

Bilan des MAE en lien avec les prairies : la prairie au cœur de l'action publique !

B. Hubert¹, P. Viaux²

Depuis une dizaine d'année, les prairies sont concernées par la politique environnementale. Trois types de mesures se sont succédés. L'évaluation à mi-parcours du Programme de Développement Rural National permet de dégager quelques réflexions.

RÉSUMÉ

Actuellement, environ 5 millions ha de prairies sont contractualisés sur les 10 millions recensés sur le territoire national. La régression des prairies, constante depuis 1970, a pu être réduite. Les mesures successivement adoptées (PMSEE, CTE et PHAE) ont été des mesures nationales (PMSEE) ou départementales, à l'échelle de la parcelle ou de l'exploitation ; elles ont évolué dans le sens d'une adaptation de plus en plus fine aux spécificités locales et de territoire, aboutissant à une extrême diversité de cahiers des charges. Mais si la prairie est l'objet central de ces mesures, elle est en fait bien peu prise en compte dans ses fonctionnalités propres. La vigilance sur les effets à long terme de ces mesures est indispensable. D'un point de vue agronomique, elles tendent à conforter la spécialisation des sols, les plus difficiles à travailler étant consacrés à la prairie. Par ailleurs, le chargement annuel n'est plus pertinent quand il s'agit de gérer les dynamiques écologiques des prairies.

MOTS CLÉS

Gestion du territoire, mesure agri-environnementale, politique agricole, prairie.

KEY-WORDS

Agricultural policy, farm environmental measures, grassland, land management.

AUTEURS

1 : INRA, Directeur Scientifique adjoint, Chargé du Développement Durable, Société, Economie, Décision, INRA, 147, rue de l'Université, F- 75338 Paris cedex 07 ;
hubert@avignon.inra.fr

2 : Arvalis, Institut du Végétal, F-91720 Boigneville.

1. La prairie, enjeu politique, entre agriculture et environnement

Depuis 1993, la France a choisi de mettre le maintien des prairies au cœur de sa politique environnementale. On peut s'étonner de ce choix qui concerne un type d'espace agricole, en lui-même peu emblématique et, surtout, dont la nature peut être si diverse. En outre, la prairie peut-elle être représentée indépendamment des éléments qui l'environnent : bocage, marais, ruisseaux, autres espaces cultivés ?

Que figure donc la prairie ? Marc MORMONT nous interpellait ainsi au 19^e Congrès Européen des Herbages à La Rochelle (MORMONT, 2002). Pas seulement la biodiversité, ou alors il faudrait prendre en compte les autres éléments du paysage qui donnent sens aux espaces prairiaux. Pas seulement son éventuelle richesse floristique, car une liste d'espèces, sans la connaissance de leurs fonctionnalités et de leurs interactions, ne contribue guère aux conceptions scientifiques actuelles de la biodiversité. N'est-ce pas, alors, qu'elle désigne des systèmes d'élevage utilisateurs d'herbe ? N'est-ce pas rassurant - pour les futurs consommateurs¹ - de savoir que les herbivores, dont ils consomment les produits, ont été nourris à base d'herbe ? N'est-ce pas de toutes façons une sage précaution que de soutenir le maintien des prairies contre les nombreuses incitations technologiques et économiques qui poussent à les faire disparaître ? C'est sûrement meilleur, après tout, pour la biodiversité, l'érosion des sols, voire la qualité des eaux, que des champs de maïs. Et puis n'oublions pas que les prairies sont le support des exploitations d'élevage, les plus fragiles économiquement, et parmi les plus sensibles aux incertitudes des marchés et aux concurrences internationales. **La figure des prairies**, leur représentation iconique nous dirait MORMONT, **n'est-elle pas avant tout celle d'un élevage traditionnel et rassurant ?**

Pour les agronomes, les couverts prairiaux ont d'abord été considérés comme des ressources fourragères. Ils leur avaient également reconnu un intérêt agronomique par leurs "effets précédent" significatifs sur les cultures qui leur succédaient. Toutefois, **leur rôle environnemental** a commencé à intéresser les chercheurs associant un certain nombre de désordres environnementaux à leur disparition sur des parties importantes du territoire au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. On s'est intéressé alors à la spécificité des cycles de l'azote et du carbone, à la dynamique de la micro-faune et de la micro-flore dans des couverts pérennes. Et si les prairies étaient un acteur majeur dans la séquestration du carbone, l'immobilisation des résidus de produits phytosanitaires, les régulations des régimes hydriques et de l'émission de gaz traces (N₂O, NH₃, CH₄) ? Voici les prairies au cœur de l'agenda agri-environnemental !

Il faut dire que les prairies étaient - et sont toujours - menacées : 4 millions d'hectares perdus de 1970 (où elles représentaient 43% de

1 : En particulier, en pleine crise de la "vache folle" !

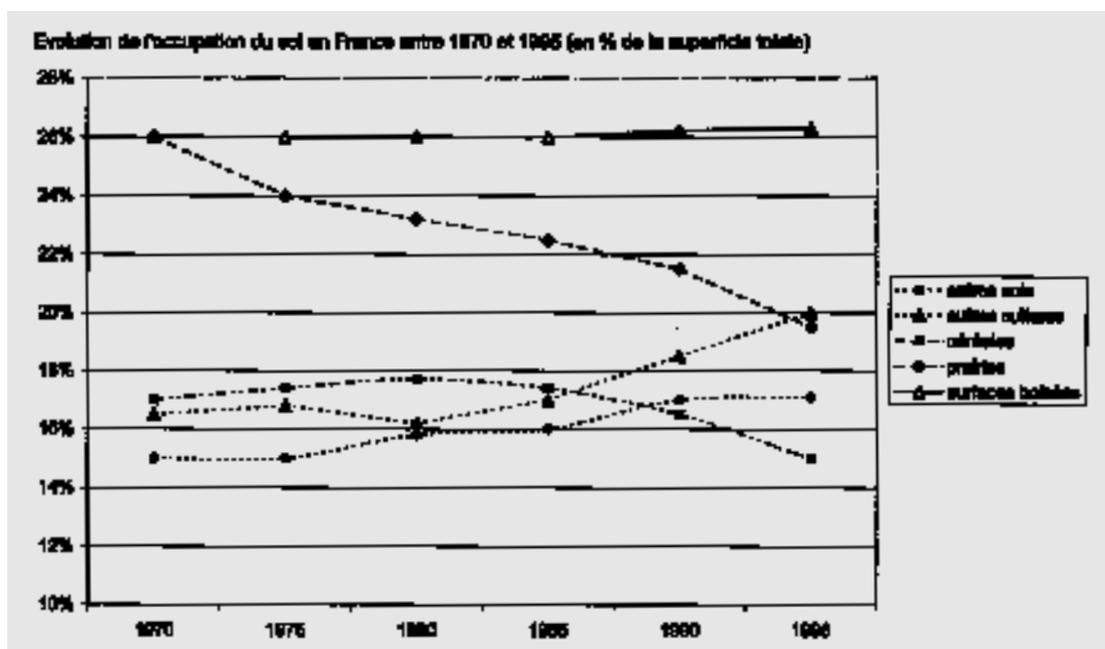


FIGURE 1 : Evolution de l'occupation du sol en France entre 1970 et 1995 (statistique agricole annuelle du SCEES).

FIGURE 1 : **Changes in land use in France from 1970 to 1995** (Yearly statistical surveys by SCEES).

la SAU) à 2000 (34% de la SAU) (figure 1) ; **leur contribution à la SAU française a ainsi diminué de 11%** et de 18,6% à la STH². On peut reconnaître toutefois **d'importantes disparités régionales** : des diminutions faibles (2 à 6% de la SAU et 10-13% de la STH) en Auvergne, Limousin, Rhône-Alpes et Bourgogne et d'autres plus importantes (plus de 24% de la SAU et presque 45% de la STH) en Bretagne, Poitou-Charentes, Centre ; il est vrai que la surface prairiale n'a pas la même dimension dans ces différentes régions ! On constate néanmoins un tassement de cette diminution ces dernières années, si tant est que les statistiques soient fiables, puisque la définition de la STH a été susceptible de changer d'un recensement à l'autre : on comptait 13,2 millions d'hectares de STH en 1950, 12,8 en 1980, 10,8 en 1995, puis 10,4 en 2000, 10,0 et 9,9 respectivement en 2001 et 2002.

En tout cas, cela fait **dix ans que les prairies** - et les exploitations qui les exploitent - **sont l'objet d'un soutien politique**, même si celui-ci a connu des avatars, et **les mesures actuelles portent sur 5 millions d'hectares**, ce qui est loin d'être négligeable !

L'analyse qui suit a largement bénéficié du travail, en cours, d'évaluation à mi-parcours du PDRN, opération d'évaluation des politiques publiques que la France a entrepris, ainsi que ses partenaires européens, afin de préparer l'évaluation finale *a posteriori* prévue en 2007 à l'échéance de l'actuel Règlement de Développement Rural européen. Cet exercice nous apprend qu'il est délicat de connaître les différentes actions entreprises et d'en juger l'efficacité et la pertinence... ;

2 : Les prairies temporaires, elles, se sont maintenues aux environs de 8% de la SAU.

cela commence souvent par la nécessité de disposer de données fiables sur les réalisations, ce qui ne va pas forcément de soi ! Les éléments qui suivent doivent beaucoup au bureau ASca, prestataire en charge, pour le compte du MAAPAR, de l'évaluation du volet des mesures agri-environnementales du PDRN (Programme de Développement Rural National) (ASca, 2003).

2. Dix ans de politique de soutien, mais trois phases bien distinctes

On peut distinguer trois périodes - qui se chevauchent toutefois - dans les modes de soutien politique de la prairie, correspondant à des conceptions et des modalités sensiblement différentes : la PMSEE, les CTE et la PHAE.

■ Une mesure nationale à la parcelle : la PMSEE

La Prime au Maintien des Systèmes d'Élevages Extensifs (PMSEE), dite "prime à l'herbe", a été créée dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992 (réforme "MACSHARRY") qui visait avant tout, ne l'oublions pas, la réduction des excédents céréaliers... en tentant, entre autres, de limiter le retournement des surfaces prairiales pour leur mise en culture³. Elle visait ainsi trois objectifs : arrêter la tendance à la régression des surfaces en herbe, maintenir le potentiel écologique des zones herbagères existantes et préserver le paysage. Contractée pour cinq ans, elle **concernait toute surface herbagère d'une exploitation à condition que le chargement annuel de la SFP soit inférieur à 1 UGB/ha** (ou 1,4 dans le cadre d'exploitations spécialisées). Les exploitants touchaient 200 F/ha (réévalués à 300 F en 1995) à condition de respecter ce chargement, de ne pas réduire leur surface de prairie et d'en entretenir les éléments fixes. Conçue comme une "mesure de masse" dans le cadre de l'application du règlement communautaire 2078/92, portant le volet agri-environnemental de la réforme de la PAC de 1992⁴, elle se distinguait des deux autres types de mesure, les opérations zonales (portant sur de grands enjeux comme la pollution azotée) et les opérations locales (OLAE, finalisées par des préoccupations spécifiques localisées). 100 000 agriculteurs y ont souscrit entre 1993 et 1997, contractualisant très vite près de 5 millions d'hectares. On peut dire qu'il s'agissait bien là d'un soutien aux exploitations herbagères *via* une prime à la surface de prairies utilisées de manière extensive.

3 : Un pâturage permanent y est défini comme "une surface consacrée, pour une période égale ou supérieure à 5 ans, à des productions herbacées naturelles ou semées" ; une prairie, si elle est retournée une fois entre 1992 et 1997, bascule alors dans les surfaces éligibles aux aides compensatoires liées aux cultures.

4 : Financée par le FEOGA-Garantie (et non plus le FEOGA-Orientations comme dans le cas de l'article 19 précédent), elle devient une obligation.

La PMSEE a été **reconduite en 1998**, toujours au taux de 300 F/ha, sous condition d'un chargement annuel inférieur à 1,4 UGB/ha et d'avoir au moins 75% de la SAU en prairies (ce qui précise la notion d'exploitation spécialisée⁵). Ainsi, pratiquement tous les systèmes d'exploitation "extensifs" sont susceptibles d'être concernés par de nouveaux contrats de 5 ans, à condition de respecter deux nouvelles clauses, qui touchent, cette fois, directement les pratiques des éleveurs : conserver leurs prairies temporaires au moins 3 ans et pratiquer une fertilisation azotée inférieure à 70 unités d'azote/ha sur les surfaces considérées. 84 400 éleveurs y souscrivent, contractualisant 5,8 millions d'hectares, soit un peu plus de la moitié des surfaces potentielles. On peut distinguer **4 types de régions** :

- celles qui ne souscrivent quasiment aucune surface : elles n'ont pas d'herbe (Île-de-France, Picardie) ou son usage est très intensif (Bretagne, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais) ;

- celles qui contractualisent environ 20% de leur surface en herbe : régions où les prairies sont en concurrence avec les cultures (Centre, Lorraine, Poitou-Charentes) et zones herbagères relativement intensives (Basse-Normandie, Pays de Loire) ;

- celles qui souscrivent pour entre la moitié et 80% de leur surface en herbe : le bassin allaitant (Auvergne, Bourgogne, Limousin) et les massifs montagneux (Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes) ;

- et, enfin, celles qui engagent des terres hors SAU, estives et parcours, arrivant ainsi à des taux supérieurs à 100% (PACA et Languedoc-Roussillon).

■ Une mesure départementale au niveau des exploitations : le CTE

Les CTE (Contrats Territoriaux d'Exploitation), mis en place dès 1999 dans la foulée de la nouvelle Loi d'Orientation Agricole, se sont inscrits dans le cadre de l'application en France du Règlement de Développement Rural (RDR) communautaire⁶, sous la forme du PDRN. A une dimension économique, ils ont adjoint un volet environnemental, *via* les MAE (Mesures Agro-Environnementales) correspondant à la ligne "F" du PDRN. C'est le volet qui a constitué la part la plus importante des dépenses budgétaires du PDRN, avec 4 milliards d'euros⁷ prévus sur 7 ans ; il instrumente deux priorités du Programme : les priorités A "Orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle" (39% du budget du PDRN) et E "Protéger

5 : Avec toutefois une dérogation pour les exploitations ne remplissant pas cette condition, mais qui respectaient un chargement inférieur à 1 UGB/ha.

6 : Le "deuxième pilier" de la PAC !

7 : Sur lesquels il faut toutefois décompter 0,7 milliards engagés par les mesures précédentes et courant encore pendant 3 ans.

et mettre en valeur le patrimoine écologique" (2%). La conception change, même si elle repose toujours sur le volontariat des agriculteurs : cette fois, **la rémunération est censée compenser les surcoûts liés au respect des engagements** (principes du RDR en ce qui concerne les MAE) ; elle repose sur **un projet d'exploitation faisant l'objet d'un contrat global** à plusieurs volets et examiné en CDOA⁸ à partir d'une déclinaison des priorités et des mesures à l'échelon départemental (principes généraux des CTE). Les prairies sont ainsi concernées par deux actions du PDRN (n°19⁹ "Réutiliser les milieux en dynamique de déprise" et n°20¹⁰ "Gestion extensive des surfaces en herbe"¹¹), elles-mêmes déclinées en 170 mesures élémentaires¹², elles-mêmes interprétées en 2 400 mesures départementales... décrites dans l'Annexe B du PDRN, issue des "synthèses régionales". Une gratification de 20% est accordée aux contrats réalisés dans le cadre des opérations Natura 2000 (quand les Documents d'objectifs auront été élaborés...), aux opérations dites "collectives" ainsi qu'à celles qui concernent l'élevage ovin. On peut ajouter des mesures comme la "fauche du centre vers la périphérie" ou le "retard de fauche sur des milieux remarquables" destinées à protéger la faune, ou même "l'absence de traitement phytosanitaire sur les prairies", particulièrement prisée en Lorraine.

Ces actions sont **particulièrement mises en œuvre en zones de montagne et en zones défavorisées** (au sens communautaire), comme en Auvergne, Basse-Normandie, Franche-Comté, Limousin et Rhône-Alpes, ainsi que dans une moindre mesure en Alsace, Bourgogne, Midi-Pyrénées, PACA et Poitou-Charentes. Elles représentent 90 millions d'euros par an pour 1,2 millions d'ha. Elles concernent tout particulièrement les **élevages de petits ruminants** (11% des bénéficiaires alors qu'ils ne représentent que 6% des exploitations professionnelles, soit 18% d'exploitations contractantes au sein de l'ensemble de l'OTEX) et **de bovins allaitants** (18% des bénéficiaires, pour 14% de représentation nationale et 12,5% de contractants parmi les exploitations relevant de l'OTEX), ainsi que **de bovins laitiers** (24% pour 21% et seulement 10,5% des exploitations de l'OTEX) (tableau 1).

Type d'OTEX	Part des bénéficiaires (%)	Part (%) de l'OTEX dans l'ensemble des exploitations agricoles professionnelles	Exploitations contractantes au sein de l'OTEX (%)
Ovins	11	6	18
Bovins allaitants	18	14	12,5
Bovins laitiers	24	21	10,5

8 : Commission départementale d'orientation agricole

9 : Qui représente 26% des surfaces engagées dans le PDRN (soit 1,2 millions d'ha) et concerne 29% des 44 000 bénéficiaires des CTE.

10 : Qui concerne 7% des bénéficiaires et représente 6% des surfaces contractualisées en France (mais 15% des surfaces potentiellement concernées en Auvergne, Alsace, Rhône-Alpes, PACA et Languedoc-Roussillon)

11 : Auxquelles on peut ajouter également l'action n°1 "Reconvertir les terres arables en prairies", avec 1% des surfaces et 4% des bénéficiaires ...

12 : Comme, par exemple, la 2002A "Gestion par le pâturage obligatoire" ou la 2001D "Suppression de la fertilisation minérale".

TABLEAU 1 : Principaux types d'exploitations (OTEX) en élevage ayant contracté des CTE avec les actions 19 et 20 du PDRN (action 19 : "réutiliser les milieux en dynamique de déprise", 20 : "gestion extensive des surfaces en herbe").

TABLE 1 : *Main stock-rearing farm types (OTEX) with Territorial Farm Contracts (CTE) concerned by actions 19 and 20 of the PDRN (National Rural Development Programme). Action 19 : "re-utilize environments under way of dereliction" ; action 20 : "extensive management of areas under grass".*

Depuis 1998, les services concernés ont toutefois constaté une baisse du nombre de contractants de 21%¹³ par rapport à ce qu'ils attendaient en termes de renouvellement des exploitations arrivant en fin de contrat PMSEE. Ils attribuent cette diminution aux départs en retraite (sans reprise du contrat par le successeur, et parfois en raison d'un agrandissement sortant des conditions), à la crise bovine (qui a eu pour conséquence une augmentation des chargements avec les animaux invendus¹⁴), au non-respect des engagements ou à la suspension temporaire (autorisée), ainsi qu'au changement apporté par la mise en place des CTE... Le basculement de la PMSEE vers les CTE a été préparé de manière très inégale selon les départements, depuis l'absence totale de dispositif conduisant au cumul des deux types de mesure, jusqu'à la mise en place d'un CTE spécifique pour les bénéficiaires de la PMSEE (avec une seule mesure obligatoire, la 2001A "Gestion extensive des prairies par la fauche ou le pâturage" associée à un volet économique réduit à l'adhésion - ou à la validation - à une démarche qualité). D'autres procédures de basculement étaient à l'étude dans de nombreux départements, mais nous n'en saurons jamais plus car les CTE se sont brutalement arrêtés en 2002¹⁵.

■ Une mesure départementale à la parcelle : la PHAE

Mise en place en 2003 pour remplacer la PMSEE, la PHAE "Prime Herbagère Agro-Environnementale" vise **une réévaluation de 70% du niveau des primes¹⁶ précédentes** en reposant toujours sur **des critères de spécialisation et de chargement... mais définis à l'échelon départemental**, ce qui génère une grande diversité dans les critères d'application ! Les cahiers des charges doivent toutefois reposer sur les mesures de gestion herbagère (mesures n°1903, 2001 et 2002) des synthèses régionales du PDRN et l'enveloppe départementale de financement est calculée sur la base des contrats PMSEE.

Certains départements peuvent ainsi renoncer à tout critère de spécialisation, choix que la Charente, par exemple, justifie ainsi : toucher des zones où la surface en herbe entre en concurrence avec les cultures ; d'autres se sont contentés de réduire ce critère de spécialisation à 20 ou 50% au lieu de 75% pour les mêmes raisons. D'autres, enfin, afin d'élargir le public cible, ont remonté le seuil de chargement à 1,8 UGB/ha. Toutes ces variantes doivent néanmoins respecter la contrainte de l'enveloppe budgétaire fixée - par département - au même niveau que les engagements précédents... ce qui limite tout de même les possibilités d'élargissement. On constate également une **diversifi-**

13 : Correspondant à 26% des surfaces en moyenne nationale, soit plus de 50% dans les zones intensives et tout de même environ 15% dans des régions comme l'Auvergne, le Limousin ou la Franche-Comté.

14 : Bien que la commission européenne en ait tenu compte et ait accepté certains réajustements...

15 : Avant même la mise en place d'éventuels CTE "herbagers", envisagés dans certains départements.

16 : Soit 77 euros/ha au lieu de 45.

cation des cahiers des charges visant certaines pratiques : l'interdiction de la fertilisation organique peut se surajouter à celle de la fertilisation minérale ; l'interdiction du nivellement, du boisement, de l'éco-buage, du brûlis, du désherbage, de l'ensilage ou de l'affouragement sur la parcelle peuvent venir ainsi compléter l'obligation d'entretien des éléments fixes. Enfin, la plupart des cahiers des charges départementaux imposent la tenue d'un cahier d'enregistrement (fertilisation, pâturage, autres interventions) sur l'ensemble des exploitations et/ou des parcelles engagées.

La mesure venant juste d'être mise en place à l'automne 2003, il est difficile d'avoir aujourd'hui une image exacte du niveau de contractualisation. D'après les premiers chiffres disponibles, il semblerait que ce niveau, pour la France entière, soit plus faible d'environ 900 000 ha par rapport à celui de la PMSEE, avec cependant de fortes disparités selon les départements (en baisse significative dans le Massif Central et sa bordure, et en hausse dans les Pyrénées et les Alpes). Il apparaît en outre que cette baisse touche plutôt le nombre d'hectares que celui des dossiers ; certains agriculteurs ont pu ne contractualiser qu'une partie seulement de leur surface en herbe ; d'autres sont probablement dans l'attente de la mise en place des CAD (Contrats d'Agriculture Durable) censés remplacer les CTE et hésitent à s'engager pour 5 ans. Il semble toutefois que cette nouvelle mesure ouvre une nouvelle phase, à la fois par son **attention portée aux pratiques** et par la **diversité de ses modalités de mise en œuvre dans chaque département**. Elle paraît ainsi s'adresser, encore plus que les CTE, aux pratiques des agriculteurs à un niveau de finesse significatif quant à leur effet potentiel sur les dynamiques végétales, niveau de finesse qui devrait poser des questions au moment des éventuels contrôles, normalement prévus. Sa nouvelle déclinaison au niveau de chaque département peut en outre la rendre plus pertinente par rapport aux questions spécifiques à chaque territoire, bien plus que la PMSEE appliquée uniformément au niveau national et que les CTE qui n'ont pas eu le temps de se dessiner comme des projets de développement territorial, ainsi que c'était envisagé à l'origine. Cette traduction locale va avec une révision assez large de la définition des "surfaces en herbe", qui peuvent ainsi selon les départements inclure des prairies temporaires monospécifiques aussi bien que des landes et des parcours très embroussaillés, voire même quasi forestiers ...

3. L'extensification : des questions qui restent ouvertes

Ces révisions de procédure (trois en dix ans !) ne simplifient pas la lecture (comme l'adhésion d'ailleurs) de la stratégie visée à moyen terme par les mesures concernant les prairies. Soutien national à la parcelle, puis soutien des exploitations par des CTE finalement bien peu territorialisés, et enfin retour à une vision qui reste assez parcel-laire mais dans une conception bien plus locale : **la constante paraît plutôt de viser d'abord le soutien des exploitations ; la prairie semble à la fois l'objet central de ces mesures tout en étant en fait bien peu prise en compte dans ses fonctionnalités propres**, tant

techniques du point de vue de son rôle dans l'exploitation qu'écologiques, dans le milieu qui l'environne. L'évaluation en cours nous confirme l'absence de suivi réel de la mise en œuvre de ces mesures, aussi bien au niveau des exploitations que des milieux concernés. On peut ainsi souligner quelques points qui mériteraient d'être débattus.

■ Un soutien qui risque d'inciter à l'augmentation des surfaces

Il est difficile d'évaluer - car de toutes façons les paramètres à prendre en compte sont nombreux et enchevêtrés - l'effet d'une telle mesure, qui accorde des primes proportionnelles au nombre d'hectares, sur les dynamiques d'agrandissement. Favorise-t-elle la disparition des exploitations les plus fragiles au profit de celles qui ont les moyens de s'agrandir ? Cela accélère-t-il les tendances générales, qui de toutes façons vont dans ce sens ? Il est bien difficile d'y répondre sauf par un suivi précis, pour lequel nous ne disposons pas de données, d'autant que les systèmes de production ovins et bovins allaitants connaissent bien d'autres difficultés liées au contexte économique.

Il est toutefois intéressant de remarquer que ce sont ces exploitations qui ont de plus en plus recours à des travailleurs salariés, bien souvent grâce à la création de groupements d'employeurs¹⁷, leur permettant de partager le travail supplémentaire. En effet, en élevage allaitant, l'augmentation de la taille du troupeau et de la surface pâturée s'accompagne d'un accroissement de la charge en travail et de sa pénibilité : manipuler des lots, parcourir de grandes distances pour les surveiller, gérer la reproduction et la "génétique" dans de grands ensembles, etc. Il est d'ailleurs significatif que nombre d'éleveurs interrogés sur leurs motivations pour s'engager dans des CTE aient bien plus évoqué **une compensation en regard du travail supplémentaire généré par le respect des cahiers des charges** que par la compensation de surcoûts proprement dits, ainsi que cela avait été pensé à l'origine.

■ Elevage ou *ranching* ?

Il y quarante ans, certains visaient à transformer le bassin allaitant du centre de la France en vaste zone de *ranching* sur le modèle nord-américain. L'évolution fut toute autre, par les choix de politique agricole (lois d'orientation, loi sur l'élevage), l'action des professionnels, un nouvel intérêt des chercheurs pour la culture et les pratiques des agriculteurs, dans la foulée de la RCP¹⁸ Aubrac qui donna l'occasion aux zootechniciens de se pencher sur les paysans d'Auvergne dans une collaboration réciproque avec les ethnologues.

Mais il serait bon, si on ne le souhaite pas, **de s'assurer que les nouvelles orientations et les mesures qui les mettent en œuvre ne**

17 : Que n'ont pas attendus les éleveurs ovins pour embaucher des bergers...

18 : Recherche Coopérative sur Programme.

risquent pas d'aboutir plus insidieusement aux mêmes résultats : de très grandes surfaces, des salariés à qui confier des tâches spécialisées, **des animaux de moins en moins manipulables**, n'ayant de contact avec l'homme qu'une ou deux fois par an pour quelques opérations incontournables...

■ La concurrence avec les mesures du “premier pilier” de la PAC

Tout le monde constate **la faible attractivité des mesures de soutien des prairies** comparées à celles qui subventionnent les autres productions végétales, en particulier le maïs fourrager, dans toutes les zones où la concurrence est possible. Cela avait été bien identifié depuis plusieurs années à propos des OLAE en zone de marais atlantiques (STEYAERT, 2001) : les exploitations d'élevage allaitant dégagent les moins bons revenus de la zone et les exploitations laitières ont un revenu inversement proportionnel au taux de surface en herbe dans la surface fourragère totale. On comprend que les départements de ces régions aient modifié les conditions d'attribution de la PHAE pour la rendre plus attractive aux exploitations... les moins extensives.

C'est là une bonne partie de l'enjeu de l'évolution de la PAC, du rééquilibrage potentiel entre les deux piliers et de l'émergence de nouveaux critères, comme par exemple l'éco-conditionnalité, qui devrait être appliquée dans la mise en œuvre de la réforme dite “compromis de Luxembourg” de juin 2003¹⁹.

■ Les complémentarités herbe - culture

D'un point de vue agronomique, **le résultat de ces mesures tend à conforter la spécialisation des sols, les plus difficiles à travailler étant consacrés à la prairie**, les autres aux cultures annuelles... avec de la monoculture ou des rotations de plus en plus courtes. Pour certains agronomes, **il y aurait toutefois un intérêt à reconsidérer des rotations plus longues incluant des prairies d'au moins trois ou quatre ans** : reconstitution du stock de matière organique, structure du sol plus poreuse (et plus favorable à l'implantation et au développement des cultures suivantes)²⁰, régulation de la flore d'adventices (diminution de l'apport d'herbicides dans les cultures suivantes) (VIAUX *et al.*, 1999). Le moment du retournement est délicat du point de vue du déstockage brutal de carbone et d'azote, et donc du risque de fuite de nitrates vers les nappes ; il faut donc alors bien gérer les cultures qui suivent, mais qui peuvent bénéficier ainsi d'une amélioration de

19 : Qui se soucie également des prairies dans son article 5 “Bonnes conditions agricoles et environnementales” : Les Etats membres veillent à ce que les terres consacrées aux pâturages permanents à la date prévue pour les demandes d'aide à la surface en 2003 restent affectées à cet usage.

20 : Dans certains limons battants, c'est probablement la seule solution pour maintenir à long terme la fertilité des sols.

leur bilan énergétique par des économies sur le poste de fertilisation. On retrouve, les “effets précédent” bien connus depuis longtemps !

On devrait également **s'interroger sur le rôle de ces couverts prairiaux à l'échelle des territoires concernés** : régulation des flux d'azote dans l'eau, ruissellement et érosion, dynamique et répartition des espèces animales et végétales à l'échelle d'un paysage... Faut-il en figer la localisation pour des décennies ou, au contraire, en gérer une répartition dynamique, dans un paysage évolutif combinant fonctions productives et environnementales ?

■ Les limites d'un critère comme le chargement annuel

On peut, enfin, s'interroger sur la pertinence d'un critère comme le chargement annuel pour rendre compte des pratiques réelles concernant l'utilisation du pâturage et ses effets sur les dynamiques écologiques. En effet, il s'agit ainsi d'un paramètre de structure (ratio cheptel/surface), qui ne présume pas des modalités d'usage de ces surfaces. Si la politique vise, avant tout, à soutenir certaines exploitations d'élevage, cela peut suffire... et c'est peut-être cela qui s'est passé jusqu'à maintenant. Si la dimension environnementale doit prendre de l'ampleur et doit réellement interagir avec les préoccupations sociales, alors il faut se donner d'autres moyens de qualifier les systèmes ou les pratiques à soutenir. C'est d'ailleurs probablement cela qui est à l'origine du foisonnement de mesures élémentaires sur les pratiques, proposées à l'occasion de la mise en place de la PHAE à l'initiative de chaque département. C'est également ce qui est en jeu dans la conception d'une agriculture, voire d'une prairie multifonctionnelle (BÉRANGER, 2002 ; HERVIEU, 2002) ; mais alors, faut-il continuer à parler de “contraintes”, si allier production et respect de l'environnement deviennent des atouts pour une activité agricole renouvelée dans une société sensible à la complexité et aux incertitudes, et attentive aux évolutions technologiques (DOBREMEZ *et al.*, 2002) ?

Brutalement, on pourrait dire qu'un pâturage très extensif peut se révéler favorable aux dynamiques ligneuses au détriment de la végétation herbacée et que cela peut être, dans le meilleur des cas, tout à fait préjudiciable à la biodiversité en reconstituant des milieux fermés dominés par quelques arbustes et, dans le pire des cas, favorable au développement des incendies par homogénéisation du niveau de combustible disponible ! Sans aller jusque-là, les travaux les plus récents (MAGDA *et al.*, 2001 ; AGREIL *et al.*, 2002) montrent, à l'inverse, qu'un équilibre contrôlé entre strates arbustive et herbacée dépend d'une conduite de pâturage soigneuse, reposant sur la maîtrise des chargements instantanés et des rythmes de passage des animaux sur la même parcelle à différentes saisons. **Ce n'est plus le chargement annuel qui est pertinent, mais les chargements instantanés aux différents passages saisonniers.**

Il s'agit bien de gérer des états de végétation qui ne sont pas en équilibre en soi et qui ne demandent qu'à échapper à la maîtrise, pour évoluer dans un sens ou dans un autre en fonction des conditions pédoclimatiques et de l'histoire de leurs usages précédents. **C'est donc par une bonne connaissance des interactions entre ces dyna-**

miques végétales et celles qui sont induites par les animaux (choix des espèces et des organes pâturés, quantités consommées, restitutions, déplacements et piétinements, etc.), **qu'on apprendra à mieux gérer ces milieux, ces espaces**. Des savoirs et des savoir-faire existent pour cela chez les éleveurs et les bergers ; d'autres sont en cours de constitution chez les chercheurs (VERTÈS *et al.*, 2002 ; CRUZ *et al.*, 2003 ; DURU et HUBERT, 2003)... mais rentrent-ils bien dans les *item* désignés par les synthèses régionales, dont les 2 400 mesures sont la base des règlements pour encore de nombreuses années ?

Conclusion

Les prairies représentent bien un de ces objets hybrides comme nos sociétés savent en produire : il ne suffit pas d'en évoquer la diversité des fonctions si on ne prend pas en compte leur composante réglementaire instituée, qui en conditionne la mise en politique. Toute la science qui peut être produite sur la question n'est pas suffisante pour justifier la diversité des formes d'action possibles dans une situation où la composante politique en a fait un objet lourdement institutionnalisé.

Les politiques doivent toutefois davantage se donner les moyens d'incarner la figure de la prairie, en tant qu'objet produit des activités humaines, par le truchement des animaux, dans un environnement dynamique. Les cahiers des charges, de plus en plus précis avec la mise en place de la PHAE, engagent les pratiques sur des objectifs de conservation de la biodiversité, de lutte contre l'érosion, responsabilisant ainsi les éleveurs sur la production de biens communs, dits d'intérêt général. Mais il faut alors **se donner les moyens de définir, d'accompagner et d'évaluer sérieusement ces nouvelles fonctions identifiées**. Cela sous-entend de mieux prendre en compte la construction des accords collectifs qui conduisent à la proposition ou à l'interdiction de certaines pratiques, dans le cadre de dispositifs qui permettent le dialogue entre les professionnels, l'administration et les autres acteurs de la société civile, soucieux d'une production plus attentive aux consommateurs et aux questions d'environnement. La captation de l'environnement dans le cadre d'une politique agricole confinée et "l'inflation administrative"²¹ qui s'en suit - ainsi que l'illustrent les 2 400 mesures élémentaires départementales du PDRN, les difficultés à les contrôler et le coût (financier autant que social) de constitution de chaque dossier - ne risquent-elles pas de conduire à des réactions visant à simplifier et rationaliser la question ? Celle-ci est bien de **concevoir des mesures, qui restent "de masse"** dans leur forme d'allocation, **avec un esprit de concertation et de coordination** du type de celui qui avait été éprouvé lors de la mise en place des précédentes OLAE, en **en élargissant les domaines d'application**. Sinon, ne risque-t-on pas d'aboutir d'une part à un traitement social de l'élevage dans les zones difficiles, et d'autre part à des opérations de

21 : Pour reprendre l'expression de W.DEVRIES au dernier Congrès européen des herbages.

conservation de l'environnement, confiées à des opérateurs spécialisés, mobilisant les principes et les méthodes d'une ingénierie écologique sur des espaces sensibles, sortis du domaine de l'agriculture ? Le respect des précautions de base relèverait alors tout simplement du régime de l'éco-conditionnalité appliqué aux situations ordinaires.

Dans un monde de plus en plus interdépendant à l'échelle du globe, les incantations doivent laisser la place à un travail en profondeur, reconnaissant la légitimité et les savoirs de chaque catégorie d'acteurs concernés. Les chercheurs, comme les autres, sont interpellés pour y contribuer et aider à l'émergence de politiques publiques adaptées à la complexité de notre société et à la construction des nouveaux savoir-faire indispensables à leur mise en œuvre.

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

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGREIL C., DUNCAN P., MEURET M., OSTY P.L. (2002) : "Gérer la dynamique des prairies pour répondre aux préoccupations de conservation de la nature et de respect de l'environnement", *Fourrages*, 171, 277-284.
- ASCA (2003) : *Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural*, Partie sur "le soutien à l'agro-environnement", CNA-SEA, Paris.
- BÉRANGER C. (2002) : "La multifonctionnalité des prairies : les acquis et les interrogations du 19e Congrès européen des herbages", *Fourrages*, 171, 227-237.
- CRUZ P., DURU M., THEAU J.P., ANSQUER P. (2003) : "Déterminer la valeur d'usage des prairies permanentes. Une relecture simplifiée des communautés végétales", *FaçSade*, n°18, Inra, Grignon.
- DOBREMEZ L., JOSIEN E., MATHIEU A., RAPEY H. (2002) : "Comment concilier les contraintes économiques et environnementales dans des systèmes basés sur les prairies ?", *Fourrages*, 171, 285-295.
- DURU M., HUBERT B. (2003) : "Management of Grazing Systems from Decision and Biophysical Models to Principles for Action", *Agronomie*, 23: 689-703.
- HERVIEU B. (2002) : "La multifonctionnalité : un cadre conceptuel pour une nouvelle organisation de la recherche", *Fourrages*, 171, 219-226.
- MAGDA D., MEURET M., HAZARD L., AGREIL C. (2001) : "Répondre à une politique de conservation de la biodiversité. Le pâturage des brebis pour la maîtrise des landes à genêts", *FaçSade*, n°12, Inra, Versailles.
- MORMONT M. (2002) : "What does grassland represent ?", *Multi-function grasslands, Proc. 19th EGF Meeting*, La Rochelle, 867-873.
- STEYAERT P. (2001) : "Associer objectifs environnementaux et pratiques agricoles. Les mesures agri-environnementales à l'épreuve du terrain", *FaçSade*, n°9, Inra Versailles.
- VERTÈS F., LOISEAU P., SOUSSANA J.F. (2002) : "Conduite des prairies et conséquences sur les cycles biogéochimiques et la biodiversité", *Fourrages*, 171, 265-276.
- VIAUX P., BODET J.M. ET LE GALL A (1999): "Complémentarité herbe-cultures", *Fourrages*, 160 :345-348.

SUMMARY

Assessment of the Farm Environmental Measures concerning Grasslands. Pastures are at the centre of Public Actions

Grasslands have been concerned by environmental policies for about ten years. Three types of measures were applied in succession. The National Rural Development Programme (PDRN), assessed here halfway, gives food for some thoughts.

There are presently some 5 million ha grasslands under contracts, out of a total of 10 million recorded on the national territory. It has been possible to curb the decline in the total area of grasslands, uninterrupted since 1970. The measures adopted in succession, i.e. PMSEE (Prime au Maintien des Systèmes d'Élevage Extensifs = Premium for the maintenance of extensive livestock farming systems), CTE (Contrat Territorial d'Exploitation = Territorial Farm Contract), and PHAE (Prime Herbagère Agro-Environnementale = Farm environmental pasture premium) were either nationwide (PMSEE), or valid for a département ; they were applied at the field level or at the farm level. The trend was an ever finer adaptation to specific local or territorial conditions, leading to an extreme diversity of specifications. Grasslands constitute indeed the central object of these measures but their specific potential functions are hardly taken into account. It is indispensable to keep a watchful eye on the long-term effects of these measures. From an agricultural point of view, they tend to bolster up the specialization of soils, the hardest to till being reserved for grassland. Moreover, the year-round stocking rate becomes immaterial as regards the management of the ecological trends at work in grasslands.