

# Les enjeux environnementaux et économiques d'une gestion durable des systèmes herbagers : quelles perspectives pour le FEADER ?

Laurent Dobremez <sup>a</sup>, Étienne Josien <sup>b</sup>, François Véron <sup>c</sup>, Dominique Vollet <sup>b</sup> et Frédéric Saudubray <sup>d</sup>

Quels sont les systèmes d'exploitation les plus favorables pour une gestion durable de l'espace agricole ? Comment l'action publique peut-elle intervenir pour consolider la viabilité de systèmes efficaces au plan environnemental ? Ces questions prennent un relief nouveau avec l'instauration du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)<sup>1</sup> sur la période 2007-2013.

Pour la mise en œuvre du FEADER, chaque État membre doit élaborer un plan stratégique national (PSN) de développement rural et, dans cette perspective, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a mis en place des groupes de travail sur les différents axes d'intervention du FEADER. Les participants<sup>2</sup> au groupe de travail « Agriculture et gestion de l'espace » étaient invités à tirer un bilan des mesures financées sur la période 2000-2004 et à réfléchir aux enjeux environnementaux

prioritaires au plan national et aux orientations à proposer dans les axes 2 (« Amélioration de l'environnement et de l'espace rural ») et 4 (approche LEADER<sup>3</sup>) du FEADER. Dans son compte rendu de la réunion du 10 mai 2005, le ministère de l'Agriculture a relevé qu'un consensus s'est dégagé dans ce groupe de travail sur « les bénéfices de la présence d'herbe en matière d'eau, de biodiversité et d'érosion et donc sur la nécessité d'un soutien en faveur de l'herbe *via* le RDR, en revanche les modalités de ce soutien et les outils adaptés font débat »<sup>4</sup>.

Nous proposons, dans cet article, de focaliser notre attention essentiellement sur les mesures inscrites dans l'axe 2 du FEADER et plus particulièrement sur les mesures relatives à l'utilisation durable des terres agricoles (encadré 1). Dans un premier temps, nous cherchons à éclairer ce qu'on peut entendre par « herbe » au regard des

1. Le FEADER définit les mesures au titre du second pilier de la politique agricole commune (PAC) ou règlement de développement rural (RDR).

2. Représentants des ministères (agriculture, environnement, économie...), des élus (montagne, littoral...), d'organisations professionnelles agricoles, d'associations environnementales, d'instituts de recherche (L. Dobremez puis F. Saudubray pour le Cemagref).

3. Programme d'initiative communautaire concernant le développement rural.

4. La rédaction (version 4 du 7 novembre 2005) du PSN fait cependant peu explicitement référence à « l'herbe » pour l'axe 2 du FEADER, sauf dans les zones les plus défavorisées ou à handicaps spécifiques, où les espaces pastoraux sont cités pour leur rôle favorable à la biodiversité et la prévention des risques naturels. Ailleurs, il est fait mention des sites Natura 2000, de bassins versants à enjeux par rapport à la directive cadre sur l'eau et d'autres territoires présentant un « intérêt pour l'enjeu biodiversité (y compris au sens paysager du terme) ou gestion de l'eau, ou quand un intérêt local est démontré par un diagnostic territorialisé ». Des « programmes agro-environnementaux généralistes » sont envisagés (peut-être en référence aux mesures « prime à l'herbe » ou prime herbagère agro-environnementale), mais sans précision sur les milieux concernés.

## Les contacts

a. Cemagref, UR Développement des territoires montagnards, 2 rue de la Papeterie, BP 76, 38402 Saint-Martin-d'Hères Cedex

b. Cemagref, UMR Métafort, 24 avenue des Landais, BP 50085, 63172 Aubière Cedex

c. Cemagref, UR Écosystèmes montagnards, 2 rue de la Papeterie, BP 76, 38402 Saint-Martin d'Hères Cedex

d. Cemagref, UR Aménités et dynamiques des espaces ruraux, 50 avenue de Verdun, 33612 Cestas Cedex

enjeux environnementaux visés par la Commission européenne (biodiversité, protection de l'eau et des sols) : quels sont les couverts végétaux et pratiques associées les plus favorables au plan environnemental et paysager ? Puis, tirant parti de notre participation à des travaux de suivi et d'évaluation (i) des mesures agri-environnementales (MAE) – expérimentations de l'article 19 en zones en déprise et opérations locales agri-environnementales (OLAE), prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE) dite « prime

à l'herbe », (ii) des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) – participation au comité de pilotage national chargé de l'évaluation, et (iii) des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), nous proposons des éléments de réflexion sur les questions suivantes :

– compte tenu de l'évolution des espaces supports d'enjeux environnementaux et des systèmes d'exploitations agricoles qui les utilisent, quelles recommandations pouvons-nous suggérer par rapport à la conception de l'action publique et des mesures du type ICHN et MAE ?

– quelles recommandations pouvons-nous émettre pour la mise en œuvre de ces mesures ?

#### Encadré 1

Les mesures prévues dans l'axe 2 du FEADER « Amélioration de l'environnement et de l'espace rural » (Journal officiel de l'Union européenne du 21 octobre 2005)

• Des mesures axées sur l'utilisation durable des terres agricoles grâce à :

(i) des paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels ou situés dans des zones présentant des handicaps autres que ceux des zones de montagne ;

(ii) des paiements Natura 2000 et des paiements liés à la directive cadre dans le domaine de l'eau ;

(iii) des paiements agro-environnementaux ;

(iv) des paiements en faveur du bien-être animal ;

(v) une aide pour les investissements non productifs (liés à des objectifs agro-environnementaux ou Natura 2000 ou en zone à haute valeur naturelle).

• Des mesures axées sur l'utilisation durable des terres forestières grâce à :

(i) une aide au premier boisement de terres agricoles (ou à la première installation de systèmes agro-forestiers sur des terres agricoles) ou non agricoles ;

(ii) des paiements Natura 2000 ;

(iii) des paiements sylvo-environnementaux ;

(iv) une aide à la reconstitution du potentiel forestier et à l'adoption de mesures de prévention ;

(v) une aide pour les investissements non productifs.

5. La « prime à l'herbe » visait ainsi à soutenir les prairies, permanentes ou temporaires (avec une durée d'engagement minimale de trois ans), et prévoyait un encadrement des pratiques d'exploitation des prairies (niveau de chargement minimum et maximum, niveau de fertilisation maximum).

### Intérêts environnementaux et paysagers de certains couverts végétaux et pratiques associées

Entre « herbe », fourrage et prairie, les confusions sont fréquentes. On distingue classiquement les cultures fourragères annuelles (maïs fourrage, chou fourrager...), les prairies temporaires semées et destinées à durer quelques années (au sein desquelles on différencie parfois les prairies artificielles à base de légumineuses) et les prairies « naturelles » ou permanentes (au sein desquelles on différencie parfois les parcours, estives et alpages). La distinction formelle entre prairies temporaires et permanentes porte sur la durée : pour la définition administrative, une prairie est considérée comme permanente (superficie toujours en herbe) à partir de 6 ans ; d'un point de vue agronomique, la différence repose sur l'action de semer les espèces constituant la prairie et les conséquences environnementales (moindre diversité d'espèces, risques d'érosion et de pollution de l'eau lors du retournement de la prairie temporaire). Le mot « herbe » recouvre donc une grande plage de réalités très différentes au regard des enjeux environnementaux soulignés par la Commission européenne, qui renvoient toutes à la nature des couverts et aux pratiques associées (encadré 2). C'est là un point important pour la mise en œuvre de mesures en faveur de « l'herbe »<sup>5</sup>.

L'examen de ces pratiques, à partir notamment d'une synthèse d'une revue bibliographique réalisée lors de l'évaluation de la « prime à l'herbe » (Thiébaud *et al.*, 2001), permet de préciser les enjeux. Nous examinons successivement les effets du labour, de l'artificialisation des milieux

## Encadré 2

## Thèmes environnementaux et pratiques agricoles en jeu

**Ressource en eau :**

- Gestion quantitative → pratiques d'irrigation.  
 Gestion qualitative → phytosanitaires<sup>6</sup> (périodes, nature, doses) ; fertilisants (N et P, périodes, nature, doses) ; rôle des structures annexes (haies, talus...) ; impact du labour et présence de sol nu en hiver.

**Préservation de la biodiversité :**

- Diversité « para-agricole » → fertilisation et phytosanitaires ; pratiques de récolte (mode et date).  
 Diversité agricole → rotations des cultures (espèces et variétés).  
 Fragmentation des milieux → entretien/création de corridors et structures annexes (haies, talus, murets, bandes enherbées, mares, arbres isolés).  
 Biodiversité remarquable → pratiques spécifiques.

**Conservation des sols :**

- Physico-chimie du sol → gestion de la matière organique ; pollution par les métaux lourds ; séquestration du carbone et de l'azote (cycles géochimiques).  
 Érosion hydraulique → présence de sol nu en hiver ; conservation de la matière organique ; rôle des structures annexes.

Pour mémoire : érosion éolienne et salinisation, disparition des sols (lien avec politiques d'urbanisation).

**Prévention des risques naturels**

- Incendies, avalanches, glissements de terrain → pratiques d'utilisation et d'entretien de l'espace.

**Qualité des paysages**

- Structure du paysage → diversité des milieux (cultures, forêts et autres) ; structures annexes.  
 Paysages remarquables → actions spécifiques.

6. On notera que les pesticides ont aussi un impact sur la qualité de l'air qui est encore incomplètement cerné.

et de l'intensification des pratiques avant d'analyser les marges de manœuvre pour un couvert donné et les effets de l'organisation spatiale des exploitations à l'échelle d'un territoire. La concision de cette synthèse, limitée aux situations les plus courantes, ne doit pas occulter les nuances qui mériteraient d'être introduites selon les régions et les systèmes (agriculture biologique par exemple).

**L'intérêt d'une couverture végétale pérenne**

Le labour du sol et son corollaire, la présence de sol nu pendant une période de l'année, engendrent un risque important de migration d'azote dans l'eau de drainage. Les prairies se caractérisent, en effet, par une capacité à organiser l'azote et le carbone sous forme organique,

mais leur retournement provoque une libération massive de ces composés. La présence de sol nu favorise aussi les pertes par lixiviation et on observe dans les prairies temporaires de courte durée une tendance à l'érosion du taux de matière organique qui correspond à une libération d'azote et de carbone.

À partir d'un certain âge, la prairie temporaire retrouve une capacité à accumuler l'azote et le carbone sous forme organique mais le délai à partir duquel son comportement se rapproche de celui d'une prairie permanente est fortement déterminé par la conduite du couvert. L'allongement de la durée d'implantation d'une prairie est donc, à double titre, un facteur de réduction du risque de pollution, en réduisant les occurrences de déstockage et en améliorant le piégeage de l'azote par la végétation installée. Enfin, malgré

l'effet du retournement, l'inclusion de prairies temporaires fauchées dans une rotation céréales-prairies réduit les pertes d'azote par rapport à une succession répétée de cultures annuelles.

La présence de sol nu accroît en outre la sensibilité des sols à l'érosion hydraulique (impact cinétique des pluies et arrachement des particules). La présence permanente d'un couvert végétal et la meilleure stabilité structurale du sol procurée par la matière organique des prairies contribuent à amortir l'impact des pluies et à augmenter la capacité de rétention de l'eau par infiltration.

### La richesse des milieux peu artificialisés

Les cultures annuelles correspondent à une artificialisation de l'écosystème avec une réduction drastique du nombre d'espèces végétales. Outre la destruction des couverts en place lors du semis, l'emploi d'herbicides est fréquent afin de limiter la concurrence avec les adventices et, dans ces milieux monospécifiques, l'emploi de phytosanitaires s'impose aussi pour prévenir l'explosion de maladies (pressions sur la biodiversité végétale et animale et risques éventuels pour la qualité de l'eau). Il en résulte, en agriculture « conventionnelle », une banalisation de la flore des milieux de culture, une forte régression des espèces messicoles<sup>7</sup> et le déclin des espèces d'oiseaux inféodées aux agro-écosystèmes dominés par les cultures de céréales<sup>8</sup>.

La conduite des prairies temporaires est souvent raisonnée pour conserver le plus longtemps la dominance des espèces semées. Le nombre d'espèces végétales observées augmente avec l'âge des prairies et l'extensification des pratiques (réduction de la fertilisation, abandon des traitements phytosanitaires, baisse du chargement animal, diminution du nombre de récoltes).

Le plus grand nombre d'espèces végétales se trouve dans les prairies permanentes et les parcours qui occupent en général la sole la moins intensifiée des exploitations d'élevage. En conditions moyennes, une exploitation traditionnelle extensive avec fertilisation faible ou nulle et fauche tardive conduit à une richesse floristique élevée (40 à 70 espèces végétales)<sup>9</sup>. Cette grande diversité des prairies naturelles, l'abondance des fleurs et des graines ont un impact positif sur le cortège des espèces animales (insectes, micro-mammifères et oiseaux). Des conditions de milieu extrêmes (sols superficiels, sécheresse ou humidité...) favorisent l'apparition d'espèces rares (« spécialistes ») de forte valeur patrimoniale.

### Le niveau d'intensification

Les cultures annuelles (fourragères ou non) sont généralement associées à des modes d'exploitation intensifs : fertilisation importante (souvent plus de 100 kg d'azote par ha et par an) et parfois irrigation (impact sur la gestion quantitative de l'eau).

Les prairies temporaires et artificielles recouvrent une grande diversité de situations selon les régions et les systèmes (de 0 à plus de 200 kg N/ha et par an), mais le niveau d'intensification est globalement intermédiaire entre celui des fourrages annuels et celui des prairies permanentes. Bien que le couvert des prairies temporaires soit favorable aux exigences écologiques d'un grand nombre d'espèces d'oiseaux, les pratiques fourragères associées sont préjudiciables à leur installation ou à leur survie : un haut niveau de fertilisation va de pair avec un chargement élevé et des interventions précoces (ensilage, fauche ou pâturage) qui constituent un facteur de risque majeur de destruction des nichées pour l'avifaune nichant au sol. Plus globalement, l'intensification des pratiques produit un effet de convergence vers un type « standard » caractérisé par l'appauvrissement et la banalisation de la flore locale (remplacement des espèces oligotrophes à aire limitée par des espèces eutrophes à aire plus vaste).

Pour une prairie permanente, la diversité maximale, dans une situation trophique donnée, correspond à un équilibre entre richesse du milieu et intensité de l'exploitation. Une biomasse prélevée très nettement inférieure à la biomasse produite peut conduire à une évolution de la flore vers un couvert végétal moins favorable à certaines qualités paysagères (fermeture) et souvent moins riche sur le plan de la diversité. Ainsi, l'abandon des parcelles humides ou les plus difficilement mécanisables entraîne une régression de la diversité floristique et faunistique, voire la disparition de taxons rares. Cette destruction s'opère rapidement pour la flore et à plus long terme pour l'avifaune, les premiers stades d'abandon pouvant même s'avérer provisoirement profitables à la diversité ornithologique.

### La variabilité des pratiques pour un même couvert

Pour un couvert donné, une partie des inconvénients peut être atténuée par une optimisation des pratiques : limitation du travail du sol (zéro labour ou travail superficiel), implantation de cultures intermédiaires ou de structures destinées

7. Plantes associées aux cultures céréalières et aux milieux soumis à la moisson.

8. La présence d'espèces d'oiseaux d'intérêt patrimonial résulte du fait que ces milieux intensifs sont des habitats de substitution. Ces espèces subissent des taux d'échec de la reproduction très élevés mettant en jeu leur pérennité.

9. Mais une prairie permanente intensifiée, avec une fréquence importante de défoliation et un niveau élevé de fertilisation, finit par avoir une composition botanique proche d'une prairie temporaire.

à retenir une partie des nitrates, raisonnement de la fertilisation (fractionnement des épandages, dates d'intervention). Par exemple, dans les systèmes d'élevage intensif, la fauche des prairies permet un meilleur contrôle des restitutions d'azote que le pâturage. Cependant, sous des prairies intensives (plus de 200 kg N/ha et par an ou 600 journées de pâturage/ha et par an), les pertes d'azote peuvent être du même ordre que sous des cultures « optimisées » de maïs avec cultures intermédiaires. À des niveaux de chargement et de fertilisation inférieurs, les avantages de la prairie sur les cultures sont nets. Les pertes sont d'autant plus limitées que les prairies permanentes pauvres présentent une forte aptitude à accumuler l'azote, au risque de peser sur leur diversité végétale. Les couverts d'associations graminées-légumineuses présentent de nombreux atouts vis-à-vis de la qualité de l'eau, car leur développement est généralement associé à des systèmes moins intensifs (substitution partielle du maïs fourrage) : la réduction du chargement, l'allongement des rotations et des apports réduits d'azote contribuent à améliorer le bilan global. Néanmoins, les risques de pertes d'azote sous prairies artificielles peuvent être élevés en cas de fertilisation même modérée.

### L'organisation spatiale des exploitations à l'échelle d'un territoire local

Tant du point de vue paysager qu'en termes de biodiversité ou de contrôle des excédents azotés, les parcellaires complexes et variés, mélangeant cultures et prairies, voire éventuellement forêts, sont plus favorables que les paysages de monoculture (Véron et Bernard-Brunet, 2004). En effet, les prairies sont souvent associées à des structures annexes (haies, talus, murets, fossés, arbres isolés) qui contribuent à fixer ou filtrer une partie des éventuels excédents d'azote. Les échanges entre la prairie et ces structures annexes, par ailleurs favorables à l'accueil de la faune et de la flore, permettent le développement de populations d'autant plus diversifiées que diminue la pression des produits phytosanitaires. Ainsi les formations bocagères riches en prairies permanentes sont particulièrement intéressantes ; la densité et la diversité des rapaces, situés en bout de chaîne trophique, est révélatrice de cette diversité animale et végétale.

La localisation et le maintien des prairies permanentes dans les secteurs pentus et les fonds de vallons apparaissent comme un enjeu majeur.

Ainsi, dans les pentes, par le piégeage des sédiments potentiellement érodés en amont, la prairie limite les transferts de matériaux vers l'aval.

La mosaïque de groupements végétaux que l'on retrouve dans les milieux pastoraux méditerranéens ou d'altitude présente enfin un intérêt certain en terme de biodiversité (richesse et originalité). L'intérêt avifaunistique de tels milieux se raisonne le plus souvent à l'échelle d'un versant. La tendance à délaisser les pâturages des altitudes intermédiaires conduit à la disparition d'espaces ouverts, préjudiciable autant au paysage, cadre de vie et d'activités économiques, qu'aux espèces inféodées à ces milieux ou les utilisant temporairement dans leur cycle de vie. L'exploitation pastorale reste le meilleur moyen de maintenir l'ouverture des milieux, sous réserve d'un chargement, d'un calendrier de pâturage et d'aménagements pastoraux adaptés.

De ce tour d'horizon, il ressort trois points principaux :

- quels que soient les couverts (cultures, cultures fourragères, prairies temporaires, prairies permanentes, parcours) et les systèmes d'exploitation, il existe des marges d'évolution dans les pratiques, plus ou moins faciles à mettre en œuvre selon la souplesse des systèmes, qui permettent de réduire les impacts négatifs sur l'environnement ;
- dans le gradient des couverts végétaux, les surfaces toujours en herbe (STH) conduites de façon extensive sont mieux placées que les prairies temporaires, elles-mêmes plus favorables que les cultures. Cependant, l'importance des pratiques est *in fine* déterminante, des bonnes pratiques ou à l'inverse des pratiques inadaptées pouvant sensiblement bousculer la hiérarchie ;
- à l'échelle d'une région, l'imbrication des couverts d'une part, et la présence de systèmes moins intensifs d'autre part, permettent de réduire les pressions sur l'environnement (création d'îlots de biodiversité, de zones « d'épuration », etc.) comparativement à des milieux très homogènes.

### Fragilité des surfaces toujours en herbe et des systèmes d'élevage extensifs

Bien que l'instauration de la « prime à l'herbe » ait ralenti la diminution de la STH entre 1993 et 1997 (Véron *et al.*, 2001), le tableau 1 montre une baisse alarmante : en 20 ans, perte de plus

▼ Tableau 1 – Exploitations et superficies agricoles en France entre 1979 et 2000 (source : SCEES, Agreste, recensements agricoles).

En millions d'hectares	1979	1988	2000	Évolutions		
				1979-1988	1988-2000	1979-2000
Superficie toujours en herbe (STH)	11,5	10,2	8,3	- 10,9 %	- 18,6 %	- 27,4 %
Cultures	18,0	18,4	19,5	+ 1,9 %	+ 6,3 %	+ 8,3 %
Superficie agricole utilisée (SAU)	29,5	28,6	27,9	- 3,1 %	- 2,6 %	- 5,6 %
Nombre d'exploitations avec STH	905 470	683 787	410 318	- 24,5 %	- 40,0 %	- 54,7 %
Nombre total d'exploitations	1 262 669	1 016 755	663 797	- 19,5 %	- 34,7 %	- 47,4 %

10. Service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

de 3 millions d'hectares (- 27 %) et diminution de plus de la moitié des exploitations utilisant de la STH (disparition de près de 500 000 exploitations). L'étude du SCEES<sup>10</sup> (2005) précise la destination des 900 000 ha de prairies qui ont disparu entre 1992 et 2003 : elles sortent du champ de l'agriculture, parfois urbanisées (15 %) mais le plus souvent embroussaillées ou boisées (36 %) car l'herbe ne peut se maintenir sans une pression de pâturage ou de fauche, ou bien elles sont l'objet de conversions en cultures (49 %).

En montagne, où les systèmes d'élevage sont quasi exclusivement extensifs, les subventions représentaient en 1996 deux fois le montant du revenu agricole dans les élevages allaitants, bovins ou ovins, et environ 70 % en systèmes bovins-lait (Perret *et al.*, 1999). Les aides du second pilier y prennent une place significative : l'ICHN représentait près de la moitié des aides perçues pour les systèmes bovins-lait, mais à peine le quart pour les systèmes allaitants, les aides agri-environnementales allant de 10 à 20 % selon les systèmes. Même s'il s'agit de résultats assez anciens basés sur le réseau d'information comptable agricole (RICA) qui ne concerne que les exploitations « professionnelles », les structures de ces résultats n'ont pas été bouleversées jusque récemment. Mais la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003 – baisse des prix institutionnels pour le beurre et la poudre de lait, partiellement compensée par des paiements directs ; instauration d'un droit à paiement unique (DPU) par exploitation, basé sur un découplage partiel des mesures de soutien des revenus agricoles – amplifie le rapport subventions/revenu agricole pour les exploitations bovines laitières. Chatellier et Delattre (2005) montrent ainsi, à partir de simulations sur le RICA 2003 réalisées à structure et productivité constantes, que cette réforme provoquera dès 2007 une baisse du

revenu et une augmentation du poids des aides publiques dans le revenu, en montagne comme en plaine (tableau 2). Le découplage partiel, tel qu'il a été adopté par le gouvernement français, ne devrait pas conduire à une réorientation très significative des orientations productives, du moins en montagne, en raison (i) des aides issues du RDR (ICHN, MAE) qui restent conditionnées par le respect d'engagements (chargement animal minimum), (ii) des coûts fixes relativement incompressibles à court terme (fermage, annuités d'emprunts), (iii) de la spécialisation des infrastructures (bâtiments et équipements) et (iv) d'un ensemble d'autres aspects parmi lesquels les considérations sociales (cycle de vie, conception du métier, stratégie patrimoniale) ont leur importance.

Sur cet exemple (tableau 2), on note que le ratio résultat courant/quota laitier en 2003 est semblable (0,12) entre montagne et plaine malgré des aides publiques inférieures en montagne (- 11 %). Cela rejoint des analyses antérieures soulignant la relative efficacité technico-économique des élevages laitiers montagnards : la productivité laitière moindre des élevages de montagne étant compensée par une économie en charges opérationnelles (surtout en frais d'intensification fourragère) et en charges de structure (Perret *et al.*, 1999). L'exploitation moyenne laitière de plaine, aux caractéristiques assez intensives (*cf.* niveau du chargement et importance du maïs fourrage), apparaît plus coûteuse pour les finances publiques, tandis que l'exploitation de montagne bénéficie majoritairement d'aides conditionnées au maintien d'engagements (chargement animal encadré) qui soulignent son caractère extensif. L'importance croissante des aides publiques dans le revenu des exploitations (qui ne concerne donc pas que les exploitations extensives), manifeste dès la réforme de la PAC de 1992, ne pourra que renforcer l'obligation de légitimer ces aides au regard des attentes sociales envers l'agriculture.

▼ Tableau 2 – Les exploitations professionnelles laitières françaises : situation 2003 et estimation du poids des aides directes en 2007 (d'après Chatellier et Delattre, 2005). Source : RICA France 2003/Traitement INRA-SAE2 Nantes.

Situation 2003	Montagne	Plaine
Quota laitier par exploitation (kg lait)	152 100	233 500
UGB*/ha de SFP**	1,10	1,68
Maïs fourrage/SFP (%)	6 %	31 %
Aides directes (€)	19 200	21 600
dont ICHN et MAE (%)	47 %	3 %
Résultat courant (€)	18 600	29 100
Aides directes/résultat courant (%)	103 %	74 %
<b>Situation 2007</b>		
Simulation des effets de la réforme de l'OCM*** lait et produits laitiers avec découplage partiel		
Aides directes (€)	24 600	29 900
Dont DPU (€)	9 200	23 100
Résultat courant (€)	16 500	26 200
Aides directes/résultat courant (%)	149 %	114 %

\*\* Unité de gros bétail.

\*\* Superficie fourragère principale.

\*\*\* Organisation communautaire de marché.

À la fragilité économique des systèmes d'élevage extensifs, illustrée sur le cas des exploitations laitières de montagne (le résultat courant restant en moyenne inférieur de 10 000 € à celui des exploitations de plaine)<sup>11</sup>, s'ajoute une fragilité due aux conditions de travail. Ainsi les charges de travail sont généralement plus lourdes dans les systèmes herbagers de montagne que dans les systèmes de plaine (Madelrieux, 2004, p. 222). Avec la tendance à l'agrandissement des surfaces et des troupeaux par travailleur et les aspirations à une diminution des charges de travail et à plus de temps libre, les pratiques d'utilisation de l'espace tendent à se simplifier et à « s'alléger » au risque d'entraîner des problèmes environnementaux sur les espaces en prairies permanentes : par exemple, en montagne, épandage des fumiers et lisiers concentré sur les terres plates (facilement mécanisables) de fond de vallée, abandon de la fauche dans les pentes, pâturage lâche des animaux non laitiers dans des parcs éloignés et réduction des tâches d'entretien des pâturages, ce qui ne permet plus de maîtriser partout l'embroussaillage. Or, dans le même temps, les attentes environnementales se traduisent par une demande de gestion plus fine et plus com-

plexe des milieux, donc potentiellement source de travail supplémentaire (exemple : demande d'un pilotage strict du pâturage ou d'un entretien mécanique complémentaire – fauche des refus, débroussaillage mécanique – pour enrayer la dynamique des ligneux dans des finalités de préservation d'espèces végétales remarquables ou de maintien d'un paysage ouvert).

En résumé, les évolutions des superficies en prairies permanentes et du nombre d'exploitations les utilisant, les simulations des effets de la PAC et l'importance des charges de travail, illustrées sur le cas des exploitations de montagne, soulignent la fragilité des élevages extensifs, de leurs pratiques et des espaces prairiaux qu'ils utilisent, qui sont pourtant les supports d'enjeux environnementaux affirmés et reconnus.

### Pour une action publique efficace intégrant l'ensemble des productions jointes des systèmes herbagers extensifs

Exprimés en termes économiques, les éléments présentés dans les paragraphes précédents mon-

**11.** Fragilité qui pourrait s'aggraver avec la baisse du prix du lait qui affecte désormais même les fromages en appellation d'origine contrôlée.

trent que les surfaces en herbe sont productrices de façon jointe de biens agricoles marchands et de biens publics purs (biodiversité) ou mixtes (qualité du paysage, ressource en eau, conservation des sols). De plus, cette production jointe est particulièrement fragile dans les zones d'élevage extensif, qui sont justement celles où la production de biens publics est maximale. Face à ce constat, quels seraient les modes d'action publique les plus adaptés et les plus efficaces en vue du maintien ou de l'augmentation de la production de biens publics environnementaux ?

À ce sujet, la théorie économique couplée à une analyse de politique économique peut se révéler particulièrement éclairante.

En premier lieu, il convient de rappeler que l'ajustement de l'offre et de la demande de produits agricoles est soumis à de nombreux aléas liés à la nature des produits (conservation, possibilité de transport à longue distance, sensibilité aux aléas climatiques), au caractère inélastique de la demande alimentaire solvable, à la nature atomistique et à l'irrégularité de l'offre mettant les agriculteurs très souvent en mauvaise position pour négocier avec leurs clients et leurs fournisseurs. Pour ces raisons, le fonctionnement des marchés agricoles expose les agriculteurs à de nombreuses fluctuations contre lesquelles les protections individuelles restent limitées. De plus, il ne tient généralement pas compte des externalités positives comme négatives de la production agricole, pouvant correspondre ou non aux attentes de la société. Au total, l'unique et libre jeu des forces du marché n'est pas obligatoirement moins risqué qu'une action publique raisonnée, soucieuse du fonctionnement des marchés, de l'indépendance alimentaire et d'une gestion optimale de biens publics.

En second lieu, les attentes de la société vis-à-vis de l'agriculture ont fortement évolué. Dans la période d'après-guerre, la politique agricole était destinée à assurer l'autosuffisance alimentaire. En raison des dérives d'une trop grande productivité des surfaces agricoles et des cheptels à partir des années 70-80 (gestion coûteuse des surplus agricoles, accroissement des pollutions agricoles, destruction de milieux remarquables, crises sanitaires...), les attentes d'une société de plus en plus urbaine ont porté sur la demande de produits de qualité, d'espaces agréables à habiter ou à visiter, d'eau de qualité, etc. Nous sommes donc passés d'une vision sectorielle de l'agriculture à une vision plus large, territoriale

et sociétale (mais incluant nécessairement la précédente) (Hervieu, 2002).

En bref, face aux défaillances du marché à assurer simultanément l'autosuffisance alimentaire comme une gestion optimale des biens publics, il convient de ne pas faire une confiance aveugle aux marchés : la politique publique est là pour guider, contrôler le fonctionnement des marchés. Les interventions publiques doivent être conçues afin de faire converger intérêt individuel et collectif, c'est-à-dire, dans le cas d'une politique agricole, fournir les biens agricoles désirés en quantités et qualités, réduire les pollutions et fournir une quantité optimale d'aménités.

Dans le cas des surfaces en herbe, il est généralement reconnu qu'il paraît optimal de conditionner les aides publiques au revenu des agriculteurs à un apport de services publics ruraux (Mahé et Ortalo-Magné, 2001). La garantie d'une aide directe sans condition pourrait inciter certains à fournir un effort inférieur à ce dont ils sont capables. Bien qu'il existe certaines formes de valorisation par le marché des externalités fournies par les systèmes herbagers par des produits de qualité ou par la complémentarité entre produits et services (ce que certains auteurs appellent la valorisation de « l'écrin » d'un panier de biens et de services : Mollard *et al.*, 2006), celles-ci restent pour l'instant relativement marginales, imposant ainsi une réflexion sur des mesures généralistes, permanentes et conditionnelles. Au moins deux principes peuvent guider leur gestion (Mahé et Ortalo-Magné, 2001).

Premièrement, l'agriculteur serait rémunéré pour la valeur des services procurés et non pour se convertir à de bonnes pratiques ou renoncer à une activité polluante : la justification d'un prétendu « surcoût » serait intenable d'un point de vue théorique et pratique. Des subventions à la dépollution masquent la rentabilité réelle des entreprises en orientant les ressources vers des activités qui créent moins de richesse effective. Sur le plan théorique, ce principe est cohérent avec les bases de l'économie publique, notamment le principe pollueur-payeur, par ailleurs adopté dans l'acte unique européen, le traité de Maastricht et la déclaration de Rio (OCDE, 2001). Du point de vue de l'économie publique, une aide publique se justifie en présence de défaillances de marché (ici non-rémunération pour la fourniture d'externalités positives, paysagères ou liées à la biodiversité). Indépendamment du fonctionnement des marchés, l'intervention publi-

que peut se justifier également pour préserver un accès équitable à certains biens, jugés collectivement et de façon partagée, comme vitaux (santé, éducation, climat, environnement, etc.). Elle ne peut être destinée à apporter des compensations durables pour le renoncement à des pratiques génératrices d'externalités négatives jusque là tolérées. Outre l'apparition d'effets d'aubaine lors des modifications des systèmes d'aide, la rémunération pour le renoncement à des activités polluantes est profondément inéquitable : elle ne sert qu'à faire perdurer des compensations de rentes de situation dues à des soutiens ayant perdu à la fois leur justification économique (l'augmentation de la productivité pour assurer l'autosuffisance alimentaire et des exportations) et sociale. Selon la logique économique de vérité des prix, en application du principe fournisseur-payé, symétrique du pollueur-payeur<sup>12</sup>, seuls les services positifs produits par l'agriculture devraient être rémunérés directement par des soutiens publics (Le Goffe *et al.*, 1999). Ce n'est donc guère que dans une phase de transition, et pour des justifications principalement sociopolitiques (pour préserver certains équilibres territoriaux ou sociaux difficiles), qu'on pourrait envisager un soutien financier passer à des reconversions d'activités polluantes.

Deuxièmement, dans l'optique d'une gestion efficiente des fonds publics comme de l'acceptabilité sociale de l'aide, le montant total d'aides reçues, théoriquement complémentaire de l'activité de production agricole, ne pourrait dépasser la rémunération d'un travailleur à temps plein pour une activité d'entretien de l'espace rural : ce plafonnement éviterait de rémunérer la production environnementale sur des bases purement quantitatives (tels que les surfaces, les kilomètres de haies, de bandes enherbées). La question de la justification du niveau d'aide risque en effet de devenir une question cruciale (Delorme, 2004). Les méthodes issues de l'économie de l'environnement sont susceptibles d'apporter des éléments de cadrage quant au niveau du montant de la rémunération, à condition de tenir compte de leurs limites : la méthode d'évaluation contingente repose sur des préférences déclarées après enquêtes et les évaluations ainsi obtenues peuvent être affectées par des biais stratégiques et d'ancrage importants ; la méthode des prix hédonistes présente l'avantage de se baser sur les transactions effectives (dans l'immobilier généralement), mais il est difficile de repérer précisément les caractéristiques

environnementales auxquelles sont sensibles les consommateurs<sup>13</sup>. Cependant, la préservation de certains biens publics, notamment purs (comme l'Éducation nationale, la biodiversité) fait l'objet d'un consensus social et politique prenant place dans un référentiel global (Müller, 2005). Ce sont donc plutôt des médiations, des débats citoyens, des forums organisés au service de ce type de question sociale qui contribueront utilement à forger un consensus en la matière.

Une action publique efficace en matière de gestion des surfaces herbagères se doit donc d'intégrer les caractéristiques de production jointe de produits de qualité et d'externalités positives réclamées par un nombre croissant de citoyens, mais également, dans le cadre d'une vision stratégique d'un État soucieux de prospective à long terme, d'anticiper les besoins futurs en biens publics. D'un strict point de vue économique, elle passe par l'articulation de différents systèmes d'aide à même de favoriser le maintien des systèmes d'élevage favorables à la qualité de l'environnement et l'émergence progressive d'exploitations efficaces aux plans économique et environnemental :

- des aides conditionnelles, « généralistes » destinées à tous les agriculteurs en fonction de leur production de services joints<sup>14</sup>, le niveau de rémunération (et donc leur légitimité) étant fixé par ajustement progressif entre, d'une part, « offre » de services par les agriculteurs ou d'autres agents économiques et, d'autre part, « demande » dont l'évaluation reste toujours problématique. Celle-ci gagne à combiner approches qualitatives et quantitatives (économiques et techniques) ;

- des aides plus ponctuelles, destinées aux agriculteurs les plus engagés, sans doute sur les territoires les plus préservés du point de vue environnemental et les plus structurés du point de vue de la gouvernance locale.

Le premier système d'aide pourrait s'adresser à tous les agriculteurs dans le cadre de l'axe 2 du FEADER (*via* MAE et ICHN) : les exploitations agricoles tireraient alors leur efficacité économique de leurs productions (et des aides associées au titre du premier pilier) et de la réalisation d'un service environnemental reconnu comme allant au-delà des seules exigences de la réglementation ou de l'éco-conditionnalité.

Le second système d'aide relèverait d'un dispositif plus innovant impliquant à la fois l'axe 1 du

12. Ce type de politique doit s'envisager sur l'ensemble des pays ayant intégré leur politique agricole, sous peine de l'apparition de phénomènes de *dumping* environnemental.

13. Excepté, peut-être, pour les applications faisant appel à des systèmes d'information géographique.

14. Et non de « surcoûts » ou « manques à gagner », dont on a vu qu'ils étaient injustifiables du point de vue de l'économie publique, inéquitables et générateurs d'effets d'aubaine.

FEADER, soucieux de compétitivité (et s'adressant de façon privilégiée à des agriculteurs jeunes ou en forte évolution dans le cadre de plans d'amélioration matérielle) et l'axe 4, attentif à une gestion territorialisée des procédures et à une bonne gouvernance locale (dans le cadre de LEADER, mais sans doute aussi d'autres dispositifs tels que les Pays, les parcs naturels régionaux...). Les procédures territorialisées, souvent coûteuses, pourraient être mises en œuvre de façon privilégiée dans certains contextes particuliers, se justifiant : (i) par la possibilité de valoriser de façon pérenne par le marché les externalités agricoles et plus largement les biens publics ruraux (grâce à des cahiers des charges exigeants, rémunérateurs pour les éleveurs et/ou à l'existence de liens complémentaires dans le cadre de paniers de biens et de services) ; (ii) par le caractère exceptionnel de certains milieux à haut intérêt écologique (autorisant des coûts de transaction élevés *via* des démarches contractuelles) ou pour des raisons d'aménagement du territoire (par exemple, soutien aux systèmes pastoraux dans certaines zones et aux équipements pastoraux permettant d'améliorer les conditions de travail).

En fait, les aides territorialisées peuvent contribuer à construire une véritable différenciation des produits s'appuyant sur des actifs spécifiques faiblement redéployables dans d'autres contextes productifs (Colletis-Wahl et Pecqueur, 2001). En déplaçant le champ de la concurrence d'actifs génériques vers des actifs spécifiques (c'est-à-dire d'une compétitivité-prix vers une compétitivité hors-prix), les producteurs deviennent moins vulnérables, à la condition que la spécification s'appuie sur de véritables exigences validées dans le cadre de procédures de certification et de normalisation<sup>15</sup>. En parallèle, ce type de politique implique une attention particulière tant à la construction de la qualité qu'aux organisations à même d'assumer l'élaboration et la pérennité des démarches engagées. De plus, en construisant ainsi une véritable spécification des produits agro-alimentaires issus de l'élevage, les externalités positives jointes peuvent être rémunérées directement par le marché, n'impliquant donc pas de remise en cause forte dans le cadre des négociations internationales. Il n'est cependant pas certain que l'ensemble des productions puisse être valorisé de cette façon, l'élasticité de la demande en produits spécifiques pouvant être relativement faible.

15. Cas, par exemple, de certaines AOC (appellations d'origine contrôlée) introduisant, dans leur cahier des charges, des engagements environnementaux.

## Recommandations pour la mise en œuvre des mesures

Pour la mise en œuvre des contrats associés aux mesures, nous attirons l'attention sur un certain nombre de points clés : (i) en vue d'un fonctionnement durable des exploitations, respecter une obligation de cohérence (technique et organisationnelle) ; (ii) dans les préconisations techniques (lors de procédures territorialisées), tenir compte de la localisation des espaces sous contrat ; (iii) disposer d'une souplesse d'intervention pour ne pas exclure *a priori* des espaces à statut foncier précaire ; (iv) favoriser les démarches collectives et prendre en compte la dimension sociologique pour une appropriation des finalités et du contenu du contrat.

## Veiller à la cohérence des mesures contractualisées avec la durabilité du système d'exploitation

L'observation du fonctionnement d'un élevage d'herbivores montre que les modes d'exploitation des différentes surfaces sont interdépendants. La répartition spatiale et temporelle des pratiques d'utilisation de l'espace, en relation avec le calendrier des besoins du troupeau, forme un ensemble cohérent : le système fourrager (Duru *et al.*, 1988). Plusieurs auteurs ont ainsi proposé une analyse en termes de fonctions des différentes surfaces pour rendre compte de l'organisation du système fourrager et des objectifs assignés par l'éleveur à ces surfaces (Guérin et Bellon, 1990 ; Fleury *et al.*, 1995 ; Josien *et al.*, 1994), les différentes fonctions s'articulant au fur et à mesure du déroulement de la campagne, des déplacements des animaux au pâturage et de la réalisation des récoltes de stocks. Les relations avec l'extérieur, sous forme d'achat ou de vente de fourrage, de prise ou de mise en pension d'animaux, constituent également un des éléments de cette cohérence. Le niveau de perturbation lié aux contraintes acceptées par l'éleveur sur des surfaces sous contrat à finalité environnementale dépend donc de la part de la SFP concernée, mais aussi de leurs fonctions dans le système. De même, l'organisation du travail doit tout particulièrement être prise en considération en raison de ses liens avec les modes d'utilisation de l'espace (Madelrieux *et al.*, 2006) et des charges de travail des éleveurs. Ainsi, les exigences concernant les modes d'exploitation sur les parcelles sous contrat ont une influence sur le choix des pratiques sur le reste de l'exploitation. Par exemple,

l'extensification du pâturage sur une partie de la surface fourragère peut se traduire ailleurs par une intensification préjudiciable à l'environnement. Ce constat plaide donc pour un contrat qui vise les parcelles à enjeux environnementaux tout en prenant en compte les effets induits sur l'ensemble de l'exploitation (Véron et Dobremez, 2004). On rejoint ici, sinon les modalités d'application, du moins les principes à la base de la conception des plans de développement durable et des CTE qui visaient à prendre en compte la cohérence d'ensemble de l'exploitation et son insertion dans le territoire.

Compte tenu de l'importance des coûts de gestion de mise en œuvre d'une politique de contrats « sur mesure », une analyse détaillée du fonctionnement de l'exploitation lors de l'établissement du contrat semble devoir être réservée aux situations caractérisées par des enjeux importants (procédures territorialisées pour des situations locales à haute valeur environnementale).

Pour les situations plus « ordinaires », l'analyse de la cohérence entre les mesures contractualisées et la durabilité de l'ensemble du système d'exploitation pourrait être envisagée au travers de l'élaboration de typologies locales (à l'échelle du département ou de la petite région agricole) de fonctionnement d'exploitations, incluant des dimensions d'analyse spatiale et d'organisation du travail. Cette démarche permettrait d'élaborer des contrats pré-adaptés à des situations-types (associant types de fonctionnements d'exploitation et types d'espaces ou de milieux utilisés) auxquelles les exploitations candidates à la contractualisation pourraient être rapidement rapprochées. Ceci suppose un réel investissement en amont (mise au point d'une méthode d'élaboration des typologies, formations à la méthode et à son adaptation locale), mais permet d'envisager un gain de temps ensuite (simplification de l'instruction des dossiers).

Le souci de simplification du dispositif d'action ne doit pas occulter l'importance du temps long sur les phénomènes en jeu. D'une part, sur l'état de l'environnement, surtout en ce qui concerne la biodiversité et le paysage, les différenciations se font de manière lente et cumulative : les apports réitérés de matières (fertilisation) modifient le milieu, les répétitions de pratiques (ex. : fauche précoce, sous-exploitation de l'herbe) modifient les conditions de l'équilibre entre les espèces. D'autre part, sur le système fourrager, la variabi-

lité inter-annuelle du climat amène à construire chaque année une nouvelle cohérence, souvent au travers de régulations qui affectent les surfaces. Ainsi, dans un élevage d'herbivores se trouvent généralement des surfaces qui sont tous les ans traitées de la même manière (mêmes pratiques) avec uniquement de légers décalages au sein de la saison et des surfaces dont l'utilisation change selon les conditions climatiques de l'année (Dobremez *et al.*, 2006). Deux réflexions peuvent être tirées de cette dimension pluriannuelle des phénomènes : (i) les pratiques spécifiées dans les contrats pourraient être basées, dans certains cas, sur un schéma autre que celui de la répétition tous les ans des mêmes actions et laisser la place à une certaine variabilité, compatible avec les objectifs environnementaux ; (ii) dans la prise en compte du fonctionnement global de l'exploitation, il convient d'intégrer une approche pluriannuelle (proportion et nature des parcelles qui sont toujours exploitées de la même manière et de celles qui sont susceptibles de changer d'utilisation).

### Des préconisations techniques ajustées aux caractéristiques liées à la localisation des parcelles

Dans les procédures territorialisées, les préconisations techniques gagneraient en efficacité si elles sont ajustées de façon fine, en tenant compte des potentialités des milieux, de modes de gestion adaptés aux finalités environnementales ou paysagères choisies et aux systèmes des exploitations qui les utilisent. Les deux exemples suivants soulignent la nécessité de raisonner la localisation et la complémentarité des mesures ainsi que l'interaction entre milieu et pratiques :

- le positionnement de zones tampons en bordure de cours d'eau paraît justifié pour limiter la pollution des eaux de surface, mais l'efficacité de l'interception des transferts hydriques est conditionnée par les modes d'écoulement : selon les cas, la rétention des pesticides peut être forte ou quasiment nulle (principalement en cas d'hydromorphie dans la zone tampon) et cela peut même quelquefois se traduire par des risques de contamination de nappe (Aubertot *et al.*, 2005) ;
- pour l'implantation de prairies le long des cours d'eau, le piétinement par les animaux des berges, voire du lit du cours d'eau, peut constituer une source majeure d'émission de particules (qui peut, par exemple, se traduire par une turbidité excessive des zones de frai et une diminution

16. Ce qui ne signifie pas pour autant que l'éleveur n'a pas une certaine stabilité dans l'utilisation de ces espaces...

17. Cf. exemples dans une OLAE de Haute-Savoie, où ont cependant été signalés deux écueils : (i) la durée du soutien financier, (ii) l'obligation imposée aux éleveurs que le salarié n'exerce que des tâches directement en rapport avec l'utilisation et l'entretien de l'espace, à l'exclusion de toute participation aux tâches d'astreinte quotidienne liées aux animaux (traite, alimentation) et à la fabrication de fromages fermiers.

des populations de poissons) (Macary et Paulais, 2003) : dans de tels cas, il est alors nécessaire d'associer à la mesure « implantation d'une prairie » des mesures de type « clôture le long du cours d'eau (ou plantation d'une haie) » et « aménagement d'abreuvoirs pour les animaux ».

### Prendre en compte des situations foncières non stabilisées

Les travaux réalisés sur les mesures antérieures (OLAE, PMSEE) ont soulevé la question de bon nombre d'espaces (parcours extensifs notamment) supports d'enjeux environnementaux reconnus mais utilisés avec un statut foncier précaire (locations verbales ou simples autorisations tacites de pâturage)<sup>16</sup>. Dans la première année de mise en place de la PMSEE, il avait été parfois toléré localement qu'une attestation du maire et le constat sur le terrain d'un entretien effectif de l'espace suffisent lors des contrôles. Il s'agit certes d'une situation délicate, mais le risque est grand de voir ces espaces abandonnés (puis s'enfricher) s'ils ne peuvent entrer dans l'assiette primable... Dans une optique d'efficacité environnementale des mesures, il est nécessaire de trouver un moyen juridique et administratif de résoudre ces situations.

### Favoriser les démarches collectives et l'appropriation des finalités environnementales des mesures

La notion de service environnemental implique une démarche contractuelle entre agriculteurs et d'autres partenaires pour la définition de ce service (finalités, contenu technique, localisation, indicateurs d'évaluation, rémunération). Larrère et Fleury (2004) ont souligné qu'il était essentiel de respecter la légitimité des savoirs et des points de vue de chaque acteur (agriculteurs, gestionnaires d'espaces protégés...) dans la conception et la mise en œuvre des opérations locales agri-environnementales. L'appropriation des finalités environnementales des mesures et des opérations locales associées est le gage d'un engagement durable des agriculteurs.

Excepté quelques situations ponctuelles, les enjeux environnementaux et paysagers concernent en général des espaces vastes, utilisés par plusieurs exploitations. L'efficacité des mesures est donc fortement dépendante du taux de contractualisation sur un site. Dans le cadre des CTE, cette nécessité d'action collective avait été

traitée par une incitation sous forme de bonus de prime pour les contractualisations concertées en groupe (« CTE collectif »). Cette méthode semble avoir eu des résultats modestes (Léger *et al.*, 2006). On pourrait penser également au soutien à l'embauche d'un salarié partagé entre quelques exploitations constituées en groupement d'employeurs, qui s'engagent en contrepartie à effectuer des services environnementaux<sup>17</sup>. Plus que le bonus de prime, c'est sans doute sur le terrain de la reconnaissance de l'action du groupe par la collectivité qu'il convient aussi de travailler. La rémunération de services environnementaux rendus par les éleveurs rend ces services explicites vis-à-vis de la société. Elle est une forme de reconnaissance et peut en faire une composante valorisante du métier d'éleveur.

### Discussion – conclusion

En synthèse, nous retiendrons l'intérêt environnemental et paysager des prairies permanentes, surtout lorsqu'elles sont conduites de façon extensive, et des espaces pastoraux (parcours, estives, alpages). Ces milieux – dans lesquels une composante ligneux a sa place au plan écologique – sont en équilibre dynamique instable, car en dehors de l'étage nival, l'herbe ne peut se maintenir sans intervention humaine (mécanique ou par la pression de pâturage des troupeaux). En outre, les systèmes d'élevage garantis du « bon usage » de ces milieux présentent une certaine fragilité au plan économique et à cause des surcharges de travail.

Dans ces conditions et dans ce cadre du FEADER qui vise à soutenir une utilisation durable des terres agricoles, la rémunération des services environnementaux rendus par les systèmes herbagers extensifs nous paraît prioritaire par rapport à un soutien à la conversion de systèmes intensifs, sources éventuelles d'externalités négatives, vis-à-vis desquels l'action publique dispose d'autres moyens (respect de la réglementation, octroi des aides publiques du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC en contrepartie de l'application des « bonnes conditions agro-environnementales », voire application du principe pollueur-payeur adopté dans l'acte unique européen et le traité de Maastricht).

Le marché s'avérant défaillant, dans la plupart des situations, pour intégrer cette production jointe de bien public environnemental, comment évaluer la rémunération de ces services ? Les méthodes d'économie de l'environnement

peuvent apporter une contribution pour cadrer la « demande » en biens publics environnementaux, mais la préservation de biens publics purs tels que la biodiversité relève en fait plutôt de « débats citoyens » et d'arbitrages politiques que de l'appréciation d'une véritable « demande sociale », difficile à cerner et *a fortiori* à anticiper. L'approche du côté de « l'offre » viserait à estimer le montant de la rémunération pour que le service ne disparaisse pas. Il nous paraît nécessaire de sortir d'une logique d'évaluation et de rémunération d'un hypothétique surcoût (ou manque à gagner) à l'hectare, et de raisonner globalement à l'échelle des systèmes d'exploitation quel serait le revenu « correct » et le niveau de charge de travail acceptable pour que ces systèmes se maintiennent et que les agriculteurs acceptent, en contrepartie, de s'engager sur des services environnementaux explicites et localisés. Cela nous a conduit à proposer une démarche de contrat global qui vise à prendre en considération la cohérence d'ensemble du système d'exploitation, pour des exploitations viables économiquement et vivables, associant produits de qualité et qualité de l'environnement<sup>18</sup>. Il paraît essentiel, en effet, de ne pas déconnecter les services environnementaux de l'acte de production, même si la rémunération de ces services via le marché reste encore restreinte à quelques configurations particulières.

Comment le FEADER pourrait-il intervenir ? On notera, tout d'abord, que certaines ambiguïtés subsistent dans les intitulés mêmes des mesures prévues dans l'axe 2 du FEADER. Ainsi la notion « d'indemnité compensatoire de handicaps » fait implicitement référence à une compensation justifiée par rapport à un modèle d'agriculture intensive (basée sur l'artificialisation du milieu). Cet intitulé tend à focaliser l'attention trop exclusivement sur le soutien au revenu agricole, alors que :

- d'une part, dans sa conception initiale, l'indemnité spéciale montagne (précurseur des ICHN) a été instaurée en raison du rôle de l'agriculture de montagne dans l'aménagement du territoire, dans la prévention des risques naturels et dans l'entretien du paysage<sup>19</sup>. Il convient sans doute, pour légitimer cette aide vis-à-vis de la société, de rappeler ces finalités et de parler de rémunération d'un service environnemental rendu en milieu contraignant<sup>20</sup> ;
- d'autre part, les possibilités de valorisation par le marché des externalités jointes via les produits

spécifiques (certifications officielles de qualité, indications géographiques) existent et ouvrent la possibilité pour les exploitations d'être efficaces à la fois sur les aspects économiques et environnementaux : celles-ci impliquent cependant des organisations fortes et une action territorialisée cohérente. L'axe 4 du FEADER peut contribuer à développer ces situations actuellement en nombre relativement limité en raison des contraintes économiques et techniques.

Pour l'intervention du FEADER, il nous semble que deux démarches peuvent être combinées<sup>21</sup> :

- des procédures territorialisées, principalement dans des situations à fort enjeu environnemental, où les points de vue de chaque acteur concerné sont respectés et entendus en vue d'un compromis négocié et d'une appropriation partagée (i) des finalités environnementales et (ii) des contraintes et logiques propres aux exploitations agricoles. Certes, les coûts de gestion, de négociation et d'administration (ce que les économistes recouvrent sous le nom de coûts de transaction) sont alors élevés (McCann et Colby, 2005), mais la démarche contractuelle enclenchée est porteuse d'un engagement durable, donc d'efficacité ;
- des mesures agri-environnementales à portée plus générale, de façon à impliquer un grand nombre d'exploitations. De telles mesures doivent cependant pouvoir être déclinées pour s'adapter aux situations locales. Nous avons ainsi évoqué l'idée de contrats pré-adaptés pour des configurations-types (systèmes d'exploitation x espaces et milieux).

Pour l'évaluation des actions entreprises dans le cadre des mesures du FEADER, nous avons déjà abordé le débat entre obligation de moyens ou obligation de résultats lors des MAE (Véron et Dobremez, 2004). L'obligation de résultat, souvent appréciée des décideurs car le constat à terme de la réalisation ou non de l'objectif fixé est généralement simple, est aussi la plus pédagogique pour les agriculteurs et acteurs locaux. Mais, dans bon nombre de situations, les préconisations techniques ne sont pas encore étayées sur des références écologiques suffisantes (et les interactions sont telles qu'il est difficile d'établir un lien clair entre les actions entreprises et les résultats obtenus) : l'obligation de moyens demeure alors la seule solution mais elle peut s'inscrire dans un processus dynamique d'expérience partagée et de contribution à l'élaboration de références.

18. Des pistes sont à explorer dans cette optique : système des écopoints en Autriche, propositions de Mahé et Ortalo-Magné (2001)...

19. M. Cointat, ministre de l'Agriculture, en présentant la mesure à l'Assemblée nationale, le 18 novembre 1971, l'a dénommée « l'aide à la vache tondeuse ou l'aide à l'hectare tondu ». De fait, le changement introduit il y a quelques années (passage d'une indemnité à l'UGB à une indemnité à l'ha) rappelle cette orientation.

20. Le débat entre « indemnité » et « rémunération d'un service » a été engagé lors des premières OLAE au début des années 90 : à l'époque, des considérations fiscales avaient été mises en avant pour écarter le terme « rémunération ». Peut-être l'inscription de ces services en prolongement de l'acte de production permettrait-elle de contourner cette difficulté ?

21. Ces considérations concernent surtout la période 2006-2013. Après cette date, les incertitudes concernant l'évolution de la PAC sont fortes (Hodge et Midmore, 2006).

Enfin, on n'évitera sans doute pas à l'avenir un débat sur un rééquilibrage des financements publics entre le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC et le FEADER, sous peine de nuire à la crédibilité des mesures du FEADER. Or les négociations récentes (décembre 2005) au plan européen laissent entrevoir une forte baisse de l'enveloppe budgétaire sur le second pilier. En outre, la possibilité offerte aux

États membres par la Commission européenne de souscrire à la clause de modulation permettant un report de crédits du 1<sup>er</sup> pilier sur le second ne semble pas devoir être retenue au plan national. Cela est préoccupant pour la majorité des exploitations productrices de services environnementaux, plus particulièrement celles situées dans les milieux contraignants... □

---

#### Remerciements

---

Les auteurs remercient les relecteurs pour leurs critiques et leurs conseils.

---

#### Résumé

Cet article propose des analyses croisées d'agronomes et d'économistes au sujet de la mise en œuvre des mesures du FEADER visant une amélioration de l'environnement par une utilisation durable des terres agricoles. L'intérêt environnemental et paysager des prairies permanentes conduites de façon extensive et des espaces pastoraux est mis en évidence. Mais ces milieux et les systèmes d'élevage qui les utilisent s'avèrent fragiles. Dans ces conditions, la rémunération des services environnementaux rendus par les systèmes herbagers extensifs paraît légitime d'un point de vue social et prioritaire par rapport à un soutien à la conversion de systèmes intensifs qui relève plutôt d'autres registres de l'action publique. Cette rémunération doit prendre en compte la cohérence d'ensemble des systèmes d'exploitation, que ce soit dans des approches locales territorialisées ou dans la mise en œuvre de mesures agri-environnementales plus généralistes.

#### Abstract

From agronomists' and economists' points of view, this paper provides some comments on the implementation of the future EU Rural Development policy measures to improve environment and sustainability of agricultural land use. Advantages of extensive permanent meadows and rangelands towards environment and landscape are pointed out. But these ecosystems and the associated farming systems turn out to be weak. In this context, the payment of environmental services from extensive grassland management systems seems to be legitimate and to have priority over the support for conversion of intensive systems. This payment must take into account the global consistency of farming systems, either in local and participative approaches or in more general agro-environmental schemes.

## Bibliographie

- AUBERTOT, J.-N., BARBIER, J.-M., CARPENTIER, A., GRIL, J.-J., GUICHARD, L., LUCAS, P., SAVARY, S., SAVINI, I., VOLTZ, M. (éd.), 2005, *Pesticides, agriculture et environnement. Réduire l'utilisation des pesticides et limiter leurs impacts environnementaux*, rapport d'expertise scientifique collective, INRA et Cemagref ([http://www.inra.fr/l\\_institut/missions\\_et\\_strategie/les\\_missions\\_de\\_l\\_inra/eclairer\\_les\\_decisions/pesticides\\_rapport\\_d\\_expertise](http://www.inra.fr/l_institut/missions_et_strategie/les_missions_de_l_inra/eclairer_les_decisions/pesticides_rapport_d_expertise)).
- CHATELLIER, V., DELATTRE, F., 2005, Découplage et exploitations laitières françaises de montagne, in *12<sup>es</sup> Rencontres Recherches Ruminants (3R)*, Paris, 7-8 décembre 2005, 4 p.
- DELORME, H. (dir.) ; 2004. *La politique agricole commune : anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences Po., Paris, 185 p.
- COLLETIS-WAHL, K., PECQUEUR, B., 2001, Territories, development and specific resources : what analytical framework ?, *Regional Studies*, vol. 35, n° 5, p. 449-459.
- DOBREMEZ, L., JOSIEN, E., CAMACHO, O., ANDRIEU, N., 2006, Élevages et modes d'utilisation de l'espace en montagne : entre sécurisation du système fourrager et enjeux collectifs, in *Flexibilité et changements dans les exploitations d'élevage*, DEDIEU, B., CHIA, E., MOULIN, C.-H., TICHIT, M., INRA éd., Paris (à paraître).
- DURU, M., NOQUET, J., BOURGEOIS, A., 1988, Le système fourrager, un concept opératoire ?, *Fourrages*, n° 115, p. 251-272.
- FLEURY, P., DUBEUF, B., JEANNIN, B., 1995, Un concept pour le conseil en exploitation laitière : le fonctionnement fourrager, *Fourrages*, n° 141, p. 3-18.
- GUÉRIN, G., BELLON, S., 1990, Analyse des fonctions des surfaces pastorales dans les systèmes de pâturage méditerranéens, *Étud. Rech. Syst. Agraires Dév.*, n° 17, p. 147-158.
- HERVIEU, B., 2002, La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole, *Cahiers Agricultures*, n° 12, p. 415-419.
- HODGE, I., MIDMORE, P., 2006, Evaluations approaches to rural development, *Colloque SFER – AES Nouvelles frontières entre les politiques agricoles et rurales en Europe*, INA PG Paris, 29 mars 2006, 13 p.
- JOSIEN, E., DEDIEU, B., CHASSAING, C., 1994, Étude de l'utilisation du territoire en élevage herbager. L'exemple du réseau extensif bovin limousin, *Fourrages*, n° 138, p. 115-134.
- LARRÈRE, R., FLEURY, P., 2004, Malentendus, incompréhensions et accords dans la gestion de la biodiversité, *Fourrages*, n° 179, p. 307-318.
- LÉGER, F., VOLLET, D., URBANO, G., 2006, Le Contrat Territorial d'Exploitation : la rencontre difficile d'un instrument à vocation territoriale et de la tradition sectorielle de la politique agricole française, *Revue Internationale de Sciences Administratives*, (à paraître).
- LE GOFFE, P., MAHÉ, L.-P., DAUCÉ, P., 1999, Incitations à la multifonctionnalité de l'agriculture, *Pour*, n° 164, p. 99-112.
- MACARY, F., PAULAIS, J., 2003, Méthode d'identification de zones prédisposées aux émissions et aux transferts particuliers. Application à une zone d'élevage bovin intensif dans le bocage sud-Manche, *Ingénieries-EAT*, n° 36, p. 3-17.
- MC CANN, L., COLBY, B., 2005, Transaction cost measurement for evaluating environmental policies, *Ecological Economics*, n° 52 (4), p. 527-542.
- MADRELIEUX, S., 2004, *Ronde des saisons, vie des troupeaux et labeur des hommes. Modélisation de l'organisation du travail en exploitation d'élevage herbivore au cours d'une année*, thèse de doctorat, spécialité sciences animales, INA P-G, 263 p.

- MADÉLRIEUX, S., DEDIEU, B., DOBREMEZ, L., 2006, La zootechnie et l'organisation du travail : modéliser les interactions entre conduite d'élevage et main-d'œuvre, *Fourrages* (sous presse).
- MAHÉ, L.-P., ORTALO-MAGNÉ, F., 2001, *Politique agricole, un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris, 235 p.
- MOLLARD, A., RAMBONILAZA, M., VOLLET, D., 2006, Aménités environnementales et rente territoriale sur un marché de services différenciés : le cas du marché des gîtes ruraux labellisés, *Revue d'Économie Politique* (à paraître).
- MÜLLER, P., 2005, Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 155-188.
- OCDE, 2001, *Cadre analytique de la multifonctionnalité*, Paris, 212 p.
- PERRET, E., THOMSON, E., DOBREMEZ, L., CHANTRY, E., 1999, Pour tous les systèmes d'élevage en montagne, les subventions sont essentielles au maintien de l'activité, *Agreste Les Cahiers*, n° 46, p. 23-34.
- SCEES, 2005, Les prairies alimentent les changements fonciers, *Agreste Primeur*, n° 168, p. 1-4.
- THIÉBAUD, F., COZIC, P., VÉRON, F., BRAU-NOGUÉ, C., BORNARD, A., 2001, Intérêts et limites des différents couverts fourragers et pratiques associées vis-à-vis de l'environnement. Analyse bibliographique, *Fourrages*, n° 168, p. 449-475.
- VÉRON, F., BERNARD-BRUNET, J., 2004, Importance des prairies et enjeux environnementaux associés, analysés à l'échelle cantonale, *Fourrages*, n° 177, p. 11-23.
- VÉRON, F., DOBREMEZ, L., 2004, Impact des Opérations Locales Agri-Environnementales et de la « prime à l'herbe » sur les prairies des zones de montagne, *Fourrages*, n° 177, p. 25-48.
- VÉRON, F., THIÉBAUD, F., COZIC, P., DOBREMEZ, L., ERNOULT, C., 2001, Évolution des surfaces fourragères en France de 1988 à 1997. Analyse de l'impact de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs, *Fourrages*, n° 168, p. 435-448.