

Possibilités de valorisation des surfaces en herbe dans les Contrats territoriaux d'exploitation

C. Béranger¹, B. Morhain²

Un Comité d'experts a réfléchi aux objectifs environnementaux, territoriaux et socio-économiques assignés aux Contrats Territoriaux d'Exploitation, prévus dans la nouvelle loi d'orientation agricole. La valorisation des surfaces en herbe constituait l'un des objectifs recherchés et pourrait être un élément essentiel des mesures de base de ce type de Contrat.

RÉSUMÉ

La valorisation des surfaces en herbe recoupe de nombreux objectifs des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) : gestion de l'environnement, valorisation des produits animaux issus des systèmes herbagers... Le CTE devrait contribuer à maintenir ou accroître les surfaces en herbe et inciter à les valoriser au mieux dans les différentes régions. La valorisation des surfaces en herbe pourrait constituer un élément essentiel des mesures de base du CTE proposé sous forme d'une prime de base, globale et forfaitaire par exploitation, comportant des conditions simples, claires et adaptées à chaque zone, avec des bonifications complémentaires, déterminées localement en fonction du contexte. Les cahiers des charges de produits d'origine qualifiée (type AOC fromagère) pourraient être une voie de cette valorisation du territoire et des produits, et une des voies d'accès au CTE.

MOTS CLÉS

Agriculture durable, aménagement du territoire, environnement, France, politique agricole, prairie, production animale, qualité des produits.

KEY-WORDS

Agricultural policy, animal production, environment, country planning, France, grassland, product quality, sustainable agriculture.

AUTEURS

1 : INRA, Délégation permanente à l'Agriculture, au Développement et à la Prospective (DADP), 147, rue de l'Université, F-75338 Paris cedex 07.

2 : Institut de l'Élevage, 2, avenue de la Forêt de Haye, BP 172, F-54505 Vandoeuvre-lès-Nancy cedex.

Dans la phase de mise au point des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), prévus dans la nouvelle loi d'orientation agricole, le Ministère de l'Agriculture a chargé un Comité d'experts de réfléchir aux objectifs environnementaux, territoriaux et socio-économiques assignés à ces Contrats. La valorisation des surfaces en herbe constituait l'un des objectifs recherchés. Le Comité d'experts a fait des propositions en juillet 1998. Celles-ci ont été reprises ou discutées dans les travaux de préfiguration des CTE, en fin d'année.

1. La valorisation des surfaces en herbe recoupe de nombreux objectifs des CTE

Les prairies couvrent plus de 15 millions d'hectares en France, soit 10 millions pour les prairies permanentes, 3 millions pour les prairies temporaires et artificielles et 2 à 3 millions pour les landes et parcours. Cette surface en herbe est équivalente à celle occupée par la forêt ou par l'ensemble des terres en cultures, en vignes et en vergers. C'est également dix fois la surface récoltée en maïs fourrager.

L'impact sur les productions animales, sur l'environnement et les paysages ainsi que sur l'activité économique des régions concernées est directement lié à l'importance des surfaces mises en œuvre.

L'herbe assure encore une part prépondérante des apports alimentaires nécessaires aux herbivores élevés en France bien que la production des prairies soit moindre par unité de surface que celle des fourrages cultivés et que les animaux puissent recevoir des aliments concentrés. **Les produits issus des régions herbagères bénéficient d'une image de qualité non contestée**, liée à la fois au côté «naturel» de l'alimentation des animaux et au savoir-faire des éleveurs et des transformateurs. Cet atout n'est pas toujours valorisé au mieux. En contrepartie, produire en valorisant des espaces difficiles et en étant tributaire du temps est bien souvent plus contraignant que nourrir les animaux à l'étable, avec des fourrages cultivés et des concentrés.

Pour peu qu'elles soient normalement exploitées, les prairies ont de multiples effets favorables sur l'environnement. Les prairies permanentes préservent voire améliorent la qualité de l'eau. Par rapport aux cultures, elles limitent les fuites de nitrate et de phosphore. Leur conduite ne nécessite généralement pas de produits phytosanitaires et réduit de ce fait très fortement les risques liés aux pesticides. Elles protègent les sols de l'érosion et régulent l'évacuation de l'eau, limitant du même coup l'ampleur des inondations. Présentes dans des milieux très diversifiés, soumises à des techniques d'exploitation peu agressives, elles sont le lieu d'une grande biodiversité de faune et de flore.

Les paysages des régions de prairies sont très souvent des paysages de qualité, qualité liée à l'herbe mais aussi aux éléments de structuration du paysage, les arbres, les pierres et l'eau. Ne plus valoriser l'herbe, c'est aussi ne plus entretenir ces éléments de structura-

tion. C'est également aboutir, en zones de déprise, à une fermeture des paysages défavorable aussi bien aux activités touristiques qu'au cadre de vie des populations locales.

2. L'enjeu : maintenir ou accroître les surfaces en herbe et les valoriser au mieux

La place des prairies et leur impact sur le milieu présentent une grande diversité, ce qui implique **des stratégies adaptées aux divers contextes**. Schématiquement, on pourrait distinguer trois grands types de régions :

- **Les zones de montagnes ou collines**, sèches ou humides, aux versants en pente raide, difficiles à exploiter et sensibles à la déprise ainsi qu'à ses conséquences néfastes pour le milieu (risques naturels, incendies), pour le paysage, pour les productions animales, pour l'activité touristique et la présence humaine.

- **Les zones très herbagères** exploitées par des systèmes de production peu intensifs, souvent durables, favorables à l'environnement, au paysage, au tourisme. Il est nécessaire de les maintenir et de les conforter notamment à travers les troupeaux bovins et ovins allaitants, sans agrandissement excessif pour favoriser l'installation, la pluriactivité, la multifonctionnalité des exploitations et la valorisation des produits par l'engraissement sur place des animaux.

- **Les zones de polyculture - élevage** où la place de l'herbe est très variable et défavorisée par le contexte actuel de la politique agricole commune. Dans ces régions, il faut retrouver un meilleur équilibre entre l'herbe et les cultures (cela favorise les rotations longues, la qualité de l'eau, la biodiversité, la prévention des risques naturels), préserver la présence de l'élevage dans les zones de cultures (ou la restaurer), éviter la disparition des prairies ou leur déprise dans les zones sensibles.

Ainsi, **la place de l'herbe et sa bonne utilisation sont à conforter dans deux types de situations :**

- **dans les zones plus ou moins facilement labourables où existe une concurrence entre herbe et cultures**. La prairie a pu être remplacée par des cultures de vente, des cultures fourragères ou des jachères, bénéficiant le plus souvent de primes SCOP et jugées plus rentables. Cette situation concerne essentiellement les régions de polyculture ;

- **dans les zones impropres aux cultures où il y a concurrence entre surfaces**. Le problème est celui de l'agrandissement des exploitations sur des parcelles plus faciles à mettre en valeur car plus accessibles, plus mécanisables ou plus productives, ainsi que celui de l'abandon concomitant des surfaces les plus difficiles à utiliser.

Dans les deux cas, l'objectif est au minimum de stabiliser la situation et, si possible, d'inverser la tendance.

3. La proposition : une prime de base globale et forfaitaire par exploitation et des aides complémentaires

Par l'instauration de la prime à l'herbe, la collectivité a reconnu l'ensemble des rôles que pouvait jouer la prairie. Cette mesure est à moduler et à compléter pour **conforter la place de l'herbe dans toutes les régions mais aussi pour que son exploitation soit en cohérence avec l'ensemble des fonctions répertoriées.**

A l'exception de quelques situations très particulières, propices à une vente de foin à des utilisateurs parfois éloignés (centres hippiques, éleveurs de montagne disposant de stocks insuffisants), la valorisation de l'herbe passe obligatoirement par une production animale, réalisée sur place. De plus, cette production doit être harmonieusement répartie sur l'ensemble du finage afin d'éviter la juxtaposition de parcelles surexploitées à proximité des corps de ferme et de parcelles sous-exploitées dans les zones difficiles ou éloignées. Pour ce faire, en particulier en production laitière, il est nécessaire que l'éleveur ne vise pas des performances à l'animal trop élevées ou qu'il mette en place des productions complémentaires moins exigeantes.

Enfin, pour que l'entretien des zones difficiles soit financièrement supportable, il est indispensable que les animaux produisent et que les produits soient valorisés et, si possible, bien valorisés. La première condition pour atteindre cet objectif sera donc de disposer de droits à produire en quantité suffisante. La deuxième, en production de viande, sera de finir, autant que possible, les produits sur place. Cette réflexion est contraire à l'évolution observée au cours des dernières années, qui serait encore confortée par le projet SANTER et qui voit les régions herbagères se spécialiser dans la production de maigre destinée à l'engraissement en zones de cultures.

Pour inciter les éleveurs à conforter ou à modifier leurs pratiques, **le Comité d'experts a envisagé deux types de mesures :**

- **des mesures individuelles** dont la composante principale serait une prime de base forfaitaire par exploitation, susceptible d'être complétée par des bonifications, l'accès à des droits à produire ou des aides aux investissements ;

- **des mesures collectives**, déterminées au niveau local en fonction du contexte et des projets territoriaux, qui pourraient être ajoutées pour favoriser l'aménagement parcellaire, les groupements pastoraux, l'emploi ou la valorisation des productions.

■ Les mesures individuelles, de portée générale, au niveau des parcelles en herbe

- **Une prime de base forfaitaire par exploitation et des bonifications complémentaires**

La mesure incitative globale serait du type «prime à l'herbe» mais adaptée aux différents contextes locaux et modulée en fonction des exigences concernant la valorisation des surfaces en herbe. Le principe serait celui d'**une prime de base par exploitation** ou par organisation collective d'éleveurs **à laquelle s'ajouteraient des compléments liés à des exigences plus fortes.**

Les conditions d'attribution reposeraient sur un pourcentage d'herbe dans la SAU et un niveau de chargement définis par petite région. Elles seraient dosées de façon à être, tout à la fois, incitatives partout et suffisamment exigeantes. Une coordination régionale s'appuyant sur des indications nationales permettrait d'éviter les trop fortes divergences entre petites régions.

L'engagement, d'une durée d'au moins 5 ans, serait pris sur l'ensemble des surfaces en herbe de l'exploitation avec une utilisation minimale obligatoire de chacune d'elles. Sont considérées comme surfaces en herbe, les prairies permanentes, les prairies temporaires d'au moins 5 ans, les parcours y compris les espaces boisés, classés cadastralement en bois. Le retournement de prairies en zones sensibles (lit majeur des rivières, proximité des cours d'eau, fortes pentes, tourbières ...) serait interdit. Dans le cas de reprise de terres, les conditions précédentes devraient être respectées pour l'ensemble de l'exploitation et le pourcentage d'herbe, au moins maintenu.

Des bonifications complémentaires seraient octroyées à des exploitations qui auraient une plus forte proportion d'herbe, qui augmenteraient significativement la part de l'herbe par réimplantation de prairies ou qui mettraient en valeur des parcelles particulièrement difficiles à exploiter. De même, des bonus devraient favoriser les projets collectifs nouveaux et les projets individuels qui assurent une cohérence globale de l'exploitation et du territoire pour un développement durable.

Le Comité d'experts voyait trois qualités principales à cette mesure : simple à présenter aux éleveurs, incitative dans toutes les régions, y compris celles de polyculture à surface en herbe plus faible et, contrairement à une aide à l'hectare, non incitative à l'agrandissement et, par voie de conséquence, à la diminution des actifs agricoles.

- Une possibilité d'attribution de droits à produire

Pour reconquérir des terres abandonnées ou pour reconvertir en herbe des terres cultivées, notamment en zone sensible, il faudrait prévoir des quotas laitiers, constituer une réserve de droits à primes bovines et ovines et gérer leur répartition à travers les CTE, en fonction d'objectifs locaux et collectifs.

- Des aides aux investissements

L'entretien des surfaces et l'accessibilité des parcelles (clôtures, passages, matériel de gyrobroyage, d'exploitation des pentes...), principalement en zone de montagne, nécessitent des investissements importants que le CTE pourrait prendre partiellement en charge. Les aides seraient déterminées en fonction des priorités départementales et selon les méthodes habituelles d'aide aux investissements.

■ Les mesures à caractère collectif, forcément déterminées au niveau local en fonction du contexte et des projets territoriaux

- Pour aménager et entretenir le parcellaire

Ces préoccupations visent souvent plusieurs objectifs : maintien de la biodiversité, production de paysages de qualité, mise en valeur du patrimoine naturel et culturel, préservation de la qualité de l'eau, prévention des risques naturels.

Des aides forfaitaires à l'hectare ou proportionnelles à la taille des éléments concernés pourraient inciter, en fonction d'un projet territorial, à l'entretien ou à la reconstitution des haies, murets, terrasses des zones humides ou sensibles.

- Pour relancer l'emploi

En zone de montagne, le gardiennage des troupeaux, individuels ou collectifs, permettrait de valoriser la ressource fourragère, d'assurer la protection des animaux et de fournir des emplois. La traite en montagne aurait des effets voisins. Une prime par emploi créé ou la réduction des charges, accompagnées de conventions collectives de travail, favoriseraient le développement de ces pratiques.

- Pour monter des projets de conversion et d'aménagement pertinents

Les groupements pastoraux et les associations foncières pastorales assurent une coordination entre les multi-usages de l'espace herbager. Une aide pourrait leur être apportée pour la réalisation des études préalables et le montage de projets concernant la conversion des systèmes de production et les aménagements parcellaires nécessaires.

- Pour valoriser les productions animales à base d'herbe

La valorisation des productions à base d'herbe nécessite de les promouvoir et de les insérer dans des démarches de qualité, liées à l'origine et au mode de production (labels, IGP, marques). Pour ce faire, il est important d'apporter un appui aux études préalables et à l'élaboration de projets ainsi qu'à l'organisation des filières et à la collecte en zone difficile. Ces mesures s'inscrivent dans le cadre plus large de la valorisation des produits, autre objectif transversal des CTE.

4. Mieux valoriser les zones herbagères : un objectif fréquemment cité qui reste à préciser

L'examen des premiers travaux de préfiguration montre que **l'herbe est très souvent mentionnée dans les conditions à remplir pour passer un Contrat territorial d'exploitation**. Toutes les régions françaises, dans leur diversité, soulignent le lien fort qui existe entre les surfaces en herbe, les haies et la biodiversité. En particulier, l'importance du bocage est nettement affichée.

Le maintien des surfaces en herbe est souvent signalé comme l'une des conditions demandées pour accéder à un Contrat territorial d'exploitation. L'idée du comité d'experts d'allouer une prime de base à partir d'une certaine proportion d'herbe dans l'exploitation et de verser des bonus supplémentaires pour des conditions plus contraignantes est reprise dans plusieurs contributions.

De même, la recherche d'une meilleure valorisation des productions animales se décline très généralement en systèmes de production à base d'herbe et de pâturage.

■ Dans les zones de polyculture - élevage : de l'herbe pour l'environnement

Le maintien des surfaces en herbe, voire la réimplantation de prairies, entre régulièrement dans les propositions des régions de polyculture.

En zones sensibles est proposée la conversion des terres labourées en prairies permanentes. Et, de manière générale, la conversion du maïs en prairie ou en luzerne semble une évolution à promouvoir. Le semis d'herbe est également retenu comme une solution à la protection de l'environnement en zone de culture. L'implantation de bandes enherbées en aval des parcelles cultivées, la couverture du sol par l'herbe durant la période d'interculture, l'enherbement des vignes et des vergers sont des techniques d'amélioration de la qualité de l'eau qui semblent bien adaptées.

Les groupes de travail font également mention du besoin d'exploiter convenablement les prairies. Ils insistent plus particulièrement sur deux aspects : d'une part, la maîtrise du chargement qui limite les apports de fertilisants et les rejets organiques par les animaux, d'autre part, l'entretien correct des zones sensibles.

■ Dans les zones herbagères et de montagne : bien gérer les surfaces en herbe

Au delà du maintien des surfaces en herbe et de leur exploitation, l'accent est mis en priorité sur la gestion des surfaces en herbe et sur l'entretien des prairies en zone de déprise. Les objectifs sous-jacents sont la préservation des milieux spécifiques, qu'ils soient secs ou humides, ainsi que la lutte contre les risques naturels (incendies, érosion...).

La solution proposée pour atteindre ces objectifs est le maintien des surfaces pastorales et l'utilisation judicieuse des parcours et des estives. Le gardiennage, par ailleurs source d'emploi, est une méthode reconnue efficace pour gérer au mieux ces milieux hétérogènes. L'organisation collective est également une condition qui est perçue comme indispensable pour une utilisation harmonieuse du territoire. Il est donc demandé aux CTE de favoriser le fonctionnement des associations foncières pastorales.

L'entretien des haies, talus, fossés, arbres isolés ou bosquets est aussi étroitement associé à celui des surfaces en prairies.

S'il n'apparaît donc pas dans beaucoup de propositions comme un objectif en soi bien défini, la valorisation des surfaces en herbe constitue bien un objectif transversal qui répond aux divers enjeux retenus dans la plupart des préfigurations.

Conclusion

Compte tenu des nombreuses contributions positives des prairies à l'environnement, à la qualité des paysages et des produits, à la durabilité des systèmes de production, les différentes actions qui seront définies dans les Contrats territoriaux d'exploitation devraient leur donner une large place et apporter un soutien à ces surfaces. **Cela devrait contribuer à certain rééquilibrage entre l'herbe et les cultures primées au niveau des aides communautaires. Les résultats des négociations sur la Politique Agricole Commune, évoqués par B. HERVIEU au cours de ces journées, limiteront les moyens disponibles pour satisfaire ces mesures de base concernant de larges surfaces et un grand nombre d'exploitations, et réfrèment malheureusement les ambitions dans ce domaine, du moins à court terme.**

Travail présenté aux Journées d'information de l'A.F.P.F.,
«Agriculture durable et prairies»,
les 30 et 31 mars 1999.

SUMMARY

What opportunities do the CTEs, the new French Land Use and Management Contracts with farmers, offer for grassland valorization ?

Grasslands and their management appear in several objectives of the Land Use and Management Contracts with farmers ('*Contrats Territoriaux d'Exploitation*' or CTEs), which focus on the management of water resources, biodiversity, landscapes, natural risks, and the valorization of animal products from grasslands. They should therefore be central to CTE schemes.

CTEs should help maintain and valorize grasslands through livestock production in such environments as high mountains, dry and wet uplands, grassland-dominated regions, and mixed crop-livestock farming areas. Grassland maintenance and use could become a core feature in the CTE basic measures proposed in a number of French regions. These consist in a basic overall and fixed-rate premium per farm, with clear and simple specifications adjusted to each particular zone, and complementary subsidies.

Special additional measures could be included to encourage field re-organization, employment of herdsman, outdoor milking in upland areas, pastoral associations, promotion of animal productions from grass, etc. These measures would have to be adjusted locally in relation to background conditions and to the territorial schemes. The specifications attached to labelled products (such as certified cheeses brands) with a strong link to the local identity, could provide a means of valorizing that territory, as well as a possibility of entering the CTEs.