

## Les cahiers des charges des opérations locales agri-environnement en montagne : quelles implications pour les exploitations agricoles ?

Laurent Dobremez\*, Éric Perret

Cemagref groupement de Grenoble, Unité agricultures et milieux montagnards,  
domaine universitaire, BP 76, 38402 Saint-Martin-d'Hères cedex, France

(Reçu le 24 avril 1998 ; accepté le 10 juillet 1998)

**Abstract** — **Contract specifications of French mountain agri-environmental local schemes: which possible implications for farming systems?** In France, local schemes have an original role in agri-environmental measures, because of the large latitude allowed to local actors in scheme design. After a careful and late starting, local agri-environmental schemes have rapidly spread out, especially in mountain areas. This article aims, from contract specification analysis, to identify possible consequences on mountain farming systems. A representative sample of approved local schemes between 1990 and 1994 has been selected, and interviews with local experts have been done. These results are based also on farming system surveys and on regional evaluations. Characterization of the logic, which has prevailed for local scheme design, gives a useful key to understand the nature of recommended practices in contract specifications. Evolution perspectives of local schemes have been thought to improve compatibility between environmental objectives and modes of farming system adaptation. © Elsevier/ Inra

**agri-environmental measure / farming system / farm practice / mountain / livestock farming system**

**Résumé** — En France, les opérations locales tiennent une place originale dans le dispositif des mesures agri-environnementales, car une grande marge d'initiative est laissée aux acteurs locaux pour la conception de l'opération. Après un démarrage tardif et prudent, les opérations locales se sont développées rapidement, particulièrement en montagne. Cet article vise, à partir de l'analyse des cahiers des charges, à cerner les conséquences possibles sur les exploitations agricoles de montagne. Un échantillon représentatif des opérations agréées entre 1990 et 1994 a été sélectionné et des entretiens auprès d'experts locaux ont été effectués. Les résultats s'appuient également sur des suivis d'exploitations signataires de contrats et sur des évaluations conduites au niveau régional. La caractérisation de la logique qui a prévalu pour la conception de l'opération locale fournit une clé de lec-

---

\* Correspondance et tirés à part

Tél. : (33) 04 76 76 27 34 ; fax : (33) 04 76 51 38 03; e-mail : laurent.dobremez@grenoble.cemagref.fr

ture utile pour comprendre la nature des pratiques préconisées dans les cahiers des charges. Des perspectives d'évolution des opérations locales sont évoquées afin d'améliorer l'adéquation entre objectifs environnementaux et modalités d'adaptation des exploitations agricoles. © Elsevier/ Inra

**mesure agri-environnementale / exploitation agricole / pratique agricole / montagne / système d'élevage**

## 1. INTRODUCTION

En application du règlement CEE 2078/92, la France a institué pour la période 1993–1997 un éventail de mesures agri-environnementales (MAE) comprenant :

- des mesures régionalisées basées sur des cahiers des charges types (réduction des intrants pour la protection de la qualité des eaux, conversion de terres arables en herbages extensifs, conversion à l'agriculture biologique,...) ;

- des opérations locales agri-environnement, auxquelles se rattachent les premiers dossiers expérimentaux « Article 19 » ; la mesure nationale relative au maintien des systèmes d'élevage extensifs, dite « prime à l'herbe » ;

- et, pour mémoire, la mesure « Plans de Développement Durable », qui ne bénéficie pas d'un co-financement communautaire.

Les opérations locales ont une place originale parmi les MAE, car une grande marge d'initiative est laissée aux acteurs locaux pour la conception de l'opération, alors que les autres mesures font l'objet d'un cahier des charges standard élaboré au plan national.

Après un démarrage tardif et prudent, les opérations locales se sont développées rapidement : de trois dossiers début 1991 à 14 fin 91, on est passé fin 1996 à plus de 230 opérations et 20 000 contrats signés (source : Cnasea). Une forte proportion de ces opérations (40 %) est située dans les zones de montagne. Aussi avons-nous choisi de centrer cet article sur les conséquences

possibles des opérations locales pour les exploitations agricoles de montagne, à partir d'une analyse des cahiers des charges.

## 2. ORIGINE ET ANALYSES DES DONNÉES

En prolongement d'un travail réalisé avec le soutien du ministère de l'agriculture et auquel ont contribué plusieurs équipes du Cemagref [7], un échantillon de 39 opérations locales a été sélectionné. Il est représentatif des opérations agréées en montagne entre 1990 et 1994 (il regroupe près des deux tiers de ces opérations et est réparti dans les différents massifs). L'analyse du dossier d'agrément a été complétée par des entretiens auprès de quelque 110 experts locaux (agents de DDAF, DRAF, DIREN, chambres d'agriculture, ADASEA, Parcs,...).

Pour déterminer la logique de l'opération, nous nous sommes inspirés de la démarche utilisée par l'ISARA et ACER Campestre pour évaluer les MAE en Rhône-Alpes [12], en étudiant quels acteurs se sont mobilisés et comment ont été formulés la problématique et les objectifs de l'opération. Trois logiques principales ont été caractérisées. Dans la logique agri-extensive, les organisations agricoles sont prépondérantes dans la mise en place de l'opération et l'objectif est l'entretien de l'espace par une extensification raisonnée des exploitations (incitation à « tenir » l'espace pour lutter contre une tendance au repli sur les terres les plus faciles à travailler). Dans la logique agri-territoriale, les collectivités locales interviennent fortement, notamment lors de la

délimitation des zones éligibles pour des objectifs de paysage et de cadre de vie. La logique agri-écologique s'appuie sur un partenariat fort entre organismes agricoles et d'environnement et l'opération est centrée sur des enjeux écologiques d'envergure nationale.

L'analyse des cahiers des charges a porté sur la nature des pratiques et contraintes préconisées et sur les milieux concernés par ces prescriptions, dont la caractérisation n'est cependant pas toujours aisée. Un essai d'interprétation de ces milieux en termes de modes d'utilisation par les exploitations a été effectué pour rendre compte des fonctions de ces espaces.

L'appréhension des modifications induites par les cahiers des charges sur le fonctionnement des exploitations contractantes s'est appuyée en outre sur nos propres observations issues de suivis d'exploitations dans trois sites « Article 19 » (Ariège, Lozère, Jura) et sur des constats effectués lors de

l'évaluation des MAE en Rhône-Alpes [11, 12], Auvergne [2], Franche-Comté [3] et Languedoc-Roussillon [6].

### 3. RÉSULTATS

#### 3.1. Logiques des opérations locales

La majorité des 39 opérations s'inscrivent dans une logique agri-extensive, parfois combinée à une logique agri-territoriale (figure 1). Dans cette logique agri-extensive se trouvent des opérations pilotées par des organisations agricoles avec des objectifs prioritaires de soutien à l'activité agricole, mais également des opérations animées par des organismes techniques, comme les services pastoraux, qui ont souvent mis au service d'une cause environnementale leur savoir-faire en pastoralisme, dont le principe repose sur la mise au point de modes de gestion différenciés en fonction de la diversité des milieux [10].

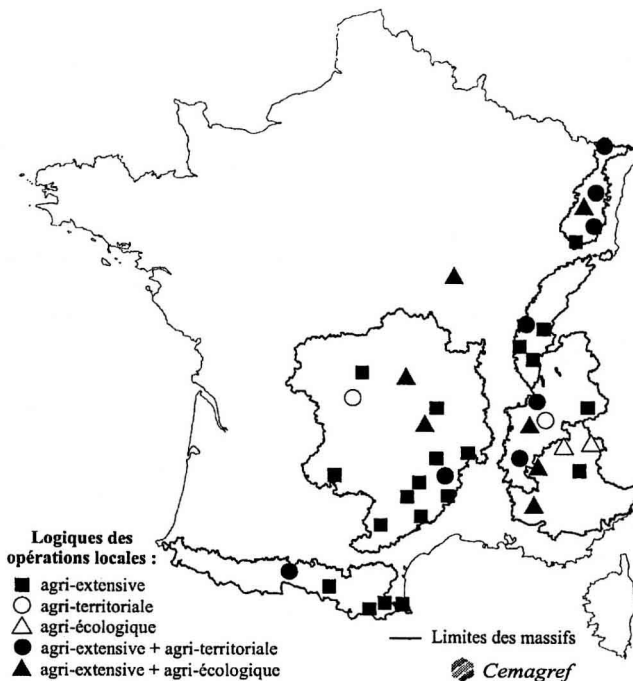


Figure 1. Répartition des opérations locales agri-environnement étudiées en fonction de leur logique.

Les opérations marquées par une logique agri-écologique, dominante ou associée à une logique agri-extensive, sont fréquemment impulsées par des Parcs naturels régionaux ou nationaux.

### **3.2. Les cahiers des charges dans les opérations à logique agri-extensive**

En règle générale, plusieurs cahiers des charges sont élaborés par opération. Les contrats de base, qui ont les montants d'aide les plus faibles (entre 100 et 600 F par ha) mais représentent aussi une part importante de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'opération, visent le plus souvent à rémunérer les agriculteurs dont les pratiques actuelles permettent d'entretenir des espaces ouverts. Il n'y a donc pas, pour les agriculteurs concernés, de changement de la fonction de ces espaces, utilisés comme pâturages, voire comme prés de fauche. Les engagements éventuellement demandés portent sur des obligations d'entretien régulier de la parcelle, analogues à celles prévues pour la « prime à l'herbe » (certains dossiers sont antérieurs à cette prime) : entretenir les haies, les fossés et les points d'eau, limiter la fertilisation à « un niveau compatible avec l'exploitation extensive de l'ensemble des prairies ». Parfois des contraintes supplémentaires sont affichées, qui s'avèrent en fait surtout des clauses conservatoires inscrites à titre de précaution, pour éviter une éventuelle (hypothétique ?) intensification, voire une transformation artificielle du milieu (retournement d'une lande et conversion en prairie temporaire).

Pour les agriculteurs signataires, l'aide agri-environnementale est souvent perçue comme une aide au revenu et comme une compensation légitime, car les conditions de l'activité agricole et les travaux d'entretien sont plus contraignants qu'en plaine, alors que les prix des produits restent indifférenciés. En outre, les exploitations de plaine en systèmes grandes cultures béné-

ficient d'aides beaucoup plus importantes dans le cadre de la politique agricole commune.

D'autres cahiers des charges sont généralement prévus dans ces opérations. Ils visent à accentuer la pression pastorale dans le but d'enrayer un processus rapide d'embroussaillage, voire dans une optique de reconquête, notamment pour la prévention des feux de forêt. Il est alors demandé une obligation de résultat, qui peut passer par le recours à des moyens mécaniques pour ouvrir le milieu, suivi d'un entretien par le pâturage. Le cahier des charges peut modifier non seulement les pratiques (en passant du gardiennage à une conduite en parcs), mais aussi la fonction des espaces contractualisés. Souvent, ces espaces apparemment délaissés étaient utilisés comme des « espaces-tampons » en cas d'aléas climatiques ou lors des périodes de soudure. Ils peuvent acquérir une fonction plus stratégique après contractualisation.

Mais les contrats peuvent aussi entraîner des risques de transfert d'usage entre parcelles primées et non primées. Des suivis d'exploitations signataires de contrats « Article 19 » révèlent de telles évolutions. Citons le cas d'une exploitation ariégeoise signataire d'un contrat sur 180 hectares de landes embroussaillées, suite à la constitution préalable d'une association foncière pastorale, mais 140 hectares de parcours utilisés sur une autre commune, sans maîtrise foncière et occasionnant des conflits d'usages avec des chasseurs, ont été abandonnés. À une autre échelle, l'incitation agri-environnementale à la transhumance d'élevages alpins dans le Var durant l'hiver et le printemps pour l'entretien de pare-feux par le pâturage peut conduire à la fermeture de parcours de demi-saison dans les Alpes par suite d'une moindre utilisation.

De fait, sans droits à primes supplémentaires autorisant l'accroissement du troupeau, comment gérer un agrandissement, par récupération de terres en voie d'enfrichement ou de pare-feux, si ce n'est par une

sous-utilisation d'autres parcelles de l'exploitation (dans des milieux où la pression de pâturage est déjà relativement faible) ? Certes, des cas de prise en pension d'animaux existent, mais les exemples apparemment réussis de reconquêtes de friches s'observent plutôt chez des éleveurs qui ont mis en œuvre une stratégie d'accroissement de leur cheptel.

### 3.3. Les cahiers des charges dans les opérations à logique agri-écologique

Dans les quelques opérations qui relèvent d'une logique agri-écologique, les cahiers des charges peuvent introduire des contraintes déconnectées d'un objectif de production agricole (mise en défens temporaire, fauche tardive, ...) en vue de la protection de biotopes (tourbières, pelouses sèches, ...) ou d'espèces emblématiques considérées comme des « bio-indicateurs » de la richesse écologique du milieu (Tétrasylyre, orchidées, ...). La prime correspond de fait à la rémunération d'une prestation de service à finalité environnementale. On retrouve aussi de tels cahiers des charges dans certaines opérations à logique agri-extensive dominante, mais ils font alors figure de contrats annexes et s'avèrent de faible impact, car ils portent sur des superficies réduites et des milieux très spécifiques, avec un degré de contrainte souvent élevé au regard de la prime (plafonnée à 1 100 F par ha), et apparaissent un peu en décalage par rapport à la logique d'ensemble de l'opération.

Dans le cas particulier des contrats d'alpages, qui portent sur des milieux hétérogènes, on peut trouver simultanément des prescriptions visant un allègement de la pression pastorale (mise en défens) et d'autres visant à accroître cette pression pour lutter contre l'expansion de certaines formations végétales (parcs de nuit sur nardaie, pâturage précoce de la Fétuque paniculée).

Les cahiers des charges s'appliquent sur des espaces bien délimités, à partir d'un

zonage préalable des milieux et des enjeux environnementaux, et prévoient rarement une prise en compte de l'ensemble du territoire géré par les exploitations contractantes (en partie aussi pour des raisons de contraintes budgétaires).

## 4. DISCUSSION

Les opérations locales en montagne consacrent l'intérêt porté aux systèmes pastoraux, puisque le recours au pâturage de type extensif, utilisateur d'espaces, est très généralement prôné pour la gestion des milieux montagnards.

Cette reconnaissance du travail déjà réalisé par des éleveurs dans des systèmes jusqu'alors marginalisés par rapport aux normes du modèle intensif dominant s'est traduite, dans de nombreuses opérations, par un soutien au maintien de pratiques existantes. Cette conception n'est pas spécifique aux opérations françaises. En Grande-Bretagne, la majorité des *Environmentally Sensitive Areas* (ESA), précurseurs en matière d'agri-environnement, sont situées dans des régions d'élevage extensif herbager en moyenne montagne ou sur les hautes terres (*hills*). Les ESA se sont orientées en priorité vers le maintien des pratiques respectueuses de l'environnement et ensuite vers la protection des paysages, de la flore et de la faune contre une éventuelle intensification agricole [5]. De même, en Allemagne, dans les zones montagneuses de Baden-Württemberg et de Bavière, les cahiers des charges des programmes MEKA (Programm für Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich) et KULAP (Kulturlandschaftsprogramm) préconisent des pratiques très proches de celles déjà mises en œuvre par les agriculteurs. L'objectif est le maintien de l'existant, en visant la poursuite de l'entretien d'espaces qui auraient été abandonnés sans l'opportunité du contrat. En Bavière, on note en outre une certaine réduction de la fertilisation et de l'emploi de produits phytosanitaires [13].

La capacité des agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques extensives sur une partie de leur exploitation sous contrat agri-environnemental, tout en poursuivant l'intensification sur les terres hors contrat, est signalée en Grande-Bretagne [5] et rejoint les observations faites sur d'autres sites [11].

Quand les contrats proposés conduisent à des changements significatifs des pratiques ou de la fonction des espaces contractualisés, on peut s'étonner qu'une approche à l'échelle de gestion de l'exploitation agricole, prenant en compte sa logique globale de fonctionnement, soit rarement prévue de façon explicite. Pourtant, des concepts existent [8, 9] et des méthodes ont été élaborées, notamment sous forme de diagnostics pastoraux. Signalons à ce titre le manuel technique rédigé par l'Institut de l'élevage et la chambre d'agriculture de la Lozère qui permet de repérer les stratégies d'alimentation du troupeau et les fonctions des espaces sur chaque exploitation puis d'en déduire les marges de manœuvre possibles dans le cadre d'un engagement agri-environnemental [4].

Il ressort des résultats précédents que la compréhension de la logique de l'opération locale est une clé de lecture utile pour l'analyse des cahiers des charges. Nos travaux sur les conditions d'élaboration des premières opérations locales, qu'elles soient situées en plaine ou en montagne, ont mis en évidence des limites lors de la construction de ces opérations : état des lieux initial souvent insuffisant, d'où des objectifs qui ne sont pas toujours clairement définis aux plans environnemental et agricole ; partenariat parfois trop restreint aux organismes agricoles, d'où le risque possible d'une tendance à l'auto-prescription (notamment en matière de paysage) s'il n'y a pas une demande clairement exprimée ni portée par une structure pour expliciter les enjeux environnementaux [7].

Les MAE manifestent la demande implicite adressée aux agriculteurs de discuter avec de nouveaux partenaires de leur

manière de produire et de leur façon de gérer l'espace rural [1]. En quelques années, l'ensemble des acteurs concernés (et pas seulement les agriculteurs) ont évolué vis-à-vis des MAE. On peut penser que les nouvelles opérations locales intégreront désormais davantage dans leur logique la dimension écologique et s'appuieront sur un état des lieux initial mieux étayé au plan environnemental, mais aussi du point de vue de l'analyse des exploitations agricoles et de leurs pratiques.

À l'instar de ce qui a été réalisé en Grande-Bretagne (exemple du *Countryside Premium Scheme* en Écosse), des formules sont envisagées pour alléger la procédure d'élaboration des opérations locales, en établissant des cahiers des charges types par nature d'enjeux environnementaux (précisant dans chaque cas les objectifs visés et des recommandations de gestion), voire par système de production. Même s'il recouvre des objectifs plus larges, le projet de « contrat territorial d'exploitation » (prévu dans la prochaine loi d'orientation agricole) s'inscrit également dans cette perspective. Si la conception de cahiers des charges types est intéressante, car elle traduit une reconnaissance officielle de systèmes d'exploitation axés sur un développement durable, il nous semble qu'il faudrait cependant veiller à éviter des cadres trop rigides qui iraient à l'encontre de la créativité et de la souplesse des opérations locales.

Une approche au cas par cas permettant d'ajuster le contrat nous paraît souhaitable, car elle est de nature à permettre une véritable négociation avec l'agriculteur en définissant des objectifs à atteindre tout en tenant compte des spécificités de sa situation (état initial du milieu, accessibilité de la parcelle, pratiques employées, contraintes de travail, ...). Cette démarche devrait s'accompagner d'un diagnostic sur l'ensemble de l'exploitation si le contrat doit conduire à un changement significatif de la fonction des espaces. La dimension pédagogique des opérations locales agri-environnement serait ainsi renforcée.

## RÉFÉRENCES

- [1] Alphanféry P., Billaud J.P., L'agriculture à l'article de l'environnement, *Études rurales* 141-142 (1996) 9-19.
- [2] Amon G. (éd.), *Évaluation des mesures agri-environnementales en Auvergne*, Cemagref, ASca, Enita, Clermont-Ferrand, 1997.
- [3] Barbut L., Le programme agri-environnemental de la région Franche-Comté : premiers éléments d'évaluation et enseignements méthodologiques, Communication au colloque de la société française d'économie rurale, 3-4 novembre 1997 (à paraître dans *Économie Rurale*).
- [4] Barjou M.L., Guérin G., Léger F., Madani T., Manuel technique de l'opération locale « Gestion pastorale et environnement sur les grands Causses lozériens », Institut de l'élevage, Chambre d'agriculture de Lozère Mende, 1995.
- [5] Buller H., Les mesures agri-environnementales en Grande-Bretagne : de la protection des campagnes vers une agriculture soutenable ?, communication au colloque de la Société française d'économie rurale, 3-4 novembre 1997 (à paraître dans *Économie Rurale*).
- [6] Chassany J.P., Dimanche M., Labouesse F., Miciel G., Noublanche C., Introduction d'une politique contractuelle de gestion de l'environnement dans les agricultures méditerranéennes françaises : quelles leçons à partir de l'application des mesures agri-environnementales en Languedoc-Roussillon ?, communication au Colloque de la société française d'économie rurale, 3-4 novembre 1997 (à paraître dans *Économie Rurale*).
- [7] Dobremez L., Perret E., Les opérations locales agri-environnement en France. Conditions d'élaboration et évaluation, *Ingénieries-EAT* 14 (1998) 17-28.
- [8] Fleury P., Dubeuf B., Jeannin B., Un concept pour le conseil en exploitation laitière : le fonctionnement fourrager, *Fourrages* 141 (1995) 3-18.
- [9] Guérin G., Bellon S., Analyse des fonctions des surfaces pastorales dans les systèmes fourragers en zone méditerranéenne, *Inra Études et recherches sur les systèmes agraires et le développement* 17 (1990) 147-157.
- [10] Hubert B., Pastoralisme et territoire. Modélisation des pratiques d'utilisation, *Cahiers Agric.* 3 (1994) 9-22.
- [11] Rémy J., La parcelle et la lisière, Éleveurs et animaux dans le Parc du Vercors, *Études rurales* 141-142 (1996) 85-108.
- [12] Roque O., Jauneau J.C., Jubault P., Évaluation des mesures agri-environnementales en Région Rhône-Alpes, Isara, ACER Campestre, Lyon, 1997.
- [13] Seliger A., Jauneau J.C., Évaluation comparée de l'application des mesures agri-environnementales : les opérations locales en Rhône-Alpes, le programme MEKA au Baden-Württemberg et le programme KULAP en Bavière, communication au Colloque de la société française d'économie rurale, 3-4 novembre 1997 (à paraître dans *Économie Rurale*).