

nouvelle politique agricole commune et gestion de l'espace

par **François Lerat**

chef du service des Espaces naturels au ministère de l'Environnement

La politique agricole commune s'intéresse de façon plus attentive à l'évolution des territoires. Mais cela reste limité car les préoccupations premières et les scénarios étudiés envisagent d'abord les conséquences des décisions sur les finances des agriculteurs et des Etats. Les impacts territoriaux sont pris en compte plus subjectivement à travers le paramètre environnement. En effet, la qualité de l'eau et la conservation de la biodiversité deviennent des contraintes majeures. Les paysages, pour le développement du tourisme rural (environ 50 milliards de chiffre d'affaire), sont également une source d'intérêt.

L'équilibre entre trois grands types d'occupation du sol est en jeu. Il s'agit, en France, des surfaces en céréales et oléoprotéagineux (SCOP), des surfaces toujours en herbe (STH) qui ne représentent plus que 10 millions d'hectares dont 1,5 en zones humides et enfin des friches et forêts.

Au cours des dernières années, la STH a beaucoup diminué pour ne plus être, dans certaines régions, qu'une véritable peau de chagrin. Dans la moitié nord-ouest, les grandes cultures sont dominantes avec quelques îles de nature (forêts, fonds de vallée, etc.). Dans la moitié sud-est, les friches et la forêt s'étendent.

Peut-on penser à une évolution moins radicale, correspondant à la demande de nombreux élus locaux ?

1. L'élevage extensif

Le principal enjeu des années à venir va être la place de l'élevage utilisateur de la STH. Les prairies des zones humides, certaines landes, les alpages, les pelouses sèches, les bocages, sont dépendants de cette activité.

Pour cela, il faut assurer l'efficacité technique et la rentabilité économique de l'élevage extensif de bovins et d'ovins en particulier. Les viandes et autres produits issus de ces élevages doivent retrouver une place de choix compte tenu des services qu'ils rendent à la collectivité et qui ne sont pas actuellement rémunérés.

Les gestionnaires d'espaces protégés ont depuis longtemps identifié ces éleveurs comme des partenaires essentiels pour le maintien de la biodiversité.



Rouso

Les réserves naturelles sont à l'origine du réseau des sites naturels entretenus par les herbivores domestiques organisé avec le Centre d'étude et de recherche sur l'économie et l'organisation des productions animales (CEREOPA). Les parcs naturels régionaux ont activement soutenu la mise en oeuvre des mesures agri-environnementales. Les parcs nationaux, en sollicitant de nombreux travaux scientifiques (pâturage d'altitude) ou par la réalisation de contrats avec les agriculteurs (*), ont soutenu des démarches expérimentales et innovantes.

La fiscalité (taxe sur le foncier non bâti), souvent très pénalisante pour la STH, notamment dans les zones humides, semble évoluer dans un sens plus favorable.

Enfin, le ministère de l'Environnement, en soutenant une application privilégiée des anciennes mesures agri-environnementales pour les prairies humides, a permis de dégager des priorités favorables à la réalisation d'opérations significatives.

2. La nouvelle politique agricole commune

Ces actions passées ont ouvert la voie à la mise en oeuvre, dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune, d'un programme agri-environnemental significatif grâce à l'application du règlement CEE 2078 du 30 juin 1992. Pour la France, nous allons passer de 4 millions de francs en 1990 et 40 millions en 1993 à 36 milliards en 1997.

Pour la première fois, un ensemble de moyens cohérents en faveur de l'élevage extensif existera.

Tout d'abord, la prime à l'herbe va permettre l'octroi d'une aide à l'hectare d'herbage pour des élevages qui assureront un entretien minimal de l'espace (entretien des prairies, des haies et des fossés). L'aide versée pour un chargement limité au minimum et au maximum va couvrir plus de 5 millions d'hectares.

Les actions en faveur de milieux ou de paysages spécifiques nécessitant des interventions beaucoup plus ciblées seront maintenues et développées. Ces opérations locales agri-environnement concerneront en priorité les biotopes rares et sensibles, notamment ceux de l'avifaune migratrice d'une part, et des zones très extensifiées où il faut lutter contre l'abandon pour sauvegarder des paysages remarquables et des habitats d'espèces rares ainsi que pour limiter les risques naturels (incendies), d'autre part.

La conjonction de ces deux mesures est l'amorce d'une politique plus globale de gestion des territoires, en permettant aux agriculteurs concernés de développer des services rémunérés au-delà de leur volet production. Dans les régions les plus dynamiques, il serait très utile de coupler cette action sur le patrimoine avec le développement d'un tourisme rural de qualité et la commercialisation des produits agricoles.

Les aides apportées pour la formation, la diminution de la charge de cheptel par agrandissement de la surface fourragère de l'exploitation et pour la sauvegarde des races menacées d'extinction (16 bovines, 21 ovines, 3 caprines, 13 équines et 1 asine) complètent ce dispositif.

Au-delà de ces actions, qui auront un rôle important pour l'aménagement du territoire, les autres mesures agri-environnementales concernent les régions de céréaliculture. Elles s'attachent à améliorer la qualité de l'eau et la gestion des rivières. La protection des captages par reconversion en herbage extensif, la limitation des intrants ou la protection rapprochée des cours d'eau par l'implantation de bandes enherbées ou de ripisylves devraient redonner à certaines zones handicapées par les pollutions une certaine marge de manoeuvre.

Par ailleurs, des jachères écologiques pour reconstituer des milieux favorables à l'avifaune, des pelouses calcaires, des lisières forestières, des haies et des bosquets pourront être implantés. Des jachères faunistiques pour répartir la pression du gibier sont également envisagées. Ces mesures particulièrement innovantes seront financées à un haut niveau (jusqu'à 3 000 francs par hectare). Elles permettront

(*) contrat Mazonod des Cévennes .

en région de grande culture l'expérimentation d'une gestion plus patrimoniale. Cela favorisera la création de zones intermédiaires entre les milieux naturels relictuels et les zones de culture intensive.

Parmi les mesures d'accompagnement proposées, l'aide au boisement des terres agricoles est une véritable épée de Damoclès pour la gestion de l'espace. Actuellement, ces aides ont été instituées à un niveau très inférieur aux plafonds communautaires. En l'absence d'une planification très précise des zones à boiser, l'amélioration des conditions financières pourrait très rapidement désorganiser certains terroirs favorables, comme cela s'est passé dans les vallées vosgiennes il y a une trentaine d'années. Déjà, le développement des peupleraies modifie de façon tout à fait considérable le paysage des plaines alluviales.

Enfin, la gestion des productions peut dans certains cas avoir des conséquences sur le patrimoine naturel. La jachère tournante, qui va permettre de diminuer les surfaces productives, aura des effets très négatifs sur la faune si des façons culturales sont imposées pendant les périodes de reproduction.

3. Les méthodes

Cette dernière remarque démontre que la prise en compte de l'environnement et de l'aménagement du territoire n'est pas encore totalement intégrée dans les décisions. Il ne faut pas que les aides agri-environnementales soient considérées comme un alibi permettant la poursuite des pratiques antérieures sur les parties les plus productives. En effet, une des grandes évolutions est l'instauration de relations contractuelles entre la collectivité et l'agriculteur pour rémunérer les services de gestion de l'espace. Cette situation replace les agriculteurs dans un rôle central pour le développement des terroirs.

Pour y parvenir, il faut apporter un ensemble d'expertises et de méthodes qui, pour beaucoup d'entre elles, sont encore au stade expérimental. La première tâche est l'établissement de cahiers des charges avec l'appui de naturalistes, de paysagistes et d'économistes. Même si des moyens financiers sont dégagés, le recul des sciences de la nature dans les universités et les instituts de recherche ne va pas faciliter la mobilisation des experts.

Le travail doit se faire à l'échelle de l'exploitation. Pour cela, l'expérimentation de plans de développement durable, qui devraient rassembler différentes mesures pour adapter son fonctionnement, va être un élément essentiel du dispositif.

Mais cela ne doit pas occulter les démarches collectives à l'échelle de petites régions homogènes. En effet, c'est dans ce cadre qu'il est possible de définir un projet entre les agriculteurs et les collectivités concernées. Celles-ci apporteront parfois des moyens d'accompagnement et financeront les actions complémentaires (tourisme rural par exemple).

En conclusion, il apparaît que la nouvelle politique agricole commune ouvre tout un champ d'actions, tant pour l'exploitant que pour les collectivités locales. Elles ne pourront s'épanouir que si les mesures prises donnent un avantage significatif à ceux qui prennent les risques correspondants. Ainsi pour les éleveurs extensifs, dont j'ai souligné plus haut l'importance, la restauration de leur compétitivité n'est pas encore acquise.

