

Introduction

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).

Dans le cadre du programme FARMAINE, 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 ? 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

Le choix du terrain d'étude

Nous avons conduit une enquête sur un petit bassin versant français du bassin de la Maine : celui du Sarthon et des Alpes Mancelles. Ce territoire correspond à un bassin versant d'environ 320 km². Les principaux cours d'eau constitutifs sont le Sarthon, un affluent de la Sarthe, d'une longueur de 25 km, le Chandon, le Roche-Elie et la Plesse, ses affluents. Le Sarthon se jette dans la Sarthe au niveau des Alpes Mancelles. Ce bassin versant est d'une importance capitale pour la qualité de l'eau en aval : ce sont des cours d'eau de catégorie 1, les dernières rivières avec des masses d'eau « en bon état » du

point de vue de la directive Cadre sur l'eau du bassin Sarthe Amont. Cette zone est décrite comme le « poumon » de la rivière Sarthe. Les Alpes Mancelles présentent des pentes raides et des paysages proches de gorges. Le Sarthon est plus ouvert notamment au niveau de la zone de tête de bassin. Au-delà du tiers amont du cours d'eau, les vallées se resserrent et deviennent de plus en plus étroites. Ces fonds de vallée sont principalement occupés par des prairies.

Le contexte territorial : l'agriculture et ses évolutions

Sur ce territoire, les exploitations sont d'assez petite dimension (48 ha en moyenne, contre 68 sur le bassin de la Maine), et souvent spécialisées en élevage bovin : principalement lait. Cette production dominante a sensiblement décliné au profit du développement d'élevages allaitants entre 2000 et 2010. Les surfaces toujours en herbe restent importantes (36% de la SAU en 2016 contre 19% sur le bassin de la Maine). L'assolement est composé par ailleurs de prairies temporaires (11%), d'autres cultures fourragères (16%) et de cultures annuelles (blé, colza, orge) (données RPG, 2016). Cet assolement est stable entre 2010 et 2016. On trouve au nord de la zone d'importants espaces boisés qui représentent environ 700 ha (Beaufils, 2013). Si ce territoire se caractérise par une récente stabilité, le Docob du site Natura 2000, approuvé en 2013, pointe un enjeu de maintien du bocage et de l'occupation prairiale. Il cite les travaux d'inventaire de Brunet et Girardin réalisés en 2001 : « *Aujourd'hui les vallées ont étoffé leur couverture forestière et la Sarthe comme le Sarthon coulent entre des pentes boisées. Mais sur les plateaux, les remembrements et une agriculture plus intensive ont effacé le bocage maillé ; les labours ont remplacé la moitié des herbages.* »

Le contexte territorial : des dispositifs environnementaux superposés depuis 1992

A partir de 1992, ce site a fait l'objet de nombreux dispositifs agri-environnementaux territorialisés (figure 1). Entre 2008 et 2016, les dispositifs agri-environnementaux se densifient, l'investissement public sur ce territoire s'accroît. Cela se traduit par la mise en place du site Natura 2000 (2008), par le renouvellement du Parc Naturel Régional (PNR) Normandie Maine (2008) qui deviennent le cadre et l'institution structurants sur le territoire. Autour de ces dispositifs, les collectivités locales, organisations agricoles, administration et associations environnementales sont fortement mobilisées pour la préservation de l'environnement sur le territoire. Cela participe à produire des diagnostics écologiques spécifiques, et à expliciter et partager les enjeux agri-environnementaux du territoire.

Le site bénéficie dans la zone du Sarthon de la présence de nombreuses espèces remarquables et d'intérêt communautaire : pour les espèces aquatiques il s'agit de la Mulette perlière, de la truite Fario, de l'écrevisse à pieds blancs et de la Lamproie dans le Sarthon, ce qui témoigne de son exceptionnelle qualité d'eau. Pour les espèces terrestres, la présence notamment du Damier de la Succise, un papillon très rare, justifie des politiques mises en place dans la zone. L'enjeu prioritaire sur ce site est donc la préservation des habitats aquatiques et humides. Il est explicité en particulier via l'élaboration du Document d'objectifs du site Natura 2000 approuvé en 2013.

Face à ces enjeux, différents instruments sont conçus et mis en œuvre sur le territoire (Larrue, 2000). Le premier est coercitif, c'est l'arrêté préfectoral de protection de biotope qui contraint les conditions d'abreuvement des animaux dans les cours d'eau et régule l'entretien de la ripisylve. Différentes scènes locales d'élaboration des politiques territorialisées sont instituées à partir de 2002 (Commission Locale de l'Eau, Natura 2000, PNR). En tant que telles, ces scènes constituent des instruments de nature persuasive, en contribuant à élaborer des apprentissages à définir les rôles des

parties vis-à-vis des enjeux environnementaux (Candau and Ruault 2002 ; Callon 1986). Ce territoire compte également des inventaires ZNIEFF dont on peut faire l'hypothèse qu'ils participent à l'élaboration d'une culture commune relative aux enjeux écologiques locaux. Le territoire a instauré, en particulier à l'occasion de l'élaboration du Docob Natura 2000, un nombre important d'instruments incitatifs : ce sont en particulier les contrats MAET puis MAEC pour les surfaces productives, les contrats Natura 2000 pour les surfaces non productives, et la charte Natura 2000. Enfin, plusieurs opérations d'aménagement des berges pour l'abreuvement ont été réalisées, des acquisitions foncières, des restaurations de sites, initiées en particulier avec les contrats territoriaux milieux aquatiques. Elles constituent un quatrième type d'instruments que Larrue qualifie d'infrastructuraux.

Or, les usages agricoles présentent des menaces vis-à-vis de la faune remarquable présente sur le site. Notamment, le piétinement du bétail dans le lit des cours d'eau peut déranger voire détruire les espèces présentes. De plus, le piétinement des berges envoie des sédiments fins supplémentaires dans la rivière et peut entraîner des problèmes de colmatage des fonds, très néfaste pour la survie des espèces aquatiques d'intérêt. En outre, le maintien de la qualité de l'eau suppose une limitation de l'utilisation des intrants dans les activités agricoles voisines. Enfin, les zones humides font partie des milieux à préserver : de par leurs fonctions épuratrices notamment, elles sont considérées comme indispensables à la bonne qualité des cours d'eau.

Une enquête de terrain auprès d'agriculteurs

Nous avons conduit en novembre 2018, une enquête auprès de 28 agriculteurs répartis sur les 15 communes du territoire exploitant des terres en fond de vallée. Les surfaces de leurs fermes représentent 35% de la SAU totale des 15 communes. Les entretiens ont été effectués par 8 élèves-ingénieurs de cinquième année de l'Ecole Supérieure d'Agricultures d'Angers, et duraient en moyenne deux heures. Le guide d'entretien développait cinq thèmes : la présentation de l'exploitant et de son exploitation, sa perception du fond de vallée sur l'exploitation, les pratiques de gestion des terres en fond de vallée, son rapport aux politiques publiques environnementales, sa perception des dynamiques agricoles sur le territoire. Dans cette enquête, nous avons laissé le soin aux agriculteurs d'apprécier ce qui était des fonds de vallée sur leurs exploitations, en leur proposant la définition suivante : « On entend par fond de vallée la zone plane de part et d'autre du Sarthon qui est délimitée par les versants, c'est-à-dire les terres qui touchent ou sont proches du Sarthon. » Les résultats présentés ci-après proviennent de l'analyse de ces entretiens, d'abord transcrits puis analysés selon la méthode de l'analyse thématique et transversale.

Résultats

Cette première partie de nos résultats vise à comprendre la place de ces fonds de vallée dans les systèmes de production, les usages qui en sont faits (en termes d'occupation des sols et d'utilisation dans le système de production).

Une occupation prairiale dominante dans les fonds de vallée

Les 28 exploitants enquêtés exploitent au total 965 ha en fond de vallée, avec une moyenne de 34 ha par exploitation, mais avec une forte variabilité (entre 1,5 et 140 ha). Ces surfaces sont souvent significatives pour les exploitations : en moyenne, cela représente 29 % de la SAU, avec là encore une

forte variabilité (entre 4 et 100%). Pour autant, on observe une corrélation entre les surfaces en fond de vallée et la SAU des exploitations. Le premier résultat majeur est que ces fonds de vallée sont occupés par des prairies, et plus précisément par des prairies naturelles dans la très grande majorité des cas : 88% des surfaces de fond de vallée des exploitants enquêtés sont des prairies naturelles, 3% des prairies temporaires. Les autres usages de ces fonds de vallée sont des cultures (pour deux exploitants sur 28, dans un cas sur des surfaces importantes : 57 ha), et la présence de bois (10 exploitants, souvent pour des surfaces de 1 ha ou moins), ou de friches (4 exploitants, pour des surfaces pouvant aller jusqu'à 4 ha). Les cultures, bois et friches représentent de l'ordre de 10% des occupations du sol des fonds de vallées dans les exploitations des enquêtés. Ce sont les cultures qui sont les autres occupations les plus importantes avec 61 ha en tout (6% des surfaces de fonds de vallée), puis viennent les bois (32 ha, 3 % des surfaces de fonds de vallée) et enfin les friches (9 ha, moins de 1 % des surfaces des fonds de vallée).

Des structures d'exploitation différenciées, qui confèrent un rôle différent aux fonds de vallée

Les exploitations rencontrées sont principalement des exploitations d'élevage, avec un élevage bovin dominant. Ainsi, ces prairies de fond de vallée interviennent dans le système fourrager de ces exploitations. Pour autant la place des prairies de fond de vallée dans les systèmes fourragers varie selon les exploitations. L'analyse statistique des caractéristiques structurelles (SAU, part des surfaces en fond de vallée dans la SAU, surfaces en bois et friches) et systémiques (part de la SFP dans la SAU, prairies totales / SFP, type de production) permet de dégager trois types de systèmes de production.

- **Des grands GAEC de cultures et d'élevage (11 exploitants / 28).**

Ces grandes exploitations ont une surface totale de 204 ha en moyenne, dont près de 20% dans les fonds de vallée. Ce sont des GAEC le plus souvent, avec 2 ou 3 associés. Les terres sont à 85% en location, que ce soit en fond de vallée ou ailleurs. Ce sont des exploitations de culture et d'élevage. Les cultures de vente représentent 44% de la SAU. Les ateliers animaux sont souvent des bovins allaitants, parfois associés à des bovins lait. Ces exploitants ont des troupeaux significatifs : de 70 vaches laitières en moyenne pour ceux qui ont un atelier laitier, et de 70 vaches mères pour ceux qui ont un troupeau de vaches allaitantes. Les allaitants sont souvent naisseurs-engraisseurs (production de taurillons le plus souvent et parfois de bœufs). Le système fourrager est basé sur le maïs : les prairies ne représentent que 57% des surfaces fourragères de l'exploitation. Ces prairies sont principalement des prairies naturelles (qui occupent près de 80% des terres en fond de vallée de ces exploitations), et un peu de prairies temporaires, sur les terres sèches. Ce sont donc de grandes exploitations de polyculture élevage avec une logique d'intensification de la production fourragère sur les terres sèches. C'est dans cette catégorie que l'on rencontre le plus d'exploitants ayant d'autres usages des terres de fond de vallée : des cultures pour l'un, des bois et/ou des friches pour d'autres. Dans cette catégorie, 15 à 20% des terres de fond de vallée ne sont pas valorisées pour la production agricole. D'ailleurs, c'est dans cette catégorie que les enquêtés sont les plus nombreux à déclarer vouloir moins de terres de fond de vallée (5/11). Mais ces terres revêtent souvent une autre valeur aux yeux des enquêtés : beaucoup d'enquêtés déclarent avoir d'autres usages de ces terres, principalement pour la chasse et la pêche (8/11).

Dans presque tous les cas, l'exploitation a été beaucoup développée depuis l'installation de l'enquêté : reprise de terres (ces structures ont quasiment doublé de surface depuis l'installation), accroissement du cheptel, développement des cultures, de la méthanisation, etc. Ces développements se font dans certains cas au moment de l'installation, et souvent de manière progressive dans le temps. Les collectifs de travail

ont plutôt eu tendance à se développer, mais là, chaque histoire est singulière, et globalement, on a une augmentation de la productivité du travail (dont un des indicateurs est l'accroissement de 25ha de la surface /travailleur depuis l'installation). Parmi les terres reprises, les fonds de vallée, bien qu'ils ne soient pas particulièrement convoités, sont de fait intégrés dans le système pour le pâturage et la récolte du foin.

- **Des petites exploitations d'élevage allaitant herbagères (5/28)**

Ces exploitations font en moyenne 32 ha de SAU¹. De l'ordre d'un tiers des terres sont en fond de vallée (jusqu'à 100% pour deux d'entre eux). Ce sont le plus souvent des exploitants individuels, parfois pluriactifs (2/5). Ces terres sont souvent en faire-valoir direct (67% en propriété). Ce sont des élevages spécialisés en bovins allaitants (naisseur ou engraisseur) ou en ovins. Les troupeaux sont plutôt modestes (23 bœufs, 50 vaches mères, ou 200 brebis). Toutes les terres sont en prairies, 88% en prairies naturelles, le reste en prairies temporaires. Le système fourrager est donc exclusivement basé sur l'herbe, et les fonds de vallée ont un rôle crucial dans ces systèmes. D'ailleurs, 4 des 5 éleveurs de cette catégorie ne souhaiteraient pas avoir moins de terres en fond de vallée. Nous avons classé dans cette catégorie un exploitant atypique : il exploite 1,5 ha en fond de vallée, tout en herbe. Il souhaite prochainement y développer une activité de maraîchage, il a par ailleurs une activité piscicole. Les trajectoires de ces exploitations se caractérisent par un faible développement des structures (+8ha en moyenne depuis l'installation). Il s'agit d'une logique assumée de travailler sur des structures de production stables et modestes, pour limiter l'endettement, contenir le travail pour une personne, extensifier la production. Pour l'un d'entre eux, il s'agit aussi de développer des activités de transformation et vente qui prennent le pas sur les seules activités de production. Pour ces enquêtés dont les exploitations sont fondées dans les fonds de vallée (54% de la surface), le contexte naturel ou institutionnel est parfois cité comme une dimension influant sur la trajectoire : dans le choix du site d'exploitation (2/5) ou les contraintes au développement (1/5).

- **Des exploitations moyennes d'élevages spécialisés allaitants ou laitiers (12/28)**

Ces exploitations présentent une SAU moyenne de 116 ha, un quart des terres sont en fonds de vallée. Ce sont des exploitations individuelles, ou tenues par un couple. Environ un tiers des terres sont en propriété, et ce taux est un peu plus élevé dans les fonds de vallée. Ce sont des exploitations d'élevage spécialisées en bovins, lait ou viande. Les troupeaux sont de taille moyenne : pour les 7 éleveurs qui ont un troupeau laitier, il compte en moyenne 69 vaches laitières ; 8 éleveurs ont un troupeau de vaches allaitantes, avec en moyenne 61 mères. Ils sont souvent seulement naisseurs, mais deux éleveurs engraisent des bœufs de manière significative (de l'ordre de 50 bœufs présents), un éleveur a des bâtiments de volailles. L'essentiel de la SAU est consacré à la production de fourrages (87%). Les surfaces fourragères sont occupées à 90% par des prairies, (60% de prairies naturelles, 30% de prairies temporaires) et un peu de maïs. Pour ces éleveurs spécialisés, les fonds de vallée ont un rôle important dans l'alimentation des animaux, mais leur système fourrager ne repose pas uniquement sur des prairies naturelles, il est complété par des cultures fourragères d'herbe (prairie temporaire) et de maïs.

Ces exploitants développent leurs structures au cours de leur carrière, mais de manière plus modeste que les grands GAEC voisins. Plus que d'autres, ils sont amenés à reprendre des terres en fond de vallée. Pour beaucoup, cet agrandissement des structures s'accompagne d'un accroissement parallèle du cheptel. Pour

1 39 ha si l'on exclut un pisciculteur faisant partie de ce type.

la moitié des enquêtés de ce groupe, ces agrandissements accompagnent aussi une trajectoire nette d'extensification des modes de production, avec pour l'un le passage du lait à la viande qui s'accompagne de l'arrêt du maïs au profit de l'herbe, pour d'autres d'une conversion au bio.

Enfin, plusieurs de ces éleveurs citent le contexte institutionnel (aides) comme un facteur facilitant la conversion à la bio et plus généralement le maintien des activités.

Plus généralement, nous avons cherché à identifier si les évolutions du contexte institutionnel et économique avaient généré des changements dans les trajectoires de ces exploitations, autrement dit, si les changements du contexte imprimaient de manière fréquente les mêmes évolutions de système ou de structures aux mêmes périodes. Si, bien sûr, un certain nombre de choix (changements d'ateliers, conversion bio) ont été des réponses à des évolutions importantes du contexte, nous remarquons que la mise en place des différents dispositifs agri-environnementaux ne semble pas avoir généré des changements structurels ou systémiques de manière visible à des temps donnés à l'échelle du territoire.

Des pratiques de gestion stables dans le temps

- **Des modalités de récolte de l'herbe homogènes...**

Les fonds de vallée sont majoritairement destinés au pâturage et à la fauche pour le foin (tab.1) : en effet, 93% des enquêtés font pâturer leurs animaux et 75% font du foin sur leurs parcelles en fonds de vallée. Ces pratiques ne sont pas différenciées selon les systèmes de production.

En revanche, les animaux présents en fond de vallée diffèrent selon les productions présentes sur l'exploitation. Dans le cas du système bovins allaitants, on constate que l'ensemble des éleveurs fait pâturer l'ensemble des types d'animaux (vaches, génisses ou bœufs) sur les parcelles présentes en fond de vallée. Dans le cas du système bovins lait spécialisé, tous types d'animaux pâturant sont présents en fond de vallée également. Un tiers des enquêtés élèvent des bœufs, ce qui est une proportion élevée. Ces animaux, aujourd'hui peu valorisés, demandent peu de travail ou de surveillance et sont usuellement élevés sur des terres difficiles d'accès, ici, les fonds de vallée. La stratégie de pâturage n'est pas la même pour les systèmes bovins mixtes où, de préférence, ce sont les animaux du troupeau allaitant ou uniquement des génisses laitières qui pâturent en fond de vallée. Cela peut s'expliquer par des contraintes propres au système laitier : traite, éloignement par rapport à la stabulation etc.

Mode de valorisation de l'herbe	Ensilage	Foin	Enrubannage	Pâturage dont pâturage uniquement
Effectifs répondants	2	21	7	26 7
% répondants	7%	75%	25%	93% 25%

Tableau 1 : Modes de valorisation de l'herbe en fond de vallée (Enquête ESA, n= 28)

- **... Et des modalités de gestion des fonds de vallée peu spécifiques**

Les fonds de vallée sont principalement utilisés en prairies naturelles. Les pratiques de gestion y sont relativement limitées de ce fait. Elles portent sur la fertilisation et la gestion des adventices, sur la

gestion du pâturage et la récolte de l'herbe, elles portent également sur les pratiques d'élevage spécifiques (parasitisme, abreuvement) et enfin sur l'entretien des abords des parcelles (haies, clôtures, fossés, mares). Nous avons cherché à saisir ces modes de gestion en les comparant aux modes de gestion des prairies hors fond de vallée.

Un tiers des enquêtés déclare avoir les mêmes pratiques qu'ailleurs sur les fonds de vallée. Le plus souvent, ceux qui déclarent gérer différemment ces terres ont une réponse nuancée : « *C'est un peu l'abreuvement qui est différent* », « *C'est à moitié les mêmes [pratiques] parce que mis à part les parcelles de joncs qui sont fauchées systématiquement en fin de saison, le reste est entretenu de la même façon* » « *L'entretien est le même partout, faut passer partout, les haies c'est les mêmes partout. Il n'y a que les clôtures un peu plus qu'on passe de temps, autrement non* » « *Oui c'est un peu différent, en fond de vallée on ne peut pas aller faucher les refus quand on veut, donc c'est vrai qu'on n'y va pas très souvent.* » « *Hors fond de vallée c'est plus pâturé mais c'est tout. On met aussi plus de fumier, mais je ne sais pas trop ce que ça change sur la quantité d'herbe.* »

Les différences de pratiques citées portent d'abord sur l'amendement (pas ou moins d'engrais) et la gestion des adventices (broyage des joncs, des chardons, absence de phytos) (cités par un tiers des enquêtés). Elles portent ensuite sur une adaptation du travail (citée par un cinquième des enquêtés) : l'entrée dans les parcelles se fait quand les sols sont portants, en fin d'été ; certains agriculteurs y font plus de travail « à la main » ; les parcelles étant plus petites, certaines opérations (comme la gestion des haies) peuvent être plus longues. La gestion des abords des parcelles est citée par 5 enquêtés : l'entretien des haies, des clôtures est plus complexe du fait des configurations des parcelles, du fait qu'elles sont inondées chaque année « *C'est beaucoup plus compliqué d'entretenir les bords de ruisseaux que les bords de haies dans un champ de plaine. Les bords de ruisseaux vont se mêler aux arbres d'eaux, les ronces, pour slalomer entre tout ça, c'est compliqué.* ». Enfin, quelques enquêtés (5) évoquent des pratiques de fauche ou de pâturage différentes ou une gestion de l'abreuvement simplifiée par la présence du cours d'eau.

On observe donc globalement des pratiques peu différenciées entre producteurs, et peu différentes de ce qu'ils font hors fonds de vallée. Quand ils diffèrent, les modes de gestion sont plus extensifs sur le plan agronomique que ce qui se pratique sur les prairies hors fonds de vallée, et supposent une organisation du travail différente. Si certains jugent le travail plus complexe sur ces terres, la plupart des enquêtés (58%) estiment y consacrer autant de temps que sur d'autres parcelles de prairie.

La perception des fonds de vallée par les agriculteurs enquêtés

Nous avons proposé aux enquêtés d'évaluer les terres de fonds de vallée en répondant aux questions ouvertes suivantes : « Selon vous, quels sont les avantages des terres en fonds de vallée ? » et « Selon vous, quelles sont les contraintes des terres en fonds de vallée ? ». Les fonds de vallées sont spontanément évalués par les enquêtés à partir de différentes dimensions (agronomiques et zootechniques, de travail, écologiques, économique, infrastructurelles, institutionnelles).

La principale dimension de jugement des terres de fonds de vallée est agronomique. 27 des 28 enquêtés énoncent un jugement sur ce plan. 24 considèrent que ces terres présentent des avantages notables. En particulier la pousse de l'herbe, la fraîcheur durant l'été et les années sèches (ce qui est le cas de l'année d'enquête, cité par les deux tiers des enquêtés), la qualité des terres (cité par un tiers des enquêtés). Enfin ces terres apparaissent complémentaires des terres séchantes. Pour autant,

22 enquêtés jugent que les terres de fond de vallée présentent des difficultés de gestion zootechniques et agronomiques : cela concerne le surcroît de parasitisme et la faible portance (cités par les trois quarts des enquêtés), ou le fait qu'elles sont moins productives. La plupart des enquêtés (19) ont un jugement très nuancé et citent à la fois des avantages et des difficultés d'ordre agronomique ou zootechnique.

La deuxième dimension d'évaluation des parcelles de fonds de vallée est liée aux dispositifs publics agroenvironnementaux. La moitié des enquêtés cite spontanément cette dimension. Un tiers des enquêtés jugent ces terres avantageuses du fait qu'elles permettent d'accéder à des aides ou peuvent bénéficier d'aménagements gratuits (abreuvoirs installés par le PNR) ; en revanche 40 % des enquêtés déplorent de leur côté les contraintes liées aux cahiers des charges et aux contrôles des politiques publiques agri-environnementales. Parmi ces 16 enquêtés attentifs à la dimension institutionnelle, 6 énoncent à la fois un avantage et un inconvénient sur cette dimension.

La troisième dimension citée spontanément est infrastructurelle : ces parcelles de fonds de vallée donnent un accès à l'eau, une disponibilité qualitative et quantitative appréciée. La moitié des enquêtés abordent cette dimension.

Un tiers des agriculteurs souligne également les difficultés de travail associées à ces parcelles. Un quart aborde les dimensions économiques : la moitié d'entre eux jugeant ces parcelles intéressantes dans la mesure où le coût du fermage est faible, l'autre moitié déplore des coûts d'entretien élevés. Enfin, seuls 5 répondants abordent les fonds de vallée du point de vue environnemental spontanément, en soulignant l'intérêt de ces espaces sur le plan écologique et paysager.

Les jugements sont donc à la fois assez partagés et très souvent nuancés sur ces fonds de vallée. Ils sont généralement peu liés aux caractéristiques des systèmes d'exploitation et aux formes d'utilisation des fonds de vallée. Notons cependant que les enquêtés à la tête de « Moyennes exploitations d'élevage spécialisé allaitant ou laitier » sont plus sensibles que les autres au fait que le coût du fermage est faible sur ces terres, et aux difficultés de travail associées.

Les agriculteurs dans les dispositifs publics agri-environnementaux

Parmi les mesures ou institutions qui relèvent des dispositifs publics agri-environnementaux, les enquêtés connaissent quasiment tous la directive nitrates, les MAE, le dispositif Natura 2000 et le PNR. Ils renvoient à des actions ou interactions effectives, concrètes avec les producteurs qui participent de leur bonne notoriété. En revanche, les ZNIEFF (qui couvrent pourtant tout le territoire) ou l'arrêté de protection de biotope sont moins fréquemment cités ou connus. Les MAE sont l'outil phare des politiques publiques environnementales pour les agriculteurs : plus des trois quarts des enquêtés (22/28) souscrivent actuellement ou ont déjà souscrit une MAE. La mobilisation de l'instrument MAE diffère selon les types d'exploitations : les petits élevages herbagers sont distants de ces dispositifs : le plus souvent, ils n'ont jamais souscrit de MAE et ne comptent pas le faire. Les exploitations moyennes spécialisées en élevage ont pour la plupart souscrit des MAE depuis longtemps, c'est parmi eux que l'on retrouve le plus d'enquêtés souhaitant poursuivre leur engagement. Enfin, parmi les grands GAEC de cultures et d'élevage, la plupart ont souscrit une MAE au cours de leur carrière, mais ne comptent pas réitérer cette expérience.

Pour autant, ce dispositif est aujourd'hui largement remis en cause, critiqué, et moins d'un quart des enquêtés (6/28) souhaiterait renouveler son engagement à l'avenir. Les critiques portent d'abord sur la complexité des dispositifs : ils changent, il y a trop d'interlocuteurs, des mesures se superposent, sont parfois contradictoires, différentes selon les parcelles, les régions, cela manque de clarté (12/28). En

outre, un quart des agriculteurs déplore un manque d'information sur ces dispositifs. De fait, La régionalisation des MAEC en 2014 a créé des différences entre la Normandie et les Pays de la Loire, ce qui constitue un facteur de complexification à la fois pour les agriculteurs et pour la structure animatrice qu'est le Parc. Un autre reproche majeur porte sur le caractère administratif (9/28) : il y a à la fois trop de papiers à faire, de demandes d'autorisation, une pression des contrôles, une main-mise d'acteurs administratifs sur le dispositif qui génère un sentiment de perte d'autonomie, d'incapacité à agir selon ses convictions de ce qu'il est souhaitable de faire pour concilier préservation des espaces et production. Cette pression bureaucratique qui pèse sur les exploitants est d'ailleurs un motif pour ne pas entrer dans les différents dispositifs de soutien agricoles ou environnementaux. Enfin, la troisième critique fondamentale porte sur la place des agriculteurs dans le dispositif. Près de la moitié des enquêtés (13/28) considère que les agriculteurs ne sont pas assez consultés dans l'élaboration des règles et mesures, que leurs avis, quand ils contribuent à des réunions locales, ne sont pas pris en compte. Ils déplorent que les intervenants (techniciens du parc en particulier) soient souvent trop distants du milieu agricole, qu'ils n'en connaissent ni les usages, ni les contraintes. Ils vivent les dispositifs agri-environnementaux locaux comme un processus d'imposition de règles exogènes, qui négligent les savoirs des agriculteurs du territoire, alors même que dans leur majorité, ces agriculteurs considèrent que la valeur écologique des fonds de vallée est issue des formes historiques d'entretien conduites par les éleveurs. Sur ces trois critiques majeures, les exploitants soulignent souvent une dégradation des dispositifs agri-environnementaux, qui explique un large mouvement de désengagement des MAE. Ces critiques sont très partagées et ne se différencient pas selon les types d'exploitations.

Pourtant, pour 19 des 28 enquêtés, sur le fond, les politiques publiques agri-environnementales qui s'appliquent sur le territoire sont justifiées, un enquêté les considère même insuffisantes. 7 enquêtés les considèrent globalement justifiées, mais sont critiques sur l'une ou l'autre des mesures promues, les trouvant excessives. Seul un enquêté considère ces politiques injustifiées. L'engagement de la puissance publique pour soutenir la préservation de l'environnement dans le territoire du Sarthon est donc très largement considéré comme souhaitable au sein de cette population d'agriculteurs. Ainsi, près de la moitié (12/28) expliquent d'ailleurs qu'historiquement, c'est l'élevage sur ces territoires qui a permis le maintien de la vallée du Sarthon dans un état écologique jugé remarquable. Ils se considèrent donc comme les premiers garants de cet environnement de qualité. Par ailleurs, un quart des enquêtés (7/28) juge que les positions des acteurs environnementalistes sont parfois excessives, et que l'on devrait mieux prendre en compte les enjeux de production dans la gestion de ces territoires. Ces enquêtés sont plus nombreux parmi la catégorie des grands GAEC de culture et d'élevage.

Discussion et conclusion

Trois résultats saillants ressortent de cette plongée dans l'agriculture du Sarthon et des Alpes Mancelles.

Un maintien des pratiques prairiales extensives dans les fonds de vallée

D'abord, nous confirmons ce que les statistiques agricoles suggéraient : ce territoire est marqué par une stabilité des usages (prairiaux) et des pratiques de gestion des fonds de vallée pour les exploitants enquêtés. Cela traduit le fait que les caractéristiques naturelles de ces espaces en font des éléments utiles voire importants dans les systèmes de production locaux. En outre, les exploitants s'inscrivent dans des dynamiques d'écologisation différenciées, mais bien présentes. Les grands GAEC

différencient leurs usages des espaces, préservant un usage très extensif des fonds de vallée tout en développant la production sur les terres sèches ; les petits élevages herbagers imaginent des recompositions d'activités (pluriactivité, diversification) autour d'exploitations très fortement incluses dans les fonds de vallée ; quand enfin, un troisième type d'exploitants (exploitations moyennes spécialisées d'élevage) poursuit une logique d'extensification globale du système d'élevage en valorisant au mieux les fonds de vallée dans leur système de production.

Des agriculteurs qui se sentent garants de la qualité environnementale du territoire

Le maintien de l'utilisation prairiale extensive des fonds de vallée, et les processus d'écologisation suscités ont pour partie été soutenus par les instruments incitatifs des politiques publiques environnementales que sont les MAE. Ces évolutions traduisent aussi la forte inscription de l'enjeu de combiner production agricole et gestion écologique des terres dans la culture professionnelle locale. Le développement fort de dispositifs agri-environnementaux sur le territoire semble ainsi avoir conforté ou promu cette culture professionnelle écologisée. Ainsi la fonction persuasive ou de légitimation des modèles écologisés des politiques publiques semble opérante dans le Sarthon (Larrue 2000 ; Ansaloni and Fouilleux 2006 ; Lebihan 2018). Ce contexte institutionnel semble être parvenu à enrôler les agriculteurs autour de l'enjeu de sauvegarde des qualités environnementales du territoire (Callon, 1986). Dans un contexte où la qualité écologique du territoire est reconnue et préservée, et où les pratiques et usages agricoles des fonds de vallée sont globalement stables, les enquêtés considèrent pour la plupart que les éleveurs sont les garants de la qualité environnementale du site, le principal risque identifié étant celui de l'enfrichement ou du délaissement de ces terres par les agriculteurs. A ce titre, les enquêtés considèrent pour la plupart devoir tenir un rôle significatif dans l'élaboration des instruments de gestion du territoire.

Des agriculteurs critiques quant à la gouvernance des politiques publiques environnementales

Les agriculteurs enquêtés jugent le soutien public à l'élevage et aux pratiques extensives dans les fonds justifié. Les instruments infrastructurels (aménagement des accès à l'eau), incitatifs (MAE) sont globalement appréciés sur le fond. Cependant, nos interlocuteurs sont très critiques quant à la gouvernance du dispositif. Ces critiques portent sur la bureaucratisation du dispositif, qui se traduit par un travail administratif accru (demandes d'autorisations), par des contraintes dans la conduite des projets (délais de réponse), par des intermédiations jugées illégitimes ou inefficaces (des interlocuteurs des institutions de gestion qui méconnaissent l'agriculture). Elles portent sur l'installation d'un rapport de défiance qui se traduit par des contrôles des pratiques jugés trop fréquents. Cela confère à l'engagement dans les dispositifs un caractère risqué (retards de paiement, risque de pénalité). Enfin, les enquêtés regrettent 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, et notamment ceux qui contribuent à ces espaces de dialogue, en sortent déçus. Ils n'y tiennent pas le rôle qu'ils considèrent souhaitable et légitime en tant qu'acteurs majeurs (de leur point de vue au moins) du maintien du bon état écologique du territoire. Cette tension dans le processus d'ajustement des rôles et pouvoirs des acteurs locaux dans les scènes de débat environnementales territorialisés s'observent dans d'autres contextes (Thareau et al., 2016) qui montrent là aussi une véritable résistance au déploiement de postures corporatistes locales. Elles amènent à nuancer l'analyse de Lascoumes qui

suggère une déviation de l'enjeu politique par l'intervention opérante de corporations, notamment agricoles : « *Le contenu d'une politique publique est autant conditionné par son exécution que par la décision* ». Cette déviation serait d'autant plus affirmée dans le domaine des politiques environnementales, « *que la diversité des intérêts à prendre en compte est forte et que des intérêts très structurés (industrie, agriculture) se confrontent à des intérêts diffus (environnementaux, scientifiques)* » (Lascoumes, 2012). Ici, les agriculteurs expriment le sentiment contraire. Une forte subordination de leur groupe à une pensée technique portée par des intérêts écologistes et par l'intermédiation de dispositifs administratifs ou scientifiques (cartographie / zonages) les éloigne de la décision technique.

Toutefois, si les agriculteurs critiquent la gouvernance des politiques publiques environnementales, le fait que ces dispositifs les soumettent à un rapport bureaucratique et de subordination d'avec les autres partie-prenantes, sur ce territoire, les principaux instruments critiqués sont incitatifs. Les enquêtés gardent donc une forme de liberté essentielle qui consiste à se désengager de ces dispositifs. C'est ce qui semble à l'œuvre localement. L'enquête s'étant déroulée dans un contexte singulier de retards importants de paiement des MAE, les enquêtés ont probablement été particulièrement sévères sur les politiques publiques environnementales. Leurs projections sont donc à prendre avec précaution. Pour autant, il nous semble que deux processus sont à l'œuvre qui méritent d'être soulignés. Le premier est un processus de désengagement des agriculteurs des dispositifs agri-environnementaux. La quasi-totalité des enquêtés déclare ne pas vouloir renouveler leurs engagements. Ce faisant, la capacité des acteurs locaux et des politiques publiques à orienter la gestion du foncier agricole dans les fonds de vallée serait fortement réduite à l'avenir.

Le second processus renvoie à une rupture générationnelle possible. Parmi nos enquêtés, 6 se sont installés depuis 2008, c'est-à-dire alors que les dispositifs agri-environnementaux étaient déjà bien installés sur le territoire. Ces nouveaux agriculteurs démontrent une distance plus forte que leurs prédécesseurs vis-à-vis des politiques publiques environnementales. Concernant les MAE, la moitié de ces nouveaux agriculteurs a fait le choix de ne jamais s'engager dans ces dispositifs, et deux sont dans un processus de désengagement. Ces nouveaux installés présentent des types de systèmes de production très contrastés : ils s'installent soit dans des grands GAEC de culture et d'élevage, soit dans des petits élevages herbagers. L'importance de l'installation dans des systèmes écologisés de petits élevages herbagers, et dans des parcours mettant à distance les dispositifs institutionnels a déjà été observé dans des territoires de marais (Thareau et al., 2020). Le fait que beaucoup de jeunes agriculteurs privilégient aujourd'hui des systèmes d'association dans de grandes exploitations de culture et d'élevage dans ces territoires est plus surprenant. Candau et al., par exemple, avaient montré dans le marais charentais que ce type de modèle professionnel déclinait depuis les années 1990 (Candau and Ruault, 2005). Cette résurgence de systèmes culture-élevage dans le Sarthon a été confortée par les échanges locaux organisés dans les ateliers prospectifs du programme Farmaine. Cela fait craindre aux agriculteurs en place un développement de l'enfrichement, provoqué par le délaissement des terres de fonds de vallée, par manque de temps et d'utilité dans ces systèmes de production. Ce processus est tout à fait plausible, même s'il faut souligner que pour un certain nombre d'enquêtés, c'est en milieu de carrière, quand ils ont eu plus de temps ou l'accès à du matériel plus performant, que les agriculteurs ont « ré-investi » ces terres de fonds de vallée. Il est possible que l'effet générationnel se double ici d'un effet d'âge qui ferait augurer d'un maintien dans le temps d'un certain équilibre entre des pratiques de gestion très extensives (délaissement), et d'autres de maintien en bon état productif. Pour autant, les travaux conduits par Annie Sigwalt dans

les vallées humides de la Loire montrent également que la transmission des exploitations dans ces territoires spécifiques pose des enjeux plus forts qu'ailleurs de transmission des savoirs, et constituent un risque de rupture dans les pratiques de valorisation de l'espace (Sigwalt, 2018).

Bibliographie

Ansaloni, Matthieu and Eve Fouilleux. 2006. "Changement De Pratiques Agricoles : Facteurs Et Modalités D'hybridation Technique Des Exploitations Laitières Bretonnes." *Economie rurale*, (292), 3-17.

Beaufils, Benjamin. 2013. "Vallée Du Sarthon Et De Ses Affluents, Document D'objectifs Du Site Natura 2000," PNR Normandie-Maine, 154.

Callon, Michel. 1986. "Eléments Pour Une Sociologie De La Traduction. La Domestication Des Coquilles Saint-Jacques Et Des Marins Pêcheurs Dans La Baie De Saint-Brieuc." *L'Année sociologique*, (36), 169-208.

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'Etat 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.

Lascoumes P. (2012) *Action publique et environnement*, Paris, Presses universitaires de France, 127 p.

Lebihan, Gwenaëlle. 2018. "Impacts Des Politiques Publiques D'environnement Sur Les Pratiques Et Le Foncier Agricole. Etude Des Fonds De Vallée Du Bassin De La Maine " Angers: Agrocampus, 60.

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*.

Thareau B., Couvreur S., Manoli C., Pithon-Rivallain J., Pain G. and Di Bianco S. (2016) Competing socio-technical transition pathways towards implementation of conservation policy aimed at enhancing hedgerow and grassland networks. In Wilcox, A. and Mills, K. (eds.), 12th European IFSA Symposium, Harper Adams University, Vol. 1, pp. 750-761.

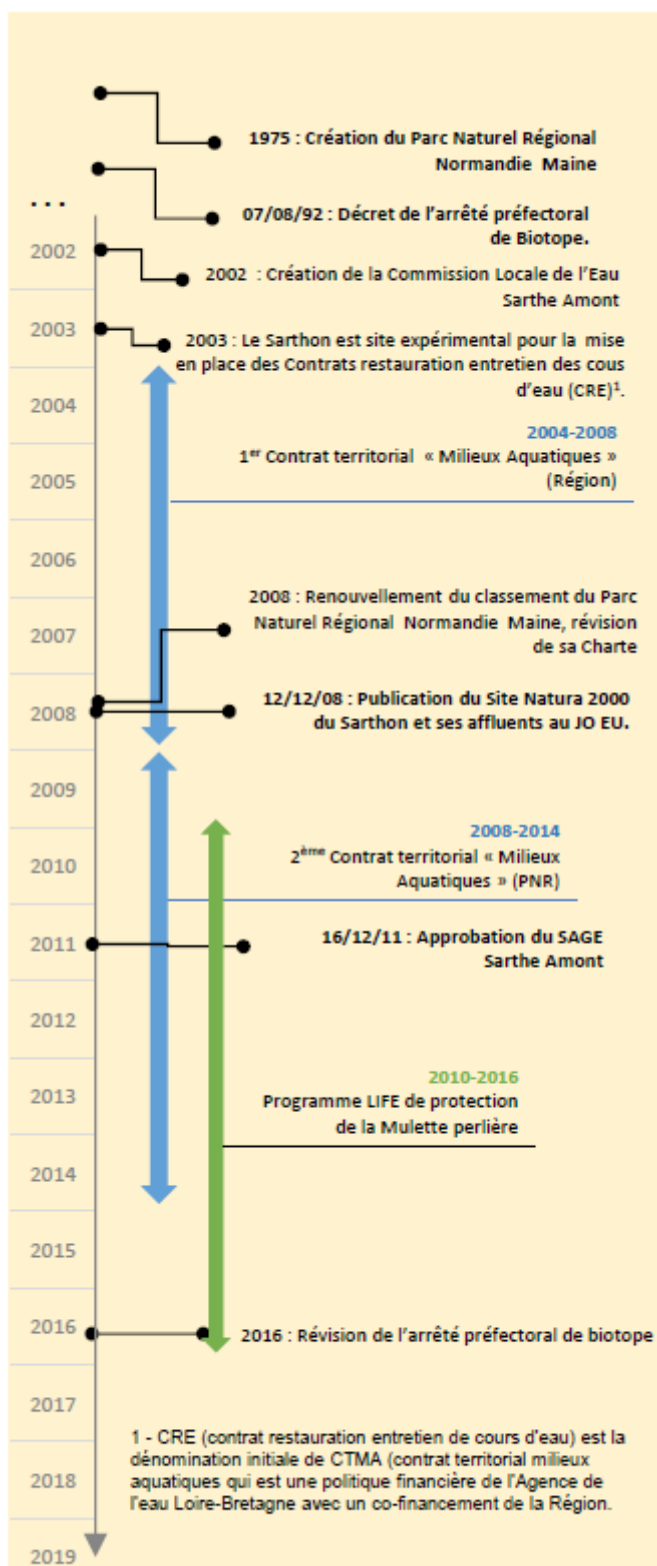


Figure 1 : Dispositifs de l'action publique environnementale sur le territoire