

Les politiques agricoles de la période 1990-2000 et la multifonctionnalité de l'agriculture sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin

Emmanuelle Deraeve¹, Pierre Dupraz¹, Michel Pech²

INRA ESR Rennes, rue Adolphe Bobierre CS 61103 Rennes cedex, deraeve@roazhon.inra.fr, pech@roazhon.inra.fr

Résumé

La multifonctionnalité est aujourd'hui au cœur des débats sur l'avenir de l'agriculture et de la politique agricole. Depuis dix ans, le Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin est le siège d'opérations agri-environnementales. Ce territoire est donc un lieu privilégié pour l'observation de la multifonctionnalité de l'agriculture. Le CNASEA et l'INRA-ESR de Rennes ont souhaité se pencher sur ce cas d'école et mettre en commun leur expérience et leurs données. L'originalité de la méthode adoptée pour cette étude réside dans l'évaluation des effets, sur un territoire donné, d'un ensemble de politiques agricoles et de leurs interactions. L'évolution des territoires et des systèmes d'exploitation est décrite et analysée en fonction de la demande de multifonctionnalité.

Introduction

De tout temps et de manière simultanée, l'agriculture a été productrice de biens destinés au marché et de biens non marchands. La loi d'orientation agricole (LOA) de juillet 1999 prend en considération l'ensemble des fonctions économique, sociale et environnementale de l'agriculture, qui englobent les biens marchands et non marchands. De plus, elle consacre la prise en compte de la demande sociale pour légitimer ses actions. Dans ces conditions, il importe d'une part de s'interroger sur l'efficacité des instruments de soutien à l'agriculture au-delà des aspects strictement productifs puis, d'autre part, de cibler les vecteurs de la demande sociale. En d'autres termes, par le biais de la multifonctionnalité, la LOA tente d'établir un lien contractuel dans le triptyque « offre-demande-aides à l'agriculture ». D'un point de vue strictement économique, la multifonctionnalité résulte des caractéristiques liées aux productions jointes. Le fait que certains produits ont un caractère de biens publics, ou qu'ils correspondent à des externalités, a pour conséquences des difficultés d'évaluation. Les jointures entre productions agricoles et aménités varient selon les systèmes de production. Le contexte de développement local est par ailleurs un facteur primordial quant à la recherche d'un équilibre harmonieux sur un territoire donné.

Les travaux sur lesquels cet article s'appuie ont cherché à évaluer l'impact des politiques agricoles de la période 1990-2000 sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Pour cela, une démarche originale a été adoptée puisque l'approche est « territoriale » : l'évaluation concerne un ensemble combiné de politiques (soutien des prix, mesures socio-structurelles, agri-environnementales, CTE...) sur un territoire donné, le Parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin (DERAEVE, 2002). Après avoir fait le point sur la problématique et l'originalité de la démarche d'évaluation, cet article présente les principaux résultats concernant l'évolution du territoire, en liaison avec celle des systèmes agricoles depuis 1990, puis les effets conjugués des politiques agricoles sur ces évolutions.

1. Problématique et démarche

– Vers une combinaison des politiques

La LOA de juillet 1999 a doté la politique agricole française d'un nouvel instrument avec les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE). Outre la rémunération des services non marchands, ces contrats visent à orienter les exploitations vers des systèmes de développement durable. Dans les CTE, les aides aux investissements sont conditionnées à des engagements environnementaux ; de même, les paiements environnementaux dépendent de la formulation d'un projet d'investissement. Ce nouvel outil prend en considération des priorités déterminées au niveau local dans un contrat type, l'intérêt majeur de cette disposition étant l'homogénéisation départementale, voire régionale des

contraintes imposées aux contractants. En sus des dispositions imposées ou négociées par ces cahiers des charges, des agriculteurs peuvent prendre des engagements supplémentaires pour valoriser au mieux les caractéristiques de leurs exploitations. Notons enfin que cette politique contractuelle vise aussi une allocation plus équitable des soutiens publics, en conformité avec les objectifs affichés par Agenda 2000 (BONNIEUX *et al.*, 2000).

Ceci étant, l'analyse des premiers contrats montre que les choix, en particulier en matière d'investissement, sont aujourd'hui essentiellement orientés par le marché et le système de soutien public dominant des prix garantis dans le cadre de quotas (ou non) aux aides compensatoires de la baisse des prix d'intervention pour les céréales, oléagineux, protéagineux, bovins et petits ruminants.

Dans cet article nous nous interrogeons sur l'effet « multifonctionnel » de la combinaison des politiques auxquelles sont soumis les agriculteurs. Les politiques qui ont fait l'objet de cette évaluation sont les politiques de marché et de soutien des revenus (droits à produire et aides directes), les mesures socio-structurelles (politique d'installation et de modernisation et mesures d'accompagnement, en particulier les MAE), des mesures de développement rural (Fonds de Gestion de l'Espace Rural -FGER- et Opérations Groupées d'Aménagement Foncier -OGAF-), et les CTE, instruments officiellement mis en place pour révéler l'offre de multifonctionnalité des exploitations agricoles, en réponse à une demande formulée au niveau d'un territoire.

Selon les territoires et les systèmes de production, les différentes fonctions potentiellement remplies par l'agriculture peuvent être plus ou moins complémentaires ou concurrentes des productions agricoles marchandes. L'impact d'une politique agricole ou environnementale sur ces différentes fonctions dépend fortement de ces interactions. Par exemple, le rôle écologique et paysager des prairies de montagne est complémentaire du maintien d'une production bovine de lait ou de viande dans les zones concernées. Dans ce cas, l'allocation de quotas laitiers ou les indemnités de compensation des handicaps naturels à certaines régions montagneuses contribuent à la production agricole et à l'entretien du paysage simultanément. Inversement, dans les grandes plaines céréalières, une taxe élevée sur les pesticides se traduirait sans doute par une plus grande diversité paysagère et biologique en raison d'un recours accru des agriculteurs à des rotations culturales plus complexes pour maîtriser les ravageurs mais découragerait la monoculture intensive. Le plus souvent, les interactions entre ces différentes fonctions ne sont pas univoques et les exploitations agricoles sont soumises et éligibles à différents instruments de politique publique plus ou moins interdépendants dont les impacts combinés ne sont donc pas clairs. Notamment l'effet de la modification de l'un des instruments ne peut être compris qu'en relation avec les autres. L'étude est originale car elle se démarque de l'évaluation classique d'une politique, dont les résultats trouvent toujours leurs limites dans la difficulté à isoler ses effets par rapport à ceux d'autres politiques. L'ambition de ce travail est de **définir et de mettre en œuvre une méthode permettant d'évaluer l'impact croisé de différentes politiques et d'analyser leurs interactions éventuelles sur la promotion des différentes fonctions de l'agriculture**. Pour ce faire, une **approche territoriale et à moyen - long terme** s'impose. En effet, les fonctions environnementales ou socioculturelles de l'agriculture sont d'abord enracinées dans un territoire, au sein duquel elles peuvent être identifiées et décrites, même lorsqu'elles répondent à une demande marchande ou non marchande plus vaste (niveau national ou international). De plus, la mise en œuvre des politiques laisse toujours une place à des marges de manœuvre locales, plus ou moins exploitées par les diverses institutions territoriales qui peuvent en modifier considérablement la portée. Enfin, les différentes fonctions de l'agriculture dépendent surtout de caractéristiques structurelles dont l'évolution ne peut être appréhendée que sur un pas de temps suffisant.

Le Parc Naturel Régional (PNR) des marais du Cotentin et du Bessin (encadré 1) est quasiment un cas d'école en matière de multifonctionnalité, compte tenu du rôle prépondérant de l'agriculture dans l'équilibre du milieu et la fourniture d'un certain nombre d'aménités. Très clairement, la disparition ou même la simple régression de l'activité agricole dans cette zone se traduirait par une importante perturbation de l'agro-écosystème marais. Inversement, toute intensification non contrôlée conduirait à des pertes de qualité environnementales significatives.

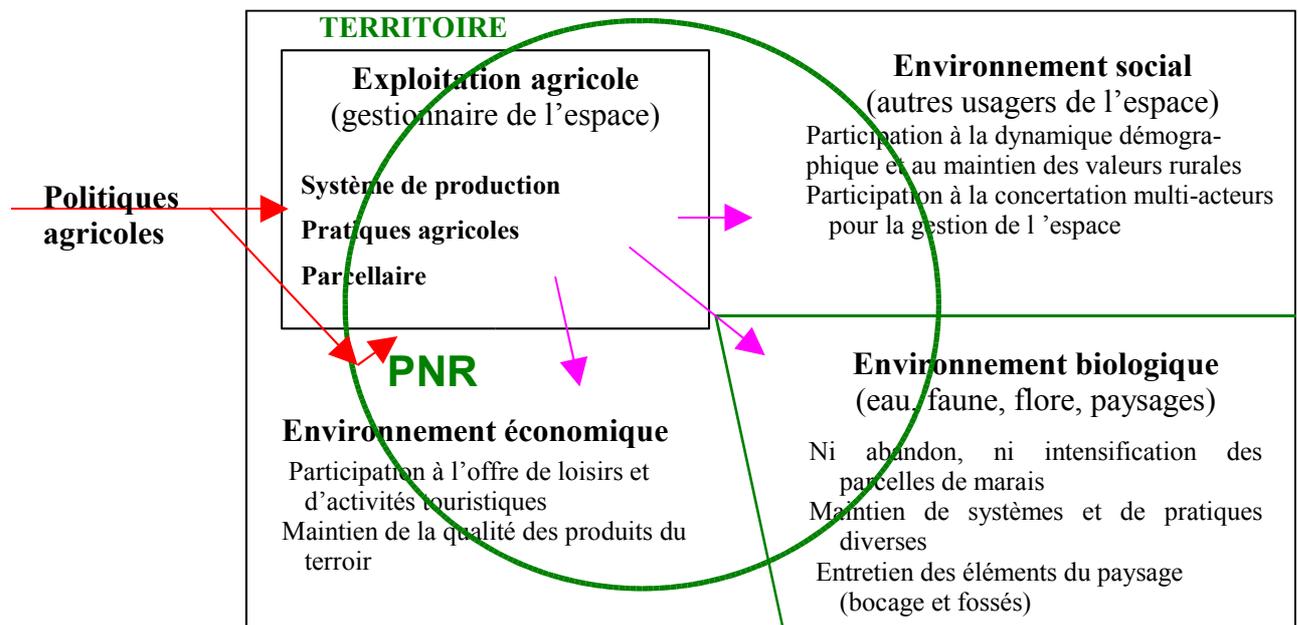
ENCADRÉ 1 – Présentation du Parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin.

- Créé en 1991, il s'étend sur 150 000 ha dont 25 000 ha de marais, soit 143 communes (départements de la Manche et du Calvados), peuplées de 64 400 habitants
- Sa mission est triple : développement économique, aménagement de l'espace et préservation de l'environnement.
- Il est dirigé par une instance de décision (le syndicat mixte), une instance d'expertise (le comité scientifique, 35 personnes) et une instance de consultation et de proposition (4 commissions). Son projet de territoire est consigné dans une charte. Son budget annuel est de 460 000 euros.

Par ailleurs, le territoire des marais du Cotentin et du Bessin est un espace bien délimité où les enjeux sont connus (figure 1). La demande et l'offre de multifonctionnalité y sont facilement identifiables. **La demande** est exprimée notamment par le biais de la charte du PNR (1998), dont les objectifs sont structurés dans un projet de territoire. La plus forte demande concerne la gestion et la préservation de l'espace et des ressources naturelles : la pérennité de la zone humide est dépendante du **maintien d'une agriculture extensive**, du **maintien d'une diversité de systèmes et de pratiques** et de la participation des agriculteurs à **l'entretien des éléments du paysage**. La **participation de l'agriculture au développement touristique**, au **maintien de la qualité des produits** et à la **dynamique démographique et sociale** sont également d'autres demandes exprimées sur le territoire envers les agriculteurs et leurs activités.

En temps que structure territoriale à vocation environnementale et socio-économique, le Parc naturel régional est également en mesure de faire correspondre l'offre et la demande de multifonctionnalité. L'étude tente de comprendre comment le PNR s'est appuyé sur les instruments de politiques publiques pour soutenir et développer une agriculture multifonctionnelle sur les marais.

FIGURE 1 – Multifonctionnalité de l'agriculture sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin.

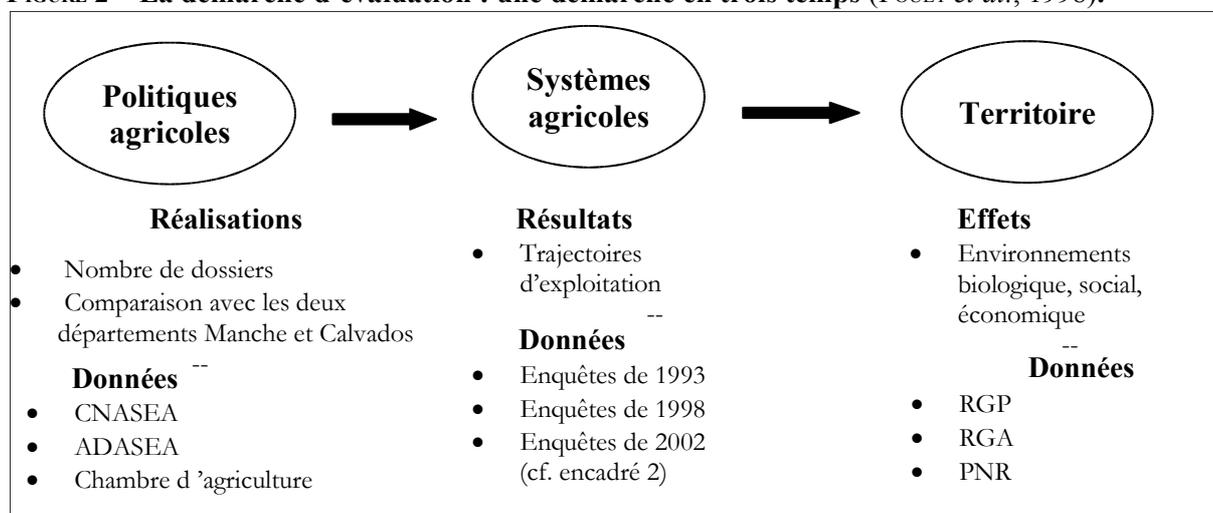


– Trois niveaux d'observation pour une méthodologie simple

En termes pratiques, l'évaluation procède d'une méthode relativement simple qui consiste à analyser les évolutions observées sur la période 1990-2000, à trois échelles différentes : à l'échelle du territoire, de l'exploitation agricole et des différentes mesures de la politique agricole (figure 2). Les liens de cause à effets qui existent entre ces trois niveaux ont été identifiés (flèches de la figure 1) pour répondre à la question : **les politiques agricoles de la période 1992-2002 ont-elles permis à l'agriculture de répondre à la demande de multifonctionnalité exprimée au niveau du territoire des marais du Cotentin et du Bessin ?**

De nombreuses données étaient disponibles pour mener ces travaux, et notamment des données d'enquêtes (encadré 2) qui ont permis de construire des trajectoires d'exploitation. Ces trajectoires, correspondant à l'évolution de l'exploitation agricole dans ses aspects économique, social et environnemental sur la période 1990-2000, font plus particulièrement l'objet de cet article.

FIGURE 2 – La démarche d'évaluation : une démarche en trois temps (FOUET *et al.*, 1998).



2. L'évolution du territoire des marais depuis le début des années 90

– Disparition d'un tiers des exploitations en 12 ans

Avec une disparition de près de 1 600 exploitations depuis 1988, le territoire du Parc présente une baisse du nombre d'exploitants (tableau 1) plus rapide que le département de la Manche : 35% contre 31%. Cette diminution d'un tiers du nombre d'exploitations s'accompagne d'une augmentation de la Surface Agricole Utile (SAU) moyenne par exploitation (de 25 à 37 hectares). L'écart avec la moyenne manchoise, qui était de 7 ha en 1988 (38% en valeur relative), s'est creusé : les exploitations du marais dépassent aujourd'hui leurs voisines de 12 ha (48% en valeur relative).

Ce processus de concentration des systèmes de production a probablement contribué à l'exode rural de ces trente dernières années. Aujourd'hui, le territoire du Parc se trouve essentiellement en zone rurale isolée (nomenclature INSEE) : la moitié des communes ont une densité de population inférieure à 30 habitants au km². Par ailleurs, l'agrandissement des exploitations allant souvent de pair avec une disponibilité en main d'œuvre réduite, les risques d'abandon des parcelles de marais, souvent moins productives et moins praticables, sont accrus, et l'entretien des éléments du paysage (haies, talus, fossés, mares...) est relégué au second plan.

– Diversification vers les grandes cultures et la viande

En termes d'occupation du sol, on observe une diminution de la Surface Toujours en Herbe (STH) (-15 000 ha) au profit des cultures de céréales (+ 7 000 ha) sur le territoire du Parc comme sur les deux départements Manche et Calvados. Les surfaces en maïs fourrage ont subi la plus nette évolution avec près de 5 000 ha de plus en 12 ans (sur les 106 000 ha de SAU). Outre les risques de pollution des eaux qu'elle engendre, cette augmentation des cultures de maïs est jugée défavorable à la qualité des produits de la zone « Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) Isigny » par les transformateurs, et constitue une menace pour la qualité des paysages du Haut-Pays.

Malgré cette évolution vers les cultures, le territoire des marais présente encore aujourd'hui une STH supérieure à 60% de la SAU totale (contre moins de 60% dans la Manche et moins de 50% dans le Calvados) et une part de maïs fourrage dans la SAU (16%) inférieure à celle de la Manche (19%), où l'accroissement des surfaces de maïs a été comparable.

Le nombre total de références laitières (quotas laitiers) sur le territoire du Parc est inchangé sur la période 1988-2000. Mais, les ateliers lait étant devenus plus performants (améliorations alimentaires, génétiques, techniques...), le nombre de vaches laitières a diminué d'un cinquième (-16 000 têtes).

Parallèlement, le territoire compte aujourd'hui un peu plus de 10 000 bovins mâles de moins de 2 ans de plus qu'en 1988, et le cheptel de vaches nourrices s'est accru de près de 5 000 têtes. Cette diversification vers la viande en région de marais suit de près celle observée au niveau de l'ensemble du département de la Manche, bien que l'accroissement des élevages de bovins mâles, associé à une augmentation plus nette de la taille des exploitations, soit sensiblement plus important dans le Parc. Le développement des élevages bovin viande peut aussi être mis en parallèle avec la présence de marais dans la SAU de la majeure partie des exploitations du Parc. Les prairies inondables ont certaines caractéristiques (accès difficile en période hivernale, éloignement du siège de l'exploitation...) qui les rendent adaptées au pâturage des bovins viande.

Globalement, une diversification des exploitations du territoire vers la production de viande bovine et de céréales joue en faveur de la biodiversité des agro-écosystèmes, qui est un des enjeux majeurs du projet de territoire du Parc.

TABLEAU 1 – Principales évolutions du territoire agricole des marais du Cotentin et du Bessin (sources : RGA 1988 et 2000).

	1988	2000	Evolution 1988-2000
Nombre d'exploitations	4 445	2 881	-35%
SAU moyenne par exploitation (ha)	25	37	+12 ha
Quotas laitiers			inchangé¹
SAU totale (ha)	112 360	106 250	-5%
Surfaces Toujours en Herbe (% de la SAU)	76	66	-13%
Surfaces en céréales (sauf maïs) (% de la SAU)	5	7	+40%
Surface en maïs fourrage (% de la SAU)	11	16	+45%
Nombre de bovins	164 300	163 800	inchangé
% de vaches laitières	46	36	-20%
% de vaches nourrices	2	5	+120%
% de bovins mâles de moins de 2ans	35	42	+20%
Chargement animal (UGB/ha de SAU)	0.99	0.98	inchangé

– Des risques d'abandon du marais écartés

Au début des années 90, le risque de déprise agricole sur les 25 000 ha de marais semble inquiéter les acteurs locaux et menacer tant les qualités biologiques des zones humides que l'économie des exploitations agricoles et l'équilibre de gestion des marais communaux. Il s'est avéré depuis que la situation n'a pas évolué dans ce sens : les 2/3 des exploitations du territoire du Parc possèdent encore aujourd'hui des prairies inondables. La pression agricole s'est maintenue sur le marais et a évité l'apparition de friches.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cet attrait toujours renouvelé pour ces prairies inondables. Outre l'attachement culturel, les avantages qu'elles présentent en période de sécheresse, la qualité des fourrages dont la renommée est assurée par l'AOC Isigny et, depuis 1992, leur éligibilité aux aides agri-environnementales ont donné de la valeur à ces terres souvent ingrates.

Par ailleurs, une dynamique d'entretien des fossés a été initiée par des associations de propriétaires et des partenaires locaux (PNR, Agence de l'eau...) et a permis de restaurer la majeure partie des canaux ayant un intérêt collectif dans l'écoulement des eaux.

– Un tissu bocager préservé

Suite à l'épidémie de graphiose qui a ravagé les ormes, le bocage du Cotentin et du Bessin se trouve, au début des années 90, fortement dégradé. Depuis cette date, une importante mobilisation de tous les acteurs (particuliers, agriculteurs, CUMA, collectivités, Parc...) a permis de remettre en état une grande partie du linéaire bocager : plus de 350 km de haies ont été restaurés. La dynamique de préservation du bocage semble aujourd'hui bien lancée.

¹ D'après les principaux transformateurs de la région. Les données sur l'évolution des volumes de quotas laitiers sur le PNR n'étaient pas accessibles.

– Le territoire des marais comme atout pour la qualité des produits

La zone de marais, même si elle nuit légèrement à la quantité de lait produite (moyenne par exploitation de 200 000 l de quotas), est considérée par les transformateurs (notamment les industries laitières) comme un atout pour le développement de la qualité. Les produits du marais garantissent une certaine qualité fourragère et des pratiques culturales extensives (chargement, fertilisation), tout en faisant référence à un paysage de valeur. Le développement récent de démarches qualité (filiale bio, camembert à l'herbe...) autour des produits du marais illustre ce rapprochement entre la qualité alimentaire et l'environnement.

3. Les trajectoires d'exploitations : évolution des systèmes et réponse à la demande de multifonctionnalité

– Evolution des systèmes

L'étude s'est largement appuyée sur l'ensemble des travaux menés durant la période 1991/2000 sur l'agriculture du Parc, et notamment deux séries d'enquêtes d'exploitations réalisées en 1993 et 1998 (encadré 2), qui ont fournis deux images des exploitations à deux dates précises : t0 (1992) et t+6. Des entretiens qualitatifs menés en juin 2002 ont donné une troisième image à t+10 et ont permis d'identifier trois trajectoires d'exploitations laitières sur le marais. Le terme de « trajectoire d'exploitation » fait référence à l'évolution du système et des pratiques agricoles sur la période 1992-2002.

ENCADRÉ 2 – Les enquêtes agricoles sur le territoire des marais.

<u>Les enquêtes de 1993</u>	Réalisation : INRA-ESR Rennes, PNR
<p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diagnostic de l'agriculture sur le Parc des marais. - Description des caractéristiques des systèmes d'exploitation, motivations sur les contrats de gestion, sur des modifications éventuelles des itinéraires techniques, sur leurs projets (agro-tourisme, diversification, entretien de l'espace). <p>Cette enquête a servi de fichier de données pour la construction de la typologie.</p> <p>Population enquêtée : 500 exploitations du Parc (sur les 2 500 de plus de 3 ha identifiées lors d'une enquête communale effectuée en 1992) réparties de façon uniforme sur le territoire (bonne représentativité par bassin versant). Enquête réalisée par 3 enquêteurs spécialisés et une classe du lycée agricole de Saint-Lô.</p>	
<u>Les enquêtes de 1998</u>	Réalisation : INRA-ESR de Rennes
<p>Objectifs : Observer les attitudes des agriculteurs vis-à-vis des programmes environnementaux (ces enquêtes s'inscrivent dans le cadre du programme européen FAIR dont l'objectif était l'évaluation des MAE).</p> <p>Population enquêtée : 120 agriculteurs de la Manche engagés ou non dans des MAE et représentatifs de la diversité des mesures proposées</p>	
<u>Les enquêtes de 2002</u>	Réalisation : CNASEA, INRA-ESR de Rennes
<p>Objectifs : Observer et analyser l'évolution des exploitations depuis 1992 : principaux changements de pratiques, déterminants de ces changements (déterminants extérieurs à l'exploitation : politiques, environnement climatique... ou déterminants propres : famille, santé, conviction...), conséquences de ces changements sur l'exploitation, le milieu, le territoire.</p> <p>Population enquêtée : 25 agriculteurs, ayant été enquêtés en 1993 et 1998, appartenant aux trois groupes de la typologie des exploitations réalisée sur le Parc, et répartis de façon homogène sur le territoire.</p>	

La première trajectoire (figure 3) a été empruntée par des petits systèmes qui se sont trouvés limités par les quotas laitiers. Ce sont aujourd'hui des exploitations de taille réduite (40 à 60 ha, moins de 120 000 l de quotas laitiers par Unité de Travail Humain familial -UTHf-), dont la surface

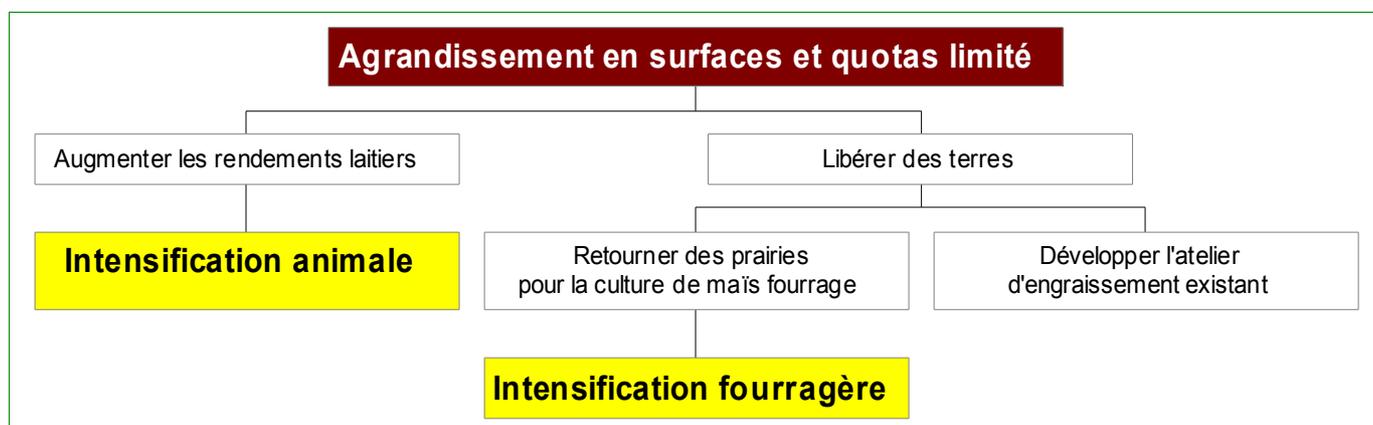
fourragère est essentiellement à base d'herbe, mais avec tout de même jusqu'à 20% de maïs fourrage dans la SAU. Par ailleurs, ce sont en général des exploitations individuelles et le chef d'exploitation, souvent proche de la retraite, n'a pas de successeur. Limités en quotas laitiers et en surface (ils n'ont pu acquérir que 50 000 l de quotas depuis 1992), les exploitants ont cherché à la fois à intensifier sur l'animal et les surfaces fourragères pour maintenir le revenu. Cela leur a permis, à côté, de développer l'atelier d'engraissement pour valoriser les surfaces non primables.

FIGURE 3 – Trajectoire A : de petites exploitations bloquées par les quotas laitiers.

Caractéristiques des exploitations en 2002

- SAU : 40 à 60 ha (SAU/UTH : 20 à 30 ha)
- Quotas laitiers : 120/150 000L (quotas/UTHf : 60 à 120)
- STH : 75 à 80% de la SAU
- Maïs : 15 à 20% de la SAU
- Unité Gros Bovin (UGB) viande : 10 à 20

Stratégies des exploitations sur la période 1992-2002



La deuxième trajectoire (figure 4) concerne des systèmes qui, au contraire, ont eu l'opportunité de s'agrandir en taille sur la période 1992-2002. Atteignant aujourd'hui 150 ha de SAU et 200 000 l de références laitières par UTH familial, ce sont des exploitations de grande taille pour la région. La proportion de maïs dans la SAU dépasse les 20% et l'atelier bovin viande est assez développé (30 à 50 UGB viande). Ces exploitations ont doublé, voire triplé, leurs surfaces et leurs références laitières sur la période. Elles ont eu recours à l'intensification animale, en augmentant la performance laitière par vache, et à l'intensification des surfaces fourragères, en incorporant de plus en plus de maïs fourrage dans la ration alimentaire. En parallèle, l'atelier d'engraissement s'est développé. Certaines exploitations ont même créé un atelier allaitant. L'intensification animale et fourragère est, dans cette trajectoire, plus poussée que dans la trajectoire précédente (trajectoire A). Elle est accompagnée d'une diversification significative de la production.

La troisième trajectoire (figure 5) intéresse les systèmes qui se sont orientés vers la production « tout herbe ». Ce sont aujourd'hui des exploitations de taille moyenne (60 à 100 ha), pouvant atteindre jusqu'à 150 000 l de quotas par UTH familial. Leur particularité tient à leur surface fourragère qui est essentiellement basée sur l'herbe, avec quelques compléments céréaliers, mais pas de maïs fourrage. Cette trajectoire est légèrement déconnectée de la logique d'agrandissement qui prévaut dans les deux premières trajectoires. Des facteurs comportementaux ont ici un poids non négligeable sur l'orientation de ces systèmes. Les agriculteurs ont cherché à réduire les coûts, tout en valorisant leurs produits. Cela s'est traduit par une extensification fourragère et l'adhésion à une démarche de qualité (agriculture biologique et autres labels).

FIGURE 4 – Trajectoire B : des systèmes de plus en plus grands et diversifiés.

Caractéristiques des exploitations en 2002

- SAU = 100/150 ha (SAU/UTH : 35 à 75 ha)
- Quotas : 400 à 600 000L (quotas/UTHf = 130 à 210)
- STH < 80%
- Maïs : 20 à 30% de la SAU
- UGB viande : 30 à 50

Stratégies des exploitations sur la période 1992-2002

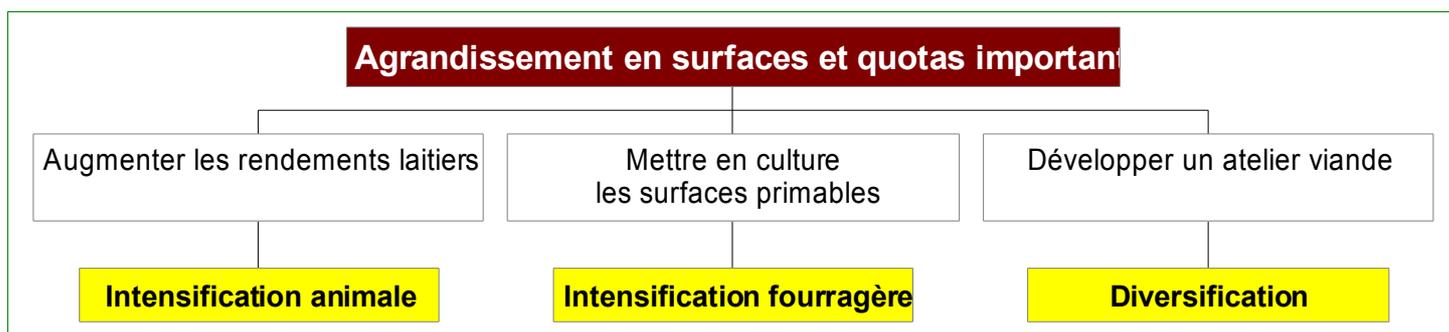
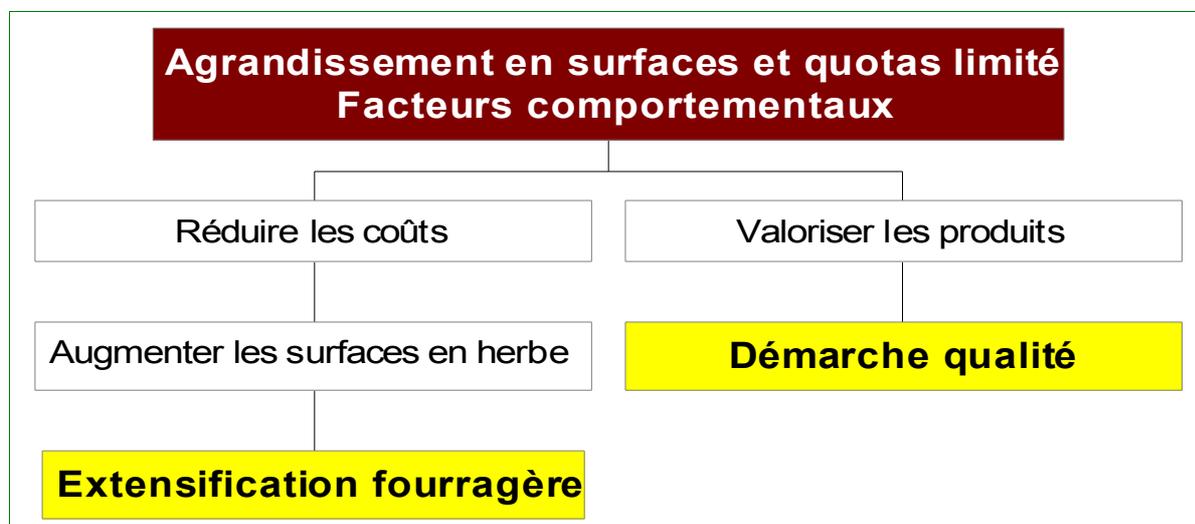


FIGURE 5 – Trajectoire C : des exploitations orientées vers le « tout herbe ».

Caractéristiques des exploitations en 2002

- SAU : entre 60 et 100 ha
- Quotas : 150 à 300 000L (quotas/UTHf = 80 à 150)
- STH : 90 à 100%
- Maïs : 0%
- UGB viande : 0 à 50

Stratégies des exploitations sur la période 1992-2002



– Réponse à la demande de multifonctionnalité

La participation de chacune de ces trajectoires à l'offre d'aménités environnementales ainsi qu'à la dynamique sociale et économique (tableau 2) est analysée pour chaque demande de multifonctionnalité.

TABEAU 2 – Participation des trajectoires à la gestion de l'espace et des ressources naturelles

Demande en termes de multifonctionnalité	Traj. A	Traj. B	Traj. C	Territoire
Fonctions environnementales				
- Ni abandon ni intensification sur les parcelles de marais	+/-	-	+	=
- Maintien d'une diversité de systèmes et de pratiques	+	-/+	+	+
- Entretien des éléments du paysage	+	-	+	+
Fonction sociale				
- Participation des agriculteurs à la dynamique démographique		-		-
Fonction économique				
- Développement des produits de qualité		+	++	+

Concernant le **maintien d'une agriculture extensive** sur le marais, la trajectoire B a des effets négatifs, car l'agrandissement pousse à délaisser les parcelles de marais, pour concentrer la main d'œuvre sur des parcelles plus productives. Il y a ainsi un risque d'abandon et d'enfrichement de ces terres. Au contraire, les exploitations qui ont suivi la trajectoire C valorisent plutôt correctement les prairies inondables puisque ces surfaces sont déterminantes dans l'assolement fourrager. Les risques d'intensification des pratiques apparaissent avec la trajectoire A où les exploitations manquent souvent de surfaces.

Les trois trajectoires ont été favorables au **maintien d'une diversité de systèmes et de pratiques** : toutes concernent des exploitations qui se sont plus ou moins diversifiées (culture, viande, agrotourisme...). Mais l'augmentation des surfaces en cultures et l'accroissement du cheptel bovin viande, observables sur le territoire entre 1988 et 2000, s'expliquent en grande partie au travers de la trajectoire B même si, par ailleurs, l'agrandissement et le regroupement des exploitations qui la caractérisent ont pu provoquer une standardisation des pratiques.

Concernant l'**entretien des éléments paysagers**, les petites exploitations des trajectoires A et C ont une disponibilité en main d'œuvre qui leur permet de s'engager dans des tâches environnementales, comme l'entretien des haies et des fossés. Inversement, les exploitations de la trajectoire B, qui ont peu de disponibilité en main d'œuvre, s'engagent de moins en moins dans ces tâches d'entretien qui sont moins rentables. L'état du bocage et du réseau de fossés s'étant amélioré dans la plupart des zones du marais, la dynamique de restauration a tout de même eu raison de l'ensemble.

En ce qui concerne les fonctions socio-économiques, nous avons distingué la **participation des agriculteurs à la dynamique démographique** et le **développement des produits de qualité**. Les trajectoires A et C, correspondant à des systèmes plus intensifs en main d'œuvre que les exploitations de la trajectoire B, ont eu un rôle positif dans le maintien d'un certain nombre d'agriculteurs sur la zone. Mais la course à l'agrandissement, qui caractérise la plupart des exploitations et surtout celles de la trajectoire B, a causé la disparition du tiers des exploitants de la zone en 12 ans.

Concernant la demande de **qualité des produits**, les systèmes tout herbe de la trajectoire C sont les plus favorables à ce développement. Les exploitations de la trajectoire B s'engagent timidement dans des démarches de qualité, presque par nécessité, pour garantir, à l'avenir, leur accès aux marchés... alors que les exploitations de la trajectoire A, plus traditionnelles, ne sont pas ouvertes aux innovations et aux démarches de qualité.

4. Les politiques agricoles et la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture

Pour chaque demande de multifonctionnalité, l'étude a mis en évidence les mesures de politiques publiques, et leurs interactions, qui ont eu un impact sur l'offre (tableau 3). L'adéquation ou la non-adéquation entre l'offre et la demande sont ainsi analysées sous l'angle des politiques publiques comme soutien à une agriculture multifonctionnelle.

Les politiques d'installation et de renouvellement des agriculteurs (Dotation jeune agriculteur, Plan d'amélioration matérielle, Prérétraite), du fait de leur application nationale, ont eu peu d'influence sur l'évolution du caractère multifonctionnel des exploitations agricoles et du territoire des marais, excepté sur la fonction sociale de participation du monde agricole au maintien d'un milieu rural dynamique. Mais à ce niveau, l'effet de jointure étant particulièrement flou, il a été difficile d'analyser précisément l'impact des politiques socio-structurelles sur l'offre d'aménités. Dans cet objectif, des mesures plus ciblées et mieux adaptées au niveau local seraient certainement plus efficaces.

– Maintien d'une agriculture extensive sur les parcelles de marais

Le lien d'inter dépendance entre les quotas laitiers et le foncier d'une part et les **primes bovines** d'autre part (Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes et Prime Spéciale au Bovin Mâle) ont été déterminants quant au maintien de l'élevage bovin (lait et viande) sur les prairies inondables. Les **MAE** ont favorisé le maintien de pratiques de fauche et de pâturage sur le marais, en particulier l'opération locale des marais du Cotentin et du Bessin qui a couvert un tiers de la zone humide (encadré 3). Les **primes à l'extensification** (prime à l'herbe, compléments extensifs des primes bovines) et la **prime maïs** ont également joué un rôle important : la première en incitant les exploitations à s'agrandir sur le marais, et non uniquement sur le Haut-Pays (trajectoire B), la deuxième parce qu'elle a permis aux petits systèmes de surmonter le blocage de leurs quotas en intensifiant sur les parcelles primables (trajectoire A). Pour ces exploitations, l'intensification des parcelles du Haut-Pays (par retournement des prairies) a permis l'autonomie fourragère et a ainsi limité l'intensification sur le marais. Dans le cas de la trajectoire B, la prime maïs a incité les agriculteurs à s'agrandir (l'accès aux quotas n'est pas limitant ici) sur des terres primables, quitte à délaisser des parcelles de marais devenues, du fait de l'agrandissement, moins déterminantes dans

ENCADRÉ 3 – L'opération locale des marais du Cotentin et du Bessin.

Objectifs de l'action : Inciter à un mode de gestion respectueux des équilibres écologiques en zone de marais, reconnaître l'action des agriculteurs dans la gestion du marais.

Cahier des charges : Engagements de base :

- Maintien des parcelles en prairies naturelles,
- Interdiction d'ouvrir de nouveaux fossés ou de drainer,
- Entretien mécanique des fossés,
- Pas d'utilisation d'amendements calciques, ni de produits de traitement phytosanitaires,
- Respect des conditions sanitaires obligatoires pour l'accès au marais.

Les différents contrats : plusieurs types de contrats ont été mis en place pour répondre à la diversité des situations (objectifs différents selon les zones). Les engagements portent sur le mode de valorisation (fauche ou pâturage ou les deux), la date de fauche, le chargement animal et la fertilisation, avec des exigences différentes selon les contrats. Les rémunérations vont de 31€ (200F) à 240€ (1 570 F) /ha /an.

Bilan : Plus de 350 exploitants et trente communes se sont engagés sur environ 7 400 ha de marais (4 500 ha de marais privés et 2 900 ha de marais communaux). Cela ne représente que 15% des exploitations du marais mais l'opération couvre environ un tiers de la zone humide sur toute la période 1992/2000.

Presque la totalité des contrats communaux (94%) et $\frac{3}{4}$ des contrats individuels ont été reconduits sur la Douve et la Taute (premiers contrats) au terme des 5 ans, couvrant près de 5 000 ha (82% de la surface engagée initialement) dont près de la moitié sont des marais communaux (45% de la surface réengagée).

le système fourrager. L'interaction entre l'accès aux quotas laitiers et (à?) la prime maïs, favorable dans le premier cas au maintien de la valorisation des parcelles de marais, ne l'est plus dans le second cas.

– Maintien d'une diversité de systèmes et de pratiques

Les **primes bovines**, en favorisant le développement des ateliers viande, ont été favorables, quelle que soit la trajectoire, à la diversification des systèmes. Dans une moindre mesure, les **MAE**, grâce au grand choix de contrats proposés, ont permis le maintien de la diversité des systèmes et des pratiques.

– Entretien du paysage

Le blocage de l'agrandissement a joué un rôle dans le maintien d'un entretien régulier des éléments du paysage, en maintenant une certaine disponibilité de la main d'œuvre au sein des exploitations (trajectoire A). Ainsi, **l'opération locale de restauration du bocage à ormes** et le **FGER** ont pu fortement concourir à l'amélioration de la qualité des éléments paysagers. La majorité de l'ancien bocage à ormes et une grande partie du réseau de fossés ont bénéficié de ces mesures. L'interaction entre le blocage des quotas (impliquant un surplus de main d'œuvre) et les MAE a joué en faveur de la production de services environnementaux.

TABEAU 3 – Influence des politiques agricoles sur l'offre d'aménités environnementales.

Demande en termes de multifonctionnalité		Politique
Fonctions environnementales		
- Ni abandon ni intensification sur les parcelles de marais	Effet +	Lien quotas/foncier MAE Primes bovines Primes extensification Prime maïs (Traj. A)
	Effet –	Prime maïs (Traj.B)
- Maintien d'une diversité de systèmes et de pratiques	Effet +	Primes bovines MAE
- Entretien des éléments du paysage	Effet +	Quotas (Traj. A et C) Opération bocage FGER
Fonction sociale		
- Participation des agriculteurs à la dynamique démographique	Effet +	Quotas MAE Prime maïs
Fonction économique		
- Développement des produits de qualité	Effet +	MAE Primes extensification
	Effet –	Prime maïs

– Participation des agriculteurs à la dynamique démographique

Comme pour le maintien d'une agriculture extensive sur le marais, le **lien d'interdépendance entre quotas laitiers et fonciers**, les **primes bovines** et les **MAE** ont été favorables au maintien d'un certain nombre d'agriculteurs sur la zone. Mais cela n'a pas empêché la disparition d'un tiers des exploitants. Les politiques d'installation et de renouvellement n'ont pas pu enrayer cette érosion.

– Participation des agriculteurs au maintien de la qualité des produits

L'opération locale des marais du Cotentin et du Bessin et les **primes à l'extensification** ont permis le maintien de la valorisation des parcelles de marais en herbe, garantissant la qualité des produits sur le marais. Inversement, pour les transformateurs, la **prime au maïs** fourrage est jugée défavorable au maintien de la qualité des produits du terroir.

5. Conclusion et perspectives

– L'accès aux quotas laitiers et le poids des aides directes

Les politiques des prix et des marchés agricoles, tels que droits à produire et aides directes, ont eu le plus d'influence sur l'orientation et le caractère multifonctionnel des exploitations agricoles enquêtées sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin entre 1992 et 2002. Le poids financier de ces aides, comparativement aux mesures agri-environnementales, explique en grande partie ce phénomène. La répartition des quotas conditionne en grande partie l'orientation des exploitations. Or, malgré le fait que les risques de déprise agricole soient plus marqués sur la zone de marais, l'attribution de la réserve de quotas suit les mêmes règles sur tout le département (Parc et hors Parc). Les priorités dans l'affectation des quotas laitiers ne présentent par ailleurs aucun critère lié au marais. Le manque de ciblage (« territorialisation ») des politiques de régulation de l'offre constitue un frein dans la mise en place d'une adéquation entre l'offre et la demande de multifonctionnalité de l'agriculture au niveau du territoire.

Il est intéressant de remarquer l'interaction entre certaines mesures, en particulier entre l'accès aux références laitières et la prime maïs, et l'effet de cette interaction sur la promotion de la multifonctionnalité. Ainsi, il faut relativiser l'impact de la prime maïs sur le territoire : bien que ses effets soient néfastes sur l'environnement et le paysage, elle semble avoir joué un rôle dans le maintien des exploitations du territoire des marais en offrant un complément de revenu aux systèmes qui étaient bloqués dans leur agrandissement. On peut généraliser ce raisonnement pour l'ensemble des primes PAC (effet d'aubaine).

– Des MAE adaptées aux objectifs du projet de territoire

Si en général elles n'ont pas incité à l'amélioration des pratiques, les MAE ont permis le maintien de pratiques extensives, indispensables à la pérennité du marais. Les opérations locales ont eu plus de succès que les opérations zonées (figure 6), ce qui démontre le rôle du Parc dans la mise en place de ces mesures. Le PNR a en effet initié une véritable dynamique de réflexion entre les acteurs concernés pour adapter certaines mesures agri-environnementales aux enjeux locaux. L'animation, l'information et la sensibilisation des agriculteurs au respect de la zone humide étaient au centre de ses actions. En tant qu'expert scientifique dans le domaine environnemental, le Parc est devenu le partenaire incontournable des organisations professionnelles agricoles dans la mise en place des contrats agri-environnementaux, hier pour les MAE, aujourd'hui pour le volet environnemental des CTE.

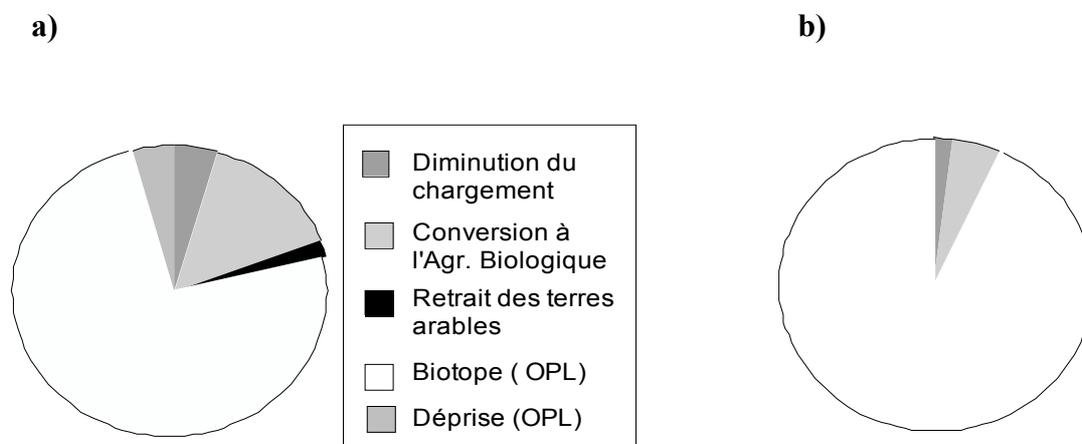
Alors que le PNR a vocation de promouvoir également le développement économique du territoire, il est toutefois regrettable que ce pouvoir ne se soit pas encore étendu aux autres mesures de la politique agricole, et notamment aux politiques d'installation et de renouvellement. La disparition des exploitations semble pourtant inquiétante pour la préservation de l'équilibre de l'agro-écosystème marais. Mais le PNR ne peut intervenir que rarement (depuis peu à la Commission Départementale d'Orientation Agricole) et de façon souvent limitée sur les décisions prises dans le milieu agricole, et l'accessibilité aux données (les quotas laitiers pour prendre un exemple) freine encore davantage son champ d'action.

– Ce que révèlent les CTE

Au 31 décembre 2001, 512 CTE ont été validés en CDOA sur le département de la Manche. Cela représente 2,2% des CTE validés en France à la même date et place la Manche parmi les 15 départements qui ont le plus validés de CTE. La répartition du nombre de contrats par contrat type montre la nette prédominance de 4 contrats types sur la Manche (sur les 17 contrats types existants): « Légumes Val de Saire » et « Légumes côte Ouest » représentent à eux deux presque 40% des

CTE signés, « Maîtres laitiers du Cotentin », 16%, et « Région de marais », 8%. Le contrat type des marais du Cotentin et du Bessin arrive donc en tête des contrats types territoriaux (en opposition aux contrats types portés par les filières), peu avant celui du Coutançais (6%).

FIGURE 6 – Superficies concernées par les différentes MAE a) sur les deux départements Manche et Calvados et b) sur le PNR.



Trop peu de CTE sont aujourd'hui engagés sur le territoire du Parc (42 CTE contrat type marais) pour que l'on puisse tirer des conclusions sur leur efficacité à promouvoir une agriculture en accord avec les enjeux socio-économiques et surtout environnementaux de la zone. Les CTE sont censés révéler l'offre des exploitations agricoles en matière de multifonctionnalité (et notamment en matière d'environnement dans le cas du territoire des marais), et servir d'instrument pour impulser cette multifonctionnalité. Mais l'observation de terrain montre que cette logique n'est pas toujours valable. Ainsi, les exploitants de la trajectoire A et B qui ont signé un CTE ont été, pour beaucoup, motivés par les primes, qui sont perçues comme des aides à l'investissement conditionnées par le respect de mesures environnementales, et non, comme cela devrait être, comme des aides à la mise en place d'un projet global d'exploitation, comprenant des mesures à la fois économiques, sociales et environnementales. Les exploitants de la trajectoire C ont également été incités par les aides, mais pour beaucoup ces aides constituent la poursuite de la prime à l'herbe, c'est à dire la seule manière de continuer à percevoir des aides sur les surfaces en herbe.

La plupart des exploitants rencontrés ont engagé une démarche CTE (19 sur 25) avec le contrat type « marais » (17 sur 19). Le volet environnemental de ce contrat type reprend les 3 enjeux définis au niveau départemental que sont le sol, l'eau et les paysages, et en ajoute un quatrième qui est « la gestion des marais ». L'élaboration de ce contrat type s'est accompagnée d'une réflexion menée par un groupe d'agriculteurs encadrés par le Parc. Il s'agissait de s'inspirer des MAE mises en place sur le territoire depuis 1992, et en particulier l'opération locale des marais. L'objectif : profiter de l'acquis et de l'expérience des MAE (réflexions, adaptations, évaluations...), établir une certaine continuité entre les mesures MAE et CTE. Après la mise en place, en 2000, du référentiel national des mesures type, la marge de manœuvre des acteurs du territoire a été restreinte à la sélection, dans la liste proposée, des actions les plus pertinentes eu égard aux objectifs locaux. Entre sa conception initiale et l'application actuelle, la démarche territoriale a donc été fortement détournée.

Parmi les agriculteurs rencontrés, les mesures de base, telles que « l'entretien des haies » (enjeu de paysage), « l'entretien des fossés » (enjeu de gestion du marais), « la mise en place d'une culture intermédiaire sur sol nu en hiver » (enjeu du sol) se retrouvent dans la plupart des contrats. Concernant la gestion des marais, les exploitations de la trajectoire B se montrent les plus timides avec un engagement sur l'entretien des fossés ou des mares, mais pas sur la gestion extensive des prairies ou sur les dates de fauche. Les agriculteurs de la trajectoire A sont sur ce point plus engagés puisque les 2/3 ont choisi la mesure « gestion extensive » avec parfois en plus des contraintes de date de fauche, de sens de fauche ou de suppression des apports d'engrais ou de phytosanitaires. Quant à ceux de la trajectoire C, tous ont choisi la gestion extensive et, en plus des mesures déjà évoquées, certains ont opté pour le compostage.

De ces enquêtes est ressorti le fait que certaines exploitations ont pu engager des prairies dans la mesure de « gestion extensive » alors qu'elles n'étaient pas éligibles à la PMSEE. Or PMSEE et « gestion extensive » ont toutes deux le même objectif qui est de préserver les surfaces en herbe de l'intensification ou de la déprise. Mais au lieu d'engager tout le système, la mesure de « gestion extensive » n'engage que la parcelle. Plus flexible que la PMSEE elle a donc plus de succès auprès des agriculteurs. D'un point de vue environnemental, cela peut représenter un atout à court terme pour la préservation de l'agro-écosystème marais (surfaces engagées plus importantes). Mais à l'échelle du territoire et à plus long terme, cette dissociation entre Haut et Bas-Pays est défavorable à l'équilibre de la zone humide.

Dans ses principes, le CTE est l'outil adapté pour maintenir les systèmes extensifs et orienter les exploitations les plus intensives (trajectoires A et B) vers des systèmes adaptés à la problématique de la zone humide et aux objectifs du projet de territoire. Mais le Parc doit faire en sorte que cela reste un outil efficace dans son application. L'absence de projet global d'exploitation, répondant à une logique collective d'orientation des systèmes, et l'incohérence des mesures du volet économique témoignent des limites de l'outil. L'engagement du Parc sur le volet économique (comme il l'a fait sur le volet environnemental), aussi bien sur le plan de l'élaboration des mesures que sur l'accompagnement et le conseil aux agriculteurs serait un atout pour le territoire.

Les résultats environnementaux obtenus sur le territoire du PNR depuis 10 ans sont globalement positifs. Ils sont liés aux politiques mises en œuvre mais aussi à la dynamique locale impulsée par le Parc. L'étude sur la multifonctionnalité de l'agriculture des marais nous montre les interactions entre les différentes politiques agricoles et agri-environnementales et leurs effets sur le territoire. Au-delà de ces aspects positifs, le problème du renouvellement des chefs d'exploitation demeure. La baisse du nombre d'installations a certes une origine conjoncturelle mais la nécessité de s'interroger sur les moyens d'accompagnement n'en demeure pas moins. A ce titre, l'objectif 2.1. de la charte du Parc stipule que le PNR et la profession agricole doivent élaborer des itinéraires techniques pour une évolution des exploitations vers des systèmes plus durables. Même si les problématiques d'installation ne sont pas citées dans ce projet de territoire, il apparaît nécessaire de veiller et de s'activer à promouvoir tout type d'installation (classique, diversification, pluri-activité, conversion à l'agriculture biologique...) d'une part pour tendre vers l'objectif de développement durable et, d'autre part, pour assurer le renouvellement des exploitations.

Références bibliographiques

- BONNIEUX F., PECH M., RAINELLI P. (2000) : *Multifonctionnalité de l'agriculture : prise en compte des aspects non marchands de l'agriculture*, INRA-ESR Rennes.
- DERAEVE E. (2002) : Multifonctionnalité de l'agriculture sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin : éléments pour une évaluation des politiques agricoles et agri-environnementales, mémoire de DAA, ENSAR.
- FOUET J.P., GUERRIER C., RIMBERT J. (1998) : *Attitudes des agriculteurs vis à vis des programmes environnementaux*, INRA-ESR Rennes, PNR des marais du Cotentin et du Bessin.
- GAIN G. (1998) : *Les exploitations agricoles sur le territoire du Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin - Documents I et II*, Chambre d'agriculture de Normandie, PNR des Marais du Cotentin et du Bessin.
- Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin (1998) : *Charte « Objectifs 2008 »*.
- Réseaux d'élevage pour le conseil et la prospective (2001) : *Stratégies d'adaptations des systèmes laitiers au nouveau contexte réglementaire de la PAC*, Chambre d'agriculture de Normandie, Institut de l'élevage.