



Inquiétudes sur l'avenir des pratiques agri-environnementales et sur la sauvegarde des milieux naturels sensibles dans le Marais Poitevin

En décembre 1998, l'inspecteur général Gilbert Simon remettait à Mme Dominique VOYNET, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, le rapport qu'elle lui avait demandé sur le Marais Poitevin.

Au chapitre « Agriculture », ce rapport recherchait les moyens à mettre en œuvre pour « conserver les prairies » qui fondent la valeur écologique de ce territoire.

- ***Où en est-on aujourd'hui avec l'arrivée des contrats territoriaux d'exploitation (C.T.E.), issus de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 ?***

Les données de base :

- Depuis 1991, la mise en œuvre d'opérations agri-environnementales dans le Marais Poitevin a permis d'enrayer la tendance lourde à la mise en cultures des prairies naturelles. Actuellement 6 OLAE (opérations locales agri-environnementales) sont en place, concernant environ un millier de bénéficiaires, pour une superficie totale de 25 000 hectares de prairies.
Des cahiers des charges définissent les types de pratiques à aider et le montant des primes à l'hectare allouées aux agriculteurs en compensation de la perte de revenu qui résulte du maintien ou de l'introduction des pratiques agricoles identifiées comme favorables à la préservation de l'environnement.
L'Union européenne apporte son concours financier (co-financement : 1 F investi nationalement apporte 1 F de l'UE).
L'engagement de l'agriculteur est volontaire, pour une durée de 5 ans. Le niveau moyen des aides s'établit à environ 800 F/ha/an.
Environ 10 à 11 000 hectares de prairies ne bénéficient actuellement pas de ce dispositif, en raison d'enveloppes budgétaires insuffisantes pour permettre à tous les éleveurs intéressés de souscrire, ou parce que certaines zones n'ont pas été incluses dans les OLAE existantes.
- Ces opérations contractuelles représentent l'outil de gestion sur lequel s'appuient prioritairement les autorités françaises afin de répondre aux obligations découlant des directives européennes n° 79-409 (directive Oiseaux) et n° 92-43 (directive Habitats - « Natura 2000 »).
Le Marais Poitevin fait actuellement l'objet d'un contentieux en Cour de justice des Communautés européennes, les autorités françaises n'ayant pas classé une proportion suffisamment grande de la superficie du Marais en « zone de protection spéciale » (Z.P.S.) au titre de la directive Oiseaux, et n'ayant pas institué un régime de protection suffisant à la fois dans les territoires classés en Z.P.S. et dans ceux qui auraient dû l'être.
Pour ces motifs, l'avocat général a recommandé à la Cour le 8 juillet 1999 de condamner la République Française.
- Actuellement, 29 800 hectares sont classés en Z.P.S. dans le Marais Poitevin, dont une petite partie, bénéficiant de mesures réglementaires de protection, n'est pas directement concernée par les mesures agri-environnementales. Les autorités françaises, anticipant la condamnation en Cour de justice, ont préparé en 1999 la désignation d'environ 15 000 hectares supplémentaires.

COORDINATION POUR LA DÉFENSE DU MARAIS POITEVIN

Le Bas-des-Eaux, 85420 LE MAZEAU ~ tél. 02 51 52 96 26 ~ fax : 02 51 52 92 76

Internet : <http://marais-poitevin.org> ~ e-mail : coord@marais-poitevin.org

Association agréée de protection de l'Environnement (Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vendée)

déclarée à la sous-préfecture de Fontenay-le-Comte le 19 septembre 1991 ~ n° 03595

Un bilan placé sous le signe de la fragilité

Si chacun reconnaît que le recours à ces dispositions contractuelles a en effet permis de freiner la tendance lourde au drainage et à la mise en culture des secteurs de prairies, les limites de ces opérations ont aussi pu être mises en évidence.

- Sur la période 1992-97, selon l'INRA, 10% des exploitations du marais (les plus « traditionnelles ») ont disparu, les terres libérées ont été reprises par des exploitations en train de s'agrandir, c'est à dire par celles qui développent des systèmes d'exploitation plus intensifs.
- Par ce processus, **plus de 50% des surfaces en herbe connaissent un risque démontré d'évolution vers l'intensification** (basculement vers les cultures de vente, intensification en culture d'herbe).

Face à cette situation, Gilbert SIMON concluait à la nécessité, dans toute la zone humide et notamment dans le marais mouillé, de retenir un montant des aides « suffisamment attractif » pour un entretien correct des prairies permanentes : *« il faudrait fortement augmenter les seules primes de type OLAE. Les montants varient entre 600 F et 1 100 F, avec une majorité de contrats simples autour de 800 F/ha/an. (...) Les raisonnements des uns et des autres aboutissent aux mêmes conclusions, qui sont aussi les miennes : toutes choses égales d'ailleurs, il faudrait que les primes se situent autour d'une moyenne comprise entre 1 800 et 2 000 F/ha. »* (Rapport Simon, p. 8).

Le Contrat territorial d'exploitation : relais ou complément des OLAE ?

Institué par la Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le contrat territorial d'exploitation « *comporte un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole.* » Il a pour objectif « *d'inciter les exploitations agricoles à développer un projet économique global qui intègre les fonctions de l'agriculture* » (fonctions économique, environnementale et sociale).

On voit donc que la raison d'être des C.T.E, ainsi que l'avait déjà noté Gilbert SIMON, « *n'est pas la protection de l'environnement, qui n'est qu'une des motivations qui les justifient, comme la défense de l'emploi, ou la viabilité économique des exploitations. (...) S'il est clair que la dimension environnementale sera présente dans les C.T.E, ce sera peut-être moins de pollutions, ou des produits plus sains, ils ne seront sans doute pas conçus d'abord pour sauver des milieux naturels* » (Rapport Simon, pp. 9-10).

La démarche des éleveurs et des associations de protection de l'environnement qui se sont mobilisés depuis bientôt un an pour obtenir un C.T.E. interrégional dans le Marais Poitevin était tout à fait cohérente avec la réflexion de Gilbert SIMON : **l'intérêt de construire un C.T.E. pour le marais réside uniquement dans le fait qu'il vienne clairement s'inscrire en complément des OLAE, pour ouvrir une nouvelle étape dans la voie de l'agriculture durable, et non se substituer à des opérations dont la dynamique territoriale est autrement plus nette.**

Or, le choix technique qui a été fait au niveau national de financer les C.T.E. par redéploiement des crédits affectés aux OLAE va à l'encontre de cette idée. La disparition programmée des OLAE va créer une situation à laquelle le C.T.E. ne paraît pas pouvoir répondre de manière satisfaisante, *parce qu'il n'est pas un outil de gestion des milieux naturels sensibles, a fortiori pour des ensembles aussi vastes que les actuels secteurs couverts par les OLAE.*

La proposition de la DRAF Poitou-Charentes

Chargé par le préfet de la région Poitou-Charentes, coordonnateur des actions de l'Etat dans le Marais Poitevin, d'élaborer une proposition de « C.T.E. Marais Poitevin », le directeur régional de l'Agriculture et de la Forêt a soumis à la concertation en septembre dernier un dossier qui voudrait résoudre cette épineuse question de l'articulation entre C.T.E et OLAE.

La lecture de ce document fait apparaître de forts motifs d'inquiétude, qui tiennent à une proposition tentant un compromis entre OLAE et C.T.E, deux outils foncièrement différenciés. Mais vouloir faire accomplir à l'un ce qui appartient à l'autre relève assurément de la mission impossible.

- Tout en se donnant pour objectif d'assurer « la continuité » des OLAE, le projet de C.T.E. ne reprend pas, au titre de ses engagements minimum sur les prairies, les contraintes environnementales du contrat de base OLAE : celles-ci n'apparaissent qu'au rang des « engagements optionnels ».
- L'hypothèse de travail de l'administration reste pourtant celle d'une substitution du C.T.E. aux OLAE, tout en retenant un niveau de primes nettement inférieur aux préconisations du rapport Simon : le contrat de base s'établit ainsi seulement à 1 000 F/ha/an.
Un tel montant n'est absolument pas attractif, et certains bénéficiaires d'OLAE ont déjà fait savoir qu'ils feraient le choix de l'intensification de leurs prairies, confirmant les risques révélés par les études de l'INRA.
- Le complexe dispositif de tuilage imaginé pour sortir des OLAE, s'il peut paraître crédible sur le papier, ne tient absolument pas compte des réactions individuelles et collectives qui ne peuvent manquer de se produire face ce nouveau dispositif bien peu limpide : si l'adhésion aux OLAE représente désormais chez les éleveurs un acquis positif, le C.T.E n'engendre quant à lui que scepticisme et incompréhension. Indépendamment de la question des enveloppes financières qui seront dégagées, et du nombre de contrats offerts à la signature, beaucoup des agriculteurs concernés refusent d'être en quelque sorte forcés à engager toute leur exploitation dans ce nouveau système, sans que la contrepartie financière soit à la hauteur des engagements demandés.
- La question du plafonnement du C.T.E. est totalement éludée, alors qu'elle intervient de façon récurrente dans toutes les discussions autour de ce dispositif. Les exploitations les plus dépendantes de la prairie, et donc les plus fragiles du point de vue de leur viabilité économique, contractualisent en OLAE des superficies importantes. Elles bénéficient à ce titre de primes pouvant atteindre 80 000 F, 100 000 F, ou plus, par année. Que deviendront-elles si le C.T.E. est plafonné à 40 000 ou 50 000 F par exploitation ?
- La mise en œuvre d'un C.T.E. Marais Poitevin, à vocation interrégionale, cadre mal avec l'organisation départementale des circuits de décision : la réglementation qui commence à paraître prévoit que chaque CDOA (Commission départementale d'orientation agricole) sera compétente pour instruire les dossiers, et l'on sait d'ores et déjà que les organismes majoritaires n'acceptent pas l'idée d'un traitement spécifique pour le Marais. Selon les Chambres d'Agriculture (notamment de Vendée et des Deux-Sèvres), une telle option contredit le « dynamisme des projets agricoles départementaux », lesquels restent axés sur une politique productiviste.
- La disparition programmée des OLAE, que ne remplaceront pas véritablement les C.T.E., risque fort d'envenimer les relations entre les autorités françaises et la Commission

européenne, engagées, sur le dossier du Marais Poitevin, dans un contentieux qui n'arrive pas à trouver son règlement. La question des outils de gestion pertinents pour les milieux naturels du Marais est à nouveau posée, et devra de toute façon recevoir une réponse satisfaisante.

A défaut de modes d'action susceptibles de réaliser effectivement les objectifs des directives « Oiseaux » et « Habitats », le conflit risque d'ailleurs de se doubler d'une composante financière significative, notamment dans la mise en œuvre des fonds structurels européens pour la période 2000-2006.

A l'occasion de sa prise de fonction, le Commissaire Michel Barnier a rappelé que les décisions concernant les projets financés par les fonds structurels sont subordonnées au respect de la législation en matière d'environnement. Les Etats membres ont été informés des responsabilités qui leur incombent aux titres des directives sur les habitats et les oiseaux, ainsi que des conséquences négatives que pourrait entraîner leur non-respect sur les délais d'approbation des nouveaux programmes des fonds structurels. De même, des « dispositions renforcées » prévoient en cas de manquement la suspension des paiements ou des corrections financières.

Les opérations locales agri-environnementales ont été instaurées dans des zones sensibles du point de vue de l'environnement.

De telles mesures sont justifiées par l'intérêt reconnu à ces milieux du point de vue de l'écologie et du paysage et par la volonté de conserver ces territoires en respectant de contraintes spécifiques, en conformité avec les réglementations environnementales nationale et européenne.

La nécessité d'un recours à des dispositifs spécifiques de soutien aux pratiques agricoles les plus favorables à la conservation de ces zones ne peut être ignorée.

Si le C.T.E. peut venir compléter et élargir une démarche collective de type OLAE, en intégrant l'ensemble de l'exploitation signataire, il ne peut se substituer à ces opérations.

Celles-ci, qui représentent le socle protecteur de vastes ensembles de prairies naturelles, doivent être pérennisées, développées et confortées, le C.T.E. offrant alors aux souscripteurs l'occasion d'une nouvelle étape vers la mise en œuvre d'une agriculture durable.