

La mise en œuvre de Natura 2000 et les prairies

A. Cattan

Après une présentation rapide du dispositif Natura 2000, cette intervention sera centrée sur la place des prairies dans le réseau Natura 2000. Le programme Natura 2000 est un dispositif mis en place et impulsé par l'Union Européenne. Il a vocation à harmoniser et à promouvoir à l'échelle européenne les politiques en faveur des milieux à forte valeur environnementale et écologique, et à apporter des soutiens financiers permettant d'y conduire les actions nécessaires. Natura 2000 a pour objectif de maintenir la diversité biologique des milieux en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales qui s'y attachent. Ce programme regroupe deux directives, la directive 'Oiseaux' d'avril 1979 (79/409) et la directive 'Habitats' de mai 1992 (92/43). Ce dispositif Natura 2000 a été transposé en droit français par l'ordonnance du 11 avril 2001.

1. Le dispositif Natura 2000

■ Sa mise en œuvre en France

Les **trois principes** essentiels du dispositif Natura 2000 permettent d'élaborer le réseau et de définir les objectifs de gestion :

- **l'association des différents partenaires locaux**, qui repose sur une grande transparence et beaucoup de concertation avec les élus, les acteurs économiques et autres usagers, qui sont les gestionnaires des sites Natura 2000 ;

MOTS CLÉS

Biodiversité, évolution, France, mesure agri-environnementale, politique agricole, prairie.

KEY-WORDS

Agricultural policy, biodiversity, evolution, farm environmental measures, France, grassland.

AUTEUR

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Direction de la Nature et des Paysages, 20, av. de Ségur, F-75007 Paris ; Aline.CATTAN@environnement.gouv.fr

– **le contrat**, nouvelle approche pour la gestion des sites à haute valeur naturelle ;

– **l'intégration dans les politiques sectorielles et dans les activités économiques** ; ceci signifie que le choix est fait de recourir, chaque fois que c'est possible, aux instruments d'action des politiques sectorielles existantes, notamment agricole.

■ Le Réseau Natura 2000

Ce réseau représente, au 1^{er} janvier 2004, **1 350 sites** dont 150 ZPS (Zones de protection spéciale, Directive "Oiseaux") et 1 200 PSIC (Propositions de sites d'intérêt communautaire, Directive "Habitats"), qui deviendront, à l'aboutissement de la procédure de désignation, des zones spéciales de conservation (ZSC).

Les sites sont définis par tous les Etats membres, de façon cohérente et par grande aire biogéographique. En France, **4 aires** sont présentes : alpine, océanique, continentale et méditerranéenne. C'est pour l'aire biogéographique alpine que la procédure de désignation est la plus avancée. En effet, la liste des sites Natura 2000 est arrêtée par la commission et donnera lieu à la publication d'arrêtés ministériels de désignation avant la fin de l'année en France. Sur le territoire national, l'ensemble des sites représente **environ 4 400 000 ha soit 8% du territoire national** (dont 6% du territoire terrestre puisqu'il y a aussi des aires côtières et marines). Cette superficie se répartit ainsi :

- surface agricole	1 423 000 ha
- forêt	1 362 000 ha
- aires côtières et marines	696 000 ha
- autre	919 000 ha

■ Le dispositif Natura 2000

Pour chaque site sont définis :

– **un Comité de pilotage local**, qui est une instance de concertation pour définir ensemble les objectifs de gestion, précisés dans le document d'objectifs (DOCOB) ;

– **un "document d'objectifs"** (DOCOB), qui précise les objectifs de gestion et les mesures à prendre pour les mettre en œuvre ;

– **un opérateur technique** qui est chargé de conduire les études, d'animer le projet, de restituer les résultats...

A l'échelle nationale, actuellement 200 DOCOB sont opérationnels et plus de 700 en préparation.

Des rendez-vous sont fixés pour **l'évaluation tous les 6 ans**, pour chaque site mais aussi au niveau national, pour juger de l'état de conservation obtenu pour les sites et les espèces d'oiseaux. Ce réseau n'est donc pas figé.

■ Prairies et sites Natura 2000

Parmi les grandes catégories d'habitats, on relève **plus de 700 000 ha de surfaces prairiales**, réparties ainsi :

- Prés salés	60 000 ha dont 50% pâturés
- Dunes intérieures	9 000 ha
- Landes pâturées	250 000 ha
- Pelouses et parcours	268 000 ha
- Prairies	162 000 ha

La place de l'élevage et de la prairie est donc cruciale dans la gestion des sites Natura 2000.

Chaque grand type d'habitat a fait l'objet d'un travail d'identification des caractéristiques, des modes de gestion favorables et défavorables de ces habitats. Ces éléments sont réunis dans les *Cahiers d'habitats agro-pastoraux* dont les 2 tomes sont consultables sur le site internet du MEDD.

La mise en œuvre de Natura 2000 repose sur la **double condition de maintien de ces surfaces prairiales**, c'est-à-dire de maintien de l'activité d'élevage sur ces parcelles, **et de maintien ou de restauration de pratiques de gestion de ces prairies compatibles avec les habitats, les espèces** floristiques ou faunistiques qu'il s'agit de préserver à travers ce réseau.

Or, ces prairies font l'objet de différentes formes d'action publique qui ont un impact sur ces deux conditions. Il est donc nécessaire pour accompagner la mise en œuvre des contrats de gestion Natura 2000, qui prennent aujourd'hui la forme de CAD pour les milieux agricoles, de connaître les mécanismes d'action publique existants et de comprendre leurs effets sur les exploitations et les prairies concernées par Natura 2000.

2. L'action publique sur les prairies

■ Les soutiens aux prairies

Natura 2000 intervient sur des prairies déjà soumises à l'action publique. On peut distinguer schématiquement :

- L'ICHN (Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel), qui est une aide annuelle, zonée, existant depuis 1975 ; elle concerne surtout des zones de montagne et d'autres zones défavorisées (notamment des zones humides, d'intérêt majeur pour la biodiversité).

- Les mesures agro-environnementales (MAE) sont des mesures plus classiques, recouvrant les primes herbagères, la PMSEE devenue la PHAE (Prime herbagère Agro-environnementale), et celles dont les cahiers des charges sont définis pour chaque territoire, les OLAE (Opérations Locales Agri-Environnementales), qui ont été remplacées

par les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), eux-mêmes remplacés par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD).

Ainsi, cette panoplie révèle des mesures diversifiées et connaît des évolutions assez fortes : chacun de ces dispositifs apporte des modifications quant au cahier des charges, au zonage, ou encore aux conditions d'accès aux aides. Par ailleurs, il faut avoir à l'esprit que la réforme de la PAC, notamment du 1^{er} pilier, apporte également un certain nombre de changements dans ce panorama de l'action publique sur la prairie.

■ Les Indemnités Compensatoires de Handicap Naturel

En 2002, les ICHN représentaient **441,9 millions d'euros par an pour 4,4 millions d'hectares**, ce qui est particulièrement important.

On a constaté une **stabilisation de la STH** (Surface toujours en herbe) **en zone de montagne, stabilisation qui n'existe pas dans les autres zones**. Même si de nombreux facteurs interviennent, et que cette stabilisation ne peut être directement imputée au seul effet de cette aide, il est intéressant de noter ce constat qui se démarque de l'évolution sur tout le reste du territoire.

Enfin, l'évaluation à mi-parcours du Plan de développement rural, cadre national pour toutes les aires du 2^e pilier de la PAC, a mis en évidence des **effets environnementaux indirects mais positifs**, sensibles, significatifs de l'ICHN à travers le **maintien des systèmes herbagers** et suggère un élargissement de ce type de soutien à d'autres zones où l'élevage est nécessaire à la préservation des milieux naturels, comme les zones humides.

Deux remarques sont importantes au regard de la mise en œuvre des contrats sur les sites Natura 2000 : ces aides compensatoires sont totalement compatibles et cumulables avec les CAD Natura 2000 ; l'effet de stabilisation des prairies en zone de montagne est particulièrement important, du fait qu'une grande partie de ces espaces prairiaux et pastoraux sont des espaces remarquables et intégrés à ce titre dans des sites Natura 2000.

■ Les considérables évolutions observées pour l'agro-environnement

Jusqu'en 1999, les mesures herbagères (PMSEE) étaient largement majoritaires au sein des mesures agro-environnementales. En 2002, la PMSEE concernait 4,3 millions d'hectares (M ha) et représentait un budget global de 250 M € contre 900 000 ha pour les OLAE (avec une certaine superposition entre prairies et OLAE).

Aujourd'hui :

– la PHAE a pris le relais de la PMSEE. Son montant à l'hectare a été revalorisé, mais il semble que les superficies contractualisées soient en baisse ;

- les CTE : 50 000 contrats représentent 3,65 M ha contractualisés (ce qui est nettement supérieur aux 900 000 ha des MAE) pour un budget global de 350 à 400 M €/an (investissement et fonctionnement (montant total du budget CTE, comprenant les subventions nationales et européennes)) ;

- les mesures herbagères contractualisées dans le cadre de CTE représentent plus de 1,25 M ha.

La prairie occupe bien un rôle majeur dans le dispositif agro-environnemental.

■ La réforme du 1^{er} pilier

Pour mémoire, le découplage partiel, la modulation et la conditionnalité des aides au maintien des prairies permanentes devraient avoir des effets quantitatifs et qualitatifs sur la prairie.

3. Les contrats Natura 2000 sur les prairies : une action à coordonner avec l'action publique générale sur les prairies

■ Le CAD Natura 2000 pour les prairies à forte biodiversité : une histoire ancienne

Le contrat Natura 2000 est un contrat CAD. Les choix de s'appuyer sur des politiques sectorielles et les activités économiques, et de la familiarisation des agriculteurs à ces dispositifs ont conduit tout naturellement à mettre en œuvre Natura 2000 à travers les CTE, puis les CAD.

La plus grande partie des prairies des sites Natura 2000 étaient **déjà en contrat PMSEE** (sauf les prairies en zones céréalières, qui en étaient exclues). Par ailleurs, il existe un **recouvrement important entre OLAE et sites Natura 2000** : on estime qu'environ 40% des sites du réseau ont été concernés par une OLAE soit 450 000 ha.

■ Les CAD Natura 2000 : atouts et difficultés pour les prairies

Parmi les **atouts**, il existe des liens bien identifiés entre les contrats types (territorial ou départemental) et les actions prévues par le DOCOB. Cela permet d'utiliser la diversité des actions proposées dans les synthèses régionales (date de fauche, niveau de fertilisation, débroussaillage...) pour mettre en œuvre les actions les plus efficaces pour la conduite des prairies des sites Natura 2000.

Quelques **difficultés** persistent :

- Le nouveau dispositif PHAE et CAD ne permet pas la superposition des contrats sur les mêmes parcelles : une articulation reste à trouver, délicate car les actions contractualisées dans la PHAE sont des actions "de base" de gestion des prairies alors que, pour gérer les habitats, il peut y avoir besoin de mesures plus spécifiques. Bien sûr, on peut sortir ces parcelles du CAD pour les insérer dans la PHAE, mais ce n'est pas simple pour les éleveurs.

- Les OLAE étaient largement concernées par les sites Natura 2000, mais le rythme de renouvellement des OLAE n'est pas satisfaisant pour assurer une continuité pour les éleveurs.

- Le CAD ne permet pas de résoudre de façon simple la contractualisation sur les espaces collectifs.

■ Mieux mettre en œuvre Natura 2000 sur les espaces prairiaux

On en est encore aux premières étapes de l'application du dispositif Natura 2000. **Des questionnements** surgissent d'ores et déjà :

- Il est nécessaire de mieux connaître les interactions entre les modalités de gestion des prairies et l'impact sur les habitats et les espèces.

- Il est nécessaire de mieux connaître les interactions entre les différentes formes du soutien public aux prairies et l'évolution des pratiques de gestion. Peut-être les travaux de l'AFPF peuvent-ils contribuer à apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :

- La réduction des surfaces herbagères contractualisées par la PHAE et le CTE, ou la revalorisation de leur montant ont-ils des répercussions sur les modalités de gestion des prairies ?

- La non-superposition des dispositifs CAD et PHAE sur les mêmes parcelles est-elle un frein à l'adoption de pratiques de gestion favorables aux habitats remarquables ?

- Y a-t-il abandon de certaines prairies et intensification d'autres ou, au contraire, aucun effet de ce type ?

- Y a-t-il des effets sur la dimension des exploitations et, par conséquence, des effets à plus long terme sur les itinéraires techniques ?

- Les facteurs déterminants sont-ils plutôt les flux financiers totaux parvenant sur l'exploitation ou le type d'élevage ?

Il est utile de disposer d'éléments de réponse à ces questions pour anticiper et adapter encore mieux le dispositif aux besoins des exploitations, et des habitats et espèces.

Travail présenté aux Journées d'information de l'A.F.P.F.
"La biodiversité des prairies. Un patrimoine - un rôle fonctionnel",
les 23 et 24 mars 2004