

# Suivi d'opérations agri-environnementales : effets sur l'environnement et les exploitations

François Véron et Laurent Dobremez

À partir des enseignements issus du suivi-évaluation de cinq opérations situées en montagne et en zones de déprise agricole, cet article propose une grille d'analyse et d'interprétation qui s'appuie sur la notion de configuration des opérations agri-environnementales, selon leur conception et leurs modalités de mise en œuvre. Les effets sur l'environnement et sur les exploitations sont analysés ; l'intérêt des opérations combinant différentes configurations — agri-écologique, agri-technique et agri-territoriale — est mis en évidence.

Les mesures agri-environnementales, initiées en France à partir de 1989, avaient pour objectif la préservation — voire la production — de biens environnementaux et apparaissent ainsi comme le « fer de lance » des politiques publiques visant à favoriser les aménités environnementales liées à l'agriculture.

L'unité de recherche Agricultures et milieux montagnards du Cemagref a participé dès 1992 à plusieurs dispositifs de suivi-évaluation des premières opérations agri-environnementales. Tous avaient pour objectif commun d'apprécier l'impact des modifications des pratiques sur les milieux et sur les exploitations. Ces travaux ont permis d'ajuster certaines opérations en cours de route. Ils ont aussi alimenté des expertises réalisées à l'occasion du renouvellement des cahiers des charges ou des évaluations destinées à réorienter la politique agri-environnementale.

Parallèlement, des contacts avec les responsables de diverses opérations réparties sur l'ensemble du territoire ont permis de collecter des informations sur la conception et la mise en œuvre des mesures et de croiser des regards complémentaires. La notion de *configuration des opérations agri-environnementales* est un résultat de l'organisation de ces données (Véron, 2002 et encadré 1, p. 42).

Nous proposons ici d'illustrer cette notion de configuration, et son intérêt en tant que grille d'analyse et guide d'interprétation, à partir des travaux de suivi auxquels notre équipe a directement contribué (encadré 2, p. 43). Cela permettra ainsi, à la lumière de la mise en œuvre d'opérations sur le terrain, d'aller au-delà de la modélisation typologique en quatre configurations au caractère tranché, pour révéler des situations intermédiaires mixant différentes configurations, qui peuvent constituer des pistes d'adaptation intéressantes pour lever une partie des limites évoquées pour chaque configuration-type.

La gamme des opérations suivies nous conduit à mettre en évidence d'une part deux exemples de configurations très typées — agri-écologique avec la protection d'espèces emblématiques dans le parc des Écrins (qui constitue un des volets de cette opération agri-environnementale) ; agri-technique avec la conduite des troupeaux en parcs clôturés en Lozère — et, d'autre part, quatre situations mixtes combinant configurations agri-écologique et agri-technique pour le volet gestion des alpages dans les Écrins, agri-écologique et agri-territoriale dans le Jura, agri-technique et agri-territoriale en Ariège, agri-écologique, agri-technique et agri-territoriale dans le Var.

## Contact

Cemagref, UR  
Agricultures et milieux  
montagnards,  
Domaine Universitaire,  
BP 76,  
F-38402  
Saint-Martin-d'Hères  
Cedex

## Encadré 1

## Configurations des mesures agri-environnementales

En mettant simultanément en relation des caractéristiques qui décrivent la conception et la mise en œuvre des mesures agri-environnementales d'une part et les effets produits sur les milieux, les exploitations et la société locale d'autre part, sur un échantillon significatif d'opérations, on arrive à la définition de quatre types différents (ou configurations) de processus :

- la configuration **agri-écologique** (*la recherche d'un compromis*) est caractéristique de la mise en œuvre d'un programme dans lequel les attentes environnementales sont exprimées au préalable et s'imposent à l'agriculture, d'où l'obligation logique d'un compromis opérationnel ;
- la configuration **agri-technique** (*le dépassement par une innovation*) est construite autour de l'idée que le problème environnemental peut être résolu par l'introduction d'une innovation technique qui rend l'exploitation plus performante sur le plan environnemental ;
- la configuration **agri-territoriale** (*l'intégration dans un projet de développement*) est caractéristique d'opérations construites autour d'une démarche de projet destiné à valoriser les ressources environnementales et les réseaux locaux ;
- la configuration **agri-réglementaire** (*le respect d'une norme négociée*) est construite autour de l'incitation à respecter une norme moyenne destinée à améliorer l'impact de l'agriculture.

### Une configuration agri-écologique typique : la protection d'espèces emblématiques dans le parc des Écrins

Les mesures préconisées ont été basées sur un principe de précaution écologique. L'incertitude sur les résultats écologiques conduit à exiger des agriculteurs une obligation de moyens. Ces mesures à finalité environnementale s'imposent aux agriculteurs et ne prennent guère en considération les contraintes inhérentes au fonctionnement des exploitations.

Ainsi, pour le tétras-lyre, le cahier des charges prévoit un report de pâturage du printemps sur l'automne : mise en défense par interdiction du pâturage lors de la période de nidification, puis pâturage à l'automne pour éviter l'embroussaillage qui serait à terme défavorable au tétras-lyre (Ellison *et al.*, 1984). Cette dernière préconisation ne tient pas compte des objectifs des éleveurs qui ont à cette époque des animaux avec de forts besoins nutritionnels (brebis en fin de gestation) alors que la qualité de l'herbe est très médiocre (« herbe sèche ») : il sera très difficile d'exiger d'eux un raclage de la strate herbacée.

De même, pour la reine des Alpes, l'obligation de faucher les prairies, mais pas avant le 10 août, va à l'encontre de la qualité du foin, et la fauche des lisières avec évacuation de la matière végétale coupée apparaît trop contraignante pour certains éleveurs. Le suivi à long terme entrepris pour cette espèce patrimoniale semble d'ailleurs indiquer que le modèle de la dynamique des populations de reine des Alpes est plus complexe qu'on ne l'avait

imaginé et que les mesures préconisées ne sont peut-être pas les mieux adaptées.

### Un modèle de configuration agri-technique : la conduite des troupeaux en parcs en Lozère

L'objectif de cette opération, qui présente toutes les caractéristiques d'une configuration agri-technique, est un redéploiement pastoral au sein des exploitations pour une meilleure utilisation des landes et parcours à genêts en cours d'enrichissement (Barjou et Guérin, 1993). La réponse à l'enjeu paysager (exprimé par le maintien de l'ouverture des milieux) passe par la proposition d'un dépassement technique. Les résultats mettent en relief l'intérêt de cette configuration sur le plan agricole. Mais la configuration agri-technique, qui se présente comme une offre de services agricoles, est relativement défailante pour prendre en considération les enjeux environnementaux qui dépassent le cadre fonctionnel de l'exploitation agricole.

La chambre d'agriculture pilote et gère l'opération. L'adaptation des pratiques pastorales est préparée par un diagnostic de fonctionnement de l'exploitation qui intègre les projets des éleveurs. Le choix des parcelles répond à des contraintes agricoles. L'agriculteur s'engage sur un taux d'embroussaillage à respecter en s'appuyant sur les conseils qui lui sont délivrés.

L'opération repose sur l'introduction d'une technique de conduite des troupeaux en parcs clôturés, en substitution au gardiennage ou au pâturage libre sur de vastes espaces. Les anciens

## Encadré 2

## Les cinq opérations agri-environnementales étudiées

→ Suivi pluriannuel de l'article 19 dans quatre zones en déprise, soutenu par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement. Ces opérations avaient les objectifs suivants :

- entretien de l'espace dans les **zones intermédiaires de la montagne ariégeoise** ;
- objectif paysager dans les **trois vallées sud du Jura** ;
- lutte contre l'embroussaillage en **Margeride-est et Mont Lozère** ;
- défense des forêts contre l'incendie (DFCI) dans les **massifs forestiers du Var**.

Pour ces opérations, les contrats ont été signés de 1992 à 1995 et le suivi s'est déroulé de 1993 à 1998 inclus (Véron *et al.*, 1999).

→ Projet labellisé *Agriculture demain* dans le **parc national des Écrins**, soutenu par les ministères de l'Agriculture et de la Recherche. Les contrats, engagés entre 1994 et 1996, portaient sur les mesures suivantes :

- protéger des milieux ou des espèces remarquables : tétras-lyre (*Tetrao tetrix*), reine des Alpes (*Eryngium alpinum*)... ;
- préserver la biodiversité des patrimoines paysagers (encourager la fauche dans les prairies naturelles d'altitude, notamment en terrasses) ;
- améliorer la gestion pastorale en alpage et dans les pâturages d'intersaison : lutter contre l'embroussaillage, limiter le développement des pelouses dominées par la queyrelle (*Festuca paniculata*) et le nard (*Nardus stricta*).

Le suivi s'est déroulé de 1995 à 1998 (Cruveillé *et al.*, 1999).

parcs sont subdivisés afin d'accroître sensiblement le chargement instantané et d'accélérer la rotation des animaux. Cette technique, qui représente une innovation pour bon nombre d'exploitations de Lozère, a prouvé son efficacité au point que des exploitants peu convaincus à l'origine ont ensuite modifié de leur propre chef leurs pratiques de gestion pastorale.

Le suivi confirme l'excellente intégration des pratiques préconisées dans les systèmes d'exploitation : prises en compte dès la conception du cahier des charges, les contraintes agricoles sont ajustées dans chaque exploitation lors du diagnostic. L'opération se traduit par un maintien, voire une augmentation, du revenu des agriculteurs, soit par amélioration des performances, soit par accroissement du troupeau, permis par la réouverture du milieu qui procure une plus forte production d'herbe, comme le montre l'augmentation de la contribution des parcs sous contrat au bilan fourrager.

Dans un contexte de manque de références, le suivi a été utilisé par la chambre d'agriculture comme un outil de démonstration et pour valider ou infirmer certaines préconisations. Le suivi a montré que la réussite est soumise à des conditions relativement strictes de pâturage précoce, par des ovins, juste après réouverture du milieu. Dans les autres cas, il semble qu'il faille envisager un recours périodique au débroussaillage (mécanique ou par brûlage), avec une fréquence variable selon le cheptel

utilisateur et les pratiques mises en œuvre. La quantité d'espace susceptible d'être entretenu est donc conditionnée par le nombre d'ovins disponibles durant la période adéquate. Le ratio « surfaces de fauche disponibles/surfaces de landes et parcours » constituera cependant à terme un facteur limitant.

L'enjeu environnemental n'était que sommairement exprimé (« réduire l'embroussaillage pour maintenir les paysages »), sans aucune considération des quelques rares enjeux écologiques forts de la zone (pelouses sommitales, tourbières). Le paysage lui-même n'était analysé qu'en terme de fermeture des milieux. Les effets incidents ne sont pourtant pas négligeables : la localisation des parcelles est conditionnée par une logique agricole mais la rupture aléatoire d'homogénéité au sein de la lande à genêt ne peut qu'être favorable au maintien de la mosaïque de milieux, elle-même intéressante en termes de biodiversité. L'existence et le maintien de ces interventions sont nécessaires pour éviter que les parcours ne se transforment rapidement et massivement en une lande homogène, biologiquement pauvre et évoluant à terme vers une forêt de pin sylvestre de faible intérêt.

L'enjeu principal est donc de maintenir une pression pastorale judicieusement répartie de façon à favoriser la pérennité de la mosaïque prés/parcours et landes/forêts, sans que l'un des milieux prenne le dessus sur les autres. Il ne s'agit pas d'éradiquer le genêt mais de le contenir. La pression doit être ajustée en

permanence, dans un équilibre dynamique. Tout relâchement, qu'il résulte d'une concentration exagérée sur un espace limité ou à l'inverse d'une déprise trop forte, est susceptible de compromettre cet équilibre. Si la pression sur le milieu ne devait pas être en permanence maintenue et toujours à reprendre, la justification de la prime pourrait être remise en cause par le bénéfice que tire l'exploitant de l'effort qu'il a fourni.

Sur le plan paysager, la localisation aléatoire des contrats, en fonction des candidatures des exploitants (à l'échelle de la zone) ou des parcelles choisies (à l'échelle des exploitations), ne permet pas de maîtriser l'impact. Le suivi a déclenché le lancement d'une étude paysagère, qui propose des secteurs prioritaires sur lesquels concentrer les contrats, afin d'améliorer l'impact paysager.

L'introduction d'une concertation, même limitée, avec d'autres acteurs du territoire, notamment dans le cadre de l'étude paysagère, conduit donc à ouvrir le projet au delà de la seule sphère agricole et débouche sur une meilleure prise en compte des attentes sociales (ici au travers du « paysage-cadre de vie »). Une petite dose de projet territorial ou de compromis environnemental peut ainsi atténuer sensiblement les faiblesses de la configuration agri-technique.

### Concilier configurations agri-écologique et agri-technique pour favoriser l'appropriation des enjeux écologiques par les agriculteurs

1. CERPAM – Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée.

Conçues dans une finalité écologique, certaines mesures prônées par le parc des Écrins ont été mises en œuvre sur le terrain — et ajustées — en s'appuyant sur un partenaire aux compétences techniques reconnues, le CERPAM<sup>1</sup>. C'est le cas des mesures relatives à la gestion des alpages qui portaient prioritairement sur les nardaies (pelouses dominées par le nard raide) et sur les « queyrellins » (pelouses à fétuque paniculée). L'élaboration d'un calendrier de pâturage et l'incitation au gardiennage pour un pâturage précoce et contraint avaient pour objectif de rééquilibrer les pressions de pâturage entre les nardaies et queyrellins des quartiers de début d'estive et les pelouses des quartiers d'août que les ovins tendent spontanément à rejoindre très tôt.

2. CTNAE – Comité technique national agriculture-environnement.

La mise en place de parcs de nuit tournants sur les nardaies n'a pas entraîné de difficulté d'application, malgré de fortes contraintes de travail : les éleveurs

et les bergers ont su intégrer et valoriser les mesures proposées dans la gestion de leurs alpages ; l'amélioration rapide de la ressource pastorale à proximité de la cabane explique en grande partie l'intérêt que cette mesure a suscité. Pour les queyrellins, la mesure considérait ces milieux comme homogènes, alors que les queyrellins sont en fait très divers. Le CERPAM a proposé des pratiques de gestion différenciées selon le type de queyrellin.

Certaines mesures, négociées uniquement entre l'éleveur responsable de l'alpage et un agent du parc, se sont avérées parfois très contraignantes, faute de prise en compte des contraintes de gardiennage et de travail engendrées par le cahier des charges. En particulier, le berger salarié est généralement absent dans la négociation initiale du contrat alors qu'il se retrouvera dans l'obligation de le mettre en œuvre. Une discussion entre les différentes parties prenantes, après une année ou deux de pratique, a permis de modifier les clauses du contrat tout en respectant son esprit.

L'évolution de l'opération, fondée sur une configuration agri-écologique, est facilitée par le fait que le CERPAM a été associé à la mise en œuvre des contrats. À la fois porteur d'innovations sur le plan pastoral et ouvert aux questions environnementales, il rassemble la double sensibilité et joue pleinement son rôle de médiateur. Le suivi de l'opération a montré qu'il est possible de concilier finalités environnementales et fonctions pastorales, dès lors qu'une écoute et un dialogue sont instaurés. Les éleveurs ont encore quelques difficultés à percevoir les composantes écologiques des pratiques préconisées, mais ils aspirent à être considérés comme de véritables partenaires et souhaitent démontrer leur rôle de gestionnaire de l'espace. Cette nécessaire conciliation a fait évoluer la réflexion au sein du parc national des Écrins : il est apparu qu'une réflexion fondée uniquement sur des espèces rares et protégées était insuffisante et que la prise en compte de l'écosystème pâturé dans toutes ses composantes et fonctions devait être envisagée.

### Configurations agri-écologique et agri-territoriale : une reconnaissance des enjeux environnementaux restreinte au paysage cadre de vie ?

Dans le Jura, l'objectif était de lutter contre la déprise par l'entretien d'espaces en voie de fermeture. Une étude paysagère demandée par le CTNAE<sup>2</sup> a permis

de préciser les objectifs. Croisant les approches d'un paysagiste et d'un écologue, le bureau d'études a décrit quatre types de paysages caractéristiques et proposé une cartographie des secteurs concernés avec leur degré d'importance<sup>3</sup>. La démarche du bureau d'études a été assez subtile pour présenter des milieux écologiquement sensibles sous forme de paysages originaux, mieux perçus par les agriculteurs, ce qui a permis de faire admettre le principe de l'agri-environnement. La question a donc été abordée à partir des conséquences spatiales de la déprise et l'opération relève d'une configuration agri-écologique, conçue indépendamment des effets sur les systèmes d'exploitation.

Dans la mise en application, la DDAF, conductrice de l'opération, s'est appuyée sur les réseaux locaux. L'étude a été présentée aux élus et à la population au cours de réunions cantonales. Les enjeux, le zonage, le choix des parcelles et le contenu des engagements ont été largement rediscutés par les acteurs locaux, la décision finale intervenant au cours de visites communales sur le terrain qui rassemblaient élus, agriculteurs potentiellement concernés, DDAF et ADASEA<sup>4</sup>. En favorisant la réappropriation des projets, la DDAF a donné aussi à cette opération une configuration agri-territoriale qui a contribué à atténuer, pour les exploitants, le caractère contraignant de la configuration agri-écologique. Peu présente, la chambre d'agriculture n'a pas incité à une réflexion sur les voies d'adaptation possibles pour l'agriculture.

Un impact visuel fort a été atteint, d'autant plus observable sur le terrain que la DDAF a insisté sur la visibilité des secteurs traités, laissant parfois de côté des sites plus cachés et pourtant très intéressants sur les plans écologique ou paysager. Dans ce cadre, le choix de privilégier la remise en état par rapport à l'entretien a été à l'origine de quelques incompréhensions.

Le bilan est plus décevant en termes d'intégration dans les systèmes d'exploitation. Sauf pour les producteurs de viande, la mesure est majoritairement perçue comme le financement d'une prestation de service, assimilée à un travail par-agricole. Les pratiques n'ont guère évolué et plusieurs ont confié le travail à une entreprise. Le montant de la prime, particulièrement pour les parcelles peu intéressantes sur le plan agricole, et sa durée déterminent alors directement la pérennité de l'entretien.

L'opération ne traite que l'aspect le plus voyant mais ne permet ni la stabilisation des exploitations,

ni la gestion durable des espaces dont la qualité fourragère n'est pas compatible avec les exigences de productivité des systèmes laitiers intensifs. Elle ne résout pas la question primordiale de la concentration des exploitations sur les meilleures terres et de l'évasion des quotas laitiers de la zone. Les éleveurs locaux, quand ils ne s'y opposent pas, éprouvent des difficultés à se reconvertir vers des productions de viande qu'ils ne maîtrisent pas et dont les droits à primes restent insuffisants pour permettre l'entretien des espaces difficiles. Pourtant le développement d'ateliers « viande », soit au sein des exploitations laitières (ce qui demanderait une implication de la profession agricole pour réfléchir à des systèmes viables et vivables), soit dans le cadre de nouvelles unités, paraît le seul moyen d'avoir sur la zone un cheptel en meilleure adéquation avec la nature des surfaces disponibles et de limiter durablement l'embroussaillage.

Dans un contexte social marqué par le repli (force des habitudes, rejet de l'extérieur, refus du changement...), l'animation par voie communale a eu un rôle stimulant. Elle a encouragé les acteurs à conduire une réflexion globale sur l'avenir et a permis la définition de priorités pour l'occupation du sol. Dans leur projet de large sensibilisation, les responsables ont choisi de répartir les aides sur une grande zone (64 communes puis, avec rallonge budgétaire, extension sur 35 autres). Cet effet de saupoudrage, peut-être utile pour inciter le plus grand nombre à participer, a aussi pour corollaire un traitement ponctuel, limité aux seuls secteurs les plus visibles ou les mieux portés. Les risques de destruction des milieux les plus sensibles, par surcharge et intensification ou bien par abandon, ne sont pas écartés. Le suivi montre aussi que la maîtrise des rejets ligneux n'est pas aussi simple que prévu.

La construction d'un projet paysager et sa mise en œuvre par une démarche de développement local dans un contexte *a priori* peu réceptif sont les deux réussites de cette opération. Mais la configuration agri-écologique, adaptée à la gestion d'espaces remarquables, n'a pas permis de résoudre le problème économique à l'origine de la déprise, ni de garantir la pérennité de l'entretien au-delà de la durée du programme, faute d'avoir travaillé sur l'insertion des mesures dans les exploitations comme en Lozère. La dimension agri-territoriale a facilité l'appropriation de la problématique, au prix d'une perte de qualité environnementale (souplesse de localisation des contrats par rapport au zonage, perte de vue des liens biodiversité-paysage).

3. ACEIF, 1991.

4. ADASEA – Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

## Conjuguer les configurations agri-technique et agri-territoriale pour consolider et asseoir la légitimité des exploitations agricoles

### 5. AFP – Association foncière pastorale.

L'opération ariégeoise parachève une politique pastorale déjà bien engagée qui vise à résoudre les problèmes de précarité foncière avec, notamment, une incitation au regroupement des terres au sein d'AFP<sup>5</sup>. Dans les vallées du Couserans et de la Haute-Ariège, fortement marquées par la déprise agricole, les transformations de l'espace sont sensibles sur les versants des « zones intermédiaires ». Situées entre les fonds de vallées et les estives qui ont fait l'objet d'améliorations pastorales, ces anciens prés de fauche et parcours de demi-saison ont tendance à évoluer rapidement, par suite d'une sous-exploitation, vers une lande à fougère qui constitue une impasse sur le plan environnemental comme pour la production agricole. Ces zones sont utilisées avec un statut foncier précaire et souvent considérées comme de simples espaces « tampons » par les éleveurs qui tendent à monter en estive de plus en plus tôt.

À la suite d'un diagnostic réalisé par la Fédération pastorale de l'Ariège, les éleveurs s'engagent à respecter un plan de gestion détaillé (chargement et composition du cheptel, dates de passage, travaux éventuels) qui vise à assurer le renouvellement de la ressource tout en contenant la fermeture du milieu. Les pratiques préconisées sont adaptées à l'exploitation pastorale et favorables au maintien des qualités écologiques et paysagères. Ainsi cette opération de configuration agri-technique s'insère dans un dispositif relevant d'une configuration agri-territoriale.

Bien que les références soient encore rares, les observations ont permis de montrer que les intérêts des éleveurs et ceux des naturalistes pouvaient converger par la création et le maintien d'ouvertures dans la lande. En l'état actuel, pour éviter des traitements chimiques, le seul moyen efficace passe par des fauches fréquentes et répétées de la fougère, pendant une période bien supérieure aux cinq ans d'un contrat. Or 80 % des ces zones ne sont pas mécanisables. Il convient donc d'affiner la combinaison de pratiques la plus efficace selon les objectifs souhaités. Le brûlage qui, par le passé, a ralenti la fermeture du paysage, tient probablement une place centrale, sous réserve d'apprendre à le raisonner dans l'espace et dans le temps, et de mieux connaître les pratiques complémentaires à

lui adjoindre (chargement, cheptel, dates de passage ...). Cette incertitude sur les effets s'exprime à travers la nature du contrat proposé qui correspond en Ariège à une obligation de moyens (et non de résultat).

L'intervention préalable sur le foncier présente l'intérêt de régler les questions dans un ordre logique : amélioration des structures puis ajustement des usages. Contrairement à l'opération du Jura qui a favorisé un large traitement des parties visibles, le dispositif ariégeois a privilégié la concentration des moyens sur des sites de démonstration en recherchant des solutions durables au problème de déprise. Après quelques réalisations rapides sur des AFP déjà créées, la lente montée en puissance des contrats s'explique par les délais nécessaires au déroulement de la phase agri-territoriale et à la constitution de nouvelles AFP. Le débat collectif a conféré une légitimité sociale et non plus seulement agricole à l'entretien, au risque d'engendrer une certaine frustration des éleveurs disposant de peu de droits tangibles d'exploitation ou dont les élus ne se sont pas engagés, qui se sont de fait retrouvés exclus du dispositif.

Les contrats ont permis d'augmenter l'autonomie fourragère des exploitations, mesurée par une contribution croissante des parcs à l'alimentation. Le pâturage en parcs clôturés s'est substitué au gardiennage sur parcours et le temps libéré a pu être reporté vers le développement de nouvelles activités, notamment agro-touristiques. Mais la stabilisation des éleveurs peut aussi conduire à des transferts d'usages, phénomène accentué par le manque d'animaux disponibles sur la zone : report de chargement sur les espaces sécurisés au préjudice des parcours précaires, concurrence entre zones intermédiaires et estives.

Le dispositif a permis de démontrer que la logique fataliste d'abandon généralisé était réversible. Il a servi de catalyseur pour la mise en place de projets de développement des exploitations. Moyennant quelques ajustements, il pourrait être le point de départ d'un programme de « reconstruction » d'un tissu d'exploitations viables et capables de contribuer effectivement à la gestion des milieux dans la montagne ariégeoise, avec pour conséquence le maintien d'une présence sociale minimale dans les villages. Le croisement des configurations agri-technique et agri-territoriale apparaît intéressant pour élargir la mission de l'agriculture, légitimer de nouvelles orientations et accompagner les adaptations qui s'ensuivent.

## Agri-écologique + agri-technique + agri-territorial : la combinaison parfaite ?

L'opération des massifs forestiers du Var est représentative de la problématique DFCI<sup>6</sup>. L'objectif est de réintroduire l'élevage sur les coupures pare-feu afin de réduire la fréquence de retour des interventions mécaniques, avec l'idée que cet entretien, moins traumatisant pour le milieu naturel, devrait aussi être économiquement plus intéressant pour les collectivités maîtres d'œuvre (INRA et CERPAM, 1990).

Cette opération, dans laquelle l'objectif, la localisation des contrats et les prescriptions sont commandés par une exigence environnementale, correspond à une configuration agri-écologique. Le cahier des charges prévoit une obligation de résultat, ce qui est original pour ce type de configuration, plutôt caractérisé par une obligation de moyens à cause du manque de références et de l'incertitude sur les effets. La dimension agri-technique imprègne aussi fortement cette opération : technicité, adaptation des systèmes, accompagnement agricole, innovation. La capacité à intégrer le changement est d'ailleurs déterminante puisque la prime sanctionne le résultat. Les principales difficultés rencontrées sur le plan social (insertion des éleveurs locaux, appropriation de mesures exogènes, maîtrise foncière préalable...) ont été dépassées en associant les acteurs locaux concernés au fur et à mesure des réactions (élus, propriétaires fonciers, éleveurs locaux et chasseurs). Des touches de configuration agri-territoriale ont ainsi été introduites en cours, comme correctif, afin d'assouplir la mise en œuvre, sans changer fondamentalement l'orientation première.

La localisation des contrats sur les zones stratégiques, conformément aux PIDAF<sup>7</sup>, est imposée par les techniques de lutte contre l'incendie. Un déficit de cohérence spatiale apparaît néanmoins dans certains massifs forestiers où les fonds de vallons se referment par manque d'éleveurs tandis que des efforts sont menés pour réimplanter le sylvo-pastoralisme en ligne de crête. Les contrats ont été passés sur des secteurs que les responsables (DDAF et CERPAM) estimaient être adaptés à ce type d'entretien et pour lesquels des candidats existaient. Les mesures sont identiques quels que soient les milieux, alors que les dynamiques de végétation diffèrent entre sols calcaire et cristallin. Les éleveurs ou les bergers s'engagent à maintenir le phytovolume au dessous de 2 500 m<sup>3</sup>/ha au

30 juin, avec une stricte obligation de résultat. Les contrats ne prescrivent la mise en œuvre d'aucun moyen particulier. Le montant de la prime est ajusté annuellement, au prorata des surfaces pour lesquelles l'éleveur a atteint l'objectif. Le contrôle systématique, réalisé par les experts de la DDAF et du CERPAM, est déterminant pour sanctionner l'exécution de la prestation, bien qu'il soit parfois vécu comme une démarche technocratique qu'accentue encore l'effet de seuil de la norme.

La sélection des contractants a amplement tenu compte de l'aptitude supposée des éleveurs pressentis à mettre en œuvre les itinéraires techniques déjà élaborés et testés par l'INRA et le CERPAM. C'est d'ailleurs l'existence de ces références qui a permis de poser une obligation de résultat. L'inconnue résidait plus dans la capacité des systèmes d'exploitation à ajuster leur fonctionnement aux exigences du résultat attendu. Comme il s'agissait du premier transfert post-expérimental, les éleveurs ont bénéficié d'un accompagnement important de la part du CERPAM pour la mise en œuvre de ce que l'on peut considérer comme une innovation.

Dans un premier temps, pour des raisons liées à la dimension des ouvrages pare-feu, les responsables ont sollicité de façon privilégiée des transhumants engagés dans des structures collectives. Après quelques ajustements internes, la population des éleveurs impliqués dans ces structures s'est stabilisée autour de ceux qui ont pu faire évoluer leur système en conséquence. Et dans cet ajustement, les éleveurs ovins semblent avoir plus aisément réussi que les éleveurs bovins.

Dans un second temps, des éleveurs locaux, ovins ou caprins, ont revendiqué plus fortement une place dans le dispositif. Leur positionnement repose sur des stratégies territorialisées de développement et certains ont même fait preuve d'une capacité inattendue d'innovation locale. La question du nombre potentiel de ces initiatives et du renouvellement des dynamiques agricoles locales qu'elles peuvent engendrer demeure.

L'officialisation du travail accompli a permis de lever divers obstacles d'ordre sociologique. Tous les problèmes ne sont pas encore réglés mais l'opération a contribué à une meilleure reconnaissance sociale des agriculteurs, grâce à une plus grande visibilité de leur intervention. Dans un contexte de concurrence forte entre des entreprises de travaux et des éleveurs qui émargent à un service public, l'obligation de réussite est impérative pour ces derniers.

6. DFCI – Défense des forêts contre l'incendie.

7. PIDAF – Plan intercommunal de développement et d'aménagement forestier. La localisation et l'implantation de structures destinées à limiter la propagation des incendies et à favoriser l'intervention des services de secours (pare-feu, pistes, réservoirs) sont définies dans les PIDAF qui peuvent aussi prévoir l'organisation de travaux d'entretien dans des secteurs sensibles.

La question de la maîtrise foncière a été réglée par une localisation des interventions sur des terrains communaux ou par la création d'AFP, facilitée par l'absence d'utilisateurs réguliers de ces espaces, hormis les chasseurs. Diverses discussions, introduites en cours de route en fonction des nécessités plutôt qu'engagées au préalable, ont permis de rendre plus explicites les enjeux (conception et aménagement des pare-feux, mobilisation du foncier), de prendre en compte différentes exigences légitimes et d'examiner les moyens de sauvegarder les intérêts de chacun. Des contacts ont notamment été pris avec les chasseurs pour tenter de régler les conflits liés à la pose de clôtures qui entravent leur circulation.

Le pari initial de cette opération était de concilier protection contre l'incendie et pastoralisme, sans adjoindre d'autres objectifs environnementaux qui auraient paru déplacés en comparaison des dégâts occasionnés par les interventions mécaniques. Pourtant, l'un des grands enseignements du suivi de cette opération est d'avoir mis en relief des complémentarités insoupçonnées à l'origine avec les dimensions écologiques (CERPAM, 1996) et paysagères.

L'accent avait été mis sur les zones stratégiques situées au cœur du dispositif de DFCL, tandis que la notion de « zone d'appui pastoral »<sup>8</sup> était presque vide de sens. Les travaux de suivi et les réflexions qui ont accompagné l'opération ont quasiment conduit à inverser l'importance respective des zones. L'objectif reste toujours le raclage des zones stratégiques, mais les zones d'appui sont apparues indispensables pour y parvenir.

Les animaux y trouvent un abri et surtout l'essentiel des ressources alimentaires d'appoint nécessaires pour réduire les risques zootechniques et garantir ainsi une capacité d'intervention sur les zones stratégiques. La zone d'appui crée aussi une transition progressive entre parties ouvertes et secteurs très boisés, intéressante aussi bien sur le plan paysager, par atténuation du contraste, que sur le plan biologique, par multiplication des stades intermédiaires qui constituent autant de foyers de recolonisation. Enfin, la présence d'animaux contribue à diversifier les biotopes (populations d'insectes coprophages par exemple) et à réduire sensiblement la fréquence des passages mécaniques traumatisants, conformément à ce qui était escompté.

La mesure a largement contribué à la sensibilisation d'éleveurs et d'élus ainsi qu'à l'évolution de la problématique, mais elle ne peut manifestement avoir qu'un rôle de démonstration et d'impulsion. En effet, un objectif de pare-feux entretenus couvrant 5 % de la surface boisée du département nécessiterait de dégager des moyens pour 20 000 ha. Il reste donc aux intervenants locaux à articuler divers moyens complémentaires pour relayer et amplifier cette impulsion première. L'orientation agri-technique, en facilitant l'intégration dans les systèmes pourrait conduire à une internalisation partielle de la rémunération. La valorisation écologique et paysagère devrait permettre de renforcer la valorisation de la démarche au niveau du territoire, avec des avantages en termes d'échanges de services diversifiés et de reconnaissance sociale accrue. Les économies ainsi réalisées ont trait à l'intégration des opérations dans leur contexte ; elles resteront cependant insuffisantes pour indemniser complètement les agriculteurs. La rémunération du service rendu devra donc persister.

La configuration agri-écologique, focalisée sur l'objet qui la sous-tend, propose des réponses élaborées pour cette seule question, au détriment d'autres problématiques. Ici, l'objectif de maîtrise du risque d'incendie a occulté la prise en compte d'enjeux écologiques et paysagers. Mais le suivi de l'opération a fait émerger des convergences d'intérêt qui ouvrent la voie à l'intégration ultérieure d'enjeux environnementaux laissés de côté à l'origine.

## Conclusion

Le principal mérite de ces opérations est d'avoir sensibilisé des agriculteurs et plus largement des populations rurales à l'agri-environnement, vu ici sous l'angle du rôle positif que peut jouer l'agriculture pour la production d'aménités environnementales. En dégageant de nouvelles perspectives que les responsables locaux ont abordées avec des objectifs et selon des moyens très différents, ces opérations ont permis de tester de réelles innovations, tant sur le plan environnemental qu'agricole ou social, dont les enseignements sont riches pour l'avenir. Il reste cependant un certain sentiment de frustration lié au décalage entre les ambitions du programme et ce qu'aurait exigé un véritable traitement de la déprise et des problèmes qu'elle engendre.

8. Surfaces à fonction prioritairement fourragère, complémentaires des zones à objectif strict DFCL (proximité géographique et association fonctionnelle des deux types de zones).

Ces premières opérations et celles qui leur ont succédé depuis (opérations locales, mesures régionales et maintenant CTE<sup>9</sup>) forment un vivier d'expériences dans lequel s'élaborent et s'expérimentent les pratiques agri-environnementales, les systèmes d'exploitation durables et les modes de relations entre partenaires qui permettront une meilleure conciliation de l'agriculture et de l'environnement.

Sur le plan méthodologique, la notion de configuration permet une approche synthétique de cette diversité, en proposant une grille de lecture et de compréhension de l'ensemble complexe, mais répondant néanmoins à certaines logiques, que constitue chaque opération. Elle offre aussi un outil

d'analyse prévisionnelle, intéressant aussi bien les concepteurs que les acteurs de terrain, confrontés à des questions de production et de valorisation de biens environnementaux.

Les opérations qui présentent les résultats les plus probants et les plus complets sont celles qui ont réussi à éviter des positionnements trop typés dont les dangers et les faiblesses sont identifiés, généralement en introduisant des éléments compensateurs provenant d'autres configurations. C'est le défi auquel sont confrontées toutes les opérations en cours d'élaboration ou de redéfinition (CTE, Natura 2000, futurs contrats agri-environnementaux et prime herbagère agri-environnementale). □

<sup>9</sup> CTE – Contrat territorial d'exploitation, institué par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

---

### Remerciements

Ces travaux ont bénéficié du soutien des ministères chargés de l'Agriculture (direction de l'Espace rural et de la Forêt), de l'Environnement (direction de la Nature et des Paysages) et de la Recherche.

Les auteurs tiennent aussi à remercier vivement les différents partenaires locaux ainsi que les agriculteurs associés aux suivis-évaluations de ces cinq opérations, sans lesquels les travaux n'auraient pas pu être réalisés. Merci également à Alain Havet (INRA SADAPT Grignon) et Jean-Jacques Tolron (Cemagref Aix-en-Provence) pour leurs remarques et propositions.

---

### Résumé

Les opérations locales agri-environnementales ont pour objectif la préservation ou la production de biens environnementaux et visent ainsi à favoriser les aménités environnementales liées à l'agriculture.

Cet article s'appuie sur la notion de configuration des opérations agri-environnementales, élaborée en fonction de leur conception et de leurs modalités de mise en œuvre, pour fournir une grille d'analyse et une interprétation des enseignements issus du suivi-évaluation de cinq opérations. Ces cinq opérations sont situées en montagne et en zones de déprise agricole (en Ariège, en Lozère, dans le Sud du Jura, dans le parc national des Écrins et dans les massifs forestiers du Var). Les effets sur l'environnement et sur les exploitations sont analysés et l'intérêt des opérations combinant des configurations différentes est mis en évidence.

### Abstract

Agri-environmental schemes aim at preserve or produce environmental goods so to encourage environmental amenities linked with agriculture. This paper is based on the notion of configuration of agri-environmental schemes, built as a function of their making and implementation. It offers a grid for analysing and interpreting the issues of the monitoring of five French programs located in mountain or land-abandoned areas (in Ariège, Lozère, south of Jura, Ecrins National Park and Var forests). The analysis of the effects on the environment and farms shows the interest of schemes mixing several configurations.

## Bibliographie

- ACEIF, 1991, *Les 3 vallées sud du Jura : étude et propositions paysagères pour le maintien du caractère pastoral du Jura plissé du sud*, Dôle, 64 p.
- BARJOU, M.-L., GUÉRIN, G., 1993, Cahier des charges sur l'utilisation et le renouvellement des landes à genêt purgatif en Lozère, *Fourrages*, 135, p. 321-325.
- CERPAM (coord.), 1996, *Conséquences écologiques d'un nouveau mode d'utilisation des milieux méditerranéens en application de l'Article 19 de la CEE : l'entretien des zones à objectif DFCI par le pâturage. Bilan de trois années de recherches 1993-1994-1995*, 81 p. + annexes.
- CRUVEILLÉ, M.-H., (COORD.), DOBREMEZ, L., ERNOULT, C., LEGEARD, J.P., QUIBLIER, M., COUSSY, J.-L., SENN, O., ROUX, M., SALOMEZ, P., TRON, L. (coord.), 1999, *Pratiques agri-environnementales dans le parc national des Écrins : effets sur les exploitations agricoles et les milieux*, Cemagref, CERPAM, chambre d'agriculture des Hautes-Alpes, parc national des Écrins, 181 p. + annexes.
- ELLISON, L.-N., BERNARD-LAURENT, A., MAGNANI, Y., GINDRE, R., CORTI, R., 1984, *Le Tétrasyre : dynamique des populations, chasse et biotope de reproduction dans les Alpes françaises*, Office national de la chasse, Paris.
- INRA unité écodéveloppement, CERPAM, 1990, Espaces forestiers, élevage et incendies, *Revue Forestière Française*, n° spécial *Espaces forestiers et incendies*, p. 156-172.
- VÉRON, F., 2002, La notion de configuration des mesures agri-environnementales. Une typologie des systèmes d'incitation à la production de biens environnementaux par les agriculteurs, *Ingénieries-EAT*, n° spécial *Aménités*.
- VÉRON, F., (coord.), BERNARD-BRUNET, C., BORNARD, A., DOBREMEZ, L., DORÉE, A., DUPUIS, M.-F., FISCHESSE, B., LABONNE, S., PERRET, E., MATHIEU, P., 1999, *Suivi de l'article 19 en zones de déprise (Jura, Lozère, Ariège et Var)*, rapport final, Cemagref, 800 p.