

Les Ateliers DU GIS



Biodiversité :



Atout ou contrainte de développement pour l'agriculture des Alpes du Nord ?

Des politiques publiques visant à orienter les pratiques agricoles dans un sens favorable à la préservation de l'environnement sont mises en place en Europe. Ces politiques s'appuient plus sur le volontariat et la contractualisation que sur la réglementation et la contrainte : mesures agri-environnementales, NATURA 2000, etc.. Leur mise en place suppose, en conséquence, un dialogue et des négociations entre les agriculteurs et les gestionnaires de la nature. Dans les Alpes, les enjeux sont particulièrement forts car les prairies et les pelouses d'alpage jouent un rôle essentiel dans l'économie agricole tout en étant des espaces de forte valeur biologique.

➤ OBJECTIF ET DÉMARCHE

L'objectif de ce projet est d'élaborer des informations et une démarche d'animation pour aider à la conception de projets de gestion de la biodiversité, que ce soit d'espèces rares de la faune et de la flore, de zones à fort intérêt biologique, d'habitats d'intérêt communautaire, ou encore de corridors écologiques.

Nous nous intéressons aux questions suivantes :

- Comment le dialogue entre agriculture et environnement est-il possible ?
- Quelles sont les conditions de réussite et d'échec de projets de gestion de la biodiversité dans les zones agricoles ?
- Quels atouts, quelles contraintes en matière de revenu, de travail, d'organisation de l'exploitation pour les agriculteurs engagés dans ces projets ?

Deux approches, l'une sociologique, l'autre agronomique sont associées de façon à :

- Analyser les conditions d'adhésion et de rejet des agriculteurs aux projets de gestion de la biodiversité.
- Evaluer, à l'échelle de l'exploitation agricole, les conséquences techniques et économiques de la prise en compte d'objectifs de gestion de la biodiversité.

De façon à prendre en compte une diversité de situations, nous avons étudié 13 opérations différentes de gestion de la biodiversité: actions locales de protection de la biodiversité (parcs nationaux, réserves naturelles ...), sites NATURA 2000, contrats d'agriculture durable, projets de corridors écologiques. Pour chaque projet nous avons réalisé des entretiens auprès des acteurs impliqués : agriculteurs, gestionnaires de l'environnement, élus. Nous avons également participé et fait une analyse sociologique de certaines réunions où différents acteurs débattaient d'un projet.

➤ **RÉSULTATS : PRINCIPALES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE PROJETS DE GESTION DE LA BIODIVERSITÉ**

La biodiversité est source de malentendus qui peuvent conduire à des blocages et des incompréhensions. Dans d'autres cas, on peut aboutir à des convergences de points de vue et d'intérêts puis à la construction d'un accord et d'un plan de gestion solides. L'analyse sociologique des 13 projets étudiés nous permet de proposer différentes conditions essentielles dans la réussite d'un projet.

Arriver à reconnaître la légitimité de chacun et comprendre les attentes de l'autre

La conception de plans de gestion de la biodiversité est souvent abordée sous le seul angle de la recherche de solutions permettant de concilier des intérêts différents : les contraintes techniques et économiques des agriculteurs et les souhaits de protection des environnementalistes. Mais les difficultés à trouver un accord peuvent relever d'un autre ordre, celui de conflits de légitimité. Le problème n'est pas de se mettre d'accord sur une solution conciliant des intérêts différents. Nous sommes dans une logique où chaque acteur est convaincu que seul son point de vue et ses pratiques sont légitimes : « *ils* (les protecteurs de la nature) *ne connaissent pas le terrain* », « *pourquoi faire ceci ?*, nous (les agriculteurs) *avons toujours pratiqué de la sorte et si c'était si mauvais pour la biodiversité il n'y aurait plus rien* », mais aussi du côté des protecteurs de la nature « *les agriculteurs ne s'intéressent pas à la nature, ils ne voient que la rentabilité économique* ».

Ainsi, lors de réunions publiques d'un projet Natura 2000, les premières réactions des agriculteurs concernent le nom du site : pour eux le terme de « *tourbière* » adopté par l'administration ne correspond pas au nom local. La prise en compte du nom local de « *marais* » est affichée comme une façon de reconnaître la légitimité des agriculteurs dans leur connaissance du terrain et dans leur capacité à participer à la définition du plan de gestion. Changer le nom du site devient le signe tangible que la procédure Natura 2000 se déroule dans la concertation, conformément aux ambitions qu'elle affiche : « *Ils ont intérêt à évoluer car on leur a bien dit que Natura 2000 c'était de la concertation alors si déjà on a rien le droit de dire sur la délimitation du périmètre et qu'on a encore rien le droit de dire sur le nom, je trouve qu'ils ont commencé assez fort !* » (un agriculteur).

Il est souvent difficile de faire la part entre conflit d'intérêt et conflit de légitimité car les deux sont très imbriqués. Cependant, parvenir à la résolution d'un conflit de légitimité est bien plus difficile. Ceci requiert de nombreuses discussions, des visites sur le terrain, pour que chacun se connaisse mieux et se comprenne.

Associer différents objectifs : protection de la biodiversité et utilisation agricole

Arriver à monter un projet sur lequel tout le monde s'accorde suppose souvent un changement d'objectifs : un problème exprimé en termes biologiques peut évoluer vers une formulation plus générale. Par exemple, au départ, pour les gestionnaires de l'environnement qui ont rencontré les agriculteurs de Haute-Maurienne il s'agissait de protéger, au nom de la biodiversité, un habitat d'intérêt communautaire : les prairies de fauche d'altitude. Après négociation l'objectif devint le maintien de la fauche en altitude pour des raisons biologiques, agricoles (autonomie fourragère des exploitations) et patrimoniales (les agriculteurs sont très attachés à la fauche en altitude). En l'occurrence, les objectifs du projet ont changé, l'adhésion des différents acteurs et la conception du cahier des charges en seront plus faciles. Pour autant l'objectif biologique demeure et les mesures retenues sont cohérentes avec celui-ci. Une reformulation des objectifs initiaux n'est pas forcément une concession. C'est dans certains cas un enrichissement. Si négocier c'est convaincre, c'est aussi comprendre les problèmes des autres et bouger.

Entrer en controverse et en sortir

La recherche d'un compromis auquel tous les acteurs adhèrent ne va pas de soi. Il faut parvenir à comprendre des valeurs, des passions parfois, qui vous sont étrangères, et il faut « *faire avec* ». Il faut que chacun comprenne les représentations, mais aussi les aspirations et les contraintes des autres. Cette recherche de compromis invite à les respecter, sans pour autant les adopter. Ainsi, les agriculteurs et les gestionnaires de l'environnement peuvent avoir un avis différent sur les mesures à mettre en œuvre pour protéger tel ou tel élément de la diversité biologique. Du fait de leur expérience, de leur savoir différents, agriculteurs comme environnementalistes peuvent être considérés comme légitimes dans ce qu'ils disent. Pour arriver à concilier ces points de vue différents, il faut savoir entrer en controverse et en sortir par des compromis (et non par la victoire d'un point de vue sur tous les autres). Comme dans l'exemple du trèfle des rochers présenté en encart, ne pas craindre les controverses, tout en sachant les suspendre, conduit à des solutions plus stables que de se contenter d'un consensus ambigu sans réel débat.

Débattre des conséquences techniques, économiques et sociales d'un projet

Il est important de discuter des raisons de la préservation de la biodiversité et d'arriver à partager des objectifs entre acteurs. Mais ce débat ne doit pas éluder celui des choix techniques et économiques à faire dans un plan de gestion. Finalement, ce qui comptera au quotidien, c'est bien la façon

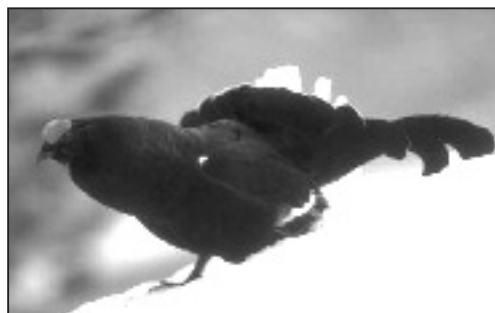
dont le plan de gestion est conçu, ses conséquences sur les activités des personnes impliquées : selon la solution retenue il sera plus ou moins facile à mettre en œuvre pour l'agriculteur, plus ou moins coûteux pour le gestionnaire. Il est nécessaire de négocier non pas seulement en termes d'objectifs du projet mais également les modalités précises des pratiques agricoles, des engagements et des contreparties : Qu'est ce que je devrai faire ? Quelle fertilisation ? Mon terrain va-t-il perdre de la valeur ? Qui va venir ici, pourquoi faire ?

➤ TRÈFLE DES ROCHERS ET TÉTRAS-LYRE

Cet exemple, même s'il implique peu d'acteurs, illustre bien les points clefs dans un projet de gestion de la biodiversité. Ce cas concerne l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de gestion ayant pour objectif d'associer l'utilisation pastorale d'un alpage, la protection du tétras-lyre (oiseau gallinacé, emblématique de la montagne, les effectifs de ses populations sont en diminution) et du trèfle des rochers (espèce prioritaire inscrite sur le livre rouge de la flore menacée de France). Cet alpage, situé dans une réserve naturelle, est utilisé par un couple d'éleveurs du 15 juin à fin septembre, avec un troupeau de deux cents brebis.



Le trèfle des rochers pousse sur les moraines de la partie supérieure de l'alpage, entre 2200 et 2500 mètres d'altitude. S'en faisant les porte-parole, les gestionnaires de la réserve et du parc national voisin, craignaient que le piétinement des moutons n'ait des conséquences néfastes en déchaussant les touffes. Pour éviter une fragilisation des stations de trèfle ils souhaitaient empêcher tout contact entre la plante et le troupeau. C'est dans cette perspective qu'ils ont rencontré les éleveurs. Ceux-ci ont accepté de discuter. Le projet élaboré (et qui a ensuite été financé) est le fruit de débats très pragmatiques au sujet des différentes alternatives dans la conduite du pâturage, et de leurs conséquences prévisibles à la fois sur l'utilisation pastorale de l'alpage, et sur le trèfle et le tétras-lyre.



De l'art de s'accorder et de ses règles

Ce plan de gestion qui, tout en assurant que les moutons n'iront plus désormais jouer les estivants dans les moraines au risque de déchausser les trèfles, correspond aux aspirations des éleveurs. Ceux-ci ont construit, avec les gestionnaires de la réserve et du parc, un système qui améliore la conduite du troupeau, et permet d'éviter la divagation des bêtes dans le trèfle et, pour le volet tétras-lyre, de limiter l'enfrichement. Les éleveurs ont saisi l'occasion de cette négociation pour pérenniser le pastoralisme dans un alpage auquel ils sont sentimentalement attachés et qui appartient au patrimoine local. Chaque partenaire a pris en considération les problèmes de l'autre. Le couple d'éleveurs reconnaît que la protection du trèfle et des tétras présente un intérêt, même si ce n'est pour eux qu'un « petit plus ». Quant aux gestionnaires, ils admettent que l'un de leurs principaux soucis concernant la réserve est désormais de prendre en compte les difficultés de gestion pastorale des alpages.

Il y a donc eu accord. Mais il est resté un point sur lequel le débat n'a pas été tranché. Ce fut même une condition de la construction du compromis. Au début de la négociation, les alpagistes se sont aussi posés en porte-parole du trèfle des rochers. Selon eux, le trèfle, loin d'être pénalisé par le piétinement des ovins, serait, au contraire, aidé par leur fumure car vivant dans un milieu très pauvre. On avait donc là deux conceptions de ce qui convient au trèfle, émanant de deux porte-parole de la plante. Mais, elles ne sont pas entrées en conflit : chacun a préféré considérer que ce qu'il pensait être bénéfique au trèfle n'était qu'une hypothèse. Il a donc été décidé de suspendre la controverse sur les causes de fragilisation du trèfle et de mettre en place un suivi de ses effectifs. Ainsi, dans les prochaines années, les comptages de trèfle permettront de trancher la controverse suspendue, et de peser directement dans les décisions ultérieures.

> L'ÉTAT ET SES RENONCEMENTS

Ces difficultés de mise en œuvre rendent nécessaire une incitation claire des pouvoirs publics en faveur de projets concertés de la biodiversité. S'il en a bien été ainsi au départ (avec la directive « habitats », la nouvelle politique agricole commune, la loi d'orientation agricole) force est de constater que les acteurs locaux sont pris aujourd'hui d'une certaine lassitude. Les dossiers sont complexes et les décisions restent en suspens. Les contrats d'agriculture durable peinent à se mettre en place et les crédits qui leur sont alloués ne permettent guère d'embrasser de vastes ambitions. Ceux qui, suivant les sollicitations en faveur d'une gestion concertée de la diversité biologique, se sont engagés dans un processus de négociation, ne voyant rien venir, se laissent décourager par la lourdeur tatillonne des procédures d'une action publique qui tarde à tenir ses promesses.

> PERSPECTIVES DE VALORISATION

A partir de 2005, nous allons engager la valorisation de nos travaux. Pour cela nous prévoyons d'associer nos résultats aux savoirs des conseillers agricoles et des gestionnaires de l'environnement avec lesquels nous travaillons. Nous chercherons à formaliser ensemble, les conditions de réussite et les risques d'échec de projets de gestion concertée de la biodiversité. L'objectif sera, à partir de l'analyse des expériences en cours, de proposer une démarche opérationnelle de conduite de projets.

Le projet bénéficie d'un financement spécifique dans le cadre du programme DIVA "Action publique, agriculture et biodiversité" (ministère de l'Ecologie et du Développement durable).

Contact

Philippe Fleury,
Tél. 04 79 70 77 77
pfleury@suacigis.com

Les partenaires

Nous travaillons avec les conseillers agricoles des Chambres d'agriculture ainsi qu'avec les opérateurs de projets de gestion de la biodiversité que nous étudions. En particulier : Parc national de la Vanoise, Réserves naturelles de Haute-Savoie, Parcs naturels régionaux des Bauges, de Chartreuse, du Vercors et du Haut-Jura, les conseils généraux.



Programme de recherche-développement du GIS Alpes du Nord 2001/2006

Les travaux du GIS Alpes du Nord bénéficient du soutien financier de la Région Rhône-Alpes, de la DATAR, du ministère de l'Agriculture, du ministère de l'Écologie et du Développement durable, de l'Union européenne, ainsi que de la participation financière de l'ensemble des membres signataires de la convention du GIS : l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique), le CEMAGREF (Centre National du Machinisme Agricole du Génie Rural et des Eaux et Forêts), l'ITFF (Institut Technique Français des Fromages), l'Université de Savoie, les Conseils généraux de Haute-Savoie, Isère et Savoie, les Chambres d'agriculture de Haute-Savoie, Isère, Savoie et Rhône-Alpes, l'Aftalp (Association des Fromages Traditionnels des Alpes savoyardes) et le SUACI Montagne-Alpes du Nord (Service d'Utilité Agricole à Compétence Interdépartementale).

GIS Alpes du nord
Groupement
d'Intérêt Scientifique
des Alpes du nord

11 rue Métropole
73000 Chambéry
Tél. 33 (0)4 79 70 77 77
Fax 33 (0)4 79 85 07 79
suacigis@suacigis.com

Ateliers
DU GIS