

Mesures agro-environnementales et prime à l'herbe. Réalités et perspectives pour les prairies (Présentation générale)

C. Béranger

Depuis 10 ans, les mesures agro-environnementales reconnaissent et soutiennent, notamment, les fonctions de gestion du territoire et environnementales des prairies. Il est intéressant d'essayer de faire un bilan de leur impact dans le domaine fourrager, en vue de souligner globalement les évolutions possibles et souhaitables de ces politiques.

RÉSUMÉ

Les mesures agri-environnementales ont favorisé le dialogue entre les agriculteurs et la société, et la mise en place d'actions concertées. Les zones de montagne et les zones difficiles ont été particulièrement concernées. Ces mesures, appliquées avec une grande souplesse à l'échelle européenne, ouvrent la voie d'une conception nouvelle de l'appui à l'agriculture, adaptée aux différents territoires selon les besoins de la société locale. Elles ont parfois été limitées à des prestations ponctuelles, n'aboutissant pas nécessairement à des systèmes plus durables. Les CTE répondaient à cette critique mais, leur densité insuffisante sur un territoire, limite leur impact. Enfin, il faudrait assurer une synergie entre les différentes aides, et éviter les interactions négatives, comme c'est actuellement le cas avec les primes SCOP.

MOTS CLÉS

Environnement, exploitation agricole, gestion du territoire, mesure agri-environnementale, prairie.

KEY-WORDS

Environment, farm, farm environmental measures, grassland, land management.

AUTEUR

INRA, 147 rue de l'Université, F-75338 Paris cedex 07 ; beranger@paris.inra.fr

La journée d'étude d'octobre 2002 organisée par l'AFPF¹, dans la foulée du Congrès européen des herbages² sur la multifonctionnalité des prairies, avait bien souligné que la prairie était un élément essentiel de cette multifonctionnalité de l'agriculture ; les prairies assurent en effet de multiples fonctions pour les productions animales, pour l'environnement écologique et pour la vie sociale des territoires ruraux. L'importance des politiques publiques avait été clairement montrée, pour soutenir et favoriser les fonctions non marchandes ou compenser leurs effets défavorables éventuels sur les performances économiques des exploitations.

Au niveau environnemental, à la suite du livre vert de la CEE en 1985, une série de mesures a été proposée aux agriculteurs depuis 15-20 ans pour favoriser la prise en compte de ces fonctions dans des territoires sensibles du point de vue écologique ou sur des aspects généraux favorables à l'environnement. Il s'agit principalement des mesures agro-environnementales (MAE) introduites dans la réforme de la PAC de 1992 et reprises dans le Règlement de Développement Rural (RDR) de la réforme de 2000.

Au bout d'une dizaine d'années de mise en œuvre effective de ces mesures, il est maintenant possible d'essayer de faire un bilan de leur impact dans le domaine fourrager qui nous concerne ; quels en ont été les effets sur les surfaces en prairies, sur les exploitations d'élevage d'herbivores, sur l'environnement, sur les territoires ruraux, sur l'organisation institutionnelle de l'application de ces mesures. Ce premier bilan doit permettre d'ouvrir une réflexion entre spécialistes des fourrages et avec nos divers partenaires sur les évolutions possibles et souhaitables de ces politiques.

1. Le déploiement des mesures agro-environnementales en France

Les mesures retenues en France dans le règlement CE de 1992 concernaient trois objectifs principaux :

- le soutien de l'élevage extensif,
- l'introduction de pratiques et de systèmes agricoles moins polluants,
- la sauvegarde d'espèces ou de ressources naturelles.

Deux mesures nationales concernaient potentiellement tout le territoire :

- la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE) dite "prime à l'herbe",
- les Plans de Développement Durable (PDD),

1 : Publiée dans *Fourrages* n° 171 (2002)

2 : EGF, 27-30 mai 2002, La Rochelle

TABLEAU 1 : Programmes zonaux des mesures agro-environnementales.

TABLE 1 : Zonal programmes of the farm environmental measures.

Protection des eaux	diminution des intrants (engrais, phytosanitaires) retrait des terres = jachère écologique lutte contre l'érosion reconversion de terres en herbages extensifs protection des zones de captage et des cours d'eau
Extensification-agrandissement en zone herbagère	
Protection et gestion de la faune et de la flore	dans des espaces fragiles
Entretien de terres abandonnées, exploitations préservant des biotopes rares	
Élevage de races menacées de disparition	
Conversion à l'agriculture biologique	

Un ensemble de mesures était régionalisé : les programmes zonaux comportant les mesures indiquées au tableau 1. Diverses mesures pouvaient être mises en œuvre de façon cohérente sur une zone déterminée dans des opérations locales agro-environnementales (OLAE). Cela permettait d'assurer une continuité avec les actions localisées initiées en application de l'Article 19 ou dans le cadre des OGAF³.

Les prairies ont été principalement concernées par la prime à l'herbe qui a d'ailleurs absorbé 70% des aides des MAE et concerné environ 110 000 éleveurs. Cette prime, située dans les MAE, correspondait aussi à un petit rééquilibrage dans l'attribution des primes de la PAC qui avait considérablement défavorisé la prairie par rapport au maïs fourrage soutenu comme une céréale grain. Cependant, diverses mesures des programmes zonaux ont aussi concerné les prairies et les exploitations herbagères, de même que l'expérimentation des PDD, dans 60 zones, qui comportait majoritairement des éleveurs.

2. Intérêt et efficacité des MAE pour les prairies

La mise en œuvre des MAE a entraîné une dynamique de changement très positive, lente et progressive.

Au niveau de **la prise de conscience par les agriculteurs de questions relatives à l'environnement**, des progrès ont été effectués ; même si un petit nombre s'est effectivement engagé, beaucoup ont été sensibilisés et incités à imiter les pionniers.

Une politique contractuelle a été lancée, amenant les agriculteurs à dialoguer, entre eux et avec leurs partenaires du monde rural, sur les questions environnementales. Ils se sont engagé vis-à-vis de la société, représentée par l'Etat, à réaliser les actions contractualisées sur un territoire, pour une période déterminée. Ceci a contribué au renouveau du **dialogue entre les agriculteurs et la société**.

Des mesures localisées ont été mise en œuvre au niveau européen, adaptées aux contextes particuliers, à la différence de la

3 : Opérations Groupées d'Aménagement Foncier

plupart des autres mesures agricoles qui sont homogènes sur tout le territoire de l'Europe et concernent principalement les filières de production. La présentation de typologies des territoires d'application permet de situer les mesures et actions sur le territoire national et régional, et d'apprécier leur relations plus ou moins fortes avec l'intensité des problèmes locaux.

L'organisation et la mise en œuvre des MAE ont été aussi l'occasion de développer dans bien des cas une animation locale autour de ces questions entre différents partenaires ruraux et avec l'appui des administrations.

Les zones de montagne et les zones difficiles ont été particulièrement concernées : elles constituent, comme c'est souvent le cas, un laboratoire d'étude de problèmes nouveaux et d'élaborations de solutions innovantes. Les MAE ont accompagné le retour du pastoralisme et l'amélioration de son fonctionnement, au service des troupeaux mais aussi des territoires et de leurs usages. La prairie y a retrouvé sa place, notamment pour ouvrir les paysages et lutter contre les incendies de forêt.

Dans **les zones herbagères** de l'ouest, ce sont les prairies des zones humides qui ont été le plus concernées pour rendre compatible leur exploitation avec la préservation de l'environnement (exemples du Val de Loire et des marais du Cotentin). Dans les régions herbagères trop chargées en animaux pour relever de la prime à l'herbe, ce sont les mesures de préservation de la qualité des eaux qui ont été les plus souvent mobilisées. Ces mesures ont ainsi contribué à un certain rééquilibrage des soutiens publics entre les différentes régions.

Le dispositif des MAE a permis de faire éclore une grande variété de mesures et de modalités d'application. Cette variété s'observe au niveau européen comme au sein des pays et au niveau local. Les mesures sont locales, régionales ou nationales. Elles sont plus ou moins ouvertes, plus ou moins intégrées (comme dans les OLAE), plus ou moins territorialisées. Cette souplesse dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des mesures et leur adaptation aux conditions locales (notamment dans les PDD et les OLAE) a ouvert la voie à **une conception nouvelle de l'appui à l'agriculture**, adaptée aux différents territoires selon les besoins de la société locale.

3. Inconvénients et limites des MAE

Ces mesures agro-environnementales soutiennent en général des prestations de service ou des actions préventives juxtaposées aux fonctions de production et qui ne concernent qu'une partie de l'exploitation. Elles ne sont pas forcément intégrées au système d'exploitation, qu'elles ne remettent pas souvent en cause. Leur **influence** reste donc **trop ponctuelle et n'influe pas suffisamment sur la durabilité des exploitations et des territoires**. En outre, elles présentent même le risque de voir un usage néfaste transféré sur une autre zone de l'exploitation ou sur un territoire voisin non concerné par les MAE.

De plus, ces mesures ne constituent qu'une faible part du revenu (sauf dans les systèmes pastoraux) et ne rétribuent pas ceux qui assurent ces services depuis longtemps à travers leur système d'exploitation durable, car on ne soutient que les changements de pratiques. Elles sont donc **insuffisamment attractives**, comparées aux autres soutiens de la PAC, compte tenu des efforts qu'elles demandent. Le risque de captation de certaines mesures par opportunité sans grand changement de pratiques n'est pas non plus négligeable. Tout cela limite donc considérablement leur influence.

Les MAE prennent en compte, par définition, le territoire, mais de façon discontinue (même dans les OLAE), puisqu'elles reposent sur une adhésion volontaire des exploitants. Ceux qui n'y souscrivent pas dans un territoire donné créent un **mitage des actions**, qui limite plus ou moins fortement leur influence environnementale.

4. Coupler ou intégrer les MAE à d'autres mesures ?

Pour conserver tout l'intérêt des MAE et contrecarrer leurs inconvénients, il faut les resituer par rapport aux autres mesures de la PAC.

Certaines mesures de soutien aux produits ont **des interactions négatives** avec les MAE. Pour les prairies, c'est le cas de la prime aux surfaces en maïs, dix fois supérieure à la prime à l'herbe, et d'une manière générale des **primes aux surfaces en COP⁴ qui font régresser les surfaces en herbe**. En revanche, la prime au troupeau allaitant (PMTVA)⁵ favorise les prairies et leurs fonctions multiples, d'autant plus qu'un complément de prime est attribué aux troupeaux dont le chargement à l'hectare de SFP est inférieur à 1,4 UGB/ha.

C'est l'intégration des MAE dans des **dispositifs de soutien contractuel concernant toute l'exploitation** qui permettrait une évolution favorable vers un réel développement durable. Cela fut réalisé en grande partie par l'institution des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) en 1999⁶, précédée par l'expérimentation des PDD reposant sur des principes analogues. Les CTE comportaient toujours un volet environnemental et territorial, dans un projet global d'exploitation durable, contractualisé pour 5 ans entre l'agriculteur et la société. Un grand nombre de mesures agro-environnementales, anciennes ou nouvelles, peuvent ainsi être mobilisées dans un projet global, articulé à un projet de territoire qui permet de les assembler de façon cohérente et adaptée au lieu.

Cette formule contractuelle territorialisée ne résout cependant pas les problèmes liés à la discontinuité de l'application des mesures

4 : Céréales, Oléagineux, Protéagineux

5 : Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes

6 : Supprimés en 2002 et qui seront remplacés par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD) en 2004

sur un territoire, puisque la contractualisation demeure volontaire pour l'exploitant. Les MAE peuvent être encore plus diluées sur un territoire que par le passé, si le nombre de CTE sur un territoire est faible et si les exploitations contractantes sont dispersées. Il faudrait pouvoir renforcer le niveau d'incitation et d'intégration au niveau des territoires, coupler davantage l'exploitation et sa zone d'influence.

Par tâtonnements successifs, **les politiques publiques soutiennent donc plus ou moins bien la prairie dans ses fonctions multiples** et son rôle économique, environnemental et social. **L'évolution du vocabulaire** en est un révélateur.

La prime à "la vache tondeuse" (Prime Spéciale Montagne) destinée à maintenir à partir des années 70 les troupeaux bovins et les prairies dans les zones de montagne, avait déjà une fonction environnementale et territoriale. Elle était affectée à l'UGB avec un hectare d'herbe associé. Elle a atteint en grande partie son but. Étendue aux zones défavorisées et à d'autres productions, elle est devenue l'ICHN⁷, toujours en vigueur.

La prime à l'herbe soutenant la prairie extensive est devenue prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE) de portée nationale et européenne. Elle n'a pas pu être intégrée aux CTE, lesquels ont mobilisé des mesures sur les prairies plus spécifiques à certaines formes d'exploitation ou à leur influence sur la qualité des eaux, des sols ou des paysages.

La nouvelle Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE), concernant à nouveau la parcelle, est adaptée au contexte au niveau départemental. Elle souligne davantage les fonctions environnementales des prairies. En cours de mise en place, il est difficile d'apprécier son impact potentiel et son intégration possible dans les futurs CAD.

La superposition de ces diverses mesures et la place des MAE dans ce concert méritent encore des avancées, des clarifications, des simplifications éventuelles et surtout une meilleure intégration dans une politique contractuelle globale territoriale de développement durable que les CTE avaient amorcée.

On voit encore mal comment la nouvelle politique agricole commune (PAC-2002), dont les attendus s'appuient cependant sur cette orientation multifonctionnelle et durable, permettra d'évoluer favorablement dans le sens souhaité.

Cependant, toutes ces mesures incluent la prairie dans le système d'exploitation agricole. **Ne faudrait-il pas reconnaître aussi aux surfaces en prairies un objectif environnemental et territorial qui leur soit propre, comme c'est le cas pour la forêt**, et définir aussi les politiques publiques dans cette optique selon une vision agro-sylvopastorale ?

Travail présenté au Séminaire de l'A.F.P.F.
"Mesures agri-environnementales et prime à l'herbe :
Réalités et perspectives",
le 28 octobre 2003

7 : Indemnité Compensatrice de Handicaps Naturels

SUMMARY

The Farm Environmental Measures and the Premium for Grass. Actual State and Prospects Regarding Grasslands. A general presentation

The farm environmental measures which have now been operating for ten years have been an acknowledgement of and an assistance to the functions of grasslands in land management and in environmental protection. It is of interest to take stock of the situation resulting from their effect in the sphere of forages, in order to emphasize the possible and desirable general directions that can be given these policies.

The farm environmental measures have favoured the dialogue between farmers and society at large, and the setting-up of concerted actions. Upland regions and regions burdened with difficulties were particularly concerned. These measures were applied with great flexibility at the European level, and they open the way to a new conception of assistance to farming, that would be adapted in each territory to the requirements of the resident population. Sometimes they were limited to punctual allowances which did not necessarily entail longer-lasting systems ? The CTEs (Contrat Territorial d'Exploitation = Territorial Farm Contract) did answer this criticism, but as their territorial density was insufficient, their effect has been limited. Lastly, care should be taken that the various measures of assistance operate in good synergy, and that negative interactions be avoided, as is presently the case with the SCOP (Surface en Céréales, Oléagineux, Protéagineux = Cereal, Oilseed, High-Protein Crop Area) premia.