567 | 530 | 393 |

*Source : CNASEA*

**Un impact sur le revenu globalement limité**

**Tableau 7 : Part des aides MAE dans le revenu** [16]

| en % | Orientation technico-économique | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1. Grandes Cultures (13+14) * | 2. Culture spécial. (380) | 3. Bovin lait (410) | 4. Elevage viande (420) | 5. Bovin mixte (430) | 6. Ovin, caprins (440) | 7. Autre élevage (810) |
| ***Biotope*** | | | | | | | |
| Auvergne | 15% | - | 8% | 7% | 8% | - | 10% |
| Bourgogne | 3% | - | - | 9% | - | 9% | 3% |
| Midi-Pyrénées | 5% | 14% | 5% | 4% | 7% | 2% | 11% |
| ***Déprise ***** | | | | | | | |
| Auvergne | 3% (-12) | - | 9% (+1) | 10% (+3) | 11% (+3) | 22% (-) | 9% (-1) |
| Bourgogne | - | - | - | 16% (+7) | - | 8% (-1) | - |
| Midi-Pyrénées | 3% (-2) | 2% (-12) | 5% (0) | 5% (+1) | 11% (+3) | 7% (+5) | 6% (-5) |

* Code OTEX pris en compte dans le revenu moyen du RICA *Source : CNASEA, résultats RICA 1997*

** Les chiffres entre parenthèses représentent la différence de taux entre les opérations de lutte contre la déprise et les opérations de protection des biotopes

Inférieur à 15% du revenu courant avant impôt, la rémunération de la production de services environnementaux dans le cadre des opérations locales peut être considérée comme réduite par rapport à l'ensemble des aides directes. Elle est limitée par rapport aux autres mesures agri-environnementales, notamment la prime à l'herbe, et surtout par rapport aux autres aides directes versées aux exploitations bovines et ovines (droits à produire, aides montagne). Cependant, au niveau français, les systèmes d'élevage bovin et ovin sont les systèmes pour lesquels les MAE représentent la part la plus importante des aides directes (environ 10%) (Berthelot et al., 1999). D'après ces auteurs, si les MAE sont une rémunération des agriculteurs pour des contraintes spécifiques, elles peuvent aussi être interprétées comme une rémunération des avantages (effets positifs sur l'environnement) environnementaux produits par ces systèmes d'exploitation, rémunération jouant un rôle important dans la formation du revenu des agriculteurs concernés.

**Une consolidation probable d'une petite fraction des emplois agricoles les plus menacés**

Le nombre d'agriculteurs producteurs de services environnementaux dans le cadre d'opérations locales est globalement limité dans les trois régions, ce qui réduit très fortement la portée de l'impact de la politique. Cependant, cette dernière se focalise très fortement sur certaines catégories d'exploitations spécialisées en élevage bovin, ovins et caprins, en ne concernant dans ces catégories que les exploitations basées dans les périmètres des opérations locales. Ces systèmes de production dégagent les plus faibles revenus et font partie de ceux qui ont le moins bénéficié de la réforme de la PAC.

[16] Rapport entre le montant d'aide annuelle perçue au titre des contrats opérations locales et le revenu courant avant impôt moyen du RICA en 1997. Faute d'information, il n'est pas tenu compte de la dimension économique de l'exploitation.

**Tableau 8 : Rappel des effectifs de contractants par OTEX et proportions régionales**

| Effectif | | Orientation technico-économique | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1. Grandes Cultures | 2. Culture spécial. | 3. Bovin lait | 4. Elevage viande | 5. Bovin mixte | 7. Autre élevage | 6. Ovin, caprins |
| Auvergne | | 4 | 0 | 115 | 89 | 61 | 50 | 20 |
| | % région | 2857 /- | 331/ 0% | 22401/ 1,5% | | | | 5216/- |
| Bourgogne | | 17 | 2 | 24 | 342 | 1 | 26 | 9 |
| | % région | 6026/ - | 4908/ - | 11929/ 3,3% | | | | 2962/ - |
| Midi-Pyrénées | | 40 | 21 | 79 | 566 | 15 | 34 | 314 |
| | % région | 23475 /- | 4159 /- | 25118/ 2,8% | | | | 10400/ 3% |

*Source : CNASEA, enquêtes structures 97*

Les résultats obtenus dans le tableau 6 montrent que si les opérations locales visant la production de services environnementaux concernent un nombre réduit d'exploitants, l'impact sur le revenu de ceux qu'elles touchent n'est pas totalement négligeable (10 à 15 KF par an). La pertinence de la distinction de l'objectif de l'opération locale semble à ce niveau renforcée. L'aide MAE pèse plus lourd dans la constitution du revenu des exploitations bovines et ovines en contrat visant la lutte contre la déprise que dans celui des exploitations en contrat visant la protection des biotopes.

Les opérations de protection de biotope concernent des opérations de plus grande taille où les exploitants s'engagent sur des opérations n'impliquant que peu de modifications de pratiques. Les aides MAE représentent moins de 10% du revenu courant des exploitations, mais ne semblent pas être déterminantes dans la pérennité de l'exploitation. Leur impact sur l'emploi peut être considéré comme faible et ces aides constituent une aubaine pour ces exploitations qui n'étaient pas fortement menacées de disparition. Il s'agit d'une aubaine également dans la mesure où elles ne génèrent pas de services environnementaux nouveaux, elles permettent de limiter les risques d'interruption de la production des services environnementaux déjà existants.

Les opérations de lutte contre la déprise touchent des exploitations de plus faible dimension économique et des systèmes de production plus extensifs (ovins, caprins) rendant leur renouvellement plus incertain. Les évaluations régionales des MAE, relèvent que les contrats de lutte contre la déprise imposent le plus souvent des évolutions de pratiques chez les contractants (défrichage, mise en pâturage de nouvelles parcelles, etc). L'aide MAE représenterait, pour ces exploitations, la rémunération d'une part, d'une fonction d'occupation d'espaces dont la mise en valeur n'est économiquement pas rentable et d'autre part, d'une fonction d'entretien de l'espace (ouverture du paysage, protection contre l'incendie). Ces aides prennent alors la forme d'une rémunération d'activités autrefois intégrées dans la fonction de production agricole. Il ne s'agit cependant pas d'une rémunération nette. La production de ces services environnementaux peut dans certains cas générer des coûts de production supplémentaires (achat ou entretien de matériel de débroussaillage, clôture pour animaux, coût d'accès au foncier, etc). Jusqu'alors, les opérations locales de lutte contre la déprise ont souvent été accompagnées d'Opération Groupée d'Aménagement Foncier (OGAF) prenant en charge ces investissements.

La plupart des travaux étant réalisés par les contractants eux-mêmes, on peut considérer que ces aides ont un impact significatif sur la consolidation de ces emplois agricoles dont la faible rémunération menacent le maintien. Dans cette optique, l'aide MAE a un rôle, en partie, redistributif ciblé sur les petites exploitations agricoles, contrairement aux autres aides directes se concentrant sur les exploitations les plus importantes. L'impact sur l'emploi est toutefois limité si l'on en juge par l'effectif concerné (2 à 4% des exploitants selon les régions).

En Midi-Pyrénées, l'accompagnement des opérations locales de lutte contre la déprise avec des mesures telles que les OGAF ont parfois permis de rendre possible des installations (5 cas évoqués dans le rapport d'évaluation). Ces mesures auraient ainsi, sous certaines conditions de complémentarité de dispositif, un impact sur la création d'emploi mais qui semble rester le plus souvent anecdotique.

Enfin, plus généralement, les évaluateurs des MAE s'accordent à reconnaître qu'elles ont un effet de sensibilisation des agriculteurs sur la protection de l'environnement (biodiversité, protection de biotopes). Cet impact est particulièrement marqué chez les exploitants impliqués dans des opérations locales grâce à la phase préalable de concertation et de définition de cahiers des charges. Il s'agit là d'un impact plus qualitatif que quantitatif sur l'emploi l'agricole. Cependant, si cette sensibilisation peut potentiellement réduire les conflits sur les modes d'occupation et d'entretien de l'espace, elle n'annonce en rien une généralisation de l'implication des exploitants agricoles dans la production de services environnementaux.

## CONCLUSION

Le contenu en emploi de la production de services environnementaux dans le cadre des mesures agri-environnementales s'avère difficile à apprécier. Plusieurs raisons expliquent ces difficultés : la première est liée à l'exercice de l'évaluation de l'impact sur l'emploi. La création, le maintien ou la consolidation de l'emploi est la résultante d'un ensemble de facteurs dont l'importance relative de l'un d'entre eux est difficile à apprécier. Une autre raison est liée à la faiblesse des informations disponibles dans la base de données du CNASEA. Elle ne permet pas de caractériser finement les objectifs des opérations, elle n'apporte qu'une connaissance limitée des caractéristiques des bénéficiaires notamment concernant la taille économique des exploitations. Ce document ne propose pas de méthode robuste d'évaluation de l'impact sur l'emploi, il permet tout au plus de discuter quelques hypothèses à partir de l'analyse des opérations locales de trois régions. Compte tenu de ces limites, les résultats doivent être interprétés avec prudence sans oublier qu'ils ne prennent pas en compte les exploitations sociétaires qui ont signés près du tiers des contrats des opérations locales étudiées.

Les résultats obtenus nous autorisent cependant à dégager quelques conclusions. Tout d'abord, le maintien ou le développement de la production de services environnementaux dans le cadre des MAE est de fait limité par le caractère « homéopathique » de la politique : moins de 2 000 exploitations individuelles touchées sur les trois régions d'étude soit 3,5% des exploitations et les aides MAE ne représentent que 5 à 10% des subventions d'exploitation moyenne. L'impact sur l'emploi de cette politique, qui n'affichait toutefois pas d'objectif explicite en la matière semble de fait relativement réduit. Son appréciation mérite toutefois de distinguer le type d'exploitation concerné et la nature des opérations. D'une façon très schématique, deux logiques semblent apparaître.

Dans le cas de la protection des biotopes, qui concerne moins d'un tiers des exploitations étudiées (482 exploitations individuelles), la contractualisation n'a pas d'impact significatif sur l'organisation du système d'exploitation. La production du service environnemental est une externalité positive de la production agricole qui n'est pas véritablement menacée. Y adhèrent des exploitations de grandes tailles, qui limitent les surfaces contractualisées aux parcelles les moins productives. La part de l'aide dans le revenu est réduite et n'est pas une condition pour la pérennité de l'exploitation. L'aide constitue une aubaine pour ces exploitants sans retombées nouvelles pour l'entretien de l'espace rural. Leur impact sur la consolidation des emplois agricole est faible, voire nulle.

Les opérations locales de lutte contre la déprise se différencient des précédentes par leurs objectifs plus directement liés à la production de services environnementaux et par leur localisation dans des zones de faible potentiel agricole. Elles concernent plus des deux tiers des exploitations étudiées. Elles touchent des exploitations de faible dimension économique installées sur des systèmes de production extensifs tels l'élevage de bovin viande et l'élevage ovin, caprin . L'aide MAE contribue à financer des services environnementaux qui viennent compléter le revenu de l'exploitation, celle-ci ayant peu d'autres opportunités de développement. L'indemnisation peut ainsi atteindre plus de 15% du revenu dans les exploitations allaitantes de Bourgogne. La consolidation d'emplois grâce aux aides MAE est probable pour les exploitations agricoles ayant de faibles surfaces et contractualisant sur une superficie importante. Les évaluations régionales, notamment en Midi-Pyrénées, relèvent que dans certaines conditions de complémentarité avec d'autres dispositifs (OGAF), cette mesure a permis d'installer des exploitants (5 cas).

Les mesures agri-environnementales n'ont pas explicitement d'objectifs d'emploi, elles montrent cependant que dans certaines conditions, elles peuvent générer de l'emploi lorsqu'elles contribuent à la production de services environnementaux. Des initiatives sont à construire dans ce sens dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation en favorisant financièrement les projets qui consolident des emplois existants et à fortiori qui en créent.

**BIBLIOGRAPHIE**


Agreste, 1999, *Résultats économiques des exploitations agricoles en 1997 : RICA*, Les cahiers n° 38 - 39, 63 p.

Agreste, 1999, *RICA - France, Tableaux standarts 1997*, Données chiffrées n° 113, 268 p.

Berthelot P., Chatellier V., Colson F., 1999, *L'impact des mesures agri-environnementales sur le revenu des exploitations agricoles françaises*, Economie Rurale n°249, pp. 19-26.

CEMAGREF, 1997, *Evaluation des mesures agri-environnementales an Auvergne*, travail collectif avec l'ASCA et l'ENITA Clermont-Ferrand, 76 p.

ENESAD, 1998, *Evaluation des mesures agri-environnementales : Programme régional Bourgogne*, 193 p. + annexes.

ISARA, 1998, *Evaluation des mesures agri-environnementales : Synthèse des évaluations régionales*, 143 p. + annexes

Jauneau J.C., Roque O., 1999, *Quel mode de calcul pour les primes agri-environnementales ? de l'expérience des MAE aux questions soulevées par les CTE*, Courrier de l'environnement de l'INRA n°36, pp. 53-65.

SOLAGRO, 1997, *Evaluation du programme agri-environnemental de la région Midi-Pyrénées*, 48 p. + 2 tomes d'annexes

Thannberger, 1999, *Contrat agri-environnemental : un outil pour quelles coordinations ?*, in Economie Rurale n°249, pp. 34-40

**ANNEXE**

## REMARQUES METHODOLOG IQUES : LA CLASSIFIC ATION DES EMPLOYEURS PAR CATEGORIE D'ESPACE A PARTIR DES CODES PO STAUX

L'objectif recherché est de comparer les données selon les caractéristiques de la zone d'implantation de l'employeur en utilisant le zonage en aires urbaines (Zau) et son complément rural[17] . Dans le cas du traitement des données CES, la localisation de l'employeur est précisée par le code postal ou le cedex auquel il est rattaché. Nous avons par conséquent appliqué une table de correspondance entre les catégories Zau définies à partir du code commune INSEE et des zones reconstituées à partir des codes postaux les plus proches des précédentes. Deux méthodes distinctes ont été appliquées, l'une pour les codes postaux et l'autre pour les cedex.

### 1. Classification des codes postaux en catégorie d'espace

Le principe a été d'affecter dans une catégorie d'espace chaque groupement de communes constitutif des codes postaux[18]. Il est apparu que dans un grand nombre de cas le groupe de communes appartenait à plusieurs catégories Zau. Au terme de plusieurs simulations, la correspondance la plus satisfaisante a été obtenue en appliquant les règles suivantes :

- **Regroupement des catégories Zau** en 2 catégories d'espace :
  - Espace à dominante urbaine = catégories Zau 1 + 2 + 3,
  - Espace à dominante rurale = catégories Zau 5 + 6 + 7.
- Traitement des groupes de communes appartenant à plusieurs catégories Zau
  Le code postal est affecté en zone à dominante rurale ou urbaine **si plus de 70% des actifs ayant un emploi en 1990** appartient à l'une des deux catégories. En dessous de ce taux, les dossiers CES relevant d'employeurs localisés à ce code postal ne sont pas retenus dans l'analyse.
- Non prise en compte de la catégorie Zau - **Espace rural sous faible influence urbaine** -
  Cette catégorie n'a pas été retenue du fait de la mauvaise correspondance entre le zonage Zau et le zonage issu des codes postaux.

A partir de ces règles, tous les codes postaux ont été classés selon la méthode représentée schématiquement page suivante.

### 2. Classification des codes Cedex

Un certain nombre d'employeurs ne sont localisés qu'à partir du cedex. Nous les avons classés, comme les codes postaux en deux types de zone. Le principe de classification retenu est toutefois différent de celui des codes postaux du fait qu'un cedex n'est rattaché qu'à une seule commune[19]. Chaque cedex est donc classé dans l'une des catégorie d'espace par correspondance directe avec les codes INSEE des communes du

---

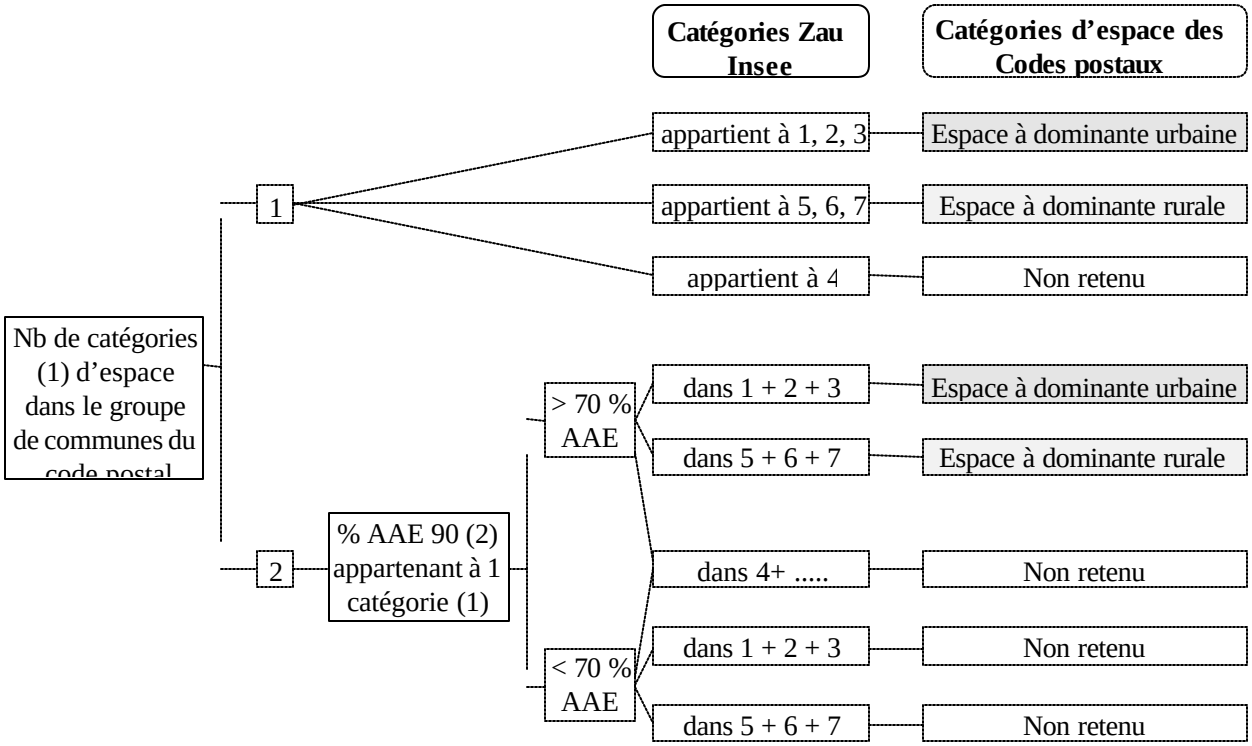
[17] 7 catégories :
1. Pôle urbain,
2. Communes périurbaines,
3. Communes multipolarisées,
4. Rural sous faible influence urbaine,
5. Pôles ruraux,
6. Périphérie des pôles ruraux,
7. Rural isolé.

[18] Nous avons utiliser d'une part le fichier de classification des communes en catégories Zau et leur complément rural de l'INRA de Dijon et d'autre part la mise à jour 98 du fichier de correspondance des codes postaux et numéros de commune INSEE de la Poste diffusée par Médiapost.

[19] Nous avons utilisé la mise à jour 98 du fichier des Cedex de la Poste diffusée p ar Médiapost.

fichier Zau. Les Cedex des communes classées en zone rurale sous faible influence urbaine n’ont pas été retenus afin de garder la cohérence des zones avec les codes postaux.

**Représentation schématique du mode de classification des codes postaux**




(1) Espace à dominante urbaine (1 + 2 +3) ou espace à dominante rurale (5 + 6 + 7)
(2) Actifs ayant un emploi en 1990

### 3. Bilan de la classificati on des codes postaux et des cedex

Le premier effet de cette méthode de classification est d'éliminer un certain nombre de codes postaux et de Cedex appartenant à des zones intermédiaires entre l'urbain et le rural. Nous présentons dans les tableaux suivants les résultats de la comparaison de la classification des espaces à partir des communes avec la classification à partir des codes postaux.

Loin d'être parfaite, la correspondance entre les zones urbaines et les Zau 1+2+3 d'une part et entre les zones rurales et les Zau 5+6+7 sont relativement bonnes si on l'observe à travers les actifs ayant un emploi en 1990. Les zones urbaines et rurales sont toujours légèrement plus réduites par rapport à l'agrégation des Zau (94-95% en Auvergne et Bourgogne et 98% en Midi-Pyrénées en zones urbaines, 88% en Bourgogne et 93-95% en Auvergne et Midi-Pyrénées en zones rurales). Cette restriction se fait au profit de la zone intermédiaire entre urbain et rural, pour laquelle la correspondance n'est pas bonne. La fiabilité de la correspondance est supérieure en zones urbaines du fait du nombre réduit de communes desservies par un bureau distributeur (les grandes villes disposent de plusieurs bureaux distributeurs). Ainsi 80% des bureaux distributeurs couvrent des communes d'une même catégorie de Zau. En zone rurale, un tiers des bureaux distributeurs contiennent des communes de catégorie de Zau différentes, mais dont l'une représente plus de 70% des actifs ayant un emploi.

**Tableau 1 : Correspondance entre les types d'espace définis à partir des codes postaux et cedex et les types d'espace définis à partir des codes communes INSEE**

| Régions | Auvergne | | | Bourgogne | | | Midi-Pyrénées | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Classement codes postaux (CP) - cedex (Cx) | AAE 90 | Nb CP | Nb Cx | AAE 90 | Nb CP | Nb Cx | AAE 90 | Nb CP | Nb Cx |
| Zone Urbaine | 293 370 | 63 | 93 | 355 641 | 68 | 106 | 578 363 | 107 | 225 |
| Zone Rurale | 142 899 | 115 | 9 | 152 930 | 87 | 6 | 225 331 | 160 | 6 |
| Zone non retenue | 69 636 | 42 | 0 | 109 106 | 70 | 0 | 132 976 | 91 | 0 |
| Totaux | 505 905 | 220 | 102 | 617 677 | 225 | 112 | 936 670 | 358 | 231 |
| | | | | | | | | | |
| Classement codes INSEE | AAE90 | Nb com. | | AAE90 | Nb com. | | AAE90 | Nb com. | |
| Zau 1 + 2 + 3 (1) | 308 867 | 314 | | 379 049 | 525 | | 589 275 | 661 | |
| Zau 5 + 6 + 7 (2) | 151 102 | 764 | | 172 986 | 1017 | | 241 931 | 1 612 | |
| Zau 4 (3) | 45 936 | 232 | | 65 642 | 502 | | 105 464 | 746 | |
| Totaux | 505 905 | 1 310 | | 617 677 | 2 044 | | 936 670 | 3 019 | |

(1) Zonage en aire urbaine INSEE-INRA : Pôle urbain + communes périurbaines + communes multipolarisées
(2) Zonage en aire urbaine INSEE-INRA : Pôles ruraux + périphérie des pôles ruraux + rural isolé
(3) Zonage en aire urbaine INSEE-INRA : Rural sous faible influence urbaine

Cette table de correspondance permet par conséquent de rendre compte relativement correctement de spécificités de la nature des emplois, des caractéristiques des employeurs et des bénéficiaires des CES selon le type d'espace dans lequel ils se situent.