

Impact des Opérations Locales Agri-Environnementales et de la "prime à l'herbe" sur les prairies des zones de montagne

F. Véron, L. Dobremez

La "prime à l'herbe" et les Opérations Locales Agri-Environnementales (OLAE) sont les mesures agri-environnementales qui ont eu le plus d'écho en montagne. Afin de préciser l'impact de ces mesures, un dispositif de suivi de trois opérations locales en zones de déprise a été élaboré.

RÉSUMÉ

Les surfaces contractualisées ont été des milieux herbacés comportant des ligneux (prairies, landes, pelouses d'alpages...). Les observations de 3 OLAE en zones de déprise ont porté, pendant 6 ans, sur l'évolution de la biodiversité, les transformations des usages de l'espace et du paysage, les modifications des pratiques et les adaptations des exploitations, l'appropriation sociale des préoccupations environnementales à l'échelle du territoire local. Pour la "prime à l'herbe", l'évaluation s'est appuyée sur des analyses statistiques et des dires d'experts. Les conclusions de ces travaux sont présentées et discutées. Enfin, la notion de configuration des opérations agri-environnementales renvoie au montage des opérations et permet de relier certains effets constatés aux conditions de conception et de mise en œuvre.

MOTS CLÉS

Ariège, biodiversité, environnement, exploitation agricole, gestion des prairies, gestion du territoire, Jura, Lozère, mesure agri-environnementale, montagne, prairie, pratiques des agriculteurs.

KEY-WORDS

Agricultural practices, Ariège, biodiversity, environment, farm, farm environmental measures, grassland, highland, Jura, land management, Lozère, pasture management.

AUTEURS

Cemagref Grenoble - Unité Agricultures et milieux montagnards, BP 76, F-38402 Saint-Martin-d'Hères ; francois.veron@cemagref.fr

Inscrites au titre des mesures d'accompagnement de la Politique Agricole Commune en application du règlement CEE n°2078/92 du 30.06.1992, les mesures agri-environnementales (MAE) concernent officiellement en France un éventail de mesures (encadré 1) qui se traduisent notamment par un contrat pluriannuel signé entre l'agriculteur et l'État. En 1996, selon le CNASEA, la "**prime à l'herbe**" (PMSEE) représentait à elle seule 70% des aides publiques inscrites au titre des MAE et **a bénéficié à près de 110 000 éleveurs, tandis que les OLAE représentaient environ 20% des crédits MAE et concernaient près de 25 000 exploitations.**

- **Des mesures régionalisées** basées sur des cahiers des charges types nationaux (exemples : réduction des intrants pour la protection de la qualité des eaux, diminution de la charge de cheptel bovin ou ovin par agrandissement de la surface fourragère, reconversion à l'agriculture biologique, préservation des races d'animaux menacées de disparition).
- **Des opérations locales agri-environnementales (OLAE)** auxquelles se rattachent les premiers dossiers expérimentaux **Article 19** (ou 21).
- **Deux mesures nationales** : la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), dite "**prime à l'herbe**", et les **Plans de Développement Durable** (PDD).

ENCADRÉ 1 : **Les mesures agri-environnementales en France.**

INSERT 1 : The farm environmental operations in France.

Au-delà de leur impact budgétaire somme toute modeste¹, les OLAE manifestent la demande adressée par la société aux agriculteurs de discuter avec de nouveaux partenaires de leur manière de produire et de leur façon de gérer l'espace rural (ALPHANDÉRY et BILLAUD, 1996). Elles revêtent donc **une importance symbolique toute particulière**. Même la PMSEE, perçue à l'origine par beaucoup d'agriculteurs comme une simple mesure de compensation face aux subventions reçues en systèmes de grandes cultures, représente une évolution réelle en soutenant des systèmes qui vont à l'encontre de la logique d'intensification.

En montagne, les MAE ont eu un certain succès si on en juge par la proportion de bénéficiaires de la PMSEE ou le nombre d'OLAE agréées, comparativement au poids de la zone de montagne². Ainsi, 40% des OLAE (y compris les opérations Article 19) agréées jusque fin 1996 sont situées en zones de montagne (DOBREMEZ et PERRET, 1998). Par rapport aux exploitations éligibles sur les seuls critères socio-

1 : En 1997, les MAE représentaient moins de 3% des concours publics à l'agriculture (BOYER, 1999).

2 : La zone de montagne couvre environ 23% du territoire national. Avec 3,7 millions ha de SAU (Recensement agricole 2000), l'agriculture occupe environ 30% de cet espace (contre 47,5% en moyenne nationale). Il s'agit en majorité de milieux prairiaux puisque cette SAU se répartit principalement entre prairies permanentes (46%), superficie toujours en herbe peu productive (23%) et prairies temporaires et artificielles (16%). Il convient encore de rajouter, au titre des surfaces concernées par les MAE, les alpages et parcours collectifs non recensés en 2000 (ainsi, dans les Alpes, d'après les enquêtes pastorales effectuées en 1996/1997, les parcours collectifs représentaient 250 000 ha). En 2000, près de 100 000 exploitations ont été recensées en montagne, soit 14,5% des exploitations françaises.

structurels (avoir au moins 3 UGB et 3 ha SAU, et être âgé de moins de 60 ans), l'Auvergne compte 80% de bénéficiaires de la PMSEE, les Alpes du nord 55% contre 17% en Champagne-Ardenne et seulement 3% en Bretagne.

Les zones de montagne ont été concernées dès le démarrage des OLAE, en 1989, puisque le Parc naturel régional du Vercors faisait partie des trois sites initialement retenus³. Pendant la période expérimentale, jusqu'en 1992, trois thèmes ont émergé, dont deux seulement ont perduré : l'adaptation des exploitations dans les secteurs de biotopes sensibles, la gestion des secteurs à forte déprise (avec un sous-thème relatif au pâturage sous forêt à des fins de défense contre les incendies) et la réduction des pollutions de l'agriculture intensive qui a rapidement été écartée du fait de la directive "nitrates". Avec la mise à l'écart du volet de réduction des pollutions, les espaces prairiaux, considérés au sens large en incluant les landes et parcours, ont de fait constitué l'essentiel des milieux concernés par les opérations locales.

Notre communication vise à **préciser l'impact des OLAE et de la PMSEE en montagne sur les milieux, sur les exploitations et sur le territoire.**

Matériels et méthodes

Dès le début, les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement ont souhaité la mise en place de dispositifs de suivi. La demande a ensuite évolué vers plus d'évaluation, si bien que d'autres travaux sont venus compléter et enrichir les premiers dispositifs. Les résultats présentés ici proviennent principalement du suivi pluriannuel de l'Article 19 en zones en déprise, coordonné par le Cemagref (VÉRON *et al.*, 1999 ; VÉRON et DOBREMEZ, 2002), et de l'évaluation conduite sur la PMSEE (COZIC *et al.*, 1999 ; VÉRON *et al.*, 2001 ; BRAUNOGUÉ *et al.*, 2001), mais on trouvera aussi des éléments d'autres provenances.

Pour les opérations locales (Article 19) que nous avons suivies⁴, la principale difficulté, sur le plan méthodologique, était de travailler dans un contexte et par rapport à des objectifs totalement nouveaux. Comme il était alors difficile de prévoir *a priori* quels seraient les impacts, nous avons conçu un dispositif d'observation et de mesures très ouvert, afin d'être capables de repérer des évolutions dans différents domaines. En contrepartie, la plupart des résultats ont un intérêt dans le contexte propre où ils ont été obtenus mais ne peuvent être étendus à d'autres zones sans précautions (ils ont valeur d'indice, d'hypothèse, de tendance, de conclusion partielle...). On a spéciale-

3 : Aux côtés de la Crau et des marais de l'Ouest (Vendée et Charente-Maritime)

4 : Opérations "Article 19" en zones de déprise : Zones intermédiaires de la montagne ariégeoise, Trois vallées Sud du Jura et Margeride-Est et Mont-Lozère. Le suivi a aussi porté sur une quatrième opération, les Massifs forestiers du Var.

ment retenu ici ceux qui nous semblent ouvrir des pistes de réflexion à prendre en considération pour la conception de nouveaux programmes. Le plan reprend la structure du dispositif de suivi, mis en œuvre sur une durée de six années : espèces et biotopes à partir d'observations stationnelles, espaces et paysages (évolution des modes d'utilisation de l'espace, observations d'unités paysagères), exploitations agricoles (typologie de la population des exploitations, enquêtes en exploitations : approche globale du fonctionnement de l'exploitation, planning fourrager, données comptables), partenariat entre les acteurs des territoires et montage des projets (enquêtes auprès d'acteurs, analyse des documents constitutifs des OLAE).

Pour la PMSEE, en l'absence d'un dispositif de suivi et compte tenu de la multiplicité des facteurs susceptibles de peser sur l'évolution des exploitations ou des pratiques, l'impact de la mesure ne pouvait être appréhendé de manière directe en établissant des relations simples de causalité. L'évaluation a donc reposé en grande partie sur des comparaisons statistiques, des mises en correspondance de paramètres agricoles et environnementaux, des consultations d'experts et l'analyse de 120 cas types d'exploitations, décrits dans les réseaux de références de l'Institut de l'Élevage, dans 8 régions. Ces régions ont été choisies en tenant compte des systèmes de production dominants, du degré d'intensification fourragère de ces systèmes, des conditions de milieu et du nombre de bénéficiaires de la PMSEE. En montagne, les investigations ont porté sur l'Auvergne, les départements de Savoie, les Pyrénées centrales auxquelles on peut rajouter la partie alpine du sud méditerranéen.

Principaux résultats

L'exposé parcourt les différents thèmes traités dans les suivis, de l'appréciation des effets attendus sur le milieu, qui fondaient les premiers contrats agri-environnementaux, jusqu'aux impacts sur les exploitations et l'organisation des acteurs.

1. MAE et biodiversité

Les préconisations relatives à la biodiversité (espèces ou biotopes) ont été rares dans les zones de déprise, sauf lorsque les opérations locales ont été construites par des structures gestionnaires d'espaces protégés tels que les Parcs nationaux ou régionaux. Dans plusieurs cas, la présence d'enjeux pourtant classiques (pelouses sèches, tourbières, pelouses sommitales, etc.) n'a même pas été mentionnée.

Nous avons déjà vu dans l'exposé précédent (VÉRON et BERNARD-BRUNET, 2004, même ouvrage), à propos de la PMSEE, qu'encourager l'utilisation extensive des prairies avait globalement un impact favorable sur la biodiversité. Les travaux de suivi confirment ponctuellement ce constat général.

En l'absence de préconisations spécifiques relatives aux espèces patrimoniales, l'impact sur la biodiversité ne pouvait être apprécié

qu'au travers d'observations portant sur des espèces susceptibles d'être directement influencées par les pratiques mises en œuvre sur des parcelles dont la dimension varie de un à quelques hectares (insectes, végétation prairiale, oiseaux nicheurs).

■ Avifaune

Les passereaux, et quelques autres espèces nicheuses, **ont été particulièrement étudiés en montagne ariégeoise** (BOYER, 1996), où l'objectif de la mesure était de renforcer l'utilisation pastorale des zones intermédiaires utilisées en demi-saison, afin de limiter l'embroussaillage des landes et leur envahissement par la fougère. Les observations ne correspondent pas à une évaluation de l'effet réel des pratiques à partir d'une approche diachronique mais permettent de préciser les relations étroites qui unissent les espèces rares et menacées rencontrées en Ariège⁵ à certains gradients écologiques : altitude, ouverture de la végétation, complexité des paysages, densité des strates basses. La distribution des passereaux peut ainsi être reliée à des variables environnementales, et particulièrement à la végétation et aux pratiques pastorales. A la composante temporelle de la notion d'espèce indicatrice, on peut associer une composante stationnelle qui a été plus précisément utilisée ici : un **indicateur biologique** est alors une espèce "inféodée à un type de milieu suffisamment restreint pour le caractériser, ou à un état précis d'un facteur du milieu qu'il permet d'identifier par sa présence" (BONIN et VEDRENNE, cité par BLANDIN, 1986). L'idée était de mesurer le degré de dépendance des espèces à l'entretien du milieu par le pastoralisme.

Les relevés ont été réalisés par échantillonnages ponctuels simples (SPITZ, 1974), donc avec un seul relevé par station et par saison, au lieu du minimum de deux par saison préconisé dans la méthode des IPA (indices ponctuels d'abondance). Cette méthode a été préférée car l'essentiel de l'étude s'est déroulé pendant le pic de la reproduction et ne nécessitait donc pas deux passages pour cibler les espèces précoces et tardives. Sur certaines stations cependant, où la période des relevés a pu influencer la détectabilité de certaines espèces, deux passages ont été réalisés et la moyenne des deux relevés a été retenue pour donner une note d'abondance (méthode des IPA).

Le traitement des données (analyses factorielles et classifications) a permis de hiérarchiser l'importance des facteurs structurant la distribution des passereaux au sein des paysages pastoraux de la haute vallée de l'Ariège. Aux côtés des facteurs écologiques, eux-mêmes sujets à des variations sous l'influence des modes de gestion pastora-

⁵ : Espèces classées à l'annexe I de la Directive communautaire Oiseaux du 6.4.1979 (Alouette lulu, Pie-grièche écorcheur, Bruant ortolan) ou dont les effectifs sont en régression depuis 20 ans d'au moins 20% à l'échelle nationale ou communautaire (Torcol fourmilier, Tariet des prés, Tariet pâtre, Traquet motteux, Merle de roche, Fauvette grisette) ou qui ont des habitats typiques et fragiles (Perdrix rouge, Perdrix grise des Pyrénées, Caille des blés, Pipit spioncelle, Merle à plastron, Bruant fou, Bruant proyer).

le, le feu et les modalités du pâturage représentent l'essentiel de la variabilité constatée. Malgré les limites méthodologiques, il ressort que **la présence de toutes les espèces nicheuses qui confèrent aux sites étudiés une valeur patrimoniale indéniable est étroitement dépendante du maintien d'un usage pastoral des écosystèmes étudiés**. La dynamique de végétation étant très forte, on estime que plus il y aura d'espaces ouverts dans un contexte d'enfrichement généralisé, plus les espèces patrimoniales auront à terme de bonnes chances de se maintenir. Des réajustements de détail sont aussi à prévoir, certaines pratiques pastorales (feux intensifs sur de grandes superficies, forte mécanisation lors de la récupération de prairies de fauche) ayant un effet de banalisation qui contribue à atténuer les traits les plus originaux.

Les préconisations formulées par BOYER vont dans le sens :

- de l'entretien des secteurs de terrasses et des anciens vergers, ainsi que des pelouses calcaires, zones à forte valeur patrimoniale et peu contractualisées, sans abandonner les zones cristallines, afin d'augmenter la diversité régionale ;

- d'encourager le brûlage par taches plutôt que les grands brûlages massifs, afin de favoriser la juxtaposition de stades d'embroussaillage variés et la reconquête du milieu par la faune ;

- d'introduire des pratiques hétérogènes au sein des parcs, afin de diversifier les milieux (allègement de la pression sur secteurs humides, maintien d'îlots arbustifs, fauche des parties mécanisables).

Enfin, brûlage et fauche doivent avoir pour objectif de contenir la fougère et le genêt et non de les éradiquer, sachant qu'une pression trop forte conduirait vers un milieu homogène et appauvri.

Bien que moins tranchés, **les résultats de Lozère vont dans la même direction** (JOZ-ROLAND, 1998). L'objectif de la mesure était ici de mieux répartir la pression pastorale sur les parcours, après éventuelle réouverture partielle, afin de limiter l'extension des genêts. Il ressort des observations que l'hétérogénéité structurelle de la végétation (et plus largement du milieu) est le principal facteur de diversité de l'avifaune nicheuse. Il s'agit de l'hétérogénéité à la fois intra-parcellaire (arbres ou buissons isolés, ruisseaux, affleurements rocheux caractérisent les milieux les plus riches) et inter-parcellaire (la région est caractérisée par une mosaïque de prés, de parcours, de landes et de forêts).

Si les pratiques n'apparaissent pas aussi déterminantes qu'en Ariège, leur existence et leur pérennité sont indispensables pour maintenir l'hétérogénéité structurelle de la végétation en présence d'espèces à très fort pouvoir colonisateur comme les genêts qui peuvent donner en quelques années un milieu très dense et homogène, dont on a observé qu'il était plutôt pauvre au plan de l'avifaune. Des taux de recouvrement ligneux de 10 à 50% des parcours, pour une hauteur moyenne inférieure à 1 mètre, semblent les plus favorables. La présence d'éléments isolés ne peut que renforcer l'intérêt des parcelles de ce point de vue.

■ Végétation prairiale

Sur les **pelouses calcicoles**, les effets des pratiques (pâturage et/ou fauche) sur la valeur agronomique et la diversité végétale ont été étudiés par BARBARO (1997) dans le suivi de l'Article 19 du Vercors.

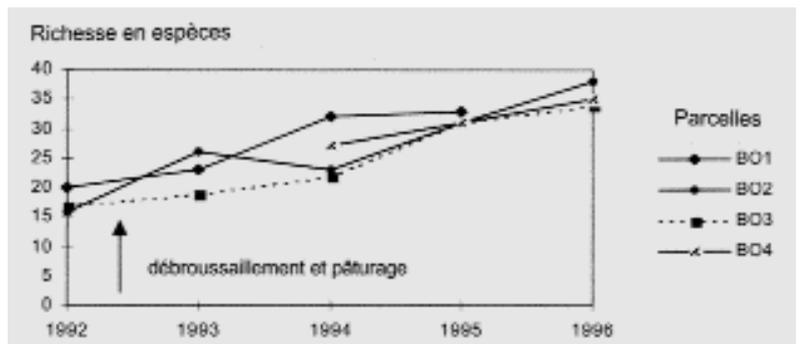
Cinq années après le débroussaillage de pelouses sèches, rases et xériques, soumises au pâturage ovin extensif régulier (charge de 0,25 UGB/ha/an), l'évolution des potentialités fourragères est peu marquée ; l'indice de valeur pastorale⁶ se maintient à des niveaux faibles (entre 15 et 20), mais il diminue quand la pression de pâturage est trop forte pour ces milieux pauvres. Sur des pelouses mésophiles à brome et brachypode, pâturées plus fortement (charge de 0,5 à 0,9 UGB/ha/an), les modifications sont également minimales ; la valeur pastorale augmente faiblement mais, après 2 ou 3 ans, cette valeur plafonne vite (entre 20 et 25) si une fertilisation (notamment phosphatée) ne vient pas compenser les exportations par le pâturage.

L'effet cumulé du débroussaillage et du pâturage est en revanche très marqué sur la diversité spécifique des pelouses : le nombre d'espèces a doublé après 4 années de mise en œuvre de ces pratiques (figure 1). Celles-ci ont créé des conditions favorables à l'installation de nouvelles espèces : éclaircissement supérieur suite à l'ouverture du milieu, diminution de la litière, baisse de la densité du brachypode, entretien de petites taches de sol nu favorables à la régénération des espèces annuelles (DUTOIT et ALLARD, 1996). Par ailleurs, dans ces pelouses sèches calcicoles, BARBARO souligne, comme beaucoup d'autres auteurs, la présence de nombreuses espèces patrimoniales, notamment des Orchidées. Cet aspect est complémentaire à la notion de richesse spécifique. Il semblerait que la combinaison des pratiques de débroussaillage et de pâturage extensif soit plutôt favorable au maintien de ces espèces patrimoniales (BARBARO, 1997, cité par BORNARD et BERNARD-BRUNET, 1999).

Ces travaux, comme beaucoup d'autres, confirment que **l'impact potentiel des mesures agri-environnementales sur la biodiversité**

FIGURE 1 : Évolution de la richesse en espèces d'une pelouse mésophile à Brome - Brachypode après débroussaillage et pâturage bovin (0,5 UGB/ha/an ; BARBARO, 1997).

FIGURE 1 : *Changes in the number of species present in a mesophilous Bromus-Brachypodium sward after clearing and grazing by cattle (0.5 LU/ha/year ; BARBARO, 1997).*



6 : L'indice de valeur pastorale permet d'estimer la qualité pastorale d'une pelouse ; il est calculé à partir de la composition floristique (fréquence de chaque espèce) et d'une note de qualité spécifique pour chaque espèce en fonction principalement de sa production et de son appétence (DAGET et POISSONNET, 1969).

est incontestable. Les enjeux sont d'autant plus importants que les prairies présentent des facteurs d'hétérogénéité soit en leur sein (buissons, arbustes, affleurements, arbres isolés, mouillères...), soit en limites (haies, lisières, murets, talus...), soit encore dans la configuration spatiale des parcelles et des pratiques auxquelles elles sont soumises.

Pourtant, ces enjeux de biodiversité ont été "sous-mobilisés" dans les propositions de mesures et la construction des cahiers des charges. La difficulté provient peut-être de ce que la définition de cahiers des charges pertinents exige un important travail préalable de terrain, site par site, pour identifier précisément les enjeux locaux et construire avec les exploitants les itinéraires techniques adaptés, intégrant des ajustements fins de pratiques. A titre d'illustration, on citera la nécessaire sélectivité des interventions : sélectivité floristique et physiologique (CHOISY, 1995), sélectivité des brûlis (BOYER, 1996). D'autres raisons peuvent également être avancées : le manque de références scientifiques bien établies sur les effets des pratiques, sur les indicateurs de biodiversité ou encore la difficulté à faire partager des objectifs de préservation de la biodiversité par des agriculteurs.

2. Le contrôle des ligneux

Du fait de l'importance du facteur déprise agricole, beaucoup de cahiers des charges, en zone de montagne, exigent des éleveurs d'avoir un impact sensible sur la végétation indésirable des prairies : ligneux bas (genêts, rosacées, arbres forestiers) et fougères. Les cahiers des charges n'incluent pas systématiquement des travaux de réouverture préalable, mais ils exigent toujours l'amélioration, ou au moins le maintien en l'état, des prairies et parcours⁷. Les suivis montrent que parvenir à des états du milieu favorables à la biodiversité et au maintien de l'ouverture des paysages n'est pas aussi simple que les promoteurs des mesures avaient pu le penser.

- **En Margeride (Lozère)**, sur sols cristallins, les espèces concernées sont principalement le genêt purgatif (*Cytisus purgans*) et accessoirement le genêt à balai (*Cytisus scoparius*). Les travaux de suivi (DORÉE, 1999) ont permis d'avancer les éléments suivants :

Pour le genêt purgatif, quel que soit le type d'intervention (brûlis et/ou gyrobroyage), la repousse dans les parcelles soustraites au pâturage est très importante les premiers mois ou l'année qui suit une intervention (18 à 30 cm) ; elle est ensuite moins forte les années suivantes (environ 4 cm par an, en moyenne). Au bout d'une dizaine d'années, une parcelle débroussaillée sans pâturage se retrouverait dans une situation proche de celle précédant sa réouverture.

D'autre part, la repousse du genêt purgatif est systématique avec un pâturage bovin qui ne perturbe guère son développement. Sa croissance est en revanche très perturbée par le pâturage ovin, lorsque

⁷ : La PMSEE exige un entretien régulier des surfaces contractualisées, des haies, fossés et points d'eau.

celui-ci est réalisé peu de temps après le débroussaillage. Seuls les ovins prélèvent et consomment en abondance les rameaux naissants de genêt purgatif, tandis que les bovins les délaissent complètement. Ainsi, le pâturage par des ovins, répété chaque année à la même époque, interrompt l'extension du genêt purgatif et l'embroussaillage est quasiment bloqué.

La repousse du genêt à balai, un peu moins rapide, est tout aussi perturbée par le pâturage ovin. L'intervention doit cependant être légèrement retardée en fin de printemps ou début d'été, du fait d'un démarrage plus tardif de la végétation.

Dans tous les cas, **la seule garantie pour contenir les genêts consiste donc à faire paître les ovins peu de temps après la réalisation des travaux de réouverture puis chaque année, du printemps jusqu'à la fin juin - début juillet selon les espèces.** Le pâturage bovin ne permet pas de contrarier la repousse des genêts ; on a seulement noté un effet positif par destruction de tiges dû au piétinement. Ainsi, un passage des bovins en automne ou au printemps, avant les ovins, pourrait faciliter la pénétration et le pâturage ultérieur de ces derniers.

- **Dans le Jura** (Trois Vallées Sud), il s'agit de milieux calcaires, avec des pelouses et landes sèches, des bocages et des clairières. Les principales difficultés se rencontrent dans les milieux uniquement pâturés et non fauchés. Les observations ont été réalisées après débroussaillage, avec une charge de pâturage comprise entre 0,3 et 0,7 UGB/ha/an, sans que les variations à l'intérieur de cette fourchette n'aient d'influence visible (BORNARD et BERNARD-BRUNET, 1999).

Les espèces des fourrés à prunelliers (prunellier, aubépine, ronces, églantiers, cerisier Sainte-Lucie, troène, viorne lantane, cornouiller, épine-vinette) rejettent de souche. Dans les années qui suivent les travaux, elles produisent des repousses plus ou moins vigoureuses selon les espèces et la profondeur des sols. Sur les parcelles débroussaillées une seule fois, les rejets de première année mesurent environ 60 cm ; ils dépassent 1 m la seconde année et atteignent environ 2 m la cinquième année. La croissance des rejets d'églantier est encore supérieure (4 mètres la quatrième année). Sur les parcelles débroussaillées annuellement, il n'a pas été observé de baisse de vigueur des repousses avec la répétition des interventions ; la hauteur des rejets n'est pas significativement différente après une, deux, trois, quatre ou cinq interventions consécutives. Seul le prunellier, dont la vitesse de croissance des rejets est un peu plus faible mais qui drageonne facilement, perd de la vigueur avec un débroussaillage annuel répété, accompagné d'un pâturage (30 cm de repousse après le 5^e débroussaillage). La densité des rejets diminue fortement, traduisant un épuisement de l'arbuste.

Le buis rejette aussi facilement de souche, mais sa croissance étant lente, la hauteur de repousse est moindre (25 cm la 1^{re} année, 50 cm la 2^e et environ 1 m la 5^e année). N'étant pas broutée par les ruminants, l'espèce est peu gênée par le pâturage ; seul le piétinement peut la contrarier. Les conifères (genévrier et pin sylvestre) ne rejettent pas, leur élimination mécanique est donc durable. Les régénérations

par semis sont plus faciles à maîtriser par le pâturage, compte tenu de la vulnérabilité des jeunes plantules.

Les arbres et arbustes des bocages, correspondant à des sols plus profonds et plus frais, rejettent aussi de souche. Les plus vigoureux (charme, érable, frêne, noisetier et tremble) donnent des rejets qui mesurent environ 70 cm la 1^{re} année, 1,30 m la 2^e et dépassent 2,50 m la 3^e année. Frêne et noisetier sont assez souvent étêtés par les bovins et les ovins, mais pas suffisamment pour contenir le développement des rejets.

Il ressort qu'un pâturage régulier de bovins ou d'ovins avec une charge animale de 0,3 à 0,7 UGB/ha/an ne suffit pas pour maîtriser la capacité de rejet de l'ensemble des ligneux des landes sèches, des clairières ou des haies de bocages, à l'exception des conifères qui ne rejettent pas. Dans ce type de pâturage, **la maîtrise des ligneux nécessite donc, en plus du pâturage, des interventions mécaniques ou manuelles complémentaires, régulières et continues (fauche, débroussaillage), et ne tolère pas d'allègement des pratiques.** La charge animale doit rester adaptée aux potentialités assez faibles de ces milieux et on doit rechercher une pression de pâturage relativement forte et précoce pour maîtriser les graminées sociales envahissantes et les ligneux. En terrain non accidenté, et sans affleurement rocheux, la réussite du maintien d'un état herbacé est conditionnée par un fauchage des refus à la fin de l'automne. En terrain accidenté ou avec affleurements rocheux, ces opérations d'entretien ne peuvent s'effectuer annuellement, en raison des contraintes de travail ou de coût qu'elles imposent aux éleveurs ; les rejets ligneux prennent de l'ampleur et il faut opérer un débroussaillage d'entretien au minimum tous les 3 ans.

- **En Ariège**, les observations moins poussées réalisées sur d'autres types de milieux (landes à callune, à fougère, à genêt à balai, à genêt purgatif) tendent aussi à montrer que le pâturage à lui seul ne permet pas d'inverser la dynamique de certains ligneux bas ; au mieux, il la contient au prix d'efforts importants de la part des éleveurs : respect de calendriers de pâturage, acceptation d'une performance zootechnique moindre. D'après ces observations, l'inversion de la dynamique du milieu pourrait être obtenue grâce à une séquence (qui reste à éprouver) qui serait : 1) brûlage ou débroussaillage par gyrobroyage, 2) mise en parcs de taille réduite afin d'avoir un chargement instantané important (≥ 7 UGB/ha), 3) charge en pâturage importante (120 à 160 jours x UGB/ha), avec alternance des espèces animales (ovins, bovins, équins) et 4) contrôle périodique des repousses des ligneux.

Les mesures préconisant la réouverture des milieux sont fréquentes en montagne. Ces travaux démontrent que **de telles actions doivent s'inscrire dans la durée** : persévérance pour assurer la réouverture et, bien sûr, permanence de gestion une fois l'objectif atteint. Pour la phase de réouverture, un engagement réciproque de cinq ans paraît techniquement satisfaisant lorsque les parcelles peuvent ensuite être fauchées annuellement. Ce délai paraît cependant insuffisant lorsque la fauche est impossible et que des interventions lourdes doivent être envisagées périodiquement (brûlage et/ou gyrobroyage, par-

fois associés), suivies d'un pâturage répondant à des conditions strictes qui diffèrent selon la végétation concernée (dates, chargement, durée, espèces animales...).

3. Impacts en termes d'espace et de paysage

■ À l'origine, une notion fourre-tout...

Dans les premières OLAE en zones de déprise, le paysage a été avancé comme fondement de l'intervention, avec une intention sous-jacente de maintien de l'ouverture des milieux. Le terme était en fait fourre-tout comme on a pu le constater au travers de l'utilisation qui en a été faite dans les divers sites.

Dans le Jura, le bureau d'études⁸ chargé de faire la proposition des secteurs d'intervention a décrit des milieux d'intérêt environnemental (notion susceptible de provoquer un rejet chez les agriculteurs) par des paysages (notion jugée mieux acceptée) : les friches sèches (pour les pelouses et landes xérophiles sur calcaires et marnes), les prés-bois, les bocages et "chambres agricoles", les combes et vallons (avec la plupart des zones humides). Pour la signature des contrats, l'accent été mis sur la visibilité des parcelles proposées. Par ailleurs, les exploitants ont pu choisir les actes techniques qui leur conviennent dans le contexte de leur exploitation. Ainsi, la cohérence environnementale et paysagère d'origine s'est dégradée au fil de ces ajustements. L'impact sur les paysages est incontestable mais, du fait du volontariat, la stratégie déployée ne peut que générer des "poussières d'actions" qui ne se conjuguent pas fatalement en des gestes d'échelle accordée à l'ampleur d'un paysage et qui ne se situent pas forcément là où ils influencent le maximum d'espaces perçus (FISCHESSER et DUPUIS, 1999).

A l'inverse, en Ariège, les mesures ont été concentrées sur des versants formant des entités de plusieurs dizaines d'hectares, dont le foncier était le plus souvent regroupé au sein d'associations foncières pastorales (AFP). La localisation des primes est en correspondance avec les fermetures d'espace les plus gênantes et les aides ont permis de faire évoluer les mentalités en démontrant que l'avancée des friches n'était pas une fatalité lorsque le redéploiement pastoral est organisé (DUPUIS et FISCHESSER, 1999b). Mais l'insuffisance des moyens par rapport à l'ampleur des sites et aux difficultés techniques de maîtrise de la végétation n'a pas permis de transformer fortement le paysage. Du fait de l'absence de stratégie paysagère globale, résumée en un plan de paysage, des conceptions différentes se sont opposées. Alors que les uns mettaient l'accent sur les versants, d'autres auraient voulu privilégier les abords de villages, ce qui sous-tendait des modalités d'intervention totalement différentes. Et, pendant ce temps, des fermetures,

8 : ACEIF à Dôle

par plantations ou par abandon, d'espaces encore ouverts en fond de vallée ou le long de grands axes venaient contrarier les efforts engagés.

En Lozère, le redéploiement pastoral devait assurer le maintien de l'ouverture du paysage, avec une localisation des contrats plus libre que dans le Jura. Les actes de réouverture sont en général bien perceptibles mais les agriculteurs optent souvent pour les zones les moins pentues qui ne sont pas nécessairement les plus sensibles sur le plan paysager. Des gestes de moindre ampleur mais mieux localisés auraient eu une contribution meilleure. Hormis un secteur de forte concentration, ailleurs les contrats sont plutôt dispersés dans un périmètre très étendu. De ce fait, l'impact paysager apparaît décousu, aléatoire. Les responsables de l'opération ont assez rapidement pris conscience de ces limites et ont essayé de **travailler sur la localisation des interventions**, d'une part en privilégiant les interventions fines sur des éléments patrimoniaux - les structures naturelles (berges de rivières, affleurements rocheux...), les structures agraires (haies, murets, alignements de frênes d'émonde...) ou le patrimoine vernaculaire (biefs, moulins...) -, et d'autre part en cherchant à ordonner les interventions sur des entités visuelles fortes (hameaux, combes ou têtes de vallons). L'objectif est d'arriver à créer une identité paysagère forte et lisible (DUPUIS et FISCHESSE, 1999a).

■ ...qui suppose certaines conditions

Diverses stratégies ont ainsi été développées, en fonction des conditions locales, pour donner cohérence aux interventions : concentration des interventions sur des unités d'au moins 10 ha d'un seul tenant en Ariège, afin d'obtenir un impact significatif sur les versants traités, au risque d'écartier beaucoup d'éleveurs ne répondant pas aux conditions requises ; sélection des secteurs les plus visibles dans le Jura, d'où un traitement plus linéaire, accompagné d'un abandon de surfaces intéressantes sur le plan de la biodiversité mais situées à l'écart des grands axes ; dispersion aléatoire des contrats en Lozère, en fonction des demandes des éleveurs, compatible avec l'enjeu de la biodiversité mais moins pertinent pour le paysage. Des correctifs ont été introduits en cours de route, afin d'améliorer la cohérence paysagère des interventions, mais des facteurs externes sur lesquels il n'a pas été possible de peser ont entravé les efforts entrepris :

- **La capacité différenciée des animaux à faire pression sur les ligneux** : Les conclusions sont nettes en Lozère, où les bovins n'ont qu'un faible impact. Les responsables de l'opération ont même réorienté les derniers contrats vers des systèmes ovins, en laissant de côté des secteurs où les bovins étaient majoritaires. Pour des raisons similaires, les systèmes viande (ovins et bovins) ont généralement mieux répondu dans le Jura que les systèmes bovins laitiers. Leur réactivité a été d'autant meilleure que la récupération de droits à prime était possible pour ces types de systèmes pourtant éloignés du modèle local.

- **Les droits à prime** : Dans le Jura particulièrement, la question du rapport de la totalité des droits à produire disponibles dans une zone donnée à l'ensemble des surfaces à entretenir était clairement posée (les acteurs locaux ont même introduit une disposition anti-éva-

sion des quotas laitiers dans l'opération groupée d'aménagement foncier d'accompagnement).

- **Le bilan global réouvertures / fermetures** : Si des efforts de réouverture sont incontestablement à porter au crédit de ces opérations, il reste encore des doutes sur le bilan global à l'échelle d'une région. En effet, faute de moyens de mesure appropriés, il n'est pas possible de mesurer l'importance de l'abandon sur de grandes surfaces mais les quelques sondages locaux effectués ne conduisent pas toujours à un bilan positif.

- **La maîtrise foncière** : La "PMSEE collective" a suscité un regain d'intérêt pour les alpages et estives, voire pour la transhumance hivernale. Elle a eu le mérite d'inciter les éleveurs et les gestionnaires d'alpages à clarifier certaines situations (meilleure assise juridique des organisations d'éleveurs sous forme de groupements pastoraux, transparence de l'utilisation des aides perçues).

En obligeant à produire des documents officiels, la PMSEE à titre individuel a peut-être contribué à clarifier le statut foncier dans certaines exploitations. Mais elle a, le plus souvent, conduit les agriculteurs à omettre des surfaces dans leurs déclarations pour la PMSEE, afin d'éviter d'éventuelles pénalités lors des contrôles sur l'état d'entretien des surfaces⁹.

La volonté des animateurs de l'OLAE en Ariège de sécuriser le foncier par la création d'AFP avant la phase de contractualisation a garanti une restructuration du foncier. Pourtant, la question du statut foncier a été rarement évoquée dans la conception des opérations locales. Or, dans certaines zones de montagne (Alpes, Pyrénées) et dans les zones méditerranéennes, les agriculteurs utilisent beaucoup de terres en locations verbales, voire avec de simples autorisations de passage (plus ou moins tacites), en particulier sur les parcours et sur les pâturages de demi-saison, qui sont porteurs d'enjeux environnementaux (paysage, biodiversité). Quand les mesures préconisées impliquent des transformations importantes des pratiques ou des investissements lourds, ils tiennent naturellement compte de leur capacité à maîtriser le foncier. Ainsi, la localisation de l'implantation de parcs clôturés est raisonnée sur les espaces porteurs d'une garantie de sécurité d'usage.

Cela conduit à un repli spatial sur certaines portions d'espaces et à un risque d'abandon d'autres espaces, qui vont s'embroussailler et se boiser à terme. De tels **transferts d'usages entre parcelles sous contrat et espaces non contractualisés** ont été constatés et ils s'expliquent aussi par la gestion des droits à primes : sans références supplémentaires (donc à cheptel constant), comment gérer l'ensemble de l'espace utilisé auparavant quand les contrats conduisent à renforcer la pression de pâturage sur certaines portions du territoire de l'exploitation, si ce n'est par un allègement de la pression de pâturage sur d'autres secteurs ?

⁹ : Les attestations d'usage et d'entretien établies par les mairies n'étant pas tolérées lors des contrôles.

Le paysage est un bon révélateur d'une question cruciale des OLAE : **comment arriver à concilier sur un territoire des objectifs collectifs** -paysagers ou environnementaux-, qui dépassent généralement le cadre d'intervention d'une seule exploitation agricole, **avec des logiques individuelles** ? L'OLAE, dont le principe repose sur le volontariat et sur un système de primes à l'hectare, induit un risque de saupoudrage. De plus, la localisation et les modalités de mise en œuvre des contrats sont très dépendantes des contraintes de fonctionnement de l'exploitation et ne sont donc pas forcément les plus pertinentes du point de vue environnemental ou paysager.

Guider et coordonner la "spontanéité" des agriculteurs volontaires pour assurer une cohérence paysagère des interventions passe nécessairement par la co-construction de l'opération dans un partenariat qui tient compte des objectifs et des contraintes des uns et des autres.

4. Impact sur les exploitations agricoles

■ Les exploitations bénéficiaires

Si la PMSEE était ouverte en principe au plus grand nombre¹⁰, le nombre de bénéficiaires des OLAE était de fait limité par l'enveloppe budgétaire.

Pour la PMSEE, la correspondance entre le niveau de chargement et les pratiques fourragères se vérifie globalement : au-dessous de 1,4 UGB/ha de chargement technique, les rythmes d'exploitation demeurent modérés avec des niveaux de fertilisation minérale inférieurs à 70 kg N/ha et une large part de la SFP réservée aux prairies permanentes¹¹. Le seuil proposé par la PMSEE paraît donc globalement pertinent.

Conformément à son objectif, la PMSEE a surtout bénéficié en montagne à deux catégories d'exploitations :

- des structures herbagères peu intensifiées, avec des systèmes "tout foin", mais l'ensilage et l'enrubannage d'herbe peuvent également être pratiqués. Les producteurs de viande ovine ou bovine de type "naisseurs" sont les plus nombreux. On trouve aussi des producteurs de lait, essentiellement dans les zones de fromages AOC. Le seuil de 1,4 UGB/ha peut toutefois être perçu comme un facteur de blocage sur les plateaux volcaniques de moyenne altitude du Massif central qui réunissent des conditions pédoclimatiques favorables permettant d'at-

10 : Sont exclus les agriculteurs âgés de plus de 60 ans, les ménages ayant des revenus non agricoles supérieurs à 2 SMIC en montagne et les micro-structures de moins de 3 ha ou moins de 3 UGB.

11 : De plus, la part des surfaces en maïs fourrage reste très faible, alors qu'elle atteint ou dépasse facilement les 15% de la SAU lorsque le chargement passe au dessus de 1,4 UGB/ha.

teindre un tel niveau de chargement avec des pratiques de fertilisation limitées ;

- des élevages extensifs qui fonctionnent sur un mode pastoral, en utilisant des surfaces pastorales à faible chargement (parcours, alpages ou estives, zones intermédiaires ou de demi-saison). L'introduction d'un "complément départemental" dans 27 départements a permis de tenir compte des faibles niveaux de chargement sur les parcours (et d'abaisser le seuil d'exclusion initialement fixé à 0,3 UGB/ha).

Cependant, des systèmes pastoraux par excellence, comme les "bergers sans terre" des Pyrénées occidentales ou les "herbassiers" dans le Midi méditerranéen, n'ont pu bénéficier intégralement de la PMSEE faute d'être en mesure de s'engager sur l'exploitation des mêmes surfaces pour une durée de 5 ans. L'exclusion de certains éleveurs pluriactifs et des agriculteurs retraités peut poser question dans la mesure où ce sont parfois les derniers éleveurs qui utilisent des secteurs très sensibles à la déprise et qui seraient abandonnés sans leur présence.

Les trois OLAE suivies ont connu des taux de contractualisation différents : 13% de l'ensemble des exploitations en Ariège, 20% en Lozère et 54% dans le Jura. Ces taux résultent à la fois des contraintes imposées au fonctionnement des exploitations, de l'effort d'animation pour susciter des candidatures, du montant de l'enveloppe disponible (dans ces trois opérations, la totalité des crédits a été consommée).

En Ariège, la volonté d'inciter au préalable à la création d'AFP pour consolider les situations foncières des exploitations est traduite par l'obligation de contracter sur des surfaces d'au moins 10 ha. Les petites exploitations ont de ce fait été écartées du dispositif et ceci explique le faible taux d'adhésion. Ce sont les éleveurs ovins, principaux utilisateurs des zones intermédiaires, qui ont, comparativement, signé le plus de contrats (26% des signataires).

En Lozère, les systèmes bovins lait (1/3 des exploitations) ont peu contractualisé (6% des signataires) car les surfaces embroussaillées concernées par l'opération sont peu utilisées par les vaches laitières. Dans ce groupe, seuls les parcs à génisses sont concernés. D'une manière générale, ce sont plutôt des exploitations de grande taille qui ont signé les contrats.

Dans le Jura, les tailles d'exploitation et les systèmes sont plus variés mais, dans cette région très marquée par la tradition laitière (fromage de Comté), les systèmes à viande (ovins et bovins) sont sur-représentés parmi les signataires.

■ L'impact sur la conduite technique et sur le système d'exploitation

- L'intégration des pratiques préconisées

Dans la plupart des OLAE en montagne, les contrats de base, dont les montants d'aide sont les plus faibles, visent généralement à rémunérer les agriculteurs dont les pratiques actuelles permettent

d'entretenir des espaces ouverts. Les engagements éventuellement demandés portent sur des obligations d'entretien régulier de la parcelle, analogues à celles prévues pour la PMSEE. Ce soutien au maintien des pratiques existantes, reconnues comme favorables à l'environnement et au paysage, n'est pas spécifique aux opérations françaises. On le retrouve dans la majorité des *Environmentally Sensitive Areas* (ESA) de Grande-Bretagne et dans les zones montagneuses de Bade-Württemberg ou de Bavière dont les programmes MEKA et KULAP préconisent des pratiques très proches de celles déjà mises en œuvre par les agriculteurs.

Les contrats des OLAE que nous avons suivies prévoyaient généralement une ouverture préalable des milieux. Les résultats en termes d'intégration des pratiques dans les systèmes d'exploitation s'avèrent très contrastés. Dans le Jura, il était demandé aux éleveurs de réouvrir les parcelles qu'ils proposaient, en éliminant dès la première année la végétation ligneuse qui avait gagné à partir des lisières et parfois envahi l'intérieur des parcelles. Certains ont réalisé eux-mêmes le travail, mais un nombre non négligeable l'a sous-traité à des entreprises de travaux. Du fait de la vigueur des repousses d'une part, de la spécialisation des cheptels et des contraintes de travail d'autre part, ils ont eu des difficultés pour entretenir régulièrement ces parcelles et beaucoup ont dû intervenir mécaniquement à nouveau avant la fin des cinq ans, afin de respecter leurs engagements. Il est évident que le contrat a été vécu ici sur le mode de la prestation de service qui reste extérieure, juxtaposée à la fonction de production de l'exploitation. C'est un travail supplémentaire que beaucoup n'étaient pas prêts à reconduire en l'absence de financement renouvelé.

En Lozère, l'engagement portait sur un taux de couverture ligneuse à atteindre au bout des cinq ans. Suivant les conseils qui leur avaient été prodigués suite à une analyse du fonctionnement de leur exploitation, les éleveurs ont réouvert la lande à genêt (brûlage et/ou gyrobroyage) et limité la repousse par un pâturage adapté. Les références techniques étant à l'époque encore insuffisantes, tous les modes de pâturage expérimentés n'ont pas été aussi efficaces mais, le plus souvent, la contribution de ces parcelles au bilan fourrager a augmenté au cours des 5 ans et les éleveurs y ont gagné en ressources fourragères. Constatant les résultats favorables, certains ont reproduit le schéma sur d'autres parcelles et ont été imités par des éleveurs qui étaient restés à l'écart de l'opération. Dans ce cas, l'intégration réussie des pratiques dans les systèmes d'exploitation a contribué à leur adoption au-delà du cercle initial des contractants.

La différence d'intégration peut s'expliquer par plusieurs facteurs. On a déjà noté la plus grande difficulté à maîtriser par le seul pâturage les repousses des espèces ligneuses présentes dans le Jura. La forte implication des organismes de développement en Lozère (diagnostics préalables des exploitations, discussion des engagements au vu des projets des éleveurs, nombreux conseils de suivi), comparée à la faible présence sur le terrain des organisations professionnelles dans le Jura, a sans doute été déterminante. Pour obtenir des changements durables, parce que bien intégrés dans les systèmes d'exploitation, l'accompagnement dans le temps est important, à la fois pour conseiller les agriculteurs mais aussi pour ajuster les préconisations.

- La formulation des contrats

Les contrats peuvent être exprimés **en termes d'obligation de moyens ou d'obligation de résultat**. L'obligation de résultat est souvent appréciée des décideurs car le constat à terme de la réalisation, ou non, de l'objectif fixé est généralement simple, à l'inverse d'une obligation de moyens qui exige des modes de contrôles souvent plus complexes à mettre en œuvre et ce, tout au long du processus. Pourtant, lorsqu'il reste des incertitudes sur le moyen de parvenir à l'objectif fixé, l'obligation de résultat paraît trop risquée pour les agriculteurs. L'obligation de moyens est certes apparemment plus contraignante en décrivant par le menu ce que l'agriculteur doit faire (ou ne pas faire) et il peut avoir le sentiment d'être dépossédé de sa liberté d'exploiter. Mais il court moins de risques de pénalités et, à travers les expérimentations, il peut contribuer à l'élaboration de références.

L'opération du Jura était formulée uniquement en termes d'obligation de résultat, alors qu'en Lozère elle associait résultat et moyens d'y parvenir. En Ariège, la formulation de l'engagement ne concernait, à juste titre, que des moyens à mettre en œuvre. En effet, la recherche comme le développement ne connaissant pas encore précisément l'efficacité sur les milieux des pratiques préconisées, particulièrement avec la fougère, on ne pouvait tenir les agriculteurs pour responsables d'un éventuel insuccès. D'ailleurs, comme le montre le suivi de l'avifaune, l'objectif d'un "nettoyage efficace" n'est pas forcément souhaitable du point de vue de la biodiversité. Il était nécessaire d'identifier les structures de la végétation les plus adaptées aux objectifs environnementaux visés et de rechercher, en fonction des conditions de milieu, les pratiques de gestion permettant de les favoriser.

- L'organisation du travail

Les contrats des OLAE et la PMSEE prônant un entretien régulier des parcelles n'ont pas toujours pu être respectés, faute d'avoir suffisamment tenu compte des contraintes que cela entraînerait dans l'organisation du travail sur l'exploitation.

En montagne, l'innovation technique¹² la plus courante pour contenir l'embroussaillage a été l'introduction de parcs clôturés sur les parcours soit en substitution du gardiennage, soit en substitution d'un pâturage continu dans un grand parc (par division du parc en parcs plus petits et rotation du pâturage). TCHAKÉRIAN (2004, même ouvrage) illustre bien les conséquences de cette technique sur les exploitations en zones méditerranéenne et préalpine. En Ariège, cela a permis d'augmenter l'autonomie fourragère des exploitations par reconquête de parcours et d'accompagner l'accroissement des cheptels. Le temps libéré, par réduction du gardiennage, a quelquefois permis aussi le développement de nouvelles activités, notamment agrotouristiques (LABONNE *et al.*, 1999).

12 : Le caractère novateur de cette technique est certes à relativiser puisque des expérimentations ont déjà été conduites depuis la fin des années 70 dans le Buëch mais, dans de nombreuses régions pastorales de montagne, elle était encore très peu répandue.

Dans quelques opérations, des mesures préconisées sont déconnectées d'objectifs de production, voire opposées à ces objectifs : c'est le cas d'obligations de fauche (très) tardive, de mise en défens temporaire avec report de pâturage à une période où l'herbe n'est plus appréciée par les animaux, etc. De telles mesures correspondent à des prestations de service attendues de l'agriculteur et leur pérennité est alors directement liée à la durée de leur financement.

- Les effets économiques

Sans être négligeables, les aides agri-environnementales ne peuvent être considérées comme prépondérantes pour la détermination du revenu des agriculteurs de montagne. Sur l'échantillon montagne du RICA (Réseau européen d'information comptable agricole), les MAE (essentiellement la PMSEE) représentent à peine 10% des aides perçues en 1996 en systèmes bovins viande ou ovins et 20% en systèmes bovins laitiers. La prime à l'herbe et les autres mesures agri-environnementales sont certes calculées sur d'autres bases que les aides compensatoires PAC, mais ces dispositifs sont rarement dissociés dans la perception des éleveurs. Ainsi, avec un montant moyen de 11 000 F perçu en 1996, les aides agri-environnementales ne suffisent pas pour que les subventions accordées aux exploitations de montagne (en moyenne 97 000 F) rivalisent avec les compensations attribuées aux systèmes de grandes cultures (en moyenne 220 000 F par exploitation en 1996)¹³ (PERRET *et al.*, 1999). Si en systèmes ovins viande de montagne la PMSEE peut représenter un montant très significatif (environ le quart du revenu), cela provient d'abord de la faiblesse du revenu agricole hors primes (BRAU-NOGUÉ *et al.*, 2001). Cela étant, pour certaines exploitations, le cumul PMSEE individuelle et collective + contrat agri-environnemental sur une portion de leur territoire peut représenter une incitation économique significative, d'autant qu'elle s'inscrit sur plusieurs années.

De même, lorsque la culture du maïs fourrage est possible, l'agriculteur a le choix de le déclarer comme "culture de céréale" ou comme "surface en herbe". Lors de ses arbitrages, il effectue une comparaison directe entre niveaux de prime. Le déséquilibre est mal compris et discrédite la PMSEE auprès des éleveurs concernés. Sauf dans quelques rares cas d'exploitations à la limite du seuil d'éligibilité, pour lesquelles des ajustements ont été réalisés à la marge afin de pouvoir intégrer le dispositif, celui-ci n'a généralement pas permis d'infléchir les évolutions en faveur de l'intensification lorsque celle-ci était possible (BRAU-NOGUÉ *et al.*, 2001).

En résumé, il est essentiel de **raisonner les aides agri-environnementales en intégrant la cohérence d'ensemble du système d'exploitation**, ce qui permettrait notamment de réduire les risques de transferts d'usages entre portions du territoire de l'exploitation et

13 : Certes, le poids économique des exploitations en grandes cultures est bien supérieur à celui des exploitations de montagne (en moyenne, dans le RICA, 93 ha de SAU contre 55 ha), mais en unités-travail-année, les exploitations sont semblables (1,5 - 1,6 UTA). Les modalités d'application de la réforme de la PAC de 1992 ont donc clairement privilégié l'aspect économique par rapport à l'aspect social.

garantirait une meilleure "durabilité" du système. En particulier, il est important d'**intégrer la dimension d'organisation du travail dans l'exploitation** (MADELRIEUX *et al.*, 2002). La conception originelle des contrats territoriaux d'exploitation s'inscrivait dans cette perspective. Il est à espérer que la mise en œuvre des contrats d'agriculture durable confirmera cette orientation.

5. La construction des dispositifs agri-environnementaux

D'autres éléments, que nous ne détaillerons pas ici, ressortent des suivis réalisés à l'échelle des territoires comme, par exemple : le sentiment affirmé chez les agriculteurs (avec des nuances selon les régions et/ou les systèmes) de contribuer à l'entretien de l'environnement et des paysages ; l'importance qu'ils attachent aux actes de reconnaissance par la société de leur participation à cette gestion et, paradoxalement, des réticences à l'idée d'être rémunérés pour ce genre de contribution ; une ouverture à la construction de nouveaux partenariats sous réserve de ne pas être contraints et de pouvoir trouver les moyens de s'adapter (moyens techniques, temps, organisation et pas seulement moyens financiers).

La question des moyens renvoie à la **finalité des opérations et à la nature du financement**, au sujet duquel règne souvent un flou, créateur de malaise. S'il s'agit de **rémunérer de véritables productions environnementales**, les agriculteurs peuvent être conduits à introduire des pratiques qui ne sont viables ni techniquement, ni économiquement. Dans ce cas, la rémunération doit être envisagée à long terme puisque son interruption conduirait à l'arrêt des pratiques. Dans beaucoup de cas, les agriculteurs doivent poursuivre ou réintroduire des pratiques favorables à l'environnement et aux paysages. Il s'agit alors de **rémunérer un effort afin de restaurer leur compétitivité** par rapport à ceux qui ne respectent pas ces engagements. Beaucoup d'agriculteurs ont mal compris que certains soient aidés pour remettre en état un pré pentu qu'ils avaient abandonné, alors que d'autres ont été écartés au prétexte du bon impact de l'entretien qu'ils avaient maintenu. Ces deux modalités de soutien doivent être distinguées d'une troisième qui consiste à **aider temporairement une exploitation pour qu'elle puisse s'adapter à de nouvelles conditions** plus favorables à l'environnement sans remettre en cause la viabilité technique et économique à terme de l'exploitation et sa vivabilité.

D'une manière plus générale, la comparaison des MAE fait apparaître des caractéristiques relatives à leur construction, leur mise en œuvre ou leurs effets qui les rapprochent ou les opposent entre elles. Une analyse détaillée de ces caractéristiques a permis de construire une **typologie des mesures selon leur configuration** (VÉRON, 2002). Cette typologie explicite les interactions entre modalités de conception ou de mise en œuvre et les effets ou les impacts des mesures.

La typologie est basée sur les corrélations, en termes de simultanéité ou d'opposition, de plusieurs caractères, tels que le réseau d'ac-

teurs (profession agricole, administration, organisme environnementaliste...), la nature des références mobilisées (agronomie, écologie, ...), l'importance ou non du zonage, les types d'exploitations ciblées, la diffusion de l'information, les incertitudes, etc. Il a été ainsi possible de définir quatre configurations décrivant des cas tranchés, sachant que la réalité correspond en général à des situations intermédiaires associant deux ou plusieurs de ces tendances :

- **La configuration agro-technique** : Elle est construite autour de l'idée que la question environnementale peut être résolue par une innovation technique qui rend l'exploitation plus performante sur le plan environnemental, tout en maintenant, voire améliorant, son efficacité économique (par exemple, cloisonnement des parcs pour augmenter la charge instantanée). L'information est principalement diffusée par les organismes de développement qui s'appuient sur des références agronomiques. Les objectifs sont exprimés dans des termes agricoles et s'apparentent à un défi technique qui motive les agriculteurs les plus performants, tandis que les moins réceptifs ou entrepreneurs restent à l'écart. L'intégration dans le fonctionnement des exploitations est en général satisfaisant et la pérennité, au-delà du contrat initial, probable. La prise de risque est partagée entre l'exploitant et l'organisme conseil. La principale limite de ces dispositifs est qu'ils n'expriment que la vision agricole de l'environnement car le partenariat avec les autres acteurs est très restreint.

- **La configuration agri-écologique** : Elle est dirigée par la demande environnementale et débouche sur un compromis opérationnel. En effet les prescriptions, basées sur un diagnostic écologique ou paysager, sont proposées aux agriculteurs des zones cibles (le zonage est important) par des "conseillers" environnementaux qui doivent les démarcher. Ces cahiers des charges s'avèrent souvent contraignants pour les agriculteurs dans la mesure où les contraintes du système d'exploitation sont peu prises en compte. De ce fait, les négociations individuelles sont souvent longues et difficiles et portent sur les techniques à mettre en œuvre, leur compatibilité avec le fonctionnement de l'exploitation, le niveau de rémunération, etc. La pérennité de l'intervention risque d'être remise en cause à la fin du contrat. Le principal risque tient au faible taux d'adoption qui pourrait compromettre l'effet environnemental recherché.

- **La configuration agri-territoriale** : Elle correspond à un projet plus global qui privilégie la valorisation des réseaux locaux et des ressources environnementales. Les objectifs de tels dispositifs sont moins environnementaux que de développement. Une large part de la population est impliquée dans la définition des cahiers des charges qui dépassent les seuls objectifs agricoles. L'expertise, ouverte, émane de la collectivité. Agriculteurs et/ou autres acteurs ruraux sont sollicités pour répondre à ces attentes. Un bon taux de souscription est en général obtenu à faible coût, du fait d'un contrôle social de proximité et d'une certaine souplesse de mise en œuvre dans la mesure où des contreparties peuvent être obtenues dans d'autres domaines. Le principal risque est de n'avoir que des exigences limitées qui n'induiront pas de changement fondamental par rapport à l'impact environnemental de l'agriculture.

- **La configuration agri-réglementaire** : Elle est construite sur l'incitation à respecter une norme négociée, supposée améliorer l'impact global de l'agriculture. De tels dispositifs sont souvent proposés par l'administration qui cherche une mise en œuvre simple et susceptible de toucher rapidement un grand nombre d'agriculteurs. Les cahiers des charges sont négociés avec des représentants professionnels et s'appuient sur des références standards, largement admises. Les agriculteurs qui les respectent déjà ou n'ont qu'un faible effort pour y parvenir se font alors connaître pour signer un contrat. Le respect d'une telle norme les exonère, aux yeux de la société, d'une éventuelle responsabilité environnementale pour l'objet auquel elle fait référence. Mais les exigences de telles prescriptions ne sont pas toujours cohérentes avec les conditions locales. L'incitation aux modifications profondes de pratiques reste faible et l'impact environnemental, de ce fait, plutôt incertain.

Cette typologie facilite l'analyse rétrospective d'un dispositif et permet aussi, pour de nouvelles opérations, d'anticiper certains effets en fonction des modalités de construction envisagées. Pour illustrer ce propos, le tableau 1 présente des exemples de prescriptions qui pourraient être exprimées selon différentes configurations.

Ainsi, au-delà des objectifs et des résultats recherchés, plusieurs facteurs tels que la formulation technique des mesures, la durée des engagements, le système d'acteurs, la facilité d'insertion dans les exploitations, la répartition des risques techniques, économiques et environnementaux entre partenaires, etc. déterminent très largement le niveau d'adoption, la pérennité des changements et *in fine* l'impact environnemental.

TABLEAU 1 : Relations possibles entre type de configuration des OLAE et prescriptions pour un objectif de lutte contre l'embroussaillage et de réouverture de parcours.

TABLE 1 : Possible relationships between type of OLAE configuration and directions given for fighting scrub invasion and for re-opening ranges.

Conclusion

En dépit d'un impact économique limité mais néanmoins tangible, les mesures agri-environnementales et la prime à l'herbe ont eu pour principal effet de poser la question du rôle des systèmes herbagers dans les régions de montagne. Les deux dispositifs ont soulevé des discussions complémentaires.

La prime à l'herbe, dont la dimension agri-environnementale a souvent été perdue de vue sur le terrain, a permis de rappeler la contribution globalement bénéfique pour l'environnement des systèmes herbagers en conduite extensive. Si la mesure est venue conforter ces sys-

Type agri-technique	Engagement à accroître la charge instantanée, à obtenir une meilleure répartition de la pression pastorale, à mélanger les espèces (bovins, ovins, équins, caprin), à modifier les dates de passage des animaux, etc.
Type agri-écologique	Respect des secteurs d'intervention cartographiés, listes d'espèces à maintenir ou éliminer, indications spéciales (dates d'intervention, interdiction de brûlage ou de produits phytosanitaires...) etc.
Type agri-territorial	Incitations à la réalisation par l'éleveur de travaux d'aménagement destinés à faciliter le pâturage (acces, points d'eau, clôture...), appui au développement d'activités annexes (vente directe, ferme auberge...), invitation à participer à des démarches de "qualité", à entretenir des sentiers touristiques, à faciliter le multi-usage des espaces sous contrat, etc.
Type agri-réglementaire	Règles relatives au taux de chargement, au pourcentage de surface ouverte, à l'absence de refus... dont le respect déclenche le paiement de la prime.

tèmes en montagne lorsque aucune alternative n'est possible, elle n'a pas permis d'infléchir sensiblement les évolutions au détriment de l'herbe dans des contextes offrant d'autres possibilités (VÉRON *et al.*, 2001). Du fait d'une configuration de type agri-réglementaire, elle n'a pas non plus contribué à réorienter sensiblement l'organisation et les pratiques des exploitations concernées. Enfin, à travers la question des finalités de la prime à l'herbe, transparaisent des interrogations plus larges liées à la PAC : quelles modalités privilégier pour la formation du revenu des agriculteurs ? Faut-il ou non réduire le différentiel de soutien entre systèmes ? Comment prendre en compte les externalités ? etc.

Les opérations locales ont plutôt conduit à développer la réflexion autour de questions techniques au sein même des exploitations agricoles (intégration de nouveaux objectifs et réorganisation des exploitations, développement d'innovations techniques ou de services...) ou à l'interface des systèmes "exploitations / milieux" et "exploitations / société" (relations entre pratiques et biodiversité, modalités de maîtrise des ligneux indésirables, cohérence spatiale des interventions, maîtrise d'usage et droits à prime...). Les OLAE ont plus sensiblement fait évoluer les pratiques et le fonctionnement des exploitations concernées, avec en arrière-plan l'élaboration de nouveaux référentiels techniques pour la conduite des prairies et une certaine concrétisation de la notion de multifonctionnalité. Les OLAE ont enfin favorisé le partenariat avec d'autres acteurs, issus du monde de l'environnement et/ou des collectivités. Diverses formes de coopération ont été expérimentées mais certaines questions, toujours brûlantes, perturbent encore le dialogue telles que, par exemple, la durée des engagements réciproques ou la légitimité des uns ou des autres pour la définition des objectifs (Quelles fonctions confier à l'agriculture ? Quelle biodiversité privilégier ? Quel paysage construire ?).

Dans ce partenariat qui s'est construit en matière agri-environnementale, on note cependant **des absents de marque : les filières économiques**. De façon un peu provocante, on peut se poser la question suivante : l'agri-environnement restera-t-il une préoccupation marginale à côté des "vrais" enjeux économiques ou bien sera-t-il une finalité obligée, même pour les filières ? Dans les contrats territoriaux d'exploitation, la notion de "filiale territorialisée" a été introduite et des contrats types ont été élaborés sous l'impulsion de filières, mais la dimension environnementale n'y est pas toujours très apparente...

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.

Remerciements : Ces travaux ont bénéficié du soutien des ministères chargés de l'Agriculture (DERF et DEPSE) et de l'Environnement (DNP). Les auteurs tiennent aussi à remercier vivement les différents partenaires locaux ainsi que les agriculteurs associés aux suivis - évaluations de ces opérations, sans lesquels les travaux n'auraient pas pu être réalisés.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALPHANDÉRY P., BILLAUD J.P. (1996) : "L'agriculture à l'article de l'environnement", *Études Rurales*, 141-142 : 9-19.
- BARBARO L. (1997) : *Évolution récente de 4 pelouses calcicoles de moyenne montagne soumises à différentes intensités d'utilisation ; contribution au suivi scientifique du programme expérimental agriculture-environnement dans le PNR du Vercors*, Ministère de l'environnement - DNP / Cemagref, Grenoble, 31 p.
- BLANDIN P. (1986) : "Bio-indicateurs et diagnostic des systèmes écologiques", *Bull. Écol.*, 17(4) : 215-307.
- BORNARD A., BERNARD-BRUNET C. (1999) : "Suivi des milieux herbacés dans le Jura", *Suivi de l'Article 19 en zones de déprise (Ariège, Jura, Lozère et Var), rapport final* (VÉRON et al., 1999), Cemagref, Grenoble, 353-380.
- BOYER P. (1996) : *Passereaux nicheurs et pratiques pastorales. Contribution au suivi écologique de l'Article 19 en Ariège, Cas des soulanes du massif du Tabe*, Cemagref AMM, Grenoble, 84 p + ann.
- BOYER P. (1999) : "Les concours publics à l'agriculture française : un bilan des aides de 1990 à 1997", *Économie et Statistique*, 329-330 (9/10) : 87-105.
- BRAU-NOGUÉ C., DOBREMEZ L., COZIC P., THIÉBAUD F., ERNOULT C. (2001) : "Impact de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs sur les exploitations et leurs pratiques fourragères", *Fourrages*, 165 : 23-43.
- CHOISY J.-P. (1995) : *Mesures agri-environnementales et faune sauvage dans le PNR du Vercors*, Lans-en-V., 53 p + ann.
- COZIC P. (coord.), THIÉBAUD F. (coord.), BERNARD-BRUNET J., BORNARD A., BRAU-NOGUÉ C., DOBREMEZ L., ERNOULT C., FAVIER G., PAISANT J.P., VÉRON F. (1999) : *Évaluation des effets environnementaux de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs. Rapport final de synthèse*, Cemagref AMM, Grenoble, 214 p + annexes.
- DAGET P., POISSONET J. (1969) : *Analyse phytologique des prairies. Applications agronomiques*, Ed. Cnrs - Cepe Montpellier, doc. 48, 67 p.
- DOBREMEZ L., PERRET E. (1998) : "Les cahiers des charges des opérations locales agri-environnement en montagne : quelles implications pour les exploitations agricoles ?", *Ann. Zootech.*, 47 : 497-503.
- DORÉE A. (1999) : "Le suivi de la végétation en Lozère", *Suivi de l'Article 19 en zones de déprise (Ariège, Jura, Lozère et Var), rapport final* (VÉRON et al., 1999), Cemagref, Grenoble : 119-142.
- DUPUIS M.-F., FISCHESSE B. (1999a) : "Les paysages de Margeride-Est et Mont-Lozère", *Suivi de l'Article 19 en zones de déprise (Ariège, Jura, Lozère et Var), rapport final* (VÉRON et al., 1999), Cemagref, Grenoble : 171-208.
- DUPUIS M.-F., FISCHESSE B. (1999b) : "Le paysage des zones intermédiaires ariégeoises", *Suivi de l'Article 19 en zones de déprise (Ariège, Jura, Lozère et Var), rapport final* (VÉRON et al., 1999), Cemagref, Grenoble : 545-579.
- DUTOIT T., ALLARD D. (1996) : "Les pelouse calcicoles du nord-ouest de l'Europe (*Brometalia erecti* Br. Bl. 1936) : analyse bibliographique", *Écologie*, 27 (1) 1996, 5-34.
- FISCHESSE B., DUPUIS M.F. (1999) : "Les paysages des Trois vallées sud du Jura", *Suivi de l'article 19 en zones de déprise (Ariège, Jura, Lozère et Var), rapport final* (VÉRON et al., 1999), Cemagref, Grenoble : 269-316.

- JOZ-ROLAND A. (1998) : *Avifaune et zones de déprise en moyenne montagne. Suivi de l'Article 19 - Synthèse*, Cemagref AMM, Grenoble, 57 p + ann.
- LABONNE S., PERRET E., DOBREMEZ L. (1999) : "Effets de l'article 19 sur les exploitations en Ariège", *Suivi de l'Article 19 en zones de déprise (Ariège, Jura, Lozère et Var), rapport final* (VÉRON et al., 1999), Cemagref, Grenoble : 581-637.
- MADELRIEUX S., DEDIEU B., DOBREMEZ L. (2002) : "Modifications de l'utilisation du territoire lorsque des éleveurs cherchent à résoudre leurs problèmes de travail", *Fourrages*, 172, 355-368.
- PERRET E., THOMSON E., DOBREMEZ L., CHANTRY E. (1999) : "Pour tous les systèmes d'élevage en montagne, les subventions sont essentielles au maintien de l'activité", *Agriste - Les Cahiers*, 46 : 23-34.
- SPITZ F. (1974) : "Facteurs de répartition de l'avifaune en forêt de montagne", *Écologie forestière. La forêt : son climat, son sol, ses arbres, sa faune* (P. Pesson éd.), Gauthier-Villars, Paris : 327-334.
- VÉRON F. (2002) : "Les configurations des mesures agri-environnementales : une typologie des systèmes d'incitation à la production de biens environnementaux par les agriculteurs", *Ingénieries, n° spécial Aménités*, 183-194.
- VÉRON F., DOBREMEZ L. (2002) : "Suivi d'opérations agri-environnementales : effets sur l'environnement et les exploitations", *Ingénieries*, 32 : 41-50.
- VÉRON F. (coord.), BERNARD-BRUNET C., BORNARD A., DOBREMEZ L., DORÉE A., DUPUIS M.F., FISCHESSE B., LABONNE S., PERRET E., MATHIEU P. (1999) : *Suivi de l'Article 19 en zones de déprise (Ariège, Jura, Lozère et Var). Rapport final*, Cemagref AMM et EPM, Grenoble, avril 1999, 801 p. (2 volumes).
- VÉRON F., THIÉBAUD F., COZIC P., DOBREMEZ L., ERNOULT C. (2001) : "Évolution des surfaces fourragères en France de 1988 à 1997. Analyse de l'impact de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs", *Fourrages*, 168, 435-448.

SUMMARY

Influence of Farm Environmental Operations and of the 'Premium for Grass' on Upland Pastures

The 'Premium for Grass' (prime à l'herbe, PMSEE) and the Local Farm Environmental Operations (opérations locales agri-environnementales, OLAE) are measures that have had the largest response in upland regions. The areas included in the contracts are grasslands with a variable proportion of woody plants (pastures, heaths, mountain grazings...). The local impact of these measures was monitored on three sites subject to rural abandonment. For six years, observations were made on the evolution of biodiversity, the transformations of land and landscape uses, the changes in farm practices and adaptations, the social appropriation of environmental concerns at the local level.

As for the influence of the 'Premium for Grass' subsidy, its estimation was based especially on statistical analyses and on the opinions of experts. Certain conclusions of these studies are presented and discussed according to their various dimensions. Lastly, the notion of 'configuration' of the farm environmental operations refers to the setting-up of these measures and possibly links certain of the effects observed to the conditions in which they were conceived and carried out.