



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

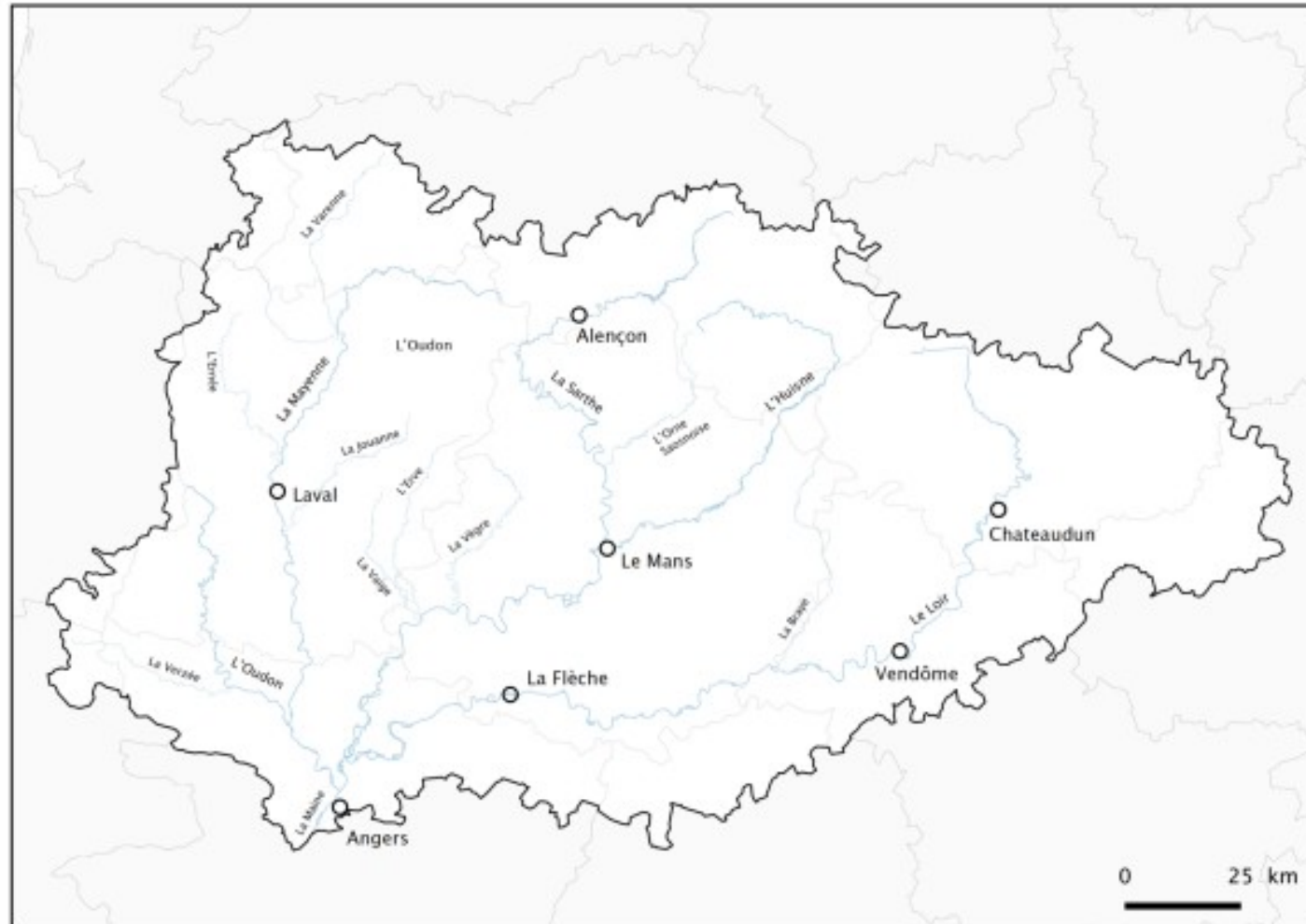
Thareau Bertille, Ben Arfa Nejla, Sigwalt Annie, Petit Timothée
Projet PS DR GO FARM AINE

JRSS, 7-8 Avril 2021

Contexte et enjeux

- Diminution des prairies, de manière différenciée selon les territoires (Couvreur *et al*, 2016).
- Or le maintien des prairies, est considéré comme un enjeu important pour la préservation de l'environnement (biodiversité, eau, paysage, climat).
- Des instruments d'action publique environnementaux, comme les ICHN, contribuent à maintenir les prairies.
- Dans ce contexte, on assiste à un développement et une diversification des instruments d'action publique visant à préserver l'environnement en encadrant les pratiques et usages du sol agricoles (Larrue, 2000).
- Certains territoires, comme les fonds de vallée, font l'objet d'un investissement public plus soutenu (Debray 2017).

Illustrations de ce contexte sur le bassin de la Maine



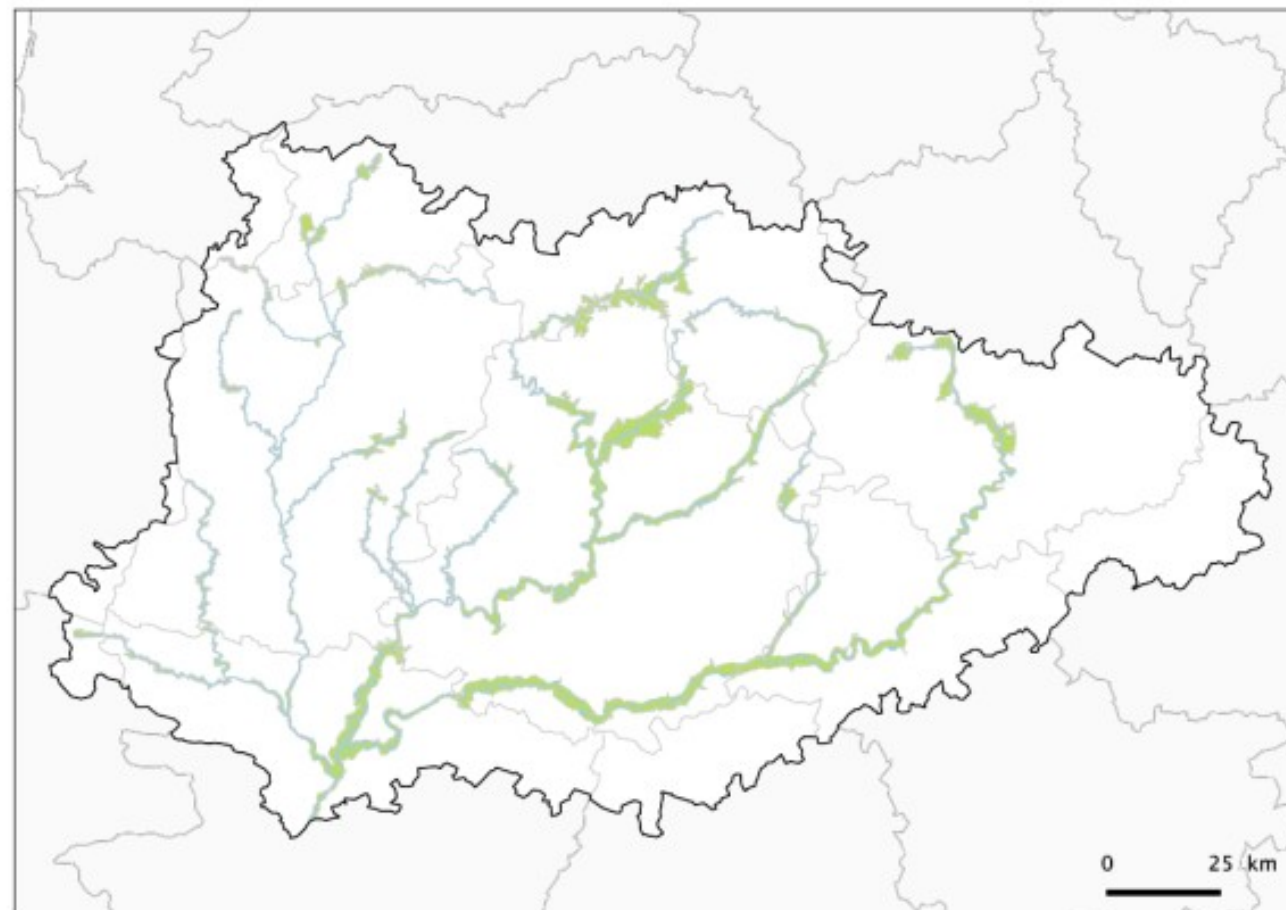
Carte 1 : Le périmètre du bassin versant de la Maine

Les fonds de Vallée du bassin de la Maine : des paysages variés où les prairies dominent

Libellé Corine Land Cover	Fd de vallée du BM	Bassin de la Maine
Prairies	47 %	27 %
Terres arables	30%	49%
Forêts	4%	12%
Zones urbanisées	6%	3%
Végétation arbustive en mutation	0,5%	0,2%

Occupation du sol, source Corine Land Cover 2012

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



Carte 3 : Les fonds de vallées du bassin versant de la Maine



4 dynamiques paysagères et agricoles dominantes dans les fonds de vallée

- Fermeture des paysages des fonds de vallée humide
- Mitage des terres agricoles
- Débocagement au profit des terres labourables (agrandissement des parcelles, arasement des haies)
- Diminution des prairies, et en particulier des Prairies Naturelles (moins marquée que sur le BM)

	Évolution 90-2012 Fonds de Vallée du BM	Evolution 90-2012 Bassin de la Maine
Forêts et milieux semi-naturels	+5%	+1%
<i>dont Végétation arbustive en mutation</i>	+229%	-11%
Espaces artificialisés	+13%	+25%
Terres arables	-5,2%	+0,5%
Prairies	-3%	-8%

Investissement public soutenu sur les fonds de vallées

Zonages de protection réglementaire

- Arrêté préfectoral de protection de biotope
- Réserve naturelle régionale

Sites du réseau Natura 2000

- Site d'intérêt communautaire
- Zone de protection spéciale

Zonages d'inventaire

- ZNIEFF de type 1
- ZNIEFF de type 2
- ZICO

Autres sites protégés

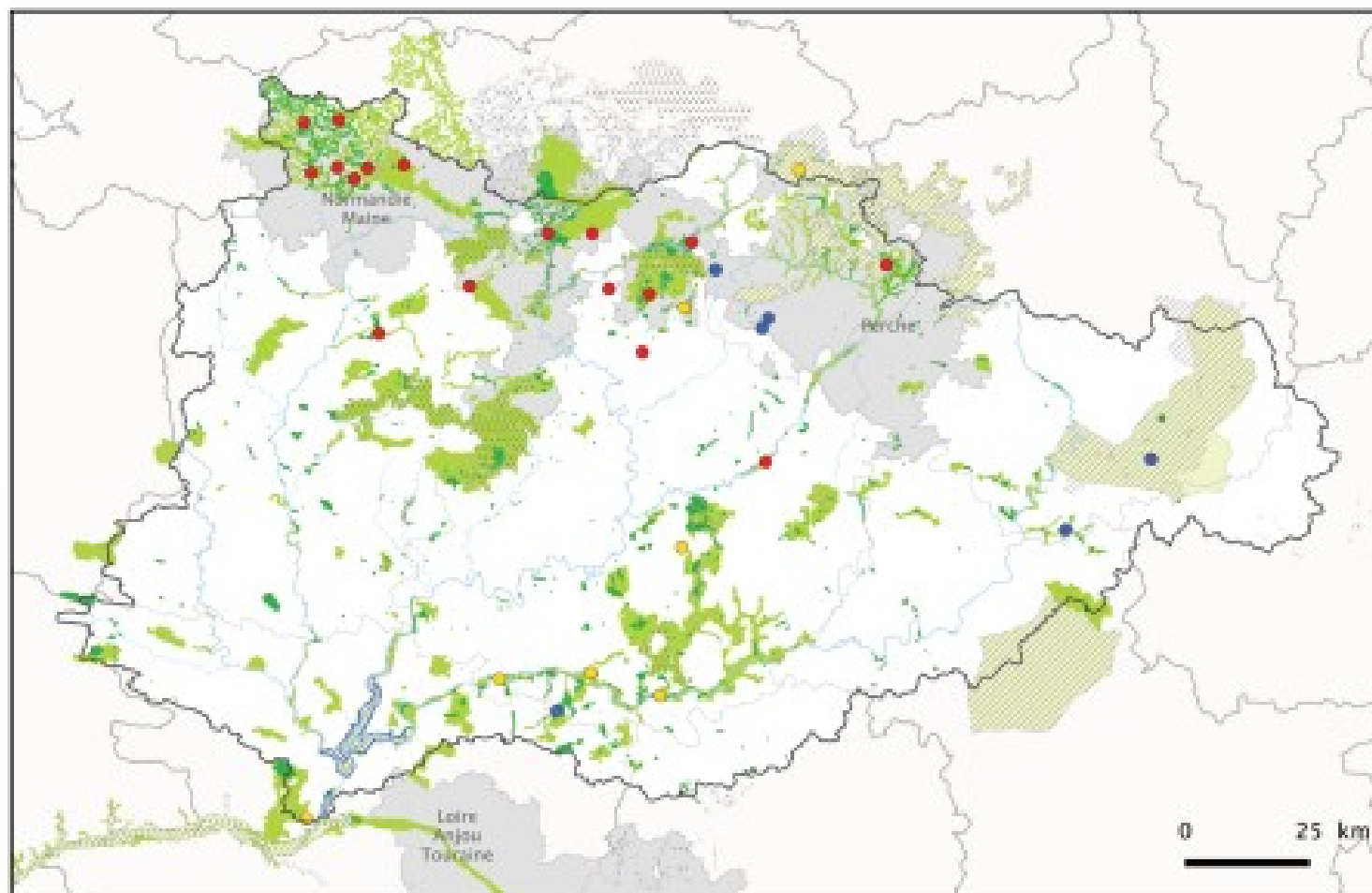
- Site du Conservatoire d'espaces naturels
- Zone humide Ramsar

Autres zonages

- Parc naturel régional

Source : MNHN-INPN, 2016.

Zonages de protection et d'inventaire du patrimoine naturel



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

La littérature pointe une mise en œuvre complexe des PPE

- La multiplication de ces instruments d'action publique participe au développement d'une gestion publique territoriale complexe (Duran & Thoenig 1996; Epstein 2005; Gassiat & Zahm 2013).
 - Institutionnalisation de la négociation « [la négociation] se structure autour d'un problème d'action publique qui identifie des groupes, instances, milieux, privés et publics, porteurs d'intérêts liés au problème et dont la position les rend acteurs réels ou potentiels de sa résolution. »
 - Les agriculteurs, partie-prenantes de certains dispositifs
- Entrée en minorité des agriculteurs et recompositions des formes d'organisation collectives (Hervieu & Purseigle 2013; Le Guen 2008; Thareau 2011)

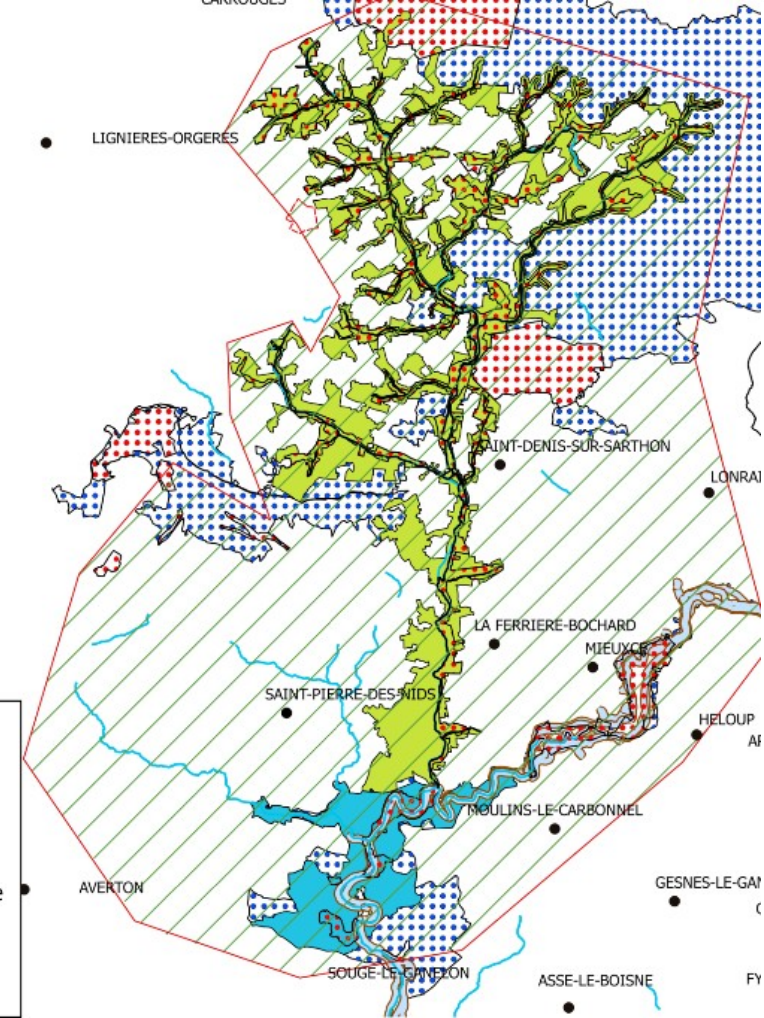
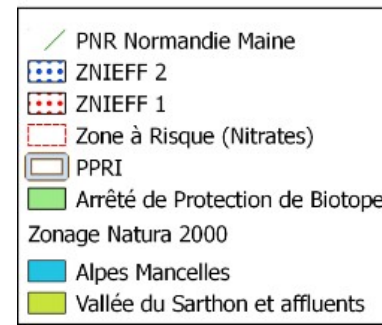
Question de recherche

- Le projet FARMaîne part du constat que les espaces de fonds de vallées sont de plus en plus fortement et concrètement impactés et transformés par les politiques publiques d'environnement (PPE), que ce soit en milieu rural ou péri-urbain. Son objectif est de **questionner les effets de ces politiques sur les systèmes et le foncier agricoles dans les espaces de fonds de vallées.**
- **Comment les agriculteurs se saisissent-ils des dispositifs d'action publique environnementale territorialisés ?**
 - 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 ?

Terrain et méthodes

- Une enquête centrée sur le Sarthon et les Alpes Mancelles
 - Qualité écologique reconnue (biodiversité-espèces aquatiques ; qualité de l'eau et milieux aquatiques)
 - Émergence d'instruments PPE en 1992, puis densification de 2008 à 2016
 - Des instruments PPE superposés et diversifiés :
 - coercitifs, persuasifs, infrastructurels, incitatifs
 - Procéduraux, par projet, réglementaires
 - Les MAE (et en particulier prairie) instrument majeur d'action auprès des agriculteurs

0 1 2 3 4 5 km

Chiffres clés de l'agriculture sur le Sarthon et les Alpes Mancelles

21 426 ha de SAU en 2010










439 exploitations de 48 ha en moyenne

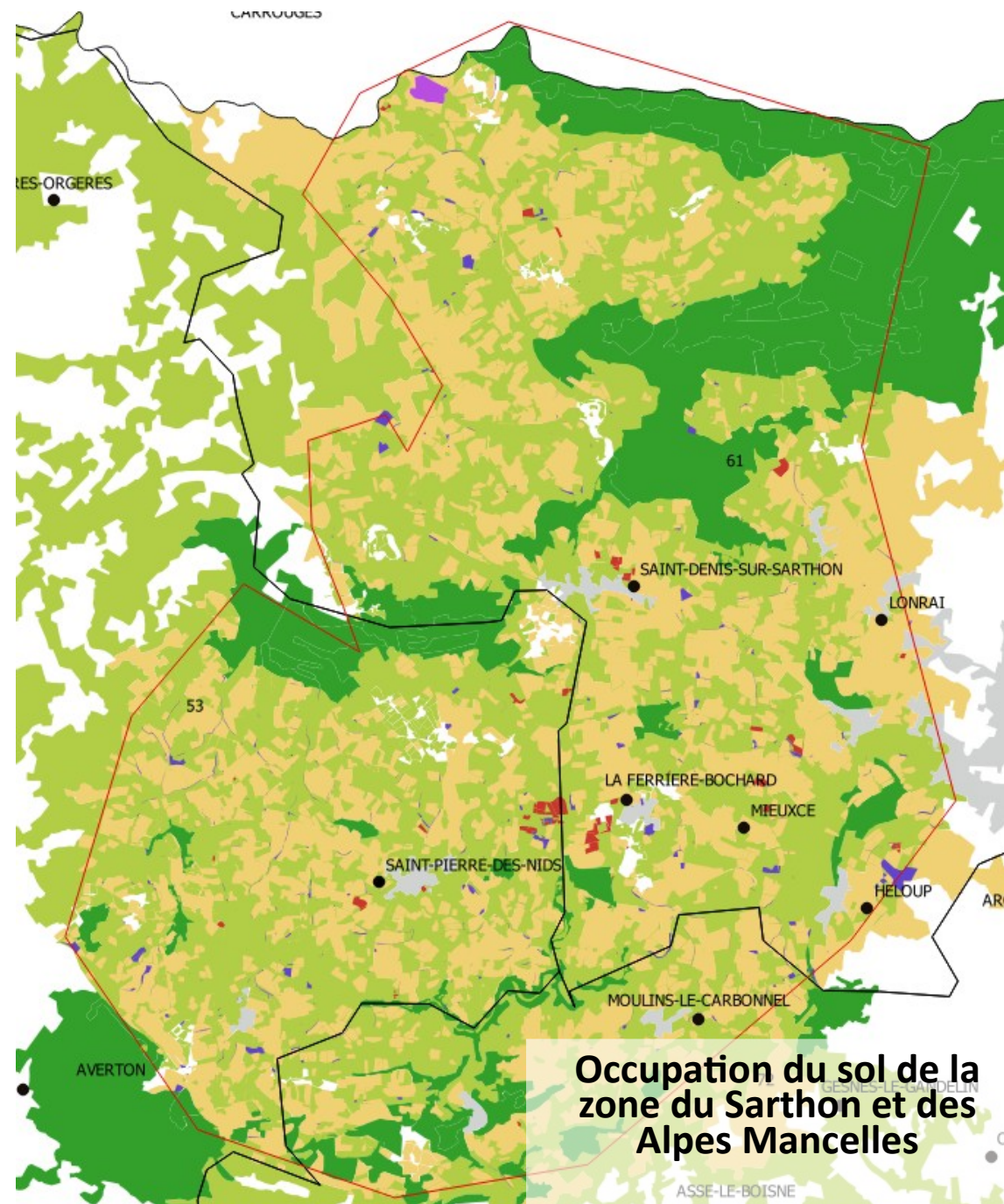
36% de Surfaces toujours en herbe

61 % de Surfaces en terres labourables

OTEX principales : Bovins lait, bovins viande et
Polyculture-élevage

Légende

-  Bassin versant Sarthon Alpes Mancelles
-  Limite de département
-  Cultures (blé, m
-  Divers et gel
-  Prairies permanentes et temporaires
-  Vergers, légumes
-  Forêts
-  Carrière et mine
-  Zones urbanisées



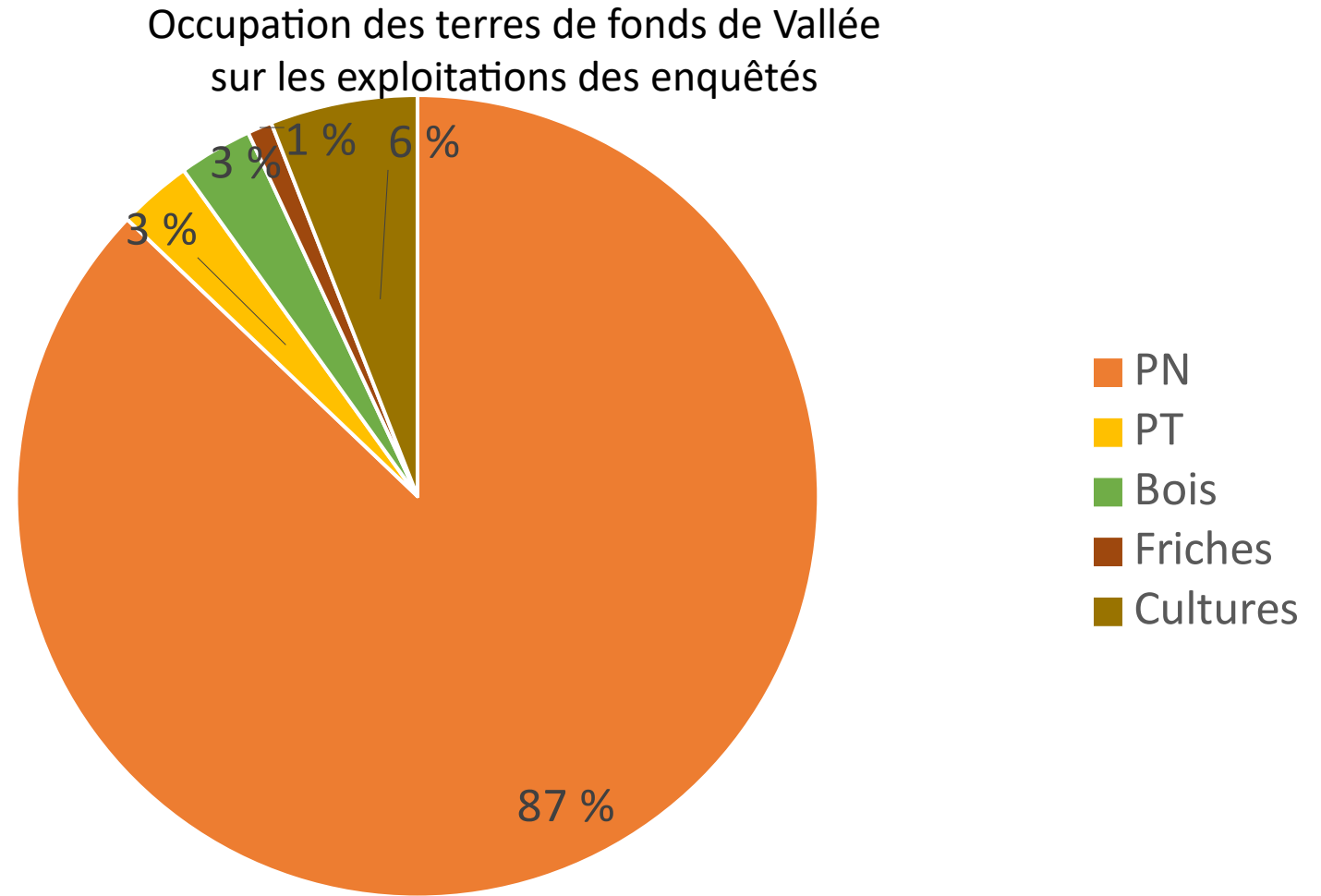
- Enquête auprès de 28 agriculteurs répartis sur les 15 communes du territoire, exploitant des terres en fond de vallée.
 - Ils représentent 35% de la SAU totale des 15 communes.
 - Productions diversifiées (lait, céréales, viande bovine, volailles, moutons...), les exploitations bovines prédominent.
 - 47 ans en moyenne, un tiers a un diplôme d'études supérieures
- Entretiens conduits en novembre 2018, par 8 étudiants de cinquième année de l'ESA. Ils duraient environ 2 heures.
- Cinq thèmes :
 - présentation de l'exploitant et de son exploitation,
 - perception du fond de vallée sur l'exploitation,
 - pratiques de gestion des terres en fond de vallée,
 - rapport aux politiques publiques environnementales,
 - perception des dynamiques agricoles sur le territoire
- Analyse :
 - systèmes / pratiques / représentations des PPE
 - Diversité (analyse stat multivariée, analyse de contenu) / dynamique (stats descriptives et analyse de contenu)

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. »

Résultats



Une occupation prairiale très dominante dans les fonds de vallée



Source enquête ESA 2018, n=28

Rôles
différenciés des
fonds de vallée
dans les
systèmes et
structures
d'exploitations

types	Grands GAEC de culture-élevage	Petites exploitations allaitantes herbagères	Moyennes exploitations d'élevage spécialisé allaitant ou laitier	p-value
effectifs	11	5	12	
UTH	2,3	1,2	2,0	0,22
SAU totale (ha)	202	32	116	<0,01
Surface en fond de Vallée /SAU	0,2	0,5	0,3	0,03
Surfprairiestot/SFP	0,57	1,00	0,92	<0,01
Surf PN FdVallée / surf Fd Vallée	0,8	1	0,9	0,13
surf bois-friches en fdV (ha)	5,64	0,70	0,77	0,08

Evolution modérée des pratiques sur les fonds de Vallée

- Pour la moitié des enquêtés les pratiques sont stables dans le temps
 - Adaptées au contexte naturel
 - Contrainte réglementaire
- 8/28 ont extensifié leurs pratiques
 - Sous contrainte : « *ça va en s'aggravant parce que avec tout ce qu'ils nous disent de pas faire, il y a des coins qu'on a laissés à l'abandon comme on peut plus y aller. Dans le temps on avait encore un passage entre la rivière et le taillis, y'avait 5-6 mètres mais là y'en a plus c'est la rivière qui a tout mangé.* »
 - Pour limiter le risque administratif : « *Clairement, comme j'ai un enjeu faible, comme j'ai une surface faible [en fonds de vallée], j'ai fait le choix de pratiques très safe, comme ça je suis sûr que je réponds à toutes les demandes et qu'on viendra pas m'embêter.* »
 - Plutôt des grands GAEC de culture élevage,
- 5/28 : une dynamique de réinvestissement des parcelles pour les rendre plus productives
 - Entretien des haies et production de bois, abreuvement, sursemis, augmentation du chargement, amendements
 - Suppose parfois de sortir des MAE
 - Plutôt les moyennes exploitations d'élevage

Les agriculteurs et les PPE territorialisées : un désengagement à l'œuvre

- 22/28 ont ou ont eu un contrat MAE mais seulement 6/28 déclarent souhaiter renouveler leur engagement
- Les enquêtés saisissent les MAE de manière différenciée :
 - Grands GAEC de culture et d'élevage :
contrat souscrit pour financer un changement de pratiques et compenser la baisse de la PAC ;
projet de sortie du dispositif
 - Petites exploitations herbagères :
distants du dispositif, ils n'ont jamais eu de MAE
 - Moyennes exploitations spécialisées d'élevage :
engagés depuis longtemps dans des MAE,
elles ont permis de soutenir économiquement les exploitations sans changer les pratiques;
ils sont plus nombreux à vouloir poursuivre.

Tension entre des critiques partagées sur les PPE et un attachement à l'intervention publique pour la préservation de l'environnement

- **Complexité (12/28) :**
dispositifs instables, trop d'interlocuteurs, manque de clarté, différences régionales, mesures qui se croisent, parfois contradictoires....
- **Bureaucratie (9/28) :**
trop de travail administratif, de demandes d'autorisation, pression des contrôles...
génèrent un sentiment de perte d'autonomie
- **Manque de prise en compte des agriculteurs et de leurs enjeux (13/28) :**
trop peu consultés et pris en compte, des interlocuteurs trop distants des agriculteurs...
les dispositifs agri-environnementaux comme processus d'imposition de règles exogènes
- Alors que les enquêtés considèrent souhaitable l'investissement public pour la préservation de l'environnement sur les fonds de Vallée
et se considèrent garants du bon état écologique de la vallée du Sarthon

Discussion Conclusion Préconisations



Discussion- conclusion

- 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.
 - Investir les espaces de fonds de vallée dans **une approche gestionnaire**, combiner production agricole et préservation de l'environnement
 - Désinvestir les espaces de fonds de vallée dans **une approche de « laisser-faire »**, ensauvagement et usages récréatifs
- Ces deux approches font écho à des paradigmes écologiques existants. Vers un **questionnement sur la problématisation initiale**. L'enfrichement des fonds de vallée constitue-t-il un problème ?

Discussion- conclusion

- Malgré leur diversité, les éleveurs jugent de manière très similaire les dispositifs PPE
 - Un enrôlement réussi, qui suggère la contribution des dispositifs PPE au développement d'une culture professionnelle écologisée (Ansaloni & Fouilleux 2006; Le Bihan 2018; Del corso & chailaos 2012)
 - Mais des critiques fortes sur la gouvernance du dispositif (bureaucratisation et subordination) (Fortier, 2014)
 - Qui se traduit par un désengagement très dominant bien qu'inscrit dans des dynamiques différenciées
- Tension entre la défense de l'autonomie professionnelle (se considèrent légitimes et compétents pour contribuer à concevoir les règles AE) et une difficulté à agir dans une gouvernance locale des dispositifs (Fortier 2014; Thareau et al. 2016)

Discussion- conclusion

- 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 (Thareau et al. 2020).
 - L'institutionnalisation et la bureaucratisation des PPE territorialisées agit comme un repoussoir pour ces agriculteurs.
 - La multiplication des scènes, et la complexification du dispositif semble avoir un effet démobilisateur pour les agriculteurs, en particulier pour les jeunes
- Cela traduit une diminution de la capacité d'orientation de la puissance publique sur ce territoire.

Discussion- Préconisations

- Vers une évolution du dispositif d'intermédiation
 - Constats : des dispositifs confus de par leur multiplication pour les agriculteurs ; organisés par objet / outil / institution territoriale
 - Vers une instance territorialisée, bi-régionale, espace de concertation de référence pour tous
 - Fonction de coordination / intermédiation + meilleure coordination animation/ contrôle ?
 - De prise en compte des savoirs locaux, notamment des agriculteurs (*producteurs et aussi usagers de ces espaces à titre de loisirs*)
- Vers des instruments agri-environnementaux fondés sur des obligations de résultats
 - Constats : des enjeux écologiques partagés, des capacités d'animation et d'évaluation environnementale fortes sur ces territoires
 - Les dispositifs de type PSE semblent répondre aux risques et difficultés observés localement (Duval et al., 2016)

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.
- **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.
- **Couvreur Sébastien, Defois Justine, Petit Timothée, Ben Arfa Nejla ,** 2016. "Local spatio-temporal dynamics of grassland maintenance between 2000 and 2010 in French cattle areas". In *Multiple. Roles Grassland in the European Bioeconomy*. 122–124. Presented at the 26th General Meeting of the European Grassland Federation, Trondheim, Norway.
- **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.
- **Duval L., Binet T., Dupraz P., Leplay S., Etrillard C., Pech M., Deniel E., Laustriat M.,** 2016. Paiements pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune., étude réalisée pour le ministère chargé de l'agriculture, Paris.
- **Epstein, Renaud.** 2005. "Gouverner À Distance. Quand L'etat Se Retire Des Territoires." *Esprit*, (11), 96-111.
- **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).
- **Gassiat, Anne and Frédéric Zahm.** 2013. "Améliorer La Qualité De L'eau Quelle Territorialisation ?Exemple Des Mae À « enjeu Eau »." *Economie rurale*, 333(1), 81-100.
- **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.
- **Hervieu, Bertrand and François Purseigle.** 2013. *Sociologie Des Mondes Agricoles*. Paris: Armand-Colin.
- **Larrue, C.** 2000. *Analyser Les Politiques Publiques D'environnement*. Paris.
- **Le Guen, Roger.** 2008. "Du Système Aux Acteurs ?Vers Une Recomposition Du Champ Des Organisations Professionnelles Agricoles." *Pour*, 196-197(1), 85-100.
- **Lebihan, Gwenaelle.** 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.** 2011. "Réguler L'accès À La Terre, La Réinvention Locale Du Corporatisme Agricole," Nanterre: Paris-Ouest, 397.
- **Thareau, Bertille; Sébastien Couvreur; Claire Manoli; Joséphine Pithon-Rivallain; Guillaume Pain and Soazig Di Bianco.** 2016. "Competing Socio-Technical Transition Pathways Towards Implementation of Conservation Policy Aimed at Enhancing Hedgerow and Grassland Networks," A. Wilcox and K. Mills, *12th European IFSA Symposium*. Harper Adams University, 750-61.
- **Thareau, Bertille; Clara Pailleux and Guilhem Anzalone.** 2020. "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*.