

Les mesures agri-environnementales

I. L'esprit des mesures

Les mesures agri-environnementales (MAE) sont nées de la réforme de la PAC. Leur contenu est successivement décrit en 1985, 1991 et 1992 dans les règlements 797, 2328 et 2078 de l'Union européenne. Leurs objectifs, adaptés ensuite par chacun des pays membres, sont :

- la protection des paysages par entretien des terres abandonnées ou en déprise ;
- l'extensification animale et végétale ;
- la protection des eaux ;
- la reconversion à l'agriculture biologique ;
- le maintien de la biodiversité (protection des races locales menacées de disparition, retrait de terres pour la protection de la faune et de la flore) ;
- la gestion des terres pour l'accès du public et les loisirs ;
- la formation et la sensibilisation des agriculteurs aux pratiques agricoles et forestières compatibles avec la protection de l'environnement.

Le système, incitatif vis-à-vis des agriculteurs, consiste notamment en des programmes zones pluri-annuels (5 ans, sauf pour le retrait de terres), accompagnés de cahiers des charges définissant les pratiques agricoles à respecter. Les agriculteurs qui s'engagent signent un contrat avec les Etats membres et reçoivent des contreparties financières (prime par hectare ou unité-gros-bétail - UGB, pouvant aller de quelques dizaines à plusieurs milliers de francs selon la mesure).

Contractualisation, zonage et subsidiarité resteront les principes des mesures agri-environnementales.

Le taux de co-financement de l'Union européenne est de 75% pour les régions dites en retard de développement et de 50% ailleurs. Le budget communautaire

pour la période 1993-1997 s'élève à plus de 2 milliards d'euros (soit environ 14 milliards de francs) répartis comme suit :

- entretien des terres abandonnées : 969 millions d'euros ;
- protection de la nature: 831 millions d'euros ;
- extensification et diminution d'apport d'engrais : 281 millions d'euros ;
- retrait de terres : 72 millions d'euros ;
- formation : 8 millions d'euros.

Petit historique

Les mesures agri-environnementales sont nées en 1985 avec le règlement 797 de l'Union européenne, consacré à l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles. Le thème de l'environnement y fait une apparition rapide avec le fameux « article 19 » qui traite des aides nationales aux zones sensibles « ayant un intérêt reconnu du point de vue de l'éco-

relles, ainsi que le maintien de l'espace naturel et du paysage ». La perspective s'est donc élargie mais l'objectif sous-jacent est toujours la baisse des excédents. Le règlement 2328 insiste d'ailleurs surtout sur le retrait de terres.

Jusqu'en 1992, l'application de l'article 19 reste facultative. Mais le poids relatif des mesures agri-environnementales va croître avec la montée des préoccupations environnementales et la mise en oeuvre de la réforme de la PAC. Le règlement 2078 (1992) fait de la démarche agri-environnementale un des aspects importants de la nouvelle politique agricole commune. Il élargit et précise le contenu de l'article 19 en abordant les thèmes de l'extensification, de la protection des eaux et des paysages, de la biodiversité et de l'agriculture biologique. La mise en oeuvre des mesures devient obligatoire pour les Etats membres. Ces dernières seront désormais applicables partout sous réserve de constitution d'un programme avec cahier des charges accepté par Bruxelles.

On notera que les articles 19, puis 21 à 24 figurent dans des règlements concernant l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles, alors que le règlement 2078 (1992) est, lui, entièrement consacré à l'environnement. Les mesures agri-environnementales ont donc pris de l'importance au fil des ans. Dans la seconde moitié des années 80, elles apparaissaient surtout comme des prétextes à la réduction des excédents agricoles. Aujourd'hui, elles contribuent à la redéfinition des critères de gestion de l'espace rural et prennent une place grandissante au sein de la PAC.

la face verte de la PAC

logie et du paysage ». Cet article constitue alors une disposition secondaire et restreinte, dans un contexte de réduction des excédents agricoles.

L'article 19 est repris et précisé en 1991 par les articles 21 à 24 du règlement 2328 sans changement de fond. Ces 4 articles visent maintenant « la protection de l'environnement et des ressources natu-

II. Les MAE, version française

Les opérations pilotes (parc du Vercors, Crau et marais de l'Ouest) ont été lancées en 1989, mais l'application des mesures agri-environnementales au niveau français est intervenue tard, en 1993. Elles ont été mises en oeuvre sous 3 formes :

- un programme national, prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (la « prime à l'herbe ») ;
- des programmes agri-environnementaux (PAE) locaux ;
- les plans de développement durable (PDD).

La prime à l'herbe

Destinée à encourager la désintensification animale, le maintien des surfaces en herbe et l'entretien des prairies par les agriculteurs, elle consiste en une prime à

l'hectare. Elle constitue un moyen efficace d'enrayer la diminution de surfaces en prairies observée depuis vingt ans.

Les PAE locaux

Mis en oeuvre à l'échelle de la région, du département, ou d'une zone plus restreinte, ils reprennent les thèmes du règlement 2078 (1992). Ils portent sur :

- la **protection des eaux** (captages, cours d'eau et lutte contre l'érosion) grâce à la diminution des intrants (1 000 F/ha), la reconversion de terres arables en herbages extensifs (2 500 F/ha) et au retrait de terres pour 20 ans (3 000 F/ha) ;
- la **reconversion à l'agriculture biologique** pour les agriculteurs qui n'ont pas encore reçu le label « bio » ;

- l'**extensification** bovine et ovine ;

- la **protection des races** locales menacées (maximum 300 F/UGB),

- la **protection de la faune et de la flore** par retrait à long terme (« jachère écologique ») ;

• la **formation** des agriculteurs par mise en place de plans de formation régionaux ;

- les **opérations locales**.

Contrairement aux mesures précédentes, dont le cahier des charges est défini au niveau national, les opérations locales possèdent un cahier des charges propre, établi en fonction des particularités de la zone concernée. Elles ont deux objectifs : l'adaptation des pratiques agricoles aux biotopes rares et sensibles et la gestion de zones très extensifiées, fragilisées par la

déprise ou menacées par des risques naturels.

Les programmes locaux ont deux caractéristiques.

La première : le territoire (et non l'exploitation) est l'objet du contrat. Les agriculteurs qui s'engagent ont donc de multiples partenaires (directions départementales de l'Agriculture et chambres d'Agriculture, collectivités, écologistes, agences de bassin, chasseurs, etc.) impliqués eux aussi dans la gestion du territoire et qui vont participer à la définition des objectifs. Cette démarche a l'avantage de prendre en compte différents points de vue et de donner naissance à des opérations concertées. Elle a l'inconvénient de réduire la capacité de décision et la liberté de gestion de l'agriculteur.

La seconde : les programmes locaux touchent plus particulièrement les zones où l'agriculture est en difficulté, en

encourageant le maintien de pratiques traditionnelles. L'extension des mesures agri-environnementales à tout le territoire, prévue dans le règlement 2078 (1992), implique qu'on s'attaque au noyau dur de l'agriculture de production et aux techniques considérées comme les plus performantes. L'institution de primes différentes selon la zone concernée peut créer des distorsions de concurrence; les programmes locaux sont donc adaptés à certains types de situations, mais il fallait que les mesures agri-environnementales prennent une autre forme pour résoudre ce nouveau problème.

Les plans de développement durable

Pour compléter le dispositif agri-environnemental, la France a créé les plans de

développement durable, actuellement en cours d'expérimentation.

Ici, c'est l'exploitation qui fait l'objet d'un contrat. Les PDD visent à intégrer les données environnementales dans le système de production de l'exploitation, en s'appuyant sur les objectifs propres à chaque exploitant. Leur but est double :

-d'une part, assurer, par un ensemble d'aides et d'outils techniques, la pérennité de l'exploitation dans un contexte de développement durable ;

-d'autre part, de restituer à l'agriculteur son rôle de gestionnaire autonome de l'espace rural non boisé.

Cette démarche se rapproche de celle des plans de modernisation et d'investissement et s'oppose à la rémunération pour services environnementaux instituée de fait par les programmes locaux.

III. Evolution et premier bilan

Un démarrage difficile

Le ministère de l'Agriculture, responsable de l'application des mesures agri-environnementales, s'est d'abord montré hésitant face à l'hostilité des principales organisations professionnelles, lesquelles refusaient de s'engager dans une démarche de baisse des quantités produites. Elles considéraient ces mesures comme régressives (réduisant l'agriculteur au rôle subalterne de « jardinier de la nature ») et humiliantes (désignant les exploitants comme pollueurs et mauvais gestionnaires). Au milieu des années 80, la mise en place de telles mesures semblait impossible tant leur esprit était en contradiction avec les habitudes productivistes prises depuis l'après-guerre.

De plus, le ministère se heurtait à l'apparente faiblesse des compétences mobilisables en matière de gestion environnementale des territoires ruraux.

Mais les mentalités ont beaucoup évolué depuis dix ans. Avec le temps, l'article 19 s'est imposé pour traiter certains problèmes de l'agriculture (de montagne notamment) et le ministère a accompagné ce mouvement de moyens financiers croissants.

Des lacunes qui restent à combler...

Après quelques années de pratique, des imperfections ont été repérées :

- cinq ans après le lancement d'une opération, la prime européenne cesse d'être versée. Que se passera-t-il alors dans les cas d'entretien des paysages et de protection de la faune et de la flore ? Si l'ensemble des collectivités ne prend pas le relais de l'Europe, la situation risque fort de revenir à celle d'avant les mesures agri-environnementales ;

-les cahiers des charges définis nationalement sont parfois inapplicables car ils ne tiennent pas compte des particularités lo-

cales. De même, certains cahiers des charges établis localement ne sont pas adaptés aux contraintes de terrain (nombre minimum d'animaux requis trop élevé...). On demande donc plus de souplesse ;

Les agriculteurs revalorisés et remobilisés

- les dossiers sont souvent très compliqués à constituer, ce qui décourage nombre d'agriculteurs. D'où l'importance du relais administratif et institutionnel (collectivités, associations, profession agricole...) pour les aider dans leurs démarches ;

- la politique de formation et de sensibilisation des agriculteurs reste insuffisante ;

-économiquement parlant, le bilan actuel est mitigé. Les mesures agri-environnementales maintiennent certes quelques exploitants en place dans des zones difficiles (haute-montagne par exemple) mais, dans la plupart des cas, elles ne constituent qu'un petit complément de revenu, pas toujours motivant. Les structures économiques des exploitations sont souvent trop lourdes pour être modifiées par les primes agri-environnementales.

... mais des premiers résultats encourageants

En dépit de ces problèmes, le premier bilan est plutôt positif et on estime généralement que si les efforts sont maintenus aux niveaux européen et national, les mesures agri-environnementales porteront bientôt leurs fruits.

Au niveau environnemental, on constate des résultats dans la lutte contre l'avancée des ligneux et la fermeture des paysages

ainsi que sur le maintien des surfaces en prairies.

Conséquences moins directes, ces mesures ont permis, d'une part, aux différents partenaires qui gèrent l'espace rural (collectivités, organismes de la profession agricole, associations de protection de la nature, agriculteurs, etc.) d'établir le dialogue ; quand ces derniers peuvent échanger leurs perceptions du territoire et leurs souhaits pour l'avenir, des opérations réalistes et efficaces voient le jour. Ces mesures constituent, d'autre part, un outil de remobilisation des agriculteurs et de revalorisation de leur statut. Elles ont donc un impact psychologique important parce qu'elles sont pour l'exploitant un moyen d'être intégré à la vie de la commune. Elles lui redonnent des fonctions :

- économique : il participe au développement local, favorise le tourisme ;

- spatiale : il gère le territoire ;

- sociale : il concourt à l'amélioration du cadre de vie et retrouve un rôle actif dans la commune.

Les communes, quant à elles, y trouvent une solution à leurs problèmes d'entretien de l'espace : les agriculteurs, présents sur place, assurent cette fonction pour un coût moindre et des résultats meilleurs que ceux des entreprises spécialisées, parce qu'ils se sentent impliqués et motivés par le rôle qu'on leur confie.

Sources :

JOCE : Règlement 797/85 (12/3/85) paru le 30/3/85
Règlement 2328/91 (15/7/91) paru le 6/8/91
Règlement 2078/92 (30/6/92) paru le 30/7/92

ALPHANDERY P., 1994. La politique agri-environnementale communautaire et son application en France. *WVM Sciences Sociales*, 2-3.

Fiche rédigée par Nathalie Pellegrini