

Concilier agricultures et gestion de la biodiversité

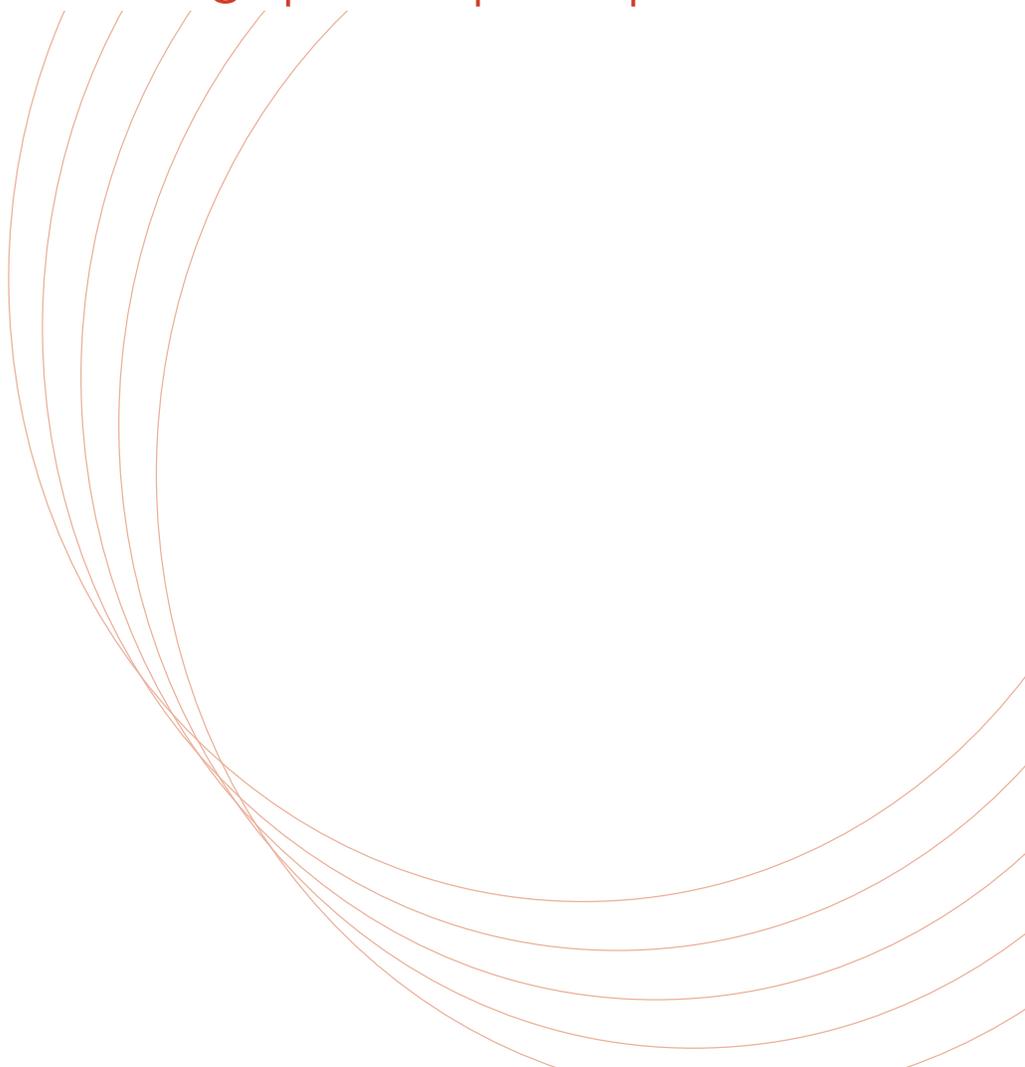
Dynamiques sociales, écologiques
et politiques

L. Durand, M. Cipièrè, A.-S. Carpentier,
J. Baudry, coordinateurs



Concilier agricultures et gestion de la biodiversité

Dynamiques sociales,
écologiques et politiques



Collection Matière à débattre et décider

Les cultures intermédiaires pour une production agricole durable
2013, 112 p.

Quand la ville mange la forêt
Les défis du bois-énergie en Afrique centrale
J.-N. Marien, É. Dubiez, D. Louppe, A. Larzillière, coord.
2013, 240 p.

Qu'est-ce que l'agriculture écologiquement intensive ?
M. Griffon
2013, 224 p.

Douleurs animales en élevage
Expertise scientifique collective Inra
2013, 136 p.

Que faire des déchets ménagers ?
André Le Bozec, Sabine Barles, Nicolas Buclet, Gérard Keck
2012, 232 p.

Gestion des risques naturels
Leçons de la tempête Xynthia
Valentin Przyluski et Stéphane Hallegatte
2012, 264 p.

Éditions Quæ
78026 Versailles Cedex, France
www.quae.com

© Éditions Quæ, 2013
ISBN 978-2-7592-2065-6
ISSN 2115 - 1229

Concilier agricultures et gestion de la biodiversité

Dynamiques sociales, écologiques et politiques

Lisa Durand, Marie Cipièrre, Anne-Sophie Carpentier
et Jacques Baudry, coordinateurs,

Solène Demonet, Anne Lefèvre Balleydier
et Stéphanie Saussure, rédactrices



Éditions Quæ



Sommaire

Introduction - Alain Peeters, Claire Hubert	9
Partie 1 – Agriculture et environnement : cadre réglementaire et outils juridiques	13
Introduction - Marielle Berriet-Sollic	15
1 – Rapprochement progressif des législations agricoles et environnementales au niveau européen	17
2 – Rapprochement du monde agricole et de la biodiversité : la convergence des politiques françaises	37
Partie 2 – Dynamiques sociales de la biodiversité	51
Introduction - Catherine Mougenot et François Papy	53
3 – Biodiversité des prairies et production de fromages sous AOP : les interrogations des éleveurs auvergnats	55
4 – Comment les éleveurs gèrent-ils leurs bêtes mortes dans les régions riches en rapaces nécrophages ?	65
5 – Paroles d'éleveurs sur la biodiversité des prairies de montagnes	75
6 – Mesures agro-environnementales territorialisées : quand des engagements changent les façons de voir les prairies	83
Partie 3 – Dynamiques écologiques de la biodiversité	89
Introduction - Roselyne Lumaret et Julien Tourout	91
7 – Pratiques agricoles et biodiversité des prairies en zone d'AOP fromagère en Auvergne	93
8 – Pratiques agricoles, biodiversité et réseau de haies dans le bocage armoricain	105
9 – Classer les parcelles agricoles pour mieux valoriser les prairies : une nouvelle méthode	121
10 – Liens entre pratiques agricoles et biodiversité aquatique dans les étangs de la Dombes	133
11 – Quelle biodiversité dans les vignobles AOP Saumur-Champigny ?	151
12 – Les plantes messicoles profitent-elles du pâturage par les brebis en Provence ?	163
13 – Concilier la protection des vautours fauves avec les pratiques des éleveurs	173
14 – Conséquences des pratiques d'élevage sur les paysages et la biodiversité des Grands Causses	193
15 – Évolution de l'occupation des sols et de la biodiversité dans deux régions méditerranéennes	209



Partie 4 – Intégration des politiques de biodiversité	219
Introduction - Xavier Poux	221
16 – Trois scénarios pour comprendre le rôle des aides publiques sur les pratiques d'élevage et les paysages du Causse Méjean	223
17 – De l'obligation de moyens à l'obligation de résultat : les conditions de réussite des mesures agro-environnementales	229
18 – Fédérer pour intégrer la préservation de la biodiversité dans la production agricole en Lorraine	241
19 – Intégration des enjeux environnementaux dans les cahiers des charges de deux AOP fromagères auvergnates	253
20 – Engagement des éleveurs pour le maintien de la biodiversité : analyse des divergences, des compromis et des actes	261
21 – Le rôle des chargés de mission dans la facilitation des politiques publiques	271
Conclusion	281
Annexe 1 – Liste des projets du programme Diva	285
Annexe 2 – Liste des espèces	310
Bibliographie	315
Liste des sigles et acronymes	318



Instances du programme de recherche Diva

Le Comité d'Orientation

Le Comité d'Orientation a pour mission de définir les orientations du programme, de déterminer les projets prioritaires à partir des avis du conseil scientifique, et de mettre en place les actions d'animation, d'évaluation et de valorisation du programme. Il veille à l'adéquation des recherches aux attentes et aux objectifs des politiques publiques. Ont été successivement présidents du Comité d'Orientation : Éric Vindimian puis Claire Hubert.

Ont participé au Comité d'Orientation :

- des représentants des ministères en charge de l'Écologie : administration centrale, Collège des directeurs régionaux de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (Dreal), collège des directeurs des Parcs Nationaux et Centres d'Études techniques de l'Équipement (CETE) ;
- des représentants du ministère en charge de la Recherche ;
- des représentants du ministère en charge de l'Agriculture : administration centrale et collège des directeurs départementaux de l'Agriculture et de la Forêt (ex DDAF devenue DDT) ;
- des représentants de différents organismes : l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, l'Association des Régions de France, la Bergerie nationale, le Centre thématique européen sur la Diversité biologique, la Fédération des Conservatoires botaniques nationaux, la Fédération des Conservatoires d'Espaces naturels, la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité, la Forêt privée française, France Nature Environnement, la Fédération des Parcs naturels régionaux, l'Institut français de la biodiversité, l'Office national de l'Eau et des Milieux aquatiques, l'Office national de la Chasse et de la Faune sauvage, l'Office national des Forêts.

Le Conseil Scientifique

Il a pour mission de formaliser les orientations scientifiques qui aboutissent aux appels à propositions de recherche, d'expertiser les réponses aux appels à propositions de recherche et de proposer des actions d'animation, d'évaluation et de valorisation du programme.

Ont été successivement présidents du conseil scientifique : Henri Decamps (CNRS), puis Alain Peeters (RHEA environnement).

Ont été membres du Conseil scientifique : Jacques Baudry (Inra), Jean-Paul Billaud (CNRS), Philippe Cozic (Cemagref), Jean-Marcel Dorioz (Inra), Patrick Duncan (CNRS), Jacques Gasquez (Inra), Micheline Hotyat (U – Paris IV), Didier Le Coeur (Ensa – Rennes), Roselyne Lumaret (CNRS), Laurent Mermet (Engref), Patrick Moquay (Cemagref), Catherine Mougenot (Université de Liège – Belgique), Jean Nocquet (Isara – Lyon), François Papy (Inra), Xavier Poux (Asca – Paris), Jean-Yves Rasplus (Inra), Franck Dominique Vivien (U - Reims).



Introduction

Les évolutions de l'agriculture française ont eu un impact considérable sur la biodiversité. Les changements dans le niveau d'utilisation des intrants (notamment engrais et pesticides), la nature des couverts (cultures annuelles, cultures pérennes, prairies et parcours, nature des espèces cultivées), la fréquence des perturbations (rythme de fauche en prairie, fréquence et intensité de pâturage, fréquence du travail du sol et des épandages de pesticides), la taille et la distribution spatiale des parcelles, la fragmentation des espaces, et les éléments du paysage (haies, bosquets...) participant aux réseaux écologiques ont tous eu une influence déterminante, qu'elle soit directe ou indirecte, sur la diversité des espèces, des écosystèmes et des paysages. L'agriculture intensive a aussi engendré une pollution en nitrates, phosphates et pesticides des nappes aquifères et des eaux de surface, qui a dégradé la qualité des habitats aquatiques. La conservation de la biodiversité en milieu agricole est ainsi devenue un enjeu majeur de la conservation de la nature en France.

Le programme de recherche Diva pour développer des connaissances scientifiques en vue de gérer la biodiversité en milieu agricole

LA DIRECTION CHARGÉE DE LA RECHERCHE au ministère de l'Écologie a décidé de contribuer au renforcement des bases scientifiques nécessaires pour la gestion de la biodiversité dans les espaces agricoles. C'est la raison pour laquelle elle a lancé en 2000 le programme Diva « Action publique, Agriculture et Biodiversité » pour financer des équipes de recherche sur le sujet avec l'ambition de contribuer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de l'action publique. Le programme vise, en effet, à ce que les travaux de recherche puissent irriguer l'action publique par trois voies : l'action sur les objectifs des politiques publiques ; l'action sur les outils de ces politiques en matière d'agriculture et de biodiversité ; et les actions sur la mise en œuvre de ces politiques.

Cet ouvrage est une synthèse des résultats de recherche de dix-huit projets financés de 2003 à 2010. Les projets retenus ont contribué à répondre notamment aux questions suivantes :

- quelles sont les interactions entre les différents types de systèmes de production et la biodiversité à différentes échelles ?
- comment sont élaborées, suivies et évaluées les politiques à l'interface entre agriculture et biodiversité aux niveaux local, national, européen et quels sont leurs impacts ?
- quelles sont les représentations de la biodiversité et quelles sont les conditions d'adhésion ou de rejet des actions publiques à l'interface entre agriculture et biodiversité ?
- pourquoi et comment se mettent en place les stratégies territoriales en lien avec la biodiversité ?



Des recherches portant sur des agricultures et des modèles biologiques variés

LES DIX-HUIT PROJETS DE RECHERCHE ONT ÉTÉ DÉVELOPPÉS dans des contextes paysagers et agricoles aux caractéristiques structurelles et écologiques très différentes, allant des systèmes d'agriculture mixte (cultures-élevage) dans les piémonts des Pyrénées et en Lorraine jusqu'aux systèmes viticoles dans la vallée de la Loire et dans la zone méditerranéenne française. Nombre de ces systèmes étaient en voie d'intensification croissante mais certains d'entre eux pouvaient être qualifiés de traditionnels sur la base d'une évolution lente au cours des cinquante dernières années. Cette diversité a permis de mettre en évidence les différences de problématiques selon les contextes biogéographiques (zone de montagne, zone méditerranéenne, zone atlantique, zone continentale notamment) et selon les modes d'utilisation du sol (grande culture, vignoble, prairie permanente, parcours...).

Aucune équipe n'a prétendu étudier la biodiversité dans toutes ses composantes. Les entités de biodiversité observées dans les projets ont été très diverses, depuis la flore de prairies jusqu'aux populations d'espèces emblématiques, comme le vautour ou le loup. En écologie, les équipes ont choisi des modèles biologiques, des carabes aux vautours, qui permettent de répondre aux questions écologiques, agricoles, politiques et sociales posées.

Des projets pluridisciplinaires, pour appuyer des décisions

LES PROJETS ONT REGROUPÉ DES ÉQUIPES PLURIDISCIPLINAIRES où se sont rencontrés la phytosociologie, l'écologie végétale et animale, l'écologie du paysage, la génétique, les sciences vétérinaires, l'économie, la sociologie, l'anthropologie, l'histoire, les sciences politiques et le droit. Les recherches ont fait appel au développement ou à l'amélioration de modèles, à l'utilisation de systèmes d'information géographique, à la génomique...

Plusieurs projets ont consisté en une recherche-action¹. Certains d'entre eux visaient à avoir un impact concret sur la conservation de la biodiversité. Ainsi un projet a proposé des éléments pour alimenter les évolutions en cours des politiques européennes, pour permettre le maintien de l'équarrissage naturel de carcasses de bétail nécessaire à la survie des populations de vautours. La plupart des projets ont été menés en contact étroit avec les agriculteurs ou, dans certains cas, avec d'autres gestionnaires de l'espace (agents de parcs nationaux et de parcs naturels régionaux, par exemple), comme partenaires à part entière.

¹ Cette étude transpose des connaissances théoriques dans le milieu naturel étudié et en dégage des enseignements susceptibles de généralisation pour aboutir à la production d'un savoir théorique et/ou s'attacher à résoudre des conflits internes à ce milieu.



L'ouvrage

LA STRUCTURE DE L'OUVRAGE repose sur la volonté de présenter les résultats des recherches sous différents angles de vue pour faire ressortir les complémentarités entre les projets. L'ouvrage s'articule autour de quatre parties préfacées par des membres du conseil scientifique du programme Diva :

- la première partie expose le cadre réglementaire et les outils juridiques ayant un impact sur la biodiversité ;
- la seconde partie traite des dynamiques sociales liées à la biodiversité et étudie la représentation que s'en font les agriculteurs dans plusieurs contextes locaux ;
- la troisième partie aborde les dynamiques écologiques de la biodiversité ;
- la quatrième partie illustre différentes dynamiques d'intégration des politiques de préservation de la biodiversité.

À la fin de l'ouvrage, une liste de références bibliographiques permet d'approfondir les thématiques générales abordées dans l'ouvrage. Cet ouvrage livre aussi des propositions et des pistes de solutions pour enrayer le déclin de la biodiversité en milieu agricole, appuyées sur des exemples concrets.

Nous souhaitons que cet ouvrage incite ses lecteurs à une réflexion sur les moyens et la manière de concevoir et mettre en œuvre des politiques favorisant la biodiversité. Nous espérons qu'il alimentera le débat entre les chercheurs et les acteurs de territoires.

Outre cet éclairage pour les politiques publiques, le programme a aussi permis de créer et d'animer un réseau dynamique associant chercheurs en écologie et en sciences sociales, décideurs et gestionnaires des espaces ruraux, pour mieux appuyer les acteurs de l'agriculture sur les territoires dans leur engagement en faveur de la biodiversité. Les membres du conseil scientifique et du comité d'orientation du programme restent mobilisés autour de ce dialogue (<http://www6.inra.fr/programme-diva>).

Alain Peeters,

Directeur du centre de recherches RHEA (Belgique)

Président du conseil scientifique du programme Diva

Claire Hubert

Chef du service de la recherche du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE)

Présidente du comité d'orientation du programme Diva

Partie 1

Agriculture et environnement : cadre réglementaire et outils juridiques





La mise en perspective historique des politiques agricoles et environnementales, tant européennes que françaises, révèle l'enchevêtrement des dispositifs pour conserver et/ou protéger la biodiversité et les liens complexes entre les outils juridiques mis en place pour concilier les enjeux de l'agriculture et de l'environnement. Trois grandes périodes peuvent être identifiées.

La première est celle des années d'après-guerre, de 1960 à 1970, où les objectifs assignés à l'agriculture sont explicitement l'augmentation de la production *via* une modernisation des structures et un soutien des marchés des principales denrées alimentaires (céréales, viandes bovine et ovine, lait...). Les préoccupations sont principalement économiques et sectorielles. Les questions environnementales sont absentes du devant de la scène des négociations européennes.

La deuxième période débute dans les années 1980 avec la reconnaissance des enjeux à relever, face aux conséquences de la modernisation (spécialisation et intensification). La directive Oiseaux de 1979 a un caractère précurseur dans l'introduction d'une dimension environnementale dans les dispositifs européens. Mais plus globalement, les termes des débats évoluent à l'échelle internationale. Le rapport Brundtland de 1987 sur le développement durable, qui conduira à la conférence de Rio en 1992, est le reflet des enjeux posés lors de cette période, où sont progressivement mises en lumière les interférences entre les aspects sociaux, économiques et environnementaux. Les politiques européennes reflètent ces influences : le livre vert de 1985 sur les perspectives de la politique agricole commune propose une reconnaissance des fonctions environnementales des agriculteurs aux côtés de leurs fonctions productives. Dans une conception plus élargie, la politique agricole commune (PAC) de 1992 (et en France, le contrat territorial d'exploitation de 1999), avec l'objectif d'introduire de la multifonctionnalité, permet de franchir un pas de plus vers la reconnaissance des différentes fonctions de l'agriculteur. Cette période de 1980 à 2000 se traduit également par un changement dans les modalités d'intervention de la PAC et par un renouvellement des relations entre les sociétés européennes et leur agriculture. S'impose alors la nécessité d'établir un contrat entre les agriculteurs et la société.

La troisième période, qui débute avec le *xxi*^e siècle, en est à ses prémices et reste largement à écrire autour des notions de mondialisation, de construction sociale de l'Europe, d'ancrage local et d'« écologisation »² de l'agriculture. L'alimentation est au cœur de ces débats ; elle est abordée en Europe sous l'angle de la sécurité alimentaire, de la traçabilité et de la sécurité des approvisionnements. Mais les questions environnementales sont également centrales, les débats étant organisés autour des questions énergétiques mais aussi de la biodiversité.

C'est dans ce contexte qu'un des points de tension entre les États membres de l'Union européenne porte sur la double capacité de la PAC 2014-2020 à intégrer les enjeux écologiques et à répondre aux attentes des consommateurs. Ces derniers réclament une

2 Néologisme qui désigne l'intégration d'objectifs environnementaux dans les politiques sectorielles.



alimentation saine, alors que les professionnels des filières agricoles et agroalimentaires font valoir des emplois et un chiffre d'affaire.

L'équation à résoudre est à plusieurs inconnues. L'une d'entre elles est l'option politique qui est retenue. Vers quel modèle européen de production agricole s'orienté-t-on ? Quelle place y occupent les questions environnementales ? Selon les conceptions des différents États, la place et le rôle socio-économique qu'occupent les activités agricoles, les dispositions réglementaires privilégiées peuvent différer fortement, sans parler des choix budgétaires. Ainsi, et pour ne citer que deux des conceptions européennes défendues à ce jour par les États-membres, un compromis apparaît difficile entre un modèle interventionniste mettant les activités agricoles et sylvicoles au cœur des enjeux et un modèle libéral « vert » orienté vers la réallocation des soutiens publics vers le paiement des seules externalités environnementales. Une des solutions serait l'abandon d'un modèle européen et l'éclatement de la PAC au profit de différenciations nationales, voire régionales, dont les projets présentés dans cet ouvrage montrent qu'elles constituent un point de passage obligé. Si cette renationalisation de la PAC semble s'avérer incontournable pour une meilleure adaptation des dispositifs aux spécificités de chaque territoire, cette option politique traduirait également l'échec d'une recherche de cohésion entre les États membres de l'Union européenne. Dès lors, la création de liens, sous forme de contrats de partenariat entre la Commission européenne et les États, serait une façon d'éviter cet éclatement, tout en mettant en avant le respect du principe de subsidiarité. Dans la traduction de cette nouvelle disposition contractuelle telle que proposée par Bruxelles, il resterait à définir l'importance relative des questions écologiques dans ces contrats et l'équilibre entre le cadrage communautaire et la marge de manœuvre laissée à chaque État. En effet, la subsidiarité ne doit pas être le nom derrière lequel se cache de fait une renationalisation.



1 - Rapprochement progressif des législations agricoles et environnementales au niveau européen

LE DÉCLIN DE LA BIODIVERSITÉ causé, en partie, par le modèle productiviste de l'agriculture a conduit l'Union européenne à développer une législation fournie visant à modifier le modèle agricole européen. Conjointement, le droit européen de l'environnement s'est étoffé, notamment dans les domaines qui touchent directement au monde agricole. Or droit agricole et droit de l'environnement sont longtemps restés cloisonnés.

Les deux ordres législatifs européens, agricole et environnemental, ont ensuite progressivement convergé. Suite au sommet de Rio de 1992, les États-membres ont pris conscience de la nécessité de promouvoir le développement durable et notamment de limiter l'impact de l'activité agricole sur l'environnement. Dès lors, la Communauté européenne réoriente la politique agricole commune (PAC) et attribue au monde de l'agriculture le rôle d'acteur du développement rural. Or, malgré des réformes successives, la PAC n'a pas achevé sa transition environnementale aujourd'hui.

Ces deux législations sont convergentes dans les attendus, mais pas uniformes sur les moyens d'actions et buttent sur les enjeux de mise en œuvre effective ; leur lecture croisée est l'occasion de faire un état des lieux de l'intégration des préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles et de dresser un bilan de leur efficacité. Cet état des lieux est basé sur les rapports finaux du programme de recherche « Action publique, agriculture et biodiversité ». Chaque équipe a étudié de manière pluridisciplinaire, entre 2003 et 2010, l'évolution de l'intégration des préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles.



Intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune

AVANT D'ABORDER LA TRANSFORMATION PROGRESSIVE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC), l'équipe de Sandrine Maljean-Dubois (projet 1, voir p. 285) a replacé la PAC dans le contexte de sa création. Car loin d'être une structure rigide, la PAC, colonne vertébrale des politiques agricoles en Europe, s'est transformée pour intégrer les nouvelles exigences économiques, sociales et environnementales.

Elle a de manière collatérale façonné les paysages ruraux des états européens, sans pour autant être en lien avec la politique environnementale. À partir des années 2000, l'intégration d'une dimension multifonctionnelle a permis de renforcer progressivement son volet agro-environnemental. Pour autant, les différentes couches d'objectifs alloués à l'agriculture européenne et à la PAC ne sont pas d'emblée convergentes, loin s'en faut. Maintenir des emplois, augmenter la production et préserver l'environnement peuvent être des objectifs globaux affichés, mais le cadre cohérent qui permet d'assurer cette rencontre manque encore et, dans les faits, chaque objectif relève d'une série d'instruments politiques cloisonnés.

Évolutions de la politique agricole commune et du droit de l'environnement

La politique agricole commune (PAC) est mise en place en 1962. C'est la première politique commune de la Communauté économique européenne (CEE). Outil économique à l'origine, la PAC a notamment pour objectif de faire face à la pénurie alimentaire qui touche l'Europe et d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. La CEE crée les organisations communes de marché (OCM) destinées à orienter la production, stabiliser les prix et garantir l'approvisionnement en produits agricoles. Par une politique de soutien des prix sur certains produits phares (les céréales, le lait, l'élevage d'ovins), l'Union européenne incite les agriculteurs à moderniser leurs installations et à augmenter leur productivité du travail en restructurant les exploitations. Le modèle développé repose sur une production agricole intensive.

Dès les années 1970, cette PAC porte ses fruits et les États-membres disposent d'une autosuffisance alimentaire, à l'exception des protéines animales, suite à la signature de l'accord de *Blair House* en 1962, ouvrant la porte aux importations des États-Unis. À partir de 1980, l'Europe fait face à des excédents de production. Des quotas, notamment dans le domaine de la production laitière, sont alors mis en place.

Au fil des années, l'Europe commence à prendre conscience du coût environnemental croissant du modèle productiviste : l'intensification de l'agriculture a conduit à l'érosion de la biodiversité, à l'épuisement des sols, à la pollution des eaux, à la perte d'actifs et à la spécialisation des exploitations et des aires de production. En France, les états généraux du développement impulsés en 1982 marquent une étape importante en mettant en exergue la gestion des emplois et la protection de l'environnement.