



**Etude sur les réponses  
contrastées par rapport à la  
contractualisation de la MAE SFEI  
de 2 aires d'alimentation de  
captage « Grenelle » en Pays de la  
Loire**

**Septembre 2013**

Le projet PRAIFACE est un projet de recherche appliquée au développement agricole dont la finalité est de faciliter les évolutions des élevages de ruminants vers des systèmes herbagers économes. Ce projet inter-régional piloté par le Réseau Agriculture Durable a été lauréat de l'appel à projet CASDAR « innovation et partenariat » et il est notamment financé à ce titre sur la période 2011-2013.

Le travail présenté ici s'inscrit dans le cadre de 2 sous objectifs du projet :

- mieux comprendre pourquoi et comment des évolutions vers des systèmes herbagers sont parvenues à se produire dans des territoires où ces systèmes ont réussi à essaimer ;
- proposer des méthodes et outils qui peuvent faciliter les évolutions vers des systèmes herbagers économes pour différents publics, notamment des acteurs des politiques agri-environnementales territoriales.

## 1. Méthode

### **Préambule : Systèmes herbagers économes ou systèmes pâturants, précisions.**

Ce qu'on appelle système herbager économe ou système pâturant tout au long de ce projet n'est autre qu'un système de production (essentiellement de lait et/ou de viande) qui se base principalement sur :

- le pâturage
- d'associations légumineuses-graminées
- de longue durée (au-delà de 4 ans).

L'assolement basé autour de l'herbe laisse cependant de la place pour d'autres fourrages annuels (maïs, betteraves, sorgho...) mais aussi pour des céréales ou mélanges céréaliers (légumineuses + céréales), essentiellement réintégrés dans l'alimentation du troupeau, mais qui peuvent aussi être vendus.

Réservés par essence aux ruminants, ces systèmes de production sont **bornés par le cahier des charges de la Mesure Agro-environnementale (MAE) actuellement appelée "Système Fourrager Économe en Intrants" (SFEI)**, qui existe depuis 1994 sous différents intitulés (MAE RIN-CEDAPA, MAE 1.4 dans le cadre des CTE et des CAD, MAE 214 C).

En Pays de la Loire la SFEI ne peut être contractualisée que sur des aires d'alimentation de captage prioritaires « Grenelle ». Le niveau de contractualisation de cette MAE peut donc donner des indications sur la dynamique de diffusion de ces systèmes sur ces territoires.

2 bassins versants dont les dimensions, les caractéristiques pédoclimatiques et agricoles sont proches ont été retenus : le bassin versant du Ribou Verdon au Sud-Ouest du Maine et Loire et celui de la Bultière, au Nord Est de la Vendée. Le premier présente un niveau de contractualisation de la SFEI nettement plus important que le second : 24 % contre 3,5 % des exploitations signataires. Les éléments chiffrés des programmes MAE des 2 territoires sont présentés en **figure 1**.

10 acteurs des programmes de reconquête de la qualité de l'eau (décideurs locaux, techniciens ou animateurs de programmes agricoles liés à l'eau) de ces 2 bassins versants ont été interrogés. Les entretiens semi-directifs enregistrés ont été intégralement retranscrits puis les discours ont été analysés.

L'objectif de ces entretiens était de mieux comprendre leur perception :

- du contexte territorial général, des atouts, contraintes et enjeux guidant l'évolution de l'agriculture.
- des programmes incitant au changement de système, notamment des programmes visant à améliorer la qualité de l'eau

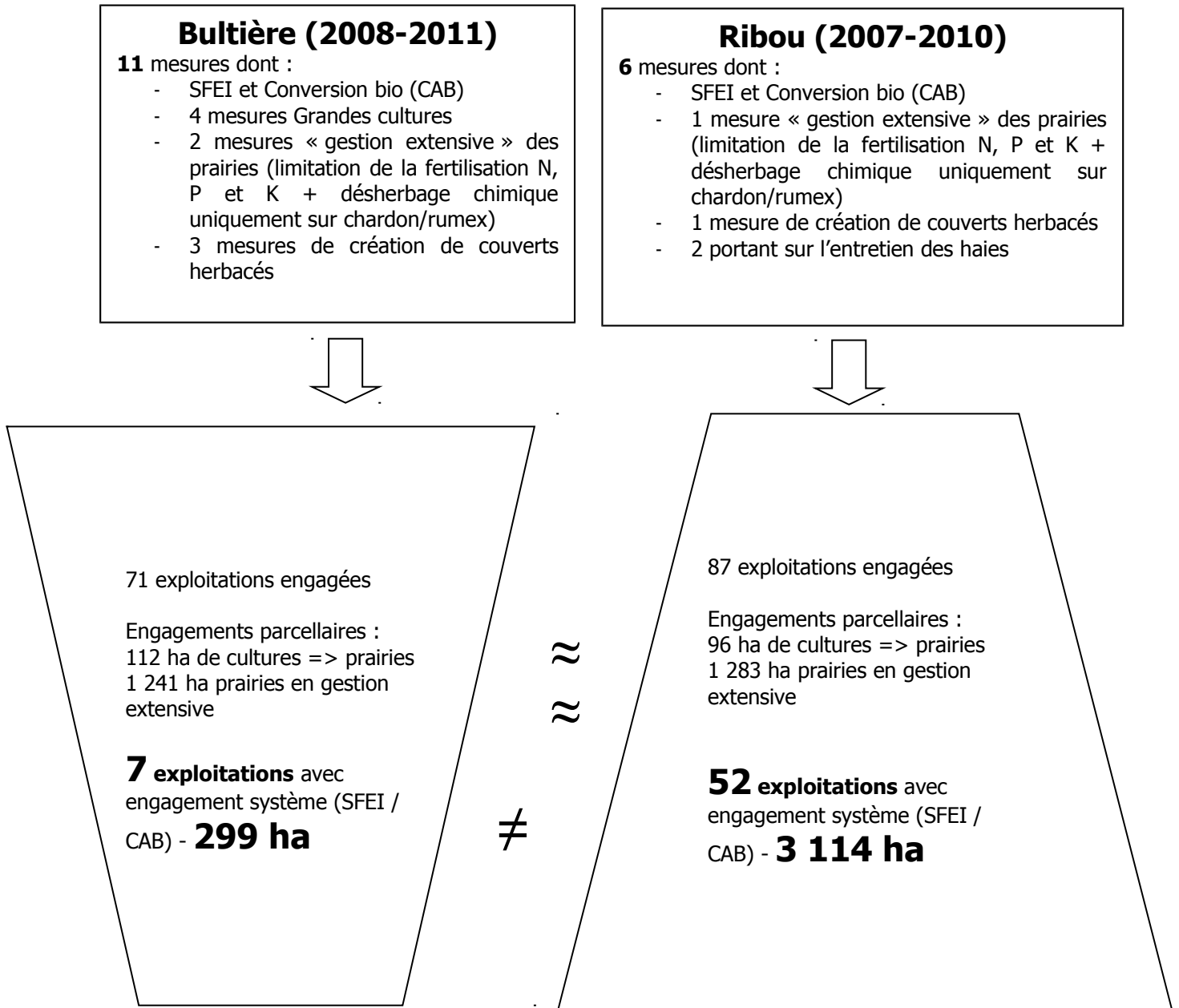
Il s'agissait également d'appréhender le positionnement des organismes professionnels, des acteurs institutionnels et agricoles locaux et leurs interactions.

Ce premier travail s'est enrichi par des enquêtes auprès d'agriculteurs de 2 Bassins versants, afin de mesurer leur perception et l'influence des programmes MAE, d'identifier leurs sources d'information, de conseil et leur poids dans les orientations de systèmes réalisées :

- un groupe d'étudiants de l'ESA d'Angers a réalisé des enquêtes auprès de 43 agriculteurs sur 2 bassins versants, dont celui du Ribou (23 enquêtes, dont 8 signataires de la SFEI). Ces enquêtes portaient également sur les choix de systèmes fourragers ;

- sur Bultière, une animatrice du GRAPEA CIVAM 85 a de son côté rencontré 6 agriculteurs (1 signataires de la SFEI, 2 envisageant de la signer en 2013).

**Figure 1 : quelques repères chiffrés sur les 2 programmes MAE étudiés**



## **2. Résultats et analyse**

### **2.1 Analyse du discours des 10 acteurs territoriaux**

3 types de facteurs ressortent de ce travail :

- Des facteurs contextuels extra-agricoles : démographie, urbanisation, développement économique général.
- Des facteurs contextuels agricoles : structuration des agriculteurs locaux, conseil, positionnement des organisations professionnelles.
- Des facteurs liés au mode de mise en œuvre des programmes d'actions : gouvernance, priorités définies, partenariats et moyens alloués.

#### **Facteurs contextuels extra-agricoles**

Si les 2 territoires sont caractérisés par leur dynamisme économique, la part revenant à l'agriculture et l'agro-alimentaire ainsi que leur rôle sur l'emploi sont particulièrement mis en avant sur le Bassin versant de la Bultière. Ce territoire est aussi nettement moins densément peuplé et perçu comme ayant une identité rurale marquée (« le bocage »).

#### **Facteurs contextuels agricoles**

La création de la retenue d'eau sur la Bultière est beaucoup plus récente que sur Ribou (1995 contre 1957). Si l'opposition à ces projets a semble t-il été importante sur les 2 territoires, il est à noter que c'est la même génération d'agriculteur qui a connu la mise en eau et les problèmes de qualité de l'eau sur la Bultière, à la différence de Ribou.

Les agriculteurs sont organisés de façons sensiblement différentes sur les 2 bassins versants. Côté Ribou, une association des producteurs s'est constituée lors de l'émergence des programmes d'action liés à l'eau, en particulier sous l'impulsion de responsables de CUMA locales. Celle-ci dispose d'un temps d'animation et de l'appui de la part d'un technicien de secteur de la Chambre d'agriculture dont la compétence et la légitimité sont fortement reconnues. Côté Bultière, la FDSEA et la Chambre d'agriculture sont les relais et interlocuteurs principaux des agriculteurs. La posture des organisations professionnelles est pointée du doigt par certains comme un élément d'explication de la moindre réussite des programmes de reconquête de la qualité de l'eau.

#### **Facteurs liés au mode de mise en œuvre des programmes d'actions**

Sur le Ribou, il est intéressant de noter que la perception de l'association par les élus a évolué "du conflit ouvert au partenariat".

La concertation, amorcée dès le début des programmes, ainsi que le partenariat ouvert sont collectivement perçus comme l'une raison de la réussite du programme qui a atteint ses objectifs en termes de réduction des taux de nitrates et de matière organique dans l'eau. La concertation a notamment été importante lors de la construction du dispositif MAE proposé aux financeurs par le territoire. La place faite à l'herbe et à la SFEI dans ce dispositif apparaît importante et a été clairement ciblée.

La collectivité a fait le choix sur le Ribou de consacrer des moyens importants et en interne à l'animation des programmes liés à la reconquête de la qualité de l'eau, gardant la maîtrise d'ouvrage des actions agricoles. La forte implication des élus référents et leur positionnement aux côtés des agriculteurs face aux problèmes de qualité de l'eau ressortent également comme des éléments importants.

Côté Bultière, la maîtrise d'ouvrage des actions agricoles est assurée par la Chambre d'agriculture qui réalise directement une partie des actions et s'appuie également sur des prestataires pour la réalisation de certains diagnostics. La question de la neutralité du conseil, qui a comme objectif affiché de conduire à des réductions d'intrants, est pointée par certains acteurs, notamment lorsqu'il est fourni par les coopératives.

Le programme est basé sur le volontariat sur le Ribou tandis que sur la Bultière, l'ensemble des agriculteurs a fait l'objet d'un diagnostic. Le dispositif MAE et leur contractualisation sont jugés comme très importants dans l'évolution des pratiques sur le Ribou. Sur Bultière, l'importance des MAE dans les actions proposées apparaît plus secondaire, l'évaluation se faisant plutôt par le nombre d'agriculteurs ayant fait l'objet d'un diagnostic.

Les acteurs rencontrés estiment sur la Bultière que des freins existent dans la capacité des exploitations présentant un atelier hors sol à respecter le cahier des charges de la SFEI. Cela réduit considérablement le nombre d'exploitations susceptibles de contractualiser la MAE car 40 % des exploitations ayant un atelier d'élevage ont également un hors sol.

A noter que sur Bultière un deuxième programme ayant comme objectif la reconquête de la qualité de l'eau avec des modalités de gouvernance différentes (programme LEADER, piloté principalement par les élus locaux) s'ajoute. Il est mal perçu par les acteurs institutionnels agricoles et parfois considéré comme élitiste car principalement tourné vers les changements de systèmes. La superposition de programmes d'actions dont les modalités d'articulation ne sont pas partagées par les acteurs constitue donc un élément de fragilité.

Ce premier travail met en évidence la difficulté de distinguer le poids relatifs des différents facteurs identifiés : si l'on peut supposer qu'ils ont une influence, il est difficile d'en mesurer l'importance et de les hiérarchiser. On peut notamment imaginer que la densité de population et son caractère plus urbain aient une influence sur les évolutions des exploitations du territoire de Ribou.

En revanche, **des éléments de méthode favorables à la réussite des programmes d'actions** peuvent être intéressants à capitaliser.

**De façon synthétique, on retiendra :**

- La concertation, le partenariat ouvert à toutes les étapes de la mise en place d'un programme de reconquête de qualité de l'eau, notamment lors de la construction du dispositif MAE : ciblage des mesures proposées sur l'herbe et l'approche système, moyens d'animation alloués (cf. encadré « zoom sur la concertation »).
- La maîtrise d'ouvrage et le suivi par la collectivité (importance de l'implication de terrain et du positionnement des élus référents) ou par un acteur public peu influençable par des organisations agricoles
- Les moyens d'animation alloués et la bonne articulation entre les programmes mis en œuvre (gouvernance commune ?)
- La priorité aux objectifs d'engagement volontaires des agriculteurs dans un dispositif de contractualisation MAE et l'animation ciblée autour de ce dispositif.

## 2.2 Eléments complémentaires issus des enquêtes d'agriculteurs

Sur Ribou, les agriculteurs rencontrés identifient la Communauté d'agglomération ainsi que l'association comme des relais de communication importants sur les MAE. Le rôle du conseiller de secteur de la Chambre d'agriculture est également central puisque la quasi-totalité des éleveurs l'indique comme source d'information sur les MAE.

Sur Bultière, l'information sur le dispositif MAE est bien parvenue aux agriculteurs rencontrés par différents canaux : bulletins d'information, réunions, techniciens GEDA ou CER. La logique de construction individuelle des contrats semble avoir été de signer des MAE les plus proches possibles du système existant. Or, les personnes rencontrées estiment dans leur ensemble que les systèmes d'exploitation du bassin versant sont trop intensifs (chargement, emprunts) pour pouvoir évoluer vers le cahier des charges de la SFEI.

Cette intensification, frein à des évolutions de système, semble ancrée dans les représentations des agriculteurs locaux et les messages véhiculés par les principales organisations professionnelles agricoles sont perçus comme contradictoires du fait de leur positionnement. En effet, elles sont à la fois réticentes par rapport aux évolutions de systèmes potentiellement en décalage avec la demande de l'aval localement, tout en étant en charge du déploiement des MAE.

Sur les 2 territoires, les contraintes administratives apparaissent comme une limite forte à la contractualisation d'une MAE pour les agriculteurs, notamment les contrôles et les retards de paiement.

Enfin, les cours élevés des céréales constituent un obstacle à la contractualisation de la SFEI relevé très fréquemment.

### 3. Synthèse : quelques pistes méthodologiques pour la concertation et l'élaboration d'un programme d'action MAE eau accompagnant une évolution vers des systèmes herbagers économes

- Inviter largement les acteurs du territoire pour des réunions permettant de mettre à plat les problèmes de qualité de l'eau identifiés.
- La collectivité et les élus locaux en charge des questions « eau » doivent privilégier une posture « aux côtés des agriculteurs » pour régler ensemble les problèmes.
- Les organisations professionnelles et associations agricoles doivent être sollicitées dans leur ensemble et incitées à adopter une posture d'accompagnement des décisions prises collectivement par les agriculteurs du bassin versant. De ce point de vue, la constitution d'une association locale peut être facilitatrice afin de représenter au mieux la diversité des agriculteurs locaux, au-delà des représentations syndicales, consulaires ou d'opérateurs économiques. Si des moyens d'animation peuvent être mis à disposition de l'association, cela peut faciliter l'expression de tous.
- La collectivité ou le syndicat intercommunal en charge de la mise en place des programmes « eau » doit être associée aux réunions de sensibilisation des agriculteurs, notamment pour expliquer les problèmes rencontrés de façon précise et détaillée.
- Les contrats MAE doivent être bien ciblés et construits avec les agriculteurs de manière à répondre à des objectifs partagés partant d'un diagnostic également partagé permettant l'élaboration d'un projet de territoire. L'intérêt du ciblage sur quelques MAE sera de limiter les « effets d'aubaine » qui pourraient conduire au statu quo, même si cela dépend surtout de l'animation du dispositif sur le territoire et de la convergence des messages diffusés par les acteurs agricoles du territoire.
- L'animation doit valoriser et renforcer les différents réseaux agricoles présents n'ayant pas d'activité marchande (neutralité du conseil) tout en s'appuyant sur des outils de diagnostic complets, permettant d'évaluer précisément la faisabilité d'une évolution de système. Les MAE proposées à l'issue du diagnostic doivent permettre d'encourager des pratiques réellement en adéquation avec les objectifs de reconquête de la qualité de l'eau. Dans certaines zones mixtes, avec un contexte de prix soutenu pour les céréales, le maintien des surfaces en herbe peut en soi constituer un premier niveau d'objectifs.

Le projet PRAIFACE est mené avec le soutien de :



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE

DE L'ALIMENTATION,

DE L'AGRICULTURE

ET DE LA PÊCHE

avec la contribution financière

du compte d'affectation spéciale

« Développement agricole et rural »

