

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

## Mutations Agricoles

Mai 2021

Thareau Bertille<sup>1</sup>, Ben Arfa Nejla<sup>1</sup>, Sigwalt Annie<sup>1</sup>, Petit Timothée<sup>2</sup>

<sup>1</sup> LARESS, ESA, 49007 Angers

<sup>2</sup> USC 1481 URSE, ESA, INRAE, 49007 Angers

### THÈME N°1 : NÉGOCIER ET INSTITUER LA VALORISATION DE BIENS ENVIRONNEMENTAUX

#### Principaux résultats :

Le projet FARMaine 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), et questionne les effets de ces politiques sur les systèmes et le foncier agricoles dans les espaces de fonds de vallées. À partir de l'exemple du Sarthon et des Alpes Mancelles (Carte 1). Il montre que les éleveurs de ces territoires souhaitent participer à la négociation de la valorisation des biens environnementaux à partir des politiques publiques. 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 qu'ils considèrent que la valeur écologique des fonds de vallée est issue des formes historiques d'entretien conduites par les éleveurs.

Les éleveurs sont ainsi **porteurs de convictions sur les modes de valorisation des biens environnementaux, entendent faire reconnaître leurs savoirs professionnels en ce sens** et revendiquent le droit de participer à la négociation de ce qu'il convient de faire et de soutenir au moyen des politiques publiques pour améliorer la valorisation de biens environnementaux.



Carte n°1 : bassin de la Maine et périmètre d'étude « Sarthon et Alpes Mancelles »

**FARMaine**  
FONCIER, AMÉNAGEMENT ET RÉGULATIONS  
DANS LE BASSIN DE LA MAINE



Le projet FARMINE (Foncier, Aménagements et Régulations sur le bassin de la Maine) s'inscrit dans le programme PSDR Grand-Ouest. Il est piloté par l'ESGT du CNAM et a mobilisé 3 unités de recherche ainsi que des Chambres d'Agriculture du Grand-Ouest.

#### Partenaires



#### Auteur correspondant:

Bertille Thareau,  
[b.thareau@groupe-esa.com](mailto:b.thareau@groupe-esa.com)

THÈME N°1 :  
Négocier et insti-  
tuer la valorisation  
de biens environ-  
nementaux

## Contexte et enjeux du projet

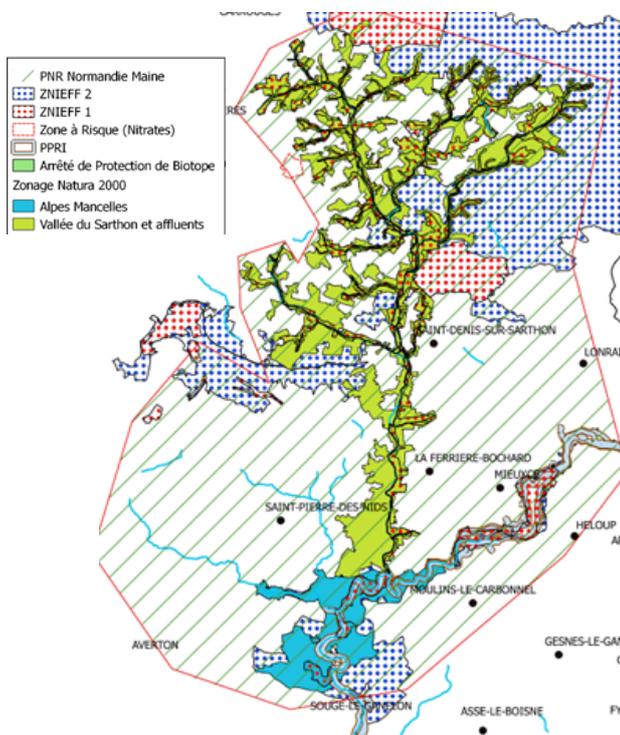
Les espaces prairiaux diminuent, en France, alors que leur maintien est un enjeu important pour préserver les qualités environnementales du territoire, en particulier sur le plan de la biodiversité et de la qualité de l'eau. Pourtant, depuis les années 2000, nous observons une multiplication et une diversification 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. 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).

posant 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).

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. 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'im-

**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 ?



Carte n°2 : Zonage des politiques publiques environnementales sur le territoire du Sarthon et des Alpes Mancelles

## Méthode

### L'ENQUÊTE



28 agriculteurs  
47 ans



15 communes



élevages bovins  
lait, allaitants  
polyculture-élevage

La vallée du Sarthon présente des qualités écologiques reconnues, avec des espaces aquatiques emblématiques et une eau de qualité (Carte n°2). 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, en 2002 la CLE Sarthe-Amont, et à partir de 2004 deux contrats territoriaux milieux aquatiques se succèdent. En 2008, le PNR Normandie Maine et le périmètre Natura 2000 sont instaurés. Le Docob est approuvé en 2013. Ainsi, les instruments des PPE se superposent et sont diversifiés (coercitifs, persuasifs, incitatifs, infrastructurels).

Des 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, représentatifs des productions du territoire (les élevages bovins lait, allaitants ou polyculture-élevage dominant) et 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.

## 1/ Une place inégale des fonds de vallées selon le système de production

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 herba-

gères » (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.



## 2/ Des pratiques de gestion peu singulières

**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.

## 3/ Des éleveurs attachés aux qualités environnementales du territoire

**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.

**« 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 »**

## Conclusions et perspectives

Les agriculteurs ont des rapports différenciés aux fonds de vallée, ce qui permet d'interpréter à la fois un relatif maintien des prairies et un processus d'enrichissement. Les politiques publiques d'environnement semblent jouer de manière limitée dans les dynamiques des systèmes et des pratiques. Dans le même temps, les éleveurs ont un rapport ambivalent aux politiques publiques d'environnement : ils partagent leurs objectifs mais en critiquent fortement la gouvernance.

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 politiques publiques d'environnement sont aussi les plus distants des dispositifs d'action publique, et les agriculteurs les plus jeunes dans notre échantillon sont plus nombreux à souhaiter se désengager des dispositifs MAE.

La superposition des instruments d'action publique environnementale sur le territoire semble avoir ici un effet contreproductif. Dans ce contexte il nous semble important de repenser des modalités d'intermédiation entre acteurs locaux, et en particulier les modalités de mobilisation et de responsabilisation des agriculteurs dans la proposition de modes de gestion négociés des espaces.

## Bibliographie, sitographie

Les mondes agricoles changent, les sociologues et économistes de l'École supérieure d'agriculture analysent ces évolutions en connexion directe avec des professionnels engagés dans la chaire partenariale «Mutations Agricoles»



Suivre nos travaux :



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

**Thareau Bertille., Ben Arfa N., Sigwalt A. et Petit T.**, 2020, Les agriculteurs dans la préservation des fonds de vallée, écueils et succès des politiques publiques d'environnement territorialisées. Webinaire <http://www.psd.fr/PSDRfinal.php?categ=189&lg=FR>

**Thareau, Bertille, Le Bihan G., Debray A.**, 2020, Agriculteurs et politiques publiques d'environnement : usages, pratiques et représentations, Focus PSDR, 21 pages, <http://farmaine.fr/wp-content/uploads/2020/09/Site-Sarthon.pdf>

*Le programme PSDR Grand Ouest bénéficie de financements de l'INRAE, la Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, la Région Bretagne, la Région Normandie, et la Région Pays de la Loire.*



### Contactez-nous

Chaire Mutations Agricoles - École supérieure d'agriculture, 55  
Rue Rabelais - BP30748 - 49007 Angers Cedex 01 Bertille  
THAREAU, [b.thareau@groupe-esa.com](mailto:b.thareau@groupe-esa.com) - 02 41 23 55 55.

[www.chaire-mutations-agricoles.com](http://www.chaire-mutations-agricoles.com)

## ILS SOUTIENNENT LA CHAIRE MUTATIONS AGRICOLES

