



Symposium PSDR4

Transitions pour le développement des territoires

Connaissances et pratiques innovantes pour des modèles agricoles, alimentaires et forestiers résilients

Angers, 28-30 Octobre 2020

Proposition de communication

Formulaire à poster sur le site du colloque (<https://symposium.inrae.fr/psdr4/>)

Avant le 10 Juillet 2020.

Les agriculteurs dans la préservation des fonds de vallée :
écueils et succès des politiques publiques d'environnement
territorialisées

Thareau Bertille¹, Ben Arfa Nejla¹, Sigwalt Annie¹, Petit Timothée²

Coordonnées précises du ou des auteurs (en précisant le correspondant) :

Bertille Thareau, b.thareau@groupe-esa.com **auteur correspondant**

¹ LARESS, ESA, 49007 Angers

² USC 1481 URSE, ESA, INRAE, 49007 Angers

PSDR4, PSDR Grand Ouest, projet PSDR FARMAINE

Usages des sols et pression foncière en zones rurales et périurbaines ou

Renouvellement des enjeux et modalités d'intervention publique pour le développement régional et territorial.

Résumé : 3 pages max

Objectif de la communication :

Les espaces prairiaux diminuent, en France, alors que leur maintien est un enjeu important pour préserver les qualités environnementales du territoire, en particulier sur le plan de la biodiversité et de la qualité de l'eau. Pourtant, depuis les années 2000, nous observons une multiplication et une diversification des instruments d'action publique environnementale. La littérature scientifique s'est penchée sur différents instruments d'action publique visant à préserver les prairies, et a d'ailleurs montré l'efficacité de certains, pris individuellement, comme par exemple les ICHN et la PHAE (Gallic et Marcus 2019). Ces différents instruments, sont parfois superposés sur certains territoires aux enjeux environnementaux forts. C'est le cas des fonds de vallée qui font l'objet d'un investissement public soutenu compte tenu des enjeux spécifiques liés à la gestion de l'eau et des habitats qui pèsent sur ces espaces (Debray 2017).

Notre recherche interroge les effets de la superposition de dispositifs d'action publique sur des territoires à enjeux. Or, la littérature pointe la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques d'environnement (Fortier, 2014). Un certain nombre d'instruments relèvent de politiques procédurales et participent au développement d'une gestion publique territorialisée (Natura 2000, SDAGE, SRCE...). Ils supposent la mise en œuvre d'espaces de négociation autour d'un problème territorialisé, avec une diversité d'acteurs partie-prenante de la résolution des problèmes (Duran & Thoenig 1996). À ce titre, les agriculteurs sont parties prenantes de certains dispositifs. Mais dans le même temps, d'autres instruments sont réglementaires et coercitifs, s'imposant sur les territoires (comme l'arrêté préfectoral de protection de biotope) quand d'autres encore renvoient à une logique de gouvernement par projet (programmes Life ou contrats Nature). Ce contexte interroge quant à la possibilité pour les agriculteurs d'intervenir dans l'espace politique local autour de la mise en œuvre des politiques publiques d'environnement, d'autant plus que ce groupe professionnel connaît une diminution de ses effectifs et que l'on assiste aujourd'hui à des recompositions des formes d'organisations collective en agriculture).

Dans un territoire caractérisé par la superposition de différents dispositifs d'action publique environnementaux territorialisés, la communication interrogera la façon dont les agriculteurs se saisissent de ces dispositifs. Leurs usages et pratiques du foncier en fonds de vallée sont-ils spécifiques ? Evoluent-ils ? Quel est le rôle des politiques publiques d'environnement dans la spécification et l'évolution de ces usages et pratiques ? Comment les agriculteurs perçoivent-ils le développement d'espaces de négociation / régulation locaux liés aux politiques publiques d'environnement ?

Méthode :

Nous avons conduit une enquête sur un petit bassin versant du bassin de la Maine : le Sarthon et les Alpes Mancelles. Il se caractérise par des qualités écologiques reconnues, avec en particulier des espaces aquatiques emblématiques et une eau de qualité. Dès les années 1990, des politiques publiques d'environnement (PPE) sont mises en place sur le territoire : en 1992, un arrêté de protection de biotope, puis en 2002 la CLE Sarthe Amont est mise en place, et à partir de 2004 deux contrats territoriaux milieux aquatiques vont se succéder. En 2008, le PNR Normandie Maine est instauré ainsi que le périmètre Natura 2000, le Docob est approuvé en 2013. Ainsi, les instruments des PPE se superposent et sont diversifiés (coercitifs, persuasifs, incitatifs, infrastructurels) (Larrue 2000). 11 MAEC sont proposées sur ce territoire, dont 9 concernent la gestion des prairies et prairies humides. Nous avons conduit en novembre 2018, une enquête auprès de 28 agriculteurs répartis sur les 15 communes du territoire, les agriculteurs sont assez représentatifs des agriculteurs du territoire sur le plan des productions (les élevages bovins lait, allaitants ou polyculture-élevage dominant). Notons qu'ils sont relativement jeunes (47 ans en moyenne). L'entretien semi-directif abordait différents thèmes nous permettant d'apprécier le rôle des fonds de vallée dans les systèmes et structures, les pratiques sur les fonds de vallée et leurs dynamiques, et les représentations des PPE.

Résultats :

Trois types de systèmes de production peuvent être décrits sur ce territoire, et pour chacun, l'importance des fonds de vallée diffère. Dans les « grands GAEC de culture et d'élevage » (11/28),

la logique productive est centrée sur les terres sèches dans lesquelles les agriculteurs intensifient la production de fourrages et de cultures de vente. Les fonds de vallée ne sont pas essentiels dans le système de production, ils sont même parfois délaissés. Ces exploitants poursuivent des stratégies de développement de l'activité pour lesquelles les PPE et le contexte environnemental ne semblent pas interférer. A l'inverse, dans les « petites exploitations d'élevage herbagères » (5/28), ces terres sont aussi importantes que les autres prairies, elles font partie intégrante du système fourrager. Le contexte environnemental a contribué à leurs projets d'installation mais ces exploitants se tiennent à distance des dispositifs agri-environnementaux. Une troisième catégorie est composée « d'exploitations d'élevage spécialisées » (12/28), de tailles intermédiaires, dans une logique d'extensification et de croissance modérée. Pour ces dernières, les prairies de fond de vallée sont importantes dans le système fourrager et les exploitants cherchent à en améliorer l'accès et la valorisation. C'est pour ces derniers que les PPE ont constitué de manière la plus nette un soutien au maintien et au développement des systèmes de production. Malgré ces différences, les utilisations des terres de fond de vallée sont globalement similaires : quasi exclusivement occupées par des prairies permanentes.

Les pratiques de gestion des fonds de vallée sont peu différentes de celle des autres prairies naturelles et globalement stables dans le temps. Deux formes d'évolution minoritaires peuvent être identifiées : 1) une extensification conduite en réponse aux dispositifs agri-environnementaux, qui est vécue comme une forme de délaissement de ces parcelles par les agriculteurs. Cette dynamique est plutôt le fait des « grands GAEC » ; 2) Un effort de maintien des fonds de vallée en production, qui est davantage porté par les « exploitations d'élevage spécialisées ». Cette seconde dynamique pourrait s'accompagner d'une sortie des dispositifs agri-environnementaux qui sont vécus comme trop contraignants.

Les éleveurs rencontrés sont attachés aux qualités environnementales de leur territoire et s'en considèrent garants. Ils jugent le soutien public à l'élevage et aux pratiques extensives justifié dans les fonds. Cependant, **ils sont très critiques quant à la gouvernance du dispositif.** Ces critiques portent sur la bureaucratisation du dispositif, sur l'installation d'un rapport de défiance entre eux et les institutions chargées du portage des dispositifs, et les enquêtés regrettent en particulier la faible prise en compte du point de vue des producteurs dans l'élaboration des règles de gestion des contrats proposés. Alors que l'émergence d'espaces de concertation pour la mise en œuvre de ces politiques publiques environnementales crée l'espoir de pouvoir s'engager dans la conception de ces règles, les agriculteurs en sortent déçus. Pour ces raisons, la majorité des enquêtés déclare ne pas vouloir renouveler leurs engagements dans les dispositifs agri-environnementaux locaux.

Retombées :

Cette communication permettra donc de discuter trois idées principales : D'abord, nous montrons, comme d'autres avant nous, que les agriculteurs ont des rapports différenciés aux fonds de vallée (Candau & Ruault 2005), ce qui permet d'interpréter à la fois un relatif maintien des prairies et un processus d'enfrichement. Les PPE semblent jouer de manière limitée dans les dynamiques des systèmes et des pratiques. Ces dernières sont avant tout adaptées au contexte naturel (Sigwalt, 2018), et les logiques d'action des agriculteurs restent principalement structurées par la fonction de production (Hérault & Sigwalt 2006). Pour autant, les PPE, et en particulier les MAE ont participé à l'extensification des pratiques pour une minorité de producteurs et au soutien économique des élevages localement.

Ensuite, malgré la diversité des dispositifs de politique publique environnementale, les éleveurs les jugent de manière très similaire. Cela traduit un enrôlement réussi des éleveurs, et suggère la contribution des dispositifs PPE au développement d'une culture professionnelle écologisée (Del corso & chailaos 2012). Mais les agriculteurs critiquent fortement la gouvernance du dispositif (bureaucratisation et subordination) (Fortier 2014). Cela conduit à un désengagement dominant bien qu'inscrit dans des dynamiques différenciées. Ce rapport ambivalent aux politiques publiques d'environnement traduit à notre sens une tension observées par d'autres auteurs entre la défense de l'autonomie professionnelle (les agriculteurs se considèrent légitimes et compétents pour contribuer à

concevoir les règles locales) et une difficulté à agir dans une gouvernance locale des dispositifs (Fortier, 2014). Cependant, alors que la littérature décrit un enrôlement différencié des agriculteurs dans les dispositifs agri-environnementaux territorialisés (Candau & Ruault 2005); ici, la diversité interne des agriculteurs ne se traduit apparemment pas par une mobilisation différenciée ou par la promotion de certains systèmes.

Enfin, nous soulignerons pour finir que ces résultats laissent augurer un affaiblissement de la capacité de la puissance publique à orienter la gestion du foncier agricole dans les fonds de vallée. En effet, les agriculteurs les plus proches en pratique des ambitions des PPE (systèmes les plus herbagers en fonds de Vallée) sont aussi les plus distants des dispositifs d'action publique, ce qui a été observé sur d'autres territoires (Thareau et al. 2020) ; et les agriculteurs les plus jeunes dans notre échantillon sont plus nombreux à souhaiter se désengager des dispositifs MAE. L'institutionnalisation, la bureaucratisation et la complexification des PPE territorialisées agit comme un repoussoir pour ces agriculteurs. Cela nous amène à défendre l'idée selon laquelle la superposition des instruments d'action publique environnementale sur le territoire semble avoir un effet contreproductif en induisant un processus de désengagement des agriculteurs.

Bibliographie :

Candau, Jacqueline and Claire Ruault. 2005. "Evolution Des Modèles Professionnels En Agriculture : Scènes De Débat, Questions D'écologie Et Catégories De Connaissances." *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, (75), 52-74.

Debray Adèle, 2017, Le bassin versant de la Maine : Quelles spécificités agricoles et environnementales ? Rapport de recherche FARMAINE, programme PSDRGO, 106 pages.

Del Corso, Jean-Pierre and Charilaos Kephaliacos. 2012. "Améliorer La Gouvernance Territoriale De Biens Publics Environnementaux Au Moyen D'institutions Discursives." *Géographie, Economie, Société*, Vol .14(4), 393-409.

Duran, Patrice and Jean-Claude Thoenig. 1996. "L'état Et La Gestion Publique Territoriale." *Revue française de sciences politiques*, 46(4), 580-623.

Fortier, Agnès. 2014. "Quand La Concertation Produit De L'évitement. La Mise En Œuvre De Natura 2000 En Région Nord-Pas De Calais." *Développement durable et territoires*, (4602).

Gallic Gabrielle, Vincent Marcus, 2019. "La réforme 2015 de la politique agricole commune : évaluation de l'impact de la réforme de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels sur les surfaces herbagères ", *Économie & prévision*, 2019/1 (n° 215), p. 113-140. DOI : 10.3917/ecop.215.0113. URL : <https://www.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2019-1-page-113.htm>

Hérault, Catherine and Annie Sigwalt. 2006. "Gestion De La Qualité De L'eau Sur Le Bassin Versant De La Moine : L'émergence Difficile De La Concertation," P. Mérot, *Qualité De L'eau En Milieu Rural, Savoirs Et Pratiques Dans Les Bassins Versants*. INRA, 343.

Larrue, C. 2000. *Analyser Les Politiques Publiques D'environnement*. Paris.

Sigwalt, Annie. 2018. « Avoir des terres en zone inondable. Regards d'éleveurs des Pays de la Loire » , A. Metzger et J. Linton, Quand les eaux montent, mise en patrimoine des crues et des inondations. L'Harmattan, Collection Géographie et cultures, 203.

Thareau, Bertille; Clara Pailleux and Guilhem Anzalone. 2020a. "How Broadening Social Connections Changes Farmer S' Conceptions About Biodiversity Multiple Links to Biodiversity Explored through the Different Socio-Professional Paths of Farmers." *Review of Agricultural and Environmental Studies*.