

AGRI-ENVIRONNEMENTALES DANS CINQ RÉGIONS

C. BERNARD (ISARA), M.P. BEL (ISAB), A. BOURGEOIS (ESA);
L. des LIGNERIES (ISA), B MARUEJOULS (ESAP).

1. INTRODUCTION. CONTEXTE ET OBJECTIFS

Les 5 auteurs appartiennent aux Ecoles constituant la Fédération des Ecoles Supérieures d'Ingénieurs en Agriculture. Ces écoles sont l'ESA (Angers), l'ESAP (Toulouse), l'ISA (Lille), l'ISAB (Beauvais), l'ISARA (Lyon). Dans ces cinq écoles des équipes ont réalisé en automne 1997 une évaluation des mesures agri-environnementales de leur Région ou de Régions proches. Cette évaluation était demandée par le Ministère de l'Agriculture, dans le cadre du règlement européen 2078/92 établissant les mesures agri-environnementales comme un des volets de la politique agricole commune. Au total ce sont 90 opérations, portant chacune sur une surface de 7 à 2 000 km² qui ont été évaluées par les auteurs, selon une même grille d'évaluation¹ validée par le Ministère.

Une mesure agri-environnementale (MAE) est un ensemble de contrats passés entre les pouvoirs publics et les agriculteurs volontaires d'un territoire donné². Par ce contrat, les agriculteurs s'engagent à appliquer des pratiques agricoles ayant un objectif environnemental, les pouvoirs publics prenant en charge les surcoûts que ces pratiques induisent. Ainsi les MAE que nous avons étudiées se caractérisent par:

1. Une phase de préparation, que nous appellerons «évaluation préalable», lors de laquelle sont définis :

- l'objectif de protection de l'environnement (eau, biotope, espèce ou paysage menacé, ...)
- les limites du territoire pertinent vis à vis de cet objectif,
- le cahier des charges indiquant quelles sont les pratiques agricoles à mettre en oeuvre,
- le niveau des indemnités auxquelles ces pratiques donnent droit, et le budget global de l'opération

Les conclusions de cette phase de préparation, réalisée à l'échelon régional, doivent être validées par le Ministère de l'agriculture et le Comité STAR de l'Union Européenne.

2. Une phase d'exécution, qui consiste

- pour l'administration à recruter des agriculteurs contractants
- pour ces derniers à appliquer le cahier des charges et à en être indemnisé.

3. Une phase d'évaluation ex-post, celle précisée en introduction.

Ces phases, et tout particulièrement la phase de préparation, donnent lieu à une importante participation du public, dans le cadre de comités consultatifs à l'échelon régional et local. Ces comités ont pour objet d'établir les consensus locaux sur les mesures à engager, leur cahier des charges et le niveau d'indemnisation.

L'évaluation ex-post réalisée dans les cinq régions montre que les MAE n'ont pas provoqué d'évolution significative des pratiques à une large échelle, bien qu'elles aient indubitablement favorisé le maintien de pratiques extensives dans des zones menacées de déprise. Les MAE ont par contre permis de créer de nouvelles relations entre acteurs de l'environnement et de l'agriculture, pour une gestion concertée de l'espace rural. Ces conclusions sont partagées par de nombreux chercheurs en sciences sociales ayant réalisé des monographies dans différentes régions françaises³.

Parallèlement à ces conclusions relatives aux changements techniques et sociaux, la grille d'évaluation citée plus haut a permis d'analyser le fonctionnement méthodologique des MAE, notamment sur le plan :

- de l'évaluation préalable;
- des relations entre acteurs.

Entre la proposition de Directive relative à l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement, - qui fait l'objet de ce colloque - et le règlement européen 2078/92 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que de l'entretien de l'espace naturel, il y a bien entendu des différences de perspectives:

- la première a pour objectif de prévenir des dégradations de l'environnement par des activités

futures organisées par des plans et programmes d'affectation des sols, le second de mettre en oeuvre des actions de protection voire de restauration de l'environnement par une activité présente, l'agriculture.

- la première se situe d'entrée de jeu à une échelle spatiale assez large, celle précisément des plans et programmes, alors que le second s'applique à des échelles variables, et très souvent locales.

Mais la nécessité d'une évaluation environnementale préalable et la participation du public sont des éléments communs à ces deux textes.

L'objet de la présente communication est donc d'exposer les enseignements principaux que nous retirons de l'évaluation réalisée sur 90 MAE, dans l'idée d'en dégager des éléments qui, à notre sens, pourraient être utiles à la préparation de la future directive.

II. PROBLÈMES ET MÉTHODES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Lors de la phase préparatoire à la mise en place des M.A.E. (Cf. §1), une évaluation préalable a été menée dans chaque région afin de définir les enjeux environnementaux les plus importants en lien avec l'agriculture, et à partir desquels les zones d'action prioritaire ont été déterminées. Les cahiers des charges appliqués dans ces zones ont été définis soit au niveau national (opérations régionales), soit au niveau local (opérations locales). Une évaluation finale a été réalisée en fin de programme pour en mesurer l'efficacité.

La présente communication ne porte que sur l'évaluation préalable des impacts, de manière à faciliter la comparaison avec la Directive européenne.

II.1 Les évaluations préliminaires à l'échelon régional

Dans cette partie, nous abordons la manière dont les administrations ont réalisé les évaluations préliminaires, dans 3 régions.

• Nord - Pas de Calais

Le Nord - Pas de Calais, région très peuplée à l'agriculture intensive possède peu de zones "naturelles" et de zones de bocages. Celles qui existent sont généralement recensées par des inventaires (Z.N.I.E.F.F.⁴, Z.I.C.O⁵, Z.P.S.⁶) et

incluses dans les limites des Parcs Naturels Régionaux. L'administration s'est avant tout appuyée sur ces zonages existant pour délimiter les périmètres concernant les mesures liées à la protection de la faune ou de la flore. Les opérations locales s'appuient aussi pour la plupart sur ces zones de Parcs.

Pour les mesures départementales liées à l'eau (Retrait à long terme protection des eaux et reconversion des terres arables), la D.R.A.F⁷, la D.D.A.F⁸ du Nord et l'agence de l'eau ont établi à partir de la liste des captages d'eau potable, des cours d'eau et des zones reconnues comme sensibles à l'érosion, des périmètres prioritaires qui ont été ramenés aux limites communales. Ce choix a aussi été établi en fonction des autres programmes d'actions existants (contrat de rivière, S.A.G.E.⁹ remembrements...). Puis les agriculteurs s'étant montrés peu intéressés par la mesure, le périmètre a été étendu.

Le département voisin du Pas de Calais a au contraire choisi un périmètre plus large dès le début de la mise en place de l'opération en retenant toutes les communes ayant un captage déclaré d'utilité publique, une zone vulnérable¹⁰ ou un cours d'eau permanent avec un risque d'érosion. Des priorités ont été fixées par la suite.

Dans ces deux départements, les mesures de protection des eaux ont eu un faible succès auprès des agriculteurs, les périmètres retenus étant très larges et les actions peu ciblées.

• Région Rhône-Alpes

Pour la mesure réduction d'intrants - protection des eaux, les zones d'action ont été définies en fonction de 3 critères (Ministère de l'agriculture et de la pêche et D.R.A.F. Rhône-Alpes, 1993) :

- bassin d'alimentation en eau potable, dont la teneur en nitrates est supérieure à 25 mg/l,

- zones de petite dimension, de manière à obtenir un impact significatif, en matière de changements de pratiques,

- zones situées dans des secteurs couverts par des opérations de prévention-conseil labellisées (ou pré-labellisées) Fertimieux¹¹.

L'évaluation ex-post des M.A.E. montre que ce zonage a été très pertinent¹², dans la mesure où de réelles priorités ont été définies, qui ont permis de:

- concentrer la mesure sur les zones les plus vulnérables,

- mettre en place un dispositif d'animation et de conseil efficace, car concentré sur une cible bien définie; l'animation et le conseil se sont avérés fondamentaux pour inciter les agriculteurs à souscrire un contrat (Jauneau et al., 1997 a).

Pour les opérations locales " lutte contre la déprise ", la région s'est heurtée au manque de critères objectifs et suffisamment précis pour définir les zones d'action prioritaires. Pourtant la Région Rhône-Alpes a développé depuis 1993, un certain nombre de travaux sur la gestion de l'espace. Une étude sur la déprise agricole et une typologie des enjeux de la déprise avait été réalisée¹³ sur la base des critères suivants : statistiques agricoles (R.G.A.)¹⁴, inventaire des Z.N.I.E.F.F. (D.I.R.E.N.), inventaire des paysages remarquables et des biotopes très sensibles à la déprise (vulnérabilité et rareté) (D.I.R.E.N.). sensibilité au feu, potentiel touristique, potentiel forestier.

Mais ces zones à enjeux couvrent presque la totalité du territoire de moyenne montagne. Ces inventaires n'ont donc pas pu servir à définir des zones prioritaires à l'échelon de la région. La région a préféré ne pas établir de priorités, attendre que les acteurs locaux manifestent leur intérêt pour une M.A.E. et vérifier a posteriori que les zones candidates avaient bien un intérêt paysager ou écologique.

• Région Haute-Normandie

Les critères de choix des zones d'action prioritaires de la mesure Protection des eaux par reconversion des terres arables en herbage extensif, ont été différents dans les deux départements haut-normands :

- Dans l'Eure les zones d'action ont été définies à partir des zonages réglementaires de qualité des cours d'eau et de teneurs en nitrates des captages . Les 5 vallées retenues se situent en zone de culture intensive. Mais devant le faible nombre d'agriculteurs intéressés sur cette zone, la mesure a été étendue, avec succès, aux éleveurs ovins impliqués dans une démarche P.D.D.¹⁵.

- En Seine-Maritime, les zones d'action, déterminées en relation avec les techniciens de la D.D.A.S.S., correspondent aux zones de protection des 20 captages d'eau potable les plus pollués du département.

La mesure lutte contre l'érosion et les inondations par reconversion des terres arables en herbage extensif n'a été appliquée qu'en Seine-Maritime. La zone

d'action prioritaire correspond au périmètre de lutte contre l'érosion et les inondations de ce département. Le choix des parcelles contractualisables a été fait en collaboration très étroite avec un expert car il existait déjà une politique et des travaux sur cette problématique. La phase de concertation sera explicitée dans la partie III.

En ce qui concerne les opérations locales à objectif «protection de biotopes», la Basse Vallée de Seine, unique zone de la région d'intérêt national pour la protection des biotopes humides (Z.N.I.E.F.F. , Z.I.C.O., inventaire des zones humides) a été incluse dans le programme agri-environnemental, tout d'abord sous forme d'article 19¹⁶ en 1992 pour la partie la plus sensible, puis en 1994 pour l'ensemble de la zone. Les deux zones d'intérêt régional pour la protection des biotopes humides ont également été prises en compte dans le cadre d'opérations locales du même type.

Le manque de références à l'échelon régional et le rôle de l'expertise

A l'échelle de la région, les administrations responsables de l'élaboration du programme agri-environnemental (D.R.A.F., D.I.R.E.N.) ont essayé de s'appuyer sur l'information et les études existantes. L'évaluation se réduit en général à un inventaire des zones reconnues.

Ces zones peuvent être des inventaires scientifiques (Z.N.I.E.F.F., Z.I.C.O., Z.S.C.¹⁷, inventaire des zones humides, ...), des zonages réglementaires (zones vulnérables¹⁸, Z.E.S.¹⁹) ou techniques (cartes de qualités des eaux de captage et des cours d'eau, périmètres de lutte contre l'érosion, ...). Dans de rares cas, on dispose de zonages techniques précis (zones sensibles à l'érosion, zones à risque de déprise, etc.) lorsqu'un programme d'étude ou de recherche a déjà eu lieu.

Dans le cas où l'évaluation environnementale préalable se résume à un recensement des zones reconnues, qui ne sont pas définies spécifiquement pour la mise en place des M.A.E., ces zonages peuvent être trop étendus et comprendre des territoires peu homogènes, sur lesquels il n'est pas possible de définir un cahier des charges précis. Par ailleurs, des zones interstitielles peuvent être oubliées, alors qu'elles jouent un rôle fondamental dans la qualité de l'environnement (effet corridor, etc....).

Lorsqu'il existe peu de zones reconnues (inventaires incomplets ou en retard...) ou au contraire si leur nombre est trop important pour pouvoir établir un choix, les responsables du programme peuvent alors faire appel à l'expertise pour déterminer les zones les plus adéquates. Les responsables en charge des politiques " attendent des scientifiques, des experts, qu'ils les aident à définir, délimiter, inventorier, classer les problèmes environnementaux, pour leur donner sur eux une meilleure prise " (Mermet et Barnaud, 1997). Cependant il faut que cette expertise soit disponible.

Eu égard aux contextes très différents d'une région à l'autre, l'évaluation d'un plan et programme va se heurter aux informations et aux outils disponibles sur chaque type de problématique environnementale. Sur des problématiques peu étudiées, les études d'incidences seront toujours plus difficiles à réaliser et risquent même d'être inexistantes. Pour homogénéiser les évaluations, il conviendrait de préciser dans la Directive un certain nombre de thèmes à aborder, comme il en existe dans l'étude d'impact.

D'autre part, si l'information n'existe pas, trois facteurs sont primordiaux pour l'obtenir: l'existence d'experts, les délais et les coûts d'acquisition des données ou de l'information. Il faut pouvoir prendre en compte ces trois facteurs dans le budget et les délais de mise en place du Plan et Programme.

II.2 Les évaluations préliminaires à l'échelon local

A l'échelle locale, l'évaluation ex-ante vise à déterminer des zones à en jeu précis et les pratiques de gestion agricoles les mieux adaptées à chaque type d'enjeux et chaque type de zone. Les cahiers des charges définis à l'échelle de la parcelle, base de la contractualisation, sont alors proposés aux agriculteurs.

A ce niveau, on s'appuie sur des outils différents de ceux utilisés à l'échelle régionale. L'étude préalable aux mesures prend en compte :

- des études antérieures à la mise en place des MAE,
- des diagnostics spécifiques, faisant souvent appel à l'expertise (études paysagères, études de risque liées à l'évolution de l'agriculture,...),
- des avis d'experts.

La nécessité de définir des indicateurs

En ce qui concerne l'évaluation des impacts de l'agriculture sur l'environnement (question posée à l'échelle locale), les processus biophysiques en oeuvre sont très complexes. Ils s'opèrent lentement et dans des milieux ouverts²⁰ et l'état actuel des connaissances ne permet pas de relier quantitativement les fluctuations du milieu avec les pratiques agricoles, sauf en effectuant des mesures et investigations spécifiques. Au lieu de chercher à quantifier les phénomènes en cours (mesure de l'impact), on recherche et on hiérarchise les facteurs ayant un impact sur le milieu, au moyen d'indicateurs qui peuvent être quantitatifs ou qualitatifs (C. Bernard et al, 1996).

Trois types d'indicateurs peuvent être définis :

- les indicateurs concernant l'état du milieu (linéaire de haies dans une exploitation agricole, % de ligneux dans une parcelle, relevés floristiques et faunistiques, étude paysagère, teneur en nitrates, présence de résidus de pesticides dans l'eau, ...),
- les indicateurs de vulnérabilité du milieu (type de sols présents dans la parcelle, ...),
- les indicateurs d'impact de l'agriculture sur le milieu (risques liés aux pratiques : date de fauche d'une prairie, quantité d'engrais épanchée par hectare, mode de pâturage, ...).

Les indicateurs pris en compte à l'échelle locale peuvent être différents de ceux utilisés à l'échelle régionale. Ils sont plus précis et requièrent souvent des mesures spécifiques ou des observations de terrain (mesures de reliquat d'azote dans le sol, analyse de photos aériennes visant à localiser les processus de déprise, comptage d'oiseaux, relevés botaniques, etc.). Les effets étant diffus, un très grand nombre de mesures ou d'observations sont nécessaires et le coût des études spécifiques est très élevé. On a donc alors recours à l'expertise pour renseigner ces indicateurs. Ce sont alors des effets potentiels ou présumés qui sont évalués (tableau 1).

Dans les régions où la définition des enjeux s'est faite par expertise et négociations, le rôle du C.R.A.E²¹ et des comités de pilotage locaux²² a été essentiel pour valider l'expertise (Cf. partie III).

Un autre point important mérite d'être pris en compte dans l'évaluation environnementale : la " durabilité des effets environnementaux " (tableau 1), qui prend en compte les pratiques des acteurs, leur sensibilité à l'environnement et leur capacité à faire évoluer leurs pratiques (Jauneau et al., 1997b).

Tableau 1 : les différents types d'indicateurs environnementaux

Objet de l'évaluation	Type d'indicateurs	méthode d'investigation
effets environnementaux observés	indicateurs d'état du milieu	suivi d'indicateurs dans le temps (protocole d'échantillonnage)
effets environnementaux potentiels	indicateurs de vulnérabilité du milieu facteurs d'impact liés aux pratiques agricoles	renseignement des indicateurs par mesure, par enquête ou par expertise
durabilité des effets environnementaux	indicateurs socio-économiques	analyse des pratiques et de leur insertion dans l'activité de l'entreprise (enquête)

Source : d'après Jauneau et al., 1997b

Les indicateurs d'évaluation environnementale mobilisés en Haute Normandie

Le tableau 2 ci-dessous illustre les indicateurs qui ont été mobilisés en Haute Normandie pour l'évaluation ex-post des mesures agri-environnementales. La grille d'indicateurs utilisée s'inspire d'une méthode suisse d'évaluation de la qualité des milieux (Econat, 1989).

- la " *qualité biologique* " caractérise la richesse et la valeur patrimoniale des milieux,
- la " *capacité biologique* ", c'est-à-dire l'ampleur des effets positifs ou des biotopes favorables concernés,
- la " *fonctionnalité biologique* " en terme d'écologie des écosystèmes et de dynamique des populations,

- la " *naturalité* " des milieux, qui mesure l'ampleur de la domestication des écosystèmes par l'agriculture et la stabilité de leur équilibre,
- la qualité des " *paysages et du cadre de vie* ",
- les nuisances et les pollutions, évalués en terme d'impacts physico-chimiques.

L'articulation entre l'échelon régional et l'échelon local

D'après les exemples précédemment cités, nous voyons que les indicateurs pertinents localement ne le sont pas forcément à l'échelle d'une région. En effet les indicateurs utilisés au niveau local sont assez précis et ont comme unité d'études la parcelle ou l'exploitation agricole. Cette précision n'est pas utilisable pour

Tableau 2. indicateurs et sous-indicateurs environnementaux utilisés pour déterminer les effets potentiels de l'agriculture sur l'environnement

INDICATEURS	SOUS-INDICATEURS
QUALITÉ BIOLOGIQUE CAPACITÉ BIOLOGIQUE	Diversité - rareté floristique. Diversité - rareté faunistique Ampleur - Surface des biotopes utiles
FONCTIONNALITÉ BIOLOGIQUE	Espace refuge (flore, faune) Site de reproduction Ressources trophiques Effet corridor
<< NATURALITÉ >> BIOLOGIQUE	Qualité des lisières - interfaces Diversité structurale des biotopes (maillage - strates) Tranquillité. Absence de perturbation
PAYSAGE CADRE DE VIE	Esthétique Authenticité Mitage - cohérence
PHYSICO - CHIMIE	Erosion/hydraulique. Pollution

Source : Aveline et al., 1997, d'après Econat, 1989

une évaluation régionale, qui nécessite des indicateurs plus généraux. Ce ne sont donc pas les mêmes outils qui servent aux évaluations régionales et locales. Il est donc essentiel, en plus de l'évaluation régionale de réaliser systématiquement des évaluations à l'échelle locale.

Notre expérience soulève une deuxième question : peut-on faire une évaluation d'un plan et programme trop général ? Si la formulation des objectifs de ce programme est imprécise, trop globale, les applications locales risquent de ne pas correspondre aux demandes locales et de ne pas être opérationnelles. Il faut donc une articulation entre les deux niveaux, un enrichissement réciproque, pour leur permettre d'être pertinent l'un par rapport à l'autre.

La nécessité d'un suivi environnemental et la prise en compte du coût des évaluations

Une évaluation préalable d'un plan et programme ou d'un projet ne doit cependant pas occulter la nécessité d'un suivi environnemental, par le biais du suivi d'indicateurs, ce qui servira à réaliser une évaluation finale. L'objectif est alors d'expliquer les variations d'indicateurs et analyser si elles sont dues à la mise en place de la nouvelle politique.

Par ailleurs les évaluations ont un coût, d'autant plus important qu'elles font appel à des études spécifiques, nécessaire si les références disponibles sont rares, ce qui est actuellement le cas des MAE. Il serait souhaitable que ce coût supplémentaire soit pris en compte en amont de la mise en place des plans et programmes.

III LES MODALITÉS DE CONCERTATION PRÉALABLES À LA MISE EN ŒUVRE DES MAE

III.1 L'information du public : un pré-requis pour l'évaluation environnementale

Une évaluation environnementale, quelque soit le cadre institutionnel et la méthode choisie, comprend obligatoirement une étape d'information et de consultation du public : enquête publique, dans le cadre de l'étude d'impact; déclaration environnementale annuelle obligatoire dans le cadre de l'Ecoaudit²³. La rédaction d'une déclaration environnementale et la consultation du public en amont de la décision figurent également dans la directive sur l'évaluation des plans et programmes (Article 6).

L'expérience des études d'impact montre les difficultés à réellement intégrer le public dans la prise de décision concernant le projet. Même si l'information du public intervient avant la prise de décision et malgré les améliorations notables apportées par la réforme de l'enquête publique en 1983²⁴, la procédure mise en oeuvre s'apparente davantage à un simple processus d'information qu'à un véritable processus de participation. Et pourtant, les enjeux sont importants : en améliorant la participation du public au processus de la prise de décision, la concertation va dans le sens d'une amélioration de la démocratie directe et de la transparence (M. Turlin, C. Lilin, 1991).

La Directive «évaluation des plans et programmes» instaure le principe de la participation du public, tout en restant générale sur les modalités de son organisation. La mise en oeuvre des programmes agri-environnementaux peut être à notre avis riche d'enseignements sur les processus de concertation en amont des programmes. En effet, l'originalité et le point fort des M.A.E résident dans le processus de négociation et de construction collective d'un projet environnemental à l'échelle d'un territoire.

III. 2 Deux échelons de concertation : le régional et le local

L'élaboration, le suivi et l'évaluation du programme agri-environnemental régional est sous la responsabilité du Préfet de région²⁵. La prise de décision s'appuie sur deux instances de concertation : l'une à l'échelle régionale, le Comité Régional Agri-Environnement (C.R.A.E), l'autre à l'échelle locale, le Comité de Pilotage de l'Opération (C.P.O).

Le rôle et la composition de ces deux comités ont été précisément définis par le Ministère de l'agriculture²⁶ (tableau 3). Qu'il s'agisse de l'échelle régionale ou locale, quatre types d'acteurs sont représentés : l'Etat et les directions de l'agriculture et de l'environnement, les collectivités territoriales ou établissements publics concernés, les organisations professionnelles agricoles, les associations de protection ou de gestion de l'environnement.

L'observation de la mise en oeuvre des MAE dans différentes régions montre que le C.R.A.E. joue souvent un rôle assez formel. Faute de critères de décision, il est difficile d'établir des priorités à l'échelon régional, et les C.R.A.E. ne font qu'entériner les demandes au fur et à mesure qu'elles viennent du

terrain. En revanche les comités de pilotage des opérations jouent un rôle fondamental. C'est là que sont négociés les cahiers des charges, les périmètres d'éligibilité et les niveaux de prime.

On observe en effet qu'à l'échelon local, les acteurs économiques (agriculteurs) et les acteurs d'environnement (experts, associations) sont en nombre plus important qu'à l'échelon régional où les représentants de l'administration prédominent (tableau 4). Les comités de pilotage à l'échelon local permettent une véritable négociation entre les offreurs de services d'environnement (agriculteurs) et les demandeurs (associations d'environnementalistes), ce qui facilite l'établissement d'un compromis pratique adapté au terrain.

La concertation à l'échelon local permet de hiérarchiser les questions à traiter en fonction des intérêts et demandes des principaux acteurs, et de centrer l'évaluation sur des questions précises, auxquelles on répond soit par un diagnostic spécifique, soit par expertise (Cf. II.2). L'intérêt d'une négociation à l'échelon local est de se concentrer sur des impacts clés et de rechercher des

solutions techniques à des questions précises. En revanche à l'échelon régional, les débats sont plus généraux et prennent une tournure davantage politique ; les positions sont plus tranchées.

«Le territoire local est l'espace concret du dialogue entre une multitude d'acteurs. C'est à cette échelle que peuvent s'élaborer des projets communs transgressant le découpage classique des rôles, des catégories juridiques, des secteurs d'intervention publique» (P. Calame, 1998).

III.3 Rôle des différents acteurs participant à l'élaboration des M.A.E

Les agriculteurs : l'acceptation de contraintes environnementales sous condition

En associant les agriculteurs dès l'élaboration du programme, la négociation est totalement ouverte et transparente. Cela facilite l'élaboration de solutions techniques, plus favorables à l'environnement et supportables par les agriculteurs (équilibre coût/avantage). Mais il existe un risque de dilution des enjeux environnementaux (Cf. III.4).

Tableau 3 : Composition et rôle des différents comités

comité	composition	missions
C.R.A.E	Préfet de région (président) DRAF DIREN DDAF collectivités territoriales ou établissements publics impliqués (agences de l'eau) organisations professionnelles agricoles associations de protection de l'environnement un ou des experts désignés	<ul style="list-style-type: none"> • sélectionner et valider les cahiers des charges proposés par le CPO • assister le Préfet de Région pour la programmation annuelle des crédits, • participer à l'évaluation des mesures mises en œuvre dans la Région.
CPO	Préfet de département (président), DDAF, DIREN, collectivités territoriales ou établissements publics impliqués (agences de l'eau) organisations professionnelles agricoles associations de protection de l'environnement ou experts désignés, organisme instructeur, organisme chargé de l'animation	<ul style="list-style-type: none"> • élaborer le cahier des charges de l'Opération Locale; • proposer des priorités d'adhésion si nécessaire; • examiner les dossiers de souscription et faire le suivi de gestion de l'opération

Source : d'après la Circulaire DEPSE / SDSEA / C 98 / N°7002 du 23 janvier 1998. Ministère de l'agriculture et de la pêche.

Tableau 4 : Importance des différents acteurs participant au C.R.A.E et au C.P.O

comité	administration	sphère agricole	associations d'environnement	élus locaux
C.R.A.E en Rhône Alpes	20 représentants	5 représentants	2 représentants	2 représentants du Conseil Régional
exemple de C.P.O				
OL«biotop» Dombes	4 représentants	7 représentants	3 représentants	4 maires 2 élus du Conseil Général
O.L«déprise» Baronnies	6 représentants	13 agriculteurs 2 techniciens	4 représentants	4 élus locaux 1 représentant du Conseil Général et 1 du SIVOM

Sources : sur la base du nombre de participants invités aux comités
 Compte Rendu du C.R.A.E, 1993, D.R.A.F Rhône Alpes
 Compte rendu d'un comité de pilotage de l'Opération Locale «Baronnies» (1996)
 Evaluation des M.A.E en Rhône Alpes, J.C. Jauneau et al 1997, b

Les associations d'environnement : des moyens financiers et techniques souvent limités

Les associations d'environnement invitées à la consultation sont très diverses : associations locales de protection de la nature et leur fédération régionale, associations de pêche, fédérations de chasse. Mais le manque de références techniques et scientifiques ne permet pas toujours que ces associations jouent un rôle décisif. En revanche au niveau local elles peuvent jouer un rôle plus important, en particulier quand on leur confie une expertise, un diagnostic spécifique.

Lors du processus de consultation publique, il faut rester vigilant quant à l'équilibre des forces en présence. En effet, la sphère agricole dispose de moyens humains et techniques nettement supérieurs à ceux des associations d'environnementalistes souvent composées de bénévoles. Même lorsqu'il s'agit de Parcs Naturels Régionaux, de Conservatoires ou de l'Office National de la Chasse, qui ont des budgets de fonctionnement propres et des personnels permanents, ces structures ne peuvent être comparées, en termes de moyens, à l'ensemble des institutions techniques et de développement agricole.

L'administration : un rôle d'arbitre

En Rhône Alpes «on a pu constater l'importance du rôle de l'administration (D.R.A.F, D.I.R.E.N, D.D.A.F) pour réinjecter des objectifs environ-

nementaux qu'aurait eu tendance à oublier ou mettre de côté la seule négociation locale; ... les moyens d'intervention sont le financement d'études complémentaires, en particulier par la D.I.R.E.N, ou l'intervention directe au moment des dossiers de candidature» (J.C. Jauneau et al b, 1997).

Par ailleurs, une enquête réalisée en Rhône Alpes²⁷ a mis en évidence le rôle fondamental des D.D.A.F comme appui technico-administratif aux porteurs de projet : les D.D.A.F sont un maillon essentiel dans la négociation entre acteurs locaux (C.P.O) et régionaux (C.R.A.E); elles permettent de donner de la cohérence au programme.

Les collectivités locales : des modalités de concertation plus larges

Dans certaines régions comme en Rhône Alpes, la participation des élus locaux²⁸ a été très importante. Ils interviennent comme porteurs de la demande sociale, en particulier pour les aspects paysager, cadre de vie et sécurité (incendies). L'intégration très directe des élus, des agriculteurs et de l'ensemble de la population permet de spécifier une demande locale et de cartographier ainsi les zones prioritaires du point de vue paysager ou sécurité. Les opérations locales conduites par des structures intercommunales ont intégré l'ensemble des utilisateurs de l'espace au processus de concertation.

III.4 Avantages et limites de la concertation

L'avantage : l'acceptation par les acteurs économiques des contraintes d'environnement

La mise en place de la mesure «reconversion des terres arabes en herbage extensif» en Haute Normandie montre comment la négociation menée au niveau local avec chaque agriculteur a permis de mettre en oeuvre une mesure assez radicale : abandon de la production de céréales et conversion en herbages de parcelles situées en zone de culture intensive. L'objectif de la mesure est de lutter contre l'érosion et les inondations, dans une petite région - le Pays de Caux - où les dégâts sont fréquents et entraînent des coûts élevés pour les collectivités locales.

Vu l'ampleur de l'enjeu environnemental et les intérêts agricoles en jeu²⁹, il a été décidé de concentrer la mesure sur les parcelles les plus touchées, afin d'éviter un saupoudrage des financements. Un important travail de terrain et d'animation visait à localiser les parcelles-clé et à mobiliser individuellement les agriculteurs concernés. Ce travail de négociation mené au cas par cas entre un expert en érosion, un conseiller agricole et l'agriculteur a très bien fonctionné. Le taux de contractualisation de la mesure a été élevé et l'effet de mesure a été visible dès l'année suivante (C. Aveline et al, 1997).

Un risque : la dilution des enjeux environnementaux devant les intérêts économiques

L'exemple de l'Opération locale «Outarde Cane-petière des cantons d'Aigres et de Villefagnan» montre à l'inverse les risques de dilution des enjeux environnementaux lors du processus de négociation local. L'objectif de l'opération est de stopper la décroissance des populations d'oiseaux et de favoriser leur reproduction en aménageant une mosaïque de cultures particulière. Le montant des primes vise à compenser les manques à gagner de la culture «outarde» par rapport aux cultures de céréales ou de maïs mais n'a pas été jugé réellement compétitif par les agriculteurs (F. Lepicier et al, 1997).

Aussi les agriculteurs ont-ils demandé - et obtenu - au niveau du comité de pilotage un élargissement du périmètre de 4.000 à 15.000 ha. Entre être rigide sur le périmètre au risque d'avoir très peu de

contractants, ou être souple sur le périmètre au risque d'avoir un faible impact sur l'outarde, le consensus s'est finalement établi sur la deuxième proposition. La dispersion des parcelles contractualisées sur un grand territoire a sans doute diminué l'impact environnemental de l'opération.

La dilution des enjeux environnementaux peut s'expliquer par le poids des organisations agricoles en relation à celui des acteurs d'environnement; par ailleurs la négociation s'est opérée au niveau du comité de pilotage, et sans doute encore trop loin des exploitations agricoles.

Ces deux exemples contrastés montrent dans le premier cas, la réussite d'une négociation locale avec chaque agriculteur pour mettre en place un programme de lutte contre l'érosion en zone intensive, dans la deuxième cas, la dilution des enjeux environnementaux devant les intérêts économiques.

La réussite de la négociation tient en grande partie au rôle de médiateur joué par les agents de développement (qu'ils appartiennent aux organisations agricoles, aux organisations de l'environnement, aux collectivités locales) : ceux-ci parviennent à traduire les questions environnementales et à les faire accepter par les agriculteurs (P. Alphanhéry et al, 1996).

Le coût de la négociation.. mais la nécessité d'obtenir un consensus

La principale limite d'un processus centré sur la négociation au niveau local réside dans le coût de mise en oeuvre. C'est la principale limite des opérations locales en France. D'autres pays européens ont choisi la stratégie inverse : au Baden Wurtemberg, le Ministère de l'agriculture et de l'espace rural a défini un zonage régional et un cahier des charges régional pour les MAE. Mais cette stratégie a été possible outre Rhin, car le Land disposait de références scientifiques préalables et car les agriculteurs étaient davantage disposés à accepter des contraintes environnementales (C. Bernard, 1998).

En France, la mise en oeuvre de la Directive habitats³⁰ montre l'échec des procédures environnementales centralisées et non négociées et les réactions d'hostilité que cela peut entraîner auprès des agriculteurs, des chasseurs et pêcheurs. Cette initiative communautaire avait certes été «engagée

sur un mode bureaucratique sans concertation suffisante avec les représentants d'un monde rural peu préparés culturellement à subir des contraintes environnementales dans l'exercice de leurs activités économiques, contrairement aux industriels ou aux aménageurs» (S. Charbonneau, 1997).

4. CONCLUSION

L'article 5 du projet de directive sur les évaluations environnementales des plans et programmes indique que *«les informations contenues dans la déclaration relative à l'environnement sont préparées de la manière raisonnablement détaillée requise aux fins de l'évaluation des incidences directes et indirectes significatives de la mise en oeuvre du plan ou du programme sur les êtres humains, la faune, (etc.) compte tenu du niveau de détail du plan ou du programme, de sa position dans le processus décisionnel, et de la mesure dans laquelle certaines questions pourraient être évaluées en détail de façon plus appropriée à des niveaux différents du processus»* .

On notera le caractère très général de ces quelques lignes, qu'il était sans doute difficile de rédiger autrement. Nous voudrions toutefois attirer ici l'attention sur la nécessité de formuler l'état environnemental dans des termes qui aient un sens aussi **au niveau local**. Une description trop générale des enjeux environnementaux formulés à une vaste échelle peut être difficile à traduire de façon opérationnelle au niveau local: la déclaration relative à l'environnement pour le plan et programme ne devrait elle pas déboucher sur **une adaptation localisée du cahier des charges des études d'impact** qui seront faites ultérieurement, lorsque l'on passera à la mise en place des projets?

A défaut, la déclaration sur l'environnement serait simplement un outil de zonage permettant de répertorier des zones «certifiées» par des inventaires scientifiques (dans lesquelles, à défaut de tout interdire, les cahiers des charges environnementaux seraient très contraignants) à côté de zones banales dans lesquelles se concentreraient les projets plus agressifs pour l'environnement. Economiquement acceptable là où les zones certifiées sont minoritaires (cas de la Basse Normandie) le texte le serait moins là où les zones certifiées couvrent une large partie du territoire (cas de Rhône Alpes). La directive, située à l'échelle des plans et programmes, ne peut

en elle même comporter des éléments pertinents pour une échelle locale. Mais peut être pourrait elle **prévoir les procédures qui assureraient le passage d'une échelle à une autre**.

Par ailleurs, si les plans et programmes fixent des cadres pour des autorisations ultérieures de projets, eux mêmes donnant lieu à des études d'impact, ils peuvent aussi générer indirectement des variations d'activités dont les impacts environnementaux sont diffus sur le territoire concerné. En première approche on peut retenir que le plan et programme fixe le cadre pour des projets ayant un impact ponctuel et souvent assez facile à évaluer. Ces projets génèrent eux mêmes par la suite des activités dont l'impact environnemental est plus diffus et , en général, plus difficile à évaluer. On prendra pour exemple - connu - le plan autoroutier, qui génère un remembrement, qui lui même facilite l'intensification agricole , qui elle même génère un cortège d'impacts environnementaux diffus. Cela signifie que le plan et programme ne peut être simplement un schéma, ou une carte. Mais qu'il doit comporter une réflexion prospective significative, avec différents scénarios, sur l'évolution des activités qu'il induit et leur localisation sur le territoire.

Enfin, «la consultation du public» est un volet dont la mise en oeuvre concrète peut susciter des interrogations. L'expérience des MAEnous montre bien qu'à mesure que l'échelle spatiale et l'horizon temporel s'élargissent, la compréhension des projets et leur critique devient de plus en plus une affaire de spécialistes, voire un métier. Qui, à part l'administration , les concepteurs mêmes des plans et programme et des associations - professionnelles ou de défense de l'environnement - d'importance suffisante, a du temps rémunéré pour devenir compétent et informé sur de tels sujets ? La consultation du public peut ainsi devenir simplement la consultation de militants ou de corps constitués : on sait qu'avant d'être des analystes objectifs, ils sont souvent d'abord les défenseurs d'une cause (environnementale pour les uns, économique pour les autres).

Dès lors qu'un plan et programme est conçu dans une optique d'adhésion des publics concernés, on en revient aux questions d'échelle évoquées plus haut: la mobilisation du public n'est pas la même selon que l'on parle «global» ou «local». L'expérience des M.A.E montre qu'avec une animation

de qualité, l'opérateur économique (pour nous : l'agriculteur) peut aussi être un protecteur de l'environnement. Sans doute la directive pourrait elle aussi dans son article 6, alinéas 3, 4 et 5 comporter quelques recommandations pour que, dans la consultation du public, une continuité soit assurée entre l'échelle globale et l'échelle locale.

Bibliographie

Alphandéry P., Deverre C., Rémy J. **Opérations locales agri-environnementales et émergence de nouvelles formes de territorialité**. Actes du Colloque «Nouvelles fonctions de l'espace rural. Enjeux et défis identifiés par la recherche». INRA, Toulouse, 17 et 18 décembre 1996, 9-22.

Aveline C., Bel M.P., Lemoine O., Llorrens J.M., Moreau E. et Scheurer O., 1997. **Evaluation du programme des mesures agri-environnementales de Haute-Normandie**. ISA, ESITPA, Environnement-Vôtre, pour la D.R.A.F. et la D.I.R.E.N. Haute-Normandie, 47 p. + annexes.

Bernard C., 1998. **Comparaison de la mise en oeuvre des mesures agri-environnementales dans les régions d'Europe**. Programme européen FAIR 3 CT 1996 - 1834. Communication au séminaire de Lyon, 23-24 octobre 1998.

Bernard C., Fabre B., Lequenne P. et Nocquet J., 1996. **Guide méthodologique du diagnostic environnemental en agriculture à l'échelle d'un territoire**. ISARA, pour l'ADEME et le Ministère de l'Agriculture, 31 p. + annexes.

Calame P., 1998. **Quel environnement au XXI siècle? Environnement, maîtrise du long terme et démocratie**. Compte rendu du colloque - Fontevrault, 8-11 septembre 1996, in Natures Sciences Sociétés, vol 6, n°1, 58-67.

Charbonneau S., 1997. **Natura 2000 : une opportunité de dialogues à saisir**. Natures Sciences et Sociétés, vol. 5, n°2, 63-65.

D.R.A.F. Rhône-Alpes, 1994. **Déprise agricole en Rhône Alpes. Typologie des enjeux**. PRESAGE, 16 p. + annexes.

Econat, 1989. **Méthode d'évaluation du potentiel écologique des milieux**. Econat, Programme national de recherche, utilisation des sols en Suisse, 151 pages

Girard M. A., des Ligneris L., 1997. **Evaluation des mesures agri-environnementales de la région Nord-Pas de Calais**. ISA, pour la D.R.A.F. Nord - Pas de Calais, 181p + annexes.

Jauneau J.C., Roque O., Jubault P., Bernard C., David C., Fabre B. et Nocquet J., 1997a. **Evaluation des mesures agri-environnementales en Rhône-Alpes**. ISARA, Acer Campestre, pour la D.R.A.F. Rhône Alpes, 88p. + annexes.

Jauneau J.C., Buisson M., Fabre B. et Nocquet J., 1997b. **Evaluation des mesures agri-environnementales - Guide méthodologique. Document opérationnel**. ISARA, pour le Ministère de l'Agriculture, 47 p.

Lepicier F., Herjean C. et Bourgeois A., 1997. **Evaluation des M.A.E. (hors marais), Région Poitou-Charentes**, document de synthèse. Agrifutur, pour la D.R.A.F. Poitou-Charente, 69 pages + annexes.

Mermet L. et Barnaud G., 1997. **Les systèmes de caractérisation des zones humides : construire l'expertise sous pression politique**. NSS, vol 5, n°2, 31-40.

Turlin M., Lilin C., 1991. **Les études d'impact sur l'environnement : l'expérience française**. Aménagement et Nature, N° 102, pp 4-7, 1991.

Notes

¹ J.C. JAUNEAU et al, 1997, b.

² Certaines MAE ne sont pas liées à un territoire défini : ainsi la «prime à l'herbe» est une mesure agri-environnementale valable sur tout le territoire national ; la mesure «conversion à l'agriculture biologique» n'est pas non plus liée à une zone particulière. Elles ne sont pas abordées ici. Par ailleurs l'application du règlement 2078/92 est très diverse entre les pays européens, notamment quant aux zonages des territoires concernés. Ce qui est présenté dans cette communication est issu exclusivement de l'application française et des programmes agri-environnementaux définis à l'échelle régionale.

³ Les mesures agri-environnementales. Premier bilan des expériences européennes. Colloque de la SFER, 3-4 Novembre 1997, Paris.

⁴ Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique établies par les Directions Régionales de l'Environnement (D.I.R.E.N.)

⁵ Zones d'intérêt Communautaire pour les Oiseaux

⁶ Zones de Protection Spéciale

⁷ Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt

⁸ Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

⁹ Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

¹⁰ au sens de la Directive Nitrates.

¹¹ Fertimieux, action de conseil mise en place par la profession agricole visant à réduire les pollutions diffuses d'origine agricole. Une soixantaine d'actions locales ont ainsi reçu le label Fertimieux, décerné par l'ANDA.

¹² La réussite des mesures est évaluée par différents indicateurs, notamment le taux de réalisation, l'impact des mesures sur l'agriculture, sur l'environnement (Jauneau et al., 1997a)

¹³ D.R.A.F. Rhône-Alpes, 1994.

¹⁴ qui permettent d'évaluer les phénomènes de déprise passée et les risques à venir.

¹⁵ PDD : Plan de Développement Durable, action du Ministère de l'agriculture visant à faire évoluer les exploitations agricoles vers de l'agriculture durable.

¹⁶ Article 19, protection des biotopes sensibles, règlement CEE 787/85

¹⁷ Z.S.C. : Zone Spéciale de Conservation, définie dans le cadre de la Directive “ habitat ”

¹⁸ les zones vulnérables sont définies dans le cadre de la Directive “ Nitrate ”. il s’agit en France de zones dont les teneurs en nitrates des captages sont supérieures à 40 mg/l et/ou les cours d’eau sont en voie d’eutrophisation, dans lequel l’épandage d’azote organique ne doit pas dépasser 210 kg d’azote/ha.

¹⁹ Z.E.S. : Zone d’Excédent Structurel : canton étant en zone vulnérable, mais dont la production d’azote organique est égale ou supérieure à 170 kg d’azote/ha. l’épandage d’azote organique ne doit pas dépasser 170 kg d’azote/ha dans ces zones

²⁰ par exemple, les pollutions diffuses par les nitrates et les pesticides, la dynamique d’espèces animales ou végétales, etc.

²¹ C.R.A.E. : Comité Régional Agri-Environnement : comité consultatif régional, présidé par le Préfet de région, réunissant les administrations de l’agriculture et de l’environnement (DRAF, DDAF, DIREN), les organisations professionnelles agricoles, les associations de l’environnement, les collectivités locales et autres organismes impliqués (Cf. partie III).

²² Les comités de pilotage locaux rassemblent les mêmes partenaires à l’échelon local.

²³ R CEE n° 1836/93

²⁴ Loi du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l’environnement. Décret d’application du 23 avril 1985.

²⁵ L’exécution du programme est sous la responsabilité du Préfet de département.

²⁷ C. Bernard et al «Diversité des politiques locales de gestion de l’espace en Rhône Alpes : atout ou faiblesse», Convention PRESAGE, Région Rhône Alpes/ CRA/ DRAF/ISARA, mars 1998, 11 p + annexes.

²⁸ Cela est lié à l’expérience antérieure des élus dans des projets locaux et départementaux de gestion de l’espace (particulièrement en Savoie, en Isère, etc.)

²⁹ On rappelle que la mesure «conversion des terres arables en herbage extensif» repose sur une prime de 2.500 F / ha, qui ne compense pas les manques à gagner de la production d’herbe en zone de grande culture.

³⁰ La définition des zones Natura 2000 s’est faite en France avec un manque d’information et de concertation, ce qui a suscité de très vives réactions en milieu rural, en particulier auprès des chasseurs. Les vives réactions ont obligé le Ministère de l’environnement à geler cette directive durant l’été 1996.