

# la question de l'environnement ferment d'innovations radicales pour la politique agricole commune

par Philippe Caron

Parc naturel régional de Lorraine  
Domaine de Charmilly, BP 35, 54702 Pont-à-Mousson cedex.

Il est urgent de trouver les moyens de déconcentrer et décentraliser certains dispositifs de la Politique agricole commune (PAC), en particulier les mesures d'accompagnement agri-environnementales. Faute d'une réelle intégration de la dimension « environnement » dans la PAC, les dégradations du milieu naturel par l'agriculture se perpétueront. Mais qui osera dire encore que « c'est la faute aux agriculteurs » ?

« La solution pour renouer le fil de la cohérence passera très certainement par une décentralisation de plus en plus poussée de la gestion de cette politique, seule à même de maîtriser quelque peu la complexité liée à la diversité des situations, et de faire remonter les nécessaires ajustements que cette réforme appelle. Le concept de subsidiarité trouvera là, n'en doutons pas, un champ d'application fécond »

(Jean-Claude Tirel, *Cahiers des Ingénieurs Agronomes-INA P-G*, spécial nouvelle PAC, sept.-oct. 1993)

S'il est au monde une activité productive qui entretient des relations étroites voire intimes avec l'environnement, c'est bien l'agriculture.

D'aucuns estiment pourtant que l'alliance ancestrale que l'homme avait passée avec la terre au travers de l'agriculture a été brutalement rompue, quelque part après la dernière guerre mondiale, et que les conséquences en termes agronomiques (la matière organique des sols, par exemple) ou de ressources naturelles (pollution à long terme des nappes, disparition de milieux) n'ont pas encore été complètement évaluées. Dans cette hypothèse, la question serait de savoir si, pour reprendre les termes du Prix Nobel Ilya Prigogine, qui ne pensait d'ailleurs pas à l'agriculture mais à notre société tout entière, une « nouvelle alliance de l'homme à la terre » ne pourrait être conclue. L'agriculture n'est d'ailleurs pas seule en cause, mais participant en réalité d'une démarche de l'ensemble de la société dont bien d'autres activités ou comportements ont contribué, pendant longtemps inconsciemment, à détruire ou menacer notre milieu de vie (que l'on songe aux déchets, à certains « grands aménagements », aux multiples formes de pollution dont les effets parfois ravageurs n'ont pas encore cessé).

Une *nouvelle* alliance, c'est-à-dire moderne, c'est-à-dire radicalement neuve, qui ne se fonde pas sur la perpétuation ou le « retour à » des méthodes et des techniques anciennes, plus ou moins consciemment rêvés, mais sur l'utilisation éclairée de l'ensemble des techniques et des connaissances scientifiques de notre temps.

Au-delà des belles formules et des enthousiasmes naïfs, il nous semble que l'heure est venue de travailler activement dans le domaine agricole (ainsi que dans les autres) à cette « nouvelle alliance ».

Le contexte agricole actuel nous y pousse de plusieurs manières et des pistes nouvelles s'ouvrent dont nous voudrions rendre compte ici. Il se caractérise en effet de trois manières qui, chacune rendent impérieuse la nécessité d'explorer les voies d'une réconciliation, ou, pour ceux qui nient qu'il y ait eu divorce, d'une complicité retrouvée entre le paysan et la terre.

Premier élément de nouveauté : la réforme de la politique agricole commune et les mesures d'accompagnement ont créé pour l'agriculture et les structures qui lui sont liées un contexte radicalement nouveau où les facteurs-clefs d'élaboration du revenu agricole ont sensiblement évolué et, se multipliant en superposant plusieurs logiques, se sont quelque peu brouillés.

Personne n'est aujourd'hui en mesure de prédire l'effet sur une région donnée, sur l'occupation de l'espace, sur les filières agricoles, sur la structure des exploitations agricoles, de la réforme de la PAC. Entrent également en jeu à cette occasion des mesures à caractère « agri-environnemental » bien plus diversifiées et complexes à utiliser ou à « valoriser » sur l'exploitation, c'est-à-dire à mettre en oeuvre dans un but explicitement défini par l'agriculteur, que les seules mesures dites « Article 19 » puis « Articles 21-24 » (\*).

Second élément de nouveauté qu'il ne faudrait pas négliger : les agriculteurs semblent bien avoir déjà beaucoup évolué dans leur appréciation des questions relatives à l'environnement.

Si la méfiance vis-à-vis d'interlocuteurs préoccupés d'environnement reste *a priori* de mise, il semble qu'une majorité d'agriculteurs ait admis la nécessité d'aborder de front ces questions, plutôt que d'en nier l'existence ou d'en relativiser systématiquement la portée.

Le sujet n'est plus tabou. Il semble désormais que dans la majorité des situations, un dialogue fructueux puisse s'engager entre les parties qui, il y a encore quelques années ne pouvaient s'aborder que sur le mode de l'invective.

Le travail restant à accomplir est toutefois considérable, ne serait-ce qu'en vertu de la difficulté très réelle à intégrer durablement l'environnement à l'économie de l'exploitation.

*Le contexte actuel se caractérise aussi par une immense incertitude.* Car il faudrait être naïf pour penser que l'évolution de la PAC s'arrêtera au stade que nous connaissons. Il est plus que probable que la réforme actuelle en cache une autre, au plus tard à l'échéance annoncée de cinq ans, c'est à dire en 1997. Mais à mon sens, certaines au moins des règles actuelles de la PAC elle-même ou des mesures d'accompagnement auront déjà évolué avant ce terme, nous verrons en conclusion de cet article qu'une telle évolution apparaît d'ailleurs souhaitable. Or ce qui est en jeu, c'est la pérennité des exploitations. Chacun sait que les stratégies de développement et d'investissement, en tout cas pour les exploitants en cours d'installation ou de reconversion, se raisonnaient jusqu'à présent plutôt à dix ans qu'à cinq. Si l'installation de jeunes agriculteurs reste dans tous les cas un enjeu vital pour l'économie agricole et le développement rural, la question de la reconversion des exploitations pourra devenir également importante, la nouvelle Politique agricole commune imposant des conditions économiques radicalement neuves.

Incertitude également, car l'intégration complète de l'environnement dans les choix de l'agriculteur supposera sans doute déjà à elle seule de revoir la façon dont on raisonne l'ensemble des choix sur l'exploitation (ainsi que nous pourrons l'entrevoir plus loin).

*Le contexte actuel se caractérise enfin à nos yeux par une certaine urgence.* Car l'un des premiers effets visibles de la Politique agricole commune paraît être de conduire, là où la structure démographique y est favorable, à un agrandissement dans des proportions considérables de certaines exploitations : tendance où l'on peut voir une menace directe pour l'environnement, du fait des moyens mécaniques alors employés, mais également pour l'installation de jeunes agriculteurs et pour la vie locale.

(\*) Premières mesures à caractère environnemental de la politique agricole commune. Elles autorisaient les Etats-Membres à mettre en place sur des secteurs délimités, des aides aux agriculteurs adoptant ou maintenant des « pratiques compatibles avec l'environnement ».

Urgence donc car, ce qui est en jeu, c'est peut-être aussi la survie d'un certain type d'exploitations et la nécessité, surtout si l'on prétend explorer de « nouvelles pistes », de ne pas laisser partir les gens au hasard. Urgence, peut-être plus relative mais non moins réelle, car les agriculteurs eux-mêmes expriment une demande de plus en plus diversifiée quant à l'environnement, et qu'il serait absurde de ne pas chercher à y répondre d'une façon aussi experte que possible.

L'objet est ici de traiter, à partir de l'un des exemples concrets que nous avons eu à connaître directement, de quelques pistes qui nous paraissent pouvoir amener à cette réconciliation avec l'environnement, et non des perspectives de l'agriculture dans son ensemble, bien entendu.

Le parc naturel régional de Lorraine conduit, en partenariat avec la chambre d'Agriculture de la Meuse et dans le cadre d'une initiative prise conjointement avec le Centre départemental des jeunes agriculteurs, l'une des opérations expérimentales « Plan de développement durable (PDD) » sur le secteur à haute valeur biologique de la Petite Woëvre et des côtes de Meuse.

L'une des originalités fondamentales de la démarche repose sur la réalisation d'un « audit » de l'exploitation, audit technico-économique bien sûr mais, c'est là l'originalité, également environnemental de chacune des exploitations volontaires. Autant les agriculteurs, curieux de nouvelles pistes de développement, voyaient assez bien ce que le volet technico-économique pouvait leur apporter, autant ils restaient assez sceptiques sur l'intérêt du volet environnemental. La question de l'environnement se réduisait à l'origine pour la plupart à la seule question de la réduction des intrants.

La méthodologie propre aux PDD, en rupture avec la façon dont l'environnement a été le plus souvent abordé avec les agriculteurs jusqu'à présent, a justement permis que s'instaure réellement un dialogue sur ce point : toute liberté d'initiative, de réflexion, et avant tout d'intérêt, est laissée à l'agriculteur. L'environnement n'est pas préalablement analysé, décomposé en « thèmes » ou « sujets » correspondant chacun par exemple à des modalités d'aides particulières préalablement conçues. Le dialogue se noue sur la base des attentes exprimées par l'agriculteur, de ses perceptions personnelles sur son avenir. C'est à partir de là que sont élaborées les propositions d'action. A travers ce dialogue entre l'agriculteur et son interlocuteur, se dégagent progressivement les éléments clefs d'un intérêt pour l'environnement : celui de cet agriculteur-là pour l'environnement sur son exploitation, en liaison permanente avec ses réalités technico-économiques.

L'environnement n'est plus une abstraction (la biodiversité, le paysage) mais une série d'objets identifiés que le chef d'exploitation côtoie en quelque sorte quotidiennement et sur lesquels il dispose d'une capacité d'action immédiate (taille, plantation, arrachage, accélération ou freinage de l'érosion, etc.), situation qui fait naître chez l'agriculteur une « curiosité » spécifique. Ainsi abordé, le patrimoine naturel présent sur une exploitation se révèle l'objet d'un intérêt très réel et en même temps complètement nouveau, et source d'un grand désir d'information.

Dans la plupart des cas, par exemple, le dialogue s'est ainsi porté sur l'intérêt des haies, ce sujet présentant l'avantage d'être quasi inévitable (les remembrements) et de déboucher sur de nombreuses pistes. De simple source de bois de chauffage aux « inconvénients » plus ou moins tolérés, la haie devient un élément de gestion par l'agriculteur de son exploitation (ombrage aux animaux, arrêt de l'érosion) et du paysage (intérêt pour la faune, à laquelle les chasseurs sont particulièrement sensibles, mais dont une connaissance plus précise est, de façon générale, souhaitée).

*In fine*, sur chaque exploitation, des objectifs d'environnement et les actions qu'ils rendent nécessaires sont définis par l'agriculteur : bandes en herbe le long des cours d'eau, maintien des éléments déterminants de la biodiversité (arbre isolé, haie, alignement d'arbres, etc.), problème des effluents et projet de lagune, maintien des berges, etc. A l'occasion, les agriculteurs ont découvert des éléments patrimoniaux dont ils ignoraient l'existence sur leur exploitation (pelouse calcaire, prairie permanente avec des espèces protégées, larves de triton alpestre dans un fossé, etc.). Dans tous les cas, la réflexion étant conduite conjointement (et non parallèlement) avec la chambre d'Agriculture, la validité technico-économique des orientations directement liées à l'environnement est immédiatement évaluée, et l'introduction éventuelle dans les scénarios présentés à l'agriculteur, définie dans le cadre plus large du projet de l'exploitation.

## La Woëvre une région où hommes et terres argileuses sont mariés pour...

La Woëvre s'étend sous la forme d'un croissant orienté grossièrement nord-sud, depuis les confins de la frontière belge jusqu'au Toulois, croissant d'environ vingt kilomètres de large. Pour être précis, les couches marneuses qui la forment ne disparaissent qu'aux environs de Neufchâteau, mais cette couche finissante est suffisamment mince pour n'apparaître que très discrètement dans le paysage contrairement à la partie nord située dans le département de la Meuse. Le caractère imperméable du sol de cette région a façonné les circulations superficielles de l'eau. Le chevelu des thalwegs, ruisseaux et rivières est très dense et le contraste saisissant avec la quasi-absence de réseau superficiel sur les Côtes calcaires du Barrois qui dominant la Woëvre. Cette caractéristique naturelle a été humainement valorisée de façons diverses au cours de l'histoire de cette région (Coujard, 1988).

L'installation de communautés monastiques a été marquée par une volonté d'accroître les hétérogénéités de ce territoire. Les surfaces les plus basses ont été transformées en étangs, souvent en réseaux d'étangs ; les parties les moins hydromorphes étant drainées par drains et fossés. Ces étangs ont ensuite été asséchés pour nombre d'entre eux et ce n'est que récemment que des tentatives de remise en eau ont eu lieu. Ce milieu d'étangs en grand nombre dans un écrin de prairies crée des conditions exceptionnelles pour les populations d'oiseaux aquatiques et migrateurs.

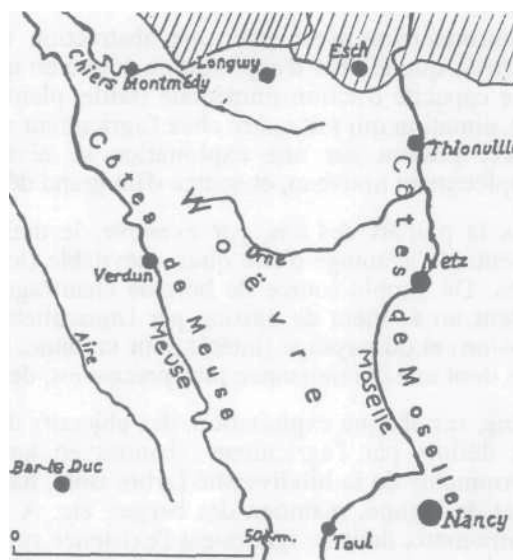
L'imperméabilité du sol a été mise à profit pour réaliser un lac-réservoir: le lac de Madine. Cette entité hydraulique date de deux décennies et a permis l'installation d'infrastructures touristiques qui sont demeurées modestes. Le développement rural de cette région a dû cependant gérer ces nouvelles activités dans son évolution récente. L'origine de ce lac est la sécurité d'approvisionnement de l'agglomération de Metz en eau potable. Le Rupt-de-Mad et son actuel contrat de rivière portent la trace de la sollicitude marquée des habitants du sillon mosellan à la Woëvre pourvoyeuse d'eau potable.

Cependant, cette hydromorphie marquée des terres de Woëvre a longtemps été un handicap pour la production agricole. Jusqu'à la multiplication des drainages par tuyaux PVC enterrés, l'évacuation de l'excès d'eau était gérée par la création d'un modelé de surface, les « billons », entretenus à chaque labour par le choix du sens de renversement de la terre.

Après avoir offert un paysage de cultures céréalières à soles de blé, de céréales secondaires et de jachères, cette région s'est progressivement couverte de prairies qui dominent encore actuellement après avoir atteint leur maximum il y a vingt ans. Les retournements de prairies « permanentes » créées au début de ce siècle ont été induits par une apparition suivie d'une importante extension du maïs fourrager et une extension des surfaces en céréales. Le colza est d'ailleurs un des couverts qui a le plus progressé en surface ces cinq dernières années.

Le paysage de la Woëvre offre un double paradoxe. D'une part, l'eau de surface pourtant omniprésente est très peu visible, du fait principalement d'un relief très peu marqué et de la végétation arbustive qui pousse le long des ruisseaux. D'autre part, la Woëvre n'est bien visible que depuis les Côtes de Meuse, revers du Barrois qui la domine sur sa face ouest, mais ce sont les pentes des Côtes de Meuse riches en mirabelliers qui s'offrent généreusement au regard de quiconque découvre la Woëvre. Cette caractéristique rend plus délicate une appropriation des questions paysagères par les acteurs du développement de la Woëvre.

Marc Benoît  
INRA-SAD, Mirecourt



En somme, l'originalité fondamentale de la démarche *plan de développement durable* adoptée est qu'il n'existe plus de dichotomie entre l'économie de l'exploitation d'une part et l'environnement, d'autre part.

Le plus intéressant réside toutefois dans les conclusions pratiques fruits de cette expérience, qui rejoignent celles que l'on pouvait tirer de la lecture des textes réglementaires relatifs à la jachère et aux mesures agri-environnementales, à savoir leur assez nette inadéquation aux réalités du terrain et à une réelle gestion de l'environnement.

La prise en compte de l'environnement dans toutes ses composantes accroît de façon très sensible les besoins en information et en formation des agriculteurs ; besoins accrus auxquels il faut encore ajouter dans le contexte actuel, les éléments nécessaires à un raisonnement éclairé sur les différents systèmes d'aides ou de compensation possibles, qu'il s'agisse des dispositifs agri-environnementaux ou d'autres (jachère par exemple).

L'intérêt d'une démarche collective sur un secteur cohérent est réaffirmé, ou plutôt confirmé, puisqu'il s'agissait dans le cadre de la procédure française expérimentale des PDD, d'une obligation pour les maîtres d'ouvrage. Si de multiples raisons concourent à cet intérêt de façon évidente (économie de moyens mis en oeuvre, organisation pratique de l'animation, intérêt fortement manifesté par les agriculteurs pour un partage de leurs réflexions et de leurs expériences), l'opération a révélé l'avantage d'une approche permettant la synthèse entre une analyse « classique » de l'exploitation et la prise en compte de l'environnement, ainsi qu'une analyse de l'environnement à une échelle souvent supérieure à celle de l'exploitation elle-même (le paysage, la ressource en eau).

Il en découle directement, en termes de savoir-faire, la nécessité d'être en mesure de prendre en compte simultanément tous les aspects, et de resituer l'exploitation et les différentes activités du ou des exploitants, dans la dynamique locale et les potentialités de développement d'une petite région. C'est dire qu'en termes de méthodes d'une part, et de références techniques et économiques d'autre part, notamment pour ce qui concerne des pratiques agricoles économiquement viables contribuant à une gestion raisonnée de l'environnement, il reste à acquérir, en quantités importantes, des connaissances.

Enfin sur le plan pratique, l'expérience conduit à proposer des « façons d'appliquer » les dispositions communautaires (jachère, conditions d'octroi de la prime à l'herbe, etc.) adaptées aux objectifs d'évolution ou de reconversion des exploitants, et incluant « par construction » les objectifs d'environnement.

L'expérience par laquelle nous avons choisi d'illustrer notre propos ne saurait à elle seule nous conduire à des conclusions définitives. Elle recoupe pourtant de façon assez significative d'autres expériences de terrain que nous avons pu avoir à connaître dans et hors des parcs naturels régionaux : elles ont forgé pour nous les convictions suivantes.

En premier lieu, ne nous laissons pas abuser par la multiplicité des expérimentations actuelles. Intégrer durablement l'environnement aux décisions en agriculture sera l'objet d'un long apprentissage. Mais qu'on ne se trompe pas, les agriculteurs ne sont pas les seuls concernés. L'ensemble de leurs partenaires économiques et institutionnels l'est également. Là encore il ne s'agit finalement pas à nos yeux d'une particularité de l'agriculture mais d'une évolution sensiblement conforme à celle de l'ensemble de la société par rapport à l'environnement. Que l'on songe aux déchets et à la nécessité d'acquérir à cet égard à la fois des technologies et des comportements nouveaux.

En second lieu, les mesures agri-environnementales (et tout ce que les maîtres d'ouvrage locaux peuvent inventer comme mesures d'accompagnement) s'ajoutent au « traumatisme » de la jachère devenue obligatoire et à la complication qu'elle induit dans la gestion par l'exploitant de ses différents facteurs de production. Prétendre appliquer ces mesures, combinées ou non à la jachère, suppose, si l'on ne désire atteindre d'autres résultats que simplement anecdotiques, que l'on utilise, avec les agriculteurs, des moyens d'information et de réflexion sensiblement plus lourds et différents des méthodes d'animation devenues traditionnelles sur les banales opérations « Article 19 ». L'opération plan de développement durable Côtes de Meuse-Petite Woëvre apporte la preuve - s'il en était besoin - que seule une approche « à l'exploitation » prenant en compte chez les exploitants volontaires l'ensemble des aspects technico-économiques et environnementaux permettra, dans un premier temps

au moins de ce « long apprentissage » évoqué plus haut, d'apporter des solutions durables aux questions multiples et difficiles posées par la prise en compte de l'environnement en agriculture.

Il en résulte directement, pour des raisons évidentes de disponibilité de moyens, que la seule manière de progresser réellement sur ce terrain est de mettre en place, sur un nombre limité de secteurs expérimentaux - choisis en fonction d'enjeux environnementaux clairs et de la mobilisation effective des agriculteurs - les moyens d'animation et d'encadrement nécessaires. C'est exactement la philosophie des plans de développement durable telle que nous l'avons comprise. Il convient toutefois d'évaluer avec rigueur le travail réellement effectué sur chaque site, et de poursuivre l'effort d'animation et d'encadrement au moins jusqu'à une mise en œuvre effective des mesures sur les exploitations.

Mais nous tirons de nos réflexions sur les diverses opérations conduites dans le parc naturel régional de Lorraine ou dans d'autres sites, une conviction qui nous apparaît plus fondamentale encore car elle concerne non seulement les mesures agri-environnementales elles-mêmes, mais peut-être bien d'autres volets de la Politique agricole commune : il devient à nos yeux impératif de trouver rapidement les moyens de déconcentrer et de décentraliser radicalement certains aspects au moins de la PAC et de ses mesures d'accompagnement, agri-environnementales en particulier. La rigidité des procédures actuelles contraint trop souvent des partenaires qui ont un vrai projet d'environnement dans une perspective économique à une sorte de « bricolage » qui ne satisfait vraiment personne, et qui surtout ne convainc qu'un nombre trop limité d'agriculteurs.

Il s'agirait très précisément et dans un premier temps à titre expérimental de donner aux autorités locales le droit et les moyens juridiques de négocier, avec les acteurs locaux, des modalités d'application d'un ensemble de mesures dans un cadre général plus souple que le système actuel. Les conditions précises d'octroi des aides, les objectifs, les contrôles, etc. pourraient être précisés par un contrat passé avec l'Etat et avec l'Union européenne.

Il s'agirait dans le même esprit de mettre en place des procédures d'approbation plus rapides. Il est bien entendu que l'institution de procédures aussi radicalement en rupture avec les pratiques actuelles risque non pas de « prendre du temps » mais carrément de s'enliser en route, puisque nous partons d'une situation de « double centralisme » parisien et bruxellois. Deux centralismes qui d'ailleurs se justifient par la méfiance que ces capitales manifestent l'une vis-à-vis de l'autre, Bruxelles soupçonnant assez naturellement chacun des Etats membres de chercher à tourner les règles communautaires, et chacun des Etats exigeant de Bruxelles de n'être pas moins bien traité que ses quatorze partenaires.

Malgré les difficultés évidentes, la question que nous posons d'une déconcentration et d'une décentralisation radicales des procédures nous apparaît relever de l'urgence. Urgence car elle nous paraît renvoyer, au-delà de l'objet du présent propos, à des questions purement et simplement vitales à notre sens pour l'avenir même de l'Union européenne. Urgence aussi pour le domaine qui nous préoccupe, non seulement parce que, faute d'une réelle et sincère intégration de l'environnement dans la PAC, les dégradations de l'environnement du fait de l'agriculture se perpétueront, voire même en certaines régions s'aggraveront.

Mais qui osera dire encore que « c'est la faute aux agriculteurs » ? •

Philippe Caron est directeur du parc naturel régional de Lorraine.