

Des Mesures Agri-Environnementales plus efficaces pour aller vers le projet HPE

Que sont les MAE ?

Les mesures agri-environnementales (MAE) sont des contrats signés entre l'Etat et un agriculteur sur 5 ans, afin que celui-ci adopte des pratiques agricoles bonnes pour l'environnement moyennant une rémunération. La plupart du temps ces mesures sont prises via un Contrat d'Agriculture Durable (CAD)¹.

Le montant des aides est calculé par l'addition des surcoûts et des manques à gagner résultant des prescriptions techniques.

Sur 153 mesures proposées, seules quelques MAE concentrent la plupart des engagements : gestion extensive de la prairie par la fauche (incluse dans 70% des contrats signés), entretien des haies (30%), adaptation de la fertilisation (27%), lutte raisonnée contre les ravageurs (28%), implantation de cultures intermédiaires en période de risque (21%), etc.

Les mesures agri-environnementales (MAE), sont apparues en 1985 avec le règlement CEE 797/85 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture. Le thème de l'environnement apparaît dans l'article 19, dont l'application est facultative, qui traite des aides nationales dans des zones sensibles du point de vue de l'environnement ayant un intérêt écologique et paysager reconnu.

En 1992, la PAC est réformée, et les MAE deviennent un des aspects important de la politique agricole commune. L'application de ce règlement est alors obligatoire pour les Etats membres.

En 1993, la France met en place trois catégories de MAE : un programme national, la « prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs » (PMSEE) dite « prime à l'herbe », des mesures régionales dont la mesure « conversion à l'agriculture biologique » (CAB) et les opérations locales (reconduction des opérations « article 19 »)

Les opérations locales agri-environnementales (OLAE) sont prévues pour 2 catégories de zones rurales sensibles du point de vue de l'environnement :

- les secteurs de biotopes rares et sensibles
- les zones très extensifiées, menacées et/ou fragilisées par la déprise agricole

En 1999, la Loi d'Orientation Agricole introduit le principe de multifonctionnalité de l'agriculture ainsi qu'un nouveau contrat définis à l'article 4 qui reconnaît les fonctions économiques, sociales et environnementales des exploitations : le Contrat Territoriale d'Exploitation, CTE. La souscription au CTE est possible de juin 2000 à août 2002.

Le 29 novembre 2002, le ministre présente le nouvel outil qui succède au CTE : le Contrat d'Agriculture Durable, le CAD.

Avantages

Ces mesures sont construites sous un principe de subsidiarité. Les MAE ont permis une prise de conscience de collective du monde rural de la nécessité de protéger l'environnement.

Un bilan mitigé des MAE

Les diagnostics de territoire, destinés à définir les enjeux environnementaux et socio-économiques sont rarement effectués. Les contrats sont donc plus souvent des contrats de filière que des contrats territoriaux. D'autres acteurs que les agriculteurs et le Ministère de

¹ Depuis 2002, les MAE peuvent être contractualisées hors CAD

l'agriculture devraient participer à l'élaboration des contrats types or les environnementalistes, les collectivités sont peu représentées, et les consommateurs absents. L'implication très importante de l'administration, des agriculteurs, aboutit à une vision agricole et économique des MAE.

Lors de la définition des objectifs, les données scientifiques permettant de connaître l'interaction entre les processus écologiques et les pratiques agricoles sont insuffisantes. Pour définir les pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement, on se réfère alors à des hypothèses ou à des pratiques ancestrales. La rémunération prévue dans les MAE est souvent insuffisante pour annuler tout intérêt économique à la modification du milieu. Elle ne permet pas d'avoir un effet réel sur la viabilité des exploitations.

Lors de l'élaboration des contrats types entre l'Etat et un agriculteur, celui-ci manque souvent d'informations. Les fonds prévus, les moyens humains pour l'animation sont insuffisants. De plus, l'élaboration du contrat peut être très compliqué et décourage les agriculteurs qui n'ont pas d'appui technique.

Le diagnostic d'exploitation, qui permet de comprendre le fonctionnement de l'exploitation et de mettre en évidence les points à améliorer, comprenant une étude socio-économique et une étude environnementale, n'est souvent pas réalisé ou partiellement, et ne représente qu'une démarche administrative dont les résultats sont peu exploités.

Des contrôles peuvent être effectués, et en cas de non-respect des engagements, même involontaires, les sanctions peuvent être très importantes, jusqu'au remboursement total des primes du contrat. Ces sanctions, jugées trop importantes, découragent certains agriculteurs voulant s'engager.

Comme le montant des aides n'est pas très élevé, lors de l'élaboration du contrat les agriculteurs ont tendance à sélectionner des pratiques qui modifient peu leurs pratiques habituelles. Comme le contrat les engage pendant 5 ans et que celui-ci n'est pas révisable les agriculteurs n'osent pas contractualiser trop de terre car il leur est difficile d'estimer les conséquences techniques et économiques de leur choix.

Enfin l'instabilité réglementaire de ces mesures ne permet pas aux agriculteurs d'y voir un facteur de gestion durable de l'exploitation

Le rapport du Ministère de l'agriculture dresse un bilan mitigé des MAE : le programme a obtenu de bons résultats quand il a su se concentrer sur des zones géographiques spécifiques et des objectifs agro-environnementaux précis (maintien des prairies et des élevages extensifs en zones montagneuses par exemple). Mais ces mesures ont une efficacité parfois très limitée du fait de l'incohérence et du peu de contrainte des modalités d'application. Trois critiques essentielles se dégagent de cette évaluation :

1. Le défaut du saupoudrage : les mesures n'ont pas assez été ciblées selon les besoins environnementaux locaux
2. Une ambition des mesures trop faible : mesures choisies dans une logique d'évolution des systèmes de production avec un changement faible ou nul des pratiques existantes)
3. Un bilan négatif sur la protection de l'eau : les effets sur l'eau sont trop faibles pour inverser la tendance et les actions ayant un effet potentiel sur la qualité de l'eau ne sont pas ciblées sur les zones à risque et enfin très peu de mesures concernent la quantité d'eau, et les effets d'incitation à l'irrigation du premier pilier n'y sont pas étranger.

Les Verts veulent améliorer l'efficacité des subventions agro-environnementales par un recentrage géographique des aides, l'encouragement d'une logique d'adhésion collective des agriculteurs et une hausse des exigences des cahiers des charges