

# Niveaux et modalités d'intégration de la biodiversité prairiale dans les politiques. Grille d'analyse et exemples européens

X. Poux

**La biodiversité prairiale est souvent appréhendée au niveau local ou régional, ce qui n'est pas suffisant. La question des politiques agricoles et environnementales influençant la biodiversité des prairies doit être abordée dans un large cadre d'analyse, resituant les problématiques locales dans un schéma d'ensemble européen.**

## RÉSUMÉ

*Les outils politiques influençant la gestion des prairies en lien avec la biodiversité doivent tenir compte 1) des synergies entre les différentes politiques communautaires, 2) des contextes agraires, 3) des contextes institutionnels et organisationnels en charge de la définition et de la mise en œuvre des politiques. L'analyse des contributions des différentes politiques, étayée par des comparaisons européennes, doit considérer les diverses composantes de la biodiversité prairiale, des données "structurelles" aux modalités de gestion "fine". L'intégration de la biodiversité dans les politiques porte alors sur les effets synergiques (ou antagonistes) que les différentes politiques ont sur les composantes de la biodiversité prairiale. La "co-construction" des politiques en faveur de la biodiversité prairiale ne concerne pas que l'échelon local, mais également la politique agricole communautaire dans son ensemble.*

## MOTS CLÉS

Biodiversité, développement agricole, étude économique, évolution, France, mesure agri-environnementale, politique agricole, système de production, Union européenne.

## KEY-WORDS

Agricultural development, agricultural policy, biodiversity, economic aspect, EU, evolution, farm environmental measures, France, production system.

## AUTEUR

AScA - RGTE, 8 rue Legouvé, F-75010 Paris ; xavier.poux@asca-net.com

# 1. L'intégration de la biodiversité prairiale dans les politiques : une problématique globale

## ■ La biodiversité prairiale : une question qui peut être considérée à l'échelle européenne

La contribution des prairies à la biodiversité liée à l'agriculture est éminente. Nombreuses sont les études et les recherches qui recensent et décrivent les systèmes pastoraux et prairiaux qui, dans leur diversité régionale, abritent des espèces végétales et animales plus ou moins remarquables, en fonction des modes de gestion (fertilisation, modalités de fauche...) mis en œuvre. Si les observations sont avant tout faites au niveau local (allant de la parcelle à la petite région agricole ou éco-géographique), ce constat a une portée générale, à l'échelon communautaire, comme en témoigne par exemple un ouvrage comme *"La nature de l'agriculture"* (IEEP, 1994). Plus globalement encore, on peut considérer que, **historiquement, la complémentarité entre les différents espaces prairiaux** - en tant que composante essentielle du *saltus* - **et les espaces cultivés est une spécificité de l'agriculture européenne** dans son ensemble, marque d'un **héritage du système de polyculture-élevage** omniprésent dans l'espace européen (MAZOYER et ROUDART, 1997). Même des régions qui semblent aujourd'hui dévolues aux grandes cultures ont connu dans un passé proche des systèmes prairiaux (landes, pelouses, prairies permanentes de vallée) dont les éventuelles reliques ont un intérêt patrimonial souvent avéré. La Brie et la Beauce, avec leurs "landes à moutons" en sont des exemples. *A contrario*, on fera valoir que de nombreux systèmes purement herbagers - cf. par exemple l'Auxois en Bourgogne ou les systèmes "Comté" du Haut-Doubs - intégraient, il n'y a pas si longtemps, des terres cultivées en rotation avec des prairies.

Le caractère universel du système de polyculture-élevage auquel sont associées les prairies ne signifie pas son homogénéité. Bien au contraire, la variété des contextes géographiques a entraîné des adaptations locales dans la gestion des systèmes de production et des espaces reposant sur une variété de races animales, de types de conduite des prairies. Historiquement, et ceci est encore largement valable aujourd'hui, **la biodiversité prairiale est avant tout liée à une diversité des systèmes agricoles qui intègrent des espaces prairiaux** dans leur fonctionnement.

## ■ Les enjeux locaux de la gestion des prairies en matière de biodiversité

Cette entrée en matière invite à considérer un premier constat, implicite dans notre propos. Il porte sur le fait que **la biodiversité associée aux systèmes prairiaux s'évalue de manière complexe**, selon plusieurs axes. Si la diversité floristique, que l'on appréciera à

l'échelle de la station et de la parcelle, est une composante essentielle de cette biodiversité, bien d'autres composantes sont à considérer. Les prairies jouent également un rôle dans la diversité faunistique - et en premier lieu ornithologique, mais pas uniquement - en intervenant à différents niveaux d'organisation, de la parcelle au paysage (dans un sens d'écologie du paysage)<sup>1</sup>. Les prairies peuvent également jouer un rôle significatif dans la biodiversité des cours d'eau si on considère ses nombreux avantages vis-à-vis du maïs ensilage avec lequel elle est souvent en compétition : moindre pollution, impact positif sur le régime hydrologique (Eurostat, 1999). Cette complexité débouche immédiatement sur celle des interventions de gestion en matière de ce que l'on pourra considérer comme des "systèmes de biodiversité prairiale" ; on retrouve ici des questions auxquelles sont confrontés beaucoup de gestionnaires agri-environnementaux intervenant au niveau local : quels indicateurs retenir ? quels niveaux d'intervention ? quels zonages ? quelles pratiques ? Dans le cadre de cet article, nous nous référerons à **deux niveaux** de biodiversité couramment admis dans le langage de gestion publique : la "**biodiversité ordinaire**" et la "**biodiversité remarquable**".

## ■ "Penser localement, agir globalement"

Un second constat peut également être fait en lien avec les outils - au sens de dispositifs politiques sur lesquels porte notre article - impliqués dans la gestion des prairies. Telle que nous l'avons appréhendée, à plusieurs échelles, l'ensemble des problématiques concernant la biodiversité prairiale prend une signification globale, à l'échelle européenne. Pour reprendre une terminologie empruntée à GODARD (1997), si les "espaces de problèmes" sont avant tout locaux - autrement dit, les lieux auxquels peuvent être observés et caractérisés les enjeux de biodiversité prairiale -, les "espaces de solutions" ont une forte dimension globale. Avec près de 10 millions d'ha en France et 51 millions d'ha en Europe (UE 15), **les surfaces toujours en herbe sont bien une problématique macro-économique et politique en lien avec le secteur de l'élevage** dans son ensemble. Ce rappel suggère que les mesures qui viennent spontanément à l'esprit quand on parle de gérer la biodiversité prairiale - à savoir les mesures agri-environnementales et les contrats d'objectifs Natura 2000 - sont loin d'être les seules concernées. La formule "penser globalement, agir localement" qui s'applique majoritairement en matière de gestion de la biodiversité prairiale (autrement dit, bien que la gestion des prairies dépende de considérants globaux, il faut agir avant tout localement), doit être complétée par son symétrique. On peut ainsi "penser localement et agir globalement" pour préserver la richesse biologique des prairies : les politiques qui affectent les équilibres macro-économiques au niveau européen sont alors également des outils de gestion des prairies. Le fait qu'il s'agisse d'outils indirects n'en réduit pas leur portée.

---

<sup>1</sup> : Cf. les synthèses régionales dans l'ouvrage de l'OCDE consacré à la biodiversité agricole (OCDE, 2003).

Au total, **il faut que les politiques prennent en compte plusieurs composantes qui déterminent la biodiversité prairiale** (OCDE, 2003) :

- la place même des prairies (autrement dit "l'enveloppe" macro-géographique de l'espace prairial) au niveau communautaire, qui affecte tout à la fois la biodiversité ordinaire et remarquable ;

- la structure paysagère dans laquelle s'inscrivent les différents espaces prairiaux ;

- la gestion "fine" des prairies au niveau local, à l'échelle de la parcelle et du paysage, qui affecte plus directement la biodiversité remarquable.

C'est en considérant ces niveaux de gestion que nous traiterons la question centrale du présent article, à savoir le rôle des politiques communautaires à l'interface agriculture et environnement dans la gestion de la biodiversité des prairies. Entre le "macro" et le local, un niveau d'analyse intermédiaire peut être mobilisé, qui est celui des grandes régions agricoles telles que les zones de montagne humide, les zones dites "intermédiaires", etc.

Le traitement de la question se fera essentiellement en considérant la situation française et en apportant des éclairages complémentaires sur le plan communautaire. Nous aborderons successivement les politiques qui déterminent la gestion des prairies aux trois niveaux introduits précédemment : le niveau macro-économique, le niveau régional et le niveau local. Cette analyse se fera au regard du passé et des enjeux présents, tels qu'ils ressortent des accords de Luxembourg de juin 2003. Nous proposerons ensuite une analyse des relations entre ces trois niveaux pour déboucher sur notre conclusion : il faut considérer la gestion de la biodiversité prairiale dans un cadre politique cohérent. Cette approche est à la fois possible et pertinente dans la perspective de la défense du "modèle agricole européen" invoqué dans l'orientation de l'ensemble de la politique agricole commune.

## **2. La place des prairies dans l'espace communautaire : le poids du "premier pilier" de la PAC**

### **■ Le premier pilier de la PAC est une politique déterminante dans la gestion des prairies**

Il est clair que le premier niveau de gestion de la biodiversité prairiale porte sur l'existence même des prairies. Pour reprendre un concept proposé par L. MERMET (1992), toutes les politiques qui déterminent la place des prairies dans l'espace agricole communautaire peuvent être considérées comme **des politiques de gestion effective des prairies, indépendamment de leurs finalités** (gestion des marchés en particulier). Autrement dit, conformément au cadrage retenu dans le présent article, on ne saurait limiter les outils de gestion des

prairies aux seules politiques qui intègrent explicitement cette question et qui constituent, selon le même auteur, les politiques de gestion intentionnelle (comme par exemple les mesures agri-environnementales). C'est une telle approche qui avait présidé, par exemple, à l'évaluation de la politique en matière de zones humides, dans laquelle les prairies ont une part essentielle de ces habitats en France (ASCA, 1994). On retrouve ainsi dans cette évaluation beaucoup d'analyses qui peuvent être appliquées à notre objet, à savoir que la PAC (Politique Agricole Commune) dans son ensemble, et plus particulièrement le "premier pilier" relatif à la gestion des marchés de produits, détermine la place des prairies dans l'espace agricole européen, et par là même le maintien d'une biodiversité remarquable ou, plus encore, ordinaire. Les dispositifs de gestion des marchés s'appliquant globalement de la même manière à l'ensemble des pays membres de l'Union Européenne, les effets sont à rechercher au niveau de la régulation macro-économique, relatifs aux grands équilibres entre secteurs de production (POUX, 2001).

### ■ Les effets des OCM "herbivores" : un soutien global aux prairies

Partant du fait que les prairies sont déterminées par l'existence d'herbivores, plusieurs analyses considèrent prioritairement les effets environnementaux des organisations communes de marchés (OCM) de la PAC - au moins jusqu'à la réforme de 2003 - relatives aux bovins (OCM lait et viande) et aux ovins (BALDOCK *et al.*, 2002). Depuis plusieurs décennies, et en particulier dès la réforme de 1992, plusieurs règles affectent la place des prairies dans l'espace agricole européen. Là encore, différents niveaux d'analyse peuvent être considérés. Le premier porte sur le **soutien global aux secteurs d'élevage bovin, dont la situation économique est caractérisée sur le long terme par une baisse tendancielle du prix des produits**. À ce titre, la part des aides affectées aux OCM herbivores est à juste titre considérée comme une variable clé dans la gestion des prairies, *via* le soutien au revenu des éleveurs herbagers - qui atteint en moyenne 84% du revenu pour l'ensemble des OTEX herbivores et jusqu'à 125% des exploitations bovins viande (d'après le RICA 2000 en France). En France, la politique récente est d'ailleurs marquée par un rééquilibrage des aides au profit des régions d'élevage bovin herbager (Massif central, Pyrénées, Alpes...) entre 1991 et 2001 passant, en particulier, par des niveaux d'aides à l'hectare plus élevés pour ces mêmes régions (Agreste, 2003). Plusieurs modèles économiques d'équilibre général considèrent ainsi les effets en termes d'occupation du territoire national ou communautaire qui résultent de différentes hypothèses d'attribution des aides dans le cadre des OCM. Dans le même ordre d'idées, **la politique des quotas laitiers, avec les différentes déclinaisons entre Etats membres, peut être analysée sous l'angle de sa contribution au maintien de systèmes d'élevage herbagers entre régions**. La France, du fait d'une gestion très territorialisée des quotas, a finalement limité les mouvements de production d'une région à l'autre et a pu globalement préserver l'équilibre relatif, sinon absolu, des surfaces en prairies entre régions et départements (BOURGOIS et DESRIER, 2002).

À un niveau plus fin, différentes règles ont été successivement introduites dans les OCM qui ont un impact plus direct sur la gestion des prairies dans une optique de biodiversité ordinaire. Les plus significatives portent sur **les critères de chargement** qui président au versement des aides. Les niveaux retenus - entre 1,4 et 2 UGB/ha suivant les régimes - ont souvent été analysés comme étant finalement peu contraignants et prenant en compte les situations régionales. Il est probable que des critères favorisant davantage les formes d'élevage extensif (c.a.d. des seuils plus bas) auraient pu avoir des impacts significatifs sur la place des prairies et sur leur gestion globale. Mais on peut également faire valoir que ces seuils ont pu jouer le rôle de "garde-fous" et ont pu, dans les zones d'élevage dites "intermédiaires" dans lesquelles les prairies sont en équilibre avec les terres arables, conduire à des stratégies de maintien de prairies extensives.

Au total, bien que l'orientation "prairies", et plus particulièrement en faveur des prairies extensives, puisse sans doute être davantage affirmée, on peut considérer que les OCM herbivores contribuent dans leur ensemble au maintien de surfaces en prairies et qu'ils apparaissent comme un outil permettant de remplir les conditions "de base", nécessaires sinon suffisantes, dans la gestion de la biodiversité prairiale. Ces considérants sont incontestablement présents dans le débat politique relatif à l'opportunité du maintien du couplage des aides aux vaches allaitantes dans la présente réforme de la PAC.

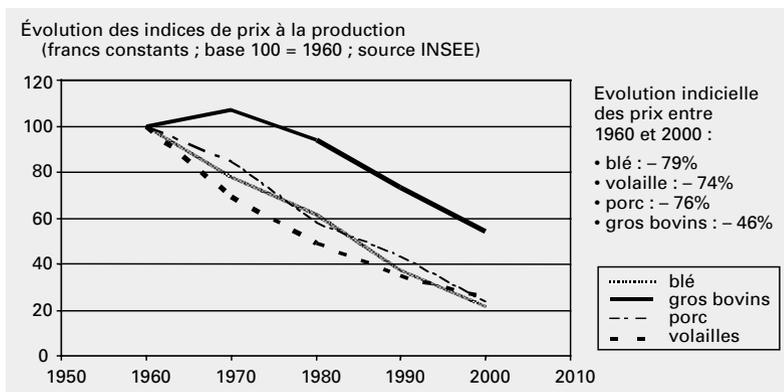
## ■ Les OCM "grandes cultures" : des effets indirects majeurs

**Paradoxalement**, alors qu'elles ne concernent pas directement les herbivores, **ce sont sans doute les OCM "grandes cultures"** - céréales et oléoprotéagineux (COP) - **qui ont les effets indirects les plus significatifs sur la part des prairies dans l'agriculture communautaire.**

La **compétition inégale entre les primes** liées à la surface en grandes cultures (primes SCOP) et les aides à la surface en matière d'élevage a largement été critiquée, et elle a **en grande partie légitimé le découplage des aides** adopté dans la réforme de la PAC de juin 2003 (Anonyme, 2003). À cet égard, les garanties qui semblaient être offertes depuis 1992 pour préserver les surfaces en prairies permanentes - ces dernières ne pouvant être intégrées dans la surface en SCOP - ont été contournées par toute une série de stratégies qui se sont engouffrées dans les failles du dispositif de définition des règles et de contrôle. Ce qui s'est passé en 1992, à savoir une surestimation des prairies temporaires aux dépens des surfaces en prairies permanentes (voire leur retournement, avec des effets néfastes en termes de biodiversité), pourrait bien se produire à nouveau pour la détermination des surfaces de référence (de 2000 à 2002). Cette dynamique concerne surtout les régions "intermédiaires", dans lesquelles l'équilibre entre prairies et cultures est le plus fragile. Cette géographie est d'autant plus problématique qu'elle s'applique dans des régions - Lorraine, Bourgogne, Aquitaine ou Midi-Pyrénées - dans lesquelles les enjeux de maintien d'espaces prairiaux sont sans doute plus déterminants pour

FIGURE 1 : **Évolution relative des prix des viandes rouges (bœuf) et blanches (porc) depuis 1960.**

FIGURE 1 : **Relative changes in the prices for beef and pork from 1960 onwards.**



la biodiversité ordinaire et remarquable (du fait que les espaces prairiaux "marginiaux" sont généralement les premiers abandonnés) que dans d'autres où la prairie n'est plus présente - grand Bassin parisien - ou globalement peu menacée par les règles sur les aides SCOP du fait d'une "vocation herbagère" ancienne (montagnes humides par exemple).

Mais c'est sans doute le cœur même de l'OCM céréales et grandes cultures qui affecte le plus fondamentalement la part des prairies, par **un processus indirect** que nous pouvons caractériser sous le terme de "**céréalisation**" (POUX, 2002). Ce processus trouve son origine dans la compétition, pour le consommateur, entre les viandes blanches et rouges : à des déterminants liés à l'évolution des critères diététiques en faveur de la viande blanche, se combinent d'autres liés à l'évolution des prix entre les deux types de viandes, que la figure 1 rappelle.

Sur le moyen terme, la part du revenu alloué à la consommation alimentaire baissant, les consommateurs se tournent de plus en plus vers les viandes blanches aux dépens des viandes rouges, pour une "fonction alimentaire" (avoir un plat de viande au repas) comparable. Les conséquences d'un tel comportement sont immédiates sur la place des prairies dans l'espace agricole, compte tenu du fait que les viandes rouges sont consommatrices d'herbe et les blanches de céréales et de compléments protéiques (tourteaux principalement). **La compétition entre les filières déplace ainsi l'équilibre entre la part des prairies et des fourrages d'un côté et celle des céréales et des oléoprotéagineux** (dont beaucoup sont importés depuis le *Dillon Round* de 1962 ; BLANCHET *et al.*, 1999), ce que résume la figure 2.

On se convaincra de la portée de l'analyse en considérant que, directement ou indirectement, ce sont les 3/4 de la Surface Agricole Utile (SAU) européenne qui sont consacrés à l'alimentation animale dont près des 2/3 des surfaces en céréales. Le **lien entre le prix des céréales et celui des viandes blanches** ressort par ailleurs du parallélisme des courbes du prix du blé et de celles du porc et des volailles de la figure 1. La compétition entre les viandes blanches et rouges apparaît également dans ce même graphique, si l'on considère la convergence des prix depuis 1980.

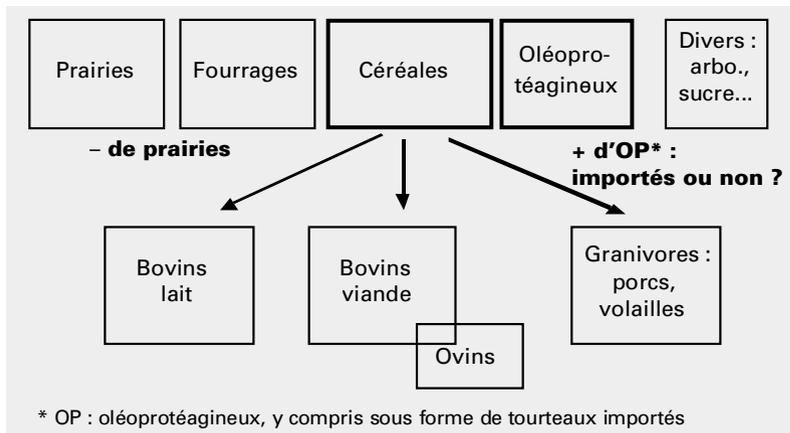


FIGURE 2 : Le processus de "céréalisation" de l'élevage.

FIGURE 2 : The growing role of cereals in animal farming.

Beaucoup de facteurs interviennent dans ce processus de céréalisation que nous évoquons ici à grands traits pour simplifier (il faudrait également tenir compte de l'évolution de l'élevage laitier). En premier lieu, on rappellera le rôle des facteurs technologiques. Sur le long terme, il est ainsi clair que les gains de productivité du travail ont été beaucoup plus marqués tout au long de la chaîne : céréales ⇒ viandes blanches, que dans celle : herbe ⇒ viandes rouges.

Mais **la PAC a amplifié ce processus technico-économique par une série de mesures relatives aux céréales**. La part croissante du budget alloué aux céréales s'explique par la nécessité de contrebalancer les effets d'une surproduction structurelle pourtant dénoncée dès les années 60 par le commissaire européen Sicco MANSOLDT. Sans faire de l'archéologie de la PAC, en remontant aux années 70-80, on fera valoir qu'un des effets les plus nets des réformes de la PAC de 1992 et 1999 fut la baisse des prix d'intervention des céréales pour augmenter leur compétitivité interne en Europe, dans le secteur de l'alimentation animale. Les effets ont été significatifs, si l'on en juge par la figure 3 reprise d'une étude APCA (2002).

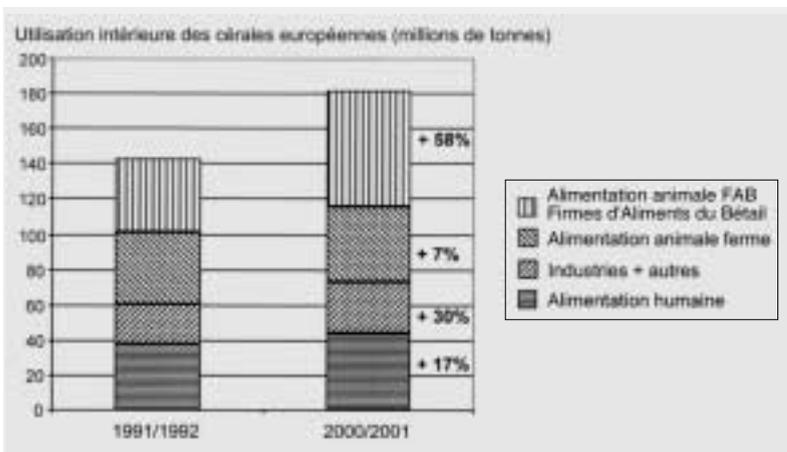


FIGURE 3 : Évolution de l'utilisation intracommunautaire de céréales sur la période 1992-2000 (APCA, 2002)(FAB : Fabrication d'Aliments du Bétail).

FIGURE 3 : Changes in the utilization of cereals in the European community from 1992 to 2000 (APCA, 2002).

**La réforme de juin 2003, résultant des accords de Luxembourg, ne semble pas de nature à fondamentalement modifier cette dynamique de céréalisation.** Alors que la nature des gains de productivité technologiques demeure globalement inchangée (progrès génétiques dans les cultures et les animaux à cycle court, mécanisation et automatisation des tâches), le maintien de prix d'intervention bas et le choix probable d'un découplage sur les références historiques globalement favorables aux régions de grandes cultures (ramenées à l'actif agricole) devraient continuer de jouer dans le même sens que par les années passées.

### ■ Au total : une PAC ambivalente vis-à-vis des prairies, mais globalement problématique à leur égard

De la rapide analyse qui précède, on retiendra le caractère ambivalent de la PAC quant à la conservation des prairies dans l'agriculture européenne. D'un côté, plusieurs mesures favorables<sup>2</sup> et des gardes-fous<sup>3</sup> sont de nature à protéger les prairies et à leur conserver une place dans l'agriculture européenne, avec des visées de maintien d'une biodiversité ordinaire. Mais, d'un autre côté, la politique générale en matière de céréales est sans doute un fait majeur dans la céréalisation de l'élevage européen qui agit comme une lame de fond sur l'érosion tendancielle des surfaces en prairies qui affecte l'ensemble des pays de l'Union Européenne (Eurostat, 1999). Cette analyse macro-économique apparaît cohérente avec les difficultés rencontrées par beaucoup de gestionnaires sur le terrain lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures locales de gestion environnementale des prairies qui vont contre beaucoup de tendances lourdes de ce contexte, qu'il s'agisse de lutter contre la déprise (par recul des formes d'élevage moins compétitives) ou l'intensification.

On pourra considérer que les outils de gestion des marchés - dont le futur découplage est l'avatar récent - sont hors de propos par rapport à la problématique qui nous concerne ici et agissent sur un niveau contextuel. Finalement, peut-on réellement justifier d'une orientation globale du premier pilier au nom d'une problématique de biodiversité prairiale ? **Les outils de gestion des marchés ont une finalité de marchés et non d'environnement**, et ce serait leur faire un mauvais procès que de les juger sur un objectif qu'ils n'ont pas.

Nous reviendrons en conclusion sur une autre vision possible, qui considère qu'un renversement de perspective est défendable au regard des objectifs mêmes de la politique agricole commune, que l'on pourra justifier en interne (au sein de l'Europe élargie) et en externe (l'Organisation Mondiale du Commerce). Dans cette perspective, la biodiversité prairiale serait un indicateur permettant de mieux définir les modalités de gestion des marchés agricoles.

---

2 : Comme le soutien global aux élevages bovins et ovins avec des critères de chargement jouant dans le sens d'un soutien aux élevages extensifs.

3 : Comme l'interdiction d'inclure les prairies permanentes dans les SCOP.

### 3. Des outils politiques de régulation régionale

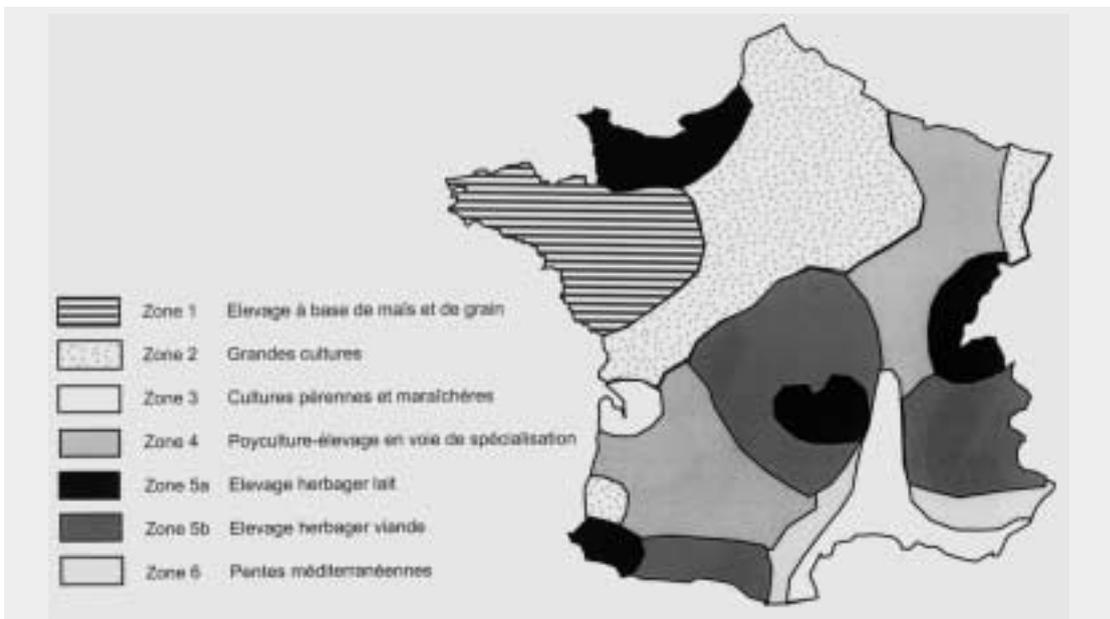
#### ■ Un niveau intermédiaire de régulation entre le marché communautaire et les territoires locaux

Entre le niveau local - celui de l'exploitation et du territoire - et le niveau macro-économique européen que nous venons d'évoquer, il existe toute une série d'outils politiques qui interviennent dans ce qu'on pourrait appeler le "pilotage inter-régional" de l'agriculture. Nous entendons par là les mesures qui jouent sur des orientations qui s'expriment au niveau de grands ensembles géographiques tels que les grandes régions agraires françaises : grand Bassin parisien, montagne humide, etc. La carte de la figure 4, reprise de l'évaluation nationale des mesures agri-environnementales (AScA, 2003a), permet de mieux visualiser la nature de ces espaces et les enjeux agri-environnementaux qui peuvent y être associés.

Une telle construction repose sur l'hypothèse qu'**au niveau des grandes régions agraires, on peut procéder en une simplification et une agrégation des problématiques agri-environnementales**. Dans le cas français, on voit que les systèmes agricoles intégrant des prairies ont une place significative en termes d'occupation de l'espace et en matière de biodiversité ordinaire<sup>4</sup>. Les politiques qui jouent à un

FIGURE 4 : Un zonage agri-environnemental de la France par région agraire (AScA, 2003a).

FIGURE 4 : *Farm environmental zoning of the various agrarian regions in France (AScA, 2003a).*



<sup>4</sup> : La biodiversité remarquable ne pouvant être représentée sur une telle carte, les étoiles rappellent l'existence de tels sites, souvent de taille réduite.

niveau régional sont nombreuses. Elles ont en commun d'introduire des critères d'éligibilité régionalisés.

## ■ Une panoplie d'instruments politiques régionalisés au sein du premier pilier de la PAC

En premier lieu, on fera valoir que **plusieurs dispositions des organisations communes de marché** que nous avons abordées au niveau communautaire **ont une portée régionale forte**. Les limites de chargement dans l'OCM viande bovine, par exemple, comportent une forte dimension régionale et c'est d'ailleurs un exercice administratif et de recherche courant que de simuler les conséquences régionales en termes de redistribution des aides de tel ou tel niveau de chargement. Dans le cadre des OCM céréales et oléoprotéagineux d'avant 2003, les "plans de régionalisation" (niveau d'attribution des primes en fonction du type de céréales - maïs ou autres céréales - et/ou du caractère irrigué des cultures) constituent un autre levier d'allocation régionale des aides.

On soulignera ici que **les possibles transferts entre départements et régions dans l'allocation des primes SCOP ont joué un rôle dans l'évolution des assolements régionaux** et la place relative des prairies dans ces derniers. Contrairement à la vision qui considérait que les réformes de la PAC de 1992 et 1999 figeraient les assolements départementaux, et en particulier les prairies permanentes (les terres en Surface Toujours en Herbe (STH) étant non éligibles pour les primes SCOP), des transferts ont pu se faire entre zones, **conduisant au retournement de prairies permanentes**. Ainsi, les données TER-UTI entre 1992 et 2000 montrent que le recul de la SAU de 670 000 ha s'est fait principalement au détriment des prairies permanentes (- 429 000 ha) et au profit des terrains artificialisés non agricoles (parkings, routes, terrains bâtis pris sur la SAU : + 258 000 ha). Dans le même temps, les terres arables restent globalement stables, et en particulier celles en SCOP (Agreste, 2001), alors que les taux d'artificialisation des sols sont les plus élevés, précisément là où ces cultures sont présentes et peu dans les zones de prairies permanentes. Ces données sont compatibles avec une agrégation des aides SCOP au niveau national (le règlement communautaire fixant les enveloppes par Etat membre) qui a fait qu'un hectare de blé transformé en parking dans un lieu soit transféré ailleurs, au détriment d'une prairie permanente. Bien que le mécanisme administratif selon lequel ces transferts ont été possibles soit difficile à démontrer finement, on peut faire l'hypothèse - si l'on en juge d'après les chiffres nationaux - que c'est probablement ainsi que des hectares de prairies du Marais poitevin ont pu être convertis en maïs sur la dernière décennie. On conçoit que cette gestion de la régionalisation des aides fût un outil majeur en termes d'évolution des prairies et que les options futures prises pour le découplage conditionneront l'avenir des prairies.

## ■ L'éco-conditionnalité : un rôle potentiel majeur... mais qui reste soumis à de nombreuses incertitudes

La réforme de la PAC de 2003 renforce le rôle de l'éco-conditionnalité dans les OCM qui, depuis 1992, n'était qu'optionnel. On peut la rattacher à une politique de pilotage régional dans le sens où, bien que la responsabilité de l'éco-conditionnalité soit formellement individuelle (c'est l'exploitation à titre individuel qui est visée par l'éventuelle sanction), il est probable que les critères retenus pour définir cette approche ont et auront une portée régionale et orienteront des systèmes agraires régionaux.

Dans la période précédente (1999-2003), plusieurs Etats membres avaient introduit des mesures éco-conditionnelles, reflétant les approches nationales. Au sein de cet ensemble, seuls certains Etats avaient intégré une problématique "élevage" en fixant des conditions sur la gestion des prairies ; il s'agit de la Finlande, de l'Irlande et du Royaume-Uni (règles de chargement visant à réduire les risques de sur- ou sous-pâturage) (IEEP, 2000). D'autres Etats membres ont davantage axé l'éco-conditionnalité en matière d'élevage sur la bonne gestion des effluents (Danemark, Pays-Bas, Italie).

L'approche retenue lors des accords de Luxembourg repose essentiellement sur **une éco-conditionnalité réglementaire et communautaire** (annexe III du "règlement horizontal"), qui peut être complétée par des mesures spécifiques concernant l'entretien des sols et des paysages (annexe IV du règlement). En ce qui concerne cette nouvelle conditionnalité (plus large que la seule éco-conditionnalité), à venir à partir de 2005, on fera valoir qu'il s'agit encore d'**une politique largement ouverte et en voie de définition** au moment où ces lignes sont écrites. Les principales inconnues portent sur la manière dont les mesures réglementaires seront suivies et contrôlées et sur le rôle que jouera l'annexe IV. Si l'on analyse l'éco-conditionnalité **sous l'angle plus particulier de la biodiversité prairiale, il semble clair que ce sont davantage les directives "oiseaux" et "habitats" que les directives "nitrates", "eaux souterraines" et "épandage" qui seront les plus significatives** (pour ne parler que des cinq directives environnementales de référence dans l'annexe III). Si l'on se réfère à la philosophie dominante en matière de mode d'action politique telle qu'elle est défendue par la Commission Européenne, l'éco-conditionnalité est un outil destiné à limiter les cas extrêmes : dans le cas de la biodiversité prairiale, cela signifierait essentiellement une clause de non-destruction des prairies dans les sites Natura 2000 permettant la gestion de la biodiversité ordinaire, les modalités d'intervention plus fines étant dévolues à d'autres outils, et principalement les mesures agri-environnementales.

On fera valoir que la Suisse a adopté une approche plus ambitieuse de l'éco-conditionnalité - en particulier en ce qui concerne les prairies - en conditionnant le versement des aides à des modalités de gestion des prairies et du pâturage conduisant à de réelles aménités en termes de biodiversité : apports d'azote proscrits ou limités (selon les types de prairies), pratiques de fauche favorisant le nombre d'espèces présentes, maintien ou introduction d'éléments boisés isolés... (SRVA, 2001).

## ■ L'ICHN : un outil de pilotage aux effets significatifs mais peu ciblés

L'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN) constitue **une politique majeure dans notre problématique**. Ses objectifs ont ainsi une forte liaison avec la problématique qui nous concerne, en visant le maintien des actifs en zones défavorisées et la préservation des paysages et l'entretien de l'espace. Les principaux principes d'action de cette mesure sont :

- Le versement d'aides aux exploitations situées dans différentes catégories de zones défavorisées dites "simples" (ZDS), des zones de piémont (ZP), de montagne (ZM) et de haute montagne (ZHM). Il s'agit d'une politique d'envergure puisque l'ensemble des zones défavorisées (ZD) représente 44% de la SAU nationale. L'ICHN a connu en 2001 un réaménagement majeur avec le passage d'une aide à l'UGB à une aide par hectare ainsi qu'une révision des zonages en ZDS. Globalement, les critères de changement ont été tels que cette réorientation n'a pas réellement modifié le dispositif dans son ensemble (Tertia Consultants *et al.*, 2003), le mode de versement des primes par ha convergeant avec celui des primes à l'UGB.

- Des critères d'éligibilité combinant des critères d'orientation des productions (essentiellement des élevages herbivores "traditionnels" et des cultures méditerranéennes), de dimension (minimum 3 ha) et de revenu. Ces critères reviennent à centrer la politique, en France, sur les zones en prairies qui peuvent représenter jusqu'à 90% de la SAU des ZHM et 46% de l'ensemble des ZD (contre 30% de l'ensemble de la SAU nationale et seulement 17% de la SAU hors ZD). C'est au total un peu plus des 2/3 de la STH nationale qui se trouve concentrée dans les ZD.

- Le conditionnement de l'attribution des aides à des bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH), qui se résument à des critères de chargement jugés peu contraignants (seulement 1% des éleveurs dépassant les 2 UGB/ha retenus comme limite maximale).

- Une mise en œuvre simplifiée pour l'éleveur, minimisant les contraintes administratives.

À l'instar de l'OCM "bovine", **l'ICHN peut être considérée comme une mesure structurant le secteur de l'élevage dans son ensemble**, avec 1/3 du montant total du RDR. Globalement, elle est reconnue comme **contribuant significativement au maintien des élevages traditionnels et, par là, à celui des surfaces en prairies et de la biodiversité ordinaire** (STH) (VÉRON et DOBREMEZ, 2003). Globalement, les surfaces en prairies régressent moins, voire augmentent, dans les diverses ZD comparées aux zones de plaine (cf. figure 5). Ces résultats suggèrent par ailleurs que l'évolution globale de la SAU nationale rappelée plus haut est à interpréter dans un schéma d'évolution spatiale duale : les ZD conservent globalement leur STH alors que les terres arables se concentrent dans les zones de plaine, aux dépens des prairies.

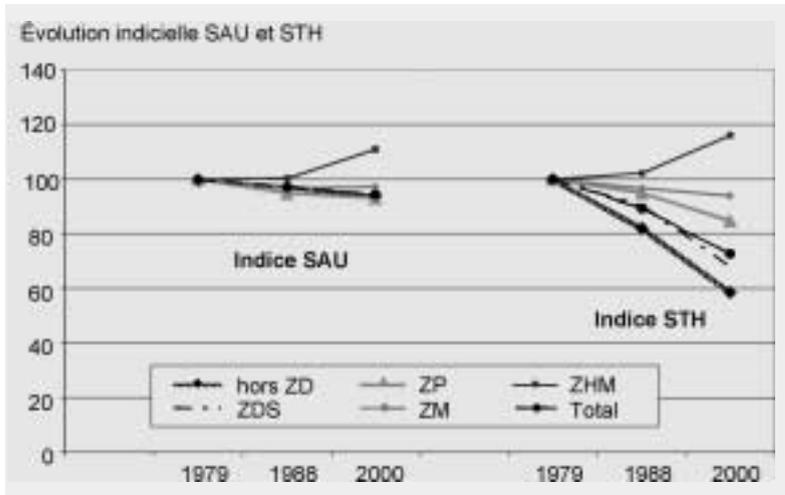


FIGURE 5 : Evolution relative de la SAU et des STH entre zones défavorisées et non défavorisées en France (réalisation X. Poux ; sources : RGA, repris de Tertia Consultants et al., 2003).

FIGURE 5 : *Relative changes in useable agricultural area (SAU) and in area under permanent grass (STH) in disadvantaged and advantaged zones in France* (by X. Poux ; source : RGA and Tertia Consultants et al., 2003).

Notre propos n'est pas ici de nous livrer à une évaluation de l'ICHN (dans ce cas, se reporter à l'étude récente en la matière de Tertia Consultants et al., 2003). Nous nous concentrerons ici sur l'idée que **cette mesure constitue effectivement un outil de gestion majeur en matière de biodiversité prairiale, comportant une forte subsidiarité**. Les Etats membres ont ainsi des marges de manœuvre en ce qui concerne les critères de zonage<sup>5</sup> - en respectant des lignes directrices communautaires -, les critères d'éligibilité des bénéficiaires, la répartition relative des niveaux de primes entre types de ZD ainsi que les critères environnementaux (BPAH). Ces marges de manœuvre conduisent à des résultats contrastés en ce qui concerne **deux "niveaux de réglage" de la mesure** :

- Un niveau de réglage "global", qui fixe les grandes orientations en termes de systèmes de production visés (et notamment la part des herbivores) et les zones considérées (par la part des prairies dans les critères d'éligibilité). Entre pays, l'intensité du support est également extrêmement variable comme le montre le tableau 1 : suivant le montant des aides, l'ICHN peut crédiblement jouer un rôle d'orientation à l'échelle macro-économique ou, plus modestement, jouer un rôle d'appoint dans le revenu (CEAS, 2003). À cette aune<sup>6</sup>, il ressort que les pays méditerranéens (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) sont plutôt dans la deuxième approche alors que les pays du nord (y compris la France), globalement plus riches, consacrent un budget significatif par exploitation.

- Un niveau de réglage plus "fin", en particulier *via* les bonnes pratiques agricoles habituelles. Une étude sur la comparaison de ces bonnes pratiques dans 5 pays de l'UE - France, Allemagne, Suède, Émilie-Romagne (Italie), Royaume-Uni - montre que seul ce dernier

5 : Ce qui a pu conduire à 32 révisions de zonages entre 1975 et 1999.

6 : Et sur la base des dernières données comparatives disponibles au niveau européen qui remontent à 1997 (CEAS, 2003).

TABLEAU 1 : Variabilité de la mise en œuvre des ICHN entre Etats membres (source : État de l'agriculture de l'UE et CEAS).

TABLE 1 : *Variation in the implementation of ICHN (Compensatory Payments for Natural Handicaps, a farm environmental measure) among the member states (source : agricultural statistics of the E.U. and CEAS).*

	Aide moyenne / exploitation (ECU, 1997, sauf Italie : 1995)	Aide moyenne / UGB (ECU, 1997, sauf Italie : 1995)
Belgique	1 330	84
Danemark	-	-
Allemagne	2 272	97
Grèce	591	60
Espagne	413	30
France	2 673	79
Irlande	1 338	81
Italie	342	27
Luxembourg	6 141	140
Pays-Bas	1 130	107
Autriche	1 813	116
Portugal	366	25
Finlande	3 865	168
Suède	2 842	107
Royaume-Uni	2 754	52
<b>Moyenne UE</b>	<b>1 549</b>	<b>74</b>

pays<sup>7</sup> a adopté un tel outil de réglage dans les ICHN (AScA, 2003b). Il repose sur des indicateurs de surpâturage constaté, avec une grille d'évaluation sur le terrain en fonction d'indices de piétinement, de degré de couverture du sol et d'état du sol. Cet indicateur est jugé plus pertinent que le seul chargement par les autorités agri-environnementales (qui s'en servent essentiellement pour éviter les cas extrêmes de concentration de troupeaux). On retrouve ici une des conclusions de l'évaluation française de l'ICHN (*op. cit.*), selon laquelle le chargement moyen pouvait cacher des disparités de gestion des parcelles parfois non optimales pour la biodiversité.

## ■ Des outils d'orientation structurants à l'échelle régionale : les politiques de développement agricole

Enfin, une dernière série d'outils intervient dans la gestion prairiale au niveau inter-régional, lesquels portent sur ce qu'on peut regrouper sous le label de développement agricole. Ces politiques forment **un ensemble varié au sein du deuxième pilier de la PAC**, et intègrent les aides à l'équipement des exploitations (plans d'amélioration matérielle, PAM), celles à l'installation des jeunes agriculteurs. On peut y adjoindre les politiques de développement régional (objectifs 1 et 2) financées par le FEOGA. Les initiatives Leader+ viennent compléter les dispositifs.

Il n'est pas possible dans le cadre de cet article de détailler ces politiques, et l'on se contentera ici d'en retenir les grands principes en ce qui nous concerne. La première idée que l'on peut faire valoir est que, dans le cas français, **les exploitations à orientation herbivores (lait, viande, ovins) sont très concernées par ces politiques** : la représentation des OTEX herbivores est proportionnellement plus forte chez les bénéficiaires des deux mesures phares (en France) que sont

7 : L'Irlande ayant adopté une approche similaire.

les PAM et la politique jeunes agriculteurs, que dans l'ensemble de la population agricole (AScA, 2001). Ce constat permet de considérer que ces politiques de développement agricole régionales et départementales sont, pour beaucoup, aussi des politiques d'élevage. Si on les interprète dans cette perspective, on peut proposer l'analyse suivante :

– **Les critères environnementaux ne sont pas présents dans le pilotage des mesures**, malgré un affichage politique au niveau communautaire dans ce sens. Ce constat semble avoir une portée européenne : dans les pays où de telles mesures sont mises en œuvre<sup>8</sup>, ceux qui orientent l'aide à l'investissement dans une optique environnementale sont rares - il s'agit des Pays-Bas et du Royaume-Uni - et consacrent de toute manière une fraction limitée du budget total du deuxième pilier à cette politique (CEAS, 2003).

– Globalement, les politiques d'aides à l'investissement et d'installation de jeunes agriculteurs **conduisent à une certaine intensification** économique et technique qui, si elle conserve d'un côté des systèmes de production avec des herbivores, n'est probablement pas favorable à une gestion des prairies conduisant à une biodiversité élevée. Ces constats sont bien entendu à nuancer selon les régions et les aires géographiques concernées, et l'on retrouvera des dynamiques que l'on peut interpréter à l'aide de la carte donnée plus haut. **Ces mesures confortent la place des prairies dans les régions herbagères alors qu'elles accompagnent un processus de développement globalement défavorable à ces dernières dans les régions intermédiaires et céréalières.**

#### 4. Un niveau de pilotage local qui est essentiellement le fait des mesures agri-environnementales

Le pilotage local est pour beaucoup le fait des mesures agri-environnementales. La biodiversité prairiale est, dans ce cadre, un thème d'intervention central. Nous ne développerons pas dans cet article les enjeux de mise en œuvre locale, qui ont fait l'objet de nombreux travaux (BILLAUD, 2002 ; AFPP, 2003).

L'analyse des MAE dans l'optique d'une comparaison nationale (voir par exemple DELAQUAIZE, 2003, et ASca, 2003b) permet de souligner **les différences d'approches entre Etats membres**. Sans entrer dans une comparaison systématique, on prendra la mesure des options envisageables en comparant la France et l'Angleterre sur la question. Dans le **cas français**, les prairies sont un élément central du dispositif national et font l'objet d'un grand nombre de déclinaisons dans un "menu" de mesures particulièrement riche allant de la "prime

---

<sup>8</sup> : On rappellera que l'équilibre des mesures au sein du deuxième pilier est laissé à l'appréciation des Etats membres. La France est l'un des pays qui, avec l'Espagne et la Belgique, affecte relativement plus de budget aux mesures de développement qu'aux ICHN. Ces dernières sont très majoritaires (au-dessus de 80% des dépenses dans la plupart des Etats membres, avec des maximales au Royaume-Uni, en Irlande, en Autriche et aux Pays-Bas).

à l'herbe" à des mesures de gestion plus fines telles les pratiques de fauche adaptées au maintien de telle espèce d'oiseau. Sur la période 2000-2002, les réalisations s'expliquent pour beaucoup par des choix de mesures minimisant les changements de pratiques, le pilotage départemental (CDOA...) dans le sens d'un zonage environnemental fort n'étant pas la règle. Il en a résulté une pertinence des mesures variable selon les cas, avec globalement une prise en compte de la biodiversité prairiale ordinaire<sup>9</sup> sans doute plus significative que la biodiversité remarquable et/ou très localisée (AScA, 2003a).

Dans le **cas britannique**, les mesures agri-environnementales sont beaucoup plus restreintes et le dispositif repose essentiellement sur une mesure générale qui est le maintien de l'agriculture biologique et des mesures intégrées dans le *Countryside Stewardship Scheme*, reposant en grande partie sur des mesures en faveur de la biodiversité et du paysage à l'échelle de zones spécifiques (*Environmental Sensitive Areas*) dont la logique de mise en œuvre s'apparente aux opérations locales agri-environnementales. **L'approche est ici symétrique du cas français avec un ciblage qui précède et structure la conception des mesures proposées.**

## 5. Une nécessaire prise en compte de l'ensemble des politiques influençant la gestion des prairies

### ■ Un schéma d'ensemble

Cet aperçu d'ensemble des politiques influençant la gestion des prairies en lien avec la biodiversité fait ressortir **la diversité des niveaux d'action en présence, qu'il s'agisse des politiques ou des "objets" de biodiversité prairiale considérés**. On retiendra de l'analyse précédente que, suivant certaines options prises, une mesure *a priori* locale pourra avoir une portée régionale (par exemple la prime à l'herbe s'apparente plus à une mesure "de masse" de soutien au revenu pour les régions herbagères). Réciproquement, l'introduction de critères de chargement (sur- ou sous-pâturage) très localisés dans les BPAH anglaises pour l'attribution de l'ICHN ou des primes bovines ou ovines introduit une dimension locale dans des outils *a priori* régionaux ou nationaux. Poussant encore plus loin la logique de la prime à l'herbe française, le programme agri-environnemental autrichien (ÖPUL) ou les approches bavaroises reposent sur des mesures de base qui structurent l'ensemble de l'agriculture du pays et contribuent à favoriser une biodiversité ordinaire de grande qualité (THÉOT, 2001). **La limite entre les niveaux d'action n'est donc pas absolue et dépend en grande partie du contexte géographique** : il est clair que conditionner une aide à une limite sur le chargement n'a pas la même signification dans les Alpes du Sud qu'en Hollande. La figure 6 propose une formalisation d'ensemble de l'analyse proposée dans les pages qui précèdent.

<sup>9</sup> : Type prime à l'herbe dont l'impact globalement positif pour la biodiversité peut être retenu (VÉRON et DOBREMEZ, 2003).

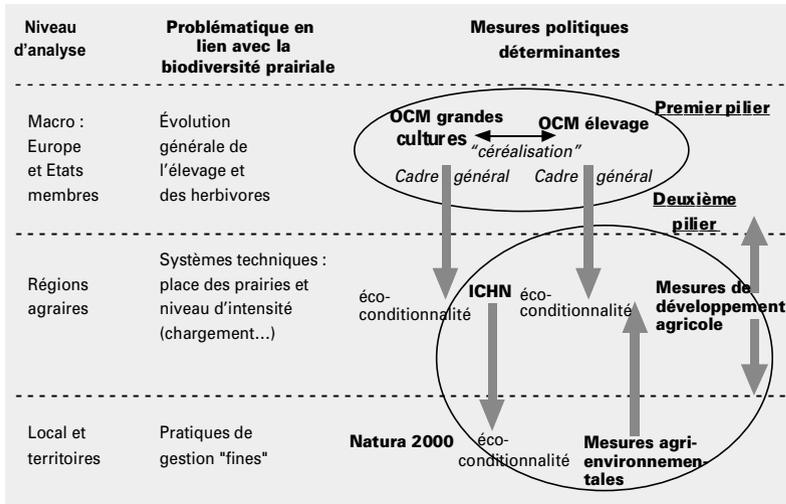


FIGURE 6 : Un cadre synthétique d'analyse des politiques influençant la biodiversité prairiale. Les flèches associées aux mesures indiquent 1) les niveaux d'analyse concernés par les politiques et 2) la logique "ascendante" ou "descendante" de ces mesures.

FIGURE 6 : **Synthetic analysis of the policies affecting grassland biodiversity.** Arrows linked to measures indicate 1) the analytical levels concerned by these policies and 2) the 'ascending' or 'descending' logic of the measures.

## ■ Des combinaisons de politiques avec des points faibles et forts

C'est la combinaison des outils politiques et leur rencontre avec les contextes agraires régionaux et nationaux qui conditionne au total leur portée et leur signification en termes de biodiversité prairiale, avec d'éventuelles incohérences. D'une manière globale, **le premier pilier de la PAC**, surdéterminant dans l'objet qui nous concerne, **apparaît peu cohérent avec les problématiques de maintien de prairies**. Si l'on en croit les statistiques d'évolution d'utilisation du sol, les mesures favorables aux prairies ne compensent pas les mécanismes en œuvre dans le processus de "céréalisation" de l'élevage évoqué plus haut. Les effets globaux sont davantage susceptibles d'induire une limitation du taux d'érosion des surfaces qu'une orientation vers une extensification herbagère. Suivant les contextes, chaque pays est confronté à ce constat macro-économique et on soulignera que ce sont plutôt les pays méditerranéens, dont les systèmes herbivores extensifs avaient peu d'avantages compétitifs dans ce schéma, qui ont connu la plus forte baisse des surfaces en prairies (Eurostat, 1999).

Les mesures du **deuxième pilier** peuvent alors être analysées au regard de leur capacité à contrecarrer les processus de spécialisation régionale et d'intensification qui sont le trait commun de l'ensemble de l'agriculture européenne. Différents critères sont à prendre en compte dans cette perspective, comme l'équilibre financier entre les composantes du deuxième pilier (place relative des mesures agri-environnementales, de l'ICHN, des mesures de développement agricole), les modalités d'attribution des aides (zonage, critères d'éligibilité) ainsi que l'organisation socio-politique retenue.

Le **cas français** peut être interprété comme renvoyant à **une forte volonté de conserver les grands équilibres régionaux, et en particulier la défense des systèmes herbagers de zones de montagne**. On peut dans ce cadre souligner la cohérence entre les politiques d'OCM viande (qui sera sans doute reconduite dans le couplage

partiel pour les productions animales), les ICHN qui viennent rééquilibrer les comptes régionaux, et les mesures agri-environnementales (PMSEE et PHAE) venant rajouter une "dernière couche". Autrement dit : les zones d'élevage herbager résistent, comme l'indique la figure 5 sur l'évolution relative de la STH dans et hors zones défavorisées. On se situe dans un schéma où le niveau régional est déterminant dans la régulation des évolutions. Mais **la politique nationale laisse de côté les zones "intermédiaires"** (cf. carte figure 4) - correspondant globalement aux zones défavorisées simples - **et les zones "intensives"** dans lesquelles la STH régresse fortement, alors qu'elle présente un intérêt patrimonial fort de biodiversité ordinaire et remarquable dans des systèmes agraires encore proches des systèmes de polyculture - élevage. Par ailleurs, elle promeut globalement des modèles agricoles - grandes exploitations bovin lait ou viande de type GAEC, si l'on en juge d'après les principaux bénéficiaires des PAM par exemple - posant des problèmes dans la gestion "fine" des paysages et des parcelles. **La diversité agricole locale**, surtout quand elle intègre des modes de mise en valeur économe d'espaces "marginiaux" souvent menacés d'abandon ou d'intensification, **est aussi une condition de biodiversité**. À cette aune, la politique nationale peut et doit faire des progrès.

Par comparaison, **le cas anglais** peut être interprété comme illustrant **une approche différente**. La logique de spécialisation, avec des grandes exploitations bien typées selon les régions, est historiquement poussée plus loin. Les institutions de développement agricole y sont moins actives et jouent un rôle d'orientation moins marqué qu'en France. Le niveau régional est alors moins déterminant et la gestion de l'environnement en général, et de la biodiversité prairiale en particulier, est définie à des niveaux à la fois plus généraux et plus locaux. Les agences gouvernementales telles que *English Nature* ou *Countryside Commission* jouent un rôle essentiel dans cette articulation entre le local et les politiques nationales. Cette approche conduit à des succès agri-environnementaux locaux plus nets qu'en France en matière de biodiversité (PRIMDAHL *et al.*, 2003), avec **une intégration des acteurs agricoles, territoriaux et environnementaux globalement moins conflictuelle et plus efficace**. De telles opérations sont également plus concentrées dans l'espace. La politique britannique a par ailleurs permis un maintien des surfaces en prairies permanentes, stables depuis 1980, alors qu'elles ont régressé de 2,5 millions d'hectares sur la même période en France. Pour autant, il serait abusif d'en conclure une supériorité de la situation anglaise : les situations agraires sont plus tranchées, plus sectorisées, avec une biodiversité ordinaire qui n'est pas sans connaître de menaces.

## **Conclusion : une co-construction globale de la PAC à entreprendre en faveur de la biodiversité prairiale**

La gestion de la biodiversité prairiale apparaît au total comme un indicateur de politique publique intégrateur de plusieurs déterminants d'évolution, à différents niveaux.

## ■ La biodiversité prairiale : une exigence à tous les niveaux politiques

Le présent article a pour but de faire ressortir **la nécessaire cohérence des politiques publiques** qui peuvent conduire au maintien, voire au développement de la biodiversité des prairies. Le premier niveau structurant à prendre en compte est incontestablement celui du premier pilier de la PAC, qui détermine le développement du secteur de l'élevage européen dans son ensemble, et l'équilibre relatif de ses pôles intensifs et extensifs. Actuellement, malgré les correctifs parfois significatifs qui sont apportés, le pôle extensif semble menacé de marginalisation dans son ensemble, du fait de la structure même de ce premier pilier. La réforme récente de 2003, malgré ses objectifs affichés et l'introduction de mesures comme le découplage et la conditionnalité des aides, ne semble pas bien armée pour assurer un renversement de tendance. Comme le notent SIGNAL et JONES (2003) au sujet de l'éco-conditionnalité, "[cette dernière] est par nature plus à même de réduire les impacts d'une agriculture intensive que de maintenir des biens environnementaux associés à des systèmes peu intensifs".

## ■ Les chantiers à court et moyen termes

Dans cette vision, les outils et politiques qui jouent à des niveaux régionaux ou locaux doivent bien entendu être mobilisés de manière active, de manière à garantir une répartition des supports publics vers les systèmes prairiaux extensifs. Les dispositifs agri-environnementaux locaux sont bien entendus les outils de "réglage fin" indispensables dans de nombreux cas.

Cette analyse des politiques publiques renvoie à des chantiers de réforme d'ambitions différentes et, partant, d'horizons temporels également différents. À très court terme, il faut saisir les **opportunités offertes par la réforme de juin 2003**. Les marges de manœuvre offertes par la régionalisation des aides découplées - reposant sur le principe d'une aide unique à l'hectare répartissant les aides historiques entre systèmes très aidés et moins aidés - offrirait dans ce sens des perspectives intéressantes. Il en est de même pour les critères d'éco-conditionnalité retenus (offrent-ils une garantie de limitation des processus d'intensification ou non ?). Mais il est probable que le calendrier d'application de la réforme - voire les arbitrages européens vers une interprétation strictement réglementaire et "basique" de l'éco-conditionnalité - limitent *de facto* les marges de manœuvre.

**À moyen terme, une meilleure prise de conscience** des acteurs intervenant dans le développement agricole - au sens large - des enjeux liés à la biodiversité prairiale pourrait conduire à des orientations significatives dans ce sens. La mise en œuvre de la politique de soutien à l'agriculture biologique, dont les retombées positives en termes de biodiversité - y compris prairiale - sont globalement admises (BRANGEON et CHITRIT, 1999), est un exemple de programme national pouvant marquer une différence dans la mobilisation des outils. De la même manière, la mobilisation des différents outils du deuxième pilier, au-delà des seules mesures agri-environnementales - et nous pensons

ici aux politiques de modernisation des exploitations agricoles et d'installation des jeunes agriculteurs dans lesquelles une promotion des systèmes prairiaux pourrait être un axe fort - peut jouer un rôle significatif. Cela suppose un élargissement des systèmes d'information et des indicateurs, implicites ou explicites, retenus pour la gestion de ces politiques. Cela suppose également un nouveau fonctionnement des réseaux d'acteurs, qui doit mieux intégrer les attentes des acteurs de l'environnement et ceux de l'agriculture (MERMET et POUX, 2000). Sur le terrain et à des échelles régionales, l'expérience du réseau agriculture durable dans l'ouest de la France est un exemple de ce qu'il est possible de faire dans cette direction (BOUZILLÉ *et al.*, 2002). L'expérience anglaise, avec l'implication maintenant historique des institutions de développement agricole et rural dans des problématiques de gestion de la biodiversité - mobilisant recherche, expertise et conseil - illustre également les enjeux organisationnels et politiques d'une politique environnementale (WARTHEN et BALDOCK, 1987). Elle fait ressortir **le rôle clé** d'acteurs jouant le rôle **de relais** entre la sphère de régulation politique et de production d'expertise et les acteurs de terrain : **les mêmes outils** - ici ceux de la politique communautaire - **utilisés avec des perspectives, des indicateurs, des acteurs institutionnels différents conduisent à des résultats différents.**

## ■ Les enjeux à long terme : une réforme de la PAC qui mette les prairies au centre

Mais nous voudrions également offrir des perspectives à plus long terme, en faisant valoir les enjeux d'une réforme plus radicale de la politique agricole dans son ensemble.

Si l'on retient, comme nous l'avons défendu ici comme d'autres (BIGNAL et JONES, 2003), que c'est une question clé du modèle agricole européen, **il est possible de faire de la biodiversité prairiale un indicateur central des politiques agricoles communautaires.** L'enjeu global peut être formulé comme suit : quelle production animale (qui, rappelons-le, occupe 75% de la SAU de l'UE15) voulons-nous en Europe ? De quels niveaux d'intensification - végétale et animale - avons-nous besoin pour satisfaire des marchés qui répondent pour l'essentiel à une logique d'offre / demande communautaire, si l'on excepte les protéines importées ? (APCA, 2002). Quel équilibre entre granivores et herbivores voulons-nous promouvoir ? Face à ces questions, il est peu douteux que les prairies jouent un rôle central. On pourrait rajouter à ces considérations économiques les dimensions sociales du modèle agricole européen, et notamment les demandes en matière de paysage et de services environnementaux. Notre hypothèse est, ici, que la biodiversité prairiale est un indicateur intégrant une diversité de fonctions. Si l'on a une biodiversité des prairies - ou, pour mieux dire, des biodiversités - alors de nombreuses autres fonctions environnementales seront plus facilement acquises : qualité de l'eau, paysage, préservation des sols, limitation des émissions de gaz à effet de serre... Sans plaider ici pour une hypothétique Europe agricole entièrement herbagère - ce qui ne serait ni souhaitable, ni possible -, une valorisation accrue des prairies, occupant la place qu'occupent

aujourd'hui les céréales dans le modèle agricole européen, ouvre un chantier politique.

**Cette perspective** peut sembler utopique. Elle l'est, ne serait-ce que parce qu'elle questionne la productivité globale de l'agriculture européenne. Plus de prairies et moins de céréales signifie sans doute une nouvelle répartition géographique des productions et une réduction des niveaux d'intensité dans les zones les plus productives. Elle **remet sans doute en cause les paradigmes du progrès technologique des 50 dernières années.**

## ■ Les chantiers de réflexion à ouvrir

Mais **une telle réforme possède aussi des avantages à faire valoir, y compris d'ordre économique.** On peut considérer que beaucoup de problèmes que rencontre le monde agricole dans son ensemble sont précisément liés aux conséquences du progrès technologique (la hausse continue de la productivité entraînant, à demande constante, une inéluctable baisse tendancielle des prix agricoles avec son cortège de conséquences économiques, sociales, territoriales et environnementales) (GUYOMARD, 1989). Dans cette optique, une gestion environnementale des prairies serait de nature à changer le paradigme même du progrès technico-économique sur les trois-quarts de la SAU européenne et changerait les rapports économiques entre amont et aval. Nous ne comptons pas dans cette analyse, mais il faudrait le faire, **les coûts évités en matière d'environnement que de nombreux économistes demandent "d'internaliser" dans le développement agricole actuel** (MAHÉ et ORTALO-MAGNÉ, 2001).

On pourra enfin faire valoir qu'une telle réforme serait sans doute cohérente sur le plan international. À cet égard, bien que ce point de vue soit sans doute peu lisible du point de vue français, **la biodiversité a un réel poids dans le contexte des négociations internationales**, au titre de la Convention sur la biodiversité de 1992, et recon nue comme un indicateur de performance politique par des organismes comme l'OCDE (2003). Défendre une réforme de la PAC pour et par la biodiversité, dans laquelle les prairies seraient centrales, n'apparaît *a priori* pas comme une option intenable. La position sur des aides dans la "boîte verte" de l'OMC serait incontestablement plus forte, dans le même temps que la pression exportatrice sur les marchés mondiaux baisserait. *A contrario*, la dépendance protéique diminuant, les importations de ce qui représente le premier poste des importations de l'UE<sup>10</sup> s'en ressentiraient positivement.

Défendre un tel projet constitue un chantier qui doit associer une diversité d'acteurs, depuis le niveau local jusqu'aux niveaux européen et international. Les axes de l'argumentaire rapidement évoqués ici doivent être mieux explorés ; les relations entre les différentes composantes - techniques, économiques, sociales, environnementales - doivent être mieux explicitées ; les indicateurs doivent être définis et

---

10 : 5,8 milliards d'ECU en 1997, pour des protéines qui pourraient être produites en Europe, à la différence des épices, thé...

défendus. Ceci ne peut se faire que si les acteurs porteurs des intérêts d'un tel modèle agricole européen interviennent davantage dans la conception des politiques. La question des politiques en faveur de la biodiversité prairiale n'est alors plus seulement une question d'outils et d'instruments à mobiliser au mieux dans un contexte politique soufflant le chaud et le froid, mais **un projet politique en soi**.

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

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AFPF (2003) : *Mesures agri-environnementales, prime à l'herbe : réalités et perspectives*, Actes du séminaire de l'AFPF, 28 octobre 2003.
- Agreste (2001) : "L'utilisation du territoire en 2000, nouvelle série 1992 à 2000", *Agreste Chiffres et données*, n° 133.
- Agreste (2003) : "Les concours publics aux activités par département", *Agreste Primeur*, n°129, juin 2003.
- Anonyme (2003) : "L'Union Européenne réforme en profondeur sa politique agricole", *Rôle d'eau*, n°115.
- APCA (2002) : *La politique agricole commune, bilan et perspectives*, Dossier Chambres d'Agriculture, n° 912.
- AScA (1994) : *Évaluation des politiques publiques en matière de zones humides*, Instance ad hoc d'évaluation, Commissariat Général du Plan.
- AScA (2001) : *Évaluation des aides aux investissements dans les exploitations agricoles et des aides à l'installation de jeunes agriculteurs, France entière, 1993-1999*, Rapport au Ministère de l'Agriculture.
- AScA (2003a) : *Évaluation à-mi parcours portant sur l'application en France du règlement (CE) n°1257/99 du Conseil concernant le soutien au développement rural - Chapitre VI "soutien à l'agri-environnement"*, rapport d'évaluation au CNASEA.
- AScA (2003b) : *Dispositif d'inventaire des bonnes pratiques agricoles et des pratiques agro-environnementales, Comparaison européenne*, Rapport d'étude au MEDD (D4E).
- BALDOCK D., DWYER J., SUMPSI VINAS J. (2002) : *Environmental integration and the CAP*, A report to the European Commission, DG Agriculture.
- BIGNAL E., JONES G. (2003) : "Roles and Instrument for the First Pillar of the CAP", *Compte rendu du séminaire du 4 mars 2003, La Cañada*, n°17, Printemps 2003.
- BILLAUD J.-P. (éd.) (2002) : *L'expérience agri-environnementale française*, MATE, Paris.
- BLANCHET J., HOTTLET L., ROLLET O. (1999) : *Guerre des protéines et crise agricole européenne*, éd. Agridécisions, Paris, 123 p.
- BOURGEOIS L., DESRIER (2002) : "Une concentration géographique des productions modérée depuis 1970", *Agreste cahiers*, n°2, juillet 2002.
- BOUZILLÉ E., CROIX N., RENARD J. (2002) : "Vers l'ébranlement du "modèle agricole breton" ?", *L'expérience agri-environnementale française*, Billaud J.-P. éd., MATE, Paris, 191-213.

- BRANGEON J.L, CHITRIT J.J (1999) : "Les éléments de durabilité de l'AB", *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°38, nov 1999.
- CEAS (2003) : *Ex-post evaluation 1994-1999 of the measures under regulation 950/97*, Rapport d'évaluation à la DG agriculture ([http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/950/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/950/index_en.htm))
- DELAQUAIZE F. (2003) : "Mise en place des MAE dans l'Union Européenne", *Mesures agri-environnementales, prime à l'herbe : réalités et perspectives*, Actes du séminaire de l'AFPF, 28 octobre 2003.
- Eurostat (1999) : *Agriculture, Environment, Rural Development : Facts and Figures - A Challenge for Agriculture*, European Commission (<http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/en/>)
- GODARD O. (1997) : "Le développement durable. Projets et recomposition à travers les échelles territoriales", *Pouvoirs locaux*, sept. 1997.
- GUYOMARD H. (1989) : "Progrès technique et productivité totale des facteurs : analyse théorique et application à l'agriculture française (1960-1984)", *Économie Rurale*, 192-193, 81-87.
- IEEP (1994) : *The nature of farming*, WWF, Joint Nature Conservation Committee, 66 p.
- IEEP (2000) : *Overview of cross compliance measures in EU member states*, Note de travail.
- MAHÉ L.P, ORTALO MAGNÉ F. (2001) : *Politique agricole : un modèle Européen*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MAZOYER M., ROUDART L. (1997) : *Histoire des agricultures du monde : du néolithique à la crise contemporaine*, Paris, Seuil.
- MERMET L. (1992) : *Stratégies pour la gestion de l'environnement*, L'Harmattan, Paris, 205 p.
- MERMET L., POUX X. (2000) : "Recherches et actions publiques à l'interface agriculture et biodiversité : comment déplacer le front du débat ?", *CE INRA*, octobre 2000, 43-56.
- OCDE (2003) : *Agriculture and Biodiversity : Developing Indicators for Policy Analysis*, Rapport d'experts, 280 p.
- POUX X. (2001) : "Entreprendre l'évaluation environnementale de la PAC", *Responsabilité et environnement*, juillet 2001, 72-85.
- POUX X. (2002) : *Integration of biodiversity in the CAP reform - implications for research*, NATO Advanced Research Workshop, Krakow, 5-9 novembre 2002.
- PRIMDAHL J., PECO B., SCRAMEK J., ANDERSEN E., OÑATE J.J. (2003) : "Environmental effects of agri-environmental schemes in Western Europe", *J. of Env. Management*, 67 (2003) 129-138.
- SRVA (2001) : *Compensation écologique dans l'exploitation agricole*, notice détaillée du Service romand de vulgarisation agricole, Office fédéral de l'agriculture, 12 p.
- Tertia Consultants, MCM Conseil, ACER Campestre (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. Chapitre V : aides aux zones défavorisées et aux zones soumises à contraintes environnementales*, Rapport d'évaluation au CNASEA, 142 pages + annexes.
- THÉOT D. (2001) : *Étude comparative de la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales dans différents pays de l'Union Européenne*, Mémoire de fin d'étude ISA, MAP-CNASEA.

- VÉRON F., DOBREMEZ L. (2003) : "Impact des opérations locales agri-environnementales et de la "prime à l'herbe" sur les prairies des zones de montagne", *Fourrages*, 177, 25-48.
- WARTHEN P., BALDOCK D. (1987) : *Regulating the interface between agriculture and the environment in the United Kingdom*, Research Unit Environmental Policy, IIUG, Berlin.

#### SUMMARY

##### **Levels and conditions of integration of grassland biodiversity into policies : method of analysis ; European examples**

The management of grasslands where biodiversity is concerned is often approached at the local or the regional level, which is insufficient. The question of agricultural and environmental policies influencing biodiversity should be studied within a large analytical framework where the local problems are placed in a global European arrangement. The proposed analysis, which is supported by European comparisons, shows that the effects of the political tools that affect grassland management insofar as grassland biodiversity is concerned should take into account : 1) the synergies among the different community policies, 2) agrarian contexts, and 3) institutional and organizational contexts involved in the definition and implementation of the policies. The analysis of the contribution of the various policies to grassland biodiversity should take into consideration all the different constituents, from the 'structural' data linked to the very existence of grasslands at regional levels to the 'finer' methods of management. The integration of biodiversity into the policies bears on the synergic (or antagonistic) effects of these various policies on the constituents of grassland diversity. The 'co-construction' or common construction with the various partners of policies favouring grassland biodiversity are not only of local concern, but regards the totality of the community's agricultural policy.