

REMEMBREMENT DE LA PROPRIÉTÉ RURALE ET POLITIQUE AGRI-ENVIRONNEMENTALE: LE PROGRAMME DE "L'OUTARDE" EN CASTILLE-LEON (ESPAGNE) (*)

ANGEL PANIAGUA MAZORRA (**)

Depuis la moitié des années quatrevingt, l'agriculture européenne a adopté une orientation plus écologique qui, outre les problèmes écologiques et budgétaires, n'est pas étrangère aux transformations de type socio-économique et démographique, et aux attitudes de la population, vis-à-vis de l'environnement (HOGGART, BULLER, BLACK, 1995: 235-236; DEVERRE, 1995).

En Espagne, les principaux indices de changement sont les suivants: en premier lieu, modification des critères de consommation alimentaire de la population: dans les vingt dernières années, la part de budget familial consacrée à l'alimentation a baissé de 15%; en second lieu, une plus grande demande de services récréatifs et paysagers, avec pour conséquence une augmentation substantielle des résidences secondaires (38% en moyenne) dans les municipalités rurales de l'intérieur (- de 2000 hab.) et un remarquable développement des établissements et sites de tourisme rural; en troisième lieu, le revenu des foyers agricoles s'est accru quatre fois plus vite que celui des foyers dont le soutien principal est une personne ne travaillant pas dans l'agriculture; enfin, on constate le début d'une déruralisation des campagnes (33,4% des actifs agraires dans les municipalités de - de 2000 hab.) et une chute du nombre de travailleurs agricoles, groupe qui perd donc peu à peu de son poids social.

Cependant, mis à part ces facteurs de changement, que l'on retrouve avec plus ou moins d'intensité dans

ABSTRACT

In Spain, the process of environmentalization in rural areas are two essential aspects: the environmental problems in rural areas and the changes in environmental attitudes associated with an increased demand for consumption-oriented environmental services in rural areas. In this contribution aims to examine the agrienvironmental policy in Spain and the process of implementation in the Autonomous Community (AC) of Castilla and Leon. The Spanish agrienvironmental programme was enacted in two stages: a horizontal package, which was applicable to the whole of the country, was adopted in September 1994, and an area pechege, in 1995. Between 1993-1997 the AC of Castilla-Leon developed a agrienvironmental programme in the 'steppe' area with the aim of conservation of the ecosystems and the habitat of the bird life in the area.

RÉSUMÉ

En Espagne, la question environnementale dans le milieu rural a deux composantes fondamentales. D'une part, la dégradation environnementale de nos campagnes et, d'autre, la modification des demandes sociales en relation à l'agriculteur et son activité professionnelle. Dans cet article on abordera l'analyse de la politique agri-environnementale développée en Espagne et, spécialement, celle qui a été mise en oeuvre dans la Communauté Autonome de Castille-Leon. Le plan espagnol de mesures agri-environnementales a été adopté en deux phases: Un paquet 'horizontal' applicable à tout le territoire national a été issu en septembre 1994 et un paquet de mesures par zones, en 1995. Entre 1993 et 1997 la C.A. de Castille-Leon a mené un programme agri-environnemental dans la zone connue comme les steppes, moyennant des contrats agri-environnementaux divers qui ont comme objectif la sauvegarde de l'habitat des oiseaux de la région.

tous les pays européens, le processus de protection environnemental de l'agriculture espagnole se caractérise par une certaine complexité imputable à divers éléments idiosyncratiques: originalité des problèmes environnementaux fréquemment associés à la variété climatique et biogéographique du pays; faible tradition en matière d'implantation de mesures agri-environnementales; attentes de la population urbaine par rapport à l'espace rural; degré d'intensification de l'agriculture moindre que dans d'autres pays d'Europe; développement croissant, mais encore faible, des groupes de défense de l'environnement comparativement à d'autres pays de l'Europe centrale; problèmes de dépeuplement ou de déserti-

fication démographique en zones rurales; et enfin, complexe distribution des compétences administratives, agricoles et environnementales du pays.

Dans ce contexte, se développe une politique agro-environnementale qui – comme on l'a souvent fait remarquer – s'inscrit dans le cadre de la politique agricole communautaire (PAC), beaucoup plus en tant que politique agricole qu'en tant que programme environnemental (BALDOCK, LOWE, 1996; LOWE, WARD, 1994). Selon le règlement communautaire (R. 2078/92), chaque État membre peut déterminer ses propres zones sensibles, les pratiques de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et les normes et critères régissant ces pratiques de production. Cette possibilité d'adaptation a conduit les pays, et même les régions, à adopter des réglementations agri-environnementales en fonction de leurs besoins (WILSON, 1995: 149).

Nous nous proposons ici d'analyser la politique agri-environnementale mise en oeuvre en Espagne, notamment

(*) Recherche DGES PB95-0076

(**) Chercheur, Institut d'Économie et de Géographie, C.S.I.C. Madrid, Espagne.

dans le cadre du Programme agri-environnemental des steppes céréalières. Ce programme, qui dépasse en envergure tout ce qui a été fait jusqu'ici en Espagne selon le R. 2078/92 de la U.E., se déroule depuis 1993 dans une vaste zone de la Communauté autonome de Castille-Leon s'étendant sur 1.672,9 milliers d'hectares, et englobant 512 communes réparties sur 8 provinces.

POLITIQUE AGRI-ENVIRONNEMENTALE ESPAGNOLE ET PROCESSUS D'IMPLANTATION

D'une manière très générale, on a choisi en Espagne de protéger et de réglementer l'usage intégré des zones naturelles plutôt que de modifier les pratiques professionnelles agricoles. Résultat, dans certains cas (extensification par exemple) les mesures n'ont pas été appliquées, dans d'autres elles ne l'ont été que partiellement (abandon des terres) ou encore avec du retard (mesures agri-environnementales) (GARRIDO; MOYANO, 1996).

Comparativement à d'autres pays, ce retard dans l'application des mesures agro-environnementales peut être imputé à diverses causes:

- 1) effets secondaires que ces mesures étaient susceptibles d'entraîner en raison de la singularité démographique, sociale et productive du milieu rural espagnol;
- 2) absence d'unanimité parmi les agents sociaux quant à leur efficacité et leur opportunité;
- 3) difficultés financières posées par leur application;
- 4) problèmes éventuels de mise en oeuvre occasionnés par la distribution des compétences administratives;
- 5) méfiance de l'administration espagnole face à des mesures comprises comme obéissant à des critères environnementaux propres aux pays du Nord de l'Europe et donc inadaptées aux problèmes méditerranéens (aridité, désertification) et aux systèmes d'agriculture extensive et semi-extensive.

Jusqu'à l'approbation définitive du programme agri-environnemental, on a suivi un chemin complexe et révélateur des difficultés que pose l'application de politiques de ce genre. Quoi qu'il en soit, l'Espagne est le pays membre où l'on relève le plus grand nombre de programmes agri-environnementaux de la U.E. (66 en tout, dont 3 horizontaux et 63 par zone); il ne faut cependant pas croire que ce nombre élevé traduise un souci particulier pour ces politiques, il n'exprime en réalité que le manque de coordination qui a présidé à leur élaboration, répondant aux propositions de plusieurs Communautés autonomes (CA) ayant compétence administrative en matière d'agriculture et d'environnement. Pour cette raison, ces programmes posent et poursuivent des objectifs bien différents, impliquant des visions théoriques de l'environnement et une échelle d'application de pratiques agraires capables de réinstaurer l'équilibre. Par ailleurs, on trouve dans certains des mesures purement agro-écologiques, alors que d'autres, relatifs à des zones précises, présentent un caractère rural plus marqué dans la mesure où ils obéissent à des aspects démogra-

phiques, et que d'autres encore, plus proprement agricoles, s'attachent à réformer les pratiques professionnelles. Cette disparité d'objectifs est due à la participation, sans coordination ou si peu, des administrations agraires et environnementales à la mise en forme des plans. Très peu de programmes concilient donc harmonieusement les perspectives environnementales, rurales et agricoles, en dépit de ce que recommandaient les normes communautaires (REGINA SEGURA, 1996).

De plus, le processus d'élaboration n'ayant pas bénéficié de la participation active des organisations professionnelles agricoles et des ONG écologistes, des difficultés se sont vite présentées, gênant la diffusion du plan auprès des agriculteurs et donc son application. Outre ces difficultés, le financement du programme a été réduit de 70% par rapport à priori au cours des négociations avec l'U.E. Le plan de mesures agri-environnementales a été approuvé en deux temps ⁽¹⁾: un paquet horizontal applicable à l'ensemble du territoire national a tout d'abord été approuvé en septembre 1994, puis, en 1995, feu vert a été donné à un paquet à caractère régional présentant deux facettes de fonctionnement bien distinctes: parcs nationaux et zones sensibles d'une part, et zones d'intérêt écologique d'autre part, définies par chaque Communauté autonome. Le programme agri-environnemental espagnol a été approuvé dans son ensemble en janvier 1995 par le comité STAR de l'U.E. Comparés à ceux du règlement communautaire 2078/92, les objectifs et la période d'application du programme horizontal sont modestes. Sur les sept types d'actions recommandées par la réglementation communautaire, la version espagnole n'en retient que deux: réduction de l'usage des engrais et des produits phytosanitaires, au profit de l'introduction de méthodes d'agriculture biologique; passage à des pratiques de production compatibles avec la protection de l'environnement et des ressources naturelles et avec la conservation de l'espace naturel et du paysage ou la procréation des espèces locales en voie de disparition. On a donc choisi d'adopter des mesures étroitement liées à la dynamique agricole elle-même, cherchant par là à éviter que la population abandonne les travaux agricoles au profit du tourisme et des activités de loisir ⁽²⁾. Les lignes d'assistance du programme horizontal sont les suivantes: promotion de systèmes extensifs sur les terres céréalières; conservation de races de bétail autochtones en danger d'extinction; promotion de l'agriculture écologique; développement de programmes de formation à l'environnement. Son application concerne environ 500.000 exploitations et 3.5 millions d'hectares. La première mesure, qui reçoit près de 85% des aides prévues, revêt une importance particulière. En encourageant l'agriculture extensive sur les terres céréalières, on tent

⁽¹⁾ SECRETARIA GENERAL DE ESTRUCTURAS AGRARIAS, 1994: 4

⁽²⁾ Approuvé par Décret royal le 20-1-1995, n. 51/1995.

de maintenir les systèmes extensifs des zones qui ne bénéficient pas de l'aide compensatoire de nouveau PAC: les zones recevant déjà une aide pour leurs cultures fourragères s'en trouvent donc exclues. Cette aide sera accordée aux exploitations dont l'indice de jachère dépasse 10%, principalement celles des régions de Castille-La Manche et Castille-Leon. Dans le cas des exploitations moins productives mais dont l'indice de jachère est plus élevé eu égard au régime d'aides compensatoires concernant les cultures fourragères, les possibilités d'appliquer le plan sans amoindrir la viabilité de production de l'exploitation sont plus réduites, même si le pourcentage de jachère traditionnel est plus élevé. De la même façon, l'obligation faite aux agriculteurs de laisser en friche au moins cinq hectares, dans lesquels ne sont pas comptées les terres non cultivées, volontairement ou pour respecter la réglementation des cultures fourragères, empêche les exploitations les plus marginales en termes économiques d'adopter cette mesure (3). Cette restriction de la surface, de même que le bonus de 20% sur la prime moyenne à l'hectare qui est accordée aux agriculteurs à temps plein, montrent bien que l'on vise à favoriser l'agriculteur professionnel. Tout compris, cette mesure devrait permettre de dégager 2,5 millions hectares supplémentaires de surfaces céréalières extensives et favoriser les débuts de 100.000 nouveaux agriculteurs (CASTILLO, 1995). La seconde partie du programme de subvention (approuvée en 1995) concerne des zones spécifiques choisies en fonction de leur sensibilité environnementale particulière et de la nécessité d'y maintenir certaines activités agricoles traditionnelles (4) (CARTE n. 1). Bénéficieront de subventions: les zones proches des parcs nationaux, les zones marécageuses de la liste établie à l'occasion de l'Accord RAMSAR et les 130 et quelques Zones avicoles de protection spéciale (ZEPAS) qui ont été classées "site écologique d'intérêt international". De plus, en raison de leur problématique socio-économique spéciale, aggravée par les restrictions de nature environnementale, un certain nombre de zones

choisies par les administrations autonomes ont fait l'objet d'une liste et bénéficieront de ces subventions. Dans leur ensemble, les programmes par zones couvrent 12,4% de la surface agricole nationale.

On calcule que 93.262 agriculteurs pourraient bénéficier de ces subventions, ce qui, en termes de superficie, représente plus de 2,8 millions d'hectares pour un investissement total de 142 milliards de pesetas (5). La répartition de ces mesures agri-environnementales favorisent la territorialisation des fonds, ainsi que la gestion et la prise d'initiatives des Communautés autonomes. L'objectif commun de ces mesures par zones est de compléter et de diversifier les revenus agraires, dans le but de maintenir la rentabilité des exploitations, tout en y instaurant des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Par ailleurs, le programme tente de proposer une nouvelle orientation des terres agricoles laissées à l'abandon, afin d'éviter que ne s'y accentuent l'érosion et les risques d'incendie. On remarque à l'examen du **tableau 1** que les programmes par zones à caractère rural et écologique marqué, notamment ceux qui ont trait à la protection de la faune avicole, concernent de plus vastes étendues et reçoivent de plus importantes subventions que les programmes purement agricoles associés à des modifications d'usage ou de non usage, qui eux sont plus nombreux. C'est dans les régions de l'intérieur que la protection de la faune domine, en termes de superficie, en raison de l'envergure des programmes consacrés à l'habitat de l'outarde.

Résultats du Programme agri-environnemental

Il est encore trop tôt pour évaluer le programme agri-environnemental; en effet, suite aux divers avatars administratifs et politiques évoqués plus haut, une grande partie n'a pas pu être mise en oeuvre, alors que la période d'application prévue par les normes communautaires touche à sa fin. Seuls deux programmes par zones ont

Tableau 1 Distribution des mesures à appliquer du article 2° du Règlement UE2078/92.

Mesures	Surface (Hec.)	Budget Mll. pts.	N° zones spécifiques (contenus parcs nationales et Zepas)
A. Contrôle intégrité	51,300	2,432.5	4
B. Transformation champs de culture	166,400	4,145.0	8
C. Réduction charge bétail	79,881	4,052.9	6
D1. Protection oiseaux sauvages à regiones du interieur	5,664,841	45,258.0	11
D2. Protection oiseau sauvages terrains humides	313,400	9,840.0	8
D3. Conservation paysage et protection des feus	899,300	12,202.5	16
D4. Combattre contre l'érosion	623,000	16,500.1	8
D5. Mesures environnementales en les Iles Canarias	107,593	5,067.2	7
D6. Epargne eau d'arrose	427,200	14,171.3	1
E. Conservation champs abandonnés	610,150	15,045.0	16
F. Abandon de champs	124,086	14,196.0	15
G. Gestion champs par accès public	57,056	397.0	3
H. Projeté de demonstration	8,450	337.5	
Total	2,799,749	143,645.1	103

Source: Mapa, 1994 et elaboration personnel.

(3) Pour bénéficier d'une aide, il faut également: ne pas brûler les chaumes sur toute l'étendue de l'exploitation; n'employer ni engrais ni produits phytopathologiques sur la surface concernée tout au long de la période de culture; ne pas toucher aux chaumes pendant au moins 5 mois; ne pas dépasser plus de 0,5 UGM de charge bétailière à l'hectare sur la surface non cultivée; travailler peu profondément, et dans le sens des courbes de niveau, pendant l'hiver; respecter un calendrier annuel de type régional: non labourage du terrain et restriction du temps de pâturage. La période minimum de non labourage est fixée à 5 mois.

(4) Décret royal du 21-4-1995, n. 632/1995 et Décret royal 23-6-95, n. 928/1995.

(5) La distribution des investissements assigne 38 milliards de pesetas aux parcs nationaux, 11 milliards aux zones marécageuses de l'Accord RAMSAR; 7 milliards aux ZEPAS et 86 milliards aux zones sensibles sélectionnées par les Communautés autonomes.

été développés depuis 1993: un programme de compensation des revenus suite à la réduction de l'irrigation des zones aquifères 23 et 24 de Castille-La Manche, et le programme des steppes céréalières de Castille-Leon, dans les environs du Parc national des Pics d'Europe en Asturies (depuis 1995) et dans la zone de la noisette en Catalogne (depuis 1996).

Plusieurs causes expliquent que ce programme ait été si imparfaitement mis en pratique:

1. Faible tradition en matière d'implantation de mesures environnementales réglementant les activités agricoles et forte tendance à la protection intégrale des espaces dotés de ressources naturelles, physiques ou environnementales singulières;

2. Manque de coordination et "densité" élevée d'institutions et d'organismes intervenant dans la prise de décisions, tant au niveau européen que national; 3. Scepticisme des pouvoirs publics, des organisations agricoles et des agriculteurs, qui résistent à mettre les mesures en pratique.

Mais, selon les OPA, il est également d'autres causes pratiques à cette implantation réduite: le fait que les subventions ne sont pas exclusivement destinées aux agriculteurs professionnels; la durée excessivement longue de l'engagement à prendre: 5 ans; la rigidité du calendrier de pratiques agricoles; et enfin la concurrence d'autres subventions du PAC, notamment celles accordées pour l'abandon des terres. Plusieurs organisations de gauche ont également signalé que, dans les régions comme la Castille-Leon, la limite de 5 hectares de jachère traditionnelle avantage les moyennes et les grandes exploitations alors que ce sont les petites et moyennes propriétés qui y prédominent. Pour leur part, diverses organisations écologistes comme la CODA (coordination des associations écologistes d'Espagne) préféreraient que l'on accorde des subventions aux "systèmes intégraux de production" plutôt que de consentir des aides ponctuelles en fonction du nombre d'hectares ou de têtes de bétail. S'ils obéissent à des motifs divers, les quatre programmes agri-environnementaux d'ores et déjà entamés ont des fondements socio-économiques et tâchent de résoudre un conflit social. Deux d'entre-eux, le plan des zones aquifères 23 et 24 de Castille-La Manche et celui des abords des Pics d'Europe aux Asturies, sont associés à des parcs nationaux et mettent en jeu les intérêts d'acteurs sociaux divers (agriculteurs ou éleveurs face aux groupes écologistes et à l'administration compétente). Le programme des "Tablas de Damiel", quant à lui, est d'emblée lié à la réglementation des zones sensibles et se propose de contribuer à résoudre le conflit qui, au sujet de l'eau, oppose les agriculteurs et les défenseurs du parc national. Celui des abords du Parc national des Pics d'Europe vise à compenser les revenus des éleveurs que les modifications apportées aux pratiques agricoles ont contraint de réduire leurs troupeaux. Bien qu'il concerne une très petite zone de Catalogne, le

programme de la région de la noisette peut être considéré comme le fruit de conflits économiques et sociaux, la chute de la compétitivité et du prix de la noisette ayant entraîné la mobilisation des syndicats agricoles.

LE CAS DU PROGRAMME DES STEPPES CÉRÉALIÈRES OU DE L'OUTARDE DE CASTILLE-LEON

Il s'agit du programme par zone le plus vaste et le plus proprement axé sur les questions environnementales. Il concerne 512 communes et 1.6 millions d'hectares, pour un budget approuvé de près de 30 milliards de pesetas. Ses objectifs principaux sont les suivants: augmentation de la jachère, réduction des engrais et, par conséquent, diminution de la production agricole; réintroduction de pratiques de production extensive compatibles avec la conservation des écosystèmes et de l'habitat de la faune avicole de la région (CARTE 2).

Agriculture et problèmes environnementaux des steppes céréalières de Castille-Leon

Le programme des steppes concerne essentiellement les plaines céréalières du centre de la communauté de Castille-Leon. Sur ce plateau aux formes douces et à l'écosystème relativement simple vit une faune avicole très nombreuse: canepetières, faucons pèlerins et, surtout, outardes. La région abrite 54% des outardes recensées en Espagne, soit 26% de la population mondiale (PROGRAMA, 1992). Deux sites naturels y revêtent une importance particulière: la région dénommée "Tierra de Campos" et, surtout, les lagunes de Villafila, au nord de la province de Zamora, qui s'étendent sur 2.854 hectares et sont considérées comme le plus important biotope du N.O de l'Espagne pour l'hivernage des oiseaux aquatiques et des outardes (GRANDE, 1982: 50). Dans les steppes céréalières, l'intensification et la mécanisation des travaux agricoles ont donné naissance à trois problèmes environnementaux:

- 1) uniformisation du paysage -disparition des lisières, des bosquets et des talus- et détérioration de l'habitat;
- 2) risque d'intoxication de la faune avicole locale à cause de l'emploi généralisé des herbicides et des insecticides;
- 3) raréfaction des substances nutritives de type nitrogène, le brûlage des chaumes entraînant l'appauvrissement des sols.

En raison de ces activités, on a constaté dès le début des années 80 que la population d'outardes diminuait, les recensements variant de 3.000 à 7.500 sujets. La région accueillant la plus grande concentration d'outardes du monde, on se trouvait donc devant un problème excédant très largement le cadre purement régional, bref devant un problème dont l'envergure et l'impact mettaient en péril la diversité biologique.

Phases du processus d'implantation

Avant sa consolidation définitive, le programme des

Tableau 2 Phases du cours d'implantation du Programme agri-environnemental de steppes en Castilla - Leon (Espagne).

Caracteristiques	Phase pilote	Phase initial	Phase de consolidation
Période	1991-1992	1993-1994	1995-1997
Priorités politiques	Conservation habitat oiseaux sauvages	<ul style="list-style-type: none"> - Conservation habitat - Récuperation paysage traditionnelle - Elever taxe de participation chez agriculteurs - Diffusion des valeurs environnementales 	<ul style="list-style-type: none"> - Conservation habitat - Recuperation paysage traditionnelle - Elever taxe de participation chez agriculteurs jeunes - Diffusion des valeurs environnementales
Espace	2 contrée 307,000 he	512 municipalités 1,672,940 hec 4 espaces spécifiés pour densité outarde	512 municipalités 1,672,940 hec 4 espaces spécifiés pour densité outarde
Mode d'incitation	2 types de contrats. Maintien de pratiques traditionnelles	4 types de contrats 1° et 2° extensification et maintien de pratiques traditionnelles 3° et 4° set aside et biodiversité	4 types de contrats 1° et 2° extensification et maintien de pratiques traditionnelles 3° et 4° set aside et biodiversité
Actors	Administration environnemental Syndicats agraires gauche (+) Associations pour la conservation du nature (+)	Administration environnemental (-) Administration agraire (+) Syndicats agraires (-) Associations ecologistes (-) Agriculteurs (+)	Administration environnemental (-) Administration agraire (+) Syndicats agraires (-) Association secologistes (-) Agriculteurs (+)
Problèmes d'implantation	Sans implantation	Rivalité aides de la PAC (+) Rigidité des contrats (+) Peu abondant rentabilité économique Manquant vulgarisation et information Manquant sensibilité environnemental des agriculteurs	Peu abondant rentabilité économique des contrats Manquant sensibilité environnemental des agriculteurs Manquant vulgarisation et information

Source: elaboration personnel.

steppes est passé par divers stades d'implantation (**tableau 2**) au cours desquels certains acteurs sociaux se sont imposés au détriment d'autres.

1ère phase. Politique de régions sensibles appliquée à une zone de petite envergure

Le programme des steppes céréalières de Castille-Leon est le premier programme environnemental qui a été mis en oeuvre en Espagne. On en trouve le germe dès 1991/1992, avec une tentative de faire classer "zone sensible du point de vue de l'environnement" deux régions pilotes, Villafafila (province de Zamora) et Madrigal-Peñaranda (Salamanque). "Zone sensible du point de vue de l'environnement" est une qualification communautaire conçue pour promouvoir la conservation des zones où la préservation des valeurs naturelles saillantes dépend du maintien de l'agriculture et de l'élevage extensifs traditionnels. Elle n'avait jusqu'ici jamais été accordée en Espagne, où, comme nous le disions plus haut, l'implantation des mesures environnementales a brillé par sa faiblesse, voire par son absence. À cet égard, la proposition concernant les zones de Villafafila et de Madrigal-Peñaranda est la première initiative relative à une zone concrète. À l'origine du processus, on trouve l'Union des petits agriculteurs et paysans de Castille-Leon, une organisation syndicale liée au syndicat socialiste UGT, qui, depuis 1991, promeut cette initiative ⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ Cette organisation a également pris des initiatives similaires dans d'autres communautés autonomes; en Estrémadure notamment, où elle a proposé que trois régions soient classées zones sensibles (Trujillo, Brozas-Membrio et La Serena).

auprès de l'administration autonome et prône un accord de collaboration avec la Société espagnole d'ornithologie (SEO). L'administration autonome choisit ces zones pour y réaliser des projets pilotes en raison de leur richesse en espèces avicoles comme l'outarde, la canepetière et la crécerelle, toutes trois en danger d'extinction dans le reste du monde. Le plan de gestion, conçu en 1992, que se propose de suivre l'administration autonome chargée de l'environnement comprend une série de mesures tendues vers deux objectifs fondamentaux: préserver les oiseaux dont les steppes constituent l'habitat naturel, ou faire en sorte que leur nombre augmente; encourager, à l'aide de primes, les agriculteurs qui s'engagent à poursuivre des pratiques compatibles avec l'environnement et la protection d'oiseaux. Dans ce sens, la proposition initiale de l'administration établit deux niveaux en fonction directe du degré d'engagement pris par l'agriculteur: le montant de la prime varie également en conséquence. Le niveau I comprend: poursuite des activités agricoles traditionnelles et suppression (ou limitation) de l'usage des pesticides et des engrais chimiques. Le niveau II prévoit quant à lui des restrictions quant à l'époque de réalisation de certaines pratiques agricoles particulières dans chaque zone d'étude. Ce plan est réalisé moyennant des contrats assortis de primes de compensation calculées en fonction des revenus que perdent les agriculteurs ou les éleveurs suite l'adoption des mesures agri-environnementales. Ce programme n'a pas débuté en 1992 faute de capitaux et de consensus entre les administrations chargées de sa gestion et de son financement (U.E., État et autonomies). On est par ailleurs en train de l'adapter aux normes européennes établies dans

le Règlement 2078/1992, lequel annule et remplace les articles du Règlement 2328/1991 de l'U.E. relatifs à l'extensification de la production et aux aides consenties aux zones sensibles.

C'est l'administration autonome chargée de l'environnement qui tient les clés de ce processus, au détriment de l'administration agricole, encouragée et soutenue par les organisations agricoles néo-rurales ou de "gauche", surtout les syndicats UPA (d'inspiration socialiste) et COAG (de tendance communiste), avec la collaboration de quelques associations scientifico-conservatrices comme la SEO.

2ème phase: débuts du Programme des steppes céréalières

L'année 1992 même, l'administration autonome chargée de l'environnement soumet aux organisations agricoles un programme par zone conforme au nouveau Règlement U.E. 2078/1992; décision est prise d'y inclure les actions proposées pour le programme pilote Villafafila et Madrigal. Le programme par zone des steppes céréalières (plus connu sous le nom de "protection des outardes") est finalement approuvé par l'U.E. le 22 juillet 1993, suite à la réunion du comité STAR. Ce programme par zones a pour objet de promouvoir les pratiques agricoles compatibles avec la conservation des espèces naturelles et de l'habitat de l'outarde, et ce dans deux types de site: "Tierra de Campos" et "Tierra de Campiñas". Dans chacune de ces zones, on distingue deux sous-zones A et B, délimitées essentiellement par l'indice de fréquentation de la faune et, accessoirement, par d'autres indicateurs climatiques et agro-écologiques. La zone A présente une densité d'outarde élevée, la zone B une densité moyenne (CARTE 2). Ce programme prévoit 4 types de contrat dont voici les caractéristiques: les contrats 1 et 2 -inspirés tous deux des contrats du programme pilote de Villafafila et Madrigal- impliquent l'augmentation et l'amélioration de la surface en jachère, l'amélioration des pâturages, la réduction du taux d'engrais, la création de bosquets et de lisières; le contrat 3 suppose l'abandon de terres de production au profit de l'environnement naturel; et le contrat 4 la conservation de la diversité biologique. Chaque contrat s'applique à des zones délimitées en fonction du nombre d'outardes qui y ont été recensées. Singulièrement, les deux premiers contrats sont gérés par l'administration agricole et les deux seconds par l'administration chargée de l'environnement. C'est la première fois en Espagne qu'une norme émanant de la PAC est appliquée par une administration non agricole.

Outre ses objectifs agro-écologiques, le programme de steppes poursuit également des fins démographiques et sociales, parmi lesquelles l'entretien de la population rurale, une population vieillissante et à l'avenir incertain. Il vise également à modifier les attitudes des jeunes agriculteurs vis-à-vis de l'environnement et c'est donc à eux

que s'adressent de préférence les actions de formation.

3ème phase: problèmes de mise en oeuvre et de consolidation du Programme

Sous la pression des syndicats agricoles (COAG et UPA), une première tranche de subventions est ouverte à candidature en novembre 1993: elle s'adresse aux agriculteurs des terres non irriguées répondant aux critères du programme par zone qui s'engagent à respecter un certain nombre de pratiques agricoles pendant au moins cinq ans. Le délai est porté à 20 ans quand l'agriculteur abandonne certaines terres au profit de la nature. Les quatre types de contrat évoqués plus haut sont maintenus. Ceux dont le contenu est purement environnemental (2) ne peuvent s'appliquer qu'aux zones A; les deux autres, qui impliquent une réorientation agricole, peuvent être souscrits quelle que soit la zone (A ou B).

Au cours de la première année, 275 candidatures, représentant une surface de 24.637 hectares, ont été présentées. Sur ce nombre, 36 candidatures (1.595 hectares) s'inscrivaient dans le cadre des contrats 3 et 4. 224 d'entre elles ont été admises (18.302 hectares). Seuls 34 contrats de type 3 et 4 (620 hectares), contrats que gèrent l'administration de l'environnement, ont été souscrits. Selon l'administration, le programme a été accueilli avec tiédeur en raison, essentiellement, de sa propre complexité, que les OPA régionales avaient d'ailleurs relevée. En outre, les modifications apportées au règlement U.E. 1765/92 (extension de la surface de jachère subventionnée à 50% de la superficie cultivée, et prime plus élevée que celle accordée dans le programme des steppes en cas d'extension de la surface en jachère) ont eu pour effet de décourager sensiblement l'adoption des mesures prévues dans ce programme. Ceci a eu des conséquences immédiates: résiliation de 7,5% des agriculteurs signataires d'un contrat agri-environnemental. Afin d'adapter le programme à la réglementation générale sur les subventions des surfaces, tout en popularisant l'adoption de mesures agri-environnementales parmi les agriculteurs, le programme agri-environnemental des steppes a été modifié en 1994. Les modifications touchaient essentiellement les contrats 1 et 2 et visaient à instaurer une plus grande cohérence avec les nouvelles conditions introduites par les diverses modifications du Règlement 1765/92. L'aspect le plus remarquable en est l'extension de la surface de jachère. Le contrat n° 1 maintenait l'obligation de mettre en jachère au moins 34% de la superficie totale non irriguée de l'exploitation, mais la limite supérieure des jachères restait soumise aux conditions établies par le R. 1765/92 et ses modifications ultérieures. Le contrat n° 2 établissait 24% de jachère par rapport à la superficie totale non irriguée de l'exploitation et, comme le contrat 1, des limites maximales conformes au R. 1765/92. Supprimées du programme agri-environnemental, les primes pour abandon de terres ou augmentation de la jachère étaient désormais touchées dans

le cadre du R. 1765/92. Il s'agissait par là d'accélérer les travaux s'inscrivant dans le cadre du programme, de simplifier les formalités bureaucratiques, de concilier le programme avec les subventions accordées aux cultures herbacées et de le rendre séduisant financièrement parlant (7).

Évaluation et analyse des résultats du Programme des steppes céréalières

On peut soumettre le programme des steppes à trois types d'évaluation: selon les conséquences et les répercussions socio-territoriales, selon l'impact écologique et selon les effets socio-politiques et institutionnels.

A. Conséquences socio-territoriales

Les répercussions socio-territoriales ont été les plus importantes, pour des résultats toutefois bien faibles par rapport aux prévisions initiales. L'Administration autonome avait en effet calculé que 50% de la superficie concernée, soit près de 660.000 hectares, prendraient part au programme. En fait, seuls 4,4% des exploitations (on en prévoyait 40.000), c'est-à-dire 18,3% de la superficie prévue, ont accepté d'y participer. Les causes de cette faible réceptivité obéissent à des problèmes de diffusion et d'adaptation professionnelle et sociale, à la division administrative apparue au cours de l'implantation du programme, à la rigidité des contrats face aux modifications climatiques, ainsi qu'à la concurrence des subventions de l'U.E. Les résultats ont été très disparates en fonction des types de contrats. 1.322 contrats de type 1 et 2 ont été souscrits entre 1993 et 1997 dans 237 communes et pour une surface de 121.000 hectares; les contrats 3 et 4 que gère l'administration chargée de l'environnement se montaient quant à eux au nombre de 248, pour une superficie de 5.250 hectares. On constate donc un très net déséquilibre entre les types de contrat, puisque les contrats 1 et 2, au contenu agricole plus marqué, reçoivent les fa-

veurs de 84,2% des demandeurs (95,5% de la surface) (**tableau 3**). Les causes de cette disparité sont plurielles: dans les contrats 3 et 4, la durée de l'engagement, plus longue, implique le non usage et la non commercialisation des produits pendant 20 ans; ces contrats s'adressent à des parcelles précises et non à des exploitations; le système de sélection est plus rigoureux étant donné que l'administration de l'environnement évalue l'aptitude écologique des parcelles mises au service des objectifs environnementaux du programme. À l'analyse des zones géographiques et des zones établies dans le programme agri-environnemental, on constate que la concentration est plus forte dans les zones A1 et B1 des "Tierra de Campos" que dans celles des "Tierra de Campiñas". Pour cette raison, le programme a donné de meilleurs fruits dans les provinces du Nord (Valladolid, Leon et Palencia) que dans celles du Sud. Cette répartition géographique disparate s'explique par des différences de structure agraire. Dans la "Tierra de Campos" les exploitations sont de grandes et moyennes dimensions, alors que celles de la "Tierra de Campiñas" sont de taille plus réduite. Les syndicats agricoles avaient d'ailleurs signalé que les conditions des contrats agri-environnementaux favorisaient les grandes exploitations eu égard à la surface de jachère et à la zone non cultivée des lisières. Par conséquent, ce sont les grandes exploitations qui ont le plus recours aux contrats agri-environnementaux. Dans le cas des contrats 1 et 2, la taille moyenne des exploitations se situe autour de 92,7 hectares, alors que la moyenne régionale est de 20,5 hectares et que 88% des exploitations régionales couvrent moins de 50 hectares. Selon les responsables de l'administration chargée de l'environnement, il n'y a dans le cas des contrats 3 et 4 aucune relation directe entre la taille des exploitations et le type de contrat. On ne dispose d'aucune donnée quant au type d'agriculteur signataire d'un contrat agri-environnemental, mais il est toutefois possible d'indiquer, grâce à des divers entretiens, qu'il est généralement âgé, de plus de 65 ans parfois, et que sa succession est très rarement assurée. Il s'agit en outre très souvent d'agriculteurs ne résidant pas dans la commune où se trouve leur exploitation. On peut donc

(7) Voir Vallín, J. (1995): "Commentaires sur le nouvel agencement du programme des steppes céréalières". Agricultura Familiar, n° 69, oct-déc., p. 21.

Tableau 3 Distribution spatiale des types de contrats du Programme agri-environnemental de steppes en Castilla-Leon, Espagne.

Type contrat	C.1		C.1		C.2		C.2		C.3		C.3		C.4		C.4	
Province	N.	%	Hec.	Surface moyenne (Hec.)	N.	%	Hec.	Surface moyenne (Hec.)	N.	%	Hec.	Surface moyenne (Hec.)	N.	%	Hec.	Surface moyenne (Hec.)
Avila	6	0.6	1,172.5	195.4	3	99	443.7	147.9	0				89	70.1	2,347.7	26.4
Burgos	0				5	1.5	440.5	88.1	0				0			
León	407	41.5	30,900.0	75.9	236	69.2	21,242.6	90.0	85	70.2	1,521.5	17.9	2	1.6	46.9	23.4
Palencia	65	6.6	8,169.9	125.7	46	13.5	5,899.3	128.2	2	1.6	7.8	3.9	0			
Salamanca	3	0.3	348.3	116.1	0				0				2	1.6	65.8	32.9
Segovia	0				3	0.9	312.8	104.3	0				0			
Valladolid	328	33.4	31,359.5	95.6	22	6.4	2,909.7	132.3	30	24.8	389.3	13.0	10	7.9	165.9	16.6
Zamora	172	17.5	14,649.5	85.2	26	7.6	1,902.5	73.2	4	3.3	46.2	3.3	24	18.9	659.3	27.5
total	981	100	86,599.8	88.3	341	100	3,351.2	97.2	121	100	1,671.4	13.8	127	100	3,579.1	28.2

Source: Elaboration personnel. Dirección General de Estructuras Agrarias.

dire qu'à cet égard la norme agri-environnementale a favorisé les agriculteurs non professionnels.

B. Répercussions écologiques

Elles sont réduites en raison de l'accueil très réservé qu'a reçu le programme. Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne la présence et la reproduction des oiseaux, on estime que le programme a permis d'améliorer les conditions de l'habitat en brisant la structure homogène du paysage; les espèces avicoles disposent désormais d'une mosaïque d'habitats idéale où elles trouvent aliments et refuge durant les périodes critiques, d'autant que les récoltes sont désormais effectuées plus tard qu'elles ne l'étaient jusqu'ici dans cette région.

C. Répercussions socio-politiques et institutionnelles

Le programme des steppes peut être considéré comme une grande première puisque l'initiative de Castille-Leon a vu le jour avant la norme nationale. À cet égard, il est en Espagne un exemple de décentralisation administrative en matière d'environnement et d'agriculture. Par ailleurs, la gestion partagée du programme agri-environnemental entre l'administration chargée de l'environnement et l'administration agricole donne naissance à de nouvelles compétences en matière de gestion du "territoire et des politiques agricoles": le corps d'agronomes et d'agents de l'administration agricole voit son champ habituel de compétences quelque peu déplacé, et la prise de décision autour de l'implantation du PAC s'ouvre à d'autres intervenants.

CONCLUSION

Que la détérioration de l'environnement rural n'ait pas été perçue par l'ensemble de la société et n'ait été englobée dans ce que l'on appelle la "question de l'environnement" qu'au début des années quatre-vingt, tout cela est indéniable. On ne saurait cependant envisager isolément l'inquiétude que suscite notre environnement rural; il nous faut la replacer dans le cadre des procès de changement qui agitent le milieu agricole espagnol: reconversion progressive de la population rurale, hausse du niveau de vie général des agriculteurs, augmentation des résidences secondaires, intensification des activités de tourisme rural et de loisir en plein air et enfin désintérêt croissant pour la sécurité alimentaire. Ceci porte à penser que la protection de l'environnement rural espagnol a été conçue non pas autour d'une problématique environnementale (même si celle-ci existe) mais plutôt en fonction des facteurs d'attraction et des possibilités qu'offrent les zones concernées eu égard à des activités de loisir difficilement réalisables en milieu urbain. Le procès d'implantation de mesures d'ordre environnemental a mis en évidence les réticences et les difficultés que soulève l'introduction de réglementations restreignant la production agricole. Comparativement à d'autres mesures d'accom-

pagnement, le programme agri-environnemental a été retardé à plusieurs reprises au cours de sa gestation, il s'est limité à transposer quelques normes communautaires et on a constaté d'emblée qu'il ne pourrait être efficace qu'associé à un changement de la mentalité productiviste des agriculteurs. D'autre part, il n'a pas bénéficié de la pression sociale nécessaire, la campagne étant perçue positivement en terme d'environnement. Les activités en milieu rural ont donc porté plus largement sur les espaces naturels, dont la nécessaire conservation est mieux ancrée dans la conscience populaire. Par conséquent, les programmes par zone d'ores et déjà entamés tentent de répondre aux conflits sociaux suscités par l'utilisation des ressources, tout en réglant un certain nombre de problèmes ambiants. C'est sans doute le programme des steppes céréalières qui a provoqué le moins de remous sociaux, mais les résultats en ont été minces. Son envergure potentielle et les prévisions de l'administration permettaient d'espérer mieux, mais des problèmes bureaucratiques, communicationnels et psychologiques, ainsi qu'une rentabilité moindre par rapport à d'autres subventions du PAC, l'ont empêché. Quoi qu'il en soit, un niveau d'acceptation aussi bas ne peut qu'avoir des conséquences sur les objectifs environnementaux et permet de douter de l'efficacité de mesures de réglementation dépendant uniquement de la décision des professionnels du secteur. ●

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BALDOCK, D.; LOWE, P., 1996, The Development of European agri-environment policy, pp. 8-25, en Whitby, M. (ed.): The european environment and CAP reform. Policies and prospects for conservation. Walingford, CAB International.
- BULLER, H.J., 1992, Agricultural change and the environment in Western Europe, pp. 68-88, en HOGGART, K. (ed.), Agricultural change, environment and economy. Essais in honour of W.B. Morgan. Londres, Mansell.
- CASTILLO, J., 1995, La agricultura y la conservación del medio natural: un programa de futuro, EL BOLETIN, 28, 18-24.
- DEVERRE, Ch., 1995, Social implications of agro-environmental policy in France and Europe. SOCIOLOGIA RURALIS, vol. XXXV, n° 2, 227-247.
- GARRIDO, F.; MOYANO, E., 1996, Spain, pp.86-104, en WHITBY, M. (ed.): The european environment and CAP reform. Policies and prospects for conservation. Walingford, CAB International.
- GRANDE, R., 1982, La ecología de Castilla y León. Valladolid, Ambito, 115 PP.
- HOGGART, K.; BULLER, H.; BLACK, R., 1995: Rural Europe. Identity and change. Arnold, London, 319 pp.
- LOWE, P.; WARD, N., 1994, Agricultura y medio ambiente: temario sociológico, AGRICULTURA Y SOCIEDAD, 71, 257-270.
- PROGRAMA de zona de aplicación del Reglamento 2078/92 en las Estepas Cerealistas de Castilla y León. Valladolid, Junta de Castilla y León, 1992, mec.
- REGINA SEGURA, A., 1996, Reflexiones sobre el Reglamento Agroambiental europeo y el programa nacional español, QUERCUS, 125, 46-48.
- SECRETARIA GENERAL DE ESTRUCTURAS AGRARIAS, 1994, Programas de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, Madrid, MAPA, (mimeo) 3 vols.
- WILSON, G.A., 1995, German agri-environmental schemes -II. The MEKA programme in Baden-Württemberg, JOURNAL OF RURAL STUDIES, 11- 2, 149-159.