

Agriculture et nature : impossible synthèse ?

Daniel Béguin¹ et Sébastien Colas²

¹Fédération des conservatoires régionaux d'espaces naturels,
Place Albert-Schweitzer, 57930 Fénétrange

²Espaces naturels de France,
6, rue Jeanne-d'Arc, 45000 Orléans
enf@enf-conservatoires.org

Un bref historique...

La campagne française a subi de très nombreuses mutations depuis la Seconde Guerre mondiale. Suite au traité de Rome, l'Europe s'est engagée dans une politique d'intensification de son agriculture afin d'atteindre son autonomie alimentaire, autonomie actuellement assurée puisque l'Union européenne exporte des denrées dans de nombreux secteurs agro-alimentaires.

Cette autosuffisance, bien que nécessaire aux niveaux économique et politique, a eu de lourdes conséquences tant sur la diversité des territoires, de la faune, de la flore que des produits mis à disposition du consommateur. L'intensification croissante des productions a abouti à une uniformisation et à une standardisation des types d'exploitation et des agro-écosystèmes.

Les milieux agro-pastoraux dont une exploitation plus intensive était possible ont été « mis en valeur ». Ainsi, une grande partie des vastes systèmes prairiaux des vallées alluviales a été retournée, les pelouses sèches les moins pentues ont été sursemées et les landes océaniques ont été boisées. Du fait de l'intensification ou des boisements, on estime que plus de la moitié des zones humides ont disparu depuis la Seconde Guerre mondiale. Les pelouses sèches, quant à elles, ont été réduites dans le Nord de la France à moins de 10% de leur surface initiale du début du XX^e siècle.

À l'inverse, les secteurs peu intéressants du point de vue agronomique ont été abandonnés. La majeure partie des milieux s'est alors embroussaillée puis boisée. En effet, le maintien de pratiques agricoles extensives est, dans bien des cas, le seul moyen de maintenir ces milieux agro-pastoraux dans un bon état de conservation (on entend par bon état de conservation un état

Agriculteurs et conservatoires pour la gestion des sites protégés par le réseau

Actuellement, le réseau des Conservatoires d'espaces naturels gère plus de 36 000 ha répartis sur 1 200 sites. Ces sites sont très différents et vont des cavités à chauves-souris (80 sites) aux prairies inondables (200 sites pour plus de 3 000 ha) ou aux forêts alluviales (40 sites). La majorité de ces milieux nécessite une gestion active afin d'être maintenue dans un état biologique optimal. La volonté clairement affichée des conservatoires est généralement de maintenir voire de restaurer une gestion agricole respectueuse de l'environnement. Environ 600 exploitants travaillent de concert avec le réseau pour gérer 20% des sites. Tout en respectant un cahier des charges précis défini par le conservatoire, les agriculteurs intègrent directement les parcelles en cause dans leur SAU et peuvent ainsi bénéficier des aides existantes : prime à l'herbe, OLAE... Différents types de convention sont signés entre Conservatoires et agriculteurs avec toujours la difficulté de « transcrire » les baux ruraux non adaptés à ce type de convention à but environnemental. Le développement récent des CMD (conventions de mise à disposition) SAFER permet désormais aux conservatoires de confier leurs terrains aux agriculteurs choisis par la communauté agricole et répondant strictement aux cahiers des charges de la gestion des sites.

Cependant, malgré la volonté du réseau, seulement 1/5 des sites est géré par des exploitants. Dans de très nombreux cas, les gestionnaires doivent intervenir ou faire intervenir des entreprises. Les agriculteurs concentrent en effet leur partenariat sur les espaces les plus intéressants comme les prairies alluviales et délaissent les espaces plus pauvres ou plus difficilement exploitables comme les tourbières ou les pelouses. De plus, dans de nombreux secteurs, la spécialisation des exploitations ne permet généralement plus aux agriculteurs d'intervenir sur de tels milieux.

Une récente étude menée par Espaces naturels de France sur le coût de gestion courante des milieux agro-pastoraux montre tout l'intérêt de maintenir un tissu agricole pour permettre l'entretien de ces espaces. L'intervention en direct de régies ou d'entreprises est très souvent beaucoup moins intéressante financièrement que l'adaptation des systèmes d'exploitation en place.

favorable à l'expression de la biodiversité). L'abandon des pratiques agricoles provoque très rapidement l'arrivée et le développement d'espèces ligneuses d'ourlets forestiers (prunellier, par exemple) puis forestières.

La situation des milieux naturels ouverts en France est aujourd'hui très préoccupante. Ceux qui restent sont souvent en voie d'abandon ou déjà abandonnés. Il est alors difficile de réhabiliter ces espaces qui avaient été maintenus depuis des siècles par une agriculture extensive et respectueuse des cycles naturels.

Des espèces et des habitats qui étaient autrefois courants sont maintenant devenus rares et menacés. Certaines plantes ne se maintiennent que dans quelques localités sur des espaces restreints et fortement entretenus. Pour les oiseaux, la situation est semblable. Les populations de Râle des genêts ont diminué de moitié depuis 1970 du fait de la mécanisation et la précocité des fauches et de la disparition des habitats favorables à leur nidification. Il en est de même pour un grand nombre d'espèces de milieux ouverts comme l'Œdicnème criard, le Courlis cendré, le Tarier des prés ou le Vanneau huppé, dont les effectifs sont en diminution de 20 à 50% depuis 1970 (Liste rouge, 1999).

La mise en place des mesures agri-environnementales

Alertés par les associations naturalistes et des indicateurs alarmants, les pouvoirs publics ont pris progressivement conscience de la nécessité de protéger ces espaces agro-pastoraux et donc la flore et la faune associées. Outre les aspects liés à la biodiversité, il est important d'indiquer que ces espaces remplissent de très nombreux rôles bénéfiques pour la société : la majorité des zones humides (tourbières, marais et prairies) contribue à la rétention d'eau, à la limitation des crues et à la dénitrification des eaux de surface. Les milieux ouverts du Sud-Est participent à la lutte menée contre les incendies...

Dans ce contexte, les opérations locales agri-environnementales dites « biotopes sensibles », dans le cadre plus global des mesures agri-environnementales, ont été certainement l'un des meilleurs outils mis en place à ce jour. Certes, beaucoup de détracteurs ont indiqué que ces outils étaient mis en œuvre sur des surfaces bien trop faibles pour être intéressants. Cependant, lorsque l'on regarde la carte de localisation de ces OLAE (Opérations locales agri-environnementales), on constate une bonne adéquation entre opérations locales et zones naturelles d'intérêt majeur : de très nombreuses vallées alluviales ont été intégrées, les principaux causses, les zones de grande culture à Outarde, la Crau, les derniers grands espaces de landes océaniques... Ces primes allouées à des agriculteurs acceptant une gestion durable de certaines parcelles avaient l'avantage d'être simples à demander. Les tâches administratives étaient réduites et de nombreuses études préalables menées par ou avec l'appui d'associations naturalistes permettaient de concentrer les actions sur les sites de fort enjeu. Par exemple, les doses maximales d'intrants étaient calculées en fonction de la richesse floristique, les dates de fauche étaient fonction de l'avifaune nicheuse présente ou potentielle.

Dans la majeure partie des cas, ces opérations locales ont été le lieu d'intéressants débats et partenariats entre les acteurs du monde agricole, ADASEA (Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) et chambres d'agriculture, et les naturalistes (conservatoires, Ligue de protection des oiseaux...). Malgré leur durée assez restreinte, ces opérations ont permis de sensibiliser durablement bon nombre d'agriculteurs et ont été un important laboratoire de démonstration de gestion durable. On a ainsi pu montrer la possible adéquation entre production de denrées et protection de l'environnement avec, généralement, un coût assez faible en comparaison avec les primes allouées aux grandes cultures.

Les contrats territoriaux d'exploitation

Suite à cette première expérimentation, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) sont actuellement mis en œuvre dans le cadre du nouveau Règlement de développement rural et de la Loi d'orientation agricole. Souhaitant que le CTE soit l'outil de la réforme en profondeur de la politique agricole, le ministère de l'Agriculture a voulu, par ce biais, redonner son caractère multifonctionnel à l'agriculture, trop souvent taxée de productivisme.

Une difficile prise en compte des milieux naturels

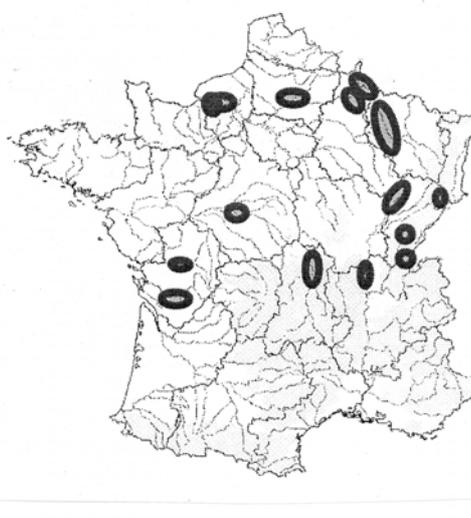
Intégrés dans le Règlement de développement rural, les CTE permettent clairement le financement de manques à gagner ou de surcoûts de gestion pour des exploitants agricoles ayant une gestion durable de leurs parcelles. On rémunère ainsi la « désintensification » du système de production. Cependant, il est beaucoup plus facile de calculer ce manque à gagner pour des grandes cultures fortement productives que pour des milieux naturels dont la production est faible. En effet, le principe est de calculer une baisse de rendement impliquée par les nouvelles pratiques. Il est plus facile d'obtenir une forte prime sur une culture très productive que l'on désintensifie que sur une prairie à faible productivité dès le départ. Par essence, les CTE sont donc bien moins intéressants pour les espaces naturels que pour les grandes cultures.

De plus, les espaces naturels remarquables ne représentent généralement que de faibles surfaces sur une exploitation et sont souvent à la marge des assolements. Leur richesse patrimoniale est souvent méconnue et les diagnostics actuellement en place ne permettent pas forcément leur prise en compte. En effet, on constate que la majeure partie des diagnostics environnementaux sont réalisés sans l'appui de naturalistes et sur des périodes trop courtes pour être exhaustifs au moins pour la flore et l'avifaune.

En conclusion, ce système est globalement peu favorable à la prise en compte des milieux naturels.

Plusieurs conservatoires constatent ainsi que les opérations locales qu'ils ont animées ne se transforment pas forcément en signature de CTE malgré la motivation des exploitants. Ces deniers ne souhaitent pas, en effet, intégrer l'ensemble de leur exploitation dans une démarche longue et complexe. Beaucoup d'agriculteurs sont âgés, n'ont pas de repreneurs et ne souhaitent pas bouleverser significativement leur système d'exploitation qui est en place depuis des années.

L'intervention des conservatoires dans les opérations locales



L'assise locale des conservatoires et leurs actions privilégiées sur les grands secteurs d'intérêt biologique ont permis une intervention sur de nombreuses opérations locales. Le but était d'apporter un soutien technique et scientifique aux agriculteurs et organismes professionnels. Comme l'indique la carte ci-contre, le réseau s'est fortement impliqué sur les prairies alluviales. On peut aussi citer les pelouses, les haies, les landes ou l'importante intervention du conservatoire de Provence sur la Crau qui a été majeure pour le maintien de ce remarquable et unique écosystème méditerranéen.

Ce sont surtout les compétences scientifiques des conservatoires qui ont été mises à profit. Ainsi, ils sont intervenus dans 70% des cas pour le suivi scientifique, 40% pour l'élaboration des cahiers des charges. Il est à noter que dans 1/3 des opérations locales, les conservatoires sont intervenus en co-animation des projets afin de sensibiliser les exploitants aux problématiques écologiques et à l'intérêt de pratiques durables : pourquoi faucher plus tard et de manière centrifuge, quel est l'impact de l'apport d'azote sur la flore?... L'ensemble des expériences a montré tout l'intérêt d'une animation forte et proche du terrain afin d'avoir une adhésion maximale par les agriculteurs concernés. Ainsi, le conservatoire des sites naturels de Picardie pilote actuellement une opération locale de protection des pelouses sur l'ensemble du territoire picard dans le cadre d'un intéressant partenariat avec le monde agricole.

Une dimension territoriale encore peu prise en compte

Dès la préfiguration, la dimension territoriale du CTE a peu été prise en compte. On constate actuellement une réticence de cette approche par le monde agricole suite à la mise en œuvre de nombreux zonages : définition des zones vulnérables ou des sites Natura 2000. Excepté pour certains secteurs comme les zones « Ferti-mieux » ou les anciennes opérations locales, peu de diagnostics territoriaux ont été réalisés dans de bonnes conditions. L'administration a souvent utilisé les zonages des Schémas régionaux d'espaces naturels et ruraux (issus de la LOADDT : Loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable du territoire) qui n'ont pas été conçus à cette fin.

La profession ne souhaite pas fixer des limites territoriales à ce dispositif.

Cette volonté reste problématique pour les vastes étendues de milieux naturels. En effet, au niveau environnemental et afin de mener une bonne animation des opérations, il serait essentiel de zoner clairement les objectifs et de définir des contrats types adaptés. Par exemple, quel serait l'impact réel de la signature de 2 ou 3 CTE « génériques » au cœur d'un marais de 2 000 ha ?

Des demandes naturalistes peu écoutées

Les associations de protection de la nature sont assez bien représentées dans les CDOA (Commission départementale d'orientation de l'agriculture). Cependant, cette représentation est bien souvent trop faible et peu écoutée pour permettre une bonne prise en compte de l'environnement dans les contrats. De plus, il semble très difficile pour les associations, malgré le souhait exprimé par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, de les faire bénéficier du FFCTE (Fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation) pour tout ce qui concerne la mise en œuvre de projets collectifs. Enfin, on constate souvent un manque de ligne de conduite des CDOA. Cette situation ne permet pas localement l'émergence de projets collectifs ambitieux sur des territoires définis et favorise largement la politique de guichet.

Au vu des premiers contrats signés, nous ne pouvons avoir qu'un point de vue réservé quant à l'impact actuel de cet outil sur les milieux naturels et la biodiversité. Le dialogue qui avait été instauré dans le cadre des OLAE est absent pour la mise en œuvre des CTE qui sont trop souvent vécus par la profession comme des contrats économiques (du type PAM, programme d'amélioration du matériel).

Suite au souhait de la Commission européenne de scinder nettement aspects environnementaux et économiques, le ministère de l'Agriculture réfléchit actuellement à la mise en œuvre de mesures agri-environnementales de deuxième génération en parallèle aux CTE. Souhaitons que ces nouvelles mesures permettent, de nouveau, une meilleure prise en compte des milieux naturels dans les politiques agricoles, d'autant plus que celles-ci ne représenteraient qu'une infime partie des financements alloués aux aides à l'agriculture en France ■

Daniel Béguin est président d'Espaces naturels de France.

Orientation bibliographique

COLAS S., HÉBERT M., 2000. Le coût de la gestion courante des principaux milieux naturels ouverts. *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n° 39, février 2000, 63-69.