



L'AGRIENVIRONNEMENT : UN OUTIL D'EXPÉRIMENTATION SOCIALE ? QUEL SENS DONNER AUX MAE ?

Monique Barrue-Pastor

► To cite this version:

Monique Barrue-Pastor. L'AGRIENVIRONNEMENT : UN OUTIL D'EXPÉRIMENTATION SOCIALE ? QUEL SENS DONNER AUX MAE ? . [Rapport de recherche] Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. 1997, 26 p. halshs-01276814

HAL Id: halshs-01276814

<https://shs.hal.science/halshs-01276814>

Submitted on 20 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'AGRIENVIRONNEMENT : UN OUTIL D'EXPÉRIMENTATION SOCIALE ? QUEL SENS DONNER AUX MAE ?¹

Enjeux et impacts de l'agri-environnement Multifonctions de l'agriculture et multi-usages de l'espace rural

Monique BARRUÉ-PASTOR

Mots-clé : Agriculture, environnement, PAC, mesures agri-envorinnementales, Politique agricole, espace rural, territoire, société, paysage, exploitation agricole.

Résumé : Synthèse du « suivi-évaluation (Sociologique, territorial et paysager) de l'application des « mesures agri-environnementales » de la Politique Agricole commune en Midi-Pyrénées (1990 à 1996). La question du sens à donner à ces mesures est posée ainsi que la diversité de ses impacts sur l'agriculture et les espaces ruraux.

Etude financée par le Ministère de l'Agriculture, confiée au laboratoire CIMA CNRS/UTM sous la direction de Monique Barrué-Pastor, par l'intermédiaire de la DRAF (Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt).

Rapport de fin d'étude de 130 pages et PowerPoint présenté lors du colloque de restitution en 1997.

Rapport non publié.

L'analyse du sens à donner à l'agri-environnement demeure encore une question qui ne se résoudra correctement que lorsque la dernière version des mesures agri-environnementales aura été réellement investie, tant au niveau national qu'au niveau des multiples terrains qui font l'objet d'investigations approfondies. C'est à partir de la multiplicité d'études de cas disponibles, notamment dans les zones en "déprise agricole" qu'un certain nombre d'éléments de réflexion de portée générale peuvent être avancés, sous la forme d'hypothèses plus ou moins bien définies, mais qui toutes s'enracinent dans des conjectures locales riches en spécificités, nuances et contradictions.

L'analyse du sens à donner à l'agri-environnement s'enracine dans les conditions de son émergence, dans l'évolution des logiques d'action, dans la dynamique des rapports entre

¹ Rapport de recherche : BARRUÉ-PASTOR M., (Dir.), 1997, *Suivi-évaluation sociologique, territorial et paysager. Mesures agri-environnementales en Midi-Pyrénées*. Rapport pour le Ministère de l'agriculture - DRAF, Toulouse, 130 p. Bilan synthétique + Powerpoint colloque de présentation.

l'économique, le social et le territorial (qui ne peut le limiter aux interactions entre l'agriculture et l'aménagement du territoire) dans l'évolution du débat social sur l'agriculture, l'environnement et les perspectives de développement à long terme, où se mêlent des questions éthiques et philosophiques et des options de rationalité immédiate et sectorielle.

Trois remarques préalables méritent d'être soulignées :

Premièrement, la rapidité d'évolution des processus en oeuvre, qui concernent autant les positions de la profession agricole et des organisations professionnelles agricoles ; les types de territoires concernés (des parcs naturels aux zones agricoles ordinaires) ; les types d'agriculteurs et d'agricultures (des dits "marginaux" aux tenants du modèle productiviste, y compris les céréaliers) ; les procédures et les niveaux de décision (de la procédure nationale autour du CTNAE à la procédure régionale avec le CRAE ; les rapports interinstitutionnels et les acteurs des négociations.

Deuxièmement, la diversité des sens que peuvent prendre les mesures AE, révélée dans la multiplicité de ses réalités et de ses nuances, qui dépassent la diversité en termes simples de configurations locales.

Troisièmement la complexité des évaluations selon les niveaux auxquels on se situe.

Depuis le moment où nous avons construit notre projet de recherche (début 1992) les événements, les procédures, les prises de positions se sont multipliés et ont évolué à une rapidité telle que les processus de la recherche ont dû faire l'objet d'une ré-évaluation permanente au niveau des problématiques et des méthodes ; c'est pourquoi il n'est pas inutile de rappeler la diversité des points forts qui ont jalonné le parcours des réflexions en relation avec le débat social et qui constituent autant de questions à intégrer dans l'analyse et dans la structuration des hypothèses.

Cette contribution est structurée en trois parties :

La première traite des conditions d'émergence de l'agri-environnement et de son inscription dans le débat social. La deuxième s'interroge sur le sens à donner à l'agri-environnement dans un processus de diversification des fonctions de l'agriculture et de l'espace rural. La troisième tente une relecture des études de cas d'application de l'article 19 en Midi-Pyrénées, pour évaluer l'originalité des négociations interinstitutionnelles et multi-partenariales autour de l'articulation entre agriculture et environnement ; a-t-il donné matière à une expérimentation sociale.

I - AGRI-ENVIRONNEMENT ET DÉBAT SOCIAL

Les conditions d'émergence de l'agri-environnement nécessitent pour être analysées d'être resituées dans le débat social. Qu'est ce qui émane de l'agriculture, des dynamiques rurales et de la société globale ? De nombreux points forts peuvent être relevés.

Au départ un constat général, "la demande sociale d'environnement est forte" ... nous entendons par là : tout à la fois protection des ressources naturelles, la qualité du cadre de vie

et l'entretien des paysages. Cette demande fait figure de commande adressée en priorité au milieu agricole par un syllogisme² qui semble incontournable, précisément au moment où l'agriculture, vient d'être réformée au niveau Européen, est en attente de perspectives nouvelles (du moins pour une bonne part des agriculteurs). D'aucuns s'accordent à reconnaître que le "contrat" entre la société et son agriculture, qui a assuré la sécurité alimentaire des Français, et contribué grandement à l'amélioration du commerce extérieur, ce contrat implicite doit être renouvelé par l'adaptation de l'agriculture à la gestion des espaces ruraux, étant entendu que ces nouvelles missions doivent constituer un nouveau marché, selon des conditions qui restent à préciser. Ce qui signifie, au minimum une définition de l'offre et de la demande et un niveau de crise en correspondance. Or la définition de l'offre est tout aussi complexe que celle de la demande, avant même penser pouvoir situer le lieu de l'échange, si tant est qu'il soit totalement monnayable.

Cette demande correspond à l'émergence d'une manière globale de nouveaux modes de consommation qui concernent autant les produits de qualité (labels, produits "bio"...) que les demandes de services en milieu rural, de paysages de qualité, d'espaces entretenus et ouverts au public, d'accueil. La qualité des produits et la qualité des paysages deviennent les deux mamelles de l'agriculture de demain. Une agriculture replacée au centre du fonctionnement social, qui devient l'un des facteurs essentiels de la qualité du mode de vie et du cadre de vie.

C'est très exactement la problématique de l'article 19 en Haute-Garonne où l'entretien des paysages et la production agricole de qualité s'inter-développent.

Autre point fort du débat social, "le devenir du monde rural". Il correspond au questionnement actuel sur l'aménagement du territoire, au souci d'assurer le développement des régions en évitant les déséquilibres liés à l'urbanisation excessive de certaines parties du territoire et à l'abandon d'autres. Les problèmes de l'avenir des paysages et de la concentration des productions dans certaines zones tandis que d'autres se "désertifient" constituent l'actualité du débat social tant au niveau national que local. Les élus locaux de Midi-Pyrénées sont tous très sensibles à ces questions dans une région restée très agricole, mais où les effets de "l'exode rural" et de l'abandon des terres agricoles est un véritable traumatisme collectif. La friche, la fermeture et l'enfermement demeurent les trois mots-clés des discours tenus sur la question dans les milieux agricoles et politiques qui sont restés en étroite interrelation.

Rien d'étonnant dans ces conditions, qu'un autre point fort ne soit centré sur les dangers de la réforme de la PAC. L'extrême diversité de l'agriculture en Midi-Pyrénées, en fait un terrain expérimental, du caractère exacerbé que peut y prendre le cumul des secteurs et des profils d'agriculteurs en difficultés. La réforme de la PAC, c'est avant tout, deux objectifs

² Les ateliers d'automne du CREP (Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective) qui ont eu lieu en Octobre 1994 à Metz sur le thème "Agriculture-Nature-Environnement" viennent encore une fois de le confirmer.

traumatisants, la diminution de la production et la diminution des actifs agricoles. La réduction des impacts négatifs des activités agricoles sur l'environnement, partout affirmée avec force, rassure tout le monde, les uns parce qu'ils y croient, les autres parce qu'ils veulent leur faire plaisir. C'est une manière comme une autre "d'amuser la galerie" pour la plupart des acteurs et gestionnaires de l'activité agricole, même si l'idée fait son chemin et s'alimente d'une multiplicité d'actes limités mais très concrets qui vont dans ce sens (limités et localisés, cela ne veut pas dire pour autant marginaux et secondaires). Le dernier point fort reste le niveau élevé de chômage qui commence à toucher toutes les catégories professionnelles et tous les territoires. Dans ce contexte, tout faire pour permettre aux agriculteurs de rester sur place est un objectif collectif "minimal" qui ne peut avoir que des avantages.

II - MULTIFONCTIONS DE L'AGRICULTURE ET MULTI-USAGES DE L'ESPACE RURAL

L'agri-environnement : une chance pour l'agriculture ?

Midi-Pyrénées n'échappe pas à la tendance nationale, d'autant moins qu'elle est le berceau de nombreux responsables politiques et syndicaux (qu'il s'agisse des ministères de l'Agriculture ou de la FNSEA).

Après une phase de rejet massif de la profession agricole nourrie par l'hostilité des promoteurs du modèle productiviste, la multiplication récente (mais tout aussi marqué) des mesures agri-environnementales mérite que l'on y regarde de plus près. L'intégration de la lutte contre la "déprise" agricole dans les mesures agri-environnementales est une innovation française qui a sans nul doute facilité son acceptation par la profession en quête de moyens pour limiter les effets pervers de la politique agricole. Par ailleurs, les limites de l'image monolithique de l'agriculture sont atteintes depuis longtemps. Les analyses sur la diversité des agriculteurs et des agricultures ont fait mouche..., il faut pouvoir non seulement justifier d'une certaine diversité d'agriculteurs et d'agricultures mais de la redéfinir dans ses fonctions et ses rapports au territoire.

La profession est encore irritée par l'image de l'agriculteur pollueur qui s'est dégagée de la campagne de lutte contre les taux de nitrates abusifs et la sensibilisation globale sur la protection des eaux. Un mouvement de responsabilisation des agriculteurs face à l'environnement est enclenché, notamment sur l'emploi des engrais et des pesticides. Dans ce contexte, la dimension "agri-environnementale" de l'environnement apparaît beaucoup plus accessible et acceptable..., elle devient même, perçue assez vite comme un moyen de promotion de l'agriculture ; de la qualité de ses savoir-faire, de ses produits... L'agriculture est en mal de mission légitime. Ce n'est sans doute pas un hasard si en septembre 1992, ont eu lieu les premières assises de l'association Aveyronnaise "Sol et civilisation" à Paris. Raymond Lacombe, (un enfant du pays) ancien président de la FNSEA en est son promoteur.

L'agriculture y est présentée comme un bastion contre la dislocation de la société et de son rapport avec la terre et le territoire. On y déplore qu'il y ait les zones productives et les zones récréatives..., et entre les deux des terrains vagues, où viendront s'empiler les déchets. On y déplore que la logique productive soit exclusive et soumise intégralement aux lois du marché ; profit et rentabilité produisent de l'exclusion : c'est l'élimination des plus faibles et la production d'espaces marginaux ; le danger est que les communautés villageoises en fasse partie ; il s'agit de refuser ce "prix à payer pour marcher vers la modernisation".

Voilà en quelques mots, résumés les objectifs de la dernière croisade agricole, par ailleurs très structurée sur le plan philosophique.

Ses principes reposent sur l'édification d'une "organisation sociale durable", recentrée sur les valeurs qui sont encore contenues dans la société rurale et qui sont issues de la civilisation agraire". Au centre de ce système de valeurs un bien collectif précieux, la "nature-terre", qui est le seul "héritage commun" qu'il serait criminel de laisser dépérir. "La nature n'est qu'une terre cultivée pour l'homme" ; et parmi les hommes, ce sont les agriculteurs qui ont construit leur mission sociale et le fondement de leur métier sur ce rapport à la terre et donc à la nature. La civilisation urbaine ne peut pas se passer de la civilisation agraire au risque de se détruire elle-même dans une dérive où elle risque de perdre son réservoir de valeurs et ses poumons ; son espace de respiration indispensable. "L'agriculture, ça sert à défricher les voies du futur. Rompre avec le passéisme de l'ordre éternel des champs, c'est construire une vision nouvelle des rapports entre l'homme et la nature, où l'économie serait au service des hommes. C'est ainsi que se définit le "Nouvel humanisme agricole"³.

C'est avec des arguments à peine modifiés que ses promoteurs ont ouvert la campagne de promotion de l'agri-environnement au même moment. Maintenir les paysans, c'est maintenir une bonne gestion de l'espace ; à la légitimité nourricière vient se substituer cette nouvelle vocation qui suppose qu'une nouvelle éthique professionnelle soit constituée. C'est aussi un moyen pour la profession agricole de reconstruire une certaine cohésion et de réintégrer les marginalisés du modèle dominant.

Accepter l'agri-environnement, c'est un moyen de relancer la cogestion entre l'état et la profession agricole. Une cogestion qui ne pouvait plus se justifier autour de la petite élite du modèle productiviste. L'agri-environnement permet à la profession agricole d'étendre ses compétences et son pouvoir en élargissant ses fonctions de production à un rôle de gestionnaire du monde rural. La légitimité politique que lui avait donné sa fonction nourricière ne suffisait pas à assurer son pouvoir dans les collectivités locales rurales où les agriculteurs étaient devenus minoritaires en nombre (d'habitants, d'électeurs et d'actifs) bien qu'étant propriétaires et principaux utilisateurs de la grande majorité du territoire. La logique du modèle productiviste les a fragilisés en les réduisant considérablement en nombre et en les

³ Raymond Lacombe. Discours introductif ; Assises de l'association "Sol et Civilisation" - Paris, Septembre 1992.

divisant sous la pression d'une très forte hétérogénéité. Leur pratique hégémonique du pouvoir était en difficulté dans bon nombre de communes rurales... Leur fonction de gestionnaire de l'espace rural et des paysages les replace au coeur du débat politique au niveau local.

Les problématiques environnementales centrées sur les grands éléments (eau, air, sol) du "global change" qui ont envahi l'ensemble du débat social, ont fini par rejaillir sur l'agriculture. Une volonté technique de s'orienter vers des formules non polluantes et soucieuses de la reproductibilité des ressources se dessine à la condition qu'il y ait compensation de revenus. Après une première phase dominée par la question de la gestion des eaux, les enjeux et les prises de position du débat social au niveau national ont rapidement glissé sur la gestion des paysages-ressources dans les zones où l'agriculture est en voie de disparition et où le tourisme s'est fortement implanté. Au niveau économique et politique global (au niveau national comme au niveau local, la position des élus l'atteste) ; il s'agit avant tout de maintenir ce qui est le nerf du tourisme : des paysages vivants, et pour cela, il faut un minimum d'activité agricole. Pour la profession agricole, il s'agit d'une redéfinition de ses fonctions et de son rapport au paysage sans perdre pour autant son statut de producteur de produits agricoles.

C'est ainsi que les intérêts du développement rural, centré aujourd'hui sur le tourisme, ont rejoint ceux de l'agriculture : la nécessité de maintenir partout une activité agricole minimale. C'est l'apologie du rapport "Pays-Paysan-Paysage"⁴ : l'embroussaillage est défini comme un problème d'environnement.

L'agri-environnement est devenu très vite un moyen de rémunérer des pratiques qui entretiennent les paysages, à la condition que les agriculteurs ne soient pas de simples prestataires de services en tant que jardiniers de la nature ; ce que la profession agricole refuse massivement et ce qui a bloqué l'application de l'article 19. En Midi-Pyrénées, d'ailleurs, il n'a été introduit qu'à partir du moment où la problématique "déprise" a été intégrée à la procédure. La condition "sine qua non" est que les agriculteurs soient valorisés (et rémunérés) sur le plan de la reconnaissance de leurs savoir-faire sans perdre leur identité de producteurs. L'idéal dans cette logique étant qu'il y ait une rémunération des pratiques soucieuses de l'environnement (et des paysages) et création de plus-value pour leur production par l'association qualité des produits-qualité des paysages. (C'est le cas en Haute-Garonne et dans le Gers).

L'argument environnemental agit comme un double moteur de légitimation de l'agriculture, en amont en identifiant le problème et en créant une relation consensuelle avec

⁴ N'a rien à voir avec les auteurs d'une étude célèbre et au demeurant de très bonne qualité qui porte ce titre. Collectif (J.P. DEFFONTAINES et al. : "Pays, Paysans, Paysages dans les Vosges du Sud" - groupe de recherches INRA-ENSSAA - Paris - 1977

la pratique agricole, en aval pour justifier de la définition de nouvelles fonctions de l'agriculture et en ajoutant de l'image de marque à ses produits.

L'argument environnemental se vend bien. Il agit en tant qu'argument de compensation par rapport aux agricultures et aux agriculteurs défavorisés par la PAC, et en tant qu'argument de promotion de cette même agriculture revalorisée dans des fonctions de préservation de la qualité du cadre de vie et des paysages et dans ses fonctions de production de qualité. C'est ainsi que les premières applications de l'article 19 en Midi-Pyrénées ont été faites dans les zones de Montagne (Ariège en 1991 puis Hautes-Pyrénées en 1992 et Haute-Garonne en 1993) avant de s'étendre aux zones de piémont et de côteaux (Gers en 1994).

Agri-environnement, réforme de la PAC et modernisation agricole

Quatre années après la première application de l'article 19 de la réforme des structures et 18 mois après les débats autour de l'application des mesures agri-environnementales, il est dans doute trop tôt pour arrêter une analyse définitive du sens qu'il peut prendre, mais les éléments sont suffisants pour esquisser une analyse du rôle que joue l'agri-environnement dans la dynamique la politique agricole. La réforme de la PAC est lancée, le débat est vif au sein de la profession agricole, les comportements s'hétérogénéisent et évoluent sans cesse... comment l'agri-environnement est-il perçu et utilisé par les agriculteurs ? Comment est-il intégré dans le processus de développement de l'agriculture ; comment et en quoi est-il un marqueur dans la dynamique des relations entre agriculture et développement ?

La pratique des aides directes pour réduire les écarts de revenus devient un "droit à primes" qui s'institutionnalise (en compensation de la baisse des prix garantis). En instaurant ce droit à prime à côté du "droit à produire"⁵ (qu'elle maintient là où il existait : vin, betterave, lait), la réforme développe la gestion administrative de l'agriculture, notamment au niveau départemental. Les mesures d'accompagnement ne font que renforcer ce processus.

Cette réforme a accéléré la crise professionnelle qui est reconnue par les dirigeants agricoles depuis le début des années 1990. Les organisations professionnelles cherchent ouvertement depuis l'été 1992 à s'inscrire dans la gestion locale ; notamment en affichant la volonté de contribuer à la "gestion des territoires, patrimoine des biens publics naturels".

La réforme de la PAC reste ancrée dans la logique du productivisme mais essaie de freiner les déséquilibres actuels entre territoires notamment en zone d'élevage extensif. Entre la qualité de l'eau et la conservation de la biodiversité..., l'intérêt porté à l'entretien des "paysages", oscille entre la préservation au titre de patrimoine naturel et/ou culturel et la valorisation marchande. Quoi qu'il en soit ils sont érigés en vecteurs essentiels du

⁵ ALLAIRE (G) - 1993 - "Le modèle de développement agricole des années 1960 confronté aux logiques marchandes" - INRA - Toulouse.

développement du tourisme rural à venir (50 milliards de chiffre d'affaire aujourd'hui), quand ce n'est pas un outil du développement régional.

La naissance d' »Agri-Environnementeurs »?

La seule question qui demeure est celle de savoir si les agriculteurs (et lesquels) et la profession agricole sont prêts à accepter des impératifs environnementaux territorialisés et selon quelles modalités d'articulation avec des objectifs agricoles sectoriels. Jusqu'où et à quel prix vont-ils intégrer cette demande sociale si elle devient une commande ?

En l'état actuel de la réforme, deux remarques essentielles peuvent être formulées.

La première est que l'attribution de subventions donne un droit de regard de la société (collectivité nationale et européenne) sur les pratiques concrètes des agriculteurs subventionnés. C'est une sorte de contrôle social direct qu'on essaye d'instaurer sur ceux qui se sont jusqu'ici considérés comme "leur propre patrons et seul maître à bord". Cette assise identitaire pourrait bien être bousculée...

La deuxième est que la démarche contractuelle instaure une procédure de rémunération à l'acte. Non seulement elle renforce le contrôle social, mais elle essaie de l'infléchir vers une autre logique. En instaurant la pratique ouverte du contrat sur le terrain explicite de l'adaptation de l'agriculture à la gestion des espaces ruraux, on peut considérer qu'il y a tentative de renouveler le contrat implicite qui liait l'agriculture à la société et qui était basé sur la sécurité alimentaire.

Après avoir défendu le statut unique de producteur de biens alimentaires et rejeté en conséquence "l'idée d'agriculteurs jardiniers de la nature" la profession agricole a préféré s'inscrire en partenaire dans le débat sur l'aménagement du territoire et le développement local ; c'est à ce titre qu'elle a accepté d'investir "l'agri-environnement" à partir de 1992. Les propos alarmistes sur la "déprise" et la dislocation du "monde rural"⁶ sont venus alimenter les préoccupations liées à la protection de l'environnement développées par ailleurs. Jouant des ambiguïtés qui entourent cette notion d'environnement il y a eu glissement orchestré par la profession agricole vers la gestion des espaces ruraux notamment des paysages. Ce faisant il y a articulation entre l'application des mesures agri-environnementales et les procédures d'aménagement et de développement de l'espace rural. En participant aux processus de réappropriation des territoires, les agriculteurs participent à la définition des modalités de sa mise en valeur. Ce qui les met en droit de revendiquer qu'il y ait un rapport avec cette nouvelle mission de l'agriculture (redéfinie en tant que gestionnaire de l'espace rural) et la constitution d'un nouveau marché.

⁶ BARRUÉ-PASTOR (M.) : "De la friche à l'agri-environnement : diversité des discours et des enjeux. Actes du colloque "l'espace rural, son paysage et sa société dans la durée". Association Patrimoine, Art et Culture; Rodez - 22 et 23 octobre 1993.

La profession agricole semble s'être par ailleurs emparée de l'Agri-Environnement pour mieux le localiser dans les zones défavorisées (où dans les zones à production défavorisée) où il vient renforcer les "mesures compensatoires" et limiter les pertes de revenu. Et pour éviter que son application (sous une forme plus "environnementaliste") ne concerne l'agriculture de production performante. Cette remarque de portée nationale est restée vraie pendant l'article 19. Avec les mesures agri-environnementales, la profession cherche à éviter à tout prix l'installation de contraintes environnementales permanentes, susceptibles d'être appliquées sur tout le territoire national.

L'agri-environnement pourrait être une tentative de jouer sur les deux tableaux en même temps : les politiques sectorielles et les politiques territoriales. Mais aussi sur les deux niveaux en même temps et d'éviter qu'il n'y ait un éclatement de la profession (en crise ouverte depuis 1990) : entre les prises de position de la profession agricole au niveau national (productiviste et sectorielle) et les pratiques individuelles au niveau local (où s'expriment de fortes spécificités en termes de projets, d'innovation, de partenariat...). Ce n'est pas en termes d'opposition et de clivage qu'il semble falloir raisonner ces positions (comme certains ont déjà été tentés de la faire), ni en termes de double-discours..., mais plutôt en tant que manière de gérer la diversité, par une profession agricole qui ne peut plus se reconnaître tout entière dans un propos unanimiste. Dans ces conditions-là, la pluralité des formes d'agriculteurs et d'agricultures, conséquence directe de la politique agricole menée depuis des décennies et reconduite sous sa forme productiviste dans le noyau dur de la réforme de la PAC, va peut-être trouver une nouvelle source de légitimation avec l'agri-environnement.

L'agri-environnement se présenterait alors comme un moyen d'opérer une extension des compromis institutionnalisés et d'opérer une nouvelle différenciation des ressources et des statuts des exploitants. Cette analyse s'accorde avec la trajectoire de l'article 19, qui est passé du statut d'outil marginal d'une politique structurelle ("ensemble d'actions publiques visant à modifier les structures de production d'un secteur pour les adapter à leur environnement économique") à un "outil d'accompagnement" (qui pourrait bien devenir majeur pour certains agriculteurs) de la politique agricole sectorielle avec les mesures agri-environnementales. Dans le passage de l'un à l'autre, se joue pour la profession agricole, une capacité à préserver une cohésion minimale dans un tissu professionnel complètement éclaté en revendiquant un double contrat social pour l'agriculture : un contrat de production (nourricier) et un contrat de gestion des espaces ruraux ce qui lui permet au niveau interne de construire un lien entre les "agriculteurs productivistes" et les "entrepreneurs ruraux". Pour les organisations professionnelles agricoles (autrement dit, les organisations sous responsabilité de la profession agricole) qui ont géré la politique des structures agricoles, se joue leur capacité à maintenir leur statut de gestionnaire dans les procédures locales, agri-environnementales (c'est ce que nous développerons dans les chapitres suivants).

Agri-environnement et multi-fonctions de l'agriculture

L'agri-environnement pourrait être un facteur de recomposition de l'identité professionnelle. L'agri-environnement s'inscrit dans un mouvement de recomposition du professionnalisme agricole qui était bien antérieur ; mais dire qu'il donne naissance à une nouvelle forme d'agriculture dite "multifonctionnelle" est un peu prématuré. Pourtant, les différentes fonctions qui composent son identité et les logiques qui s'y réfèrent sont en train de changer de sens. La logique civique, qui se traduisait dans l'objectif nourricier se transforme et devoir de protection (cf. risques). La logique domestique passe d'une volonté de reproduire et transmettre un patrimoine familial à la défense d'un patrimoine commun (de l'humanité, conférer le développement durable) et d'un bien collectif (les paysages). La logique sociétale basée sur le sentiment d'appartenir à une terre et à un clan devient une contribution à la vie d'un pays et au projet de développement local. La logique marchande basée sur l'objectif de produire toujours plus, pour vendre toujours plus, se transforme et se reporte sur d'autres éléments de structure : la terre devient paysage... et la diversification s'oriente vers des tâches nouvelles. La logique technique qui a permis d'intensifier et d'accroître la productivité a prouvé ses limites ; elle doit s'accompagner ou laisser place à des méthodes plus extensives et plus soucieuses de l'environnement. L'exploitant agricole s'est depuis plusieurs années déjà, rapproché des consommateurs, faisant ainsi émerger une nouvelle perception de sa production (et de sa qualité). Les agriculteurs ont eu l'occasion au cours de ces dix dernières années notamment de multiplier les apprentissages au niveau individuel et au niveau collectif. Au niveau individuel, nous soulignerons entre autres les expériences liées à la pluriactivité, la diversification des systèmes de production agricoles, la vente directe, la transformation des produits, l'intégration d'activités non agricoles sur l'exploitation (tourisme vert, gîte, table d'hôte, camping...). Au niveau collectif, l'extension des coopératives en maillon de filière, la structuration de réseaux de vente directe de produits "typés", la transformation des CUMA agricoles en CUMA rurales et communales..., sont autant d'apprentissages de nouvelles fonctions. Au total il y a eu extension des qualités professionnelles : non seulement de la maîtrise technique (les agriculteurs sont devenus des techniciens relativement spécialisés) mais de leurs qualités de gestionnaires. Ils viennent tout juste d'intégrer la contrainte de gestion marchande de leur production... qu'on leur demande d'intégrer la contrainte de gestion territoriale de leurs activités. Ils doivent passer d'une intégration à des objectifs de groupes d'agriculteurs à des objectifs locaux ruraux et environnementaux.

Les agriculteurs qui ont déjà expérimenté à la fois la formulation de problèmes et la recherche de solutions en groupe, mais aussi toutes formes de diagnostic en termes de développement local, s'intègrent beaucoup plus facilement dans des actions globales et acceptent les cahiers des charges contraignants au nom de pratiques respectueuses de l'environnement.

L'agri-environnement, un facteur de cohésion pour la profession agricole

L'agri-environnement semble agir, paradoxalement, dans le sens d'une intégration de la diversité, au sein de la profession agricole. Après avoir refusé la reconnaissance d'agricultures à plusieurs vitesses, les bases permettant de définir plusieurs types d'agricultures sont en débat. La destruction du mythe de l'unité paysanne a du mal à faire place à une reconnaissance "raisonnable" de la diversité des intérêts qui se cache derrière la façade de la défense professionnelle. Les analyses récentes sont centrées sur le rapport économique à l'entreprise : la diversité des entrepreneurs agricoles et ruraux peut aller jusqu'à l'opposition entre "agri-managers" et "exploitants familiaux"⁷ (entre les deux une masse "d'agriculteurs marginaux" sont voués à disparaître). Rares sont les typologies qui intègrent un rapport différent au marché et un rapport différent au territoire.

La montée confirmée des préoccupations environnementales et de la mondialisation des marchés, tend à susciter une conception manichéenne qui ferait cohabiter une agriculture "*Gattique*"⁸ régentée uniquement par la politique des prix, et une agriculture *Sociétale*, entièrement vouée à la valorisation des ressources (notamment des paysages) du territoire local ; sociétale, parce qu'en réponse aux aspirations de la société tout entière. Deux fonctions opposées, deux rapports contradictoires au territoire ? Ce dualisme ne saurait faire oublier l'enjeu des négociations qui se jouent au niveau de la gestion des territoires et de l'espace rural, dans le mouvement de diversification des usages et de redéfinition des ressources (monnayables directement ou non), précisément autour du statut de l'agriculture et des agriculteurs. L'agri-environnement est susceptible d'enclencher un nouveau processus de différenciation des exploitations et des espaces ruraux. La question de savoir s'il s'agit de combiner différentes logiques (au sein même d'une exploitation par exemple), ou de contribuer à la coexistence (et même à la coordination) de différentes logiques de valorisation dans une même microrégion ou dans des régions distinctes reste posée.

La logique brutale et exclusive de l'agriculture productiviste a laissé exsangue une bonne partie de la profession, en difficulté et en mal de légitimité. La réforme de la PAC a globalement confirmé ces options et annoncé une diminution "inexorable" du nombre des agriculteurs. Les replis corporatistes ne suffisent plus à cacher les contradictions internes (l'écèlement du syndicalisme et la montée de la coordination rurale en est un révélateur). Les lois de décentralisation suivent leur chemin et viennent conforter la multiplication des

⁷ KAYSER (B.) : "Les deux agricultures". Courrier de l'environnement de l'INRA - n°21 - janvier 1994 (pp.45-46)

⁸ Selon la formule du groupe de Seilhac. Groupe qui s'est réuni en conclave de trois jours en décembre 1992 à Seilhac dans le Loir-et-Cher ; sous la direction d'Edgard PISANI - Production d'un texte : "Appel et contribution française à une réflexion internationale globale et à long terme : pour une politique européenne de la société et de l'espace rural, de la recherche, de la production et des industries agricoles".

Groupe de Seilhac : "Agriculture, société et territoires, pour une politique européenne", in Courrier de l'Environnement, INRA, n°21, 1994 , 9 p.

initiatives locales qui ne cessaient d'éclore hors des chambres d'agriculture. La question n'est plus de savoir si la profession agricole va accepter d'intégrer les préoccupations environnementales mais comment elle va pouvoir se construire un nouveau contrat social fondé sur la gestion de l'espace et intégré dans un projet de développement rural.

L'agri-environnement, un facteur de différenciation des exploitations agricoles.

Entre l'article 19 et les mesures agri-environnementales, les transformations sont sensibles. Plus que de combiner différentes logiques au sein de l'exploitation agricole (fonction de production et fonction d'entretien...), il s'agit de proposer sur l'ensemble du territoire français et non plus uniquement sur certains espaces strictement définis, des manières de produire et de fonctionner autrement.

Le calcul du niveau de primes est fonction du niveau de "contrainte" environnementale qui est intégré dans les pratiques et les investissements agricoles ; il peut aussi être raisonné en termes de manque à gagner. Produire autrement, cela suppose un minimum de réorganisation des systèmes de production, raisonnés dans le sens d'une interrelation entre activité agricole, préservation du milieu naturel et gestion de l'espace. A priori, tous les systèmes de production (extensif, intensif, biologique) peuvent être concernés. Cela suppose une grande "lisibilité" pour les agriculteurs en termes de compréhension d'intérêts directs et indirects. Il faut qu'ils puissent intégrer l'agri-environnement dans le calcul des revenus et dans le fonctionnement du système d'exploitation. C'est aussi la seule condition pour qu'il y ait pérennisation des effets de ces mesures, qui deviennent extrêmement efficaces en tant que mesure d'accompagnement de la PAC. C'est par ailleurs la mesure compensatoire qui pourrait bien devenir l'une des plus attractives en termes financiers (certains agriculteurs obtiennent déjà 70 % de leurs revenus avec les mesures agri-environnementales) ; mais aussi l'aide de la PAC la moins menacée par les restrictions financières de la réforme des fonds structurels.

L'agri-environnement, un facteur de différenciation des espaces ruraux ?

Deux types d'espaces sont en train de se différencier. D'une part, les zones où sont concentrées "les exploitations économiquement viables" et où la contrainte environnementale servira essentiellement à réguler les pratiques dans deux soucis essentiels : la qualité et l'économie des sols ; la qualité et l'économie de l'eau. D'autre part, les zones où les agricultures sont en difficultés, où elles ont du mal à se maintenir et à se reproduire. Les zones où l'agriculture est en régression et où se développent d'autres usages de l'espace ; dans ces zones et pour ces catégories d'agricultures (essentiellement extensives) l'agri-environnement sert à réguler les pratiques dans un souci de qualité des paysages et de l'occupation de l'espace.

L'agri-environnement pourrait être alors un outil de développement rural : en contribuant à la viabilité d'exploitations totalement incérées dans un processus de valorisation global des ressources et du territoire local. Ici la contrainte environnementale est centrée sur : la qualité du cadre de vie, la qualité des paysages et éventuellement la qualité des produits (Ariège, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne).

Faut-il pour autant en conclure que l'agri-environnement est une mesure pour les agriculteurs en difficulté dans des zones difficiles ?

L'agri-environnement est déjà un complément de revenu. En tant que tel, il peut apparaître comme un moyen de maintenir une certaine agriculture en difficulté, notamment dans les zones à système extensif qui sont précisément les "zones en difficulté" ... : un moyen d'apporter un complément de revenu à ceux qui n'arrivent pas à vivre de leur production, notamment dans les zones où la productivité du travail agricole est faible et où les agriculteurs sont en diminution ; précisément celles où il y a une rétraction de l'espace utilisé par l'agriculture. Mais aussi, les zones où l'agriculture est une condition "sine qua non" au développement d'autres activités économiques, d'autres projets sociaux, ou à d'autres projections symboliques. Dans ces zones, l'agri-environnement se présente comme un élément qui peut contribuer à assurer la survie de l'agriculture mais aussi un moyen de la réhabiliter en valorisant plusieurs aspects du métier d'agriculteur : non seulement celui de producteur de denrées agricoles, mais aussi de producteur de paysages, et celui de gestionnaire de l'espace rural.

Dans les zones en déprise, "la protection de l'environnement" est devenue "le maintien des paysages". La France riche de son agriculture, est devenue la France riche de ses paysages... dans une Europe à la recherche d'un développement du tourisme rural. Parler du paysage, c'est traiter de l'aménagement du territoire⁹, et les débats qui accompagnent sa restructuration sont centrés sur deux pôles considérés comme les deux principaux noyaux de transformation de la société actuelle : la croissance urbaine et la patrimonialisation des ressources du paysage "pour la plupart des aménageurs, l'enjeu essentiel demeure l'appropriation par les acteurs locaux des projets de paysages initiés par les pouvoirs publics"¹⁰. Or, ces paysages, "perçus" en tant que tels sont revendiqués par une société (essentiellement citadine) où l'activité agricole est dans une période de remise en question. Quoi de plus "naturel" et nécessaire, que d'encourager une gestion volontaire d'un espace devenu plus-value ? La question du paysage a rencontré l'agriculture puis le concept de développement durable... pour donner celui "d'agriculture durable" où se mêlent la fonction

⁹ Colloque de l'Association Française du Génie Rural : "Ingénierie Agricole et paysage" - Calvados - 1994.

¹⁰ L'Aménagement foncier agricole et Rural - 3ème trimestre 1994 n° 82.

de production d'aliments et de matières industrielles, la gestion de l'espace (et la diversité des écosystèmes) et l'aménagement du territoire rural.

L'agri-environnement est présenté dans cette logique comme un moyen de lutter contre les effets nocifs de la "déprise agricole" : non seulement en terme de dégradation visuelle et paysagère mais aussi en termes de "risques" et de catastrophes : les risques d'incendies et d'inondations. Cette conception demeure très manichéenne. Elle reproduit en la renforçant la théorie de l'agriculture duale et son inscription dichotomique dans l'espace. Elle donne aux mesures agri-environnementales un pouvoir et une fonction qu'elles n'ont pas en l'état actuel de leur application.

Si l'on considère que l'agri-environnement est un complément de revenu qui joue pleinement son rôle en tant que mesure d'accompagnement de la PAC, elle concerne tous les types d'agriculteurs. C'est ce qui est en train de se vérifier dans la période très récente où l'on voit dans les zones concernées par les opérations locales une application prioritaire des autres mesures agri-environnementales, en conformité avec les efforts d'animation qui ont été déployés sur le secteur (comme forme de rentabilisation institutionnelle). Les synergies entre les différentes mesures proposées (opérations locales, OGAF d'accompagnement et mesures agri-environnementales zonées) deviennent incitatives sur le plan financier et sur le plan technique. Elles deviennent un moyen de repenser le système de fonctionnement d'ensemble des exploitations.

Une première vague de contractants, semble avoir rassemblé, pêle-mêle, des agriculteurs en difficulté à l'affût de toutes les primes, des fidèles "clients" des organismes instructeurs, mais aussi des agriculteurs sensibles aux problématiques de la déprise agricole et à la qualité du cadre de vie et qui affirment une conception à la fois professionnelle et civique de leur métier.

Les années suivantes l'information a continué à circuler, par tous les réseaux dans lesquels sont incérés les différents profils d'agriculteurs (professionnels, administratifs, politiques, syndicaux...). Les réflexions et les calculs s'affinent et se nuancent après les réactions épidermiques. Et aujourd'hui, les agriculteurs qui avaient beaucoup investi et étaient prêts à assumer le choc de la concurrence internationale viennent s'informer et réfléchissent à la manière d'intégrer l'agri-environnement dans leur fonctionnement (c'est le cas par exemple, des céréaliers du Gers). Les bandes enherbées ou les aménagements antiérosifs deviennent des aménagements tout à fait acceptables... Si l'agri-environnement est intégré dans la procédure de modernisation et permet de financer une partie des investissements, nombreux sont les agriculteurs qui acceptent dans ces conditions d'adapter (légèrement) leurs pratiques à un souci agri-environnemental (y compris à modifier leurs méthodes de labours avec d'autres types de matériel pour lutter contre l'érosion). Dans ces conditions les PDD (dont la procédure est très lourde et très coûteuse) pourraient devenir des « super-PAM »¹¹ et

¹¹ PAM : Plan d'amélioration du matériel, anciennement "Plans de modernisation".

s'intégrer dans les procédures élastiques d'installation. L'agri-environnement n'aurait été qu'un élément précurseur d'un processus de redéfinition des relations entre agriculture et environnement, processus qui supposerait alors de déboucher sur une nouvelle logique de développement de l'agriculture et de l'économie rurale. Nous n'en sommes pas là. Mais, quoiqu'il en soit, et à très court terme, l'agri-environnement en tant que mesure d'accompagnement de la PAC et mesure compensatoire va devenir un élément à part entière du système de production ; en tant que tel il rejoindra la grande diversité des pratiques et des sources de revenus, directs et indirects régents par la politique agricole Européenne.

L'agri-environnement peut de la même manière être considéré comme une nouvelle forme de pluriactivité agricole. C'est-à-dire un élément qui s'intègre dans la complexité des systèmes d'exploitation où se mêlent depuis longtemps une grande diversité d'activités et de pratiques, sources de revenus directs et indirects. La profession agricole qui a toujours été opposée à la pluriactivité, serait selon la même logique opposée à l'agri-environnement. Ce dernier s'inscrirait alors dans l'extension de la marchandisation des productions agricoles ou para-agricoles, à l'interface de différentes activités sectorielles. Il pourrait y avoir de l'agri-environnement comme il y a eu de l'agro-tourisme.

Ainsi, l'agri-environnement peut produire de la diversité au sein de la profession agricole. Comme il peut-être un facteur de cohésion pour une profession éclatée sous les effets de la crise économique et de la réforme de la PAC. Quoi qu'il en soit, il y a restructuration d'une identité professionnelle agricole en liaison avec un mouvement beaucoup plus global de restructuration sociale autour de la gestion des ressources et de sa territorialisation. La "fonction-espace" et la "fonction produit"¹² peuvent-elles être remplies par les mêmes agriculteurs et sur les mêmes territoires (tel que le suggéreraient les PDD)... ? C'est sans doute la question qui demeure et qui va définir réellement si l'agri-environnement, au sens d'une gestion intégrée de l'agriculture et de l'environnement a un sens pour l'avenir.

L'agri-environnement s'inscrit dans une certaine volonté de re-territorialiser l'agriculture : c'est-à-dire de concevoir un modèle de développement agricole qui soit aussi un facteur d'aménagement rural. En effet, durant ces trois dernières décennies la logique économique de modernisation qui a prévalu, contenait dans ses objectifs le dépassement des contraintes territoriales. Les mirages de l'agriculture "hors-sol" et des thèses sur l'hyperconcentration de l'appareil productif (et nourricier) sur les franges du littoral allant de la Bretagne au Danemark, ont tenté d'atrophier sa vitalité à la seule logique du marché et des prix. La voix du progrès, de la modernité et de la productivité avait presque fait oublier que l'agriculture était avant tout une activité territorialisée.

¹² Mollard (A), Lacroix (A.) : "Agriculture et gestion de l'environnement : du conflit au compromis, octobre 1994, Rapport PIREN, Paris, 25 p.

L'agri-environnement s'inscrit dans cette dynamique de re-territorialisation de l'agriculture. Il n'y a pas création de nouveaux territoires, mais plutôt crise du modèle unique d'appropriation et de gestion du territoire, et processus de restructuration des rapports sociaux autour de l'utilisation de l'espace. La multiplication des procédures, des projets simultanés et des ré-investissements symboliques ont eu pour effet de mettre en évidence la nécessité de gérer le caractère multi-usage de l'espace rural, conçu jusque là (jusqu'à la fin des années 80) comme le propre d'une activité agricole largement dominante. Dans ce processus où se juxtaposent différents secteurs d'activités, les projets sur le territoire se diversifient au point de devenir parfois contradictoire ; chaque groupe social cherche de nouveaux moyens de légitimation pour assurer sa suprématie et afficher une capacité à impulser un projet de développement local intégrant les autres composantes. La profession agricole demeure la mieux organisée (par rapport à la très grande diversité des autres activités) ; la question posée demeurerait celle de sa capacité à s'impliquer dans un projet de développement local et global, à négocier avec les autres composantes et à imaginer de nouvelles formes de rapports entre la société locale et son territoire, mais aussi de manière plus générale à proposer une autre conception du rapport de la société à la nature. Dans ce contexte, l'agri-environnement pourrait être un outil dans la diversité des moyens mobilisés dans la restructuration de la gestion des ressources. L'agri-environnement apparaît comme un moyen inespéré pour les agriculteurs de re-légitimer leur statut de meilleur gestionnaire de l'espace rural.

L'agri-environnement et le retour au local

L'analyse de chaque procédure d'application au cas par cas est indispensable pour comprendre la complexité des acteurs et des stratégies individuelles et collectives qui se jouent ; mais aussi pour pouvoir analyser le sens que peut prendre l'agri-environnement dans la complexité des rapports entre agriculture, ruralité et société contemporaine. L'abondance des structures impliquées, qu'elles soient administratives ou professionnelles, qu'elles soient syndicales, associatives ou politiques..., qui participent au débat local (ou départemental) entretiennent avec l'extérieur, des rapports plus ou moins étroits qui les incèrent dans des logiques de fonctionnement et des réseaux de pression aux logiques propres. La manière dont s'articulent les effets des différents niveaux entre "l'intérieur" et "l'extérieur", d'un lieu défini où se joue la mise en oeuvre d'une opération, permet d'identifier la nature du processus de développement à l'oeuvre. Cette complexité se traduit dans la diversité des configurations locales (notamment départementales). Elles s'enracinent et reproduisent dans la plupart des cas de fortes spécificités économiques et sociales mais elles traduisent aussi tous les facteurs d'évolution qui les traversent : hétérogénéisation sociale, conjoncture économique, mobilité, multiplication des procédures proposées par Paris et par Bruxelles, évolution des connaissances scientifiques et techniques, les mouvements de pression qui définissent les "grandes questions de société" et nouvelles technologies de l'information...

Dans ce processus et selon des gradients divers, l'agri-environnement agit comme un révélateur de la nécessité de recomposer les différents niveaux de négociation et les logiques "intersectorielles". Il met en évidence la nécessité d'un projet de développement local et global sans le susciter réellement...il favorise la mise en scène de fortes personnalités dans un débat où se recomposent les groupes sociaux. La question est de savoir quel va être le groupe social qui va être capable de concevoir et d'impulser un projet dans lequel se retrouvent les autres catégories sociales ; un projet de réorganisation du territoire : ce qui suppose qu'il y ait des acteurs capables de s'organiser localement.

L'agri-environnement peut-être un outil qui contribue à la redéfinition d'une agriculture multifonctionnelle, il peut aussi être un outil de régulation du multi-usage des espaces. Mais, tant que le projet social qu'il sous-entend ne sera pas explicité, il sera difficile d'analyser sa durabilité. Que recherche-t-on à valoriser, à rémunérer, à pérenniser ? Il semble très difficile de définir le modèle de développement qui est en train de se jouer, puisqu'aucune réflexion sur les aspects éthiques et la répartition des ressources n'est engagée. L'émergence de formes de productions agricoles et rurales inscrites dans une logique territoriale, ne pourra se faire clairement que si la place de l'environnement dans la reproduction sociale est bien définie.

III - "L'ARTICLE 19 : UN OUTIL D'EXPÉRIMENTATION SOCIALE ?"¹³

L'article 19 joue comme élément révélateur et outil de conjonction entre les transformations actuelles de la société globale et celles du monde rural. Les processus d'interpénétration et de transversalité se multiplient, comme nous venons de le voir , qui rendent indispensables un retour à l'analyse des configurations locales, appréhendées dans la complexité des rapports entre Agriculture - Nature - Société. L'environnement se jouant en grande partie à leur interférence.

On peut considérer que l'article 19 est une expérimentation d'une mise en pratique de ces rapports. Ils ont mobilisé "in situ" une multiplicité d'acteurs tant au niveau de la recherche que du développement, et suscité des protocoles inédits qui méritent d'être évalués dans leurs multiples dimensions.

Nous n'aborderons ici qu'une seule question : en quoi peut-on parler d'expérimentation sociale autour de l'article 19.... plus restrictivement : la mise en relation entre agriculture et environnement est-elle une innovation qui a changé le jeu des acteurs ? qu'est-ce qui se joue la redéfinition des objectifs et des processus de légitimation ?...Les éléments de réponse apportés sont issus de l'analyse des six articles 19 sur la "déprise agricole "qui se sont construits dans la région de Midi-Pyrénées entre 1991 et 1994 .

¹³ Ce chapitre reprend en grande partie la contribution écrite de Monique Barrué-Pastor pour le colloque du PIREN "Systèmes ruraux" d'octobre 1994, à la Baie du Mont Saint-Michel : « L'article 19, un outil d'expérimentation sociale ? », 5p. Non publiée.

Il y a introduction par un outil agricole (issu de la réforme de la PAC) d'un débat sur la gestion de l'espace rural, la gestion des ressources et la réaffectation des territoires, qui dépasse le caractère "clos" du débat économique, et qui implique très globalement le rapport qu'une société entretient avec son territoire. Il y a débat social autour de l'aménagement du territoire, des paysages et du cadre de vie..., il interpelle directement les pratiques agricoles mais cherche une légitimité sur le terrain de l'écologie et de l'environnement. Ce débat concerne autant les différentes catégories d'agriculteurs que les différentes catégories sociales.

Il y a un processus de réévaluation des pratiques agricoles par une conjonction de logiques extérieures à l'agriculture. Il y a réhabilitation de pratiques définies selon les cas comme "traditionnelles", comme compatibles avec la protection de l'espace naturel, comme garantes d'une maîtrise paysagère.; réhabilitations qui vont du passéisme (tradition = pratique des anciens) comme en Haute Garonne (tailles des haies en "têtard", fauche à la main..), à une posture résolument ancrée dans la recherche d'une nouvelle logique de "modernisation" de l'agriculture (comme dans le Gers ou lutte contre la pollution de l'eau, agriculture biologique, et qualité des produits, participent à la définition d'une même pratique). Dans tous les cas, ces définitions sont le fait de regards extérieurs à l'agriculture, et parfois même à la société rurale concernée par la procédure. Ces regards sont un facteur de renouvellement du jeu des acteurs, des arguments et des stratégies en oeuvre dans les négociations. Parmi les plus pesants, nous relevons les écologues (Hautes-Pyrénées, Gers) et les architectes (Haute-Garonne) mais surtout les naturalistes autodidactes et autres érudits locaux (Gers, Aveyron, Tarn).

Il y a eu expérimentation d'une modification du rapport entre propriété foncière et usage de l'espace

Dans les zones de montagne, l'article 19 est une forme de concrétisation, d'aboutissement d'un processus enclenché par la formation des Associations Foncières Pastorales (AFP) qui favorisaient la restructuration foncière. Elles ont donné un droit d'accès collectif sur de la propriété privée; l'article 19 permet de préciser le mode d'utilisation de ce foncier, et permet d'intervenir sur des îlots de parcelles contiguës (qui peuvent aller jusqu'à 10 hectares, comme en Ariège) même si toutes n'ont pas reçu l'accord de droit d'usage des propriétaires (sont considérés comme membres adhérents d'une AFP, de fait, tous les propriétaires qui ont donné leur accord... mais aussi tous ceux qui ne se sont pas manifestés après courrier personnel). Dans ce contexte la contractualisation apporte une innovation dans l'évolution du rapport entre propriété et usage foncier ; elle valorise les restructurations foncières antérieures, favorise leur réaménagement et précise sous une forme d'engagement contractuel, leur mode de gestion.

L'article 19 est un moyen de mettre en scène des stratégies sociales de gestion du territoire

Dans la majorité des articles 19 "déprise", la création d'Associations Foncières Pastorales (AFP) est antérieure à la procédure ; mais dans certaines communes particulièrement conflictuelles, ce sont les débats engagés autour de l'article 19 qui ont permis la concrétisation de structures de gestion collective de l'espace rural , en obtenant un positionnement très volontariste des élus locaux .La diversité des contextes et des conditions de mise en oeuvre ont fait apparaître un double enjeu: soit il y a pari sur la capacité des élus à faire accepter à un électorat hétérogène une forme d'articulation entre agriculture, environnement et gestion de l'espace ; soit il y a pari sur la capacité d'émergence d'une force de cohésion sociale sur ces questions.

Il y a expérimentation d'une pratique sociale de négociation entre différents acteurs et institutions

Cette pratique, centrée sur les relations entre agriculture, développement rural et gestion de l'espace, porte sur des portions de territoire dont la délimitation est elle-même objet de négociation spécifique dans la définition des zonages.

La procédure article 19 a parfois amorcé une remise en cause du partage des compétences et des territoires. Forts de la dynamique enclenchée autour de l'article 19, leurs protagonistes, structurés en force de négociation et d'intervention, cherchent à étendre les territoires et les objectifs d'action. C'est ce qui est perceptible dans les articles 19 de troisième génération où un phénomène de reconduction et d'élargissement de la procédure a été relevé, dans ses différentes dimensions tant au niveau de la méthode de contractualisation qu'au niveau de la recomposition des territoires. L'opération testée sur des zones de montagne dites "intermédiaires" dans un rapport raisonné entre zones hautes et zones basses situées à proximité, cherche à s'étendre sur la totalité des bassins versants, sur les zones de coteaux comme sur les pâturages d'estives, laissées jusqu'ici aux prérogatives des structures de développement marginalisées dans la procédure article 19. Ce qui nous a permis d'analyser qu'il y a bien un processus de recomposition des territoires, mais aussi qu'il y a reconduction des acquis négociés et testés dans le cadre de l'article 19.

Il y a un processus d'extension territoriale du "modèle de gestion art. 19"

L'Ariège est à ce niveau un excellent exemple ; l'extension sur les coteaux correspond à un objectif global d'entretien de l'espace et à une volonté de redéploiement sur le secteur de l'élevage extensif. L'extension vers le haut, sur les zones d'estive, correspond à une volonté de gérer les unités de pâturage de montagne, dans un plan de relance de la transhumance qui valorise l'ensemble des ressources pastorales.

Dans tous les cas, à la suite d'une opération locale, nous enregistrons une volonté d'extension (de la problématique, si ce n'est de la procédure), à d'autres parties du territoire.

Cette extension correspond à une volonté d'élargir la suprématie territoriale obtenue par les institutions motrices de l'article 19, et de conquérir les zones laissées jusqu'ici aux

prérogatives d'autres structures d'intervention (c'est le cas en Ariège où le conseil général a réussi à limiter au minimum les fonctions et les territoires de l'ADASEA et de la DDAF) au nom d'un dynamisme qui ne peut être que global (et non partagé) pour être efficace .

Il y a, en même temps, dans cette démarche, une volonté d'extension du "modèle de gestion "article 19" testé et définis dans des zones expérimentales.

Ce modèle, basé sur la contractualisation, la territorialisation et la négociation multi-partenariale... apparaît insatisfaisant dans la première zone d'application, ou son initiateur souhaite y ajouter une "durée" plus conséquente, plus durable.. et remet en cause l'absence d'alternative au bout des contrats de cinq ans. Il y a rapprochement vers une problématique de "développement durable", un souci de pérenniser les pratiques... mais aussi une volonté d'institutionnaliser le pouvoir du groupe des partenaires actifs issus de la négociation mais qui ont été légitimés dans l'action.

Il y a expérimentation des pratiques du pouvoir à partir des problématiques environnementales :

Soit pour pérenniser un pouvoir institutionnel menacé par la redistribution des compétences issues de la PAC, et le redéploiement des administrations d'état (c'est le cas de l'ADASEA dans le Gers et la Haute-Garonne).

Soit pour élargir et redéfinir la légitimité d'une vieille suprématie issue des pouvoirs agricoles dans la gestion des territoires .C'est le cas dans des régions où les rapports entre l'état et le "lobby agricole" sont étroits (Aveyron), ou bien dans des régions où l'agriculture, fortement structurée, domine l'organisation sociale et la gestion du territoire (vallées Béarnaises).

Soit enfin pour construire un pouvoir local en cumulant les compétences liées aux lois de décentralisation et les redéfinitions liées aux procédures qui articulent agriculture et environnement. Sur un terrain lourdement balisé par les pratiques institutionnelles l'enjeu est bien pour chacune des structures de faire la preuve de sa capacité d'extension et de renouvellement de ses bases d'action ; de préférence en prenant de vitesse les autres et en jouant de ses facultés à mobiliser des expertises scientifiques (c'est le cas du Conseil Général de l'Ariège, de l'ADASEA de l'Aveyron, et de la DDAF des Hautes Pyrénées).

Il y a expérimentation de la pratique hégémonique du pouvoir institutionnel.

Il y a progressivement cristallisation d'un "noyau dur" de direction qui a structuré son pouvoir dans la négociation lors de l'élaboration ou de la mise en oeuvre de l'article 19. Ce noyau dur peut être dominé par une collectivité territoriale, (comme en Ariège où le Conseil Général a réussi à s'imposer par services techniques interposés), au détriment de la profession agricole (chambre d'agriculture et syndicats) et des instances qui y sont liées, comme l'ADASEA ; La DDAF ne servant que de représentation du pouvoir d'état, qu'il est préférable d' intégrer .Ce "noyau dur " peut être l'émanation des forces agricoles traditionnellement

dominantes, qui ne cherchent qu'à être confortées, comme en Aveyron où la chambre, les syndicats FDSEA et CDJA ainsi que l'ADASEA se sont constitués en pouvoir hégémonique sur le développement rural depuis longue date, laissant peu de place, même à titre exceptionnel aux autres composantes sociales restées jusqu'ici marginales dans la gestion des territoires et du pouvoir local. La mise en oeuvre de l'article 19 a alors servi à conforter ce pouvoir en renouvelant à l'occasion les bases "légitimées" de ce dernier et en excluant de la négociation les velléités naissantes de certaines composantes; les associations de protection de la nature seront ainsi traitées de la même manière que le syndicalisme minoritaire, comme se fût le cas en Aveyron.

La dérive rapide des objectifs de l'article 19

Très rares sont les articles 19 qui ont été élaborés à l'initiative de la profession agricole. Il a fallu attendre la 3ème génération de mise en oeuvre pour qu'il y ait un début d'inversion de la problématique. En effet entre la première opération : "Paysages des zones intermédiaires Ariégeoises", où l'on part de la nécessité de préserver "l'environnement paysager" et où l'on cherche à définir les pratiques les mieux adaptées... et la dernière (vallées Béarnaises) où l'on part de l'analyse des transformations des pratiques pastorales pour y adapter un programme de protection de l'environnement... il y a inversion des priorités, inversion des rapports de force, inversion des personnages leaders,... mais surtout élargissement des partenaires et des éléments pris en compte dans la réflexion globale sur la gestion du territoire. Les limites de la négociation semblent atteintes entre les agriculteurs et les écologues dans le cadre d'une "charte des vallées" ("Pratiques pastorales et protection de l'ours dans le cadre de la gestion patrimoniale des vallées du Haut Béarn").

Le glissement de la procédure, perceptible entre les premiers art .19 (Lot, Ariège) et les derniers (Aveyron, Gers), va vers de moins en moins d'expérimentation autour des articulations entre agriculture et environnement, et de plus en plus d'options « agricole-agricoles ».

L'application des mesures agri-environnementales va signer l'arrêt des expérimentations engagées autour de l'article 19.

Les décisions régionales d'application des mesures agri-environnementales ne satisfont aucun des acteurs locaux qui cherchent dans d'autres procédures (PDZR de 2ème génération, PDD, contrats d'aménagement...) les moyens de satisfaire les problématiques de gestion, plus globales et transversales, amorcées par l'article 19.

Il y a bien eu expérimentation sociale dans les politiques de négociation au sein des comités de pilotage, dans l'élaboration des cahiers des charges, dans la mise en correspondance de savoirs d'origine diverses mais aussi d'usages, de systèmes de représentation, d'idées et de comportements issus de domaines culturels différents. Ces expérimentations suscitées par la procédure article 19 se perdent avec les conditions de mise

en oeuvre des mesures agri-environnementales (voir à ce niveau le chapitre sur la recomposition des procédures), beaucoup plus centralisées, systématiques et cloisonnées.

Ce caractère expérimental est cependant venu renforcer la question de la "durabilité" et du sens à donner à l'agri-environnement, qui ne se résoudra qu'avec une définition claire des objectifs de la gestion collective des ressources. Quelle éthique et pour quel contrat social ? L'agri-environnement a le mérite d'avoir suscité cette question, et de la laisser ouvertement sans réponse.

PowerPoint :

ANALYSE DU SENS ET DES EFFETS DES MAE POLITIQUE AGRO-ENVIRONNEMENTALE

– PAR LES MAE, L'INTERVENTION DE L'ÉTAT CHERCHE À LIMITER :

- la dichotomie entre agriculteurs et spécialistes en environnement ;
- la dichotomie entre agriculture et protection de l'environnement ;
- la dichotomie entre zones productives et zones récréatives ;
- la dichotomie entre agriculture intensive et agriculture extensive.

– LIMITER LES EFFETS NOCIFS DE LA PAC :

non pas de l'agriculture intensive, comme cela avait été annoncé ;
mais sur **les zones défavorisées**, sur l'agriculture marginalisée par la logique productiviste de la PAC ; sur **l'agriculture non compétitive**, qui représente 80 % des agriculteurs et 70 % des territoires agricoles ;

Donc :

- une prime qui vient s'ajouter aux autres primes de **compensation de handicap** (zones de montagne) ;
- un **complément de revenus** pour les agriculteurs pénalisés par la logique du marché actuel, et qui n'arrivent pas à s'assurer des revenus décents, dans un contexte de chômage général.

– INTÉGRER LE TERRITOIRE ET L'ESPACE RURAL DANS LA LOGIQUE ÉCONOMIQUE :

Par un processus de marchandisation de richesses qui n'étaient considérées jusque là que comme des "résultantes" :

- **marchandisation des ressources collectives** (paysage, environnement, eau...) (donner un prix et insertion dans une logique de marché, créer une filière)
- définition de **nouveaux indicateurs de valeur du milieu** : qui traduisent une nouvelle articulation entre demande sociale et logique économique ;
- limitation des **enjeux écologiques** au profit des **enjeux paysagers** mieux commercialisables.

– RE-ANCER L'AGRICULTURE DANS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL :

- Favoriser les engagements locaux, individuels et collectifs et les initiatives locales ;
- Gérer une multitude d'acteurs (publics et sociaux) , suppose une négociation avec nouvelle méthode et un cadre ouvert.

– IMPORTANCE DU JEU DE LA NÉGOCIATION LOCALE :

- modification **des articulations entre les différents niveaux** d'échelle : petit "pays", département, région, nation, Europe qui fait primer l'engagement local ;
- modification **des rapports institutionnels** : de leurs territoires d'intervention ; du partage des compétences ; des "clientèles" locales.
- modification **des méthodes de négociation** : acteurs plus nombreux et diversifiés ; réseau d'organisations complexes.
- modification **des niveaux de mise en cohérence** : exploitations agricoles, territoires et institutions.
- modification **du statut des experts et des scientifiques** : légitimation de nouvelles normes, processus de production et problématiques.

– COMMENCER A PRENDRE EN COMPTE DE NOUVELLES NÉCESSITÉS

- . Gérer la biodiversité : écologique (espaces "patrimoniaux") et sociale (diversité des agriculteurs)
- . Articuler : agriculture, environnement et aménagement du territoire ;
- . Gérer le divorce territorial entre : agriculture et espace rural (déprise et concentration des lieux de production) ;
- . Aborder la contradiction très forte entre : le regard des "autres" sur l'espace rural et la pratique agricole de ces espaces.

– IMPOSER LA PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSIFICATION DES USAGES DE L'ESPACE RURAL :

Officialisation d'une réalité :

- la forte diminution de la pression agricole sur la gestion de l'espace et de ses ressources ;
- la diminution du poids politique des agriculteurs.

– REDÉFINIR LES FONCTIONS DE L'AGRICULTURE

- . en évitant l'opposition entre la production de denrées agricoles et le jardinage de la nature
- . en reconnaissant sa contribution à la **gestion de l'espace rural**, à la préservation des paysages et à la protection de l'environnement ;
- . en intégrant une partie des agriculteurs dans une **économie de services**.

CONCLUSION

- **Les objectifs poursuivis** par la politique européenne ne sont toujours pas clairement définis ; de nombreuses ambiguïtés et contradictions demeurent, lisibles dans les applications concrètes ;
- En l'absence de projet clair : le statut de la politique agroenvironnementale pourrait bien être :
 - . un "alibi" pour masquer la continuité de la même politique agricole productiviste ;
 - . un moyen de calmer les groupes de pression écologistes ;
 - . un moyen de freiner l'exode rural et donc de limiter l'extension du chômage ;
 - . un moyen de tester les recompositions sociales et territoriales, liés aux lois de centralisation et déconcentration budgétaire en cours.
- Quoiqu'il en soit, il est trop tôt pour en juger, mais cela a été un formidable outil qui a permis d'analyser en temps réel, l'expérimentation sociale de nouvelles méthodes de négociation en matière de développement rural ; et d'analyser en quoi les problèmes d'environnement relevaient de constructions sociales complexes.

BIBLIOGRAPHIE

- APCA-SEE 1993 : "L'agriculture française", Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture, Service d'Etudes Economiques, in Revue Chambres d'Agriculture, supplément n°814, août-sept. 1993, 52 p.
- BARRUÉ-PASTOR M. 1991 : "De la non gestion à l'enfrichement des espaces fragiles : causes, dynamiques et perspectives", Rapport Ministère de la Recherche et de la Technologie, CNRS, 1991, 253 p.
- BARRUÉ-PASTOR M. 1992 : "Les incidences de la PAC sur les programmes de transformation et de valorisation des élevages de montagne ; l'exemple des Pyrénées Centrales", in Revue de Géographie Alpine, n° 4, 1992, pp. 147-166.
- BARRUÉ-PASTOR M. 1992 : "Quelles campagnes la société contemporaine crée-t-elle aujourd'hui", Actes des 6^{èmes} journées du COPPAE "Ville-campagne : la nécessaire solidarité ?", 1992, CPRAE/CNRS, Toulouse.
- BARRUÉ-PASTOR M. 1992 : "Le gel des terres dans la réforme de la PAC : entre la remise en cause du droit à produire et la protection de l'environnement", Rapport DRAF-CNRS, 1992, pp.5-16.
- BARRUÉ-PASTOR M. 1992 : "Le retrait des terres arables et environnement ; dynamiques FAISSAT F. agricoles, spatiales, écologiques et paysagères ; l'exemple de Midi-FAERBER J. Pyrénées". Rapport DRAF-CNRS, 1992, 128 p.
- BARRUÉ-PASTOR M. 1993 : "Dynamique foncière et paysagère", Festival International de VIDAL F. Géographie, 1993, St Dié.
BARTHÈS F.
- BARRUÉ-PASTOR M. 1993 : "De la friche à l'agri-environnement : diversité des discours et des enjeux", Actes du colloque "L'espace rural, son paysage et sa société dans la durée", 1993.
- BARRUÉ-PASTOR M. 1994 : "Etat d'application de la disposition communautaire : article 19 en France". Contributions au séminaire de Sciences Sociales "Agriculture et Environnement en Europe", sept. 1994, La Roque d'Antéron, 10 p.
- BARRUÉ-PASTOR M. 1994 : "L'article 19 : un outil d'expérimentation sociale ?", Contributions au colloque PIREN "Systèmes ruraux", oct. 1994, La Baie du Mont St Michel, 5p.
- BARRUÉ-PASTOR M. 1995 : "Agri-environnement et aménagement rural dans les Pyrénées", Rapport CNASEA/CNRS, 1995, 50 p.
- BILLAUD J.P. 1992 : "L'article 19 : une gestion agricole au nom de l'environnement in Revue Economie Rurale, mars-juin, 1992.
- BODIGUEL M. 1992 : "L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables", in Revue Economie Rurale, n°208-209, 1992, Paris.

- BONNIEUX F. 1994 : "Les mesures agri-environnementales et le recours à l'évaluation contingente", Actes et communications, n°12, déc. 1994, pp. 247-261
- BONNY S. 1994 : "Les possibilités d'un modèle de développement durable ; le cas de la France", in Le courrier de l'Environnement, n°23, 1994, INRA, Paris, pp. 5-15.
- Coll. 1993 : "Le sauvage et le domestique", Etudes Rurales, n°129-130-n° spécial, janv.-juin 1993, 227 p.
- COMOLET A. 1990 : "Les enjeux de l'article 19", in Courants, n°4, juill.-août, 1990.
- DEVERRE CH. 1993 : "Oiseaux rares et moutons". Communication au 15^{ème} European Congress for Rural Sociology, août, 1992, Wageningen.
- GIRARDIN P. 1993 : "Agriculture intégrée : au-delà des mythes ... un défi", in Cahiers d'Agricultures - 2 (2), pp. 141 -143
- LARRERE R. 1994 : "Sauvagement artificiel", in Le courrier de l'Environnement, n°21, 1994, INRA, Paris, pp. 35 -37.
- MORMONT M. 1993 : "Sciences sociales et environnement", rapport Ministère de l'Environnement, P.
- PASSET R. 1979 : "L'économie et le vivant", Ed. Payot, Paris, 287 p.
- SEILHAC (Groupe de) 1994 : "Agriculture, société et territoire ; pour une politique européenne", in le Courrier de l'Environnement, n°21, janvier 1994, INRA, Paris, PP. 3-14.