



HAL
open science

Les défis de la gouvernance pour concilier protection et valorisation territoriales d'une ressource. Le cas du programme " Agriculture et zones humides " du Parc naturel régional Scarpe-Escaut

Lucie Morere, Eric Glon

► To cite this version:

Lucie Morere, Eric Glon. Les défis de la gouvernance pour concilier protection et valorisation territoriales d'une ressource. Le cas du programme " Agriculture et zones humides " du Parc naturel régional Scarpe-Escaut. Développement durable et territoires, 2016, Vol. 7, n°3, 10.4000/developpementdurable.11406 . hal-03027803

HAL Id: hal-03027803

<https://hal.science/hal-03027803>

Submitted on 27 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 7, n°3 | Décembre 2016

Modalités de qualification et de gestion des
ressources naturelles (1/2)

Les défis de la gouvernance pour concilier protection et valorisation territoriales d'une ressource. Le cas du programme « Agriculture et zones humides » du Parc naturel régional Scarpe-Escout

Governance Challenges to Connect Territorial Protection with Developing Resources. The Case of the Program « Agriculture and Wetlands » in the Scarpe-Escout Regional Natural Park

Lucie Morère et Éric Glon



Éditeur

Réseau « Développement durable et territoires fragiles »

Édition électronique

URL : <http://developpementdurable.revues.org/11406>
DOI : 10.4000/developpementdurable.11406
ISSN : 1772-9971

Référence électronique

Lucie Morère et Éric Glon, « Les défis de la gouvernance pour concilier protection et valorisation territoriales d'une ressource. Le cas du programme « Agriculture et zones humides » du Parc naturel régional Scarpe-Escout », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°3 | Décembre 2016, mis en ligne le 21 décembre 2016, consulté le 11 mai 2017. URL : <http://developpementdurable.revues.org/11406> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11406

Ce document a été généré automatiquement le 11 mai 2017.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Les défis de la gouvernance pour concilier protection et valorisation territoriales d'une ressource. Le cas du programme « Agriculture et zones humides » du Parc naturel régional Scarpe-Escaut

Governance Challenges to Connect Territorial Protection with Developing Resources. The Case of the Program « Agriculture and Wetlands » in the Scarpe-Escaut Regional Natural Park

Lucie Morère et Éric Glon

- 1 La valorisation d'une ressource dite naturelle pose souvent la question de la conciliation entre intérêts économiques et enjeux environnementaux. Comment adapter la valorisation marchande d'une ressource pour mieux protéger un intérêt écologique qui lui est associé ? Cette question est au cœur de notre article. Elle interroge la capacité d'un système d'acteurs à façonner un compromis à partir de divergences d'intérêts. C'est donc bien le défi de la constitution d'une gouvernance territoriale qui est en jeu pour construire une ressource, définir des modes de valorisation satisfaisant les différents intérêts, qui soient compatibles entre eux et spécifiques au territoire. Force est d'admettre qu'il n'y a pas de recette en la matière et qu'il existe pratiquement autant de possibilités que de réalités territoriales.
- 2 Après avoir mis en débat ces différents aspects sur un plan théorique, nous nous attacherons à un exemple : le programme d'actions « Agriculture et zones humides » (AZH) du territoire du Parc naturel régional Scarpe-Escaut (PNR SE). Il s'agit d'un projet multi-acteurs qui concerne le devenir de ses prairies agricoles humides.

- 3 Cette expérience met particulièrement en lumière les difficultés à trouver un compromis pour valoriser une ressource – les prairies agricoles humides – à la fois dans une optique marchande et agricole mais aussi dans une perspective environnementale. La qualification partagée (soit la définition collective de représentation(s) et mode(s) de valorisation), voire la spécification d'une ressource (faire d'une particularité endogène un atout) n'est pas une chose aisée. Ces processus demandent du temps et ne sont pas systématiquement une réussite, comme nous le verrons dans un dernier temps consacré aux limites et intérêts de ce programme d'actions.
- 4 Pour mener à bien notre analyse, une enquête de terrain a été menée de juin 2013 à octobre 2015. Elle comptabilise 12 entretiens semi-directifs d'agriculteurs¹, 11 réalisés auprès des principales institutions concernées et 3 observations². Des comptes rendus de réunions, textes d'appel à projets, brochures institutionnelles et autres documents techniques et littérature scientifique ont complété notre corpus.

1. Le défi de la double valorisation d'une ressource naturelle agricole

1.1. En quoi et pour qui les prairies agricoles humides sont-elles des ressources ?

- 5 Qu'elles soient humaines, matérielles ou immatérielles, les ressources sont les biens et services utiles à une société. Leur utilité peut être directe ou indirecte et leur valeur marchande ou non. On peut citer par exemple une ressource en bois pouvant fournir des matériaux de construction monnayables ou la filtration de l'eau par la ripisylve, service rendu gratuitement par la nature. Les ressources sont des construits sociaux (Lamara, 2009 ; Nahrath et Gerber, 2014). Elles nécessitent soit une intervention de l'homme pour son exploitation, soit sa reconnaissance par les sociétés en tant que service ou bien utile. La notion d'utilité est par essence une construction sociale et varie d'une société à une autre. Ainsi, dans un système post-fordiste³, l'identification de ressources est considérée comme un processus de « *construction par les acteurs qui qualifient et requalifient l'ensemble des objets du territoire. Cette qualification est étroitement associée aux valeurs que les acteurs souhaitent leurs attribuer* » (Lamara, 2009 : 11).
- 6 Concernant les prairies humides agricoles du territoire du Parc naturel régional Scarpe-Escout, nous verrons par la suite que deux « valeurs » leur sont attribuées par différentes catégories d'acteurs. Le monde agricole – éleveurs en tête – les perçoit comme espaces supports de leur activité économique (l'élevage) et espaces de production (du fourrage essentiellement). Les environnementalistes⁴ défendent leurs caractéristiques en tant que milieux « naturels », supports de biodiversité spécifique, de fonctions écologiques et composante du paysage. Ce double intérêt porté sur un même objet conduit à ce que Nahrath et Gerber (2014) nomment une « *rivalité d'usage hétérogène* ». Ces rivalités se manifestent lorsque des usages différents d'une même ressource sont souhaités par des groupes différents et sont politiquement « *compliqués à gérer* » (ibid.).

1.2. La conciliation des intérêts passe par leur confrontation

- 7 Des intentions distinctes concentrées sur un même objet du territoire sont source de rivalités et de potentiels conflits. Or la valorisation d'un objet en ressource passe dans un premier temps par son identification (Lamara, 2009 : 12). Des valorisations compatibles et partagées d'une ressource nécessitent une identification collective. Un processus de déconstruction des représentations sectorielles doit alors être activé et se poursuivre sur un processus de reconstruction collective et territoriale. Cette dynamique dépend de l'implication de tous les acteurs locaux concernés, mais aussi de la coordination de ces acteurs.
- 8 La phase de déconstruction/construction de nouvelles représentations communes n'est pas chose aisée et nécessite des phases de confrontations entre les acteurs porteurs de représentations différentes, voire opposées. Pour A. Torre, l'alternance de phases de conflits et de paix fait partie de ce processus d'ajustement entre acteurs. Les phases conflictuelles accompagnent l'expression des points de vue et des oppositions. Quant aux phases de paix, elles permettent le montage d'accords et d'alliances fondatrices, et favorisent des intermédiaires plus consensuels lors desquels ont lieu les concessions et renoncements mutuels (Torre, 2010 : 110). Les confrontations et conflits entre acteurs locaux seraient donc bénéfiques (voire nécessaires) à la construction d'un projet collectif, notamment autour de la valorisation collective d'une ressource. Néanmoins, pour animer ce processus puis poser les jalons d'une coopération constructive, l'orchestration de ces acteurs apparaît comme un enjeu central.

1.3. Gouvernance et processus de qualification collective d'une ressource territoriale

- 9 La gouvernance renvoie aux notions de gouverner, gérer. La gouvernance territoriale désigne un mode de gestion politique local ancré dans le territoire, donc non centralisé et non descendant. Elle renvoie à une mobilisation croissante et multi scalaire (Lamara, 2009 : 8) des acteurs locaux, privés, publics, associatifs (Leloup *et al.*, 2005 : 332).
- 10 Appliquée à des projets de développement, elle représente les modalités de gestion de ces projets définies par ces trois interrogations : que gère-t-on ? Qui ? Comment ? Ainsi, la gouvernance territoriale comprend tant la définition de l'ensemble des acteurs concernés, que son organisation et les modalités d'arbitrage. Elle nécessite des temps de rencontres et d'échanges entre tous ces acteurs locaux concernés. Ces derniers peuvent y confronter et enrichir leurs identités, visions du territoire et modes de faire territoriaux, ceci afin de s'efforcer d'en formuler une vision partagée, co-construite. Cette approche rejoint celle de Gilly et Wallet, pour qui la gouvernance territoriale est entendue comme « un processus de confrontation et d'ajustement tout à la fois de systèmes de représentations et d'actions de groupes d'acteurs proches géographiquement, mais pouvant être issus de champs organisationnels et institutionnels différents en vue de la réalisation d'un projet local de développement » (Gilly et Wallet, 2001⁵, cités par Ehlinger *et al.*, 2007 : 165).
- 11 Pour Leloup, Moyart et Pecqueur ((2004)⁶, cité par Lamar, 2009 : 9), la gouvernance repose sur l'interconnexion entre les acteurs (un réseau) et leurs échanges d'informations et de bons procédés (des flux). Ces réseaux et flux sont primordiaux pour identifier de nouvelles ressources ou attribuer de nouvelles fonctions à des ressources préalablement

existantes. Dans le cas des prairies humides, l'activation de ces dernières comme ressource territoriale (Glon et Pecqueur, 2006 ; Gumuchian et Pecqueur, 2007 ; Campagne *et al.*, 2014) semble être une voie pertinente de mise en valeur collective. Cela correspondrait à la mobilisation, concertation et coordination d'acteurs en vue d'une qualification et valorisation collective de cette ressource mi-agricole, mi-naturelle selon les réalités du territoire. Consentir puis faire valoir cette ressource comme spécificité, voire patrimoine⁷ du territoire permettrait d'activer un cercle vertueux de protection/valorisation de cette ressource. À l'instar de la création de la marque « Viande bovine du Parc naturel régional de Brière » qui valorise la production de bovins élevés dans les marais qu'ils contribuent ainsi à conserver (SNPN, 2012 : 8).

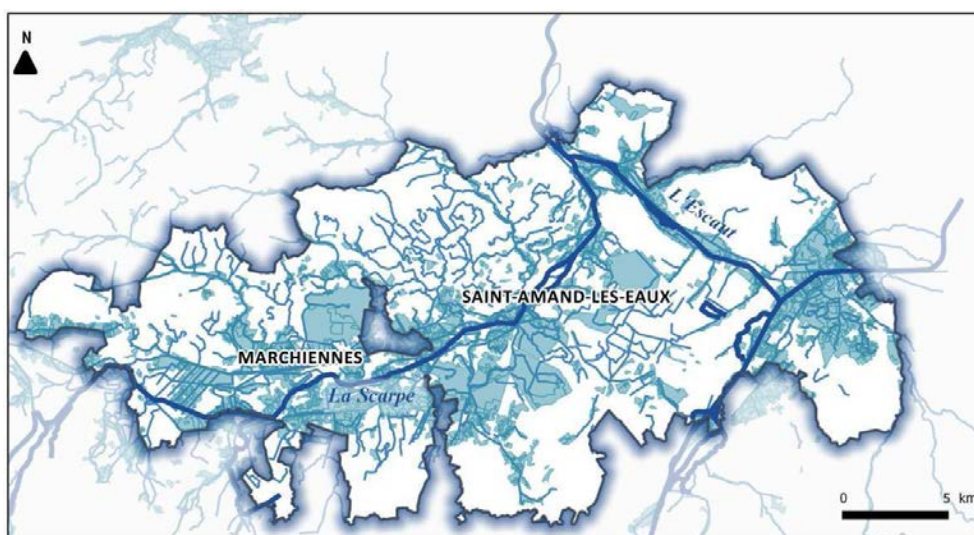
- 12 Qu'en est-il dans ce cas d'étude ? La gouvernance mise en œuvre a-t-elle permis de confronter les intérêts et visions divergents des acteurs ? A-t-elle permis ensuite de coordonner un processus de requalification partagée de cette ressource en vue de mener des actions collectives et articulées de valorisation de cette ressource ? Les prairies humides ont-elles été activées au point d'apparaître comme une ressource territoriale ?

2. Cas d'étude : le programme « Agriculture et zones humides » du Parc naturel régional Scarpe-Escaut

2.1. Le maintien des prairies humides agricoles, un défi emblématique du PNR SE

- 13 Le PNR Scarpe-Escaut est composé de 55 communes volontaires souhaitant partager un projet commun de protection et de valorisation⁸ de leurs attributs naturels et culturels communs fragiles.⁹ Localisés entre les deux rivières qui lui donnent son nom, les paysages sont façonnés par l'eau (voir carte 1). Étangs, marais, canaux, tourbières, mares, forêts alluviales, prairies... couvrent 32 % du territoire : « On dénombre pas moins de 13 000 hectares de zones humides qui justifient la reconnaissance du territoire comme l'une des 152 zones nationales d'importance majeure¹⁰ » (PNR, 2014). Des conventions internationales (Ramsar¹¹), des directives européennes (telle que la Directive cadre sur l'eau¹²), des lois nationales et des engagements locaux (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux Scarpe Aval (SAGE)¹³) ont mis en évidence l'importance de la protection des zones humides. En effet, ces milieux abritent une biodiversité spécifique, contribuent à l'épuration des eaux, à stocker le carbone, à limiter les inondations, ou encore à atténuer le changement climatique par exemple (SNPN, 2009 ; Coïc, Philippe et Sarrazin, 2011).
- 14 D'après le dernier diagnostic de territoire, 35 % des zones humides du PNR sont des milieux prairiaux (PNR, 2014). Et en 2007, une analyse croisée des zones à dominante humide et de l'occupation du sol menée par l'Agence de l'eau Artois-Picardie (AEAP) a identifié l'élevage bovin comme usage prédominant¹⁴. La synthèse de ces données fait l'unanimité parmi les acteurs locaux impliqués : le maintien des ZH en Scarpe-Escaut passe notamment par le maintien de l'élevage bovin, au risque, sinon, d'une avancée de l'urbanisation (routes, centres commerciaux et nouveaux lotissements) (PNR, 2014).
- 15 Bien que ce point de convergence semble unir les acteurs, leurs visions des zones humides sont divergentes comme nous le verrons par la suite.

Carte 1. Les zones à dominante humide du Parc naturel régional Scarpe-Escout

**Légende**

▭ Parc naturel régional

▭ Zones à dominante humide (forêts alluviales, étangs, mares, prairies humides...)

— La Scarpe et l'Escaut

— Autres cours d'eau

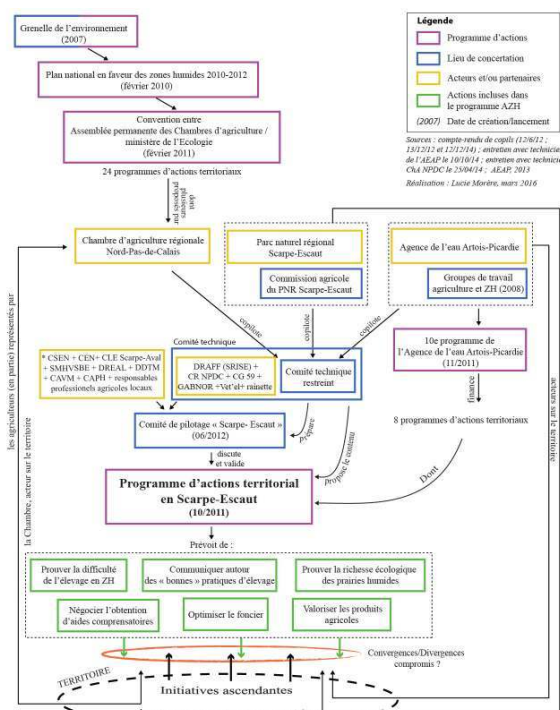
Sources : IGN-GEOFLA 2014, AEAP 2009, BD CARTHAGE, MNHN, PNR SE 2015
Réalisation : Lucie Morère et Marie Laboureur, avril 2016

2.2. Qu'est-ce que le programme « Agriculture et zones humides » ?

2.2.1. Cadre national et objectif du programme

- 16 Le programme AZH en Scarpe-Escout est l'un des 24 programmes d'actions accompagnés par la convention entre l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA) et le ministère de l'Écologie (figure 1). Cette convention contribue à la mise en œuvre du plan national d'action en faveur des ZH en favorisant une agriculture adaptée à ces terrains, qui soit économiquement viable et qui contribue en même temps à la préservation des ZH et de leurs fonctionnalités (APCA, 2014a).
- 17 Les actions du programme AZH en Scarpe-Escout ont vocation à évaluer, expérimenter et soutenir des pratiques liées à l'élevage bovin pour en améliorer la rentabilité et diminuer l'impact sur les milieux. Ces actions sont identifiées dans la figure 1 et détaillées dans le tableau 2. Le succès de ce programme, l'atteinte de ses objectifs dépendent principalement de l'adhésion des éleveurs conviés à contribuer aux études, à expérimenter et appliquer ces pratiques.

Figure 1. Le programme « Agriculture et zones humides » en Scarpe-Escaut : origine, gouvernance et actions



* Pour des raisons pratiques et esthétiques, les sigles de cette figure sont présentés dans le tableau 1 ci-dessous.

2.2.2. Historique et leadership du programme AZH à l'échelle du bassin versant Artois-Picardie

18 En 2011, la convention APCA/ministère de l'Écologie a attribué le statut de pilote aux Chambres d'agriculture (ChA), en collaboration avec des services de l'État. Ils ont alors eu à charge de proposer plusieurs territoires pilotes pour l'application du programme. Toutefois, en Artois-Picardie, l'Agence de l'eau (AEAP) coordonnait déjà des travaux sur le thème des ZH agricoles depuis 2007, avec l'élaboration d'une cartographie des zones à dominante humide, puis l'instauration de groupes de travail sur les ZH. La restitution de ces travaux en 2009 et l'ampleur que prenait cette thématique avaient conduit l'AEAP à suggérer d'intégrer un programme d'action spécifique pour le maintien de l'agriculture en ZH dans son 10^{ème} programme d'action 2013-2018 (document-cadre pluriannuel). Mais ne bénéficiant pas à ce moment-là des ressources nécessaires et apprenant la publication prochaine tant du plan national d'action en faveur des ZH (PNAZH), que de la convention APCA/ministère de l'Écologie, l'AEAP a alors souhaité « attendre » la parution de ces cadres nationaux. Ainsi, le « programme d'action en faveur du maintien de l'agriculture en zones humides sur le bassin Artois-Picardie » s'inscrit dans le PNAZH et intègre les objectifs de la convention APCA/ministère de l'Écologie. Cinq axes de travail et huit territoires pilotes¹⁵ y sont délimités. Ces huit territoires sont la réunion des territoires pré-identifiés par l'AEAP et des choix faits par la ChA NPDC (Nord-Pas-de-Calais), comme c'est le cas pour le PNR SE. La mise en œuvre de ce programme repose sur une convention-cadre coordonnée par l'AEAP qui définit les engagements pris par chaque partenaire politique concerné¹⁶ (AEAP, 2013 ; entretien avec des techniciens de l'AEAP le 10/10/2014).

- 19 En coordonnant ainsi la définition des règles du jeu à l'échelle de son bassin versant, l'Agence de l'eau a délaissé son rôle de simple partenaire financier pour se hisser au rang d'acteur leader. Légitime de par son antériorité sur cette thématique, elle a aussi bénéficié de l'absence d'un positionnement fort de la part des services de l'État. D'après des techniciens de l'AEAP¹⁷, c'est parce que la ChA NPDC « n'avait pas envie de copiloter avec l'État » et que les « administrations [...] ne l'ont pas plus revendiqué que ça », que l'AEAP est devenue co-pilote avec la ChA. Par ailleurs, alors que la convention nationale cantonne les territoires pilotes, donc le PNR, au statut de simple partenaire, l'AEAP semble avoir joué de sa nouvelle position de force pour faire passer le Parc au statut de copilote informel (qui agit tout comme, mais sans reconnaissance officielle). « On a œuvré pour que le PNR reprenne sa place en quelque sorte. Pour ce genre de site, ça nous paraît plus logique que ce soit le gestionnaire [...] l'acteur écologue du secteur et l'acteur agricole qui coopèrent et qui devraient être copilotes. »¹⁸.

2.2.3. Gouvernance du programme AZH en Scarpe-Escout

- 20 Comme l'illustre la figure 1, divers partenaires sont également associés aux trois principaux co-pilotes (ChA NPDC, Agence de l'eau et PNR) via le comité de pilotage (copil) (détaillé dans le tableau 1). Avec le comité technique (cotec), ils sont des lieux de gouvernance territoriale. C'est-à-dire, en théorie, des lieux de mobilisation des acteurs locaux concernés, de confrontation de leurs visions du territoire et attentes vis-à-vis de ce programme, mais aussi de co-construction d'ambitions communes.

Tableau 1. Les autres membres du comité de pilotage du programme d'actions « Agriculture et zones humides » en PNR Scarpe-Escout

État	Collectivités territoriales	Associations	Syndicats agricoles	Autres
SRISE/DRAFF : Service régional pour l'information statistique et économique de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la Forêt DREAL : Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer	CR NPDC : Conseil régional Nord-Pas-de-Calais CD 59 : Conseil départemental du Nord CAVM : Communauté d'agglomération Valenciennes Métropole CAPH : Communauté d'agglomération de la porte du Hainaut	CSEN : Conseil scientifique de l'environnement CEN : Conservatoires d'espaces naturels GABNOR : Groupement des agriculteurs biologiques du Nord-Pas-de-Calais	FDSEA : Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (26 sièges) Coordination rurale (3 sièges) Confédération paysanne (3 sièges)	Vet'el : société de service créée par les associations professionnelles vétérinaires du nord de la France Rainette : bureau d'étude faune, flore, milieux naturels SMHVSBE : Syndicat mixte pour l'aménagement hydraulique des vallées de la Scarpe et du Bas-Escout CLE : Commission locale de l'eau

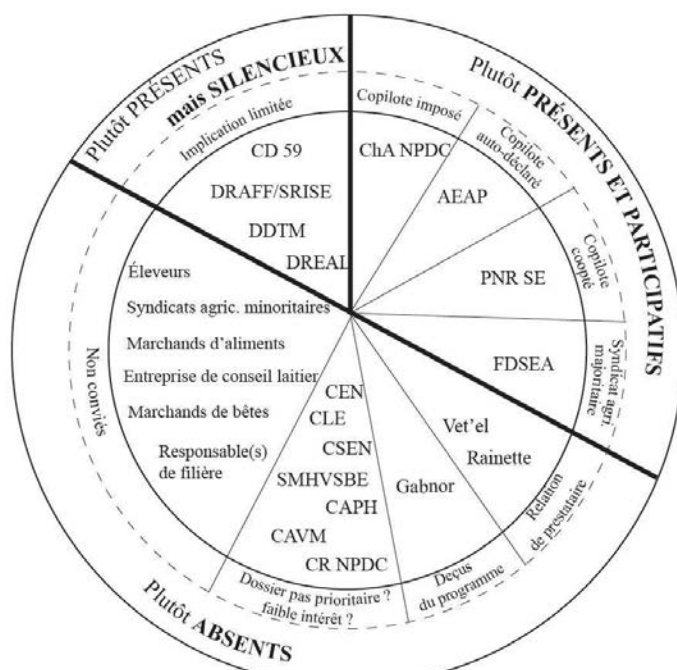
* Nombre de sièges occupés en 2013 par le syndicat parmi les 32 sièges de la composante « chefs d'exploitation » de la Chambre d'agriculture NPDC (d'après www.agriculture-npdc.fr; consulté en mars 2016).

Source : compte-rendu du copil du 12/06/12 et entretien avec un technicien de la ChA NPDC le 25/04/2014.

Réalisation : Lucie Morère, mars 2016

- 21 Notre participation à un comité de pilotage, un comité technique et l'interview des principaux acteurs (ceux qui agissent) et partenaires (ceux qui facilitent l'action) nous permettent de bâtir la grille de lecture suivante :

Figure 2. Implication des différents auteurs* et partenaires dans le comité de pilotage « Agriculture zones humides » en PNR Scarpe-Escaut



* Pour des raisons pratiques et esthétiques, les sigles de cette figure sont présentés dans le tableau 1 ci-dessus.
 Sources : observations en copil (12/12/14) et analyse de compte-rendu de copil (12/6/12 ; 13/12/12 et 12/12/14) et divers entretiens semi-directifs avec les principaux acteurs.
 Réalisation : Lucie Morère, mars 2016

- 22 Cette première analyse met en lumière au moins trois éléments : 1) il y a une concentration des discussions et débats entre les trois copilotes et les représentants de la FDSEA, syndicat agricole dominant ; 2) une forte représentation d'institutions publiques ou semi-publiques supra-territoriales dans les instances de concertation, et surtout 3) il y a une absence des éleveurs (non élus) et autres acteurs de terrain légitimes, car influençant les pratiques d'élevage.
- 23 Nous verrons par la suite qu'au-delà d'un jeu de répartition des pouvoirs de décision, d'arbitrage ou d'influence (Dockès, 1999¹⁹ cité par Leroux, 2006), c'est une discordance d'objectifs qui vient marquer la gouvernance territoriale et compliquer l'identification d'une ambition commune et la création de synergies multi-acteurs tant attendues.

2.2.4. Les actions du programme AZH : qui fait quoi ?

- 24 Le tableau 2 qui suit présente les actions du programme mises en œuvre en 2013 et 2014. Une analyse croisée du (ou des) coordinateur(s) et de l'objectif de l'action permet de révéler la position de ces acteurs, c'est-à-dire, leur vision des zones humides, des modes de gestion préconisés et indirectement, leur perception de l'agriculture. Cette analyse sera présentée dans le paragraphe suivant.

Tableau 2. Actions mises en œuvre en 2013/2014 dans le cadre du programmes d'actions « Agriculture et zones humides » du PNR Scarpe-Escaut, classés par vision de l'agriculture, des ZH et modes de gestion induits

Vision de l'agriculture		
	Agriculture productive	Agriculture multifonctionnelle
Qualification des ZH	Les ZH sont des handicaps à la productivité agricole	Les ZH sont des spécificités du territoire
Mode de gestion	COMPENSATION financière ou technique du caractère humide des prairies	VALORISATION du caractère humide des prairies
Actions mises en place pour le programme AZH (coordinateur de l'action)	<p>Pour prouver la difficulté de l'élevage en ZH négocier des compensations financières :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ étudier la quantité et qualité du fourrage issu des prairies humides pour identifier d'éventuels déficits de la valeur nutritionnelle et vérifier la croissance des bovins par des pesées (PNR et ChA) ; ➢ procéder à des audits technico-économiques pour évaluer les difficultés des exploitations concernées par les ZH (ChA) ; ➢ évaluer l'importance du parasitisme dans les exploitations en ZH (Vet'el) ; ➢ réaliser un bilan des MAE pour identifier les blocages à la contractualisation et contribuer à la définition de nouveaux dispositifs MAE climatiques pour adapter les cahiers des charges et les indemnisations aux secteurs humides (ChA et PNR). <p>Pour améliorer la rentabilité de l'élevage en prairies humides :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ accompagner individuellement et collectivement les éleveurs pour augmenter leur productivité, diminuer leurs charges, rentabiliser leur temps de travail... (ChA). 	<p>Pour prouver l'importance de la qualité des prairies humides pour la faune et la flore :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ étudier la biodiversité floristique et faunistique des prairies agricoles humides (PNR) ; ➢ état des lieux des traitements antiparasitaires et ses impacts sur la faune prairial (Vet'el). <p>Pour adapter les techniques d'élevage en faveur de la protection des prairies :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ sensibiliser et accompagner individuellement les agriculteurs vers un traitement antiparasitaire moins impactant pour l'environnement (mais aussi moins coûteux pour eux et pour les animaux (résistance aux traitements...)) (Vet'el) ; ➢ organiser des journées techniques, élaborer des fiches techniques, etc. pour communiquer et valoriser les « bonnes » pratiques (Vet'el, ChA, PNR). <p>Pour identifier des formes de valorisation de cette ressource par effet de spécification des produits agricoles issus des prairies humides :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ encadrement d'un stage de 3 mois portant sur l'identification d'opportunités et d'outils de valorisation des produits agricoles issus des prairies humides (PNR) ; ➢ encadrement d'une étude réalisée par des étudiants sur l'impact positif de la biodiversité des prairies humides sur la santé du bétail (PNR).

Source : PowerPoint et compte-rendu des copils du 12/6/12 ; 18/12/12 ; 12/1/14.
Réalisation : Lucie Moreire, mars 2016

3. Analyse du programme d'actions « Agriculture et zones humides » : ses limites et intérêts

3.1. Un programme hétéroclite qui révèle des visions différentes de l'agriculture

- 25 L'analyse de l'objectif des actions (tableau 2) met en lumière la coexistence d'aspirations bien distinctes.
- 26 D'un côté, un panel d'actions tente de prouver la difficulté de l'agriculture en ZH. De l'autre, on étudie les bénéfices d'un tel milieu. Il est entrepris de vérifier à la fois que la flore de ces prairies humides est un aliment trop peu nourrissant pour les bovins et infesté de parasites (donc une contrainte), mais que cette flore spécifique peut avoir des avantages pour la santé des bovins (homéopathie) et pour la qualité des produits laitiers (propriétés organoleptiques) (donc un atout). Deux représentations, parfois contradictoires, d'une même ressource se côtoient dans ce programme. Pourtant elles semblent révéler deux visions distinctes de l'agriculture. Celle de l'agriculture productive et celle d'une agriculture multifonctionnelle.
- 27 Parmi les 12 exploitants interviewés, 11 avaient des parcelles en ZH et évoquaient plusieurs difficultés et contraintes liées à ce milieu²⁰. Pour obtenir davantage de leurs terres, des agriculteurs développent et entretiennent un système de drainage. Quant à la ChA NPDC, elle exprime le souhait de « faire reconnaître la difficulté d'un territoire et de

pouvoir intégrer le dispositif Indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN) » (ChA NPDC, 2012). Ces aides européennes sont versées aux agriculteurs des zones dites défavorisées, pour compenser les coûts supplémentaires et pertes de revenus liés au handicap de la zone. Utilisant le terme de « handicap », ce dispositif adopte une vision négative du milieu naturel. Son application aux ZH est souhaitée par de nombreux acteurs de la région (agriculteurs, conseil régional, PNR, Agence de l'eau et tous les partenaires du programme AZH), ainsi que par les agriculteurs dont le système agricole dépend de subventions pour fonctionner, voire survivre²¹.

- 28 Il nous semble ici, que c'est la recherche d'une productivité agricole maximale²² (et pas seulement optimale) (Prével, 2006), qui engendre cette représentation des ZH par le prisme du handicap. Les conditions naturelles sont des freins à l'objectif de productivité, fixé indépendamment des caractéristiques du terroir. La rémunération des agriculteurs dépendant de ces rendements, ces derniers se retrouvent nécessairement pénalisés par lesdites conditions naturelles, alimentant cette vision négative. Cette qualification de l'agriculture et des ZH induit des méthodes de gestion compensatoires, qu'elles soient financières (ICHN) ou techniques (drainage²³...).
- 29 D'autres actions mises en œuvre dans le cadre du programme AZH concernent les Mesures agro-environnementales (MAE). Ce dispositif européen a pour but de financer les agriculteurs volontaires qui mettent en place certains systèmes agricoles ou adoptent certaines pratiques en faveur de la protection des paysages ruraux, des cours d'eau, la faune et la flore. La subvention que reçoit l'agriculteur est considérée comme une compensation financière soit pour la perte de revenus associée à ces mesures qui peuvent entraver l'atteinte d'un rendement maximal (par exemple si on fauche plus tardivement une prairie, sa valeur fourragère peut diminuer et l'agriculteur devra acheter des compléments alimentaires), soit pour le temps qui n'a pas pu être consacré à son exploitation, car utilisé pour l'entretien de haies, bandes enherbées, etc. La notion même de « compensation » contribue à alimenter cette vision négative (des agriculteurs les plus productivistes) envers ces milieux à protéger, vus dès lors comme « obstacles » à la production agricole.
- 30 Toutefois, d'autres voies sont possibles. Le principe de multifonctionnalité de l'agriculture, les notions de service écosystémique, de service environnemental et les mécanismes de paiement pour services environnementaux en sont des illustrations²⁴ (Valette *et al.*, 2012 ; Bonnal *et al.*, 2012). En résumé, ils dessinent une idée de l'agriculture qui contribue davantage à la protection de l'environnement. Il ne s'agit plus de compenser une perte ou un surcoût, mais de rémunérer les services rendus par l'agriculteur (qui maintient un cadre de vie ou des milieux naturels dont les fonctions rendent des services aux hommes). Cet état d'esprit apparaît çà et là dans le programme d'actions AZH, mais n'y est pas dominant, il serait même plutôt ambigu. À l'instar des activités relatives aux MAE : initialement²⁵, elles véhiculent cette idée d'une rémunération des agriculteurs pour l'entretien effectué de la nature. Mais sur le terrain, c'est la vision « compensation financière », telle que décrite plus haut, qui est nettement répandue parmi les agriculteurs rencontrés.
- 31 À contre-pied de cette vision négative des ZH, plusieurs actions du programme AZH tentent justement d'explorer des voies de mise en valeur du caractère humide du terroir. C'est le cas des deux études, l'une portant sur l'impact positif de la biodiversité des prairies humides sur la santé du bétail, et l'autre sur l'identification de mécanismes spécifiques de valorisation marchande des produits agricoles issus de ces terroirs.

Toutefois, celles-ci se sont révélées non satisfaisantes et n'ont pas permis de dépasser le stade de la réflexion : la première, n'ayant pas mis en évidence ce lien exploré (biodiversité/santé animale) et la deuxième ayant été jugée de qualité insuffisante par l'équipe du PNR. Ce type d'initiatives, qui revendiquent et valorisent les ZH du territoire, correspond à une quête de spécification de certaines productions agricoles, qui tendent à faire apparaître les ZH comme une ressource territoriale (Glon et Pecqueur, 2006 ; Gumuchian et Pecqueur, 2007 ; Lamara, 2009). Mais elles ne sont pas ici abouties. Notons également que les études de la flore et de la faune prairiales ainsi que les actions engagées en faveur de l'adaptation des traitements phytosanitaires (des bovins) nuisibles à cette faune prairiale relèvent elles aussi d'une vision multifonctionnelle de l'agriculture ; dans la mesure où elles promeuvent une agriculture « en faveur de la biodiversité », une agriculture qui contribue non seulement à maintenir, mais aussi à accroître la biodiversité par la création et l'entretien d'un milieu ouvert humide propice à des cortèges faunistiques et floristiques spécifiques. Toutes ces initiatives sont autant d'arguments pour hisser ces espaces exploités au double statut de lieux de biodiversité et lieux de production agricole.

- 32 Au vue de cette diversité d'actions, il semblerait que ce programme fasse « feu de tout bois » et explore toutes les voies possibles de qualification de ces prairies humides, plus qu'il ne s'efforce d'en tracer une voie commune et claire. Cette analyse rejoint celle du technicien de Gabnor qui réalise dès les premières réunions auxquelles il a participé qu'« *il y avait plusieurs actions qui coexistaient mais on ne comprenait pas le sens et les objectifs qui reliaient toutes ces actions. [...] On trouve que ça manque de corps et surtout d'objectifs* »²⁶. Comme l'illustre l'engagement de l'Agence de l'eau en faveur d'un accompagnement technique des agriculteurs et de la publication de fiches techniques sur les « bonnes pratiques », mais sans préciser vers quel type d'agriculture doit porter cet accompagnement (*ibid.*).
- 33 La promotion d'actions opposées, voire contradictoires, crée un climat de tension entre les acteurs. Cela s'est notamment ressenti en réunions techniques entre l'AEAP et la ChA NPDC²⁷. Le PNR, quant à lui, semble être dans un entre deux, s'accommodant des enjeux défendus par l'un ou l'autre.

3.2. Un programme commun, mais qui peine à concilier les intérêts divergents

- 34 L'analyse de documents institutionnels, cadres ou techniques en lien avec le programme AZH ainsi que l'analyse des actions du programme révèlent les intérêts respectifs de chaque copilote du programme.
- 35 L'Association permanente des Chambres d'agriculture (APCA) revendique dans différents documents institutionnels (APCA, 2011 ; APCA, 2014b) le volet environnemental du programme AZH promouvant l'adaptation de l'agriculture au maintien de la biodiversité et des fonctionnalités des ZH. Cependant, la ChA NPDC se focalise, elle, davantage sur la notion de viabilité économique. Cette dernière rappelle lors d'un comité de pilotage que « *c'est par l'économique que l'on pourra maintenir une agriculture en faveur de l'environnement* » et que « *l'ambition de ce projet est de faire reconnaître la difficulté d'un territoire et de pouvoir intégrer le dispositif « Indemnité compensatoire handicap naturel »* » (ChA NPDC, 2012). À ce titre, ce sont des techniciens de la ChA NPDC qui sont mobilisés durant plusieurs mois

pour la réalisation des audits technico-économiques afin de prouver les difficultés économiques des éleveurs installés en secteurs humides²⁸.

- 36 Ces divergences d'intérêt sont clairement perceptibles dans la convention-cadre de l'Agence de l'eau qui précise la position des différents signataires. La ChA NPDC n'y évoque que dans une seule phrase très brève l'idée d'adoption de techniques en faveur de la conservation de la biodiversité. À l'inverse, l'AEAP rappelle que sa priorité est l'atteinte du bon état ou potentiel écologique des masses d'eau, qui passe par des « actions de préservation, restaurations, entretiens, acquisition et amélioration de la gestion des zones humides » (AEAP, 2013 : 3). Le maintien de l'élevage est un moyen pour atteindre leur objectif et non leur finalité. L'un défend l'enjeu économique et l'autre l'enjeu environnemental.
- 37 Quant au PNR SE, il a pour mission à la fois de protéger le patrimoine naturel et de promouvoir un développement économique et social. Dans les faits, la position du Parc est ambiguë. Il mène ou soutient des actions qui relèvent des deux modes de qualification présentés. D'un côté, il coordonne les études agronomiques et sur la biodiversité pour démontrer la richesse de ces milieux. Il est aussi le seul acteur à s'impliquer dans la recherche de moyens de valorisation économique spécifiques des produits issus des prairies humides. Toutefois, ces deux missions sont déléguées à un bureau d'étude pour la première et à des étudiants pour la seconde. L'on pourrait ainsi qualifier cette implication de modérée²⁹. D'un autre côté, les Mesures agro-environnementales (MAE) ont particulièrement mobilisé l'équipe technique du PNR³⁰. Elle a ainsi rencontré, en collaboration avec la ChA NPDC, 40 agriculteurs pour évaluer les freins à la contractualisation des agriculteurs aux MAE. D'autre part, elle a coordonné la définition de nouveaux cahiers des charges (MAE climatiques) en concertation avec les agriculteurs et en collaboration avec la ChA³¹, mais qui n'ont finalement pas été retenus dans le nouveau dispositif³². Or, les MAE sont ici utilisées comme des indemnités financières compensatoires des pertes agricoles (vision productive de l'agriculture) pour maintenir des pratiques agricoles déjà en place, plus que pour rétribuer financièrement de nouveaux efforts³³ d'entretien de l'environnement (vision multifonctionnelle de l'agriculture).
- 38 En résumé, il semblerait que les efforts du PNR (relégué au pôle « développement » qui est en charge de ce dossier) tendent plus vers la viabilisation des systèmes agricoles en place (enjeu agricole), plutôt que vers une protection des ZH (enjeu écologique) ou la valorisation marchande du caractère humide du terroir, qui paraissait pourtant incarner une voie de conciliation de ces deux enjeux.
- 39 Chacun des trois co-pilotes, recroquevillés sur leurs compétences/missions historiques, soutiennent un enjeu plus qu'un autre. Cette juxtaposition d'enjeux forme ainsi la toile de fond du programme AZH. L'explication d'une telle situation est à rechercher dans le mode de gouvernance.

3.3. Des instances de gouvernance insuffisamment représentatives et porteuses de confrontations

- 40 Les premières analyses nous amènent à penser que les lieux de concertation et de délibération n'ont pas permis (ou n'ont pas eu vocation) de construire une qualification partagée de cette ressource. Si chacun peut y exprimer librement sa position, aucun effort de confrontation et de réassemblage n'est fait, au profit plutôt d'une juxtaposition. Les débats de fond ne sont pas abordés dans ces instances très institutionnalisées. On se

consacre davantage à des présentations des actions en cours et à venir. Le contenu de ces actions n'est pas nécessairement discuté ouvertement en comité de pilotage. Cela semble être de la responsabilité du coordinateur de l'action. Des prises de décision et ajustements entre acteurs ont donc lieu en dehors de ces instances officielles³⁴.

- 41 Cette absence d'ajustement collectif préalable des finalités et contenus des actions crée un risque de cacophonie. C'est notamment le cas entre les différentes institutions émettrices de conseils en élevage (ChA, Vet'el...) qui par manque de concertation et de lignes directrices claires peuvent formuler des recommandations contradictoires sur les méthodes de traitement phytosanitaire par exemple. À cela s'ajoute l'absence d'autres acteurs locaux émetteurs de conseils. Car les professionnels gravitant autour de l'élevage et amenés à conseiller les éleveurs sont nombreux : marchands d'aliments (coopératives notamment), entreprises de conseil laitier, commerciaux qui achètent les bêtes ou encore des responsables de certaines filières *via* leur cahier des charges³⁵. Comme vu dans la figure 2, ils ne sont pas inclus dans le programme AZH. Or, une des ambitions consiste à faire évoluer les pratiques des éleveurs, les adapter à ces milieux humides fragiles. Comment cela est-il possible pour un éleveur qui recevrait alors trois conseils disant « blanc » et quatre autres disant « noir » ? Le rôle de ces autres acteurs locaux dans l'orientation des pratiques d'élevage rend nécessaire leur implication – même de manière périphérique – dans ce programme d'actions territorial.
- 42 Sur la question de la diversité et de la représentativité des acteurs et partenaires associés à ces lieux de gouvernance territoriale, la place des agriculteurs nous interpelle. Bien que premiers concernés par ce programme sur les prairies agricoles humides, certains agriculteurs sont exclus de l'initiative et d'autres n'apparaissent qu'au travers d'un organisme censé les représenter. Cela soulève la question de la représentativité des instances de gouvernance, dès lors que les éleveurs et autres représentants de la filière élevage et plus globalement des différentes sensibilités agricoles y sont peu ou pas représentés.
- 43 Comme indiqué par le tableau 1, en région NPDC, la FDSEA (la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles) est le syndicat agricole largement dominant. Majoritaire à la ChA NPDC, celle-ci relaye davantage leurs visions dans les instances de discussion auxquelles elle participe. Or, de manière générale, un débat est d'autant plus riche qu'il y a de points de vue exposés. Cela permet de soulever plusieurs problématiques, d'argumenter plusieurs sensibilités et scénarios, de recueillir un plus grand nombre et de plus diverses propositions, etc. Ainsi, la présence effective³⁶ des représentants de chaque syndicat agricole aux comités de pilotage du programme AZH pourrait certainement entraîner une dynamique intéressante, certes plus conflictuelle et complexe à animer, mais d'autant plus créative.
- 44 À contre-pied de la FDSEA, le Gabnor, association des producteurs en agriculture biologique, est justement porteur d'un autre message concernant les prairies humides. D'après le technicien rencontré³⁷, en agriculture biologique, le système agricole doit être cohérent, s'adapter au potentiel agronomique des surfaces. Si des parcelles sont en ZH, la donnée est intégrée au diagnostic et prise en compte pour définir le système adéquat. Mais entre un programme aux objectifs jugés flous et un sentiment d'absence de soutien (en dehors de l'AEAP qui l'a convié au copil), le Gabnor envisage de se retirer du copil. Pourtant, l'agriculture biologique promouvant un « *mode de production respectueux de l'environnement et du bien-être animal* » et « *soucieux des équilibres naturels* » (www.agriculture.gouv.fr) semble être l'une des voies possibles pour concilier élevage

économiquement viable et protection des ZH. À l'instar de ces deux ou trois éleveurs en agriculture biologique suivis par le Gabnor sur le territoire du Parc, concernés par les ZH, qui « s'en sortaient plutôt bien sur le plan économique » (*ibid.*).

- 45 Outre la faible représentation de la diversité des sensibilités agricoles, le déficit d'engagement des éleveurs au programme d'action est un élément limitant majeur (reconnu par les trois co-pilotes). Car toutes les actions nécessitent leur implication directe. Que ce soit pour qu'ils mettent à disposition leurs prairies pour les études écologiques et agronomiques, qu'ils acceptent et aident à la pesée de leurs bêtes ou, qu'ils participent aux questionnaires sur les MAE ou sur la valorisation des produits, etc. Développer des formes d'élevage viables et compatibles avec la protection des zones humides dépend nécessairement de l'adhésion des premiers concernés, les éleveurs. C'est la ChA et le PNR qui sont chargés de « recruter » des agriculteurs volontaires. Sur la période 2013-2014, seuls 18 éleveurs se sont manifestés sur les 30 souhaités et ils ne participent pas à l'ensemble des actions prévues. Si le « recrutement » des agriculteurs par le biais des moyens de communication officiels³⁸ et par activation des différents réseaux³⁹ a en partie fonctionné (d'après des témoignages des éleveurs concernés), l'inconvénient majeur décrié unanimement est que « ce sont toujours les mêmes » qui s'impliquent. Il existe donc de nombreux agriculteurs peu ou pas investis dans les différents réseaux institutionnels (du Parc, de la ChA, des syndicats) qui sont peu touchés par les campagnes de communication et de démarchage. En somme, peu d'agriculteurs du Parc sont au fait de ce programme. Encore moins s'impliquent dans les actions, et une poignée seulement (en tant qu'élus de syndicat, de la ChA et/ou du PNR - les doubles casquettes ne sont pas rares) peuvent s'exprimer directement et faire remonter leurs avis et expertises dans les instances de gouvernance de ce programme.
- 46 En somme, des acteurs pertinents nous semblent faire défaut dans ce comité de pilotage. Ils pourraient d'une part apporter des idées complémentaires et d'autre part, adopter cet effort collectif et contribuer à l'évolution de l'élevage vers un système plus viable et respectueux des ZH à l'échelle du territoire. Cette diversité d'acteurs fait également défaut pour créer une vraie dynamique de débat. Les processus de confrontation des différentes représentations (des ZH, de l'agriculture, des modes de valorisation...) et de négociation sont créateurs de remises en question, d'ouvertures, d'apprentissages collectifs ou d'innovations sociotechniques.
- 47 Comme évoqué précédemment, le copil est plus un lieu de présentation que de confrontation. Les jeux de pouvoir, les coalitions/dépendances politiques existant entre les co-pilotes, au-delà de ce seul programme AZH, semblent les inciter à adopter un discours plus consensuel⁴⁰. Seule la FDSEA exprime de façon plus soutenue ses positions⁴¹. Mais indéniablement, la provocation de débats à partir d'intérêts divergents et porteurs de tensions, voire de conflits dans la gouvernance territoriale n'est pas facile à assumer par les leaders d'un projet, quels qu'ils soient.

3.4. Constitution et renforcement d'un socio-système d'acteurs

- 48 Tout processus de mobilisation et de coordination d'acteurs et de partenaires autour d'un même projet de développement, par ces proximités ou maillages organisés, peuvent être créateurs « d'externalités positives » pour eux et leur territoire (Angeon, Caron et Lardon, 2006 ; Lamara, 2009). Apprentissages collectifs, coopérations et synergies d'acteurs,

légitimation et reconnaissance, sont les principales externalités que nous avons pu identifier dans ce cas d'étude.

- 49 Chaque acteur et partenaire connaît partiellement le territoire et la situation de l'élevage bovin par exemple. Leur rencontre autour d'un projet commun a été l'occasion de réunir ces connaissances. Si elles n'ont pas été suffisamment confrontées, elles ont au moins été en partie diffusées. Cela a eu lieu de façon directe - *via* les bilans et audits réalisés dans le cadre du programme et restitués en réunion - mais aussi de façon plus indirecte *via* les échanges qui s'opèrent lors de ces rencontres (l'existence de tel acteur impliqué de telle façon sur le territoire, *etc.*). Ces échanges participent à la constitution d'un capital commun d'informations, de retours d'expérience, bref d'une culture et d'une mémoire territoriale commune qui viennent renforcer l'identité du réseau d'acteurs et de partenaires et son pouvoir d'agir sur le territoire.
- 50 Parmi les coopérations d'acteurs déclenchées ou du moins favorisées par le programme AZH, nous pouvons évoquer le rapprochement du Gabnor et de Vet'el. Le technicien du Gabnor rencontré⁴² nous a expliqué qu'historiquement il « *faisait plutôt venir des intervenants [vétérinaires] [...] spécialisés sur la bio, avec un discours très alternatif sur les méthodes, etc. [...] Mais ce qu'on regrette, c'est que ces gens-là viennent, font leur formation et s'en vont. Il n'y a pas de liens sur la durée avec les éleveurs. Ici localement on manque de vétérinaires qui sont qualifiés sur les médecines alternatives, donc on a voulu créer un peu de partenariat avec Vet'el pour petit à petit trouver des compétences localement, et puis essayer de développer des relations un peu plus durables avec les éleveurs de la région* ». Bien que déjà connu du Gabnor avant le programme AZH, c'est le travail mené par Vet'el en Scarpe-Escaut qui a renforcé l'intérêt du Gabnor pour cette organisation et les a décidé à les solliciter pour des interventions auprès de groupes d'éleveurs en agriculture biologique. Nul doute que la pérennisation d'un tel partenariat contribuerait à l'amélioration de la qualité de l'élevage biologique dans la région, qui a encore des marges de progression du fait d'un cahier des charges peu strict sur ce volet-là (traitement antiparasitaire)⁴³, notamment.
- 51 Pour la réalisation de ces audits parasitaires, Vet'el souhaitait faire un appel d'offre pour identifier un laboratoire d'analyse. Apprenant ce besoin, le conseil département du Nord *via* son service Aménagement rural et agriculture qui participe au copil, a mis en relation Vet'el avec leur laboratoire départemental d'analyses. Celui-ci s'est engagé à réaliser gratuitement toutes les analyses effectuées dans le cadre du programme AZH. Cet exemple illustre les effets positifs de la gouvernance territoriale.
- 52 Outre la création de coopération et la mutualisation de moyens, ces projets multi-acteurs, lorsqu'ils portent sur des thèmes avant-gardistes et font preuve de succès (même partiels), permettent d'obtenir une reconnaissance à une échelle supra-territoriale de ceux qui les réalisent. Grâce à de premières études menées en 2011 (hors programme AZH, mais sollicitées par l'AEAP) sur l'efficacité des traitements antiparasitaires et leur impact sur la faune non-cible⁴⁴, puis par la poursuite de ces études dans le cadre du programme AZH, la société vétérinaire Vet'el est devenue un acteur reconnu à l'échelle nationale. « *Suite à ça, on a été intégrés à plusieurs groupes de travail au niveau national* », dont l'un animé initialement par l'« *INRA et maintenant directement avec le ministère de l'Ecologie* ». Aujourd'hui Vet'el est considéré comme « *tête de pont sur le dossier élevage et santé animale* »⁴⁵.
- 53 Ces quelques exemples illustrent la constitution ou le renforcement progressif d'un socio-système d'acteurs local, voire régional. Ce rassemblement autour d'un tel programme

d'actions permet d'étoffer une culture commune, de tisser des relations, d'accumuler de l'expérience collective, de rendre possible des mutualisations. Des acteurs font l'expérience du maillage et esquissent par là même ce qui peut apparaître positif dans une organisation collective. Ce processus en lui-même, malgré un bilan très mitigé quant à l'atteinte des objectifs opérationnels initiaux⁴⁶, crée un terreau propice à la mobilisation future des acteurs et partenaires de ce territoire, facteur majeur du développement territorial (Pecqueur, 2005 ; Glon et Pecqueur, 2006).

Conclusion

- 54 Ce cas d'étude confirme les difficultés de concilier les intérêts économiques (agricoles) et environnementaux. Il corrobore également la dépendance à une gouvernance représentative, diversifiée et aux règles d'arbitrage claires.
- 55 Notre analyse nous a permis de mettre en évidence la revendication par les acteurs d'intérêts divergents. L'historique du projet qui est né de la rencontre de réflexions déjà bien engagées à l'échelle du bassin versant Artois-Picardie et d'ambitions nationales « parachutées » a créé un pilotage polycéphale. La répartition des rôles d'acteurs et de partenaires, qui reste encore nébuleuse, laisse l'avantage au principal financeur, l'Agence de l'eau. La gouvernance reste confuse et son animation s'avère brouillonne, comme nous l'avons observé en comités de pilotage et techniques. Les copil sont davantage des lieux d'informations sur l'état d'avancement des actions que de confrontations des représentations et objectifs. En résulte la formation d'un patchwork d'intérêts, de finalités, d'actions, pas toujours convergents. Sans cet effort d'ajustement des systèmes de représentations et d'actions de groupes d'acteurs, la gouvernance territoriale est donc peu satisfaisante (Gilly et Wallet, 2001, cités par Ehlinger *et al.*, 2007 : 165). D'autres raisons peuvent également être avancées. Citons principalement la difficulté à mobiliser ou à intégrer les acteurs de terrain, dès lors que le programme relève surtout des pouvoirs publics. L'absence criante des éleveurs (tant dans les instances de gouvernance que pour la mise en œuvre des actions) remet entièrement en cause la possibilité effective d'atteindre l'objectif d'adaptation des pratiques d'élevage.
- 56 Il est difficile dans de telles conditions de dégager une vision commune et un message clair et unique qui permettraient des changements significatifs. Il n'y a pas, à ce jour, de qualification partagée des prairies agricoles humides. Leurs spécificités ne sont pas vues comme des atouts par tous les acteurs et ne sont pas valorisées de façon marchande. Elles ne sont donc pas « activées » en ressource territoriale (Campagne *et al.*, 2014). À ce stade du projet (qui n'est pas terminé au moment de la rédaction de cet article), on peine à franchir l'étape exploratoire des diagnostics, bilans, études de faisabilité. L'ambition de ce programme, selon nous, dépasse les moyens disponibles sur le territoire. Puisque revoir véritablement les pratiques d'élevage en ZH implique de les questionner, ainsi que l'ensemble du modèle économique et social auquel elles sont rattachées. Cela serait un beau projet, très ambitieux. Mais il ne semble pas qu'à ce jour les intérêts soient de soutenir, par ce programme, une révision plus profonde des modèles agricoles. Il s'agit plutôt de mobiliser des leviers conventionnels, des supports déjà existants (des MAE, des fiches de bonnes pratiques, des conseils techniques, etc.) pour des adaptations à la marge, si contrepartie financière il y a.
- 57 Néanmoins, nous retenons plusieurs avancées issues de ce programme. D'une part, il aura osé s'emparer d'un sujet pertinent et insuffisamment discuté, et il permet d'esquisser un

dialogue collaboratif sur ce sujet complexe. De plus, la dynamique enclenchée, la circulation et l'accumulation de données et de retours d'expérience alimentent une culture commune, un capital d'informations commun aux acteurs et partenaires impliqués. Tout ceci contribue à tisser un réseau d'acteurs locaux, voire régionaux, remobilisables dans d'autres projets de développement territorial. Au final, les territoires sont source d'expérimentations qui n'auraient sans doute pas lieu sans ces dispositifs surtout mis en place par les pouvoirs publics. En dépit de réelles imperfections dans le cas étudié, ces expérimentations font partie du jeu des dynamiques territoriales.

- 58 D'autre part, bien qu'aucune voie particulière de conciliation des enjeux agricoles et environnementaux n'ait émergé pour satisfaire l'ensemble des intérêts, plusieurs pistes s'esquissent tout de même. La labélisation spécifique des produits issus des ZH, l'agriculture biologique ou encore les paiements pour services environnementaux nous semblent être des voies qui mériteraient d'être davantage explorées. Pour une approche plus globale, nous croyons qu'un processus d'activation des ressources associées à l'eau en ressources territoriales, serait une démarche qui permettrait la confrontation et la reconstruction collaborative (et donc satisfaisante) des représentations de cette caractéristique typique du territoire du Parc Scarpe-Escaut. Il s'agit là d'une démarche de long terme, mobilisant de nombreux efforts de mise en débat, de sensibilisation, d'animation, d'assemblage, mais qui correspond bien aux savoir-faire des PNR.

BIBLIOGRAPHIE

Agence de l'eau Artois Picardie, 2013, *Convention-cadre en faveur du maintien de l'agriculture en zones humides sur le bassin Artois-Picardie*, 13 p.

Angeon V., Caron P., Lardon S., 2006, « Des liens sociaux à la construction d'un développement territorial durable : quel rôle de la proximité dans ce processus », *Développement durable et territoires*, Dossier 7, 20 p.

Association Permanente des Chambres d'Agriculture, 2011, « Les Chambres d'agriculture et le ministère de l'Écologie et du développement durable s'engagent pour des programmes d'action territoriaux conjuguant développement agricole et préservation des zones humides », *communiqué de presse du 24 février 2011*, 1 p.

Association Permanente des Chambres d'Agriculture, 2014a, *Convention Agriculture en Zones Humides, éléments de bilan et perspectives*, 42 p. (Document PowerPoint présenté le 31/01/2014).

Association Permanente des Chambres d'Agriculture, 2014b, « Concilier agriculture et zones humides. 18 actions territoriales de développement agricole accompagnées par les Chambres d'agriculture », *synthèse réalisée dans le cadre de la Journée mondiale des zones humides*, 35 p.

Bonnal P., Bonin M., Aznar O., 2012, « Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux », *Vertigo*, vol. 12, n° 3, 18 p.

Campagne P., Pecqueur B., Lacombe P., 2014, *Le développement territorial une réponse émergente à la mondialisation*, Paris, Fondation Léopold Mayer.

- Chambre d'agriculture du Nord-Pas de Calais, 2012, *Compte rendu COPIL action territoriale Scarpe-Escaut*, 9 p. (Comité de pilotage du 12/06/2012 à Sars-et-Rosières, 59).
- Coïc M., Philippe M.-F., Sarrazin F., 2011, « La gestion des zones humides banales du Finistère : la valorisation des savoir-faire agricole comme enjeu », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 61, p. 85-93.
- Ehlinger S., Perret V., Chabaud D., 2007, « Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ? », *Revue française de gestion*, 2007/1 n° 170, p. 155-171.
- Glon É., Pecqueur B., 2006, « Développement et territoires : une question d'environnement et de ressources territoriales ? », *Territoire en mouvement*, p. 13-22.
- Gumuchian H., Pecqueur B. (dir.), 2007, *La ressource territoriale*, Paris, Economica, collection « Anthropos ».
- Guichard-Anguis S., Héritier S., 2008, *Le patrimoine naturel entre culture et ressource*, Paris, L'Harmattan.
- Lamara H., 2009, « Les deux piliers de la construction territoriale : coordination des acteurs et ressources territoriales », *Développement durable et territoires*, Varia, <http://developpementdurable.revues.org/8208>, consulté le 20/05/2015.
- Leloup F., Moyart L., Pecqueur B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, 2005/4, vol. 7, p. 321-332.
- Leroux I., 2006, « Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique », *Négociations*, n° 6, p. 83-98.
- Nahrath S., Gerber J.-D., 2014, « Pour une approche ressourcielle du développement durable », *Développement durable et territoires*, vol. 5, n° 2, 19 p.
- Parc naturel régional Scarpe-Escaut, 2014, « Zones humides et milieux aquatiques en Scarpe-Escaut », *Parc mode d'emploi 2010-2022*.
- Pecqueur B., 2005, « Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud », in Antheaume B. et Giraut F., *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD Éditions, p. 295-316.
- Prével M., 2006, « L'usine à la campagne. Socio-anthropologie du productivisme agricole », *Ruralia*, n° 18/19.
- Société Nationale de Protection de la Nature, 2009, « Fonctions et services rendus par les zones humides, rentrons dans le vif du sujet », *Zones humides Infos*, n° 66, 24 p.
- Société Nationale de Protection de la Nature, 2012, « La marque "Viande bovine du Parc naturel régional de Brière" », *Zones humides Infos*, n° 75-76, 40 p.
- Torre A., 2010, "Conflitos e governança dos territórios", Raízes, *Campina verde*, vol. 28, p. 109-120.
- Valette E., Aznar O., Hrabanski M., Maury C., Caron A., Decamps M., 2012, « Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme ? », *VertigO*, vol. 12, n° 3, 15 p.

NOTES

1. Aux profils variés : certains éleveurs, d'autres céréaliers ; ayant souhaité prendre part au programme étudié ou non ; syndiqués ou non ; impliqués dans d'autres projets menés par le PNR ou non...
2. Lors d'un comité technique (cotec) du programme AZH (le 13/05/14), un comité de pilotage (copil) du programme AZH (le 12/12/14) et une commission agricole du PNR (le 15/10/15).
3. Lamara précise que le système fordiste de production de masse et standardisé s'appuie davantage sur des ressources considérées comme stock de matière ; tandis que l'approche de la ressource comme construction d'acteurs accompagne l'émergence d'un autre système - post-fordiste - qui s'articule plutôt sur des principes de différenciation et spécification des productions et des territoires (Lamara, 2009).
4. Ici, le pôle ressource et milieux naturels du PNR SE et l'Agence de l'eau Artois-Picardie en tête.
5. Gilly J.P. et Wallet F., 2001, "Forms of Proximity, Local Governance and the Dynamics of Local Economic Spaces: the Case of Industrial Conservation Processes", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25.3, p. 553-570.
6. Leloup F., Moyart L., Pecqueur B., 2004, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », Communication aux 4^e journées de la Proximité, *Proximité, réseaux et coordination*, 17-18 juin 2004, 15 p.
7. Au sens d'une sélection volontaire d'un objet en raison de son caractère représentatif, qui serve à témoigner, à transmettre ou à dire quelque chose au présent - voire du présent (d'après Guichard-Anguis et Héritier, 2008, p. 3).
8. La loi paysage de 1993 attribue 5 missions aux PNR : la protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel, l'aménagement du territoire, le développement économique et social, l'accueil, l'éducation et l'information et l'expérimentation.
9. Ne pouvant pas présenter ici de manière approfondie le territoire du PNR SE et ses spécificités, nous vous renvoyons vers son site internet pour un bref aperçu (<http://www.pnr-scarpe-escaut.fr>) ou vers le diagnostic de territoire pour plus de précisions : <http://fr.calameo.com/read/0001406498070d91e5725>.
10. Il s'agit de zones suivies par l'observatoire national sur les zones humides car jugées « d'importance majeure » pour la conservation d'écosystèmes, d'espèces dites patrimoniales (correspondant à un certain degré de rareté) ou pour la gestion de l'eau. D'autres sont concernées en raison de leur état de dégradation qui nécessite un suivi (d'après <http://www.pole-zhi.org>).
11. La convention de Ramsar de 1971 est un « traité intergouvernemental qui sert de cadre à l'action et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources » (d'après <http://www.ramsar.org/fr>).
12. Ce cadre législatif européen du 23/10/2000 définit une politique communautaire globale de gestion et de protection des eaux pour apporter une cohérence à l'ensemble des législations existantes dans ce domaine. La DCE fixe notamment des objectifs pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles et souterraines (d'après www.eaufrance.fr).
13. Élaboré par les 44 membres de la commission locale de l'eau, le SAGE du bassin versant de la Scarpe aval (approuvé le 12/03/2009), sur la base d'un état des lieux, fixe les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de gestion équilibrée de la ressource en eau à l'échelle de son bassin versant (dans le respect des objectifs de la DCE) (d'après www.sage-scarpe-aval.fr).
14. Entretien avec des techniciens de l'AEAP le 10/10/2014.
15. Les 5 axes de travail sont : optimisation de l'action publique ; maîtrise du foncier ; accompagnement technique des agriculteurs ; valorisation des productions agricoles ; évaluation

et capitalisation. Les 8 territoires pilotes sont : le marais Audomarois, Le val de Lys, la boucle de la lys, la basse vallée de la Slack, le PNR SE, la plaine maritime picarde, les prairies de l'avesnois et la moyenne vallée de la Somme.

16. Ces acteurs et partenaires sont : l'AEAP, les 2 ChA, le Préfet coordonnateur de Bassin, les 2 Régions et les 3 Départements, compétents sur ce bassin versant.

17. Entretien avec des techniciens de l'AEAP le 10/10/2014.

18. *Ibid.*

19. Dockes P., 1999, *Pouvoir et autorité en économie*, Economica, Paris, 189 p.

20. Les agriculteurs ont notamment évoqué que les sols sont plus sensibles au surpâturage ou au passage d'engins. Le bétail doit être sorti plus tard dans les prairies et rentré plus tôt aux étables. Les prairies humides sont de moindre valeur fourragère et sont plus sensibles aux parasites, ce qui entraîne plus de traitements. Pour les cultures, l'humidité implique par exemple d'y différer les semis et un risque de perte de récolte, etc. Mais aussi, deux avantages à ce caractère humide ont particulièrement été cités. Le fait d'avoir une production d'herbe qui reste importante les années de sécheresse et le fait de ne pas (ou peu) avoir recours à l'irrigation pour ces parcelles.

21. D'après plusieurs entretiens avec les agriculteurs. Plusieurs éleveurs de bovins rencontrés ont connu ou connaissent une situation financière très critique et insatisfaisante. Toute aide publique est (malheureusement) la bienvenue.

22. Perceptible dans les discours d'agriculteurs rencontrés.

23. Pourtant la question du drainage n'est pas directement traitée dans ce programme d'actions.

24. En raison des restrictions de la taille des articles, nous ne pouvons détailler ici ces différents concepts et dispositifs.

25. On peut lire sur le site de la Communauté européenne que les MAE « visent à encourager les agriculteurs à protéger et à valoriser l'environnement en les rémunérant pour la prestation de services environnementaux. » (http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm, consulté le 08/03/2016).

26. Entretien avec un technicien du Gabnor le 02/03/2015.

27. Lors du comité de pilotage du 12/12/14 et du comité technique du 13/05/14. Toutefois d'autres éléments de contexte plus ponctuels (absence d'un interlocuteur unique au sein de la ChA NPDC...) alimentent la situation et compliquent l'analyse des motifs des tensions.

28. D'après un entretien avec un technicien de la ChA NPDC le 25/04/2014.

29. Nous observons que les missions dans lesquelles s'investit pleinement le PNR font l'objet d'une mise en œuvre en régie, voire du recrutement d'un agent contractuel spécialement dédié comme on peut le voir avec d'autres projets : le projet sur la filière bois, les projets en lien avec le tourisme...

30. D'après le comité de pilotage du 12/12/14, le comité technique du 13/05/14 et un entretien avec un technicien du parc le 02/10/2015.

31. D'après un entretien avec un agriculteur le 04/03/2015 et entretien avec un technicien du PNR le 13/05/15.

32. D'après le copil du 12/12/14.

33. D'après le discours des agriculteurs rencontrés ; qui a été assimilé par le service du PNR en charge des MAE (entretien avec un technicien du PNR le 13/05/2015 et un autre technicien du PNR le 02/10/2015).

34. Par exemple l'agent du PNR et l'agent de la ChA en charge conjointement de réaliser un bilan des contrats MAE définissent leurs méthodes et organisent cette mission entre eux, en dehors de ces comités, qui au mieux en sont ensuite informés (membre du cotec) ou pas (membres du copil). Dans ce dernier cas, seuls les résultats sont communiqués, sans s'attarder sur la méthode suivie.

35. D'après un entretien avec un technicien de la ChA le 07/04/2015.

36. D'après la composition du copil (tableau 1 et figure 2) les représentants des autres syndicats sont conviés à y participer (entretien avec un technicien de la ChA le 25/04/2014), mais d'après les comptes-rendus des copils (du 12/06/12, 13/12/12 et 12/12/14), seuls des membres de la FDSEA sont présents.
37. Entretien avec un technicien du Gabnor le 02/03/15.
38. Annonce dans les lettres techniques de la ChA et du PNR, organisation de 2 réunions... (Entretien avec un technicien de la ChA le 25/02/14).
39. Il s'agit là des réseaux professionnels des techniciens du PNR et de la ChA NPDC en charge de démarcher les agriculteurs pour le programme AZH. Ces réseaux sont composés des agriculteurs qu'ils connaissent, avec qui ils ont déjà travaillé et/ou auprès de qui ils ont plus de probabilité d'obtenir un retour (d'après entretiens avec des techniciens du parc (20/06/13) et le comité de pilotage (12/12/14).
40. Par exemple, la ChA NPDC dépend de l'AEAP pour le financement d'autres projets et a tout intérêt à ce que la collaboration soit bonne (entretien avec un technicien de la ChA NPDC du 25/04/14).
41. D'après nos observations en cotec (13/04/14), copil (12/12/14) et commission agricole (15/10/15).
42. Entretien avec un technicien du Gabnor le 02/03/2015.
43. *Ibid.*
44. La faune non-cible correspond aux insectes non visés par le traitement antiparasitaire, principalement les coléoptères coprophages (puis toutes les autres espèces qui se nourrissent de ces scarabées). Entretien avec un technicien de Vet'el le 26/02/15.
45. Entretien avec un technicien de Vet'el, le 26/02/2015.
46. La faible quantité d'agriculteurs impliqués dans les différentes actions ne permet une collecte de données suffisantes pour prouver le lien entre ZH et difficulté de l'élevage et négocier des aides, ni ne permet une évolution notable des pratiques. Quant à l'étude sur la valorisation différenciée des produits issus des prairies humides elle n'a pas été satisfaisante dans sa première version, ni reconduite.
-

RÉSUMÉS

Façonnées par la nature et l'homme, les prairies agricoles humides font l'objet d'enjeux environnementaux et économiques contradictoires. Pour les concilier, un programme est expérimenté sur le territoire du Parc naturel régional Scarpe-Escaut. Il s'agit de promouvoir un élevage bovin viable et compatible avec le bon fonctionnement de cet écosystème humide. Le défi de la conciliation de ces enjeux est au cœur de notre questionnement. L'analyse du programme « agriculture et zones humides » permet de discuter l'importance de la gouvernance territoriale pour mobiliser les acteurs, confronter les représentations et objectifs et trouver un compromis qui satisfasse l'ensemble des acteurs concernés. Plusieurs limites de ce programme liées à la gouvernance sont pointées par cette étude, mais aussi ses apports en matière de dynamique territoriale.

Wet grasslands take shape in nature and through human action. They are at the heart of environmental conflicts and economic challenges. What is at stake in this article is a specific program, "Agriculture and wetlands" that is dealing with these different issues in the Scarpe

Escaut Natural regional Park (in the north of France) to find a balance between a viable cattle farming and the preservation of the wetland ecosystem. This huge challenge raises the question of territorial governance and obstacles to reach a compromise between stakeholders who have different interests and different goals. On the one hand, this paper is underlining these difficulties and on the other one, it's sketching out some territorial opportunities.

INDEX

Keywords : grassland, wetland, natural handicap, territorial governance, territorial development, Scarpe-Escaut regional natural park

Mots-clés : prairie agricole, zone humide, handicap naturel, gouvernance territoriale, développement territorial, parc naturel régional Scarpe-Escaut

AUTEURS

LUCIE MORÈRE

Lucie Morere est doctorante en géographie en cotutelle université de Lille 1 (France)/université fédérale du Minas Gerais (Brésil). Ses recherches portent sur la participation des acteurs locaux à des projets de développement territorial dans des espaces protégés habités français et brésiliens, lucie.morere@gmail.com

ÉRIC GLON

Éric Glon est géographe, professeur à l'université de Lille-Laboratoire TVES (EA 4477). Ses recherches portent sur la participation des populations locales et autochtones et la valorisation des ressources dans le développement territorial et dans les espaces protégés.