

L'opération locale agri-environnement du Pays d'Auge -Le Merlerault Enjeux agricoles autour de la gestion des paysages

Michaël Bermond, Philippe Madeline

▶ **To cite this version:**

Michaël Bermond, Philippe Madeline. L'opération locale agri-environnement du Pays d'Auge -Le Merlerault Enjeux agricoles autour de la gestion des paysages. Actions paysagères et acteurs territoriaux, 2000. hal-03360574

HAL Id: hal-03360574

https://normandie-univ.hal.science/hal-03360574

Submitted on 30 Sep 2021

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'opération locale agri-environnement du Pays d'Auge – Le Merlerault
Enjeux agricoles autour de la gestion des paysages

Michaël Bermond[1]
Philippe Madeline[2]

Introduction

Pour encourager les exploitants agricoles à mettre en œuvre ou à maintenir des pratiques respectueuses des ressources naturelles et de l'environnement rural, la réforme de la Politique Agricole Commune de 1992 a été accompagnée d'un ensemble de mesures dites "agri-environnementales" (règlement communautaire européen n°2078 du 30 juin 1992).

Dans le nord est du département de l'Orne, région dominée par l'élevage bovin où les conditions topographiques imposent le plus souvent la conservation des surfaces en herbe, des interrogations récurrentes concernent l'avenir de l'agriculture et la valorisation de l'herbe.

Fin 1997, une opération locale dite du « Pays d'Auge – Le Merlerault » se met en place dans la région du même nom. Elle propose aux agriculteurs locaux de souscrire des contrats rémunérés visant la protection de la biodiversité et la préservation des paysages de coteaux. Cet article se propose de revenir sur les conditions de mise en oeuvre de la procédure trois ans après son lancement[3]. Il s'interroge sur ce qu'est devenue l'action paysagère en entrant dans le champ d'intervention des organisations professionnelles agricoles...

Il apparaît rapidement que la gestion des paysages est un argument décisif pour légitimer un soutien au revenu agricole dans une région d'élevage en difficulté.

I. L'Opération Locale Agri-Environnement du Pays d'Auge – Le Merlerault : acteurs et stratégies

A – Les acteurs et le contexte de la mise en œuvre de l'opération locale

L'application des premières mesures agri-environnementales dans le département de l'Orne remonte au milieu des années 1990 avec la mise en place de cinq opérations locales dans des zones humides de fonds de vallée, exception faite de l'opération locale du Pays d'Auge "Restauration des vergers hautes-tiges". Engagées à l'initiative de la Chambre d'Agriculture, ces opérations locales se sont soldées par un faible niveau de contractualisation

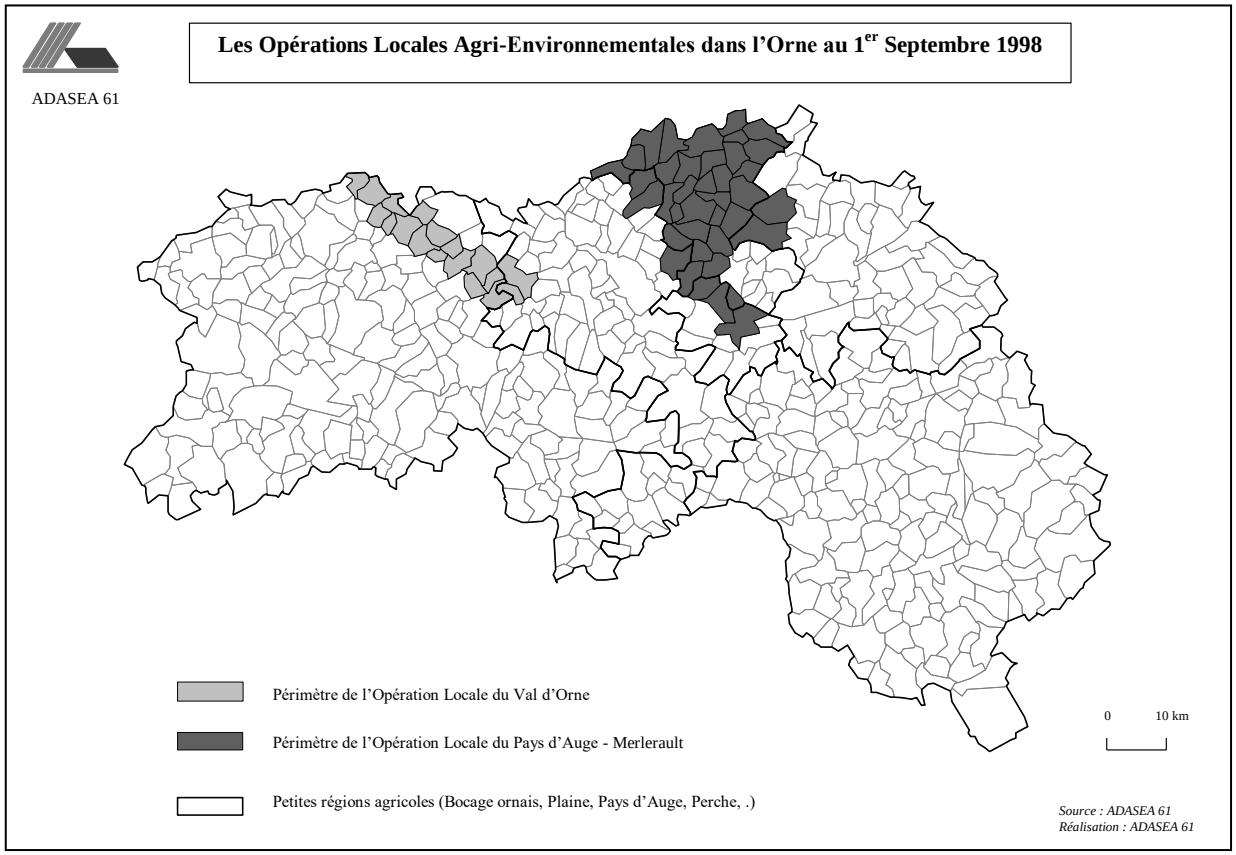
[1] Doctorant en géographie – Université de Caen – CRESO (thèse sur la transmission des structures agricoles et l'installation des jeunes agriculteurs en Basse-Normandie)

[2] Maître de conférence au département de géographie de l'Université de Caen - CRESO

[3] L'accès aux informations et la connaissance pratique des modalités de mise en oeuvre de l'opération locale ont été rendus plus faciles par la présence prolongée de Michaël Bermond à l'ADASEA de l'Orne en tant qu'objecteur de conscience de mars 1998 à septembre 1999. Cette observation participante lui a permis de suivre les modalités pratiques de mise en oeuvre de l'opération locale, de rencontrer divers acteurs concernés par l'opération (techniciens agricoles, agriculteurs contractants...)...

et par une sous-utilisation des crédits[4]. Les structures d'encadrement de l'agriculture (Chambre d'agriculture, ADASEA[5]) ont vécu leurs premières interventions dans le domaine des opérations locales agri-environnement (OLAE) comme un échec dont la responsabilité incomberait largement à leurs interlocuteurs "environnementalistes" (DIREN[6], Parc Naturel Régional Normandie-Maine, Association de protection de la nature…) en raison du niveau des exigences écologiques. Pour notre part, nous faisons l'hypothèse que l'échec de ces opérations locales résulte d'un déficit de concertation à l'échelon local. Si la préparation des opérations locales agri-environnement avait donné lieu à une véritable concertation, on aurait dû pouvoir observer la constitution d'un espace de débats publics où la problématique environnementale se serait construite dans une expression critique de l'espace institutionnel. Or, les acteurs locaux, en particulier les agriculteurs, ont été relativement peu associés à la mise en œuvre des opérations locales, à l'exception de ceux, peu nombreux, intégrés dans les réseaux institutionnels. En réduisant la procédure des OLAE à une concertation inter-institutionnelle, la Chambre d'agriculture s'est privée des connaissances pratiques des agriculteurs et a pris le risque d'élaborer des cahiers des charges "inapplicables".

Figure 1



[4] A titre d'exemple, l'opération locale du Val d'Orne a été clôturée avec seulement 372 ha contractualisés, soit moins de 20 % de la surface éligible, pour un total de 37 dossiers. Plus de la moitié des crédits alloués à l'opération locale n'a pas été consommée.

[5] Association Départementale pour l'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles

[6] Direction Régionale de l'Environnement

C'est particulièrement flagrant pour les trois opérations locales du Val d'Orne, de la Forêt d'Écouves et de la vallée de la Haute-Sarthe qui ont été contestées par un grand nombre d'agriculteurs, soit au niveau de la pertinence du zonage, soit sur les difficultés d'application des cahiers des charges.

C'est dans ce "climat environnemental" – politique et institutionnel – qu'est programmée fin 1997 la mise en place d'une seconde opération locale dans le Pays d'Auge ornais, avec une problématique environnementale davantage axée sur la préservation des paysages de coteaux sensibles à la déprise agricole plutôt que sur la protection des biotopes rares et des milieux humides (**figure 1**). Cette évolution de la problématique environnementale est liée à deux impératifs du point de vue de la Chambre d'agriculture : d'une part, adapter la procédure des opérations locales aux zones en déprise agricole ; d'autre part, maîtriser à nouveau pleinement le contrôle des relations entre les agriculteurs et les questions environnementales. L'implication des organisations professionnelles agricoles dans l'opération locale agri-environnementale du Pays d'Auge est désormais conditionnée par une obligation de résultats ordinairement appréciés en terme de crédits consommés et de taux de contractualisation. Devant les difficultés de médiations institutionnelles rencontrées dans les opérations à fort contenu écologique, la Chambre d'agriculture va reconstruire une problématique agri-environnementale autour de la qualité de l'environnement dans ses dimensions paysagères (plus esthétiques qu'écologiques) et gérer l'opération en tant que maître d'œuvre unique. Elle sait que les opérations "lutte contre la déprise agricole" sont soutenues par le Ministère de l'Agriculture (qui se trouve alors des deux côtés de la négociation) alors que dans les opérations qui laissent une plus grande place aux contrats "biotope", elle doit discuter avec le ministère de l'Environnement. Comme pour les précédentes, la préparation de la nouvelle opération locale du Pays d'Auge – Le Merlerault n'a pas initié de débats entre les acteurs locaux, puisque le cahier des charges fut élaboré par les techniciens des institutions habitués à travailler ensemble pour les actions de développement agricole (DDAF, ADASEA, Chambre d'Agriculture). Par contre, à la différence avec certaines opérations précédentes, les structures d'encadrement agricole sont arrivées sur un terrain où il y a une faible représentation des acteurs susceptibles de porter des préoccupations écologiques (pas de Parc Naturel Régional, ni d'associations de protection de la nature dans la zone du Pays d'Auge ornais).

B. Une stratégie d'intervention qui joue de l'ambiguïté entre actions paysagères et actions agricoles

Lorsque les responsables professionnels et les techniciens de la Chambre d'Agriculture se mettent à réfléchir à la mise en place d'une opération locale dans le Pays d'Auge ornais, leurs discussions sont essentiellement traversées par deux questions fondamentales : "quel avenir pour les jeunes agriculteurs ?" et "comment valoriser l'herbe ?". En effet, la baisse accélérée de la population agricole depuis le début des années 1980 et les difficultés de l'élevage (accentuées par la mise en place des quotas en production de viande bovine lors de la réforme de la PAC en 1992) leur font craindre un abandon progressif des prairies et même l'apparition de friches. Il faut bien reconnaître que le modèle de l'intensification fourragère (qui a prévalu ici comme ailleurs) s'est révélé inadapté dans une région où les conditions du milieu physique imposent de maintenir d'importantes surfaces en herbe.

Face à ces inquiétudes, les organisations professionnelles agricoles ne manquent pas l'opportunité d'utiliser le paysage comme un patrimoine à préserver pour justifier un soutien

financier à l'agriculture dans une région peu favorisée par la PAC, les liens entre activités agricoles et paysages étant implicitement reconnus. De ce point de vue, le sud du Pays d'Auge appartient aux paysages typiques de la Normandie. Les résidences secondaires, le tourisme, l'urbanisation des campagnes ont transformé les paysages de coteaux du sud Pays d'Auge en "modèles paysagers" fortement ancrés dans l'imaginaire collectif en tant que représentation de ce que doivent être les paysages normands. Mais il est également vrai que les "nécessaires" adaptations des élevages aux modèles productivistes se sont accompagnées de mutations paysagères importantes : développement des surfaces cultivées en maïs fourrager, dégradation du réseau bocager, recul des vergers, apparition de friches sur les parcelles les plus difficilement mécanisables, construction de bâtiments d'élevage modernes…

Que devient alors l'action paysagère lorsqu'elle est intégrée dans une opération locale agri-environnementale incluant la lutte contre la déprise agricole ? Il apparaît rapidement que le paysage n'est pas au centre des préoccupations. Il est en fait prétexte à la mise en place d'un programme d'aides visant à encourager les agriculteurs à poursuivre l'entretien des prairies naturelles dans un contexte de politique agricole qui avantage peu ce système de production. Cela se traduit par la mise en place d'un dispositif qui réserve la quasi-exclusivité des crédits aux contrats "paysages" dont les niveaux de contraintes sont relativement faibles (à l'exception du contrat 5 sur la protection et l'entretien des abords de cours d'eau). En effet, les quatre contrats "entretien et préservation des paysages de coteaux" représentent 98, 7 % de la surface totale couverte par le périmètre de l'opération locale (**encadré 1**); les trois contrats "biotope" se sont retrouvés totalement marginalisés en représentant moins de 200 hectares sur plus de 13000 hectares éligibles (tous types de contrat confondus) …

Si les techniciens agricoles s'efforcent, à travers la mise en œuvre des mesures agri-environnementales, de faire valoir auprès des responsables professionnels agricoles la rémunération de nouvelles fonctions sociales en agriculture (entretien des paysages par exemple), l'appropriation par l'ensemble de la profession de ce discours sur la nécessité de "gérer l'espace" et d'"entretenir les paysages" ne va pas de soi et passe par une négociation de sens. Nous pouvons alors nous interroger sur la façon dont les contrats agri-environnementaux ont été légitimés auprès des agriculteurs de base par les animateurs de l'opération, et sur la manière dont ces agriculteurs ont "reçu" le dispositif

Encadré 1

Les contrats de l'opération locale agri-environnement du Pays d'Auge

Engagements communs aux contrats 1, 2, 3 pour la préservation des richesses écologiques :
- maintien des prairies permanentes
- aucune fertilisation
- entretien régulier de la parcelle et des haies ; traitement chimique interdit

- **Contrat 1** : secteurs de faibles à moyennes pentes (< 20%) ; indemnité de 1 475 F/ha/an ; 18 ha éligibles
- **Contrat 2** : secteurs de fortes pentes (>20 %) ; indemnité de 1 320 F/ha/an ; 131 ha éligibles
- **Contrat 3** : milieux humides ; indemnités de 1 575 F/ha/an ; 24 ha éligibles.

Engagements communs aux contrats 4, 5, 6 pour la préservation et l'entretien des paysages de coteaux et de la qualité des abords de cours d'eau :

- maintien des prairies permanentes
- pâturage avec chargement pondéré inférieur à 1,4 UGB/ha, et/ou fauche au moins une fois par an
- aucune fertilisation
- entretien régulier de la parcelle, des abords de cours d'eau et des haies (traitement chimique interdit)

- **Contrat 4** : coteaux mécanisables à peu mécanisables ; indemnité de 475 F/ha/an ; 3276 ha éligibles.
- **Contrat 5** : coteaux non mécanisables ; indemnité de 760 F/ha/an ; 4 225 ha éligibles.
- **Contrat 6** : protection et entretien des abords de cours d'eau ; indemnité de 725 F/ha/an ; 4 809 ha éligibles.
- **Contrat 7** : réhabilitation des parcelles en friche : indemnité de 1 350 F/ha/an ; 579 ha éligibles.

Figure 2

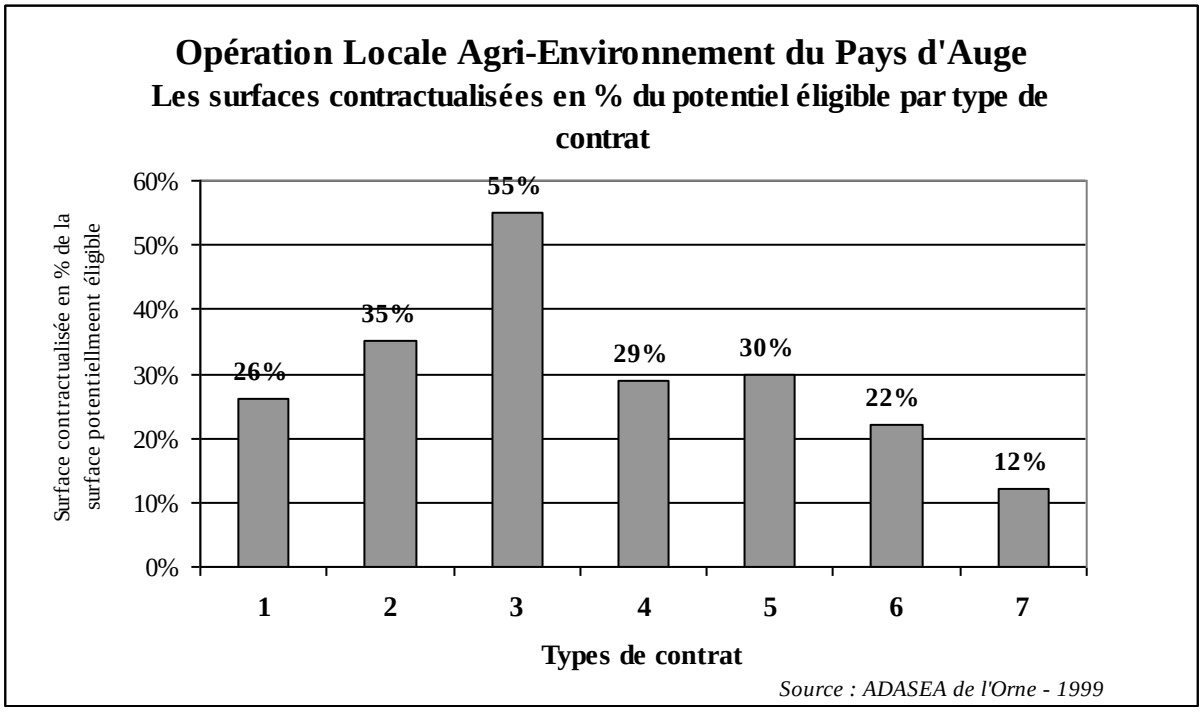
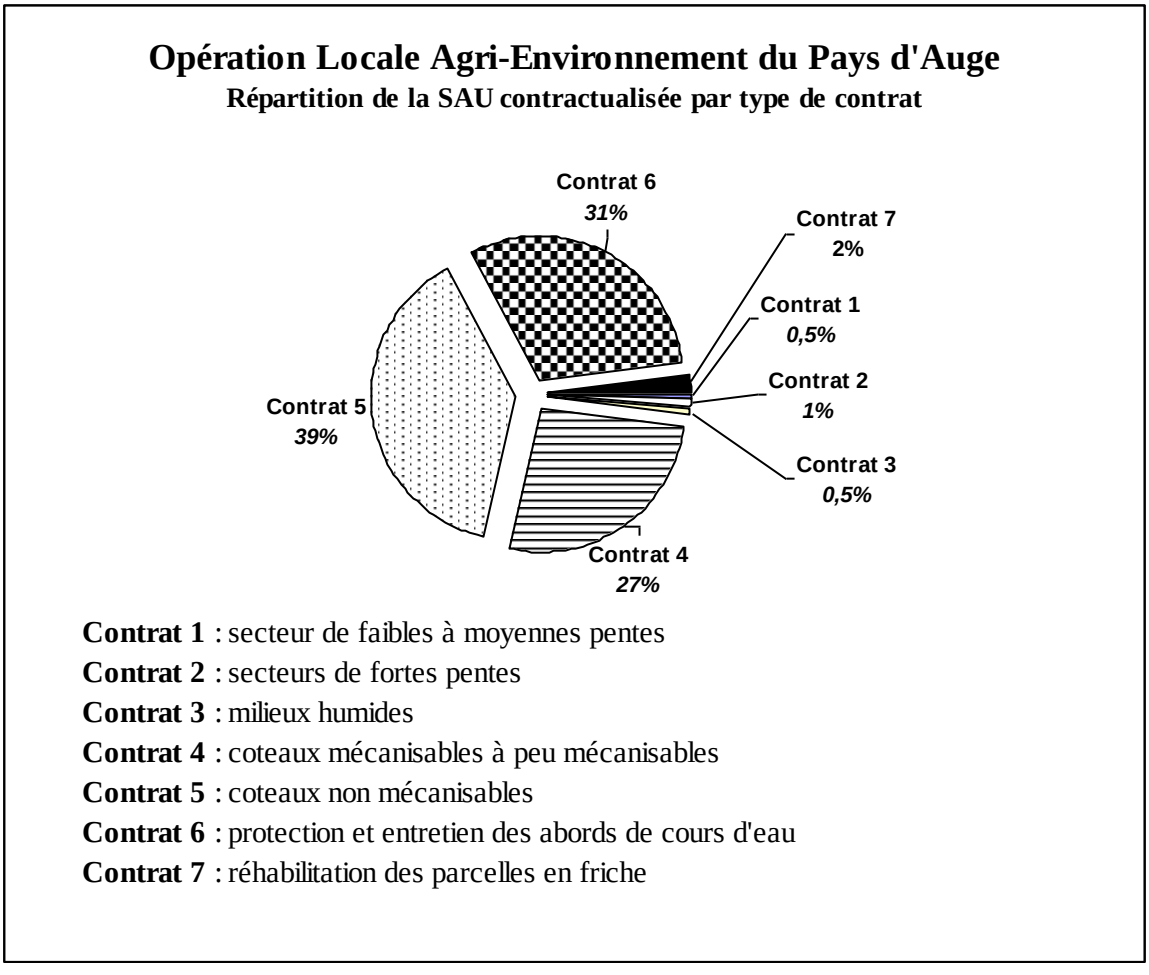


Figure 3



Contrat 1 : secteur de faibles à moyennes pentes
Contrat 2 : secteurs de fortes pentes
Contrat 3 : milieux humides
Contrat 4 : coteaux mécanisables à peu mécanisables
Contrat 5 : coteaux non mécanisables
Contrat 6 : protection et entretien des abords de cours d'eau
Contrat 7 : réhabilitation des parcelles en friche

II. Les agriculteurs face à l'opération locale

1. L'épreuve de légitimité

L'opération locale agri-environnementale introduit une rupture dans la légitimation du travail agricole qui ne repose plus sur la "seule accumulation de marchandises à partir d'un espace considéré comme un support"[7]. Cette rupture s'est traduite par l'émergence des formes contractuelles dans la gestion des politiques publiques dont les opérations locales sont un exemple. En subordonnant l'attribution des aides publiques à l'engagement de pratiques agricoles respectueuses de l'"identité" paysagère, l'opération locale tente de faire reconnaître de nouvelles fonctions sociales à l'agriculture, et par là même, de faire valoir une autre référence que celle de l'excellence productiviste encore dominante au sein de la profession agricole.

La problématique environnementale de l'opération locale place les agriculteurs du sud Pays d'Auge dans une situation inédite de co-responsabilité d'un patrimoine à préserver, en l'occurence le paysage de coteaux du sud Pays d'Auge. Alors que ce type de problématique remet en cause les normes traditionnelles du métier d'agriculteur, les responsables professionnels agricoles n'ont pas jugé opportun d'engager une réflexion collective sur la reconstruction du sens de leur travail. Comme nous l'avons dit, les enjeux environnementaux et les objectifs de l'opération n'ont pas été clairement explicités. Si bon nombre de bénéficiaires potentiels de l'opération ne se sont pas engagés dans la contractualisation, c'est en partie parce que le dispositif heurte leurs normes professionnelles et qu'on ne leur a pas expliqué pourquoi, ni comment la terre qu'ils mettent en valeur devient soudainement une source potentielle de rémunération au nom du paysage.

Si l'obligation de résultats et la logique de consommation de crédits ont donné lieu, dans la phase préparatoire, à l'adoption de cahiers de charges types, elles ont également encouragé, dans la phase d'animation, la recherche d'un objectif quantitatif en terme de souscriptions de contrat. Du même coup, la contractualisation s'est réduite à un "dossier" d'autant plus acceptable que le niveau des contraintes sur les contrats les plus importants en surfaces (contrats 4 et 5) est relativement faible. A cet égard, nous craignons même que l'idée du contrat (le versement d'une aide contre le respect d'un cahier des charges) ait été discréditée par le faible niveau des contraintes, notamment sur les contrats 4 et 5 qui représentent les deux tiers de la surface totale contractualisée au terme de la procédure (**figures 3 et 4**). En entérinant des pratiques existantes, les contrats 4 et 5 ont davantage été reçus comme des aides compensatoires au revenu agricole dans un contexte local où domine la production en viande bovine, que comme une indemnité destinée à rémunérer la production de biens et de services "environnementaux" pour la collectivité.

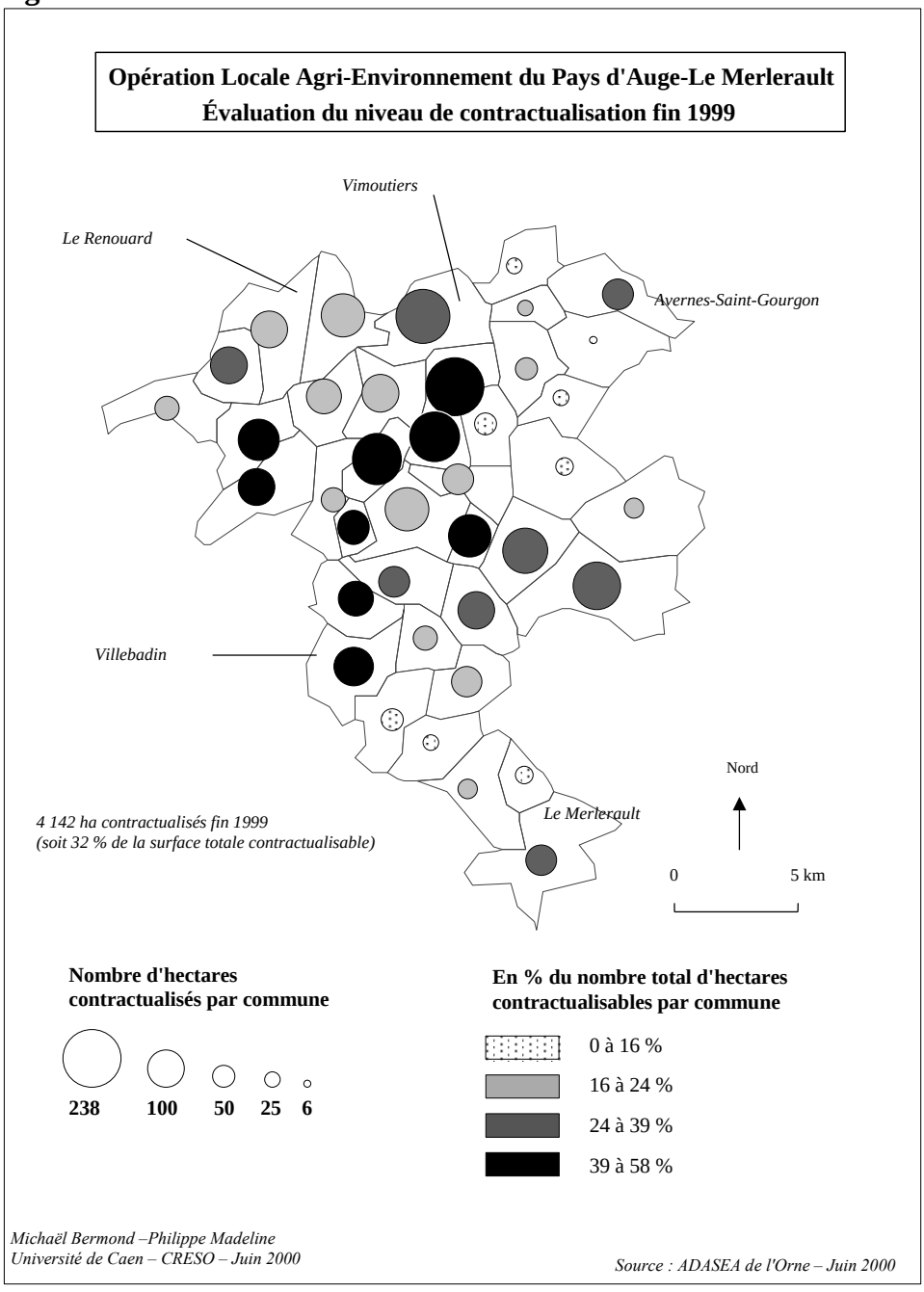
2. Les résultats de la contractualisation : premiers constats et pistes de recherche à approfondir

Avec 4 142 hectares (soit un tiers des 13 000 hectares éligibles) pour 213 dossiers souscrits, l'opération locale du Pays d'Auge affiche une adhésion très largement supérieure à

[7] ALPHANDÉRY P., BILLAUD J.P., "L'agriculture à l'article de l'environnement", *Études rurales*, 141-142, 1996, p.11

toutes les opérations locales précédemment menées dans le département ornais. La Chambre d'Agriculture n'hésite pas la présenter comme un véritable succès et à se féliciter de "l'importance de la concertation, donc de la mobilisation collective ainsi impulsée"[8]. Pourtant, si l'on se réfère au nombre des exploitants recensés préalablement par la MSA, on estime qu'un tiers seulement des exploitants ayant des parcelles potentiellement éligibles à l'opération s'est engagé dans la contractualisation. Le taux moyen de contractualisation (32 %), exprimé en pourcentage de la SAU totale éligible, cache des situations communales très contrastées (**figure 4**).

Figure 4



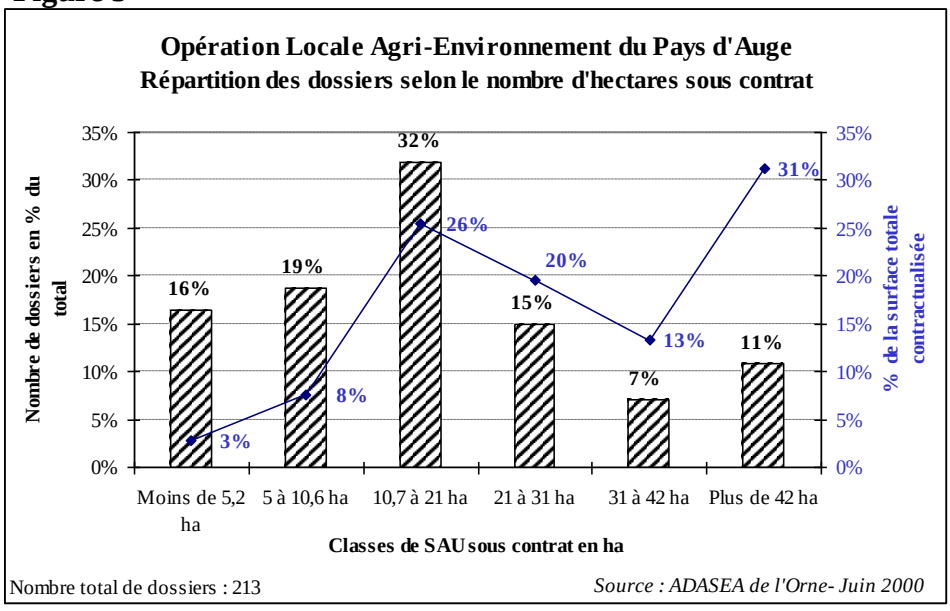
[8] Bulletin de la Chambre d'Agriculture de l'Orne – Mai 2000

Sur les trente-neuf communes intégrées dans le périmètre de l'opération, plus de la moitié enregistre un taux de contractualisation qui ne dépasse pas 25 % de la SAU communale éligible. A l'inverse, un petit noyau de communes se distingue par un taux de contractualisation proche, voire supérieure, à 50 % de la SAU communale éligible. Cinq communes, situées au cœur du périmètre éligible, cumulent un quart de l'ensemble des surfaces contractualisées au terme de l'opération.

Ces disparités communales en matière de taux de contractualisation se retrouvent au niveau des dossiers engagés. Les niveaux de contractualisation sont très inégaux selon les dossiers. Une première analyse du fichier des exploitants contractants révèle que 70 exploitations, soit un tiers du total des dossiers souscrits (**figure 5**) pèsent lourdement dans l'opération puisqu'elles concentrent les deux tiers de la surface totale contractualisée et 63 % des crédits engagés. 23 exploitations, soit à peine plus de 10 % du total, cumulent un tiers de la surface totale contractualisée et engagent en moyenne 50 % de leur SAU sous contrat. Inversement, 75 exploitations, soit un peu plus du tiers, ont souscrit individuellement moins de 11 ha (soit 8 % de la SAU de ce groupe d'exploitations) et ne représentent que 11 % du total des surfaces sous contrat de l'opération (11% des crédits engagés). Au final, il ressort que les crédits alloués à l'opération se concentrent sur un nombre réduit d'exploitations.

Il s'agit ici des premiers résultats d'une recherche en cours ; il sera intéressant d'éclairer les stratégies de contractualisation à la lumière d'une typologie socio-économique des exploitants contractants. Si l'on s'en tient à quelques critères simples (âge, taille de la structure, statut juridique, orientation dominante de la production, part de la SAU en STH[9], part de la SAU sous contrat…), de fortes oppositions apparaissent entre les 213 bénéficiaires de l'opération locale. 24 % ont plus de 55 ans pendant que 22 % ont moins de 35 ans. Un tiers exploite moins de 40 ha et un quart sont à la tête d'une structure de plus de 100 ha. La part de la STH représente la quasi-totalité de la SAU de l'exploitation chez 51 % des bénéficiaires et moins de 75 % de la SAU pour un tiers des autres. La part de la SAU sous contrat de l'exploitation varie de moins de 25 % pour 41 % des exploitations, à plus de 70 % pour 20 % des exploitations…

Figure 5



[9] Surface Toujours en Herbe

Il est vrai que le choix de la contractualisation, du niveau de contrainte des contrats, de l'importance des surfaces concernées relève de décisions individuelles. Par exemple, le choix des parcelles à contractualiser est fonction de l'appréciation qu'a l'agriculteur du rôle de ces prairies dans le fonctionnement de son exploitation. Toutefois, les différences de contractualisation constatées ici sont trop importantes pour qu'elles soient seulement imputables à des stratégies individuelles isolées les unes des autres. Nous formulons au contraire l'hypothèse que la structure des réseaux sociaux locaux (en particulier professionnels), dont les effets de structures économiques ne seraient qu'une des composantes, influencent les stratégies de contractualisation. Ainsi apparaîtrait-il que les agriculteurs qui ont le plus bénéficié de l'opération sont ceux qui exercent des responsabilités professionnelles ou qui sont en lien avec la structure professionnelle locale ou départementale. L'opération locale compte sur son périmètre la présence de quelques responsables agricoles départementaux parmi lesquels figure notamment le président de l'ADASEA de l'époque, qui a participé à la mise en œuvre de l'opération avant de s'engager en tant qu'agriculteur contractant dans la zone de contractualisation la plus forte… A l'inverse, la méconnaissance des fonctionnements de l'opération jouerait en la défaveur des agriculteurs les moins en lien avec les réseaux professionnels… Une prochaine enquête sur le terrain devra affiner cette hypothèse.

Conclusion

L'opération locale reproduit davantage les pratiques et les représentations des acteurs concernés (agriculteurs, techniciens agricoles) qu'elle ne les bouscule. Bien que sa problématique, comme celle de la plupart des opérations locales, l'inscrive sur la voie d'une reconnaissance des nouvelles fonctions sociales en agriculture (la préservation de paysages par exemple), il apparaît en définitive que les agriculteurs se sont peu appropriés les normes proposées en matière d'agri-environnement. L'opération locale leur a été davantage présentée comme une opération de lutte contre la déprise agricole plutôt que comme une opération "paysagère". Il apparaît très vite que la préservation des paysages de coteaux est un argument qui permet aux structures d'encadrement de l'agriculture de justifier une nouvelle forme (temporaire) de soutien au revenu agricole indispensable à la pérennité de certaines exploitations dans une région d'élevage difficile, tout en occultant les raisons profondes de leur propre intervention : les transformations du monde agricole, ses causes et ses conséquences. L'avenir de cette mesure est aujourd'hui relayé par la mise en place des Contrats Territoriaux d'Exploitation.

BIBLIOGRAPHIE

Compte-rendu des réunions du comité de pilotage en charge de l'opération locale du Pays d'Auge – Le Merlerault, ADASEA, 1998-1999

Chambre d'Agriculture de l'Orne, *L'opération locale du Pays d'Auge – Le Merlerault : objectifs et contrats*, 1996, 27 p.

Paysage au pluriel. Pour une approche ethnologique des paysages, Collection Ethnologie de la France, Cahiers 9, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme / Mission du Patrimoine ethnologique, Paris, 1995, 240 p.

ALPHANDÉRY P., BILLAUD J.P., "L'agriculture à l'article de l'environnement", *Études Rurales*, 141-142, janvier-juin 1996, , p.9-19

CANDAU J., "Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation", *Économie Rurale*, 252, juillet 1999, p. 9-15

CROIX N. (textes réunis par), *Environnement et nature dans les campagnes. Nouvelles politiques – Nouvelles pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, 1998, 259 p.

FRUIT J.P., LOMPECH M., "Les politiques agri-environnementales dans l'espace français", *L'information géographique*, n°61, 1997, p.65-74

LE GUEN R., SIGWALT A., "Le métier d'éleveur face à une politique de protection de la bio-diversité", *Économie Rurale* "Les mesures agri-environnementales – Bilan et perspectives", 249, janvier-février 1999, p.41-48

MORICEAU J.M., MADELINE P. (sous la dir.), Autour de Camembert – De l'An Mil à l'An 2000 : quatre années de recherches pluridisciplinaires, *Enquêtes Rurales, n*°6, Cahiers de la Maison de la Recherche en Sciences Humaines, Presses Universitaires de Caen, 1999.