

L'agriculture multifonctionnelle au service du développement durable ?

Jacques Rémy¹

Introduction

Faute d'une maîtrise suffisante de la notion de territoire et encore plus de celle de développement territorial durable, je préférerais entrer par l'espace agricole, celui des finages et des terroirs, confronté à de nouveaux défis et à de nouvelles exigences, contesté dans ses contours comme dans ses usages professionnels. Je m'étais attaché, lors du Congrès mondial de sociologie qui s'est tenu à Rio en 2000, à montrer pourquoi on avait inventé la notion de multifonctionnalité de l'agriculture, et comment le contrat territorial d'exploitation (CTE) devait être l'instrument de revalorisation des dimensions sociale et environnementale d'une agriculture par trop réduite à sa seule fonction de production et à sa dimension « verticale » (« la filière ») pour la rétablir dans sa dimension « horizontale » (« le territoire »). J'ai eu ensuite l'occasion, ici même à Florianópolis, d'aborder à nouveau en 2003 ces questions et d'analyser les péripéties des CTE, puis des CAD (contrats d'agriculture durable), défunts ou mort-nés et aujourd'hui remplacés par les MAET (mesures agro-environnementales territorialisées). Du territoire au développement durable et retour au territoire : sans se lancer dans une illusoire herméneutique des terminologies administrativo-politiques, notons que les mots charrient du symbolique et que celui-ci possède sa propre dynamique.

L'espace des politiques agri-environnementales

Au-delà des mots, on peut mettre en évidence que les CTE s'inscrivent dans la logique des PDD (plans de développement durables), i.e. dans une conception globale de l'exploitation et de sa conduite, on pourrait dire, pour aller vite, dans une vision d'agronomie éclairée. De même, on peut faire ressortir la filiation entre les MAE (article 19, OGAF environnement, OLAE – opération locale agri-environnementale), les CAD, morts en bas âge, et les MAET, tout juste nées du PDRH (plan de développement rural hexagonal) et du RDR2 (règlement de développement rural) européen, dans leur version 2007-2013. Pour ancrer ces propositions dans la problématique de ce séminaire centré sur le territoire, il importe de noter que les PDD et les CTE prenaient en considération le territoire de l'exploitation considéré comme porteur de potentialités environnementales, sociales et paysagères en même temps que productives. Agriculteurs et autocentrés, ils s'efforçaient de faire entrer dans la logique de la conduite d'exploitation des préoccupations relevant d'autres domaines, d'autres *Cités* dirait Laurent Thévenot (Boltanski, Thévenot, 1987). Les MAE-CAD-MAET, sont, elles, des mesures excentrées du point de vue de l'exploitation et de sa logique de fonctionnement. Si certaines parcelles intéressent, c'est dans une logique environnementale, paysagère, de protection d'habitats (Natura 2000), de « territoires », définis et tracés en fonction de considérations ni agricoles ni sociales mais naturalistes. Cela était déjà parfaitement visible dans l'établissement des zonages des articles 19, comme je l'avais signalé à l'époque de leur mise en œuvre (Rémy, 1995, 1996).

¹ Sociologue à l'INRA (SAE2/MONA) remy@ivry.inra.fr

On comprend donc que les « environnementalistes » et proches du Ministère de l'Environnement ou des associations de défense de l'environnement n'aient guère versés de larmes à la disparition des CTE, auxquels ils s'étaient ralliés sans enthousiasme, les jugeant trop agricole-agricoles et assez éloignés de leurs domaines d'expertise. J'ai d'ailleurs pu constater personnellement, en suivant les travaux d'une CDOA (commission départementale d'orientation agricole) que l'apparition des CAD entraînaient un certain déplacement des équilibres au sein de la Commission et que les associations de protection de l'environnement, tout comme leur alliée, la Confédération paysanne, occupaient désormais une place plus importante dans les débats, alors même que la représentation numérique des uns et des autres demeurait identique. En outre, avec la disparition des CAD, l'échelle de la concertation et de la décision se déplace, puisque les CRAE (comité régional agriculture-environnement) se sont largement substitués aux CDOA et on sait que le syndicalisme agricole, puissant au niveau national et encore plus au niveau départemental, demeure relativement faible à l'échelle régionale, pour des raisons structurelles qui tiennent à la morphologie même de l'appareil professionnel. On sait aussi que les Régions apparaissent de plus en plus comme les interlocutrices « naturelles » des organes exécutifs (Commission de Bruxelles...) de l'Union européenne. Enfin, la quasi-totalité des Conseils régionaux est aux mains de la Gauche. Mais le clivage Droite/Gauche n'est pas le principal déterminant des glissements observés et les contraintes externes (le matraquage mondial sur le thème du développement durable, les pressions européennes) pèsent lourds dans ces déplacements. Pour conclure sur cette rapide présentation, il convient de noter qu'en dépit du fait qu'elles sont toujours gérées par les services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture, les actuelles mesures agri-environnementales relèvent désormais d'une logique écologico-centrée et non plus agricole-centrée : le dispositif demeure mais la pensée est ailleurs. Ce ne sera sans doute pas sans conséquence sur les formes que prendra le développement territorial durable.

Le développement durable en débat(s)

Après ces quelques éclaircissements rituels sur les derniers avatars de la politique agri-environnementale française, destinés à nos amis brésiliens, je voudrais ici réfléchir avec vous, à ce que je nommerai - détournant sans malice la notion de « panier de biens » chère à Bernard Pecqueur et à notre collègue Mollard, de Grenoble - « la corbeille de mariage » que l'agriculture apporte au développement durable. Nous disposons d'une toute récente opportunité qui devrait à terme nous permettre d'apprécier le contenu de cette « corbeille de mariage ». Cette occasion nous est offerte par la tenue d'une vaste rencontre qui se déroule de juin à octobre de cette année à l'initiative du *Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* (MEDAD) et qui porte le nom de « Grenelle de l'environnement ». Notons au passage que la référence historique aux « Accords de Grenelle » signés entre le gouvernement et les syndicats pour mettre un terme aux grèves et occupations d'usine de Mai-Juin 1968 intrigue. Il semble en effet quelque peu étrange d'avoir choisi un tel patronage après une campagne présidentielle durant laquelle le candidat finalement élu avait très vigoureusement dénoncé l'héritage de Mai 68 et appelé à sa liquidation... On exposera plus loin une hypothèse sur les raisons d'une telle référence.

Les organisations agricoles sont représentées dans deux des six groupes constitués, au titre du collège « Employeurs », pour les syndicats agricoles et, après intense lobbying, deux sièges sont revenus, au titre des personnes morales associées, à l'APCA (Assemblée permanente des Chambres d'agriculture), censée représenter l'ensemble de la profession agricole. Au sein du groupe 4 (« Adopter des modes de production et de consommation durables : agriculture, pêche, agroalimentaire, distribution, forêts et usages durables des territoires »), qui intéresse au premier chef l'agriculture, les syndicats et organismes agricoles ont suivi des stratégies assez différentes.

Les syndicats minoritaires (Confédération paysanne et Coordination rurale) ont suivi les consignes ministérielles, en apportant au débat des textes courts ; la FNSEA n'a pas respecté les délais prescrits pour avancer des propositions, pour des raisons tactiques évidentes. En revanche, l'APCA a fait travailler d'arrache-pied ses services, annonce-t-elle, pour aboutir à six grands types de propositions, jouant explicitement l'ouverture et la responsabilisation, sans toutefois prendre d'engagements précis, mais en suggérant au moins une mesure-phare (le maintien d'un certain pourcentage de jachère, alors que l'Europe vient de lever cette obligation pour la campagne à venir). Un mot sur le principal interlocuteur de la profession agricole : les associations écologistes du « Collège ONG » semblent au mieux de leur forme et FNE (France Nature Environnement), regroupement de nombreuses associations, a produit un ensemble de propositions solidement articulées et argumentées, sous la forme d'un document intitulé « Notre cahier de proposition ». De plus, les diverses associations rassemblées au sein de « L'alliance pour la planète » ont ouvert un blog dit « Grenellorama » (<http://legrenelle.lalliance.fr>) fort disert : interventions orales et écrites des participants aux débats qui font régulièrement état de leur avancement et dont on conseille à tous la consultation régulière. Cette profusion contraste singulièrement avec la pauvreté des informations et des documents que l'on peut trouver sur les sites de la FNSEA (rien), de l'APCA (un lien avec le site officiel du ministère), (<http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement>), lequel s'en tient aux informations formelles (liste et composition des groupes de travail...).

Vers l'institutionnalisation

Il faudra donc évaluer dans quelque temps ce que les uns et les autres, au sein des mondes agricoles, apportent respectivement dans cette corbeille de mariage et confronter ces propositions à celles que formulent leurs interlocuteurs environnementalistes, peser le rôle de l'État et celui des autres partenaires de ce rassemblement. Ce n'est pas ici le lieu de lister et d'évaluer la validité de toutes ces propositions, soit lacunaires, soit disponibles sur les divers sites précités. Un mot toutefois sur les mécanismes à l'œuvre dans de tels forums ou arènes. Le dispositif mis en place s'inscrit dans un processus international d'institutionnalisation du développement durable, i.e. de légitimation et d'inscription de la notion dans des « routines » et dans des procédures de validation qui débouchent à terme sur de nouveaux référentiels sociotechniques et de nouvelles représentations et pratiques du métier. Ce mouvement ne peut prendre corps qu'au travers d'une démarche de co-institution (Rémy, 2000) engagée entre les parties, un procès de co-construction contradictoire débouchant, non sur le consensus, mais sur des compromis, toujours provisoires, mais qui entraînent un travail des groupes sur eux-mêmes, conduisant à des ajustements identitaires et à l'adoption de représentations et de pratiques renouvelées. Est-ce à dire que ce mouvement de conceptualisation conjointe (Duran, Thoenig, 1996) conduirait, sinon à « la fin de l'histoire », du moins à une construction apaisée de ce développement territorial durable auquel aspire l'honorable assemblée ici présente ? Je ne pense pas que l'élément moteur du développement durable soit dans la recherche d'un improbable consensus mais plutôt dans la dialectique de l'affrontement et du compromis entre des groupes qui demeurent concurrents et dont les intérêts, au moins à court et moyen terme, ne convergent pas. Nous ne devons pas oublier que le terme même de développement durable est le fruit de délicates négociations et que cet oxymore² porte en lui-même sa contradiction : développement et durabilité sont-ils vraiment compatibles ? That is the Challenge !

Ainsi, les « nouvelles missions » que l'on veut confier à l'agriculture entrent en concurrence les unes avec les autres : la multifonctionnalité n'implique pas, par nature, que règne l'harmonie et ces

² Rapprochement de deux termes opposés ; par exemple : « hâte-toi lentement ». Une devise peut-être séduisante pour certains, formée d'un double oxymore : hâtons-nous lentement vers le développement durable...

diverses fonctions de l'agriculture ne sont pas immédiatement ou aisément conciliables. Qu'il s'agisse de l'entretien des paysages, des biocarburants ou de la biomasse, se posent les questions : faut-il privilégier un paysage ordonné, aux lisières nettes ou un paysage favorable à la biodiversité (question rencontrée dès les premières MAE-Article 19) ? Faut-il privilégier l'usage alimentaire ou énergétique des céréales et des oléoprotéagineux (brûler du blé pour alimenter une chaudière, cela ne rappelle-t-il pas de mauvais souvenirs dans un pays où on a brûlé le café dans les locomotives à une certaine époque ?) ? Faut-il supprimer les jachères obligatoires, comme l'Europe s'apprête à le faire, pour augmenter une production de céréales devenue déficitaire et atteindre les objectifs élevés qu'on s'est fixés pour les biocarburants ou les maintenir pour sauvegarder une certaine biodiversité dans les grandes plaines ? Cet exemple des biocarburants est particulièrement éclairant : après une phase d'engouement quasi générale, on se pose aujourd'hui de nombreuses questions sur le bilan énergétique en équivalents pétrole, sur les concurrences entre les productions et entre les usages alimentaires ou industriels, sur les circuits de production et de consommation (courts ou longs), sur les itinéraires techniques et les effets environnementaux... Tout cela nous éloigne bien loin des espoirs de territoires pacifiés au seul énoncé du sésame magique : développement durable.

Considérons par exemple l'exemple français le plus récent des querelles territoriales (sans oublier que nous sommes au Brésil où la bataille pour la terre a une tout autre résonance...). Autour de la question des OGM (organismes génétiquement modifiés) se livre actuellement une guérilla dans la sud ouest de la France qui vient de faire son premier mort, avec le suicide d'un éleveur de porc et maïsiculteur qui n'aurait pas supporté l'annonce de la tenue prochaine d'un pique-nique sur ses terres ou à proximité, à l'initiative des anti-OGM. On assiste à un jeu de cache-cache entre des producteurs qui se gardent bien de dire à leurs voisins – voire à leur propre épouse, comme dans le cas du malheureux qui s'est pendu - qu'ils sèment du maïs OGM et des militants qui vont consulter sur le site du ministère ou en préfecture les déclarations de culture OGM (la commune étant indiqué, mais non le nom des exploitants ni la localisation exacte des parcelles semées) et enquêter au plus près avant de procéder à un arrachage ou à un acte symbolique de dénonciation. Cette extraordinaire confusion, cette situation d'incertitude du droit, avec un gouvernement qui louvoie en attendant de savoir quel cap prendre, est riche d'enseignements et mériterait d'être analysée, précisément dans sa dimension territoriale et vicinale, et pas seulement par une sociologie du risque, certes nécessaire, à laquelle échappe – faute de disposer des outils nécessaires - une bonne part de la dimension microsociale de ces affrontements.

Territoires sans frontières

De quelle vision du développement durable sont porteurs les uns et les autres dans une telle affaire ? A défaut de vérité scientifique susceptible de s'imposer ici à tous (les créationnistes nous montrent que l'on peut fort bien et avantageusement contourner les grands paradigmes), qu'en est-il du sens dont les uns et les autres revêtent leurs actions ? Cette affrontement autour des cultures OGM, telle qu'il se déroule actuellement en France, avec les durcissements récents que l'on observe (la FNSEA, jusque là relativement prudente, est résolument partie en guerre contre la Confédération paysanne et les « faucheurs volontaires » en prenant appui sur ce suicide pour dénoncer l'obscurantisme des militants anti-OGM et les attaques aux biens par eux perpétrées) donne son sens au choix de la dénomination sur laquelle nous nous interroignons : tout comme les accords de Grenelle de 68, ce Grenelle de l'Environnement a bien pour mission de rechercher un compromis entre forces sociales sur les usages des territoires en engageant un dialogue relativement ouvert, selon les participants³. Ainsi, Annie Bringault, directrice des *Amis de la terre*, déclare-t-elle :

³ Arnaud Collin, chargé des relations outre-mer et internationales au WWF : « D'ores et déjà, nous avons eu la confirmation par Jean-Louis Borloo, via notre président de groupe [groupe 2 : Préserver la biodiversité et les ressources

« *Presque quarante ans après les fameux accords qui ont suivi mai 68, les écologistes attendent que le Grenelle de l'environnement soit à la hauteur de son précédent historique : un moment privilégié de négociations qui engagent toutes les parties prenantes : État, collectivités territoriales, syndicats, patronat et associations écologistes* »⁴.

De telles rencontres visent moins à résoudre les contradictions entre groupes sociaux, entre usagers de l'espace et intérêts propres des uns et des autres⁵, qu'à les internaliser afin de les gérer dans des institutions et dispositifs ad hoc. Les responsables des territoires devront sans doute créer leurs propres lieux de régulation pour avancer vers des compromis successifs autour du développement durable, mais ils ne devront pas oublier que l'idée romaine de *Limes* n'a pas survécue aux invasions « barbares » et qu'il serait vain de penser qu'un « territoire » puisse se doter de contours stables et s'affranchir aussi bien des luttes locales (retour au rêve ancestral de la Communauté unie) que des batailles mondiales (le fantasme du développement durable en un seul territoire, comme naguère du socialisme en un seul pays) : il nous faut donc, selon l'expression désormais consacrée, *penser globalement pour agir localement*.

La Racrie (territoire typiquement percheron), le 14 août 2007

Bibliographie

- Boltanski, L. et Thévenot, L. 1987. 'Les économies de la grandeur', *Cahiers du centre d'études de l'emploi*, (4): 377.
- Duran, P. et Thoenig, J.-C. 1996. 'L'État et la gestion publique territoriale', *Revue française de science politique*, (4): 580-623.
- Rémy, J. 1995. 'Le manant, le savant et l'esthète : identités professionnelles et mesures agri-environnementales', *Natures-Sciences-Sociétés*, (3 (3)): 252-7.
- Rémy, J. 1996. 'La Parcelle et la Lisière. Éleveurs et animaux dans le parc du Vercors', *Études rurales*, (141-142): 85-108.
- Rémy, J. 2000. 'Contractual Procedures, Democracy and Environment. Co-institution of land management contracts in France', *X World Congress of Rural Sociology*, 14. Rio de Janeiro. Brasil: IRSA.

naturelles, président le sénateur Legrand] qu'il s'agirait d'une négociation. Le ministre a fait savoir qu'il ne voulait pas que les idées soient bridées à ce stade de la négociation et qu'il fallait '*se lâcher*', selon ses propres mots ».

⁴ Les déclarations d'Arnaud Collin et d'Anne Bringault sont reprises du site : <http://legrenelle.lalliance.fr>

⁵ D'ailleurs, s'agissant des OGM, le Ministère tente actuellement de mettre en place un groupe spécifique transversal, sans doute afin d'éviter une...pollution des débats dans les divers groupes par cette question empoisonnée.