

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** BONNET, Bernard, LABOUESSE, François

**Titre :** « L'agri-environnement et ses enjeux agricoles : le cas d'une opération article 19 en Aveyron », *Revue de l'économie méridionale*, Vol. 47 - 1-2/1999, pp.49-68

**Editeur :** Université de Montpellier, Montpellier

**Date :** 1999

**L'AGRI-ENVIRONNEMENT ET  
SES ENJEUX AGRICOLES :  
LE CAS D'UNE OPÉRATION  
ARTICLE 19 EN AVEYRON**

**par**

**Bernard BONNET \***  
**François LABOUESSE \*\***

**Les éléments d'un contexte**

Les grands espaces nus, steppiques, caractéristiques des Causses du Sud du Massif Central représentent l'équilibre d'un milieu conquis il y a très longtemps sur la forêt originelle. Ils ont été soumis depuis à une forte pression pastorale et humaine qui a permis jusqu'à une époque récente le maintien en l'état de ces pelouses sèches, siège d'un écosystème intéressant et peu répandu en Europe occidentale.

Le mouvement de spécialisation et d'intensification de la production laitière ovine, qui s'est vigoureusement déployé depuis une trentaine d'années dans la zone de production de lait pour la transformation en roquefort, a eu, en particulier, pour effet d'accroître considérablement les besoins alimentaires individuels des brebis. Le processus

---

\* IRAM Montpellier (Institut de recherche et d'application des méthodes de développement).

\*\* INRA-ESR Montpellier.

de production du lait tend à se soumettre de plus en plus à des impératifs de simplification, de régularisation et de sécurisation caractéristiques des processus industrialisés, suivant ainsi ceux qui se sont développés dans le domaine bovin.

Les éleveurs ont donc été amenés à concentrer leur approvisionnement alimentaire sur les terres cultivables et à réserver les parcours pour des périodes de faibles besoins, de plus en plus courtes (été, automne). Ces parcours sont devenus une réserve d'unités fourragères bon marché et commodes, surtout dans les années difficiles, mais dont on ne se soucie plus de l'évolution ni du renouvellement. L'attention des éleveurs était absorbée par l'effort de modernisation dont la survie de leurs exploitations dépendait. La lenteur d'évolution de l'écosystème caussenard encourageait l'indifférence à son égard. Les organisations professionnelles aveyronnaises ont activement participé à la conception et à la conduite de ces transformations.

La pression pastorale a donc baissé de manière sélective, les parcours les plus commodes — proches des bergeries — continuant à être fortement utilisés, d'autres étant complètement désertés<sup>1</sup>. Les Causses offrent aujourd'hui un aspect assez disparate, entre des zones très cultivées et pâturées, des zones déjà complètement réenahies, au mieux par la broussaille, au pire par une forêt de résineux maigres plus ou moins pénétrable, avec entre les deux toute la gamme des landes où progressent peu à peu les ligneux.

Cette évolution écologique a sa traduction au niveau social. Les Causses, région emblématique de la production de roquefort, ont perdu beaucoup de leur importance par rapport à l'ensemble des autres régions productrices, dont les conditions se sont avérées beaucoup plus favorables au processus d'intensification. Au vu des derniers recensements, c'est une des régions d'Aveyron qui a perdu le plus d'habitants et d'exploitations, en dépit d'un niveau déjà bas. Cette perte de substance, de même que la baisse d'intérêt de l'agriculture pour une partie de son espace, se traduisent par l'apparition d'initiatives nouvelles, souvent extérieures, candidates à l'utilisation de celui-ci. Sans parler de l'affaire du camp militaire, massive, brutale et déjà bien significative, certaines de ces activités ne correspondent pas à la notion de partage et de multi-usage de l'espace, pourtant très ancrée ici, et sont ressenties comme une gêne pour le travail ou pour la vie (trial, 4 x 4, accaparement de sites d'escalade ou de loisirs...).

Autre signe, un projet de parc naturel régional a pris corps vers 1990, initié par des mouvements écologistes et associatifs dans une perspective fortement naturaliste, donc pas nécessairement compréhensive à l'égard des contraintes de l'activité agricole... Le tourisme et les loisirs commencent aussi à apparaître comme des activités avec lesquelles il faut compter.

1. Il existe aussi sur les Causses des élevages à viande, surtout ovins, qui maintiennent une pression forte et un bon entretien de leur espace pastoral.

Enfin, suite à l'affaire du camp, une partie importante des terres et des fermes du Larzac est passée entre les mains d'une nouvelle population d'agriculteurs, souvent très critiques vis-à-vis des organisations professionnelles départementales, et constituant notamment une base active et organisée de la Confédération paysanne.

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, l'agriculture reste donc souvent individuellement prospère grâce à la rente « roquefort » et à l'efficacité des autres outils économiques mis sur pied en Aveyron mais, globalement, elle a commencé à perdre la maîtrise de l'espace et de la société caussenarde.

Un nouvel obstacle surgit alors au cœur même du système laitier : la vitesse de la croissance de la production de lait par rapport aux débouchés a obligé, depuis 1987, à mettre en place un système de freinage qui se traduit par une tendance à la baisse moyenne du prix du lait, surtout pour les agriculteurs dont la production continue à augmenter. C'est la dernière conséquence du modèle de développement fondé sur l'intensification, et celle qui en remet le plus nettement en cause l'avenir sous cette forme. C'est dans ce contexte difficile qu'un essai d'application de la procédure article 19 est envisagé par la Profession agricole aveyronnaise en 1990.

Pour achever d'inventorier les données principales de la décision, il faut rappeler quelques éléments de la situation nationale. À cette époque, la France en est au tout début de la mise en œuvre des dispositions européennes agri-environnementales. Les premières tentatives sont lancées plutôt par des acteurs concernés par les problèmes environnementaux, comme les parcs naturels régionaux. C'est l'époque d'une crispation très grande entre la sensibilité écologique, en train de construire sa place institutionnelle, et la Profession agricole, alors fortement montrée du doigt. En interne, et inégalement selon les secteurs et les régions, le doute commence à s'insinuer au sein de celle-ci concernant la possibilité de poursuivre le type de développement mis en œuvre jusque-là<sup>2</sup>.

### **La conception et la mise en œuvre d'une intervention agri-environnementale**

#### *La proposition technique et son insertion locale*

C'est dans ce contexte de défiance et d'incertitude que les responsables agricoles aveyronnais prennent la décision d'essayer cette nouvelle procédure et de la localiser dans cette zone, où ils se sont trouvés jusque-là assez démunis de propositions par rapport à

2. Un Aveyronnais, Raymond Lacombe, est alors président de la FNSEA.

d'autres parties du département. Elle a, à leurs yeux, l'avantage de drainer des montants d'aide dont il peut être intéressant d'évaluer le volume et les conditions. Une fois le dossier accepté, la mesure peut être mise en œuvre et gérée localement. Elle est zonée, donc circonscrite dans l'espace et dans le temps : les enjeux restent limités.

Une première tentative (1990) s'avère infructueuse, en partie parce qu'elle était fondée sur un schéma bien inscrit dans la ligne de la culture technique de l'intensification, et donc peu satisfaisant du point de vue environnemental : on peut le qualifier de « culture des parcours »<sup>3</sup>. Dès 1991 une nouvelle proposition est élaborée, en relation avec l'Institut de l'élevage, sur la base des travaux conduits depuis de nombreuses années dans une optique pastorale, notamment à l'INRA<sup>4</sup>.

Le principe consiste à prendre en compte la totalité de l'espace pâturable et à en assurer l'entretien et même l'amélioration par l'utilisation des troupeaux à l'aide d'un système de parcs, selon un calendrier et des modes d'intervention raisonnés. Cette méthode est présentée par ses promoteurs comme étant de nature à réaliser l'intégration effective des parcours dans le système d'alimentation et à assurer le renouvellement de la ressource et la stabilisation du milieu. Elle s'adresse ici à tous les troupeaux dans leur fonction de production et non pas dans celle d'un service rémunéré d'entretien du paysage.

Elle ne répond pas seulement au problème de la fermeture du milieu, et présente aussi des effets intéressants au sein même des systèmes de production, touchant aux problèmes momentanés les plus importants de cette agriculture. Le repli sur les terres cultivées était lié, pour une part, aux difficultés de continuer à pratiquer la garde. Le coût d'un berger salarié ne peut être amorti aujourd'hui que sur de grands ou très grands troupeaux. Cette activité pouvait souvent être en partie maintenue tant qu'un parent âgé pouvait s'y consacrer. Le jour où il s'arrêterait constituait une étape importante dans le repli spatial de l'exploitation ou vers un changement de système.

La mise en parcs de l'espace pâturable permet au contraire un redéploiement : l'utilisation beaucoup plus complète du potentiel végétal disponible redevient possible. À deux conditions au moins toutefois : que l'investissement en clôtures et autres équipements pastoraux (points d'eau, abris...) soit réalisé, et que soient surmontées les réticences de beaucoup d'éleveurs qui pensaient notamment que les laitières performantes d'aujourd'hui sont devenues trop exigeantes pour être conduites en parcs : ils craignent alors pour leur courbe de production du lait. On verra plus loin comment elles ont été résolues.

3. Labouesse F., « Mesures agri-environnementales et changement technique : le cas d'une opération "article 19" en Sud Aveyron », *Cahiers de l'Économie méridionale*, 1995, n° 21, 1996, 26 p.

4. Cf. les travaux INRA Eco-développement d'Avignon, Institut de l'élevage de Montpellier, etc.

En revanche, la clôture présente un avantage psychologique important : celui de matérialiser le territoire de l'exploitation à un moment où le constat des utilisations croissantes et variées de l'espace fait craindre une gêne pour l'élevage. Elles lui redonnent en même temps de la valeur, incitant à en marquer le caractère privatif... À un niveau collectif, c'est l'agriculture tout entière qui peut alors ainsi réaffirmer son existence et ses droits sur l'espace pastoral.

Autre effet majeur de la proposition : celui de donner accès à une quantité importante d'unités fourragères bon marché ouvrant différentes perspectives et combinaisons aux éleveurs :

— réduire le coût de l'alimentation au moment où les prix baissent, en particulier celui du lait,

— désintensifier la culture (moins d'engrais, moins de matériel et d'équipement), gagner en autonomie...

— dégager des surfaces pour d'autres productions, soit non encore limitées par les contingents (ovins viande, chevaux...), soit primées (céréales SCOP<sup>5</sup>, jachère), réouvrant ainsi des possibilités de développement qui se fermaient de toutes parts.

Ainsi non seulement cette proposition permet de fonder les effets environnementaux de l'agriculture sur sa seule finalité agricole (et non sur la rémunération d'un service spécifique), mais elle inscrit pleinement l'opération agri-environnementale dans les enjeux du moment pour l'agriculture locale.

Or cette option technique n'a constitué que la proposition centrale d'un programme d'intervention beaucoup plus large, destiné d'abord à la rendre praticable (en réglant par exemple le problème des clôtures), mais qui va en même temps beaucoup plus loin, donnant un sens très particulier à cette opération article 19. Voyons en quoi a consisté l'ensemble de ce programme.

### *Un programme d'ensemble*

Un premier volet de mesures concerne directement la mise en œuvre des pratiques d'entretien de la végétation par les animaux :

— création d'associations foncières pastorales favorisant la réorganisation du parcellaire pastoral et facilitant la conception de plans de parcs rationnels,

— aide au financement des clôtures (PDZR)<sup>6</sup>,

5. SCOP = Surfaces de céréales, oléagineux et protéagineux.

6. PDZR = Programme de développement des zones rurales.

— aide à la réalisation d'équipements pastoraux, permettant notamment l'exploitation de parcours éloignés des bâtiments de ferme : points d'eau, abris sur parcours, accès (OGAF Accompagnement).

D'autres visent à corriger les effets des clôtures, perçues par les autres usagers traditionnels (chasseurs, promeneurs...) comme fermant un espace dont on déclare paradoxalement vouloir maintenir le caractère ouvert : aide au financement de passages canadiens, encouragements à rendre les clôtures perméables par des passages pour piétons, cavaliers, etc.

D'autres visent, avec l'aide du parc<sup>7</sup>, à renforcer la valeur touristique de cet espace en rénovant le petit patrimoine architectural rural utile à l'élevage : points d'eau (lavognes), abris à bétail (jasses), et en agissant sur l'esthétique des équipements nouveaux.

Mais il existe aussi un ensemble de dispositions destinées à l'agriculture toute différente des vallées entaillant les plateaux. Elles concernent aussi bien la viticulture, l'arboriculture, les petits fruits, que l'agrotourisme...

On relève enfin un volet général structurel pour tous les agriculteurs de la zone, permettant de contribuer à la création ou au renforcement d'exploitations agricoles par des aides à la cessation d'activité, à la cession de terres ou de bâtiments, à des échanges amiables, à des aménagements fonciers...

Il s'agit donc en fait d'un programme d'ensemble de développement agricole s'adressant à tous les agriculteurs de la zone et à toutes leurs activités de production. En accord avec une telle optique, le temps laissé aux agriculteurs pour s'informer et se décider a été généreux (deux ans). Tous ceux qui étaient intéressés et remplissaient les conditions générales de la mesure (âge, etc.) ont été acceptés<sup>8</sup>. Les enveloppes de crédits ont été largement dépassées, mais abondées ensuite par divers moyens.

La réponse des agriculteurs est venue apporter la caution du succès aux initiateurs de la démarche. Il faut dire que tout le mérite leur en revient, puisqu'ils ont pris soin tout au long d'assurer l'homogénéité et l'autonomie de leur démarche, notamment en

7. Entre-temps le projet de parc a avancé et s'est trouvé repris par les élus, avec un net changement d'orientation politique, dans une optique beaucoup plus classique associant environnement et activités économiques dans des perspectives de développement.

8. Une limitation a eu lieu cependant au sein des exploitations par un plafonnement du montant des primes : 30 000 F/an et par exploitation, avec transparence des GAEC (*i.e.* dans leur cas ce montant est multiplié par le nombre d'associés). Lors de l'élaboration du dossier entre le technicien et l'éleveur, un calendrier de pâturage précis était établi, prenant en compte l'ensemble des surfaces pâturées nécessaires au troupeau dans l'année, qu'elles soient cultivées ou naturelles. Parmi ces dernières, certaines étaient choisies donnant lieu à contrat et à prime, dans la limite du plafond fixé. Elles feront seules l'objet d'un contrôle. Ainsi le projet affecte à des degrés divers des superficies beaucoup plus importantes que celles pour lesquelles l'agriculteur contracte et reçoit les primes.

choisissant des partenaires environnementaux qui ne risquaient pas d'être porteurs de conceptions divergentes des leurs : un parc régional en gestation et un CPIE (Centre permanent d'initiation à l'environnement) local. Dans cette affaire tout à fait nouvelle et incertaine au départ, la Profession avait besoin de se sentir les mains libres.

Cette homogénéité conceptuelle a également été maintenue au sein même de la profession agricole : un certain nombre d'éleveurs issus de la lutte du camp militaire avaient depuis longtemps fait une place importante à l'utilisation des parcs pour l'exploitation des parcours, même en production laitière. Forts de leur expérience et des efforts qu'ils avaient réalisés sans aides, ils se jugeaient légitimés à participer à la conception et à la conduite de l'opération. Mais porteurs en même temps d'une autre vision de l'agriculture, ils constituaient le fer de lance d'une opposition syndicale déterminée et active. Dans ces conditions le problème se posait en termes de lutte d'influence, et l'occasion était belle pour les organisations majoritaires d'intervenir seules sur l'un des terrains de prédilection de leur adversaire<sup>9</sup>.

Au total, le projet initial d'expérimentation d'une procédure nouvelle, longtemps suspecte et redoutée de la Profession agricole, s'est transformé en une opération de développement agricole et rural<sup>10</sup> qui, non seulement offre aux agriculteurs locaux des réponses à certains de leurs problèmes cruciaux et leur fournit en même temps des aides appréciables, mais permet à l'agriculture locale de réaffirmer sa présence éminente dans un espace qu'elle était en train de laisser échapper. Cette opération a fourni du même coup aux institutions professionnelles un moyen d'intervenir vigoureusement dans la zone, d'apparaître à la fois comme moteur d'évolution et comme pourvoyeuse de moyens, bref de rétablir ou de conforter une crédibilité et une légitimité à encadrer le développement agricole local.

#### *L'émergence d'une conception professionnelle de l'agri-environnement*

Forts d'un tel succès, les initiateurs de la démarche ont alors considéré comme terminée la phase d'apprentissage de la procédure, et sont passés sans attendre à celle de son développement. C'est ainsi qu'ayant expérimenté un premier aspect de la fonction environnementale proposée à l'agriculture, la Profession agricole aveyronnaise a continué à en explorer d'autres possibilités. En même temps elle a commencé à se forger une

9. Mais il n'y a pas eu de discrimination individuelle des bénéficiaires de l'opération.

10. Par la prise en compte d'aspects concernant le tourisme et par les retombées possibles sur le commerce et l'artisanat local d'approvisionnement et d'équipement.

doctrine générale sur la manière dont l'agriculture peut prendre en compte cette fonction et en tirer parti.

L'opération initiale ne concernait que deux cantons (Nant et Peyreleau). À partir de 1996 elle a été étendue à l'ensemble du territoire du parc naturel régional des Grands Causses, créé officiellement cette même année et qui couvre tout le Sud-Aveyron (douze cantons) (figure 1). Des méthodes plus rapides ont été recherchées pour l'information des agriculteurs et la confection des dossiers d'engagement. Des choix ont dû être faits, les enveloppes financières n'étant plus extensibles à cette échelle.

Par ailleurs, des travaux ont été réalisés par la Chambre d'agriculture dans une station expérimentale pour disposer de références montrant l'intérêt de redonner une plus grande part au pâturage en général (sur prairie cultivée, naturelle ou sur parcours) dans l'alimentation des troupeaux laitiers. Cette orientation — appelée « option pâture » — vise essentiellement les troupeaux déjà fortement engagés dans la voie de l'alimentation distribuée — dite « option stocks ». Elle constitue pour eux une première étape leur ouvrant la perspective de revenir vers le terrain, avant d'aborder la phase « pastorale » représentée par l'innovation introduite avec l'opération article 19.

D'un autre côté, la Profession s'est fortement impliquée dans la procédure LIFE<sup>11</sup> dans laquelle elle voit notamment la possibilité d'expérimenter des opérations de reconquête d'anciennes zones de parcours envahies par la broussaille ou la forêt. Enfin la perspective *Natura 2000* donne déjà lieu à des réflexions en vue de réinstaller des exploitations d'élevage dans des zones actuellement vides de troupeaux.

Ainsi la Profession agricole peut se prévaloir à présent d'une gamme complète de formes d'interventions permettant de gérer l'écosystème agro-pastoral des Causses en Aveyron. C'est sur une telle base qu'elle s'est forgé une conception des conditions dans lesquelles l'agriculture peut assumer la fonction environnementale.

Cette conception repose sur deux idées. D'abord les différents élevages peuvent effectivement rentabiliser l'herbe des parcours en l'utilisant au gré de leurs besoins, c'est-à-dire en prélevant le meilleur. Mais un tel mode d'utilisation ne permet pas, dans la plupart des cas, le maintien et encore moins l'amélioration des parcours. Donc, second point, s'il faut respecter des contraintes d'exploitation assurant le renouvellement de la ressource, alors un complément de rémunération est nécessaire pour maintenir une rentabilité acceptable par l'éleveur : c'est l'objet de la prime.

11. LIFE = L'instrument financier pour l'environnement. C'est notamment un de ses membres qui assure la présidence du projet « LIFE-Grands Causses » associant cinq départements du Sud Massif Central.

Figure 1  
Carte des cantons de l'Aveyron



© S.C./M.T.E./Upres - 5048 - C.N.R.S. - 1989  
Source : R. Bonnet - P. Labrousse / ICN

Autrement dit, celle-ci doit être non seulement pérennisée mais, si possible, étendue à l'ensemble des superficies de parcours caussenards à préserver : c'est le prix à payer pour demander à l'agriculture d'entretenir ce milieu et d'en maintenir les caractéristiques paysagères.

Une telle conception apparaît simple et forte. Il faut cependant en faire l'analyse, en particulier pour mieux percevoir les enjeux des premiers effets de la mesure, observables dans les exploitations contractantes.

Ainsi considérée, la mise en œuvre de l'innovation se trouve maintenue dans les termes stricts du contrat, lequel est producteur de prime. Une fois celui-ci respecté, la réflexion sur la gestion pastorale et ses implications possibles pour une évolution du système peut s'arrêter, ou rester du domaine d'une démarche particulière de l'éleveur. Au-delà des effets directs évoqués plus haut — économie de moyens, autonomie plus grande, baisse des coûts... — une véritable exploration des possibilités ouvertes à chaque type d'exploitation n'est pas considérée. L'innovation rentre dans le modèle classique d'encadrement technique qui a permis la modernisation et la progression rapide de l'agriculture aveyronnaise. Gérée ainsi de manière simple et standardisée, elle apparaît relativement neutre aussi bien par rapport à chaque système que par rapport à leur ensemble. C'est un avantage important pour la Profession : l'ouverture à la préoccupation environnementale ainsi pratiquée est à la portée de tous les systèmes, quelle que soit leur logique de fonctionnement. De plus, elle s'intègre sans bouleversements dans le mode habituel de gestion technique de l'agriculture locale. La relation « exploitation-appareil d'appui technique et de développement » n'est pas affectée.

Les organisations professionnelles renforcent en outre leur rôle nouveau consistant à repérer, expérimenter et gérer des procédures permettant d'obtenir pour les agriculteurs la rémunération d'effets de leur activité dont la société bénéficierait sinon gratuitement<sup>12</sup> et les inciter, par là, à les accroître. Du même coup elles légitiment à la fois leur capacité et le caractère indispensable du rôle qu'elles assument dans ce domaine. Elles apparaissent comme un partenaire essentiel et incontournable du projet de territoire qui est en train de se dessiner autour du parc. Enfin bien sûr, elles travaillent à illustrer le fait que l'agriculture est l'outil de la gestion de l'environnement : elles contribuent, ce faisant, à la construction de la nouvelle image de cette activité.

Les avantages sont donc importants et variés.

Pourtant cette façon de concevoir et de mettre en œuvre la mesure article 19 peut être non seulement discutée mais également confrontée aux premiers éléments d'évolution perceptibles au stade actuel de son exécution au niveau des exploitations.

12. Dit en termes théoriques, cela consiste à internaliser des externalités positives.

### Les premiers impacts perceptibles... et les questions qu'ils posent

Deux ans après le plein lancement de la mesure, un certain nombre d'observations peuvent être relevées au plan de la gestion des parcours, mais aussi plus globalement de l'espace, et enfin d'un point de vue institutionnel. À ces différents niveaux, les constats qui s'esquissent ouvrent le débat sur les voies de consolidation et de développement de l'action en cours et en particulier sur les principes de son accompagnement. On est ainsi conduit plus largement à s'interroger sur le sens et les perspectives de ce type de mesure en fonction des formes d'agriculture et des territoires ruraux auxquels elle s'applique.

En 1996, la réalisation d'un bilan d'engagement de l'opération auprès des 35 premiers éleveurs contractants<sup>13</sup> a permis d'évaluer concrètement les transformations amorcées au sein des systèmes d'exploitation et des modes de gestion de l'espace.

#### *Une transformation à l'œuvre suivant des rythmes et des degrés d'engagement différents*

L'insertion des itinéraires techniques faisant l'objet des contrats avec les agriculteurs se fait progressivement et demande que soit respecté un temps d'apprentissage variable suivant les modes d'exploitation initiaux. Si les effets du pâturage sont en général perceptibles sur les parcelles visitées, de fortes variations sont observées suivant les types d'animaux et le degré d'application effectif des itinéraires. Deux facteurs apparaissent déterminants dans ce sens : l'état d'avancement de la pose des clôtures et l'expérience propre des éleveurs dans la conduite des troupeaux en parcs.

— Quelques exploitations demeurent très en retard dans la réalisation de ces investissements pastoraux, leurs parcours continuant d'être utilisés par gardiennage traditionnel.

— Une proportion importante de contractants laisse apparaître une évolution plus nette de leurs pratiques. Les premiers parcs posés sont utilisés pour décharger le berger, mais la même logique d'exploitation des surfaces est conservée, le pâturage alternant entre plusieurs parcs ou avec la garde pour éviter de repasser deux jours consécutifs au même endroit. Un tel « écrémage » des parcours est principalement observé avec les troupeaux laitiers au printemps, pour lesquels les éleveurs demeurent réticents à risquer une chute de la courbe de lactation.

13. Résultats et analyse par B. Bonnet, en cours de publication.

— Un stade d'intériorisation plus évident des itinéraires proposés est observé : pour un peu moins du tiers des exploitations, pratiques et prévisions semblent se superposer parfaitement, avec un premier impact perceptible sur la végétation. L'observation des parcelles pâturées confirme dans ce cas l'impact différencié du pâturage suivant les différents systèmes d'élevage : bovins, chevaux, ovins viande et lait.

Outre le fait que la bonne adaptation des animaux à un mode de conduite nouveau confirme la viabilité technique des itinéraires promus et rassure les craintes des éleveurs, on relève également des initiatives nombreuses de remise en valeur des parcours par les éleveurs. Elles visent à les nettoyer des broussailles qui sur certains sites peuvent gêner la pénétration des animaux : travaux au broyeur forestier, gyrobroyage, écobuage, coupe manuelle... Ces éléments sont révélateurs de la tendance à la recolonisation-réappropriation spatiale induite par la mesure.

#### *Le besoin de démarches d'accompagnement spécifiques à réinventer*

Des attentes et des initiatives sont manifestées par les éleveurs. Elles suggèrent des besoins d'accompagnement du processus d'intégration des parcours dans leurs systèmes fourragers. Une majorité exprime l'intérêt d'un travail sur le thème de la gestion des parcours en se basant sur des échanges plus fréquents des expériences en cours sur des aspects directement liés à cette gestion comme la précocité d'utilisation, l'intensité de prélèvement, le débroussaillage, la fertilisation, l'exploitation des bois sur parcours. Une forte proportion est prête à s'engager dans un enregistrement plus fin des données d'utilisation des parcours pour se constituer un référentiel technique. Certains estiment important de relancer l'animation des Associations foncières pastorales, notamment dans le domaine de la concertation entre agriculteurs, chasseurs et promeneurs : problèmes des clôtures, tracé des chemins ruraux... Ce dernier point témoigne d'une volonté d'ouverture de la réflexion sur la gestion multi-usage des espaces, thème jusque-là resté en marge du débat et porté surtout par les techniciens lors des négociations sur le choix des modèles de clôtures.

De tels constats mettent en évidence à la fois la fragilité des acquis et les besoins d'accompagnement de la dynamique engagée. Ils obligent à s'extraire de la logique de soutien économique instaurée avec la PAC notamment. L'opération article 19, ciblant l'objet complexe qu'est la réinsertion et la gestion des espaces pastoraux au sein des systèmes d'élevage, oriente de manière incontournable la réflexion sur de nouvelles modalités d'accompagnement des éleveurs. Ce faisant, il peut induire des évolutions sur

le long terme à la fois dans les systèmes productifs et au niveau des paysages et des usages de l'espace.

#### *L'ouverture d'une dynamique de transformation profonde des systèmes de production ?*

Fondamentalement on perçoit que l'innovation pastorale possède une dynamique propre qui peut conduire bien au-delà de la simple mise en pratique assez mécanique et routinière d'itinéraires techniques préétablis dans les systèmes de production existants. Son intérêt est aussi de permettre à l'éleveur, s'il le souhaite, d'évoluer progressivement vers une conduite différente de l'ensemble de son exploitation. Elle peut l'amener à repenser en profondeur son système dans le sens d'un mode d'exploitation qui intègre mieux les différentes ressources de l'exploitation et qui fait moins appel à des facteurs de production extérieurs ou coûteux à produire. Et ceci par la recherche d'une plus grande connaissance personnelle des ressources dont il dispose — cultivées et pastorales —, de leurs réactions aux aléas et aux interventions, de leurs combinaisons à différentes échelles de temps..., c'est-à-dire, en résumé, par une plus grande liberté de conduite en fonction de ses propres objectifs et conditions.

C'est alors non seulement un nouvel espace d'évolution qui s'ouvre à l'agriculture locale, mais aussi une méthode pour l'investir. Au lieu d'en rester à l'application de solutions codifiées, incluses dans le système contraignant et réducteur du contrat, l'agriculteur qui le souhaite peut s'atteler à une exploration plus approfondie et à une appropriation plus personnelle de l'innovation qu'elles véhiculent. Pour cela il lui faut probablement un cadre de travail approprié, fondé sur la réflexion collective et sur l'échange avec des collègues placés dans des conditions proches et intéressés à la même démarche, en s'appuyant sur des compétences extérieures spécialisées. On en revient à des formules type CETA<sup>14</sup>, non plus dans la perspective élitiste d'autrefois mais pour tenir compte de la diversité des situations et des choix.

On s'inscrit alors moins dans le type de développement antérieur, fortement encadré et normalisé, où le changement vient de l'extérieur et construit le système d'exploitation autour des exigences homogénéisantes de la filière. Ce sont les conditions de l'exploitation et les objectifs de l'exploitant qui reprennent une place déterminante et participent à la construction locale de l'agriculture sur ses bases propres, notamment de terroir et de culture.

14. CETA = Centre d'études techniques agricoles.



Non seulement une telle orientation répond aux besoins actuels locaux (réduction des charges, autonomie, etc.), mais elle s'inscrit dans la perspective d'une agriculture durable, gestionnaire de ses ressources<sup>15</sup>. Elle ouvre en outre un chemin vers l'expression de caractères de typicité, voire d'atouts patrimoniaux.

Il faut le noter tout d'abord, on ne fait là, pour une bonne part, que retrouver la voie déjà ouverte dans les années quatre-vingt par certains éleveurs alors nouvellement installés, contraints à compter beaucoup avec les parcours du fait de leur situation foncière, financière, ou de main-d'œuvre peu favorable, ou encore de leurs aspirations différentes<sup>16</sup>.

Un potentiel existe donc pour aller au-delà du type d'application de la mesure auquel l'instance professionnelle initiatrice paraît souhaiter se limiter. Ce potentiel représente une force réintroduisant de l'incertitude dans le devenir d'une situation qui pouvait sembler jusque-là assez étroitement déterminée.

#### *Adapter les mécanismes d'incitation et de soutien au processus engendré par la mesure ?*

L'exemple étudié montre que les différents types d'incitations financières mobilisés ont été efficaces pour susciter l'adhésion des éleveurs à cet essai de gestion des parcours (primes en fonction d'itinéraires d'utilisation précis, subventions au financement des clôtures et aux équipements pastoraux divers). Il importe, à la lumière de cette expérience, de s'interroger sur le rôle joué par ces différents types d'appui financier, tant dans la phase de lancement qu'en regard des perspectives que l'on entrevoit au terme des cinq premières années du projet.

Comme vient de le montrer l'analyse du bilan d'engagement effectué en 1996, le soutien à la réalisation des investissements en clôtures et équipements pastoraux représente un élément déterminant aujourd'hui pour une réintroduction significative des troupeaux sur les parcours. Cela est d'autant plus important que dans le cas des parcours caussenards on partait d'un niveau d'équipement faible du fait du système de garde pratiqué avec les troupeaux ovins laitiers. En outre, si l'objectif premier est bien de réintégrer les parcours dans les systèmes fourragers des exploitations, on perçoit aussi que le fait d'aider à réaliser des investissements importants ne peut que renforcer

15. Par différence avec « une agriculture gestionnaire de son environnement » qui propose ses services dans un champ plus large, étendu à des parties du milieu et même de la vie rurale qui n'entrent pas dans son activité productive ordinaire.

16. Leur exemple, on l'a dit, a fortement contribué à crédibiliser les propositions de gestion pastorale apparues dans la préparation du projet article 19.

l'appropriation durable et certainement l'utilisation plus effective de ces espaces en passe d'être abandonnés par une partie des éleveurs. Enfin les conditionnalités auxquelles ont été assujetties les subventions ont été efficaces pour favoriser des types de clôtures acceptables par les autres usagers de l'espace.

Le système de prime joue un rôle décisif d'impulsion initiale, et peut compenser les coûts et les risques éventuels d'une première période d'apprentissage et de remise en état pastoral des parcours. En revanche, au-delà de cette période d'incitation, on peut se poser la question de l'efficacité d'un tel système, dont la pérennisation instaurerait un principe de soutien rigide et routinier aux pratiques de pâturage, ainsi que la nécessité de leur contrôle. L'idée que le maintien de la ressource pastorale par l'action des troupeaux ne se soutient pas économiquement et nécessite un dédommagement en sus des unités fourragères prélevées, ne repose sur aucune étude chiffrée ni argumentation véritable. Elle paraît avoir un rôle plutôt rhétorique. Pour entamer la réflexion à ce sujet, et au risque d'être démenti par un travail probant qui reste à mener, on peut faire la simple remarque suivante : dès lors que la clôture est posée et que le parcours est remis en état pastoral par quelques années d'utilisation raisonnée, les unités fourragères disponibles ne coûtent plus que le temps de celui qui conduit le troupeau jusqu'au parc, ainsi que le temps d'entretien de la clôture, c'est-à-dire vraisemblablement très peu de chose.

L'utilisation des parcours, intégrée dans le système de pâturage de manière à en assurer le renouvellement, doit, comme toute pratique agricole, pouvoir s'autofinancer et ne semble pas normalement relever d'un subventionnement public. Les surfaces trop peu productives sont à délaissier : il ne faut pas oublier que les parcours ont été gagnés sur la forêt pour leur capacité à nourrir des troupeaux de moutons. Il ne s'agit de rien d'autre que de les rendre à cette destination et non pas de transformer toute surface en parcours.

En revanche, il paraît nécessaire d'aider les opérations de reconquête (débroussaillage, ouverture de sous-bois, etc.) là où elles sont justifiées, à la fois au sein de l'exploitation et du point de vue de la gestion du milieu et du paysage. Les aides devraient ainsi être réservées à des interventions réellement sans nécessité et coûteuses pour l'exploitation, mais jugées utiles pour d'autres finalités (et bien sûr, assorties de cahiers des charges).

Mais ce qui paraît en revanche important, outre l'aide indispensable aux équipements pastoraux, est de fournir un accompagnement technique conséquent pendant et sans doute bien au-delà de cette période d'initiation. C'est cette fonction qui devrait être fortement développée par rapport à la situation actuelle, et prise en charge par la collectivité : elle représente elle aussi un investissement. Elle demande, en regard des formes actuelles d'appui technique, une réelle formation sur la gestion des parcours au sein des systèmes de production. De ce point de vue, les quelques séances de formation réalisées dans le cadre de l'article 19, réunissant les agents chargés d'élaborer les contrats

d'utilisation des parcours, ont bien montré l'intérêt d'un décloisonnement de la réflexion. Beaucoup reste à faire pour élaborer avec eux et avec les éleveurs des modalités de suivi et d'adaptation progressive des plans de gestion, qui n'ont été qu'amorcés pour l'instant dans cette phase, à cet égard encore réellement expérimentale.

Une fois ces conditions réunies, on peut alors espérer obtenir un paysage qui soit effectivement le résultat des activités économiques locales et non le produit artificiel d'une fonction paysagère impulsée par des instances lointaines. Et au cas où la production marchande deviendrait insuffisamment rémunératrice pour faire vivre une telle agriculture, il existe des formes d'aide maintenant classiques pour la soutenir : après l'ICHN (Indemnité compensatoire d'handicap naturel) on a introduit la prime à l'herbe. N'est-il pas souhaitable de bien distinguer politique agri-environnementale et politique de soutien des revenus ?

#### *Les interférences entre mesures de la PAC*

Pour faire le tour des problèmes posés par ce cas d'application de la mesure article 19 il faut encore évoquer un aspect qui soulève le problème de la cohérence de l'application de la nouvelle PAC au niveau local.

Un élément de cette politique, conçu pour des productions — et donc des régions — précises, mais appliqué à l'ensemble de l'agriculture communautaire, joue ici un rôle peu favorable dans la perspective évoquée : les primes SCOP et « gel des terres » constituent un encouragement fort à profiter des unités fourragères récupérées sur les parcours pour dégager des surfaces primables en céréales. Au lieu d'aller vers une réduction, le niveau d'intensité des cultures fourragères est maintenu ou peut même être revu à la hausse. Ces primes introduisent ainsi un brouillage par rapport aux objectifs de soutien aux systèmes de production extensifs dont la prime à l'herbe est en principe l'instrument.

Il existe donc une perte d'efficacité dans l'application de la PAC, certaines mesures empêchant d'autres d'exercer leur véritable effet. En outre la multiplication des primes de toutes natures présente un risque grave, sensible ici : celui de détourner les agriculteurs de leurs préoccupations naturelles de producteurs et de la recherche d'une autonomie fondée sur des bases avant tout productives, pour devenir des assembleurs d'aides<sup>17</sup>, en décalage avec le souci affiché par les organisations professionnelles

17. En dehors des subventions aux investissements, les aides les plus courantes reçues dans la zone sont l'ICHN (depuis longtemps), la prime à l'herbe, les primes SCOP et « gel de terres » (depuis 1993), les primes article 19 ou LIFE. Les éleveurs ovins ont droit à la PCO (Prime compensatoire ovine) (ancienne) et à la prime « Monde rural » Pour les éleveurs bovins ce sont la

agricoles aveyronnaises de « conforter la vocation économique du secteur agricole » (Projet départemental d'orientation agricole, 1996).

C'est l'évolution de l'agriculture locale en fonction de ses potentialités propres qui s'en trouve entravée, au profit de son homogénéisation avec une situation moyenne, à une époque où se sont au contraire les spécificités qui sont considérées comme les meilleurs points d'appui du développement.

L'opération agri-environnementale article 19 réalisée en Sud-Aveyron a été l'occasion pour la Profession agricole du Département d'apprendre et d'expérimenter avec succès cette procédure en l'inscrivant dans ses propres objectifs et méthodes. Elle en a fait le point de départ d'un programme beaucoup plus large de développement agricole de la zone, en association avec le parc naturel régional en création (à l'ensemble duquel la mesure a été étendue par la suite). Elle en a également développé une conception qui vise à internaliser les externalités environnementales positives de l'élevage, dans le but de permettre aux éleveurs d'obtenir une rémunération pour celles-ci.

Cette expérience lui permet de jouer auprès des agriculteurs un rôle de pourvoyeur de revenus publics permanents, de s'assurer la maîtrise du dispositif agri-environnemental, de devenir un partenaire essentiel d'un projet de territoire et d'inclure l'innovation technique proposée dans le schéma standardisé et descendant qui, jusqu'à il y a peu de temps, a porté l'intensification de l'agriculture locale, et de la filière laitière en particulier.

Or il semble que cette innovation — la gestion pastorale — soit porteuse de possibilités d'évolution différentes, allant à la fois dans le sens d'une maîtrise de l'écosystème pastoral intégrée aux systèmes de production et d'une meilleure adaptation de ceux-ci aux conditions nouvelles de fonctionnement de l'agriculture. Le suivi de la mise en œuvre de l'opération dans les exploitations, et la participation à un début d'accompagnement technique des éleveurs montrent qu'une partie au moins d'entre eux s'intéresse à une réflexion dans ce sens. L'opportunité apparaît, dans une telle perspective, d'un effort d'accompagnement important et soutenu pour aider ceux qui le souhaitent à découvrir et maîtriser ces nouvelles possibilités. Celles-ci impliquent qu'une plus grande

prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes et la prime « jeunes bovins mâles » (1993). Toutes ces aides sont plafonnées, sauf SCOP et jachère, et correspondent à des droits à produire. Dans les grandes exploitations, nombreuses dans cette zone, le montant des primes atteint couramment 300 000 F par an et peut les dépasser de beaucoup, représentant maintenant souvent une bonne moitié du produit brut.

place soit faite, dans la conception et la conduite des systèmes, aux conditions propres de chaque exploitation et aux objectifs de l'exploitant, aux dépens de méthodes plus normalisées.

L'introduction, à travers la mesure agri-environnementale, de l'innovation pastorale retenue, paraît donc bien ouvrir la possibilité d'un choix :

— ou bien la maîtrise de l'écosystème agro-pastoral dépend d'interventions contractualisées dans le cadre des systèmes de production fonctionnant et évoluant selon les logiques antérieures classiques issues du mouvement d'intensification ; elle s'apparente alors en grande partie à une aide au revenu et ne réalise qu'une satisfaction conditionnelle et fragile des objectifs environnementaux ;

— ou bien cette maîtrise découle de l'activité ordinaire des troupeaux dans des schémas de production impliquant pour leur mise au point un approfondissement des possibilités de l'innovation pastorale, avec les agriculteurs et dans les conditions de leurs exploitations ; elle va alors dans le sens d'une transformation durable de l'agriculture locale, permettant l'expression de ses ressources et de ses caractères propres, ce qui n'exclut pas son soutien éventuel dans le cadre des systèmes généraux appropriés aux agricultures en conditions particulières.

C'est devant ce choix que l'on se trouve à la suite de cette expérience agri-environnementale et au moment où la politique correspondante va faire l'objet d'un réexamen, la question de fond restant ici de savoir quelle évolution de l'agriculture peut le mieux prendre en charge cet écosystème agro-pastoral, et comment ?

### Références bibliographiques

- BONNET B., *Agriculture et environnement. Évolution des systèmes de production vers de nouveaux modes de gestion de l'espace rural en zone de montagne sèche (Causse Noir et Larzac)*, mémoire de DEA « Espaces et développement », Université de Montpellier III, 1994, 169 p.
- BONNET B., *État d'engagement de la procédure « article 19 » en Sud-Aveyron : bilan des observations réalisées en 1996 sur les exploitations engagées dans les contrats de gestion des parcours*, ADASEA de l'Aveyron et IRAM Montpellier, 1997, 118 p.
- Collectif, *Le Causse et l'agneau : notre avenir*, recueil de communications à la Journée technique de Souillac, 24 septembre 1991, ITCF, ITOCIV, Chambre d'agriculture de l'Aveyron.
- Collectif, *Grands Causses. Nouveaux enjeux, nouveaux regards*, Bonniol J.-L., Saussol A. éd., 1995.
- DEVERRE C., *Analyse sociologique des mesures agri-environnementales*, Fondation pour le progrès de l'homme, Paris, 1993, 14 p.

- LABOUESSE F., « Mesures agri-environnementales et changement technique : le cas d'une opération article 19 en Sud-Aveyron », *Cahiers de l'Économie méridionale*, Montpellier, n° 21, 1996, pp. 141-170.
- MEURET M., BELLON S., GUÉRIN G., HANUS G., « Faire pâturer sur parcours », *Rencontres Recherches Ruminants*, INRA-Versailles, 1995, pp. 27-36.
- MORMONT M., « Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs », *Économie rurale*, n° 236, 1996.
- ROQUE O., *La gestion de l'espace par voie contractuelle, une approche conventionnaliste*, École chercheurs INRA, Dourdan, décembre 1996, 15 p.
- ROUSSET O., *Système d'alimentation et gestion du territoire dans le cadre de deux opérations Article 19 menées en Aveyron et en Lozère*, mémoire d'étude ENESAD, 1993, 34 p. + annexes.
- VIVIN P., *Valorisation des ressources fourragères des Causses du Sud-Aveyron par le pâturage des brebis laitières*, mémoire d'étude ENITA, Clermont-Ferrand, 1995, 51 p. + annexes.
- WAMPFLER B., « Recomposition des systèmes agricoles de moyenne montagne. Mutations et perspectives. Le cas de l'Aveyron », *Économie rurale*, 224, 1994.