

## La préservation des prairies dans la PAC : les raisons d'une illusion

Aline Cattan, AgroParisTech

*aline.cattan@agroparistech.fr*

La prairie est à la croisée de nombreux enjeux environnementaux agricoles : la biodiversité, la qualité de l'eau, le changement climatique, la consommation d'énergie, l'érosion. Elle est aussi un enjeu paysager majeur et joue un rôle dans la qualité gustative de certains produits animaux. Difficile de faire plus ! Pourtant, elle est en régression significative et continue depuis 1970, surtout dans les régions de grandes cultures et mixtes, alors qu'il y a en parallèle une spécialisation herbagère dans certaines autres régions (Institut de l'élevage, 2007 ; Pislor, 2005) et que partout, ce sont les prairies naturelles qui sont les plus menacées.

Un siècle auparavant, la prairie occupait une part bien plus faible de surface agricole qu'aujourd'hui (16% de la surface agricole utile et 5 millions d'hectares en 1862 contre 28% et 8 millions d'ha aujourd'hui). Cependant, les cultures qui occupaient majoritairement les sols au XIX<sup>e</sup> siècle étaient conduites de façon différente, moins intensive en intrants et en semences à l'hectare, avec une diversité des assolements et des rotations et selon des rythmes et des calendriers de travaux beaucoup plus hétérogènes. La surface agricole utile dans son ensemble était alors plus favorable pour la biodiversité, la qualité de l'eau ou les paysages. Le processus d'intensification a modifié fortement l'impact de la sole cultivée.

Parallèlement, une large part des prairies permanentes a été intensifiée : sursemis, fertilisations, voire usage de produits phytosanitaires, chargement souvent trop fort et parfois trop faible, synchronisation et contraction des périodes

de fauche, abaissement des niveaux d'eau en zone humide. Ces prairies intensifiées n'offrent plus autant d'aménités environnementales.

Ainsi, le rôle de la prairie naturelle ou semi-naturelle<sup>1</sup> comme élément central de l'interface agriculture-environnement n'a fait qu'augmenter au fur et à mesure des modifications majeures de l'activité agricole depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, et alors même qu'elles sont devenues beaucoup plus rares par mise en culture, abandon ou intensification plus ou moins importante.

Le présent article propose une réflexion sur une mesure visant la protection de ces milieux : la conditionnalité au maintien des pâturages permanents pour l'octroi des aides agricoles européennes, en s'interrogeant sur ses effets réels.

La conditionnalité des aides est un axe fort pour intégrer l'environnement dans la Politique agricole commune (PAC). L'analyse proposée est donc d'abord conduite à l'échelle européenne. Il s'agit de décortiquer la façon dont une de ses applications, la « conditionnalité prairies » est élaborée à cette échelle. Le choix d'aller dans le plus grand détail des modalités conduit à resserrer ensuite l'analyse sur un État membre pour des raisons pratiques (connaissance des textes et disponibilité des statistiques). Le choix de la France est intéressant car elle est considérée comme une référence en matière de conditionnalité pour un certain nombre d'acteurs à l'échelle européenne.

1. Le terme « prairies naturelles ou semi-naturelles » recouvre des prairies qui font l'objet d'une faible intervention, c'est à dire sont exploitées par la fauche ou le pâturage avec un chargement adapté à la productivité naturelle, ont souvent plus de dix ou vingt ans et ne reçoivent pas de fertilisation minérale, ni de semis complémentaires.

## Les textes européens et français sur la prairie

### *L'intégration de l'enjeu « prairie » dans la Politique agricole commune (PAC)*

A l'échelle européenne, l'indemnité montagne, devenue Indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) constitue depuis 1975 un soutien très important en termes de surface et de budget pour les exploitations ayant une spécialisation herbagère. Cette mesure peut contribuer au maintien de surfaces en prairie. Cependant, la mise en place initiale de cet instrument et ses évolutions successives n'ont pas été motivées par le rôle environnemental des prairies mais bien par des considérations de revenu pour les éleveurs concernés<sup>2</sup>. En France, l'analyse est la même pour la prime à l'herbe – prime au maintien des surfaces d'élevage extensif (PMSEE) devenue ensuite prime herbagère agro-environnementale (PHAE) – mise en place en 1992 pour le soutien des élevages herbagers considérés alors comme les perdants de la réforme de la politique agricole commune.

C'est plutôt avec les premières mesures agro-environnementales territorialisées (OLAE), à partir de 1992, que le problème de la régression des prairies est un objectif inscrit à l'agenda, faisant l'objet de mesures spécifiques. En effet, les OLAE visaient principalement, d'une part, à enrayer l'enfrichement des prairies en zone de montagne et piémont avec une visée paysagère et, d'autre part, le maintien des prairies humides, pour leur biodiversité et dans une moindre mesure pour leur rôle hydrologique. Ainsi, à partir des années 1990, les services environnementaux offerts par les prairies sont l'objet de nouvelles mesures de la PAC, toujours de façon couplée au maintien du revenu des éleveurs.

À partir de la fin des années 1990, la reconnaissance du rôle environnemental apparaît dans la justification du maintien et le calcul des montants de toutes les subventions touchant les exploitations herbagères (ICHN et PMSEE/PHAE notamment). Même si l'intérêt environnemental n'est toujours pas l'effet recherché, il apparaît dans la transmission des programmes de développement rural à la Commission européenne, et est mis en avant pour rallier les organisations non gouvernementales au soutien de ces

mesures dans les débats nationaux et européens<sup>3</sup> autour du deuxième pilier de la PAC. D'une certaine manière, cette utilisation est révélatrice de la connaissance (et d'une reconnaissance) par les décideurs publics de l'intérêt environnemental des prairies.

C'est par le Règlement 1782/2003 portant réforme de la PAC<sup>4</sup> que le rôle environnemental des prairies est reconnu à l'échelle européenne de façon institutionnelle. En effet, ce règlement indique dans son quatrième considérant : « Étant donné que les pâturages permanents ont un effet positif sur l'environnement, il convient d'adopter des mesures visant à encourager le maintien des pâturages permanents existants afin de prévenir leur transformation généralisée en terres arables ». Ce considérant est particulièrement important : il reconnaît les effets positifs des prairies sur l'environnement et justifie ainsi l'introduction de leur maintien comme condition d'octroi des aides du premier pilier de la politique agricole commune. Cependant, son énoncé ne précise pas quels sont ses effets positifs sur l'environnement et par ailleurs, le choix du terme « transformation généralisée » circonscrit le problème des prairies à l'importance du rythme de leur régression. Il ne précise pas dans quelle mesure l'érosion tendancielle et progressive que connaissent les prairies est ou non « une transformation généralisée ». Nous verrons que cette formulation est à mettre en regard des choix de mise en œuvre de la conditionnalité prairies.

Ce règlement instaure la mise en place à partir de 2005 de la conditionnalité des aides PAC en distinguant trois domaines : la santé humaine et animale, le bien-être animal et l'environnement. Pour l'environnement, la conditionnalité repose sur trois volets : le respect de dispositions contenues dans cinq directives européennes (sur les 19 introduites dans la conditionnalité), le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), enfin le maintien des pâturages permanents<sup>5</sup>.

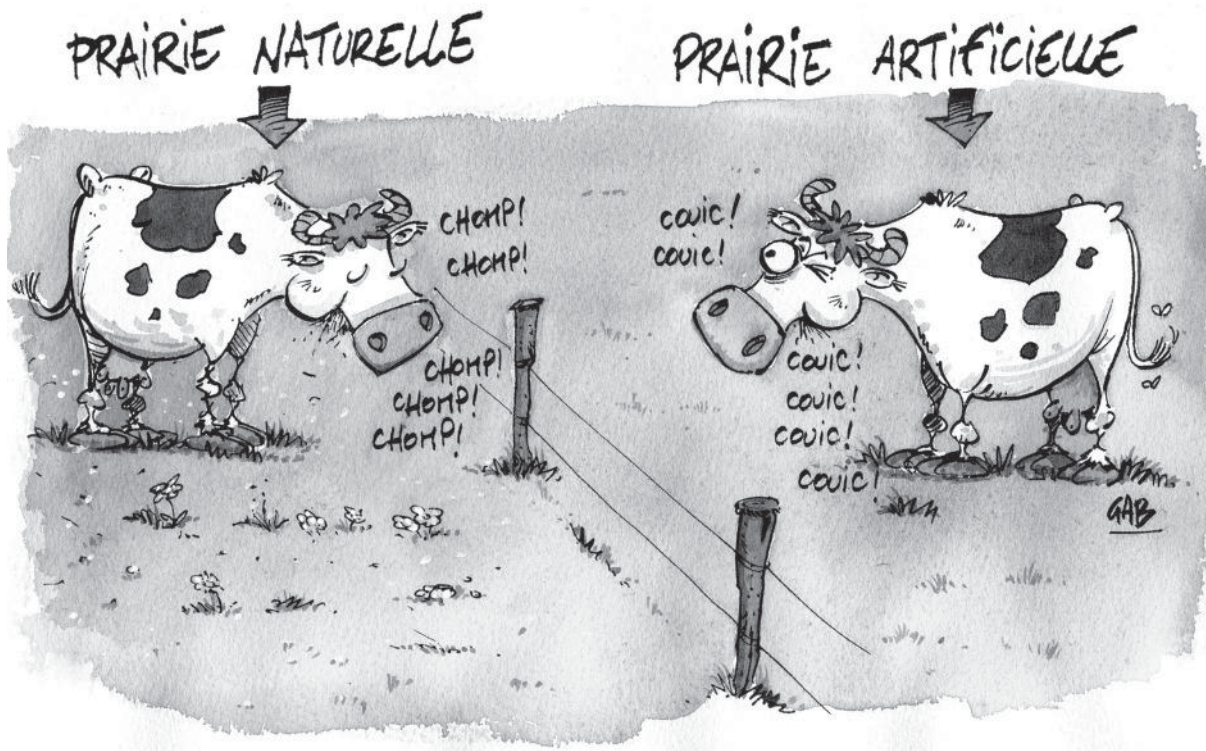
Le terme utilisé dans les textes européens est le « maintien des pâturages permanents ». Dans la suite de l'article, nous utiliserons plus couramment « conditionnalité prairies ».

2. L'évaluation de l'effet environnemental des ICHN est d'ailleurs malaisée et controversée. En effet, le soutien financier lié à un chargement global à l'exploitation peut avoir pour effet une intensification des prairies les plus accessibles de l'exploitation et une sous-utilisation des prairies moins faciles à exploiter.

3. Il s'agit de faire accepter ces mesures que la Commission européenne conteste.

4. Règlement 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la Politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

5. Dans le traitement des sanctions ou dans le reporting cette condition est regroupée avec les BCAE.



Mais les dénominations varient également : prairies permanentes, prairies naturelles ou semi-naturelles, surfaces toujours en herbe (STH). Elles pourront être utilisées selon les cas en fonction de la source (par exemple, si c'est une donnée statistique, c'est le plus souvent STH), ou de la façon dont on considère la prairie, dans sa durée « permanente » ou dans sa naturalité<sup>6</sup> « naturelle-ou semi naturelle ».

**L'effet rabet des modalités de mise en oeuvre**

L'analyse de la mesure « conditionnalité prairies » telle qu'elle a été conçue à l'échelle européenne et mise en oeuvre en France s'appuie d'une part sur le rapport de la Cour des comptes européenne (2008, p. 21-22), d'autre part sur celui réalisé par Alliance Environnement pour la DG Agriculture (2007, p. 65-73) ainsi que sur notre propre analyse des textes européens et nationaux.

*À l'échelle européenne*

Le Règlement conseil n°1782/2003 prévoit dans son article 5(2) : « Les États membres veillent à ce que les terres consacrées aux pâturages permanents à la date prévue pour les demandes d'aide à la surface en 2003 restent affectées à cet usage ».

Cette formulation laissait prévoir une protection de l'ensemble des superficies en prairies permanentes. Pourtant le Règlement d'application n°796/2004 rédigé par la Commission va proposer une interprétation très « lâche » de cet article par un ensemble de précisions sur les modalités d'application (tabl. 1).

Par rapport au texte du règlement conseil, celui de plus haute valeur à l'échelle européenne, cette série de dispositions du règlement d'application constitue un affaiblissement de la portée de cette mesure. Le tableau 1 reprend pour chacune des dispositions l'impact sur la mise en oeuvre effective de la conditionnalité et expose ainsi l'effet rabet de chacune d'elles. Nous appelons « effet rabet » le mécanisme par lequel une modalité de mise en oeuvre fait perdre de la pertinence à la mesure qu'elle précise.

*À l'échelle française*

Au niveau national, pendant la première période de mise en oeuvre (2005-2010), les services de l'État se concentrent sur le suivi du ratio national. La diminution respectant le plafond européen, aucun dispositif d'encadrement régional ou individuel n'est nécessaire.

À partir de 2010, en lien avec la mise en place d'une aide financière du premier pilier de la PAC pour les exploitations ayant des prairies, le droit à paiement unique (DPU) herbe, il y a

6. Sur ces questions de dénominations, voir Plantureux *et al.*, 2012.

**Tableau 1. Modalités de mise en œuvre de la « conditionnalité prairies » prévues par le Règlement d'application 796/2004 (art. 3 et 4).**

Disposition	Effet rabet
Le ratio PP/SAU* doit être maintenu et non les surfaces	La SAU est en constante diminution à l'échelle européenne et notamment française. Aussi, l'évolution du ratio prairies/surface agricole est toujours moindre entre deux années données que l'évolution des surfaces prairiales**. L'utilisation de l'indicateur PP/SAU atténue significativement le phénomène de régression.
L'évolution du ratio ne doit pas dépasser 10% (sur la période 2005 à 2013, durée du règlement)	La régression des prairies est une tendance de fond engagée depuis plusieurs décennies. Cependant le taux de régression des surfaces prairiales (PPn+10/PPn) n'a pas dépassé en moyenne 10% sur 10 ans depuis 1992 en France (seule la période 1982-1992 marque une régression supérieure). Ainsi au regard du rythme de régression des prairies, ce ratio n'est pas contraignant.
Changement possible d'année de référence : 2005 au lieu de 2003	Ce point est particulièrement important. Il a deux effets. L'un est mécanique, la tendance à la baisse fait que le ratio 2005 est inférieur à l'année 2003. Mais au-delà et nous y reviendrons, il permet voire incite les agriculteurs à retourner certaines prairies entre 2003 et 2005 pour n'avoir pas à les déclarer individuellement comme permanentes, et à aggraver le phénomène tendanciel.
Le ratio se calcule à partir des prairies déclarées par les agriculteurs dans leur formulaire PAC	Les agriculteurs pour garder des marges de manœuvre ont pu déclarer certaines prairies permanentes en prairies temporaires. Cela leur permet collectivement de baisser artificiellement le ratio de référence et individuellement d'échapper à des mesures de remise en prairies si elles étaient activées. À noter que la définition PAC des prairies permanentes (implantée depuis plus de 5 ans) a fait l'objet d'harmonisation, le terme ne recouvrant pas la même définition dans les différents pays européens (Peyraud <i>et al.</i> , 2012).
Choix laissé aux États membres de suivre le ratio à l'échelle régionale ou à l'échelle nationale	Si la tendance de régression des prairies est un phénomène européen, des différences notables existent cependant entre les régions au sein de chaque État membre. En effet, la spécialisation régionale conduit certaines régions à se spécialiser dans l'élevage herbager et d'autres dans les cultures ou l'élevage à base de maïs. L'échelle nationale laissée à l'appréciation des EM permet de masquer une régression plus fortes dans certaines régions. Pourtant, le taux de prairies est très faible dans certaines régions et encore en régression très marquée pour certains départements. Dans plus de 10 départements, le ratio PP/SAU, calculé selon les critères déclarations PAC, a diminué de plus de 10% entre 2011 et 2005 (MAAP- DGPAAT <i>et al.</i> , 2011).
Certaines parcelles ne sont pas comptabilisées	On citera notamment les parcelles engagées à une conversion de terres arables en prairies dans le cadre d'une mesure agro-environnementale ou encore les prairies bénéficiant d'un soutien pour le boisement***.

\* PP : Pâturages permanents ; SAU : Surface agricole utile.

\*\* Le ratio  $(PPn+1/SAUn+1)/(PPn/SAUn)$  peut s'écrire  $(PPn+1/PPn)*(SAUn/SAUn+1)$ . Du fait de la diminution tendancielle de la SAU,  $SAUn/SAUn+1 > 1$ , ainsi la régression des surfaces prairiales apparaît plus limitée.

\*\*\* Les superficies concernées sont négligeables, mais symboliquement cette exclusion est symptomatique : les agriculteurs ayant reçu un financement pour mettre en prairies des terres arables peuvent les remettre en culture – ils pourront redemander un nouveau financement pour la remise en herbe...

un renforcement apparent de la « conditionnalité prairies ». Les nouvelles modalités de la circulaire du 2 juin 2010 prévoient que les agriculteurs ne peuvent toucher les aides que s'ils maintiennent le ratio de prairies permanentes de leur exploitation. Ils ne peuvent ni les mettre en culture, ni s'en défaire par vente sauf à s'assurer du maintien en prairie par l'acheteur des parcelles cédées (MAAP-DGPAAT, 2012).

Cette mesure paraît donc plus opératoire dans le sens où elle conduit théoriquement à une stabilité des prairies permanentes au sein de chaque exploitation. Toutefois à l'échelle nationale aussi, existe une série de dispositions qui atténuent largement sa portée (MAAP-DGPAAT 2010, 2012-annexe 1<sup>7</sup>).

7. La circulaire, parfois même son annexe de façon autonome, a été mise en ligne sur les sites des services départementaux du ministère de l'Agriculture.

**Tableau 2. Modalités prévues par la circulaire MAAP-DGPAAT/C2010-3058. Mise en œuvre de la conditionnalité des aides 2010.**

Disposition	Effet rabet
Le ratio de référence est l'année 2010 à l'échelle de l'exploitation.	Le ratio 2010, annoncé, entérine une surface en prairies inférieure à celle de 2003. De plus, l'annonce d'une année à venir comme année de référence a un effet contreproductif d'anticipation.
Le retournement d'une prairie permanente peut être compensé par l'implantation d'une prairie qui doit rester au moins 5 ans.	Quelles que soient les surfaces retournées et la nature des prairies concernées (elles peuvent être anciennes), tant qu'il y a implantation équivalente en termes de surfaces, il n'y a pas de sanction. Ainsi, aucun signal n'est donné en faveur du maintien des prairies réellement permanentes. En effet, 5 ans est la durée moyenne de maintien d'une prairie temporaire*. Il y a même une contradiction avec la définition administrative européenne de la prairie permanente puisque celle-ci ne le devient qu'à partir de la sixième année.
Une tolérance de 5% de réduction peut être acceptée pour des contraintes de parcellaire notamment.	Lors de l'implantation d'une surface prairiale en compensation d'un retournement, des contraintes, certes dûment justifiées, peuvent permettre une réduction de 5% de la surface compensée par rapport à celle détruite. Là encore, compte tenu du taux tendanciel de régression, cette dérogation rend la mesure inopérante ou du moins très dépendante de l'appréciation par les services des justifications annoncées.
Une série de dérogations au maintien du ratio à l'exploitation est prévue : jeunes agriculteurs, aide à la cessation laitière.	Les retournements les plus importants se font dans les régions laitières (Agreste Primeurs, 2005) et souvent à l'occasion de nouveaux projets d'exploitations, notamment lors de l'installation.

\*D'après Reheul *et al.*, 2007 la prairie est considérée comme permanente après une durée variable selon les pays pouvant aller de 5 à 10 ans, voire 12 à 16 en Pologne.

À l'échelle nationale aussi, le tableau 2 fait ressortir un décalage entre l'effet d'annonce, à savoir une application à l'exploitation, et la réalité d'une condition « maintien des prairies ». Là encore, l'effet rabet rend fortement inopérante la conditionnalité prairies et atténue très largement l'effet de protection de cet instrument.

***Une efficacité très limitée laissant place aux effets contreproductifs***

À l'échelle européenne, ce passage en revue des modalités met en lumière que la régression des années 1990 n'est pas considérée comme une transformation généralisée. Il ne s'agit donc pas d'enrayer l'érosion tendancielle qui a pourtant motivé l'inquiétude écologique à l'origine même de la mesure.

À l'échelle nationale, à travers la circulaire de 2010 qui, d'une part renforce apparemment l'application de la conditionnalité prairie à l'échelle de l'exploitation, et d'autre part offre une échappatoire et des dérogations, émerge toute l'ambiguïté de cette mesure : d'un côté les prairies sont importantes, de l'autre, il n'est pas

possible de figer les marges de manœuvre des agriculteurs.

Cette contradiction, comme pour bien d'autres instruments agro-environnementaux est source d'une complexité technocratique (l'ensemble de la circulaire conditionnalité fait au total 107 pages !), de contraintes apparentes et en partie réelles, alimentant ainsi une décrédibilisation de l'action environnementale pour une efficacité au mieux très incertaine.

Enfin, les caractéristiques qui font la qualité environnementale d'une prairie ne sont pas prises en compte dans les textes (Cour des comptes européenne, 2008). Au contraire, à travers la définition et les dispositions de mise en œuvre, on diffuse l'idée qu'une prairie de cinq ans est équivalente à la prairie naturelle plus ancienne qui vient d'être retournée. Les prairies connaissent une banalisation tendancielle dont l'impact est très largement atténué dans un discours qui valorise l'intérêt global des prairies aux dépens des prairies naturelles, pourtant principal fournisseur d'aménités environnementales.

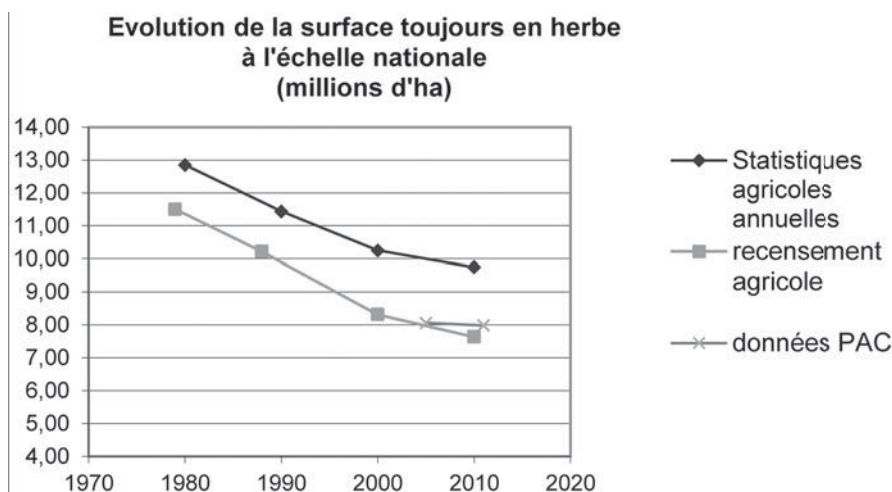


Figure 1. Évolution de la STH selon les différentes sources statistiques (sans les données TerUti compte tenu de deux ruptures statistiques entre 1991 et 1992 puis en 2005).

Tableau 3. Évolution de la STH peu productive\*, de la STH productive et de la STH totale (en hectares).

	1970	1979	1988	2000	2010
<b>STH peu productive</b>	1 560 920	1 402 369	1 643 179	1 404 495	1 383 101
<b>STH productive</b>	10 760 964	10 050 926	8 566 287	6 911 575	6 247 900
<b>STH totale</b>	12 321 884	11 453 295	10 209 466	8 316 070	7 631 001

\* La STH peu productive correspond à des prairies permanentes exploitées dont la faible productivité est souvent attachée à un relief marqué ou à un climat sec. Elle est principalement présente dans les zones de montagne (Alpes, Pyrénées, Cévennes) et méditerranéennes. *Source* : données RGA, traitement J.F. Ruas.

## L'évolution des prairies : pendant les travaux, la vente continue !

L'analyse précédente révèle à la fois une reconnaissance et une volonté de préservation de la prairie naturelle ainsi que des modalités qui génèrent un effet rabet sur l'efficacité attendue de la mesure mise en place. Nous interrogeons ici les données statistiques pour mieux comprendre la résultante entre ces deux tendances contradictoires.

Plusieurs études statistiques ont été conduites au milieu des années 2000 sur l'utilisation des sols et l'évolution des surfaces en prairies (Pislors, 2005 ; Institut de l'élevage, 2007 ; Pointereau, commun. pers.). Elles s'appuyaient sur les différentes sources de données agricoles, dont l'utilisation est rendue difficile dans la mesure où

elles ne sont pas toujours convergentes et posent des problèmes de séries puisque plusieurs ruptures rendent quasi-impossible sur certaines périodes la représentation de l'évolution sur plus de dix ans.

Depuis, les données du dernier recensement agricole (RA) ont été publiées et offrent à ce jour des données encore récentes (2010) et dont les chiffres, largement acceptés, permettent d'apprécier l'évolution sur la décennie 2000-2010 par rapport aux tendances plus longues.

La figure 1 et le tableau 3 montrent l'évolution de la surface toujours en herbe (STH<sup>8</sup>) à partir des différentes sources de données disponibles.

8. L'indicateur suivi le plus souvent par les statistiques est la surface toujours en herbe sauf en ce qui concerne les données issues des déclarations PAC, pour lequel l'indicateur est la surface en prairie permanente (MAAP, 2011).

Ces données appellent quelques remarques :

- même si la tendance est moins marquée pour les années 2000 qu'auparavant, le phénomène de régression des prairies reste soutenu, notamment pour la STH productive.

- il est important de se référer aux tendances décennales qui offrent une perspective longue et permettent de suivre le phénomène. En effet, sans entrer dans le détail, selon les statistiques agricoles annuelles (SAA) du ministère et Teruti<sup>9</sup> entre 2000 et 2004, les surfaces en prairies sont quasi-stables, ce qui a créé une impression générale que la régression des prairies était enrayée. Cette impression a été persistante malgré des données indiquant une régression marquée entre 2005 et 2010 pour ces deux sources et les résultats du RA 2010.

- le suivi des données PAC contraste fortement avec les autres sources sur lesquelles elles ont probablement une influence, ce qui n'apparaît pas comme étonnant compte tenu des modes de calculs retenus (cf. supra).

Avec une perte annuelle d'environ 70 000 hectares de surface toujours en herbe selon le recensement agricole, et entre 50 et 100 000 hectares selon Teruti et les SAA, le cercle vicieux de la prairie permanente que décrit Mermet (1986) n'est pas enrayé<sup>10</sup>. Plus encore, la moyenne nationale de -8% sur les dix dernières années (RA 2010 et 2000) agrège une dispersion extrême entre départements, selon la spécialisation régionale en cours. Ainsi, le département de la Vienne a vu ses prairies permanentes augmenter de 13%, alors que dans le département d'Ille-et-Vilaine elles ont régressé de 31% entre les deux derniers recensements agricoles. De même, de nombreux autres départements du grand Ouest poursuivent la transformation radicale de leur paysage agricole (huit départements de l'Ouest de la France présentent une régression de plus de 20% de la surface toujours en herbe)<sup>11</sup>. Même les données déclaratives, malgré tous les amortisseurs que nous avons listés, font apparaître plus de dix départements pour lesquels le ratio PP/SAU a diminué de plus de 10% entre 2005 et 2011 (MAAP-DGPAAT, 2011).

9. Sources : [http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf\\_teruti2011T1.pdf](http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_teruti2011T1.pdf) (répartition physique du territoire de 1992 à 2004) ; [http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf\\_teruti2011T7.pdf](http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_teruti2011T7.pdf) (évolution de l'occupation du sol entre 2006 et 2010).

10. Mermet (1986) montre par un schéma circulaire comment l'élevage sur prairies permanentes est le fait d'éleveurs plus âgés, moins modernes : il est considéré dans les politiques publiques comme non viable et ne nécessitant pas de recherches, ce qui ne permet pas l'élaboration et la diffusion de nouvelles techniques ; le conseil agricole, n'étant plus alimenté, décourage ces pratiques, qui restent le fait d'éleveurs âgés...

11. Recensements agricoles 2010 et 2000.

Les cartes ci-après, élaborées par J.F. Ruas, permettent d'apprécier la répartition du phénomène et de mesurer son ampleur encore en cours dans une grande partie des régions. Elles ont été élaborées à partir des 5 recensements de l'agriculture de 1970 à 2010. Le traitement a été réalisé par petites régions agricoles (PRA, au nombre de 713). Les cartes représentent la part de la STH productive (STHp) sur la surface totale de la petite région et non la surface agricole utile (SAU). En haut la STHp en pourcentage de la surface totale de la PRA pour les 5 recensements de 1970 à 2010 ; en bas les variations relatives de la STHp dans chaque PRA entre deux recensements (soit 4 cartes).

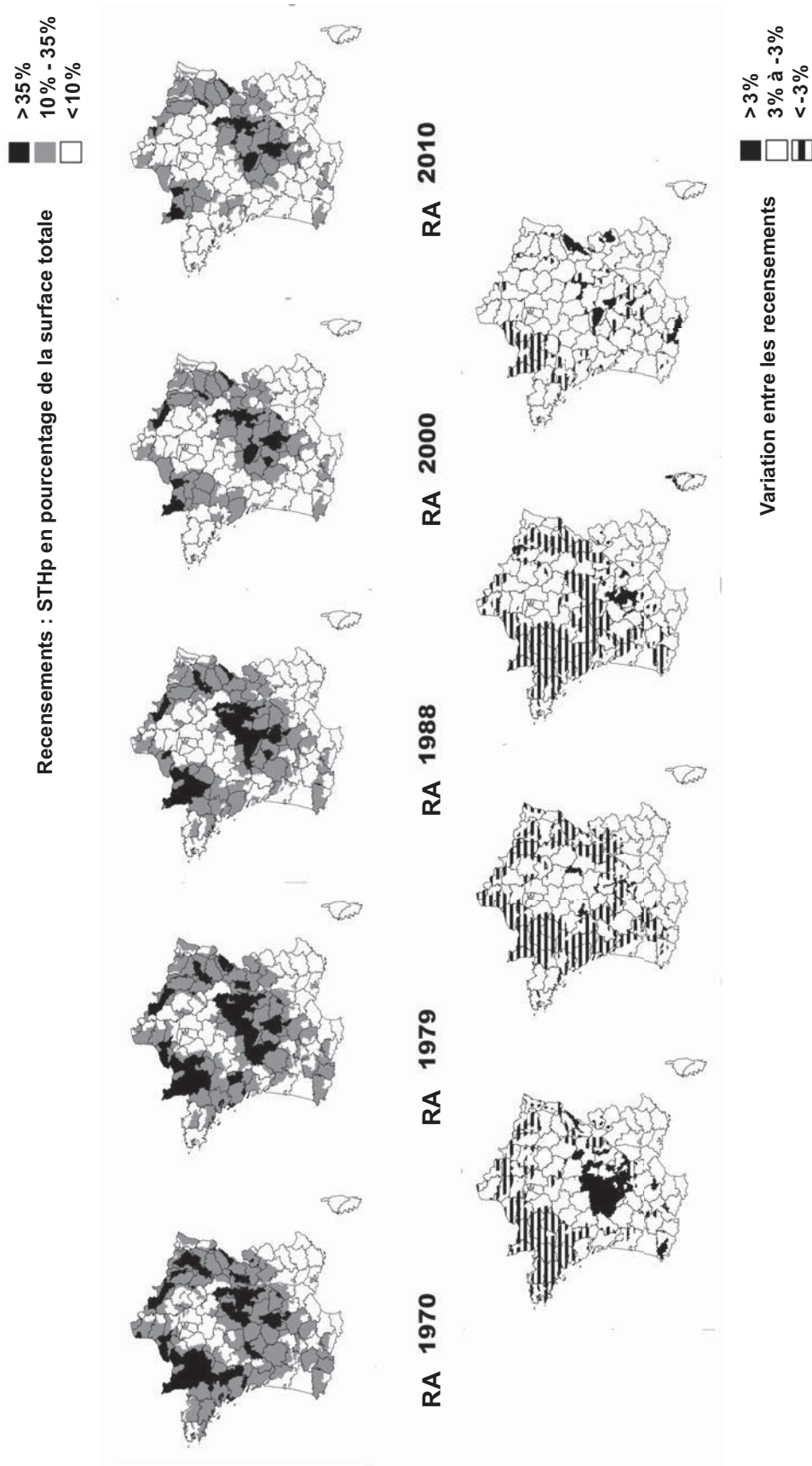
Elles montrent une régression généralisée de la part de la surface toujours en herbe productive, ce qui aboutit sur une large partie de la France métropolitaine à une part très faible (inférieure à 5%). Les zones méditerranéennes et de montagne (Alpes et Pyrénées) présentent des taux faibles sur toutes les cartes car les surfaces enherbées de ces régions ne sont pas classées en STH productives. La seconde série de cartes révèle que le taux de régression est d'autant plus faible que la prairie a déjà disparu (Île-de-France et cœur du Bassin parisien notamment). Par contre, le taux de régression reste très soutenu dans le Grand Ouest (Basse Normandie en particulier) et soutenu dans les zones de polyculture-élevage (Lorraine, Pays de la Loire, périphérie du Massif central, Saône-et-Loire).

### ***Un bon outil mal utilisé, ou un outil inadapté ?***

*La conditionnalité : des atouts de principe pour le maintien des prairies*

La Cour des comptes européenne (2008), et plus récemment, Hermon et Doussan (2012) considèrent que la prairie présente des caractéristiques favorables pour l'utilisation de l'instrument « conditionnalité » :

- les prairies concernent une très grande majorité d'agriculteurs, les aides PAC aussi ; il y a donc correspondance entre les deux cibles ;
- l'éco-conditionnalité est adaptée lorsqu'elle touche des agriculteurs dont les soutiens publics sont plus importants que les coûts de mise aux normes, or le maintien d'une pratique existante apparaît en première lecture comme ne générant pas de coûts ;
- la mesure est relativement simple dans son mécanisme et dans son contrôle : telle parcelle est en prairie, elle doit le rester, même si la distinction entre prairie permanente et prairie temporaire n'est pas toujours aisée.



**Figure 2. Répartition et évolution dans le temps de la part de la surface toujours en herbe productive (STHp) sur la surface totale des 713 petites régions agricoles (PRA).** En haut : la STHp en pourcentage de la surface totale de la PRA pour les 5 recensements agricoles de 1970 à 2010. En bas : les variations relatives de la STHp dans chaque PRA entre deux recensements. *Source* : J.F. Ruas, commun. pers. d'après Recensements agricoles 1970-2010.



Si ces quelques facteurs peuvent apparaître comme favorables à l'efficacité de la mesure, ils méritent un approfondissement au regard des questions soulevées.

*Une exigence à coût faible en apparence, mais à contre-courant des tendances actuelles*

Pour Christensen et Rygnestad (2000), la conditionnalité peut renforcer la mise en œuvre de standards environnementaux tant que cela n'impose pas d'obligations coûteuses aux exploitants. Ils en concluent que seules les améliorations modérées de la prise en compte de l'environnement par l'agriculture sont compatibles avec cet instrument de politique publique.

Or la prairie régresse sous l'effet du processus de céréalisation en cours dans l'agriculture européenne (Poux, 2004). Limiter la régression des prairies revient donc à tenter de freiner une tendance actuelle forte et n'est donc en rien une « amélioration modérée ». Il s'agit plutôt d'un problème majeur, dont les auteurs danois disent qu'on ne peut le traiter qu'avec des mesures directes (« while large improvements can be dealt with through direct compliance policies » p. 17).

De plus, même si le maintien d'une prairie n'engendre pas de coût direct pour une exploitation (Carpy-Goulard, 2006), le contexte de prix très favorables aux céréales renforce la représentation très largement répandue que les prairies et l'élevage sont un « handicap » en agriculture – c'est d'ailleurs le nom donné aux mesures de soutien des exploitations de montagne ou piémont, très largement herbagères, les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN).

*Sanctionner des pratiques favorables en régression ?*

La conditionnalité de type « respect d'une exigence sinon sanction », appelée « ticket rouge » sur des aides globales relève du principe pollueur-payeur (Baldock, 1993 ; Provençal, 2005). Or la prairie est considérée comme une externalité positive de l'agriculture et les exploitations herbagères sont moins polluantes. Il y a donc là un paradoxe qui interroge sur le choix de l'instrument : la conditionnalité fait peser une contrainte sur les exploitations qui ont maintenu jusqu'ici la prairie.

Cette remarque vaut pour un ensemble de conditions (au-delà même du domaine environnemental) qui soumettent les élevages et les exploitations en polyculture-élevage à davantage d'exigences administratives que les exploitations de grandes cultures, alors que le bilan environnemental est souvent moins bon chez ce type d'exploitations.

*Un intérêt de moins en moins identifiable*

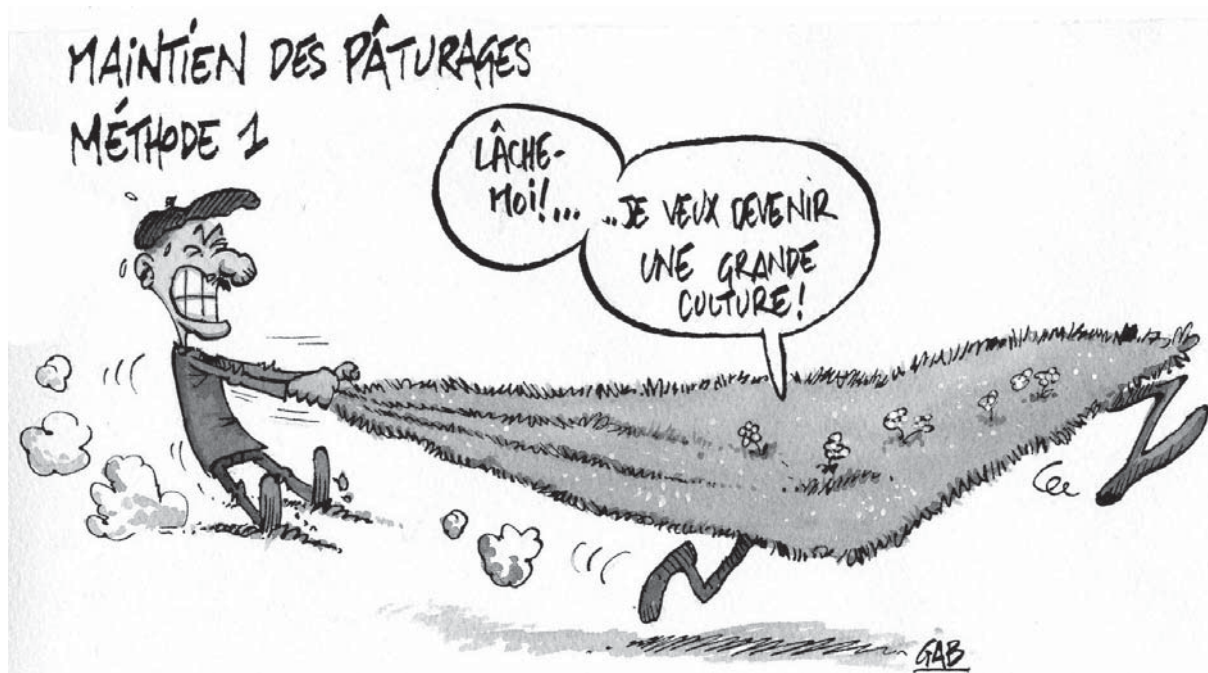
Parmi les critères examinés, Poux (2005) indique que les exigences de la conditionnalité doivent reposer sur un contenu solide, facilement identifiable, et Carpy-Goulard *et al.* (2006) soulignent que la contrepartie de la conditionnalité doit être la perspective d'une amélioration des impacts environnementaux perceptible par les agriculteurs.

Ces deux critères ne sont pas vraiment réunis. D'une part, l'effet sur l'environnement est multiple mais il n'est, ni dans les textes ni dans le discours qui les accompagne, relié à un problème environnemental particulier – ni lisible dans le paysage (Carpy-Goulard *et al.*, 2006 ; Russell et Fraser, 1995, p.72). La conditionnalité « bandes enherbées » est au contraire directement rattachée à l'enjeu d'amélioration de la qualité de l'eau : sa mise en œuvre est plus visible.

D'autre part, la prairie permanente, dans la mise en œuvre technico-administrative de la conditionnalité, est dépossédée de ses qualités environnementales. En effet, la substitution possible d'une prairie de plus de cinq ans par une de moins de cinq ans décrédibilise en grande partie l'intérêt de la mesure. La notion de « no net loss »<sup>12</sup>, dont se rapproche le critère de maintien du ratio à l'échelle de l'exploitation, souvent intéressante dans une conception dynamique de la gestion de l'environnement, est ici détournée sous une forme qui vide de sens l'objet même de « prairie permanente ».

L'affaiblissement de l'intérêt environnemental des prairies, par le flou des textes sur la conditionnalité prairies et leurs effets, est renforcé par l'idée largement répandue que les cultures peuvent être conduites de façon favorable à l'environnement et que l'élevage, même extensif, est souvent source de pollution (notamment directe dans les cours d'eau) ou source de gaz à effet de serre. Cette perception persiste malgré une littérature scientifique

12. Pas de perte nette.



et les plaidoyers des environnementalistes rappelant les bénéfices environnementaux de la prairie.

#### *Une « catégorisation » des surfaces agricoles aux effets néfastes*

La réforme de la PAC de 1992 a engendré un phénomène de « catégorisation des surfaces agricoles » par la différenciation forte des primes à la surface puisque les surfaces en céréales et oléo-protéagineux (SCOP) pouvaient bénéficier de primes alors que les surfaces en herbe n'en bénéficiaient pas directement (les animaux utilisant plus ou moins les prairies étaient, eux, primables).

Cette première catégorisation a eu pour effet un retournement important de surfaces en prairies au début des années 1990 (par anticipation et pendant les premières années de mise en œuvre de la réforme<sup>13</sup>).

Ironie de la réforme de 2003, tout en introduisant une prime unique à l'exploitation, effaçant théoriquement cette distinction de l'utilisation des terres pour l'éligibilité aux aides, elle a introduit dans le même temps la conditionnalité prairies, recréant l'apparence d'une discrimination négative (restriction de liberté d'usage) sur ces surfaces en herbe :

13. En effet, l'enveloppe de surfaces SCOP accordée à la France en 1992 a été surestimée et a permis une augmentation des surfaces réellement cultivées pendant les premières années de mise en œuvre de la réforme.

un deuxième mouvement de retournement de prairies a été suscité.

Il est probable qu'actuellement un troisième phénomène de même nature soit en cours. En effet, le texte de la nouvelle réforme de la PAC prévoit la poursuite de la conditionnalité au maintien des prairies permanentes mais avec une nouvelle année de référence : 2014. L'anticipation risque de ne plus être seulement un effet non souhaité mais un mouvement prévu et organisé si aucune transition n'est prévue entre les deux années de référence et annoncée rapidement aux agriculteurs.

L'analyse des données du recensement agricole montre qu'il est difficile de penser que l'effet est principalement déclaratif<sup>14</sup>.

Elle confirme plutôt le constat fait par les observateurs de terrain présents dans les associations et structures de gestion territorialisées (bassins versants, opérateurs Natura 2000, par exemple) qu'il s'agit plutôt de processus de catégorisation/régression.

14. Une prairie permanente est déclarée par l'agriculteur en prairie temporaire pour garder de la souplesse dans l'occupation des sols, mais compte tenu des règles déclaratives, l'agriculteur cherchera alors à maintenir ce classement par un retournement dans les 5 ans. En effet, une parcelle déclarée 5 années consécutives en prairie temporaire sera reclassée en prairie permanente.

## Perspectives pour la prairie et enseignements pour l'agro-environnement

### *Bilan de la « conditionnalité prairies »*

Le bilan de la conditionnalité « pâturages permanents » n'est pas positif : l'anticipation de retournement, l'affichage sans réel effet associé, le brouillage des caractéristiques de l'intérêt environnemental des prairies, la contribution (certes marginale) à la production de modalités réglementaires technocratiques associées à l'action environnementale, la dévalorisation des prairies comme source de contraintes, sont autant de raisons de douter de la conditionnalité pour la protection des prairies et des qualités environnementales qu'elles offrent. En matière d'action environnementale, il est particulièrement délicat de remettre en cause une mesure même si son application n'est pas satisfaisante, voire inefficace. En effet, on peut craindre à juste titre que l'annonce du retrait d'une mesure soit aussi porteuse d'un message du type : « il n'y a plus de problème ».

Pour compléter cette approche européenne et nationale, une analyse rétrospective depuis la fin des années 1980 sur quelques départements-types mériterait d'être lancée sans tarder avec la collaboration de statisticiens et de praticiens de terrain, ainsi qu'une observation des anticipations par les agriculteurs de la réforme en cours.

### *Préserver de façon indissociable la qualité et les surfaces en prairies*

Compte tenu du niveau limité de protection assuré par la conditionnalité, identifier les facteurs déterminants d'une préservation réelle des prairies naturelles est un exercice essentiel au moment où se préparent la mise en œuvre de la prochaine réforme de la PAC et la nouvelle programmation décentralisée du second pilier. Sans entrer dans une discussion trop approfondie, il nous semble que certains de ces facteurs peuvent déjà être soulignés.

Les trois processus de transformation de la prairie : abandon, retournement et intensification, sont des mécanismes à distinguer même s'ils coexistent au sein de mêmes régions, voire au sein même des exploitations. Si la conditionnalité prairies est inopérante cela tient en grande partie à ce qu'elle repose sur une (con)fusion des deux premiers processus (retournement et abandon) et qu'elle néglige voire renforce le troisième, *i.e.* leur dégradation par intensification (Cour des comptes européenne, 2008, p. 21).

La qualité environnementale des prairies dépend étroitement de leur gestion. Or les prairies connaissent une banalisation tendancielle dont l'impact est très largement atténué dans le discours qui valorise l'intérêt global des prairies, au détriment des prairies naturelles. Comme le souligne Plantureux (2012) « la définition même d'une prairie permanente fait débat et n'est pas partagée par tous en Europe, ce qui peut poser un problème entre la réalité des surfaces conservées et les attentes environnementales ». Il s'agit là d'un défi pour la prochaine période de programmation de la PAC.

Les mesures de soutien à l'élevage ont continué à se développer ces dernières années (revalorisation des ICHN et de la prime à l'herbe, mise en place du DPU herbe). Cependant, ceci a eu pour effet de diminuer les surfaces engagées dans des dispositifs de préservation. Les mesures de gestion fine n'ont pas été prévues et ce sont les zones les plus spécialisées dans l'élevage herbager qui en ont bénéficié, laissant de côté les régions où les prairies sont devenues rares.

Une inflexion est nécessaire pour tendre vers un meilleur équilibre entre le soutien au revenu d'une part et la qualité des prairies d'autre part même si ce n'est facile ni à déterminer, ni à négocier.

### *Enseignements pour les politiques agro-environnementales*

Au-delà de ce qu'elle peut apporter à la préservation des prairies naturelles, notre analyse peut permettre d'élargir la réflexion sur l'efficacité de différents dispositifs agro-environnementaux.

Il n'est pas impossible que la conditionnalité serve principalement à la légitimation des aides de la PAC qui dans leur ensemble aujourd'hui ne permettent pas d'engager le virage attendu par la société pour l'agriculture européenne. Le risque identifié par Latacz et Hodge (2003, p.132), à savoir que la conditionnalité peut empêcher le développement de politiques agri-environnementales plus directes et plus efficaces, n'est pas écarté. Le verdissement prévu par la réforme en cours en est un autre exemple.

L'insuffisante adaptation des dispositifs aux territoires est un problème identifié et bien relayé. Mais cette territorialisation doit être bien centrée sur les objectifs écologiques. Autrement elle peut produire les effets inverses de ceux recherchés. En effet, l'expérience d'actions agro-environnementales depuis deux décennies nous apprend aussi que l'équilibre entre l'adaptation aux situations locales et le niveau d'ambition

n'est jamais assuré. La multiplication des échelles d'élaboration des mesures est le plus souvent préjudiciable à leur portée environnementale. Chacune réunit autour de la table des acteurs dans un rapport de pouvoir le plus souvent déséquilibré. Chaque nouvelle échelle emboîtée de négociation présente donc le risque de conduire à un nouvel « effet rabet ».

Les instruments agro-environnementaux couplent le plus souvent deux objectifs or l'équilibre entre les deux n'est pas du tout garanti. L'exemple de ce que produit le double objectif de soutien à l'élevage et de maintien des qualités de la prairie semi-naturelle vaut aussi bien pour la conditionnalité prairies que pour l'ensemble des soutiens aux modes de production agricole plus favorables à l'environnement. Il ne s'agit pas de s'affranchir de ce double objectif mais de mieux le penser pour que les types d'exploitations favorables à l'environnement le restent.

Le diable est dans les détails avec deux conséquences : d'une part, les négociations sur ce niveau de détail ne sont accessibles qu'aux organisations aux moyens importants et se dotant de spécialistes. D'autre part, cela rend la communication des limites de l'intégration environnementale très difficile voire impossible auprès d'un public moins spécialisé. La contradiction entre les mesures environnementales et l'objectif implicite

de n'entraver ni le productionnisme (Bricard et Daviron, 2008) ni les choix des agriculteurs n'est profondément pas résolue. Croire à la conciliation ou laisser croire à la conciliation sont aujourd'hui les deux postures les plus fréquentes pour ignorer cette contradiction.

## Conclusion

Le croisement entre une analyse très détaillée des textes, la confrontation avec la réalité de l'objet environnemental visé, et l'utilisation des analyses académiques est une démarche productive puisqu'elle permet de comprendre finement les différents mécanismes en œuvre.

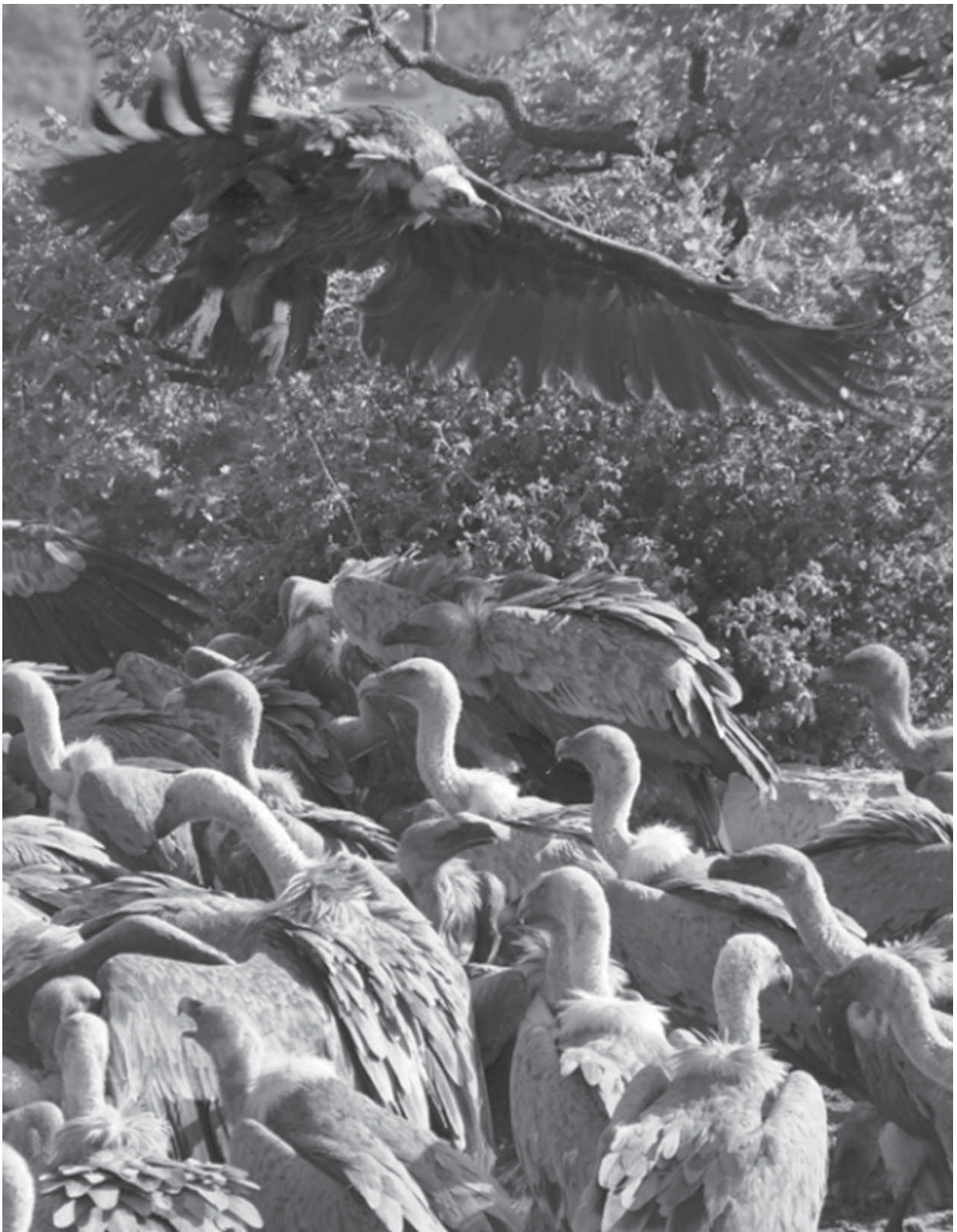
Il serait abusif d'étendre nos conclusions à d'autres dispositions de la conditionnalité PAC et encore moins à d'autres éléments agro-environnementaux sans une étude approfondie. La prairie a une situation tout à fait particulière que nous avons identifiée et précisée tout au long de cette analyse.

Pour autant, ce type d'analyse doit conduire aussi à repenser l'intégration environnementale de la PAC au regard des mécanismes décrits ici. Si l'on ne sait pas encore comment il faut repenser cette intégration, on peut d'ores et déjà tenter d'éviter les mêmes écueils ■

## Références bibliographiques

- Association française pour la production fourragère (AFPF), 2012. Prairies permanentes : de nouveaux atouts pour demain. *Fourrages*, 211.
- Association française pour la production fourragère (AFPF), 2013. Prairies permanentes : de nouveaux atouts pour demain, II. *Fourrages*, 213.
- AGRESTE, 2005. Les prairies alimentent les changements fonciers, *Agreste Primeur*, 168.
- AGRESTE, 2010. Prairies temporaires et prairies permanentes. *Dossiers Agreste*, 8, 55-80.
- AGRESTE, 2012. Le territoire. Memento Agreste France, <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/memo12territoire.pdf>
- Alliance Environnement, 2007. Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under Regulation 17/82/2003. I. Descriptive report, 65-76 ; II. Replies to evaluation questions, 1-2. [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/cross\\_compliance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/cross_compliance/index_en.htm)
- Baldock D., 1993. *The concept of cross-compliance and its possible application within the Common Agricultural Policy*. Institute for European Environmental Policy, London.
- Baldock D., Mitchell K., 1995. *Cross-compliance within the Common Agricultural Policy; a review of options for landscape and nature conservation*. Institute for European environmental policy, London, 92 p.
- Bricas N., Daviron B., 2008. De la hausse des prix au retour du « productionnisme » agricole : les enjeux du sommet sur la sécurité alimentaire de juin 2008 à Rome. *Hérodote*, 4, 131, 31-39 et *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 61, 21-26.
- Carpay-Goulard F., Daniel K., Kephaliacos C., Mosnier C., Ridier A., Van De Moortel C., 2006. Conditionnalité des aides directes : impact de la mise en œuvre de certaines BCAE et de la mesure de maintien des pâturages permanents. Ministère de l'Agriculture et de la pêche, *Notes et études économiques*, 25.
- Cour des comptes européenne, 2008. La conditionnalité est-elle une politique efficace ? *Rapport spécial n°8*.
- Christensen T., Rygnestad H., 2000. *Environmental cross compliance : topics for future research*. Statens Jordbrugs-og Fiskeriøkonomiske Institut (SFJI), Working paper 1/2000, Copenhagen.

- Hermon C., Doussan I., 2012. *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, Paris, 400 p.
- Institut de l'élevage, 2007. *Dossier Economie de l'élevage, Hors série Prairie*, 44 p., [http://www.agrireseau.qc.ca/bovinsboucherie/documents/hors\\_serie\\_PRAIRIE-v.pdf](http://www.agrireseau.qc.ca/bovinsboucherie/documents/hors_serie_PRAIRIE-v.pdf)
- Latacz-Lohmann U., Hodge I., 2003. European agri-environmental policy for the XX1<sup>st</sup> century. *The Australian Journal of agricultural and resource economics*, 47(1), 123-139.
- Mermet L., 1986. *Terres et eaux. Approches techniques pour conserver et mettre en valeur les zones humides*. CESTA, Paris, 244 p.
- Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la pêche, DGPAAT/DGAL, 2010. Mise en oeuvre de la conditionnalité des aides 2010. Circulaire DGPAAT/C2010-3058 du 2 juin 2010.
- Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la pêche, DGPAAT-SPA-SDEA-BSD, 2012. Note aux organisations professionnelles agricoles. Informations sur la gestion des surfaces en herbe mises en ligne sur les sites des services déconcentrés, par exemple : [www.isere.gouv.fr/.../Informations%20générales%20sur%20les%20références](http://www.isere.gouv.fr/.../Informations%20générales%20sur%20les%20références)
- Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la pêche, DGPAAT-SPA-SDEA-BSD, 2011. Note aux organisations professionnelles agricoles. Information relative au ratio de pâturages permanents.
- Ministère de l'Agriculture. Recensements agricoles, 1979, 1988, 2000, 2010. <http://agreste.agriculture.gouv.fr/recensement-agricole-2010/resultats-donnees-chiffrees/>
- Ministère de l'Agriculture, 1981-2010. Enquêtes Teruti, <http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/territoire-prix-des-terres/teruti-lucas-utilisation-du/>
- Ministère de l'Agriculture, 1980, 1990, 2000-2010. Statistiques agricoles annuelles, <http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/statistique-agricole-annuelle-saa/>
- Peyraud J.L., Peeters A., De Vliegheer A., 2012. Place et atouts des prairies permanentes en France et en Europe. *Fourrages*, 211, 195-204.
- Pislor E., 2005. *Déterminisme de l'érosion des surfaces de prairies et conséquences pour l'environnement*. Mémoire de fin d'études ENSAIA, rapport au Ministère en charge de l'environnement, 48 p.
- Plantureux S., Pottier E., Carrère P., 2012. La prairie permanente : nouveaux enjeux, nouvelles définitions. *Fourrages*, 211, 181-193.
- Pointereau P., 1999. La mise en place de l'éco-conditionnalité en agriculture, une nécessité immédiate. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 36, 93-96.
- Poux X., 2004. Une analyse environnementale des accords de Luxembourg : une nécessaire réforme de la réforme. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 51, 5-18.
- Poux X., 2005. Le régime communautaire de la conditionnalité : quels éléments d'évaluation ? Communication orale au colloque de la SFER, *Réforme de la Politique agricole commune. Modalités d'application et perspectives*, 23 juin 2005, Paris, <http://maythe-force9.free.fr/SFER/textes/Texte-Poux.pdf>
- Provençal D., 2005. *Ecoconditionnalité : le développement et la mise en œuvre d'une approche au Québec*. Ministère chargé du développement durable, de l'environnement, de la faune et des parcs, Québec, [http://www.mddefp.gouv.qc.ca/milieu\\_agricole/publi/ecoconditionnalite.htm](http://www.mddefp.gouv.qc.ca/milieu_agricole/publi/ecoconditionnalite.htm)
- Reheul D., De Vliegheer A., Bommelé L., Carlier L., 2007. The comparison between temporary and permanent grassland, in : de Vliegheer A., Carlier L. (Eds.), *Permanent and temporary grassland : plant, environment and economy. Proceedings of the XIV<sup>th</sup> Symposium of the European Grassland Federation*, Ghent, Belgium, 3-5 September 2007, *Grassland Science in Europe*, 12, 1-13.
- Règlement CE n°1782 du Conseil, 2003. Règlement du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs. *Journal officiel de l'Union européenne*, 21 octobre 2003, L270, 1-70.
- Règlement CE n°796/2004 de la Commission, 2004. Règlement du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévu par le règlement CE n°1782/2003 du Conseil. *Journal officiel de l'Union européenne*, 30 avril 2004, L141, 18-58.
- Russell N.P., Fraser M., 1995. The potential impact of environmental cross-compliance on arable farming. *Journal of agricultural economics*, 46, 1, 70-79.



Foule de vautours fauves à la curée avec un vautour moine en vol. Baronnies, Préalpes de la Drôme.  
Photo C. Tessier.