



HAL
open science

L'intégration de la problématique environnementale dans la politique agricole européenne : analyse comparée en France et en Espagne

Monique Barrue-Pastor

► **To cite this version:**

Monique Barrue-Pastor. L'intégration de la problématique environnementale dans la politique agricole européenne : analyse comparée en France et en Espagne. *Sud-Ouest Européen*, 2000, L'environnement entre nature et paysage, 7, pp.49-60. hal-02865897

HAL Id: hal-02865897

<https://hal.science/hal-02865897>

Submitted on 12 Jun 2020

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'intégration de la problématique environnementale dans la politique agricole européenne : analyse comparée en France et en Espagne

Monique Barrué-Pastor

Citer ce document / Cite this document :

Barrué-Pastor Monique. L'intégration de la problématique environnementale dans la politique agricole européenne : analyse comparée en France et en Espagne. In: Sud-Ouest européen, tome 7, 2000. L'environnement entre nature et paysage. pp. 49-60;

https://www.persee.fr/doc/rgpso_1276-4930_2000_num_7_1_2728

Fichier pdf généré le 06/04/2018

Resumen

Integración de la problemática medioambiental en la política agrícola europea : análisis comparada en Francia y España. La integración del medioambiente en la Política Agrícola Común es un fenómeno reciente. Impulsada por los países de la Europa del Norte, su aplicación fue tardía en Francia (1989) y mas aún en España (1996). La experimentación de medidas agroambientales instauradas por la reforma de la PAC desemboca en una gran diversidad de aplicaciones nacionales y regionales cuya comprensión sólo puede resultar de un análisis comparativo. ¿ Son medidas marginales y coartada o, al contrario, principio de elaboración de un nuevo modo de desarrollo integrado, agrícola y rural, celoso de respetar el medioambiente ? Las últimas leyes de « orientación agrícola » y de « ordenación y desarrollo duradero del territorio » permiten elaborar claras hipótesis.

Abstract

The integration of environmental questions in european agricultural policy : comparative analysis of France and Spain. The integration of environment in the Common Agricultural Policy is a recent phenomenon. Started by the northern European countries, its application has been slow in France (1989) and even slower in Spain (1996). Trials of agri-environmental measures begun with the reform of the CAP have led to a great diversity of regional and national applications which make comparative analysis necessary in order to understand them. Are they marginal measures, alibis, or really openings towards the elaboration of new models of integrated agricultural and rural development, respectful of environment ? Very recent laws concerning « agricultural orientation » and « sustainable territorial planning and development » allow us to propose precise hypotheses.

Résumé

L'intégration de l'environnement dans la Politique Agricole Commune est un phénomène récent. Impulsée par les pays d'Europe du Nord, son application fut tardive en France (1989) et encore plus en Espagne (1996). L'expérimentation des mesures agri-environnementales instaurées par la réforme de la PAC donne lieu à une grande diversité d'applications, nationales et régionales, qui rendent essentielle l'analyse comparative pour leur compréhension. Mesures marginales et alibi ou bien ouverture sur l'élaboration d'un nouveau mode de développement intégré, agricole et rural, soucieux du respect de l'environnement ? Les toutes récentes lois « d'orientation agricole » et « d'aménagement et de développement durable du territoire » nous permettent d'élaborer des hypothèses précises.

L'INTÉGRATION DE LA PROBLÉMATIQUE ENVIRONNEMENTALE DANS LA POLITIQUE AGRICOLE EUROPÉENNE : ANALYSE COMPARÉE EN FRANCE ET EN ESPAGNE

Monique BARRUÉ-PASTOR*

RÉSUMÉ - *L'intégration de l'environnement dans la Politique Agricole Commune est un phénomène récent. Impulsée par les pays d'Europe du Nord, son application fut tardive en France (1989) et encore plus en Espagne (1996). L'expérimentation des mesures agri-environnementales instaurées par la réforme de la PAC donne lieu à une grande diversité d'applications, nationales et régionales, qui rendent essentielle l'analyse comparative pour leur compréhension. Mesures marginales et alibi ou bien ouverture sur l'élaboration d'un nouveau mode de développement intégré, agricole et rural, soucieux du respect de l'environnement? Les toutes récentes lois « d'orientation agricole » et « d'aménagement et de développement durable du territoire » nous permettent d'élaborer des hypothèses précises.*

AGRICULTURE - ENVIRONNEMENT -
POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE -
FRANCE - ESPAGNE

ABSTRACT - *THE INTEGRATION OF ENVIRONMENTAL QUESTIONS IN EUROPEAN AGRICULTURAL POLICY : COMPARATIVE ANALYSIS OF FRANCE AND SPAIN. The integration of environment in the Common Agricultural Policy is a recent phenomenon. Started by the northern European countries, its application has been slow in France (1989) and even slower in Spain (1996). Trials of agri-environmental measures begun with the reform of the CAP have led to a great diversity of regional and national applications which make comparative analysis necessary in order to understand them. Are they marginal measures, alibis, or really openings towards the elaboration of new models of integrated agricultural and rural development, respectful of environment? Very recent laws concerning « agricultural orientation » and « sustainable territorial planning and development » allow us to propose precise hypotheses.*

AGRICULTURE - ENVIRONMENT -
COMMON AGRICULTURAL POLICY -
FRANCE - SPAIN

RESUMEN - *INTEGRACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA MEDIOAMBIENTAL EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA EUROPEA : ANÁLISIS COMPARADA EN FRANCIA Y ESPAÑA. La integración del medioambiente en la Política Agrícola Común es un fenómeno reciente. Impulsada por los países de la Europa del Norte, su aplicación fue tardía en Francia (1989) y mas aún en España (1996). La experimentación de medidas agroambientales instauradas por la reforma de la PAC desemboca en una gran diversidad de aplicaciones nacionales y regionales cuya comprensión sólo puede resultar de un análisis comparativo. ¿ Son medidas marginales y coartada o, al contrario, principio de elaboración de un nuevo modo de desarrollo integrado, agrícola y rural, celoso de respetar el medioambiente? Las últimas leyes de « orientación agrícola » y de « ordenación y desarrollo duradero del territorio » permiten elaborar claras hipótesis.*

AGRICULTURA - MEDIOAMBIENTE -
POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN -
FRANCIA - ESPAÑA

Depuis 1985, les réformes européennes de la politique agricole ne cessent de se succéder à un rythme très rapide, avec une grande diversité d'application selon les pays, mais l'agriculture et l'environnement n'ont pas toujours été associés ni corrélés dans leur problématique. On peut même

affirmer que pendant longtemps ces deux champs d'action sont restés en opposition ou au mieux qu'ils s'ignoraient dans leurs objectifs respectifs.

Dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC), la Commission Européenne (CE) a adopté des dispositions qui tendent à encourager le développement de pratiques agricoles moins agressives à l'égard de

* Directrice de recherche, Université de Toulouse II, GEODE-UMR 5602/CNRS, 31058 Toulouse cedex 1.

l'environnement et du patrimoine « naturel » que ne le sont celles dont nous héritons de trois décennies où l'objectif quasi exclusif de toute technologie agricole était d'augmenter les rendements et la productivité du travail. Cette intégration d'objectifs environnementaux dans la politique agricole communautaire et leur mise en œuvre par les différents États membres ne vont pas sans difficultés ni ambiguïtés. Il est certain que la montée en puissance (à des rythmes inégaux, et selon des intensités et des sensibilités différentes) des préoccupations environnementales dans les opinions publiques européennes, ainsi que l'identification des déséquilibres écologiques provoqués par certaines activités agricoles, ont trouvé un écho au sein des différentes sphères de décision politique. En 1985, la publication du livre vert de la commission européenne constitue l'une des premières manifestations de la préoccupation environnementale en relation avec la pratique agricole. La même année, « l'article 19 » du règlement européen était la première mesure communautaire prise dans ce sens : il propose un régime d'aide directe aux producteurs « en vue de contribuer à l'introduction de pratiques agricoles qui soient compatibles avec les exigences de protection de l'environnement, de l'espace naturel et du paysage [...] dans des zones sensibles du point de vue de l'environnement ». Cet article est d'application facultative pour les États membres. Les pays d'agriculture intensive comme le Danemark et les Pays-Bas et ceux où existe une étroite relation entre agriculture, milieux naturels et paysage, comme le Royaume-Uni, appliquèrent rapidement le règlement. La France, d'abord réticente, ne l'appliquera qu'en 1989 ; l'Espagne, qui n'est rentrée dans la CEE qu'en 1986, ne l'a jamais appliqué. Pourtant dès 1992, la réforme de la PAC institue, dans le prolongement de l'article 19, les mesures qualifiées d'agri-environnementales qui deviennent d'application obligatoire pour les États membres, au titre des mesures d'accompagnement. La France lance ses premières opérations en 1993, l'Espagne en 1996 très lentement. Ainsi la mise en relation de la question agricole et de l'environnement s'est faite dans les deux pays, sous l'impulsion de la CEE, dans un contexte dynamisé par les pays du nord. Quoi qu'il en soit, avec ces règlements s'est ouverte une phase de redéfinition de la place de l'agriculture dans la société et dans la gestion de l'espace rural, une redéfinition des fonctions de l'agriculture affaiblie dans sa légitimité nourricière, plus globalement une redéfinition du rapport entre agriculture, territoire et société.

L'analyse des enjeux et du sens à donner à cette politique agri-environnementale (enjeux économiques, sociologiques, écologiques, territoriaux...) passe nécessairement par des analyses comparées au niveau des différents pays européens et par l'analyse des différents niveaux de prise

de décision : national, régional et local. C'est pourquoi il est apparu opportun de structurer un dispositif de recherche en France et en Espagne, de part et d'autre des Pyrénées notamment, mettant en comparaison les niveaux nationaux et les niveaux régionaux, celui de Midi-Pyrénées et des communautés autonomes d'Aragon et de Catalogne.

Dans cet article ⁽¹⁾, après avoir exposé les conditions d'émergence de la politique agri-environnementale au niveau européen, nous proposerons une analyse comparée des problématiques et des conditions d'application de cette politique en France et en Espagne. L'exemple de ces deux pays nous permettra d'illustrer la grande diversité des interprétations nationales et régionales tout en alimentant l'ébauche d'une évolution européenne des rapports entre agriculture et environnement.

Méthodologie

Un dispositif de recherche en réseau a été constitué au niveau national, en France, dès 1992 dans le cadre du programme interdisciplinaire « Environnement, Vie et Société » (PIREVS) du CNRS ⁽²⁾. Ce choix correspond à la volonté de mobiliser des données comparatives à un niveau interrégional avant de l'articuler dans un réseau national et européen. Dans la région Midi-Pyrénées cinq sites composent l'observatoire (Ariège, Haute-Garonne, Aveyron, Gers et Tarn) où une méthode de suivi en temps réel a été élaborée en 1992, testée en 1993 et systématisée en 1994 ; elle s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui. Son objectif est de cerner au plus près du terrain les conditions d'application et les effets de cette nouvelle législation sur les pratiques et les systèmes de représentations des différents acteurs concernés par la gestion de l'espace agricole et rural. Un mouvement de recomposition sociale et territoriale est en train de s'opérer avec la diversification des usages de l'espace rural et la redéfinition de ses ressources qui interpellent les pratiques agricoles, soumises par ailleurs à réévaluation dans le cadre de la politique agricole commune.

Quelles perspectives d'évolution du rapport entre agriculture, territoire et environnement se dessinent-elles ? Comment s'élaborent de nouvelles pratiques agricoles compatibles avec l'objectif de protection de l'environnement ? En quoi sont-elles nouvelles ? Quels acteurs et

(1) Je remercie les collègues espagnols avec lesquels j'ai collaboré, notamment Luis Galiana Martin de l'Université Autonome de Madrid ; mais aussi Frédéric Laloy (ENESAD, Dijon) dont j'ai encadré le stage au CNASEA Midi-Pyrénées, pour sa contribution à cette étude.

(2) Programme de recherche : *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19*. P. Alphantery, M. Barrué-Pastor, J.-P. Billaud, C. Deverre, rapport final, 650 p., 1995.

quelles stratégies émergent de ce processus ? Quels enjeux et quels systèmes de représentations s'affrontent ? Dans quelle culture s'enracinent-ils ? En quoi vont-elles modifier les fonctions de l'agriculture et interpellier les problématiques de développement durable ?

À partir de 1994 ce programme est devenu international. Cinq pays européens y ont contribué : l'Espagne, l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique et l'Irlande ⁽³⁾. Une étude franco-espagnole a été développée par le groupe midi-pyrénéen avec l'aide de la Région ⁽⁴⁾ et du Ministère de l'Agriculture (CNASEA) ⁽⁵⁾. Une attention particulière porte sur l'analyse transfrontalière de l'application des mesures agri-environnementales dans les Pyrénées franco-espagnoles ⁽⁶⁾. Elle concerne l'analyse des conditions d'émergence, d'élaboration et d'application des politiques agri-environnementales ; des processus de négociation, des rapports inter-institutionnels et des recompositions territoriales ; du statut de la « ruralité » dans chaque pays ainsi que de la place et des fonctions des agriculteurs et des agricultures dans la dynamique de gestion de l'espace rural.

Les conditions d'émergence des préoccupations agri-environnementales dans la politique agricole commune (PAC)

Le traité de Rome, en 1957, consacrait le début d'un marché commun agricole et d'une politique agricole commune dont les objectifs étaient d'accroître la productivité de l'agriculture par le développement du progrès technique, par l'augmentation rationnelle de la production agricole, et par l'emploi optimum de tous les facteurs de production. Il s'agissait d'assurer un niveau de vie correct à la population agricole tout en stabilisant les marchés, et surtout en garantissant la sécurité des approvisionnements et l'auto-suffisance alimentaire de la communauté. Pour réaliser ces objectifs, trois moyens essentiels ont été mobilisés : l'unicité du marché (prix communs, libre circulation des marchandises) ; la préférence communautaire, à travers des prix garantis à l'intérieur de la Communauté et une protection contre les importations et les fluctuations des marchés mondiaux par des taxes et des aides à l'exportation ; enfin,

(3) Cf. *Études rurales*, n° « Cultiver la nature », 1998, n° 141-142.

(4) M. Barrué-Pastor (dir.), *Nouvelles fonctions de l'agriculture, agri-environnement et nouvelles formes de territorialité*, rapport final, 1997, 126 p.

(5) Centre National pour l'aménagement des Structures des Exploitations Agricoles.

(6) M. Barrué-Pastor, V. Fournié, L. Plainecassagne, V. Soubabère, *De l'aménagement rural à l'agri-environnement dans les Pyrénées Centrales franco-espagnoles*, CNRS-CNASEA Midi-Pyrénées, 1995, 67 p.

par un budget important : le FEOGA fut créé pour financer l'ensemble de ces actions dans le cadre de la solidarité entre les États membres, et pour soutenir les prix agricoles à un niveau supérieur au cours moyen mondial. Tout cela reposait sur l'accroissement de la productivité en tant qu'objectif permanent et unique.

Au fil des années, l'application de cette politique a certes engendré des effets positifs mais ses impacts négatifs sont devenus de plus en plus insupportables. Les excédents de produits agricoles sont tels que l'Europe n'arrive pas à les consommer ou à les vendre sur le marché solvable. En 1985, la consommation de blé dépassait de 30 % la consommation intérieure, celle de beurre de 34 %, celle de lait de 28 %, et celle de viande bovine de 10 %. Les excédents représentent un coût trop élevé – les deux tiers – du budget communautaire et sont de plus en plus contestés, alors qu'il y a eu stagnation puis diminution des revenus de la majorité des agriculteurs devenus non compétitifs. Sur le plan social, la logique productiviste n'a cessé d'accroître les disparités entre les différentes catégories au point que plus de la moitié des agriculteurs a disparu ; sur le plan territorial, il y a divorce entre agriculture et territoire. Le déséquilibre s'accroît de plus en plus entre les régions européennes, entre les zones défavorisées et les régions riches : 80 % des agriculteurs et des territoires (en France et en Espagne) sont « marginalisés » par rapport à la logique unique de développement basée sur le productivisme. Un processus de concentration de la production agricole sur une petite partie du territoire et des exploitations ne cesse de se développer (en France, 10 départements « littoralisés » sont productifs et ouverts sur l'exportation ; 45 départements sont « enclavés » ; en Espagne les déséquilibres sont encore plus grands).

Il y a une contradiction entre les effets de la logique économique avec affranchissement de la production agricole du territoire et relocalisation concentrée des lieux de production, et l'opinion publique, très sensible au processus de « déprise », c'est-à-dire d'abandon de la gestion agricole des territoires et de « dégradation » concomitante des paysages ; mais aussi très sensible aux problèmes de pollution des eaux. En effet, le point le plus sensible sur le plan international, directement lié à l'augmentation constante des pratiques agricoles intensives, concerne la détérioration croissante de l'environnement : pollution des eaux superficielles et souterraines, qualité suspecte des produits consommés, dégradation des sols. Progressivement les préoccupations environnementales ont interpellé les pratiques agricoles, avec un accroissement lié à la naissance au niveau européen du principe « pollueur-payeur » ; il s'est traduit par la mise en place d'un financement communautaire pour susciter des « pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement ». L'article 19 du règlement

797/85 du 12 mars 1985 du Conseil de la Communauté européenne est le premier acte qui introduit cette préoccupation dans la PAC, même si la législation reste dominée par l'amélioration de « l'efficacité des structures agricoles ». Ce règlement vise à encourager les pratiques agricoles compatibles avec les exigences de protection de l'environnement, il propose une compensation de revenu aux exploitants qui accepteront de les mettre en œuvre, à partir d'une contractualisation volontaire; en effet il est d'application facultative pour les États membres. La profession agricole française s'étant montrée très réticente, il ne sera introduit en France qu'à titre expérimental sur trois sites pilotes situés dans des espaces protégés (parcs naturels) : les marais de l'ouest, la Crau et le Vercors en 1990. L'année suivante, l'introduction de la déprise agricole dans les critères d'acceptation, sur la pression de la profession agricole, a entraîné l'accord de la profession agricole française et du ministère de l'agriculture; son application généralisée va s'étendre à l'ensemble du territoire.

L'Espagne, qui n'est rentrée dans la CEE qu'en 1986, cherche à moderniser son agriculture pour combler son déficit de compétitivité. Elle n'appliquera jamais ce règlement vite périmé.

La réforme de la PAC de 1992 est une étape décisive. Elle intègre la limitation du droit à produire et l'alignement des prix agricoles sur les marchés mondiaux, en instaurant une aide compensatrice directe mais conditionnelle; et propose, dans son règlement spécifique (2078), les « mesures agri-environnementales » en tant que mesure d'accompagnement initiées par l'article 19. Elles sont obligatoires pour les États membres et applicables sur l'ensemble des territoires (et pas seulement en zone sensible). Le contexte idéologique et politique a évolué sous la pression de la montée en puissance des préoccupations « environnementales », de la remise en cause de la notion de progrès et du concept de développement universel productiviste qui y est associé. Le souci de gestion patrimoniale et durable ainsi que des enjeux de santé publique modifient l'objectif de consommation maximale. Le problème de la pollution des eaux n'est qu'un des premiers éléments sensibles, la crise de la « vache folle » est venue décupler les exigences envers les pratiques agricoles, au point d'en faire un problème civique.

La protection de l'environnement est maintenant présentée comme une exigence sociale à laquelle les agriculteurs doivent répondre en exerçant « une véritable fonction au service de l'ensemble de la société ». Ils recevront en contrepartie une rémunération adéquate mais seront obligés de justifier les résultats obtenus, ce qui est totalement nouveau, avec contrôles et expertises.

I - Le programme agri-environnemental en France et en Espagne

En France comme en Espagne, la principale prime du programme national correspond à une volonté de compenser les mesures pénalisantes de la réforme de la PAC pour les agriculteurs exclus de la logique productiviste, notamment dans les zones défavorisées. Elle illustre les ambiguïtés de l'attitude des gouvernements français et espagnol et des représentants de la profession agricole à l'égard de la politique agri-environnementale, en primant des pratiques déjà existantes rebaptisées pour l'occasion.

1. En Espagne, « *el barbecho blanco* » correspond à un soutien de la jachère traditionnelle en système de culture extensif

Il existe en effet une vieille tradition de mise en repos agronomique de terres qui représente 20 % des terres cultivées en Espagne, principalement concentrées dans les zones à forte contrainte pédo-climatique comme la zone intérieure. Pour que les agriculteurs concernés puissent bénéficier de cette mesure et non les autres, le ministère de l'agriculture imposa un coefficient de jachère, calculé sur les pratiques réelles de 1989 à 1991, pour bénéficier des aides compensatoires aux cultures. Il l'accompagna d'une mesure agri-environnementale complémentaire dite « d'extensification des productions végétales » pour lui permettre d'atteindre des objectifs favorables à l'environnement, à savoir le maintien des restes de culture pendant au moins cinq mois et l'interdiction d'utiliser des fertilisants et des produits phytosanitaires pour protéger la faune et la flore; mais aussi l'interdiction de travailler le sol en profondeur en hiver, pour éviter l'érosion et permettre de reconstituer les réserves en eau. L'application de cette mesure s'est alors fortement développée. Elle a représenté entre 1993 et 1997 plus de 15 % des dépenses totales et près de 1,5 milliard de francs d'affectation budgétaire. Elle concerne déjà plus de 15 000 exploitants et plus de 300 000 ha, soit plus d'un tiers des contractants et de la superficie sous contrat. Elle va encore se développer car la surface de jachère longue traditionnelle a été estimée à près de 4 millions d'ha en Espagne (F. Laloy, 1998).

2. En France, « la prime à l'herbe » correspond à un soutien aux élevages extensifs

Instaurée en France sur l'ensemble du territoire en 1992, elle vise à compenser la baisse des prix d'intervention sur la viande (- 15 % en 1990 en conséquence de l'excédent structurel de production) et l'assimilation du maïs-fourrage

aux surfaces en céréales et oléo-protéagineux, qui bénéficiait massivement aux éleveurs intensifs alors que les éleveurs à l'herbe s'en trouvaient exclus. La plupart des agriculteurs l'ont associée à « l'indemnité compensatoire aux handicaps naturels » (ICHN) et à « l'Indemnité Spéciale Montagne » (ISM). Les faibles contraintes qu'elle impose expliquent sans doute son succès, mais son caractère environnemental est très relatif (F. Laloy, 1998). Son budget s'est élevé à 1,4 milliard de francs en 1995 (comme la prime espagnole). Il a concerné 100 000 éleveurs et 5,5 millions d'ha de prairie, ce qui en fait de très loin la mesure agri-environnementale la plus généralisée ; elle représente à elle seule les trois quarts des dépenses. Certes, son impact sur la préservation et l'entretien des espaces ruraux est direct, mais elle fait figure d'exception dans le programme MAE comme son homologue espagnole. Toutes les deux traduisent un compromis au niveau de l'adaptation des règlements CEE et la prise en considération des spécificités nationales.

3. Les autres mesures agri-environnementales

Plusieurs grands objectifs ont été définis au niveau européen : il s'agit principalement d'encourager des pratiques réduisant la pollution d'origine agricole (extensification, diminution des engrais et des produits phytosanitaires) et qui prennent en compte la protection et la qualité de l'environnement, mais aussi de la biodiversité animale et végétale ; d'encourager l'entretien des espaces abandonnés ; de sensibiliser les agriculteurs à la gestion agri-environnementale de la production ; enfin de gérer les espaces ruraux en fonction de la diversification des usages qui s'y développent.

En France, deux types de mesures ont été proposés dans le cadre de l'application du règlement européen : outre la mise en place à titre expérimental de « plans de développement durables » (PDD)⁽⁷⁾, des mesures « zonées » et des « opérations locales », selon leur niveau de programmation (tableau).

Les mesures agri-environnementales en France et en Espagne

PROGRAMME FRANÇAIS	Mesures	Affectation budgétaire annuelle (millions F)	PROGRAMME ESPAGNOL	Mesures	Affectation budgétaire annuelle (millions F)
Programme national (pas de territorialisation)	- Prime à l'herbe - PRM équine	1 383,65 19,08	Programme national horizontal (pas de territorialisation)	- Jachère traditionnelle - Formation - Protection des races menacées - Reconversion agriculture biologique	93,248 23,072 15,592 53,024
Programme régional (territorialisé)	Programme régional hors opérations locales	- PRM : Protection des races menacées - CAB : Conversion à l'agriculture biologique - DCC : Diminution de la charge du cheptel - RIN : Réduction des intrants - RTA : Reconversion des terres arables en herbages extensifs - RTL : Retrait à long terme	Programme régional zonal (territorialisé)	- Réduction des intrants - Reconversion des terres arables - Diminution de la charge de cheptel - Protection faune et flore en système culture intensif - Protection faune et flore en zone humide - Paysage/Incendies système pastoral extensif - Lutte contre l'érosion - Actions AE dans les îles Canaries - Économie d'eau en zone humide irriguée - Maintien des terres abandonnées - Retrait à long terme - Gestion des terres pour accès public et loisirs	5,048 0,220 67,320 16,356 74,508 24,580 43,772 146,020 8,312 17,152 1,156
	Opérations locales	6,83 80,6 42,38 69,62 49,06 4,11		379,13	
	TOTAL (sauf PDD et Formation)	2 034,90		TOTAL (sauf Retrait des terres arables)	589,390

Sources : CNASEA (France) et MAPA (Espagne), 1997.

(7) PDD : ils concernent 1 228 exploitations dans 59 petites régions agricoles. Ils sont susceptibles de démontrer qu'une agriculture respectueuse de l'environnement peut être rentable moyennant une série d'aides techniques et financières. Ils doivent s'inscrire dans un programme de développement local.

Les mesures « zonées », non territorialisées mais d'initiative nationale la plupart du temps, sont applicables sur l'ensemble du territoire, mais avec un cahier des charges modifié par les régions administratives (d'où leur appellation commune de « programmes régionaux »), en fonction de leurs choix de développement et de leurs spécificités. Elles concernent quatre types de mesures : la protection des eaux (gel des terres sur vingt ans, reconversion des terres arables en herbages et réduction des intrants), la protection et la gestion de la faune et de la flore dans les zones à biotope riche et fragile, la protection de races d'animaux d'élevage menacées de disparition, le développement de l'agriculture biologique.

Les « opérations locales » sont le prolongement de l'article 19 du règlement européen 797/85, développées dans le cadre d'opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF « environnement »). Leur problématique est définie localement sur un périmètre déterminé. Elles doivent répondre à au moins un de ces deux objectifs : la protection des biotopes rares et sensibles et la lutte contre les effets de la déprise (fermeture des paysages, prévention des risques naturels et perte de la biodiversité). Le cahier des charges est établi et suivi localement ⁽⁸⁾ par un comité de pilotage composé par les différents acteurs : l'administration, la profession agricole, les représentants d'organisations de protection de la nature et les représentants des collectivités territoriales (conseil régional, conseil général, mairie).

Cette diversité en fait une véritable expérimentation sociale, de rencontre, d'échange et de concertation entre partenaires inhabituels. Ces opérations se sont concentrées dans les milieux où le système productiviste est difficile à appliquer, à faibles revenus, où les primes environnementales peuvent être attractives. Théoriquement, elles ont été créées pour compenser un manque à gagner (résultant de l'introduction de pratiques nouvelles respectueuses de l'environnement) et ne doivent pas indemniser des pratiques déjà existantes. En France, elles sont complétées par des « mesures d'accompagnement » qui jouent un rôle très important pour la réussite des opérations. Ces mesures aident les agriculteurs à réaliser des travaux non financés par le règlement, mais nécessaires pour que les opérations soient efficaces et décisives pour décider les agriculteurs à souscrire aux mesures agri-environnementales. Par exemple, l'entretien par le pâturage s'accompagne souvent d'une aide au débroussaillage et à la pose de clôtures. Elles peuvent être financées par des fonds européens (PDZR ⁽⁹⁾),

(8) Il devra cependant être soumis à l'examen et à l'accord communautaire, après avoir reçu préalablement l'aval du Comité Régional d'évaluation des mesures Agri-Environnementales (CRAE) et du Ministère de l'Agriculture.

(9) PDZR : Plan de Développement des Zones Rurales.

LIFE ...), nationaux (OGAF ⁽¹⁰⁾, FGER ⁽¹¹⁾...) ou par les collectivités territoriales. Pour toutes ces raisons, ces mesures redonnent un sens à la notion de territoire et réactualisent celle de terroir.

En Espagne, les différentes mesures du programme environnemental sont en conformité avec celles qui étaient proposées dans le règlement européen, mais complétées par la prise en considération des problématiques méditerranéennes (érosion, risques d'incendie, gestion de l'eau). Deux programmes ont vu le jour : le premier en 1994, « un programme horizontal » s'appliquant sur l'ensemble du territoire ; le deuxième en 1995, un « programme zonal » sur deux types de territoires spécifiques mais distincts : parcs nationaux et zones sensibles d'une part, et zones d'intérêt écologique d'autre part, définies par chaque communauté autonome. L'ensemble du programme agri-environnemental a été approuvé en 1995 par la communauté européenne. Bien que l'application du règlement qui régent le reboisement des terres agricoles, longtemps prioritaire en Espagne, se développe sans changement depuis 1993, l'application du 2078/92 a été à la fois retardée (1996) et limitée à deux types de mesures. En accord avec l'objectif principal d'amélioration de la compétitivité de l'agriculture espagnole, le programme d'aide a été élaboré en collaboration entre l'administration centrale (ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation) et les administrations régionales des différentes communautés autonomes.

Les « mesures horizontales » s'inscrivent dans un objectif de développement de l'agriculture biologique par la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires et des engrais chimiques, d'extensification des productions, de formation des agriculteurs aux pratiques environnementales, de protection des races rustiques d'élevage et des espèces en voie de disparition.

Des quatre mesures horizontales, la plus importante du point de vue territorial et budgétaire (85 % des aides) est l'aide aux systèmes de cultures céréalières extensifs (*barbecho blanco*). Cette mesure, nous l'avons vu, concerne les agriculteurs exclus de la PAC et peut être interprétée comme une mesure compensatoire à leur rente. Les justifications qui l'accompagnent se réfèrent à la protection de l'avifaune ne sont qu'un habillage, car les zones les plus riches en oiseaux sont exclues des zones d'application de la mesure (Galiana, 1995). En encourageant l'agriculture extensive sur les terres céréalières, l'Espagne tente de maintenir les systèmes extensifs des zones qui ne bénéficiaient pas de l'aide compensatoire de la PAC. Les trois autres mesures ont un caractère limité au vu de leurs budgets.

(10) OGAF : Opération Groupée d'Aménagement Foncier.

(11) FGER : Fonds de Gestion de l'Espace Rural.

Ainsi le programme « horizontal » revêt un caractère plutôt agricole, d'aide au revenu et aux systèmes extensifs de production.

Les mesures « zonales » s'appliquent fondamentalement aux « zones sensibles » du point de vue de l'environnement. Ces opérations différencient les zones proposées par l'administration centrale et les zones proposées par les communautés autonomes. Les zones éligibles par les premières concernent les parcs nationaux, les zones humides incluses dans la convention RAMSAR et les zones de protection spéciales des oiseaux (130 ZEPAS ⁽¹²⁾ couvrent 12,4 % du territoire national). Chaque communauté autonome a repris cette sélection en spécifiant les projets particuliers pour chacune d'entre elles ; ces mesures favorisent la territorialisation des fonds et la prise d'initiative des communautés. Parmi la grande variété de mesures qui ont été développées dans ce contexte, nous devons signaler l'importance de « la protection de la flore et de la faune en système extensif » qui représente 37 % du budget du programme zonal, applicable dans les zones sensibles de l'intérieur de l'Espagne. Les contraintes les mieux rémunérées ont toutes pour objectif de préserver l'habitat des oiseaux sauvages migrateurs (l'outarde notamment). Ici, nous pouvons parler de projets environnementaux auxquels les pratiques agricoles sont subordonnées (Galiana, 1996). Les contrats sont essentiellement orientés vers la protection de la biodiversité sans grande relation avec la problématique agricole.

Ainsi, l'Espagne, qui est restée longtemps obnubilée par sa volonté d'intégrer la CEE et donc par son avancement technique et son développement économique (tant dans le domaine du tourisme, de l'industrie que de l'agriculture), et qui a pendant longtemps minimisé l'intégration des problèmes environnementaux dans son modèle de développement, développe aujourd'hui une situation paradoxale dans l'application des MAE.

D'un côté, une mesure très « agricole-agricole » avec justification environnementale (barbecho blanco), de l'autre des mesures strictement environnementales axées sur la protection de la biodiversité, sans grande référence à la production agricole. Ce qui pose quelques problèmes, notamment celui du peu d'engouement des agriculteurs pour les opérations « zonées ». La problématique agricole ne peut être associée à cette politique de protection intégrale de ces espaces naturels. Or les contrats d'application de ces mesures étant facultatifs et volontaires pour les

(12) ZEPAS : zones d'intérêt spécial pour les oiseaux et la flore qui leur est associée, dont « les qualités environnementales ont été menacées par une agriculture et un élevage intensifs », mais où il faut maintenir certaines activités agricoles traditionnelles. Elles ont été classées « site écologique d'intérêt international ».

exploitants, on peut s'interroger sur l'efficacité d'une telle position. Considérer les MAE comme des mesures environnementales s'appliquant à l'agriculture, mais en ignorant la problématique agricole, n'est sans doute pas la meilleure solution pour améliorer l'articulation entre agriculture et environnement. Ainsi, au niveau de la programmation des MAE, la France et l'Espagne se différencient par leur problématique centrale. L'originalité de la France dans le débat européen tient à l'importance accordée à la déprise agricole et au processus d'enfrichement, entraînant une réhabilitation de l'agriculteur en tant que principal gestionnaire de l'espace rural, notamment dans les zones défavorisées ; l'importance accordée à la prime à l'herbe et aux opérations locales axées sur la lutte contre la déprise agricole l'atteste. La spécificité espagnole réside dans son souci de préservation de la biodiversité, notamment de l'avifaune et de la flore qui y est associée, prioritairement dans des « espaces naturels protégés », où les pratiques agricoles doivent être subordonnées à la préservation de cette richesse, érigée en bien national et même international.

II - Comparaison des procédures d'application

1. Des niveaux de prise de décision différents

L'importance du niveau régional en Espagne détermine la procédure de programmation et de mise en œuvre, totalement décentralisée au niveau de la communauté autonome. L'État central a décidé des grandes orientations générales du programme horizontal et zonal, ainsi que des trois types de zones éligibles au titre du programme zonal : les parcs nationaux, les zones humides et les ZEPAS. C'est aussi à ce niveau que la cohérence d'ensemble des MAE est justifiée aux yeux de la communauté européenne. Par contre ce sont les communautés autonomes qui se sont chargées du choix des opérations et de leur mise en œuvre, de la définition du cahier des charges et des primes, puisque leurs compétences se sont élargies depuis 1978 et concernent à titre exclusif : l'aménagement du territoire, l'exploitation forestière, la gestion des espaces naturels protégés et des zones de montagne. Mais aussi l'activité agricole et l'élevage en concordance avec les bases générales de l'aménagement de l'activité économique ; ainsi que la protection de l'environnement, dans le contexte législatif défini par l'État.

Ce transfert de compétences s'est accompagné d'une augmentation importante des dépenses que les communautés autonomes les plus pauvres ont du mal à honorer. C'est le cas des mesures européennes cofinancées dont les MAE font partie (50 % UE, 25 % État, 25 % région).

En France, c'est le niveau national et le niveau local qui sont déterminants. Le financement des MAE est placé sous la responsabilité de l'État qui attribue une enveloppe budgétaire à chaque région, à charge pour elle de répartir les crédits par opération et par zone. C'est aussi l'État et ses échelons déconcentrés (préfectures de région et de département) qui fixent le programme et le cadre d'application des MAE en partenariat avec les organisations professionnelles agricoles et les organismes de protection de la nature. Les lois de décentralisation de 1982 n'ont pas élargi les compétences régionales en matière d'agriculture et d'environnement. Il en est de même pour les conseils généraux. C'est ainsi que d'une manière générale les collectivités territoriales ont peu participé aux MAE. Par contre, en ce qui concerne les « opérations locales », c'est le niveau local qui a été déterminant tant au niveau de la conception, du montage du projet, que de sa mise en œuvre et son suivi. Ce sont les comités de pilotage locaux qui intègrent la diversité des partenaires concernés par les MAE : représentants de la profession, de l'administration, des organismes de protection de la nature, de la municipalité.

2. Des choix de partenariat opposés

La France et l'Espagne ont fait des choix très différents, l'une a privilégié un partenariat d'acteurs diversifiés, l'autre l'importance de l'administration.

En Espagne, c'est l'administration qui a en charge la procédure, que cela soit au niveau régional ou national (proposition et montage des opérations). Cependant, suivant les communautés, c'est le département de l'agriculture ou celui de l'environnement qui a la charge des MAE, ce qui engendre une grande disparité d'objectifs. La mise en œuvre, par contre, est du ressort exclusif de l'administration régionale. Il existe cependant dans certaines zones un « conseil » qui regroupe les différents partenaires (administration, syndicats agricoles, organisations de protection de la nature et maires de la zone) mais ils n'ont qu'un rôle consultatif, ce qui limite leur implication dans la procédure. Les débats ne sont guère approfondis puisque c'est l'administration qui prend les décisions. Les agriculteurs interrogés dans différentes régions regrettent tous d'avoir un rôle limité et de n'être pas entendus ; rien d'étonnant à ce que leurs représentants syndicaux continuent systématiquement à s'opposer à l'administration. Malgré cette fracture qui n'est pas prête de se colmater, un changement significatif a été enregistré depuis le début de la procédure : faute d'avoir pu enclencher un véritable processus de concertation, l'administration est de plus en plus à l'écoute de la profession agricole, mais aussi des organisations de protection de la nature qui constituent en Espagne des groupes de pression influents. Cela n'a pas suffi aux agri-

culteurs qui continuent à se sentir à l'écart de l'élaboration des MAE et d'être totalement secondaires dans une procédure imposée par l'administration.

Par ailleurs, et contrairement à la France, le poids des instances et des hommes politiques est important dans l'application concrète des MAE. C'est en effet au niveau du gouvernement des communautés autonomes que se prennent les décisions d'affectation budgétaire et ce sont des fonctionnaires territoriaux qui ont en charge la mise en œuvre des MAE. Certes, les relations entre agriculture et environnement impliquent des choix et des décisions de nature éminemment politique, mais il est dangereux de les rendre tributaires des conflits partisans qui ne manquent pas de ralentir ou de bloquer les dynamiques et les enseignements à tirer des MAE.

En France, la spécificité du dispositif agri-environnemental est loin d'être dans la modification des pratiques agricoles, mais plutôt dans la concertation de tous les acteurs de la gestion de l'espace rural. Même si le ministère français de l'agriculture a joué le principal rôle dans l'application de l'article 19 avec l'administration départementale et régionale et les organismes professionnels agricoles qui dépendent de lui (ADASEA, CNASEA), la procédure s'est construite autour de deux instances de concertation, les « comités de pilotages » locaux et le « comité régional agri-environnemental » (CRAE). Les budgets, la définition des zonages et les cahiers des charges passent par eux, avant de demander l'accord de Paris et de Bruxelles.

La mise en place des « opérations locales » a engendré un débat collectif au niveau des comités de pilotage, entre agriculteurs, administration, utilisateurs de la nature (chasseurs, pêcheurs...), propriétaires fonciers, élus et associations écologiques. Au niveau régional, les CRAE préparent les décisions préfectorales, notamment la répartition des crédits par opération. Ils sont composés de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), des Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), de la direction régionale du CNASEA, des collectivités territoriales, des établissements publics (agences de l'eau...), des organisations professionnelles agricoles (chambres d'agriculture...), des organisations de protection de la nature (désignées par le Préfet) et d'experts (INRA, CNRS...). Ainsi les pratiques agricoles ont été soumises à un jugement qui dépasse leur seule logique sectorielle, ce qui ouvre indéniablement leur champ d'intervention et leur grille d'évaluation.

Ainsi, même si c'est l'administration qui détient le pouvoir de décision final, ces comités fonctionnent comme des groupes de travail, tant au niveau de la réflexion que de l'élaboration des projets. Souvent très constructifs, l'administration ne fait que valider leurs propositions.

Cependant, la réalité de ce partenariat reste à nuancer, car s'il est officiellement la règle, ce sont les opérateurs agricoles habituels qui ont mené le jeu social (administration et profession). Les organisations de protection de la nature (OPN) comme la direction régionale de l'environnement (DIREN), dépourvues de moyens financiers et humains suffisants, ont été obligées de se cantonner aux approches « biotopes sensibles ».

En ce qui concerne les collectivités territoriales, elles se sont en général peu investies, hormis quelques exceptions notoires (Hautes-Pyrénées, Ariège...). Même si le multipartenariat théorique s'est rarement traduit par un fonctionnement réellement multi-acteurs, il est suffisant pour que l'on puisse noter une relation exceptionnelle entre agriculture et protection de la nature. Par ailleurs, entre les opérations de première génération et les dernières, on enregistre une évolution très nette dans le sens d'une intégration accrue des sensibilités environnementales. Les confrontations et les acquis des débats deviennent cumulatifs, agriculteurs et naturalistes ont appris à s'écouter et progressivement à se respecter. Cependant, les situations locales et régionales sont très variables et souvent tributaires de l'engagement de fortes personnalités.

On mesure au niveau des différences entre la France et l'Espagne le poids de l'histoire de la politique agricole et des pratiques antérieures de développement. Le rapport entre profession et administration est très différent dans les deux pays. La France est marquée par une longue pratique de cogestion entre les deux qui a progressivement construit une « culture » et un langage commun facilitant la communication et la prise de décision partagée. L'Espagne est marquée par un rapport brutal entre les deux et une logique de fonctionnement très vertical qui engendre de violentes oppositions et bloque la participation des agriculteurs. Les MAE sont-elles de nature à modifier cette situation ? Il est trop tôt pour le dire, mais déjà en France l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole modifie les pratiques de cogestion au profit d'un partenariat plus diversifié ; il est cependant prématuré de dire s'il y a remise en cause de cette dernière.

3. Une profession agricole très méfiante

En France comme en Espagne, l'application du règlement européen a provoqué à ses débuts une grande méfiance si ce n'est de vives oppositions de la profession agricole. Bien après l'Europe du Nord (Grande-Bretagne, Allemagne, Danemark, Pays-Bas...), la France n'a mis en application ce règlement qu'avec beaucoup de réticences. Après 30 ans de lutte pour « moderniser » et accroître la productivité de leurs pratiques, les agriculteurs français avaient

acquis un statut professionnel d'entrepreneurs très qualifiés. Il n'était donc pas question d'entacher leur spécificité solidement centrée de manière quasi exclusive sur leur fonction productive. Tout ce qui était atteint à leur droit à produire était considéré comme une entrave à leur quête de progrès, à leur liberté, et à leur existence économique. Les quotas et le gel des terres les avaient déjà traumatisés, il n'était pas question qu'ils deviennent des « jardiniers de la nature ». Forts de ces arguments, ils s'opposèrent au début et quelquefois par la force aux réunions de mise en œuvre des articles 19 perçus aussi négativement que l'ensemble de la réforme de la PAC.

Midi-Pyrénées n'est pas le Bassin parisien : les agriculteurs y sont depuis longtemps perturbés par l'exode rural et la chute du nombre d'exploitations, avec d'un côté un processus de concentration des terres les plus productives, et de l'autre, un processus d'enfrichement dans les zones défavorisées. Leur slogan « *pas de campagnes vivantes sans paysans* » est venu progressivement rejoindre l'opinion publique acquise à l'idée que la protection de l'environnement passe par une certaine agriculture, qui n'est pas la même que celle qui pollue. La profession agricole et son syndicat majoritaire (FNSEA et CNJA) ont fini par accepter les MAE à partir du moment où elles ne remettaient pas en question le fondement des pratiques productivistes et où elles pouvaient constituer un complément de revenu pour les agriculteurs non « compétitifs », notamment dans les zones défavorisées. Ils ont retrouvé leurs marques en prenant en main l'application des MAE et en dominant les débats. Mais dans la confrontation et la négociation, les idées n'ont cessé de progresser, au point qu'il y a eu, au bout du compte et par endroits, des pratiques innovantes, à la fois dans le débat social et dans les pratiques agricoles qui en ont découlé.

En ce qui concerne l'implication négociée des différents acteurs du monde rural, c'est dans les opérations où l'animation au niveau de la mise en œuvre a été la plus développée qu'on la trouve : il s'agit notamment des opérations locales ayant une approche « biotope » sensible : quatre en Midi-Pyrénées, flore (Aubrac, Lézou), lutte contre la pollution des eaux par les intrants (Vallée de l'Hers en Ariège, de l'Adour dans le Gers), ou encore préservation d'une riche biodiversité de la flore et de l'avifaune (étangs de l'Armagnac dans le Gers).

Les avancées les plus fulgurantes dans leur rapide extension concernent l'entretien des paysages (Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne) et « l'ouverture » des pâturages enfrichés (Ariège), notamment dans les zones de montagne où le tourisme est en expansion.

Il est apparu que les acquis des négociations multi-acteurs sont cumulables puisque partout où il y a des articles 19, les opérations locales qui leur ont succédé se sont développées

plus rapidement et autour d'objectifs intégrés plus ambitieux. En Espagne, où il n'y a pas eu de préalable article 19, les MAE ont été appliquées beaucoup plus tard qu'en France et avec beaucoup de difficultés liées à l'absence totale d'acquis dans ce domaine, mais aussi à la faiblesse des moyens d'information. De l'autre côté des Pyrénées, les Espagnols trouvaient démesurés les efforts d'animation déployés dans les montagnes françaises, au vu du peu d'agriculteurs concernés.

En Espagne comme en France, les études préalables se sont multipliées, mais pas avec le même statut. En France, elles ont servi de base aux débats (même si elles étaient controversées); en Espagne, elles ont revêtu un caractère de vérité scientifique et à ce titre de référence indiscutable pour élaborer les cahiers des charges à appliquer par les agriculteurs. Dans ces conditions la « mise en réserve naturelle » d'importantes zones cultivées au nom de la protection d'une riche biodiversité floristique et faunistique a entraîné de violentes manifestations agricoles (cf. le lac de Gallocanta : Laloy, 1998), le rejet des projets et leur retrait par la Direction Générale du Milieu Naturel.

Si nous ajoutons à cela l'importance des groupes de pression écologistes et urbains et une administration peu habituée à dialoguer avec la profession agricole, nous obtenons par rapport à la France des cahiers des charges plus contraignants pour un montant de prime inférieur. Par crainte de mesures coercitives, les agriculteurs se crispent sur leurs positions et refusent tout dialogue. L'absence de confiance en l'administration et de pratique de la négociation a inscrit l'application du règlement européen dans un rapport de force permanent qui engendre l'arbitrage de Bruxelles et débouche sur un processus d'obligation ou de pénalisation. La position des agriculteurs est à mettre directement en relation avec l'absence d'organisations professionnelles agricoles propres. Les séquelles du franquisme se font encore sentir : les chambres d'agriculture et les syndicats sont peu organisés et le développement agricole est resté à la charge de l'administration.

Ce déficit de communication, très pénalisant, est aggravé par la difficulté à prendre en compte les arguments des organisations de protection de la nature. Rien d'étonnant au blocage des projets. Mais ce n'est pas une spécificité espagnole. Les agriculteurs ont retourné les terres au bord du lac de Gallocanta en guise de protestation contre les naturalistes. En France, leurs homologues aveyronnais ont retourné des tourbières pour la même raison. Chacun estime être dans son droit et agressé par l'autre qui n'a pas les mêmes impératifs. La conciliation des deux nécessite des arbitrages qui demandent de la confiance réciproque, de l'expérience et des compétences diversifiées. D'où l'importance, maintes fois relevée, de la présence de fortes per-

sonnalités d'interface entre agriculture et environnement, qui forcent le respect et qui s'impliquent dans l'application des MAE.

Pour toutes ces raisons, l'importance de l'animation est manifeste. Or, en Espagne, il n'y a ni budget spécifique, ni personnel affecté à cette tâche. Il y a là une lacune qui pénalise fortement l'application des MAE.

Sens et mise en perspective de la politique agri-environnementale

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 agri-environnementale est resté hésitant. Les appréciations portées variaient entre : 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, liées aux lois de centralisation et déconcentration budgétaire en cours. Il a été difficile d'en juger jusqu'à la dernière et toute récente réforme de la PAC (1999). En ce qui nous concerne, nous la considérons comme un formidable outil qui a permis d'analyser en temps réel l'expérimentation sociale de nouvelles méthodes de négociation en matière de développement rural de territoires multi-fonctionnels, préfigurant ainsi la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT du 25 juin 1999); mais aussi d'analyser en quoi les problèmes d'environnement relevaient de constructions sociales complexes.

Si l'on dépasse les réalités conjoncturelles propres à chaque région et à chaque pays, la seule « vraie » question qui semble se poser est celle de la pérennisation et de la durabilité des pratiques professionnelles des agriculteurs qui prennent en compte l'environnement. Au-delà des opportunités relativement universels, il n'y a pas que des « chasseurs de primes » dans la profession agricole. Après des débuts d'applications aussi lents qu'ambigus, en France comme en Espagne, se pose la question de l'évaluation de cette phrase expérimentale et de sa mise en perspective.

En termes de complément de revenu, le cumul des primes est loin d'être négligeable pour des agriculteurs qui ne peuvent pas suivre la logique productiviste. La marginalisation de leur réalité économique et des territoires sur lesquels ils officient pourrait s'inverser et devenir un atout valorisable dans une autre logique : celle de l'entretien de paysages remarquables aux yeux d'une population à culture

citadine et en mal de racines dont le système de représentation peut être conciliable avec celui des agriculteurs. Notamment dans les espaces qui présentent un intérêt écologique et paysager : précisément ceux qui n'ont pas trop pâti des abus d'aménagements productivistes (remembrement, assèchement...).

Même si les mesures agri-environnementales ne remettent pas en cause les fondements productivistes de la PAC et si elles ont peu pénalisé l'intensification des cultures excédentaires ou l'usage abusif de fertilisants et de produits agro-chimiques, elles ont permis de développer une réflexion nouvelle sur les pratiques agricoles et de sensibiliser les agriculteurs au rôle direct qu'ils peuvent jouer sur la qualité de l'environnement.

Leur application a engendré une grande diversité d'expériences et d'enseignements, en France comme en Espagne, dont l'intérêt majeur réside dans la réflexion sur les pratiques agricoles par des collectifs ouverts aux partenaires non agricoles de la gestion de l'espace, beaucoup plus que dans l'élaboration de systèmes de production innovants. En dépit de ce que recommandaient les normes communautaires, peu de programmes ont réussi à concilier les objectifs environnementaux, ruraux et agricoles. Suffisamment cependant pour que l'on puisse enregistrer dans les deux pays des avancées conceptuelles et pratiques. En France comme en Espagne, malgré des différences historiques et politiques, émergent un front de refus commun des diktats écologiques par crainte d'obligations trop contraignantes, mais aussi une réceptivité certaine aux préoccupations environnementales, notamment chez les agriculteurs qui n'ont pas voulu rompre avec une certaine culture paysanne et qui sont aussi (très souvent) ceux qui se sont le moins engagés dans le productivisme. Ils voient dans les mesures agri-environnementales, notamment les actions d'entretien du paysage comme le fauchage de parcelles en déprise ou le pacage des animaux dans les pâturages abandonnés depuis peu, ou encore l'entretien de murets de pierre, une rémunération de pratiques qu'ils « faisaient déjà », eux ou leurs pères. Il serait cependant trop restrictif de croire que ce ne sont que les agriculteurs marginaux, ceux qui n'ont pas le choix, qui sont sensibles à la préservation de l'environnement, qui ont appliqué les MAE. La remise en cause des excès du productivisme, avec ses conséquences sur la santé (qualité des produits...) et sur la non-reproductibilité des ressources « naturelles » (eaux, sols...) a attaqué de plein fouet l'image de l'agriculture. Tous les agriculteurs sont concernés et déjà quelques chambres d'agriculture réagissent en expérimentant de nouveaux cahiers des charges pour une agriculture « raisonnée ». En un an les choses ont évolué beaucoup plus vite que nous n'aurions pu le croire sous les effets de la conjoncture internationale, notamment avec le développement d'une

contestation des lois imposées par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), dominée par les États-Unis, sur fonds de crise de la « vache folle » et du refus des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM). La campagne contre la « mal-bouffe », orchestrée par une partie de la profession agricole (notamment par la Confédération Paysanne, minoritaire), qui ne se reconnaît pas dans les principes mercantiles de l'ultra-libéralisme mondialisé, traduit une volonté de prise de responsabilité conjugquée entre producteurs et consommateurs. Cette évolution est en conformité avec la politique suscitée par l'agri-environnement et la recherche de modèles de développement économique intégrant les problématiques environnementales. Par ailleurs, l'émergence de nouveaux collectifs ancrés dans des territoires locaux laisse supposer de nouvelles solidarités. Avec les mesures agri-environnementales s'est ouverte une autre alternative au développement de l'agriculture en conformité avec les nouvelles attentes de la société. Les conséquences du développement agricole dans ses effets les plus négatifs sont devenues d'autant plus insupportables au citoyen que le montant très élevé des aides directes à l'agriculture est devenu plus lisible avec la réforme de la PAC. L'objectif principal du soutien public à l'agriculture, qui était d'accroître les productions, étant devenu caduc avec les excédents (bien au-delà de l'autosuffisance alimentaire), les conséquences environnementales sont devenues inacceptables, entraînant une réflexion sur le rôle assigné à l'agriculture. Son inscription territoriale, totalement négligée pendant trente ans de politique agricole, est redevenue prioritaire. La question de l'aménagement et du développement rural se lie étroitement à l'existence même des pratiques agricoles. Les mesures agri-environnementales ont marqué une volonté de rémunérer les surcoûts ou les manques à gagner issus de la mise en œuvre de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, au nom du multi-usage des espaces ruraux et d'un souci de préservation d'un patrimoine collectif, identifié en tant que bien public à transmettre aux générations futures. Ce faisant, la politique agri-environnementale a permis aux agriculteurs de renouveler leur emprise sur la gestion des espaces ruraux et de relégitimer leur fonction sociale. Elle leur permet de se réinsérer dans le débat social et d'entreprendre une large concertation avec tous les acteurs intéressés par la gestion d'un patrimoine « naturel » et culturel au nom d'une vision renouvelée des biens individuels et collectifs.

Avec l'adoption, au niveau européen, de l'Agenda 2000 en mars 1999, la PAC vient de faire la preuve qu'elle souhaitait affermir le sens des MAE en accordant une importance particulière au rôle que doit jouer l'agriculture dans la préservation de l'environnement, mais aussi en proposant un traitement spécial aux zones les moins favorisées, notamment

en renforçant les approches intégrées de développement rural.

Par contre, elle laisse les États membres libres de choisir les formes d'application et les territoires concernés, respectant ainsi les différences historiques et culturelles, mais au risque d'accentuer les disparités entre les États.

En France, un grand pas vient d'être franchi, rendant plus explicite le sens à donner aux MAE, avec la promulgation récente (1999) de deux lois : « d'aménagement et de développement durable du territoire » et « d'orientation agricole ». L'expérimentation réalisée avec l'article 19, puis les mesures agri-environnementales, viennent de trouver un aboutissement remarquable avec l'instauration de Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) et la reconnaissance officielle de la « multifonctionnalité » de l'agriculture. Ces lois traduisent un effort de mise en cohérence des politiques nationales et européennes, mais aussi d'intégration des attentes citoyennes. Elles entérinent l'existence de systèmes de production dont la fonction ne s'inscrit pas uniquement dans la logique économique productiviste mais trouve son sens dans les fonctions sociales et environnementales qui engendrent une rémunération adéquate. La justification de cette rémunération est affirmée par

l'inscription du contrat d'exploitation dans un projet de développement territorial local, ce qui devrait avoir comme conséquence la pérennisation des pratiques de concertation et de négociation, expérimentées dans le cadre des MAE, avec l'ensemble des acteurs ruraux.

Gardons-nous cependant d'énoncer des conclusions hâtives au vu de l'application actuelle des législations européennes et nationales en France et en Espagne. Les MAE ont incité les agriculteurs à modifier leurs pratiques dans le sens d'un plus grand respect de l'environnement, mais aussi à accepter l'idée d'une production de biens et de services environnementaux, amorçant ainsi une redéfinition de l'activité agricole. Pour qu'il y ait modification de leur identité professionnelle, il est nécessaire que les agriculteurs s'impliquent, qu'ils s'approprient ou qu'ils rejettent les nouvelles normes proposées à l'agriculture.

En l'état actuel des budgets, très faibles, alloués à ces mesures, on peut douter de leur caractère incitatif et de leur capacité à impulser un autre modèle de développement agricole et rural. Des moyens, des choix et des modalités d'application qui restent à définir, dépendront la portée et le sens à donner à cette politique.

Références bibliographiques

- ALPHANDERY P., BARRUÉ-PASTOR M., BILLAUD J.P., DEVERRE C., *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19*, CNRS-INRA, Paris, 1995, 165 p.
- BARRUÉ-PASTOR M. (dir.), *Suivi-évaluation des mesures agri-environnementales en Midi-Pyrénées : sociologique, territorial et paysager*, GEODE, DRAF éd., 1997, Toulouse, 130 p.
- BARRUÉ-PASTOR M. (dir.), *Mesures socio-structurelles et dynamique des espaces ruraux en Midi-Pyrénées : émergence et expansion de l'agri-environnement. Nouvelles fonctions de l'agriculture et nouvelles formes de territorialité*, GEODE-CCRRDT Midi-Pyrénées, Toulouse, 1997, 126 p.
- BARRUÉ-PASTOR M., FOURNIÉ V., PLAINECASSAGNE L., SOUBADERE V., *De l'aménagement rural à l'agri-environnement dans les Pyrénées Centrales franco-espagnoles*, CNRS-CNASEA Midi-Pyrénées, 1995, 67 p.
- « Cultiver la nature », *Études rurales*, Paris, éd. EHESS, 1996, n° 141-142, 233 p.
- GALIANA MARTIN L., GOMEZ MENDOZA J., MATA OLMO R., *Políticas agroambientales en Francia. Aplicación, balance y perspectivas. Reflexiones desde la situación española*, Universidad Autónoma, Madrid, 1997, 160 p.
- LALOY F., *Coopération entre la région Midi-Pyrénées et les communautés autonomes de Catalogne et d'Aragon : les mesures agri-environnementales*, rapport de stage, ENESAD Dijon, 1998, 39 p.
- MARTIN L., MENDOZA J. et OLMO R., *El programa español de medidas agroambientales*, Ciudad universitaria de Cantoblanco, Madrid, 1995, 26 p.
- MENOR TORIBIO J., « Analisis comparativo de las políticas agroambientales en Francia y en España », *Actas del IX coloquio de Geografía rural*, 1997, p. 325-335.
- « Mesures agri-environnementales et territoires », *Revue de l'Économie Méridionale*, Montpellier, 1999, n°185-186.
-