

Elevage et territoire : quelques enseignements des opérations locales agri-environnementales dans le sud-est de la France

F. LÉGER (1), M. MEURET (2), S. BELLON (2), J.-P. CHABERT (2), G. GUÉRIN (1)

(1) Institut de l'Elevage, Parc Scientifique Agropolis 2, F-34397 Montpellier Cedex 05

(2) INRA-SAD & ESR, Ecodéveloppement, Dom. Saint-Paul, Site Agroparc, F-84914 Avignon Cedex 9

RÉSUMÉ – L'Article 19, une disposition européenne, permet d'aider l'introduction ou le maintien de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement sur des zones sensibles. Il constitue un instrument d'intégration de l'agriculture dans une logique territoriale impliquant la coopération d'acteurs parfois absents jusqu'alors de la scène du développement agricole.

L'élevage se trouve souvent « en première ligne » pour participer à la gestion des espaces concernés, particulièrement dans le sud-est de la France. Dans ces régions fortement touchées par la déprise rurale et ses conséquences sur la biodiversité, les paysages et les risques naturels (incendies, avalanches...), cette mesure a été appliquée de façon importante et précoce. Les auteurs ont été fréquemment associés à l'accompagnement technique de ces actions. Ils tentent ici d'ébaucher un premier bilan critique de leurs expériences.

L'exposé des questions concrètes posées par l'application de l'Article 19 depuis parfois plus de cinq ans permet de tirer quelques leçons utiles pour la conception et l'accompagnement technique des futures opérations. Ainsi, sont identifiées et discutées des questions ayant trait : au rôle de l'expert en situation de débat collectif ; au repérage de modes d'élevage consommateurs d'espace ; à la confrontation des références techniques et de l'hétérogénéité des parcelles à pâturer et du comportement du troupeau au pâturage ; à la difficulté de contractualiser une organisation annuelle du pâturage fixe chez un éleveur, alors que les dynamiques d'embroussaillage exigent des ajustements réguliers des pratiques pastorales durant les cinq années d'application des contrats agri-environnementaux.

Livestock farming and spatial management: what is to be learnt from local agri-environmental operations in southeastern France?

F. LÉGER (1), M. MEURET (2), S. BELLON (2), J.-P. CHABERT (2), G. GUÉRIN (1)

(1) Institut de l'Elevage, Parc Scientifique Agropolis 2, F-34397 Montpellier Cedex 05

SUMMARY – Article 19 is an European regulation which provides for the introduction or maintenance of more friendly farming practices in environmentally sensitive areas. It serves as a tool to integrate farming into wider land management perspective involving the cooperation of actors who until then were absent from the scene of agricultural development.

Livestock is often the main agent in this management, especially in southeastern France. In this area that suffers the effects of rural depopulation and its repercussions on biodiversity, landscapes and natural risks (wildfires, avalanches), Article 19 was introduced early and widely. The authors have been associated in work on the technical aspects of implementing these operations. In this paper, they present a tentative critical analysis of their experiences.

The implementation of article 19, in places going back 5 years and more, has raised a number of questions which provide useful insights for the development and technical support of future operations. These questions relate to the expert's role in collective debates ; the identification of forms of livestock farming using rangelands ; the confrontation of technical references with the pastures to be grazed and grazing herd's behaviour ; the difficulty of drawing up yearly land-use patterns when the relevant pastoral practices to control shrub encroachment dynamics require periodic readjustments during the 5 years of agri-environmental contract.

INTRODUCTION

En 1985, l'Article 19 du Règlement CEE 797/85 instaure un régime d'aide « en vue de contribuer à l'introduction ou au maintien de pratiques de production agricole qui soient compatibles avec les exigences de la protection de l'espace naturel et d'assurer un revenu adéquat aux agriculteurs ». Cette disposition donne une dimension nouvelle à la Politique Agricole Commune (PAC). Il ne s'agit plus, comme dans le cas des indemnités compensatoires aux handicaps naturels, d'aider des zones défavorisées à rester économiquement compétitives. Sur des zones sensibles, il s'agit d'indemniser, sur une base contractuelle et volontaire, les pertes de revenu ou les surcoûts qu'entraînent l'adoption de pratiques agricoles particulières. En 1992, la réforme de la PAC confirme cette dimension agri-environnementale (Règlement CEE 2078/92). Les programmes spécifiques qui en découlent reprennent les principes de l'Article 19 du règlement de 1985.

Depuis bientôt cinq ans, les auteurs de cette communication sont impliqués dans des groupes chargés de la conception et de l'accompagnement technique d'opérations locales ou de l'étude de leurs impacts sur les systèmes techniques et l'économie des exploitations agricoles concernées.

Les terrains où nous intervenons sont principalement situés dans les régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, mais aussi dans les zones de montagne sèche de Rhône-Alpes (Ardèche, Drôme) et de Midi-Pyrénées (Causse aveyronnais et lotois). Des montagnes humides de Margeride à la forêt de chênes-lièges du Var, ils ont en commun d'être fortement marqués par la déprise rurale, directement visible dans l'évolution des paysages, parfois porteuse de risques pour la sécurité publique (incendie, avalanches...). Un autre facteur d'unité réside dans la place accordée à ces nouvelles mesures agri-environnementales. Dès le début des années 90, celles-ci ont en effet été perçues et utilisées par la profession agricole comme un outil pour intégrer l'agriculture dans une logique territoriale impliquant des acteurs différents, parfois absents jusqu'alors de la scène du développement agricole.

A l'heure où la problématique « élevage et territoire » devient un thème majeur pour la recherche et le développement, il nous paraît indispensable d'ébaucher une première synthèse des enseignements de nos participations à ces actions. Après avoir présenté la procédure Article 19 et les différentes façons dont elle a été appliquée, nous cherchons donc à porter un regard critique sur le travail réalisé et à proposer quelques perspectives, tant en matière de recherche que de développement.

1. L'ARTICLE 19 ET LES OPÉRATIONS LOCALES AGRI-ENVIRONNEMENTALES

1.1. EN FRANCE

En France, le ministère de l'Agriculture est responsable de l'application de l'Article 19. Des Opérations Groupées d'Aménagements Fonciers spécifiques, les « OGAF environnement », lui servent de support administratif et financier. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la PAC en 1994, ces OGAF sont dénommées « opérations locales agri-environnementales ». Leur construction exige un partenariat élargi entre organisations professionnelles agricoles, associa-

tions de protection de la nature, collectivités territoriales et administrations. A cette fin, un comité de pilotage est désigné par le préfet de département. Garant d'une certaine acceptation sociale, ce comité définit les zones visées, les objectifs à atteindre, les moyens techniques et financiers à mettre en œuvre, le contenu des cahiers des charges qui seront soumis aux agriculteurs et les modalités de contrôle des réalisations.

A l'origine, les projets d'Article 19 étaient soumis au Comité Technique National Agriculture-Environnement. Placé sous la tutelle conjointe des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, il réunissait les organisations professionnelles agricoles, les associations nationales de protection de la nature, le Comité National d'Aménagement des Structures Agricoles (CNASEA) et d'autres experts, dont des scientifiques. Depuis 1994, ils sont élaborés sous la responsabilité du préfet de région, qui les soumet au Comité Régional Agriculture-Environnement.

Les dossiers retenus sont présentés au CNASEA qui valide leur financement. Ils sont alors transmis au comité des Structures et de l'Aménagement Rural (STAR) de la Commission européenne, qui statue sur leur éligibilité au financement communautaire. Celui-ci est limité à 50 % du montant des dossiers, le reste étant à la charge des Etats et des collectivités territoriales.

Pour chaque site finalement agréé, un arrêté d'exécution est pris par le préfet de département. Les agriculteurs ont alors un an pour déposer leurs demandes de contrat. C'est à nouveau le comité de pilotage qui est chargé de procéder au choix éventuel des agriculteurs et de valider les contrats individuels. En règle générale, le contrat porte sur une durée de 5 ans pendant laquelle une prime est versée chaque année. Le montant de cette prime, défini localement, varie en fonction du niveau d'engagement sur l'espace concerné. Le CNASEA est chargé du contrôle de l'exécution des contrats et du versement des aides.

Au 31 décembre 1993, 63 zones d'application de l'Article 19 avaient été acceptées par le Comité Technique National, pour une superficie potentiellement primable de 238 000 hectares et un budget prévisionnel total de 106 millions de francs par an pendant 5 ans (1). Ces projets se répartissaient de façon très inégale entre quatre grandes thématiques nationales : Réduction des pollutions de l'agriculture intensive (4 sites) ; Adaptation des exploitations dans les secteurs de biotopes rares et sensibles (29) ; Prévention de la déprise agricole (26) ; Prévention des incendies par le pâturage sous forêt en zone méditerranéenne (4).

Le CNASEA a transmis 35 projets au comité européen STAR. Deux d'entre eux, Lot-Célé et Var, ont été refusés. Visant un même objectif d'entretien de pare-feu par le pâturage, ils se proposaient d'intervenir principalement sur des espaces forestiers. Or, les mesures européennes s'intègrent dans un corps réglementaire dont l'objectif premier est le contrôle de l'offre des produits agricoles. Dans cette perspective, l'aide à la remise en production de parcelles non agricoles est prohibée. Ces deux dossiers ont cependant été financés, à titre expérimental, sur des crédits exclusivement français.

(1) Ces chiffres correspondent à la première série de projets présentés au début des années 1990. D'autres sites ont été proposés au financement communautaire après cette date. Mais nous ne disposons pas d'un recensement national exhaustif de ces nouveaux dossiers.

1.2. EN PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR ET LANGUEDOC-ROUSSILLON

1.2.1. Des initiatives d'origines diverses

Le positionnement des 14 projets agréés avant 1994 dans l'une ou l'autre des thématiques nationales témoigne souvent des préoccupations originelles, même si celles-ci ont pu connaître un certain glissement.

Ainsi, des associations environnementalistes ont initié des opérations « biotopes rares », pour protéger les habitats d'espèces menacées (aigle de Bonelli, garga, etc.). Très rapidement, il est apparu que la préservation de ces milieux devait être envisagée dans le cadre d'un projet territorial à plus forte composante agricole. En effet, les problèmes posés renvoyaient tous aux conséquences soit de processus d'intensification (par exemple, en Camargue ou en Crau), soit, à l'inverse, de déprise agricole avec extension des friches et des forêts aux dépens des espaces ouverts, prés de fauche non mécanisés, pelouses et landes anciennement pâturées.

Cet élargissement de perspective a été fréquemment porté par des parcs nationaux, régionaux, voire par des laboratoires de recherche en écologie, en liaison étroite avec des organismes de développement agricole ou des syndicats locaux d'aménagement. Ainsi, le développement agricole a-t-il pu être soumis à une logique territoriale et non plus seulement de filière. Un processus voisin se retrouve dans les opérations de Défense des Forêts Contre les Incendies (DFCI) en Cévennes gardoises, Pyrénées orientales et Var. Forte des réflexions antérieures sur les articulations entre activités d'élevage et gestion forestière (Faure, 1989 ; Inra-Sad et cerpam, 1990 ; Guérin et al., 1991), la profession agricole a utilisé l'Article 19 pour organiser une réponse par l'élevage aux préoccupations d'entretien des massifs forestiers exprimées par des propriétaires publics ou privés, le Conservatoire de la Forêt Méditerranéenne, les services de la protection civile ou les industriels du liège.

Les opérations déprise, par exemple en Lozère (Margeride, Causses, Cévennes et Aubrac), ont eu un cheminement quelque peu différent. L'initiative est venue ici plus directement de la profession agricole, désireuse d'endiguer le flux de disparition d'exploitations qui ne donnait pas forcément de nouvelles marges de manœuvre aux élevages restants. C'est un cas de figure rencontré également dans d'autres régions (Barrué-Pastor et Fournie, 1995). Face à une déprise perçue autant dans ses dimensions démographique et économique que spatiale et à l'heure où la Lozère mettait en avant ses paysages comme signe d'une qualité de vie considérée comme un atout essentiel de développement (cf. le slogan « Lozère, tu m'aères »), il convenait de favoriser l'évolution des élevages vers des systèmes plus extensifs capables de mieux gérer l'espace et d'enrayer la progression de la friche. Plus économes, ces systèmes devaient également être susceptibles de mieux s'intégrer aux démarches de marques ou de labels s'appuyant sur l'image « écologique » des terroirs de production.

Souvent engagés dans la voie de l'intensification, les éleveurs ne pouvaient s'en libérer facilement, par suite du prix encore relativement élevé des terres à fort potentiel qu'ils jugeaient devoir valoriser au maximum. L'Article 19, proposé et porté par la profession agricole, a donc été conçu comme un outil d'encouragement au « redéploiement pastoral ». Outil financier d'abord, sans doute. Mais aussi outil de

légitimation sociale. Associant d'autres acteurs, associations naturalistes, collectivités, autour d'un projet territorial commun, il permettait de donner corps à une identité nouvelle des agriculteurs, dépassant la seule fonction de producteurs de denrées alimentaires.

1.2.2. Opérations locales et organisation foncière

Un éleveur ne peut contractualiser un Article 19 que sur des terres pour lesquelles il dispose d'un droit écrit à exploiter, ce qui, en zone méditerranéenne, est loin d'être toujours le cas. Dans les opérations DFCI portant sur des zones pare-feu très nettement délimitées (Var, Pyrénées orientales, Cévennes gardoises pour partie), les gestionnaires forestiers (Office National des Forêts, syndicats de communes...) avaient réglé ces problèmes préalablement au lancement de l'Article 19.

En revanche, dans d'autres cas (opérations biotopes ou déprise) la question du foncier est apparue cruciale. Les anciens agriculteurs qui ont dû, bon gré, mal gré, déconseiller à leurs descendants de reprendre l'exploitation familiale acceptent difficilement de confier durablement leurs terres à un autre exploitant. Certains propriétaires étrangers au monde agricole voient encore l'élevage comme une nuisance. Et les craintes de spoliation souvent manifestées sont d'autant plus vives que les territoires concernés sont l'objet d'autres enjeux, chasse, développement touristique, etc. La légitimité sociale que donne aux baux et aux conventions pluriannuelles de pâturage le caractère collectif des opérations locales et la médiation des services en charge de leur application dans les négociations entre éleveur et propriétaires ont été souvent déterminantes pour lever ces blocages fonciers.

1.2.3. Des projets agri-environnementaux à la réalité des engagements individuels

Nous pouvons donc distinguer deux catégories d'opérations :
– les unes, DFCI ou biotope, s'apparentent à une notion de « prestation de service environnemental ». Les aides peuvent alors être analysées comme la rétribution directe d'un travail fourni par des éleveurs. Du point de vue de la profession agricole, cette « nouvelle fonction » doit être à même de conforter financièrement les exploitations d'élevage ;

– les autres, opérations déprise, font de l'Article 19 un outil pour intégrer le développement agricole dans une logique de territoire. Les objectifs environnementaux restent présents, mais moins précisément explicités que précédemment. Les aides sont présentées ici comme un encouragement à l'adoption de pratiques nouvelles, conformes aux représentations d'une société locale pour son environnement.

Dans les deux cas, se trouve posée la question de la valeur de la contribution des éleveurs à la protection de l'environnement, qu'elle soit conçue comme un service identifié ou qu'elle apparaisse comme une externalité positive des systèmes d'élevage (Thannberger, 1994). Question fort complexe, qui renvoie aux débats sur l'économie politique de l'environnement (Barde, 1991).

Il serait cependant illusoire de penser qu'une opération locale puisse se raisonner en fonction de ses seuls objectifs agri-environnementaux, qui auraient été acceptés et intégrés au préalable par l'ensemble des acteurs concernés. Les propriétaires qui passent des conventions de pâturage ou des fermages avec les éleveurs contractualisant un Article 19 sont également sensibles aux dédommagements accordés. Ceux-

ci ont été quelquefois prélevés sur le budget de l'opération locale (Crau). Dans d'autres cas, ils relèvent des OGAF d'accompagnement des opérations locales, dotées de budgets propres, également utilisées pour financer tout ou partie des aménagements pastoraux nécessaires (débroussailllements, clôtures, passages, abris, points d'eau, etc.). L'adhésion des éleveurs a souvent pour cause première l'existence de ces aménagements et de ces garanties nouvelles de maîtrise foncière (Lacombe, 1993).

Cette situation doit être prise en compte lors de la construction des opérations locales. A travers le contenu des cahiers des charges et les procédures d'accompagnement technique, ceux qui en ont la charge doivent rechercher une appropriation concrète des objectifs agri-environnementaux par les éleveurs, allant au-delà d'une adhésion théorique à des principes généraux de protection de l'environnement.

2. LA DIMENSION TECHNIQUE DANS LES OPÉRATIONS LOCALES

2.1. LES ARTICLE 19 DFCI ET BIOTOPE : À NOTION DE « SERVICE », OBLIGATION DE RÉSULTATS

Les différences entre catégories d'opérations ont une traduction directe dans les cahiers des charges soumis aux éleveurs. Face à une demande précise, une obligation de résultat est plutôt retenue : les parcelles entretenues par les éleveurs dans le cadre du contrat doivent présenter un état donné à une période donnée. Motivé par les risques d'incendie de forêt, l'Article 19 du Var constitue un bon exemple d'une telle orientation. Le cahier des charges définit trois niveaux d'entretien et d'indemnités, correspondant à des degrés croissants d'enjeu DFCI (tableau 1). Chaque parcelle est affectée à l'un ou l'autre de ces niveaux. Le contrôle de l'exécution des contrats, dont dépend le versement de l'indemnité, est principalement fondé sur l'observation de l'état des couverts végétaux, suivant des règles prédéfinies. La question des moyens à mettre en œuvre pour parvenir à ces résultats n'intervient que dans un deuxième temps et relève de l'accompagnement technique. Celui-ci s'appuie principalement sur les résultats d'expérimentations et de suivis réalisés au cours de la décennie 1980 au sujet du pâturage en milieux boisés (INRA-SAD & CERPAM, 1990).

Tableau 1
Niveaux d'engagement selon le cahier des charges de l'Article 19 dans le Var (1990)

Niveau	Engagement	Indemnité
A	L'éleveur s'engage à faire consommer par le troupeau la totalité de la flore herbacée.	150 F/ha maximum
B	L'éleveur s'engage à faire pâturer le troupeau de façon à obtenir au 1 ^{er} juillet un rabalement homogène de la strate herbacée et une consommation d'au moins 30 % de la pousse foliaire de la strate arbustive.	250 à 500 F/ha
C	La parcelle doit être pâturée comme au niveau B. En outre, le phytovolume de la strate arbustive ne doit pas dépasser le seuil de 2500 m ³ /ha au 1 ^{er} juillet, l'éleveur effectuant les débroussailllements nécessaires pour compléter l'action du pâturage.	600 à 900 F/ha.

(1) Ce phytovolume correspond au seuil habituellement retenu par les forestiers pour la réalisation d'un débroussailllement d'entretien permettant de limiter le risque de démarrage rapide d'un grand incendie.

2.2. LES ARTICLE 19 DÉPRISE : L'EXEMPLE LOZÉRIEN

2.2.1. De l'obligation de moyens à l'obligation de résultats

Le cahier des charges de l'opération Mont Lozère-Margeride Est, mise en place dès 1990, décrit les différents « modes d'exploitation parcellaire » (Bellon et Guérin, 1992a) permettant d'obtenir un impact sur les dynamiques d'embroussailllement des landes à genêts correspondant aux objectifs agri-environnementaux. Pour chaque parcelle contractualisée, l'éleveur doit s'engager sur un mode d'exploitation donné (Barjou et Guérin, 1993). L'application d'un tel Article 19 fondé sur une obligation de moyens a mis en évidence plusieurs problèmes :

- La complexité d'un contrôle réel sur la mise en œuvre de moyens. Dans la pratique, il s'est souvent limité à vérifier que les clôtures des parcs prévus avaient bien été mises en place ;

- La difficulté éprouvée par les techniciens, souvent peu habitués à travailler sur la composante pâturage des systèmes d'alimentation, à conseiller les éleveurs dans le choix de modes d'exploitation ;

- L'insuffisante compréhension de la relation entre préconisations techniques relatives aux modes de pâturage, impacts sur la végétation et objectifs environnementaux. Sensible tant chez les partenaires issus des collectivités locales que chez une forte majorité d'éleveurs, elle suscite inévitablement des interrogations sur le sens de l'opération.

La stratégie initiale d'obligation de moyens fut donc partiellement remise en cause lors des opérations locales ultérieures (Aubrac, Causses, Cévennes lozériennes). Pour donner plus de « lisibilité » aux objectifs agri-environnementaux, les cahiers des charges ont été recentrés sur les états souhaitables des couverts végétaux, accompagnés d'une information détaillée sur les principes de gestion pastorale permettant d'y parvenir. On est donc passé plus nettement à une notion d'obligation de résultats, directement contrôlables. D'autre part, la mise en évidence des carences de l'accompagnement pédagogique et technique a conduit à approfondir la réflexion sur les instruments à fournir à des techniciens « néophytes », pour l'élaboration des contrats et le conseil individuel.

2.2.2. Les cahiers des charges

Dans cette optique, la démarche adoptée pour construire les cahiers des charges comprend trois phases :

a) *Identification des enjeux paysagers et des « végétations cibles »* : dans des espaces soumis à la déprise, certains secteurs présentent-ils un intérêt paysager particulier qui les rendent prioritaires pour l'opération locale ? Au sein de ces secteurs prioritaires, quels sont les différents types de milieux menacés par la déprise ? Pour répondre à ces questions, des experts ont été sollicités : techniciens et responsables professionnels de petites régions ainsi que représentants des administrations (DDAF), de l'ADASEA, du parc national des Cévennes, des collectivités locales, des associations de propriétaires forestiers et de protection de la nature. Malgré la diversité des participants, un consensus s'est rapidement établi sur la nécessité de contrôler l'embroussailllement et de demander aux pastoralistes les moyens techniques d'y parvenir.

b) *Définition des objectifs et des principes de gestion* : les techniciens de la Chambre Départementale d'Agriculture, les ingénieurs pastoralistes du service « Gestion des Surfaces

Fourragères et Pastorales » de l'Institut de l'Élevage (1) ont alors été mobilisés afin de répertorier les modes d'exploitation pastorale connus pour les milieux concernés et d'élaborer des hypothèses concernant leurs effets sur dynamiques d'embroussaillage, progression, arrêt ou régression. Sur cette base, ils ont défini des « principes de gestion », ainsi que les critères permettant de juger de leur bonne mise en œuvre (quelles composantes de la végétation observer et à quelles périodes ?).

c) *Définition du niveau de prime* : le comité de pilotage a décidé que les aides seraient plafonnées à 30 kF par an et par exploitant. La prime à l'hectare dépendrait d'abord du caractère plus ou moins « novateur » des actions proposées. Un plafond de surfaces primables par grand type de production a été défini, afin de proportionner l'importance des contrats à la taille des troupeaux et à leur impact potentiel sur le milieu. Cette dernière « norme », à valeur administrative, ne doit pas être confondue avec une préconisation de chargement au pâturage.

Le tableau 2 propose un exemple de « type d'engagement » sur lequel est contractualisée une parcelle dans l'opération locale *Grands Causses Lozériens*, correspondant aux résultats de ces trois phases d'expertise et de négociation entre les différents partenaires de l'opération locale.

Tableau 2
Cahier des charges pour l'opération locale Grands Causses Lozériens. Extrait du tableau de synthèse des types d'engagement par végétation cible

<i>Végétation cible</i>	Landes de bonne qualité
<i>Définition et intérêt paysager</i>	Surfaces les plus dénudées ou parcelles anciennement cultivées à proximité de l'habitat
<i>Types de végétation</i>	Recouvrement arbustif entre 10 et 30 %. Tapis herbacé à grandes graminées dominantes. Surfaces non semées depuis au moins huit ans.
<i>Objectifs</i>	Améliorer la valeur pastorale. Enrayer voire faire régresser l'embroussaillage.
<i>Principes de gestion</i>	Prélèvement partiel et adcoctif (tri) au printemps associé à un rabattement homogène de la végétation herbacée (gestion) en fin de printemps.
<i>Etat attendu de la végétation</i>	Rabattement homogène de la végétation herbacée (refus < 10 % du recouvrement) en fin de printemps.
<i>Période de contrôle</i>	15 juillet - 31 août
<i>Travaux initiaux</i>	Constitution de parcelles (clôtures fixes ou mobiles), franchissements de clôtures.
<i>Plafonds primables par type de production</i>	Ovins viande : 6 ha primables pour 100 brebis présentes. Ovins lait : 3 ha primables pour 100 brebis présentes. Équins : 3 ha primables pour 10 équivalents UGB.
<i>Niveau de prime</i>	500 F/ha

2.2.3. L'accompagnement technique

Les rédacteurs du cahier des charges ont laissé volontairement dans l'ombre la question des modes d'exploitation parcellaire, renvoyée à un accompagnement qu'il a fallu organiser. La Chambre d'Agriculture de la Lozère fit appel à l'Institut de l'Élevage pour l'aider à élaborer des manuels destinés à des techniciens peu familiarisés avec les pratiques pastorales. Ces documents devaient leur permettre de répondre simplement à deux questions : quels engagements peut prendre un éleveur ? Quels sont les modes d'exploitation lui permettant de respecter les termes du contrat ?

Ces questions dépassaient la seule réflexion sur les parcelles primables. Il fallait aussi envisager les effets de l'adoption des nouveaux modes de gestion pastorale sur l'ensemble du système d'élevage, afin de respecter le principe d'une transition « douce » vers des systèmes plus extensifs. Ce principe reposait sur deux postulats d'origine politique : les plafonds d'aide par exploitant sont insuffisants pour espérer que les éleveurs acceptent des transformations drastiques de leurs pratiques ; de telles transformations exigeraient un accompa-

gnement technique prolongé et poussé, pour lequel n'existent ni moyens, ni compétences suffisantes.

Pour évaluer les effets de l'adoption de nouveaux modes de gestion pastorale, le modèle de représentation de la « stratégie d'alimentation » dans un élevage (Guérin et al., 1994) paraissait pertinent. Le découpage de la campagne auquel il aboutit permet de déterminer des alternatives techniques pour intégrer des surfaces pastorales faisant l'objet de contrat dans une séquence donnée. En outre, il facilite l'évaluation de l'impact d'un mode d'exploitation donné sur les autres séquences de la campagne.

A l'échelle de chaque zone concernée par un Article 19, il est possible d'établir une typologie quasi exhaustive des stratégies d'alimentation et de construire des grilles d'affectation des élevages à ces types, reposant sur quelques critères discriminants. Le travail avec les techniciens locaux a permis d'établir une telle typologie et de juger des capacités de chacun des types à contractualiser : périodes et lots d'animaux concernés, natures et dimensionnement des surfaces.

Les manuels techniques résultants *in fine* sont toujours organisés ainsi :

- Un rappel des objectifs de l'opération et des étapes à suivre pour construire les dossiers ;
- Un descriptif des couverts végétaux concernés, avec des règles de décision permettant de prendre en compte leur hétérogénéité ;
- Une typologie des stratégies d'alimentation et une clef d'affectation des exploitations dans cette typologie ;
- Une fiche par stratégie indiquant les types d'engagement possibles, les critères à prendre en compte pour calculer les superficies contractualisables et les modes d'exploitation parcellaire correspondants ;
- Un ensemble de fiches détaillant ces différents modes d'exploitation.

Le fait de distinguer plus clairement ce qui relève du cahier des charges - la description des engagements de l'éleveur - de ce qui relève des nécessités d'accompagnement technique, constituait incontestablement une amélioration importante. Néanmoins, de nouvelles questions émergent dès la phase de conception et les premiers contrats individuels, qui rejoignent celles rencontrées dans d'autres opérations locales.

3. LES QUESTIONS EN SUSPENS

3.1. ÉLARGIR ET RENOUELER LA PRODUCTION DE RÉFÉRENCES

3.1.1. Repérer la diversité des modes d'élevage consommateurs d'espace

Des modes d'élevage pouvant se révéler déterminants pour constituer des références ont échappé aux recensements des techniciens, ces derniers étant encore très impliqués aujourd'hui dans le suivi des élevages intégrés dans une problématique de développement de filière, souvent peu consommateurs de territoire pastoral.

Il s'agit par exemple de petits troupeaux, chez des agriculteurs à temps partiel ou développant des productions très diversifiées, par exemple sur la zone Cévennes. Il s'agit également de troupeaux complémentaires dans des exploitations où le technicien intervient presque uniquement sur la production dominante, par exemple des troupeaux viande dans des exploitations ovins-lait des Causses ou des associations entre ovins et équins. Il s'agit enfin de systèmes novateurs en

(1) Aujourd'hui service « Bâtiments Fourrages Environnement ».

matière de conduite pastorale, pouvant être tout à fait intégrés dans les schémas classiques d'appui technique, mais encore trop rares pour avoir été appréhendés à ce jour comme des « types » et non comme des cas individuels.

3.1.2. L'expertise entre normes d'ingénieur et enquêtes publiques

Nous avons souligné l'abondance de références à dire d'experts et la rareté relative de celles provenant de résultats d'enquêtes et de suivis, validés sur les terrains mêmes des opérations locales. Par exemple, les préconisations sur les modes d'exploitation parcellaire, ont parfois été construites à partir d'observations en nombre limité, ou issues de « terrains » n'appartenant pas directement à la zone visée. Leur adaptation a été le fait d'une expertise de la part de spécialistes du pastoralisme.

Nous assumons les expertises que nous avons produites. Leurs hésitations et imperfections mêmes renvoient bien entendu à nos insuffisances d'experts. Elles appellent un renouvellement de nos problématiques et de nos méthodes, nécessitant un retour régulier au terrain. Le suivi des élevages engagés dans les opérations locales constitue une voie particulièrement intéressante pour parfaire nos outils d'analyse et nos connaissances des articulations entre système d'élevage, stratégies d'alimentation, modes d'exploitation parcellaire et dynamiques de végétation.

Mais la question de la valeur de l'expertise ne se réduit pas seulement aux limites de ses bases scientifiques et techniques. Comme le soulignent Callon & Rip (1992), l'expert doit être considéré comme un médiateur dans un dispositif à trois pôles, scientifico-technique (les connaissances), socio-politique (les acteurs humains et leurs pratiques) et réglementaire (les procédures et les règles). La chronique de « nos » opérations locales montre que nous avons bien été sollicités à ce titre de médiateur. A ce titre, nous ne pouvons guère échapper au débat sur le rôle des experts dans notre société, avide de vérités rassurantes et légitimantes (Roqueplo, 1995).

3.1.3. De la parcelle-type à l'hétérogénéité de terrain

Les techniciens d'élevage regrettent assez régulièrement que les préconisations de modes d'exploitation parcellaire s'adressent à des « types » de végétation, mais qu'une fois sur le terrain, les parcelles à pâturer soient en fait constituées de mosaïques de couverts végétaux très hétérogènes.

Si les dernières versions de manuels techniques répondent en partie à cette difficulté, la question de la reconnaissance des hétérogénéités parcellaires reste néanmoins ouverte. Peu à peu, il devient communément admis que la tradition de vouloir « améliorer la valeur pastorale » des landes et parcours est fortement réductrice (Meuret et Landais, 1996). Cette tradition, qui s'appuie sur l'analyse fourragère des espèces considérées isolément l'une de l'autre, ne tient aucun compte des effets de complémentarités entre plantes, entre communautés végétales et entre portions géographiques des espaces pâturés, complémentarités qui motivent pour beaucoup la circulation et l'appétit des troupeaux.

Des travaux portant sur le comportement au pâturage en parcs sur des milieux hétérogènes remettent, par exemple, en question le rôle attribué généralement aux espèces ligneuses chez la brebis (Lécrivain et al., 1990). Ces dernières sont généralement considérées comme une ressource ultime de qualité médiocre, prenant le relais des tapis herbacés en fin

de période d'utilisation des parcs, et qu'il faut à tout prix songer à réduire ou à éliminer. En réalité, nous observons fréquemment que des brebis au pâturage associent d'entrée de jeu herbes et ligneux dans leurs rations. Par exemple, l'ingestion par intermittence en cours de repas de genêts en fleurs, comportant des gousses, ou dont les tiges ne sont pas totalement lignifiées, constitue un facteur d'appétit vis-à-vis de la consommation d'herbacées très celluloseuses (Meuret et al., 1995).

Certes envahissants lorsqu'ils se présentent sous la forme de vastes étendues impénétrables, les genêts peuvent fournir une ressource fourragère intéressante, lorsqu'ils sont maintenus en îlots ou en haies, et que leur dynamique de propagation est freinée par le pâturage. Le genêt serait donc plutôt à « cultiver » qu'à éliminer et cette perspective ne peut que ravir les randonneurs amoureux de paysages colorés.

Cette question de la « diversité utile » intra-parcellaire nécessite à présent la mise au point de critères de reconnaissance permettant de juger rapidement de la présence ou non de complémentarités spatiales et interspécifiques au sein des parcs. Il s'agit de tirer parti de l'hétérogénéité, de manière à mieux guider l'utilisation du milieu et la motivation alimentaire au pâturage. Ainsi raisonnée, la construction de parcs s'inscrira dans la durée, par une meilleure gestion des surfaces au fil des années.

3.2. PRENDRE LA MESURE DU TEMPS

3.2.1. Une situation d'innovation

Les modèles techniques intensifs diffusés depuis plus de 30 ans se sont appuyés totalement sur le recours à des surfaces cultivées et intensifiées. La grande majorité des éleveurs se sent ainsi désarmée lorsqu'il s'agit aujourd'hui d'utiliser des landes et des parcours. C'est pourquoi, les nouvelles mesures agri-environnementales créent un relatif désarroi dans les milieux professionnels : l'acte de faire pâturer sur parcours, encore synonyme d'archaïsme, rebute. Et, de plus, l'animal en troupeau sur de tels pâturages est mis hors du champ d'application des normes pour la nutrition des animaux d'élevage, basées sur le calcul des bilans alimentaires individuels (Landais et Bonnemaire, 1996).

Avec les opérations locales, nous nous trouvons donc face à une situation d'acculturation. Un savoir-faire pastoral est à construire, tant chez les éleveurs ayant suivi la voie de la modernisation agricole que chez la plupart des techniciens, si ce n'est des chercheurs. L'engagement par contrat sur de nouvelles pratiques pastorales, prenant sens au niveau de territoires locaux et vis-à-vis desquelles s'expriment des attentes d'ordre collectif, peut aider des éleveurs à se tester en toute légitimité devant de nouvelles façons de faire, sans pour autant donner l'impression de renier plusieurs décennies de modernisation.

Un des messages principaux que les techniciens ont à faire entendre – parfois douloureusement, sous le poids de la contradiction avec les messages antérieurs – est le suivant : réorganiser pour partie son élevage en raison d'un contrat de redéploiement pastoral n'est aucunement à considérer comme une régression, bien au contraire. Outre les génotypes animaux et les effectifs de troupeaux, qui sont très différents de ceux que manipulaient les anciens, la nature et la composition des surfaces pastorales sont aujourd'hui radicalement différents des milieux qui prévalaient jadis. Les enjeux rela-

tifs à la maîtrise de la conduite pastorale dans ce nouveau contexte sont ainsi totalement neufs.

Les savoir-faire ne peuvent être transférés simplement, ni d'une époque à une autre, ni d'une région à une autre, ni d'une catégorie d'éleveurs à une autre. Les bergers formés et habitués à conduire des troupeaux sur des pelouses d'alpages qui pourraient apparaître à première vue comme les principaux conseillers, sont eux-mêmes démunis de règles pratiques face à des collines embroussaillées ou dans des milieux forestiers ayant peu de visibilité. Un redéploiement pastoral, c'est une voie de modernisation pour la presque totalité des éleveurs qui se veulent concernés.

3.2.2. Le temps des projets et le temps de l'embroussaillage

Les contrats agri-environnementaux sont établis pour une durée de 5 ans. C'est à peu de chose près le temps que prennent des genêts pour passer du stade jeunes pousses à celui de massif impénétrable. C'est d'après nous un temps suffisant pour qu'un éleveur puisse se tester techniquement, d'année en année, dans une nouvelle pratique face à des dynamiques végétales ligneuses.

Or, la procédure actuelle des opérations locales oblige à ne travailler qu'à « objectif constant » sur chaque parcelle, ce qui manque d'après nous de réalisme. Face à une dynamique ligneuse pluriannuelle, seul un ajustement périodique peut asseoir une interaction troupeau/parcelle visant à une maîtrise efficace. C'est particulièrement clair en situation de DFCI, et plus généralement en milieux forestiers, où l'ouverture préalable du milieu par débroussaillage mécanique ne peut être suivie d'année en année que par un ajustement de la pression de pâturage, adaptée à la dynamique des repousses (Bellon et Guérin, 1992b). Sur des parcours aux dynamiques plus lentes, parce que non préalablement débroussaillés, il pourra apparaître également nécessaire de modifier le mode d'utilisation de certaines parcelles. Ceci peut impliquer d'intégrer autrement les surfaces concernées dans les chaînes de pâturage et entraîner une modification de la stratégie d'alimentation, avec toutes les répercussions occasionnées sur les autres périodes de l'année.

Mais dans ce cas, dispose-t-on des moyens d'analyse de toutes les conséquences que cette nouvelle orientation peut entraîner ? C'est souvent parce que ces moyens faisaient encore défaut que beaucoup d'animateurs d'opérations locales ont décidé de travailler à stratégie d'alimentation constante, afin de faciliter la rédaction des termes des contrats. Les futurs développements des analyses stratégiques en exploitations d'élevage (Girard, 1995) devraient permettre d'affronter plus aisément qu'aujourd'hui les questions de réorientations interannuelles, qu'imposeront nécessairement le développement, tant des opérations locales, que de la plupart des autres mesures de politique agricole concernant les activités d'élevage.

CONCLUSION

La contractualisation d'une pratique pastorale sur des milieux hétérogènes et où domine la variabilité interannuelle, répondant à des objectifs de gestion de l'espace déterminés dans un champ plus large qu'une stricte problématique d'élevage soulève encore bien des interrogations. La première d'entre elles est sans doute l'insuffisance de références tech-

niques validées sur la durée. La production de telles références doit s'appuyer sur une approche méthodologique de l'alimentation des herbivores peut-être différente ou en tout cas plus large que celle appliquée communément dans les élevages intensifs. Elle imposera également aux pastoralistes d'affiner leur approche des végétations de parcours ; pour mieux en apprécier l'hétérogénéité et les conséquences des comportements des animaux au pâturage sur les dynamiques des peuplements végétaux.

L'évaluation technique de l'application des mesures agri-environnementales constitue une occasion exceptionnelle de produire de telles références, pour l'élevage et pour l'ensemble des autres acteurs, forestiers, naturalistes ou collectivités qui, en leur absence, ne peuvent souvent intervenir dans ces opérations que lors de la phase initiale de définition des objectifs généraux. Un tel objectif implique que les pastoralistes, dépassant leur champ traditionnel, sachent s'associer à d'autres scientifiques, écologues, géographes, mais aussi spécialistes des différents domaines des productions animales, génétique, reproduction, nutrition etc., pour construire une réflexion commune autour de cet objet finalement nouveau que constitue le couple élevage-territoire.

Une telle entreprise ne peut pas se raisonner et s'organiser dans une perspective à très court terme, à l'occasion par exemple du renouvellement d'une opération locale. Si la chose est possible, sans doute devrait-elle se rapprocher de l'esprit de la « Recherche Coopérative sur Programme—Aubrac ». Considérée comme une des 26 grandes enquêtes qui, à l'échelle mondiale, dessine le panorama thématique des sciences sociales (Copans, 1996), cette magnifique entreprise pluridisciplinaire fait maintenant partie de l'implicite du Massif Central. Elle s'est intégrée dans le paysage en inspirant de nombreuses initiatives économiques, culturelles ou techniques. Elle invite à ne pas oublier qu'une connaissance ample, ouverte et apparemment gratuite du terrain peut se révéler directement utile pour des opérationnels sachant l'exploiter (Rouquette, 1994). La nécessaire évaluation des opérations agri-environnementales ne doit pas être confondue avec la question du contrôle annuel de l'exécution des contrats. Celle-ci inquiète autant les éleveurs que les responsables de leur réalisation. Faute de références pour en déterminer des règles qui soient autre chose que des normes rigides, étrangères à la réalité du terrain, elle s'apparente encore parfois à un sujet tabou. Elle est même trop souvent perçue comme une opération de police administrative.

Dans la logique contractuelle de l'Article 19, le contrôle est pourtant incontournable, seul témoignage de la réalité du « marché » passé entre la collectivité et l'éleveur. Sans ce témoignage, il est vain d'envisager la « valeur » de la contribution à l'entretien du territoire. Sans que soit clairement posée cette question de la valeur, il est difficile de légitimer le passage d'un régime d'aides indirectes et impersonnelles à un régime de soutien direct et personnel, dans lequel s'inscrivent les mesures agri-environnementales. La reconnaissance sociale des « nouvelles fonctions » de l'agriculture ne peut être qu'incomplète, alors qu'elle est essentielle à la redéfinition de ses missions et du « contrat politique » qui la lie à la société tout entière (Hervieu, 1993).

Merci à Christian Deverre et Elisabeth Thannberger pour leurs lectures, leurs critiques et leur aide à l'exploration des mesures réglementaires européenne, ainsi qu'à L. de Bonneval pour la traduction du résumé.

RÉFÉRENCES

- N.B. : les manuels techniques des opérations locales lozériennes, produits par la Chambre d'Agriculture sont des documents à usage interne, strictement destinés aux techniciens chargés de la construction des contrats individuels. Ils n'ont donc pas fait l'objet d'une diffusion large et, pour cette raison, ne sont pas cités dans la bibliographie.*
- BARDE J-P., 1991. Economie et politique de l'environnement. P.U.F Ed., Paris, 383 p.
- BARRUE-PASTOR M., FOURNIE V., 1995. Le paysage au centre de la dynamique de développement rural : l'Article 19 en Ariège. In : *Agriculture, Protection de l'Environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'Article 19*. Rapport final CNRS-PIREN : 505-553.
- BARJOU M.-L. & GUERIN G., 1993. Cahier des charges sur l'utilisation et le renouvellement des landes à genêt purgatif en Lozère. *Fourrages*, 135 : 321-325.
- BELLON S., GUERIN G., 1992a. Modes d'exploitation intégrant du pâturage. In : *L'extensification en production fourragère*. *Fourrage* N° hors-série : 116-117.
- BELLON S., GUERIN G., 1992b. Old holm oak coppices... new sylvopastoral practices. *Vegetatio*, 99-100 : 307-316.
- CALLON M. & RIP A., 1992 : Humains, non humains ; morale d'une coexistence. In « la terre outragée. Les experts sont formels. *Autrement - Série Sciences en Société*, n° 1 : 140-156
- COPANS J., 1996. *Introduction à l'ethnologie et à l'anthropologie*. Nathan Ed., Paris, 128 p.
- DEVERRE C., 1994. Rare birds and flocks: agriculture and social legitimization of environmental protection. In : Symes D. & Jansen A.-J. (Eds), *Agricultural restructuring and rural change in Europe*, Agricultural university, Wageningen: 220-234.
- FAURE S. (Réal.), 1989. *Du pâturage en forêt au sylvopastoralisme*. Vidéo INRA Ecodéveloppement, Prod. « Mon Oeil », 45 min.
- GIRARD N., 1995. *Modéliser une représentation d'experts dans le champs de la gestion de l'exploitation agricole : stratégies d'alimentation au pâturage des troupeaux ovins allaitants en zone méditerranéenne*. Thèse Univ. Claude-Bernard Lyon I, 210 p.
- GUERIN G., HUBERT B., STROHL J., 1991. Articuler activités agricoles et forestières dans l'arrière-pays méditerranéen : proposition de méthode d'aménagement (Réflexions à partir du travail effectué au Col de Portes, Cévennes). *BTI*, 4 : 49-58.
- GUERIN G., LEGER F., PFIMLIN A., 1994. *Stratégie d'alimentation : méthodologie d'analyse et de diagnostic de l'utilisation et de la gestion des surfaces fourragères et pastorales*. Coll. Lignes, Institut de l'Elevage, 36 p.
- HERVIEU B., 1993 : *Les champs du futur*. Editions François Bourin, Paris, 172 p.
- INRA-SAD, CERPAM, 1990. *Espaces forestiers, élevage et incendies*. In : *Espaces forestiers et incendies*. N° spécial *Rev. For. Fr.*, XLII : 156-172.
- LACOMBE E., 1995 : *L'environnement dans la Politique Agricole Commune- Impact de la réforme sur la paysannerie méditerranéenne en France*. Montpellier, SOLAGRAL RIDAAM, 62 p.
- LANDAIS E. & BONNEMAIRE J., 1996 : La zootechnie, art ou science ? Entre nature et société, l'histoire exemplaire d'une discipline finalisée. *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n° 27, avril 1996.
- LECRIVAIN E., LECLERC B., HAUWUY A., 1990. Consommation de ressources ligneuses dans un taillis de chênes par des brebis en estive. *Reprod. Nutr. Develop.*, Suppl. 2 : 207-208.
- MEURET M., BELLON S., GUERIN G., HANUS G., 1995. Faire pâturer sur parcours. *Renc. Rech. Ruminants*, 2 : 27-36.
- MEURET M., LANDAIS E., 1996. Quoi de neuf sur les systèmes d'élevage ? *Dynamique des systèmes agraires : quoi de neuf ?* Blanc-Pamard C. & Boutrais J. Coord., ORSTOM Eds., Paris (sous presse)
- ROQUEPLO P., 1995. L'expertise scientifique entre pouvoirs politiques, administrations et opinions publiques. *Gazette Nucléaire* 143/144 : 27-32.
- ROUQUETTE J-L., 1994. Un pays, des hommes, des produits, une race : chronique du Développement agricole et rural de l'Aubrac. *Et. Rech. Syst. Agraires Dév.*, 28 : 195-204.
- THANNBERGER E., 1994. Pastoralisme et entretien de l'espace rural en milieu méditerranéen : enjeux et limite de l'Article 19. *REM*, 42 167/1994 : 55-73.