



HAL
open science

Quelle politique agri- environnementale ?

Pierre Dupraz, Michel Pech

► **To cite this version:**

Pierre Dupraz, Michel Pech. Quelle politique agri- environnementale?. Congrès 2009 de la Confédération paysanne, Confédération Paysanne. FRA., Apr 2009, Saint-Etienne-du-Rouvray, France. 8 p. hal-02817394

HAL Id: hal-02817394

<https://hal.inrae.fr/hal-02817394>

Submitted on 6 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelle politique agri- environnementale ?

Pierre Dupraz et Michel Pech

pierre.dupraz@rennes.inra.fr – michel.pech@rennes.inra.fr

Introduction

L'environnement fait partie des préoccupations de l'Union européenne depuis 1972. Avec le traité de Maastricht de 1992 une politique communautaire est instaurée dans ce domaine. Le traité d'Amsterdam de 1997 l'érige en priorité absolue et énonce l'obligation absolue de l'intégrer dans toutes les autres politiques européennes, en particulier la politique agricole commune (PAC). Cette obligation soulève deux problèmes. Le premier concerne les incitations économiques procurées par la PAC vis-à-vis des effets environnementaux de l'agriculture. Le deuxième concerne la cohérence des normes s'appliquant à l'environnement, fondées sur des grandeurs mesurables du milieu naturel comme celles définissant le bon état écologique des eaux ou le maintien de la biodiversité, avec les normes techniques sur lesquelles est basée l'application des politiques agricoles et environnementales aux exploitations agricoles.

L'abandon progressif du soutien des prix et d'aides couplées aux productions, initié par la réforme McSharry de 1992, contribue à retirer la principale incitation d'origine publique à l'intensification. En revanche, le principe pollueur payeur peine à s'imposer dans l'application au secteur agricole des politiques environnementales et agro-environnementales. Certaines d'entre elles comme l'aide rotationnelle en France, contribuent même à un recouplage du soutien public à certaines productions. Plus généralement, la plupart des gouvernements nationaux et régionaux des pays développés choisissent de subventionner des pratiques moins polluantes à système de production donné ou des installations dédiées de dépollution, favorisant ainsi le maintien des filières concernées en leur lieu et place. Ces choix expriment le décalage entre les droits de la collectivité sur l'environnement, dont le respect relève de la responsabilité de l'Etat, et les droits plus ou moins explicites reconnus aux agriculteurs dans l'exercice de leur métier. La variabilité spatiale des processus reliant les pratiques agricoles à leurs effets environnementaux, ainsi que l'incertitude caractérisant ces processus, sont les principales causes de ce décalage car elles freinent l'alignement des politiques s'appliquant à l'agriculture sur les normes environnementales zone par zone.

L'application des mesures agro-environnementales illustrent bien ces difficultés. La détermination des seuils en termes de pratiques agricoles qui déterminent l'éligibilité à un paiement et le calcul de ce paiement montre une grande variabilité spatiale et temporelle. Cela révèle un flou juridique persistant que les Etats membres ont souvent utilisé pour distribuer les paiements agri-environnementaux selon des objectifs non environnementaux, notamment comme un soutien complémentaire au revenu de certaines catégories d'agriculteurs. Parallèlement, l'évolution du droit européen vise à clarifier la détermination de ces seuils en fonction des réglementations environnementales en vigueur. La conditionnalité des aides de la PAC rendue obligatoire par l'accord de Luxembourg en 2003 constitue une étape fondamentale à cet égard. Des sanctions financières, s'appliquant à l'ensemble des paiements de la PAC, sont prévues en cas de non respect de 19 Directives européennes s'appliquant à l'agriculture. Pour les Directives Nitrates, Oiseaux et Habitats, cela implique la prise en compte des zonages correspondants et la définition de contraintes sur les pratiques agricoles en accord avec les objectifs environnementaux dans chaque zone. La conditionnalité rapproche ainsi les obligations des bénéficiaires des paiements de la PAC des engagements des Etats vis-à-vis de l'environnement. De manière corollaire cela modifie la définition des mesures agro-environnementales. En accord avec le principe pollueur payeur la conditionnalité restreint les possibilités de subventionner les changements de pratiques visant la réduction des pollutions. Cependant elle est également de nature à remettre en cause des paiements agro-environnementaux soutenant des usages agricoles du sol favorables à la biodiversité et au fonctionnement hydrique de certains territoires, dans les zones humides notamment.

La difficile convergence des politiques agricole et environnementale

La politique agricole commune et les politiques environnementales s'appliquant à l'agriculture se sont développées de manière indépendante. Dans les années 70, l'intégration de motifs environnementaux dans la justification des aides aux zones agricoles défavorisées fait figure d'exception. L'agriculture est alors peu concernée par la politique environnementale. Elle échappe notamment à la loi sur l'eau de 1964. Seuls les plus gros élevages sont soumis à la loi de 1975 régissant les installations classées. La Directive Eaux Brutes de 1975 (75/440), fixant notamment la teneur maximale de nitrates dans les eaux brutes, n'a pas alors de répercussion directe sur les politiques appliquées à l'agriculture. L'intégration progressive de l'agriculture à la politique de l'eau débute avec la loi sur l'eau de 1992, en application la Directive Nitrate de 1991 notamment. Malgré les progrès accomplis en termes de réduction de la fertilisation et de résorption des excédents d'effluents animaux, les résultats environnementaux des programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole s'avèrent trop modestes pour éviter à la France des condamnations répétées de la Cour de justice des Communautés européennes depuis 2001, à propos de la teneur en nitrates des eaux bretonnes. Neuf cantons sont encore en contentieux en 2008. A la suite du livre vert de 1985, autorisant les Etats membres à verser des paiements agri-environnementaux, la réforme McSharry de 1992 marque un tournant de la politique agricole par l'intégration des préoccupations environnementales, complémentairement à la maîtrise de l'offre. Le découplage des aides vis-à-vis des rendements individuels, par la transformation d'une partie du soutien des prix en aides directes à la surface, retire en effet une incitation d'origine publique à l'intensification. En outre les mesures agro-environnementales (MAE) deviennent d'application obligatoire par les Etats membres de l'Union européenne (EU). Dans les faits, la réforme de l'organisation commune de marché des céréales et oléo protéagineux inclue deux dispositions favorisant l'intensification dans de larges zones du territoire français. La première est l'attribution d'aides directes au maïs ensilage, sans que ce dernier soit concerné par la baisse des prix garantis ; cette divine surprise pour les élevages bovins intensifs n'a pas contribué à freiner le retournement des prairies. La seconde est la détermination d'une surface plafond nationale non contraignante pour les aides directes aux cultures irriguées, favorisant ainsi la poursuite de l'extension de l'irrigation des grandes cultures.

Les MAE font partie des mesures structurelles dites d'accompagnement de la réforme et sont formalisées par le règlement 2078/92. Des subventions sont offertes aux agriculteurs en échange de leur engagement à respecter, sur une durée d'au moins cinq ans, certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement. Ces paiements sont cofinancés par l'UE et l'Etat ou le gouvernement régional concerné. La participation des agriculteurs éligibles aux MAE est volontaire. Le paiement doit être assis sur la surface engagée. La prime par hectare proposée aux agriculteurs est calculée de manière à compenser la perte de profit (ou le surcoût) lié au changement de pratiques spécifié par la mesure. Selon cette règle les MAE ne peuvent théoriquement pas rémunérer les externalités qui sont fournies sans surcoût ni perte de profit. Ce mode de calcul permet aux MAE d'être inscrites dans la boîte verte de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay round de 1994. En revanche, elles sont intrinsèquement sous optimales au regard de la théorie économique d'internalisation des externalités, qui préconise une rémunération tenant compte de la demande sociale, c'est-à-dire de la valeur accordée par la collectivité à l'externalité ciblée. Ce n'est pas le cas ici puisque seules les pertes de profit sont prises en compte dans le calcul. Pour tenir compte de la demande sociale, les pouvoirs publics peuvent néanmoins jouer sur l'éligibilité des agriculteurs et les cahiers des charges, en ciblant certaines zones géographiques ou certains systèmes de production particuliers. En application du principe de subsidiarité, l'élaboration et la mise en œuvre des mesures est de la responsabilité des Etats, qui peuvent eux-mêmes les décentraliser à des niveaux territoriaux inférieurs. Cela permet d'adapter les mesures à des conditions agricoles et environnementales localement spécifiques. Il en résulte une grande diversité des dispositifs institutionnels de mise en œuvre, en dépit d'un cadre européen unifié.

Cette première version des MAE comporte plusieurs ambiguïtés que l'UE a essayé de clarifier par la suite. La première concerne des mesures, comme la prime à l'herbe, visant le simple maintien de systèmes de production jugés favorable à l'environnement. S'il est théoriquement possible de calculer un coût d'opportunité de ce maintien sur la période de l'engagement, il était difficile de justifier un tel calcul

ex ante. Une deuxième ambiguïté concerne les mesures visant à réduire les externalités négatives de l'agriculture, la pollution diffuse notamment. Bien que de telles mesures sont en contradiction avec le principe pollueur payeur, elles restent la priorité et absorbent la majorité des paiements (Bonnieux et al., 2006). Cette difficulté accentue les problèmes de distorsion de concurrence liés à la diversité des autres modes de régulation des pollutions, telles que les réglementations et les taxes, et des seuils de déclenchement. Ainsi les agriculteurs de certains pays peuvent être subventionnés pour améliorer des pratiques interdites ou taxées dans d'autres. Enfin le principe de compensation des pertes de profit semble exclure l'incitation nécessaire à l'adoption des MAE par les agriculteurs. Cela est particulièrement frappant pour les MAE, comme la conversion des terres arables en herbages extensifs, qui implique la perte d'une aide directe compensatoire de la baisse des prix, certes dûment compensée par le paiement agro-environnemental, mais à la pérennité moins bien assurée. Il en découle un manque de lisibilité des incitations procurées par la PAC dans son ensemble (Mollard et al., 2003). Dans les faits, les Etats membres ont bénéficié d'une grande marge de manœuvre dans le calcul des primes. Ils se sont diversement affranchis de ces problèmes en négociant avec la Commission européenne (CE) des MAE plus ou moins marquées par les priorités nationales, notamment en termes de soutien au revenu agricole. C'est plus particulièrement le cas pour la Finlande, la Suède et l'Autriche qui ont utilisé les paiements agri-environnementaux pour compenser la baisse de leurs prix agricoles, consécutive à leur entrée dans l'UE en 1995. En France, la prime à l'herbe est davantage ciblée sur le soutien des revenus des éleveurs extensifs, jugés défavorisés par la réforme des organisations communes de marché de 1992, que sur les bénéfices environnementaux de l'herbe, inégaux selon les zones considérées. C'est d'autant plus vrai que cette mesure ne distingue pas les prairies selon leur qualité environnementale. Le programme irlandais vise surtout la mise aux normes des petits élevages. La forme fortement dégressive du paiement en fonction de la surface permet de cibler les exploitations de moins de 40 hectares, fréquemment pluriactives. L'objectif est le maintien de ces petits exploitants pluriactifs, davantage pour des raisons sociales et culturelles d'aménagement du territoire que pour des objectifs environnementaux bien ciblés. Ces exemples, non exhaustifs, montre la capacité des gouvernements à organiser les effets d'aubaine liés à l'application des MAE en fonction des rapports de force, loin du principe de compensation des surcoûts, du principe pollueur payeur ou de la recherche de l'efficacité environnementale. Ainsi la Cour des comptes européenne¹ a constaté que les fonds du règlement 2078/92 n'ont été concentrés ni sur les zones hautement prioritaires en matière d'environnement, ni sur les activités agricoles les plus néfastes pour l'environnement. Ainsi, cette période de très forte croissance des paiements agro-environnementaux apparaît peu satisfaisante du point de vue de leur efficacité environnementale.

Vers une clarification des incitations et des seuils de référence

Avec la réforme Agenda 2000 décidée en 1999, le règlement du développement rural (1257/99), constituant le deuxième pilier de la PAC, apporte plusieurs clarifications aux MAE par rapport aux ambiguïtés précédentes. Il prévoit la possibilité d'ajouter un supplément incitatif à la compensation des pertes de profit dans le calcul des paiements, limité à 20% par le règlement 445/2002. Un supplément additionnel, de 20% également, peut être mobilisé pour les zones Natura 2000. Ces dispositions permettent, dans une certaine mesure, de tenir compte de la demande de la collectivité et de la nécessité d'offrir une incitation pour favoriser la contractualisation. Le vrai changement dans la structure des incitations procurées par la PAC provient du découplage des aides du premier pilier vis-à-vis du choix des productions par l'agriculteur, avec l'instauration en 2003 des droits à paiement unique (règlement 1782/03). La politique agricole devient plus cohérente et plus lisible vis-à-vis de l'environnement. Les MAE visant un changement de l'occupation du sol deviennent plus attractives. Ce constat encourageant doit être modéré en raison du maintien d'un couplage partiel de certaines aides du premier pilier et de la prime de 45€ par hectare attribuée aux cultures énergétiques. Cette incitation, visant la réduction des

¹ RAPPORT SPÉCIAL No 3/2005 relatif au développement rural: la vérification des dépenses agro-environnementales accompagné des réponses de la Commission. Cour des comptes européenne. 11 novembre 2005.
http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/docs/2005/

émissions de gaz à effet de serre, s'oppose dans certaines zones de grandes cultures à celles procurées par les MAE, pour la protection de la qualité de l'eau notamment.

Selon le règlement du développement rural, les compensations des MAE sont désormais calculées en référence à de bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH) qui doivent être spécifiées pour chaque mesure pour leur zone d'application. De plus, ces bonnes pratiques doivent être respectées par les contractants même pour les activités agricoles qui ne relèvent pas des mesures qu'ils ont choisies. Cette réforme permet donc de rémunérer le maintien de pratiques préexistantes se situant au-dessus des BPAH, même en l'absence de surcoûts calculables par rapport à la situation initiale. Dans l'ouest de la France, cela permet d'aider les systèmes fourragers à base d'herbe qui n'avaient bénéficié ni de l'aide au maïs, ni de la prime à l'herbe en raison de densités animales trop hautes. Cela permet également de reconduire les MAE visant à maintenir la pérennité d'une jointure entre bienfaits environnementaux et production agricole qui serait menacée par l'abandon de l'activité agricole dans les zones d'intérêt, telles que les marais ou les alpages dont les fonctions environnementales dépendent largement du maintien d'un élevage extensif. Cette problématique est très proche de celle des zones défavorisées. Dans ce cas un dispositif tel que celui de l'indemnisation des handicaps naturels, s'appliquant à préserver cette jointure par des subventions conditionnées plus simples, peut s'avérer plus adapté que les MAE et plus économe en coûts de transaction, aussi bien pour l'administration que pour les agriculteurs. Les BPAH ne sont pas nécessairement suffisantes pour aboutir au respect normes environnementales s'appliquant aux milieux naturels. Elles ont cependant l'avantage de fixer des limites tangibles et vérifiables.

En 2003, la mise en place de la conditionnalité des aides au respect de 19 Directives et de bonnes conditions agronomiques et environnementales (règlement 1782/03), implique une harmonisation entre la définition des bonnes pratiques agricoles et les normes environnementales en vigueur, correspondant le plus souvent à l'accroissement de leur niveau d'exigence. Les possibilités de subventionner la réduction des nuisances sont abaissées : certaines MAE rémunérant des adaptations modestes de l'usage des intrants polluants ou des successions culturales sont ainsi devenues obsolètes. Au niveau des agriculteurs, les effets dépendent de la transcription en droit national des différentes Directives et de leur application et restent donc souvent limités. La conditionnalité des aides a cependant l'ambition d'améliorer l'effectivité de ces Directives dont la transcription et l'application sont jugées insuffisantes par la Commission européenne. Un aspect souvent sous-estimé de la conditionnalité concerne la prise en compte de la sensibilité des milieux au travers des zonages relevant des directives Nitrates et Protection des eaux souterraines, Oiseaux et Habitats. Les bonnes pratiques agricoles doivent être compatibles avec le respect des normes environnementales dans ces zones. Cela implique des contraintes et des opportunités de paiements agro-environnementaux différents en fonction de leur localisation pour des systèmes de production par ailleurs identiques. La portée de la conditionnalité va donc bien au-delà du simple respect de la réglementation en vigueur et du maintien des terres en bonnes conditions agronomiques et environnementales. Si les sanctions prévues peuvent paraître peu dissuasives compte tenu d'une probabilité de contrôle très faible, la conditionnalité suppose cependant un véritable alignement des contraintes imposées aux exploitations agricoles sur les engagements environnementaux des Etats selon des zonages spécifiques.

Dans les zones où la qualité de l'eau est menacée par l'agriculture ou l'élevage intensif, le principe pollueur payeur devrait donc être renforcé par l'abaissement des seuils permettant l'octroi de paiements agro-environnementaux dont l'efficacité n'est pas avérée en raison du caractère volontaire des engagements. En effet il s'agit principalement de mesures de réduction d'intrants polluants et de couverture hivernale des terres arables. Ces pratiques étant totalement réversibles sans coûts, leur mise en œuvre par les MAE n'offre aucune garantie de pérennité. De plus ces MAE peuvent contribuer au maintien des cultures arables dans des zones vulnérables, en offrant une subvention volontairement mobilisable par les agriculteurs dans les périodes où les prix sont défavorables, alors qu'une conversion vers l'herbe ou la forêt serait plus appropriée. Dans les zones du réseau Natura 2000 où le maintien de l'usage agricole des terres est nécessaire à la protection de la biodiversité, les opportunités de paiements agro-environnementaux sont également réduites par rapport à la situation antérieure puisque le respect des Directives Oiseaux et Habitats est maintenant intégré à la conditionnalité. Cette évolution est

potentiellement très dommageable car elle peut se traduire par l'abandon d'un usage agricole bénéfique pour l'environnement en raison d'une baisse de la rentabilité de ces terres auxquels les paiements agro-environnementaux ne participeraient plus. Pour ces zones dont la rentabilité est limitée par des contraintes environnementales, la PAC permet le versement d'une indemnité de compensation pour les zones défavorisées et les zones soumises à des contraintes environnementales au titre de la mesure 213 du nouveau règlement du développement rural (1698/2005). Il revient donc aux Etats membres, et à la France en particulier, à redéfinir le périmètre et les paiements des zones défavorisées en intégrant explicitement les zones concernées par le réseau Natura 2000, tout en alignant les cahiers des charges agricoles sur les documents d'objectifs de chacune de ces zones. Le passage des MAE aux paiements pour les zones soumises à des contraintes environnementales est tout à fait souhaitable pour les zones où le maintien des bienfaits environnementaux avérés de l'agriculture nécessite un soutien pérenne, bien mal assuré jusqu'à maintenant par les MAE françaises dont le dispositif institutionnel de mise en œuvre a changé trois fois en 10 ans. La définition de ces cahiers des charges des zones soumises à contraintes environnementales doit d'ailleurs tirer parti des MAE passées, car elle soulève les mêmes difficultés découlant des incertitudes qui caractérisent les processus reliant pratiques agricoles et impacts environnementaux.

Un champ d'action à redéfinir pour les mesures agri-environnementales

Après une période de forte croissance dans les années 90, les paiements agro-environnementaux se sont stabilisés durant cette dernière décennie. Ils n'augmenteront pas pour la période 2007-2013 compte tenu du budget qui leur est alloué. De plus la conditionnalité des aides tend à réduire leurs champs d'action. En outre, la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 transcrite en droit français par la loi du 1er août 2008 sur la responsabilité environnementale (article L 160-1 et suivants du code de l'environnement) accroît la responsabilité juridique des agriculteurs sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Le cas échéant, l'agriculteur à l'origine du dommage sera dans l'obligation de prendre des mesures de réparation permettant un retour à l'état antérieur du milieu naturel. Dans ce même texte il est précisé que les collectivités territoriales dont le territoire est touché par une pollution, les associations de protection de l'environnement, pourront désormais se porter partie civile en cas de pollution sur leur territoire. Il s'agit donc d'un renforcement notable de l'application du principe pollueur payeur dans le secteur agricole. Bien que la loi exclut du champ de la responsabilité environnementale les dommages causés par une pollution diffuse d'un point de vue général, cette exclusion revêt une réserve importante : une responsabilité environnementale peut toutefois être recherchée si un lien de causalité est établi entre les dommages et les activités d'un groupe identifié d'agriculteurs.

L'évaluation à mi-parcours de l'application du règlement du développement rural 1257/99 en 2003 a permis de repérer trois difficultés liées entre elles. L'une concerne la complexité institutionnelle et administrative de leur mise en œuvre, y compris à l'échelon communautaire. Cette complexité se traduit par des taux de participation aux mesures difficiles à anticiper, expliquant en partie la sous consommation du budget. La deuxième difficulté concerne l'insuffisante prise en compte des attentes de la société dans le choix et l'élaboration des mesures proposées aux agriculteurs. La troisième difficulté concerne l'efficacité environnementale des MAE : cette efficacité est incertaine, sauf dans quelques cas particuliers mis en exergue dans les évaluations nationales. En général, les conditions d'efficacité environnementale des mesures ne sont pas documentées ni quantifiées dans les programmes mis en œuvre. Il en est de même pour les effets environnementaux attendus. Cette double lacune est un grand handicap pour l'évaluation des mesures et leur amélioration, que ce soit dans une optique coût-efficacité ou coût-bénéfice. Cela découle de l'absence de dispositif et de méthode permettant un suivi systématique et rigoureux des effets environnementaux des MAE.

Le règlement 1698/2005 tente d'apporter des améliorations vis-à-vis de ces insuffisances : introduction obligatoire de l'approche LEADER au sein du deuxième pilier, obligation faite aux Etats d'organiser une consultation publique dans la phase d'élaboration des MAE et de mettre en place un dispositif d'évaluation continu, possibilité pour des groupes d'action locale d'élaborer et de mettre en œuvre des

MAE indépendamment des programmes nationaux, possibilité d'utiliser des mécanismes d'enchères pour conclure les contrats en vue d'améliorer le ratio coûts sur bénéfices. En raison de la reprise des négociations agricoles à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les suppléments incitatifs de 20% sont abandonnés pour assurer le maintien des MAE dans la boîte verte. En revanche, le calcul des primes peut inclure des coûts de transaction privés, c'est-à-dire les coûts administratifs à la charge des contractants de MAE. Pour être validé par la Commission européenne, ce calcul des coûts d'administration privés doit être basé sur la comparaison entre les agriculteurs engagés dans les MAE et ceux qui ne le sont pas. Quel que soit le pays considéré, une majorité d'acteurs institutionnels et de porteurs d'enjeux souhaitent, en vue d'une meilleure prise en compte de la demande sociale, une réduction de l'influence des Ministères de l'agriculture et des organisations professionnelles agricoles dans l'élaboration des MAE. Ces derniers n'y sont pas favorables. Les groupes d'action locale et les enchères séduisent surtout les organisations non gouvernementales, y compris agricoles parfois, qui émettent le plus de doutes sur l'efficacité des MAE. En revanche, les représentants gouvernementaux, en particulier ceux des institutions régionales, services de l'agriculture et de l'environnement confondus, sont réticents car ils sont plus sensibles aux coûts d'administration que ces innovations impliquent (Eggers et al., 2007).

Nous venons de voir que l'évaluation à mi-parcours du Règlement CE 1257/99 a permis de repérer puis d'améliorer certaines difficultés qui amoindrissaient l'efficacité des MAE.

Une étude récente (Mestelan et al., 2008) montre l'intérêt de procédures négociées, *a priori*, plus vertueuses et qui visent à mettre en place des mesures sous-tendues par des obligations de résultat. Cette recherche a permis l'élaboration d'une méthode innovante qui permet d'intégrer les objectifs de conservation de la biodiversité dans les modes de production des agriculteurs. Les cahiers des charges de ces MAE portent sur des obligations de résultats à atteindre, ces résultats étant décrits par des indicateurs simples et facilement identifiables par les agriculteurs et donc également par les contrôleurs. Un des indicateurs de ces travaux porte sur la présence d'au moins quatre plantes à fleur dans les prairies sous contrat.

Dans le cas qui est cité ci-dessus, nous voyons qu'il y a une modification des règles du jeu, ce nouveau cahier des charges propose aux cocontractants de réelles obligations de résultat, en parfaite adéquation entre les souhaits de la collectivité et les efforts que peuvent consentir les agriculteurs pour atteindre les résultats recherchés par le contrat. Les MAE ciblées sur des terrains et problématiques précis, s'ils sont un lieu de négociation ouvert à tous les acteurs, sont un cadre opportun pour concevoir ce type d'obligation à des fins d'efficacité environnementale et de partage des responsabilités.

Conclusions

En général basées sur des contrats de 5 ans, les MAE sont bien adaptées à l'introduction d'innovations qui s'avéreront durables dans le contexte économique *ex post*, comme la conversion à l'agriculture biologique ou l'introduction de cultures intermédiaires, bénéfiques sur le plan agronomique dans certaines situations. Ce n'est pas vrai dans tous les cas, notamment pour les processus agro-environnementaux lents et les flux de services environnementaux qui nécessitent un soutien permanent. Dans ce cas, d'autres instruments doivent être utilisés, par exemple des subventions conditionnées de manière adéquate.

Le découplage des aides du premier pilier, l'augmentation du budget et du taux de cofinancement des MAE et de l'indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN) vont dans ce sens. Le découplage réduit les incitations contradictoires en matière d'utilisation du sol, et la conditionnalité des aides accroît l'attractivité des paiements environnementaux en raison des complémentarités de coûts entre les différentes productions environnementales. Des efforts importants doivent néanmoins être menés pour un meilleur ciblage des services environnementaux pour lesquels les MAE peuvent s'avérer efficaces. Cela suppose le respect du principe pollueur payeur, tout en n'excluant pas des mesures transitoires d'aides accompagnant l'adaptation des systèmes de production. Le renforcement de l'application du principe pollueur payeur par la loi du 1^{er} août 2008 incite les agriculteurs à prendre des mesures de prévention des

risques environnementaux dont ils pourraient avoir à réparer les dommages en cas de réalisation. Dans ce nouveau contexte les MAE peuvent fournir un appui financier afin de réduire ces risques en fonctions des caractéristiques locales.

Dans cette configuration les efforts pour tenter de mettre en œuvre un maximum de MAE dans une logique d'obligations de résultats sont à poursuivre. Les futures politiques seront alors évaluées et pérennisées selon les résultats obtenus. C'est sur cette base que les collectivités pourraient assurer une partie du paiement en fonction d'un calcul entre coût de la prévention et espérance du dommage évité. Ceci a pour effet principal le partage des conséquences de l'incertitude, entre les agriculteurs et la collectivité, en ce qui concerne les impacts environnementaux. Les deux parties au contrat ayant alors intérêt à divulguer leurs informations afin de réduire les incertitudes pour améliorer l'efficacité des contrats. Une nouvelle génération de MAE efficace du point de vue environnemental est susceptible d'abaisser les risques associés l'apparition de dommages imputables aux agriculteurs.

Du point de vue institutionnel, les porteurs d'enjeux souhaitent une réduction de l'influence du ministère de l'agriculture et des organisations professionnelles agricoles. Cela est cohérent avec le fait que le ciblage des biens environnementaux est rarement compatible avec les critères de ciblage pour le soutien des revenus. De plus les coûts de transaction, publics et privés, sont particulièrement élevés par rapport aux paiements versés dans le cadre des MAE. Ils en font l'un des plus mauvais instruments de soutien au revenu.

Pour en savoir plus

Bonnieux, F.; Dupraz, P.; Latouche, K.(2006). Experience with agri-environmental schemes in EU and non-EU members. Notre Europe (www.notre-europe.eu). 14p.

De Sainte Marie C., Dupré L., Mestelan P. (2008), A « Pop » Ecology Statement : The flowering Meadows Contest In The French Alps. XIV° ISSRM Symposium “People and place: Linking Culture and Nature”, Burlington (USA), 9-14 th june.

Ducos, G. and Dupraz, P. (2006). Private provision of environmental services and transaction costs: Agro-environmental contracts in France. Contribution paper to the 3rd world congress of environmental and resource economists; Kyoto; Japan; July 3-7 2006. 24 pages.

Ducos, G. and Dupraz, P. (2007). What determines the choice over asset specificity? An empirical test with agro-environmental contracts. 24^{èmes} Journées de Microéconomie Appliquées; 31 mai et 1^{er} juin à Fribourg (Suisse). 18p.

Dupraz, P.; Latouche, K.; Turpin, N. (2007). Programmes agri-environnementaux en présence d’effets de seuils. A paraître in *Cahiers d’économie et sociologie rurales*; n° 82-83; 2007

Mestelan P., de Sainte Marie C., Vansteelant J-Y. (2008). Guide pour la mise en œuvre de l’engagement unitaire agro-environnemental « maintien de la richesse floristique d’une prairie naturelle » (herbe 07). Méthode d’élaboration de la liste des plantes indicatrices. Enseignements tirés des projets de territoire Parcs Naturels de France, PNR du Massif des Bauges, PNR du Haut Jura, INRA Ecodéveloppement, Ministère de l’Agriculture et de la Pêche, Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable, www.prairiesfleuries.fr

Mollard, A.; Chatellier, V.; Codron, J.M.; Dupraz, P. et Jacquet, F. (2003). L’agriculture contre l’environnement ? Diagnostic; solutions et perspectives économiques. *Annales des Mines n°30*; pp37-59.

Consulter aussi les rapports publics du projet ITAES : <http://merlin.lusignan.inra.fr/ITAES/website>.

Arnaud, S.; Bonnieux, F.; Dupraz, P. (2006). Consolidated Report on Farm surveys : ITAES WP8 Final report. 50p.

Eggers, J.; Beckmann, V.; Mettepenningen, E.; Melf-Hinrich Ehlers; Hurrelmann, A.; Kunz, A. & Hagedorn, K. (2007). Analysing Institutional Arrangements for Agri-Environmental Schemes in Europe: ITAES WP4 Final Report. 295p.

Finn, J.A.; Bourke, D.; Kurz, I. and Dunne, L. (2007). Estimating the environmental performance of agri-environmental schemes via use of expert consultations: ITAES WP5 Final report. 133p.

Mettepenningen, E.; Verspecht, A.; Van Huylenbroeck, G.; D’Haese, M.; Aertsens, J. & Vandermeulen, V. (2007). Analysis of private transaction costs related to agri-environmental schemes: ITAES WP 6Consolidated report. 128p

Ruto E. & Garrod G. (2007). ITAES WP7 final report. 26p.