



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Préservation de l'élevage extensif, gestionnaire des milieux humides

Rapport CGEDD n° 010813-01, CGAAER n° 16100
établi par

Marie-Hélène AUBERT et François GUERBER (coordonnateur), CGEDD
Yves BRUGIERE-GARDE et Charles DEREIX (coordonnateur), CGAAER

Juillet 2017



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé.....	4
Liste des recommandations.....	6
Introduction.....	8
1. Une gestion des milieux humides par l'élevage en grande fragilité et des situations à traiter d'urgence.....	9
1.1. Une biodiversité en régression.....	9
1.1.1. Une connaissance des fonctionnalités des milieux humides à améliorer.....	9
1.1.2. Quelques observations sur les habitats naturels, les espèces et la qualité de l'eau.....	10
1.1.3. Des déséquilibres avérés issus de la prolifération d'espèces envahissantes.....	11
1.2. Un élevage en crise et des soutiens financiers vacillants.....	11
2. Des atouts ou des freins pour l'élevage en milieux humides : comment encourager ce qui fonctionne ou surmonter les obstacles ?.....	15
2.1. Bénéficier des biens et services écosystémiques fournis par les milieux humides, de façon optimisée entre les acteurs d'un territoire.....	15
2.2. Assurer un revenu aux éleveurs : condition pour préserver l'élevage extensif.....	16
2.2.1. Jouer sur la quantité n'est pas la voie adaptée au milieu naturel.....	16
2.2.2. Diminuer les charges à travers un système pâturant maîtrisé.....	17
2.2.3. Améliorer la valorisation des produits.....	18
2.2.4. Diversifier les sources de revenu.....	22
2.2.5. Soutenir l'élevage à travers des aides financières ?.....	22
2.2.6. Inciter à des démarches collectives sur l'ensemble d'un territoire.....	25
2.3. Améliorer la qualité des milieux humides et leurs fonctionnalités à travers une gestion concertée de l'eau.....	27
2.3.1. Une gouvernance de l'eau à l'échelle du bassin versant.....	27
2.3.2. Des ouvrages collectifs, permettant une maîtrise plus ou moins poussée de la circulation de l'eau, à gérer nécessairement en commun.....	28
2.4. Une dynamique territoriale, politique et sociale, déterminante.....	30
2.4.1. Promouvoir dynamique de groupe et insertion locale pour impliquer réellement les éleveurs.....	30
2.4.2. Développer le rôle des femmes.....	32
2.4.3. Les collectivités territoriales, porteuses et coordinatrices de projets fédérateurs.....	32
2.4.4. La montée en puissance de l'échelon régional, une opportunité à saisir.....	33
3. Du catalogue de mesures à l'action systémique : jouer collectif !.....	35
3.1. Deux conditions préalables pour réussir.....	35
3.1.1. Une volonté politique forte des élus, de l'échelon national à l'échelon local.....	35
3.1.2. La motivation et l'implication réelle des éleveurs sur l'ensemble de la zone humide concernée, via un processus participatif accompagné.....	36
3.2. Des actions à mener cohérentes et transversales, dans le cadre de projets territoriaux durables.....	37

3.2.1. <i>Le projet territorial et sa matrice système</i>	37
3.2.2. <i>Le projet de territoire et ses trois axes : grille de lecture</i>	38
3.3. <i>L'accompagnement humain par le soutien à l'innovation sociale</i>	40
3.4. <i>Animation du projet territorial, suivi des actions et évaluation des impacts</i>	41
3.4.1. <i>L'animation par site</i>	41
3.4.2. <i>Le suivi des actions du projet de territoire</i>	42
3.4.3. <i>L'évaluation des impacts</i>	42
3.4.4. <i>Coûts de l'animation et du suivi, financement</i>	43
3.5. <i>La démarche inter-sites</i>	44
3.5.1. <i>Pilotage national</i>	44
3.5.2. <i>Plate-forme d'échanges et d'information inter-sites</i>	44
3.5.3. <i>Coûts de l'animation nationale, financement</i>	45
3.6. <i>Expérimenter sur trois sites pilotes</i>	46
3.6.1. <i>Enseignements tirés des visites de terrain et méthode suivie</i>	46
3.6.2. <i>Modalités et calendrier de l'expérimentation</i>	46
3.6.3. <i>Financement de l'innovation agricole, et innovation dans la mise en œuvre des financements</i>	47
3.7. <i>Moyens d'action et financements</i>	49
3.7.1. <i>Les dispositifs financiers existants</i>	49
3.7.2. <i>Quelle évolution pour les financements en faveur de la biodiversité ?</i>	51
3.7.3. <i>Quel avenir pour les MAEc et l'ICHN en zones humides ? De la logique du handicap compensé à celle de la rémunération du service écosystémique rendu</i> ...	52
Conclusion	54
Annexes	55
1. Lettre de mission	56
2. Liste des personnes rencontrées	59
2.1. <i>Interlocuteurs rencontrés lors des visites des marais de l'ouest</i>	59
2.2. <i>Interlocuteurs rencontrés lors des visites des Hauts-de-France</i>	61
2.3. <i>Interlocuteurs rencontrés lors des visites du Cotentin et du Bessin</i>	64
2.4. <i>Interlocuteurs rencontrés lors des visites de la Camargue</i>	65
2.5. <i>Interlocuteurs rencontrés lors de la visite du Marais Vernier</i>	65
2.6. <i>Interlocuteurs rencontrés à Paris</i>	66
3. Les biens et services écosystémiques fournis par les milieux humides en présence d'élevage	69
3.1. <i>Définition</i>	69
3.2. <i>Évaluation financière des biens et services écosystémiques fournis par les milieux humides</i>	69
3.3. <i>Relation entre biens et services écosystémiques et activité d'élevage</i>	70
4. La révision en cours de l'indemnité de compensation de handicap naturel	73
5. Les outils de protection des zones humides	75

6. Les composantes du projet de territoire.....	76
6.1. L'axe d'actions de développement local.....	76
6.1.1. <i>Gouvernance</i>	76
6.1.2. <i>Diversification touristique et économie locale</i>	77
6.1.3. <i>GEMAPI</i>	78
6.2. L'axe d'actions pour la qualité.....	78
6.2.1. <i>Systèmes pâturants</i>	78
6.2.2. <i>Le « Bio »</i>	78
6.2.3. <i>Marketing des produits</i>	79
6.2.4. <i>Filières</i>	79
6.3. L'axe d'actions collectives.....	80
6.3.1. <i>Foncier</i>	80
6.3.2. <i>Gestion des niveaux d'eau</i>	80
6.3.3. <i>Espèces envahissantes</i>	82
6.3.4. <i>Santé animale</i>	82
6.3.5. <i>Fossés privés</i>	82
6.3.6. <i>Ouvrages hydrauliques collectifs</i>	83
6.3.7. <i>Mesures agro-environnementales collectives</i>	83
7. Trois territoires impliqués dans un projet multi-acteurs.....	87
7.1. Marais du Cotentin et du Bessin.....	87
7.2. Marais de Brouage.....	90
7.3. Baie de Somme.....	92
8. Glossaire des sigles et acronymes.....	96

Résumé

L'élevage et la gestion des milieux humides ont partie liée. La crise de l'un risque d'aboutir à la déshérence de l'autre.

En France, la biodiversité et l'élevage sont chacun en grande difficulté, et c'est encore davantage le cas sur les territoires où ils interagissent : artificialisation irréversible des zones humides, où 75 % des espèces sont en mauvais état de conservation ; crise économique et sociale des exploitations d'élevage, dont le résultat est négatif en moyenne et qui ne survivent que grâce à des aides publiques. Sur des territoires où se cumulent ces difficultés, comment envisager non seulement de les atténuer mais, mieux encore, les transformer en atouts ?

La mission interministérielle a constaté sur le terrain une situation de réelle urgence : perte de confiance des éleveurs dans le nouveau système d'aides agro-environnementales, celles-ci n'ayant été versées que de façon très incomplète depuis deux ans, et abandon de prairies lié au départ en retraite d'exploitants ; habitats naturels dégradés ou espèces en danger, et ouvrages hydrauliques qui ne fonctionnent plus. Comment redonner rapidement espoir aux éleveurs et préserver sérieusement la biodiversité de ces milieux ?

La mission propose une véritable alliance entre les parties prenantes : en matière d'élevage bovin, une production extensive qui diminue les charges et tire le meilleur parti des potentialités des milieux humides ; en matière environnementale, une utilisation complète des nouvelles dispositions législatives concernant la biodiversité.

Ces orientations sont à décliner, en priorité, au niveau local, là où il est possible de mobiliser une majorité d'agriculteurs ainsi que les élus : cela permet d'intégrer un vaste ensemble d'actions cohérentes, à mener par tous les acteurs et procurant de réelles synergies, dans un projet territorial de développement durable. Ce projet se fonde sur des actions plus collectives, tournées vers la qualité des produits et non leur quantité, et au service du développement local du territoire. Il prévoit un suivi précis de ses actions et de ses impacts. Cette démarche territoriale permet de mettre en œuvre une méthodologie nationale avec toute la souplesse nécessaire pour l'adapter au contexte local géographique, historique, sociologique et technique.

Les mêmes orientations, selon de nouveaux liens à créer entre les différents échelons créés par la réforme territoriale, sont à porter au niveau régional où les élus mettent désormais en œuvre les politiques publiques et les financements européens, à la fois en matière agricole avec la conception et la gestion des mesures agro-environnementales, et en matière environnementale avec différents schémas régionaux de planification, concernant la qualité de l'eau, la biodiversité et le développement durable.

Les directions générales des ministères en charge de l'environnement ou en charge de l'agriculture ont en complément un rôle incontournable à jouer pour apporter un appui national et quelques moyens dans la durée à cet ensemble de mobilisations territoriales. D'une part en soutenant, en priorité sur trois sites pilotes que la mission a identifiés, une expérimentation de la démarche innovante proposée. Ces sites présentent de nombreux atouts pour l'expérimentation, mais ne sont pas exclusifs d'autres sites dynamiques susceptibles de mettre en œuvre les actions proposées. D'autre part en revitalisant le plan national d'action en faveur des milieux humides et l'animation multi-acteurs inter-sites sur ce thème.

La mission fonde l'essentiel de ses propositions sur ses visites de terrain, menées dans les marais de l'ouest (Brouage, Marais breton, Grand-Lieu, bords de Loire et Brière), de Normandie (Marais du Cotentin et du Bessin, Marais Vernier), de Camargue et dans les milieux humides des Hauts-de-France (Baie de Somme, vallées de la Slack et de Scarpe-Escout, Marais de Saint-Omer) et de Chautagne (Savoie). Dans le contexte difficile de l'élevage en milieux humides, des initiatives prometteuses émergent ou se développent, grâce à la mobilisation remarquable et à l'intelligence collective d'acteurs locaux très attachés à leur territoire et à leur métier. La mission s'est efforcée d'en analyser les potentiels, les caractéristiques, les impacts, de façon à proposer une méthodologie. Celle-ci doit permettre de sortir d'approches parfois trop techniques et sectorielles. Elle vise à mettre en œuvre concrètement des actions pour la plupart déjà bien identifiées mais restées trop souvent à l'état de préconisations, faute d'appropriation, de dynamique collective, de projet global et cohérent sur le territoire, et faute de moyens.

Pour que ces propositions inversent la tendance négative concernant à la fois l'élevage et les milieux humides, et cela aussi vite que possible, il est indispensable d'innover en termes de gouvernance et de moyens, comme l'appellent de leurs vœux les deux ministres commanditaires. Deux caractéristiques des propositions de la mission sont suffisamment en rupture avec les tentatives menées jusqu'à présent pour laisser espérer des progrès réels et significatifs face à cette problématique difficile :

- une démarche initiée localement qui, grâce à une ingénierie et une animation locales, concentre sur un même territoire toutes les actions, positives mais insuffisantes en elles-mêmes, en impliquant toutes les parties prenantes dans la conduite du changement pendant une durée de plusieurs années ;
- un renfort des moyens à l'échelon national, notamment pour animer les premières expérimentations locales, de manière à donner l'impulsion nécessaire au démarrage.

La problématique de l'élevage en milieux humides illustre par ailleurs celle beaucoup plus vaste d'une politique agricole commune (PAC) qui peine encore à articuler efficacement performances environnementales et performances économiques. Comme le souligne le Conseil d'analyse économique dans sa note (n°27, décembre 2015) « l'agriculture à l'heure des choix », « préserver le capital naturel doit devenir un axe central de la politique agricole : c'est tant un enjeu environnemental qu'une condition de la réussite économique future de l'agriculture elle-même. Pour cela, il faut s'orienter davantage vers une rémunération des aménités plutôt que des aides indifférenciées aux objectifs incertains ». Une telle orientation ne fait pas l'unanimité, mais ouvre des perspectives d'évolution profonde. Les propositions de la mission pourraient permettre de tester une première étape dans cette direction, dans le cas de la préservation des milieux humides et de l'élevage qui leur est consubstantiel.

Liste des recommandations

1. Recommandation aux Directions des ministères en charge de l'environnement (DEB) et de l'agriculture (DGPE) : au travers du groupe technique agriculture du plan national d'action en faveur des milieux humides, inciter les élus des intercommunalités des territoires intégrant des milieux humides, si les éleveurs sont prêts à se mobiliser en ce sens, à s'engager en faveur d'un projet territorial de développement durable visant à y développer l'élevage extensif et y reconquérir la biodiversité, en mobilisant le soutien des services ou des établissements publics, du secteur professionnel et de l'administration.....37

2. Recommandation à DEB et DGPE : au travers du groupe technique agriculture du plan national d'action en faveur des milieux humides, demander à chaque comité de pilotage de l'élaboration d'un projet territorial de développement durable de formaliser les objectifs de développement durable du territoire et de passer en revue les composantes du projet territorial type (grille de lecture fournie dans le rapport) au regard de la situation du territoire, de manière à sélectionner les modalités pratiques adaptées au site pour atteindre les objectifs du projet.....40

3. Recommandations à DEB et DGPE / DGER, dans le but de développer des pratiques innovantes et collectives dans le champ de l'agroécologie :

3.1 identifier et développer les recherches et chaires consacrées à l'innovation sociale en agriculture, mieux diffuser et faire connaître les appels à projet dans le champ de l'accompagnement et de l'animation, lancés dans le cadre du plan national de développement agricole et rural (dont le compte d'affectation spéciale du développement agricole et rural) ou des fonds d'innovation européens, ou à l'intention des groupements d'intérêt économique et environnemental.

3.2 inciter les Conseils régionaux, en lien avec les Comités régionaux pour la biodiversité et dans le cadre de leurs planifications régionales, à mieux utiliser les financements du fonds européen agricole pour le développement rural permettant l'accompagnement et l'animation des groupements d'agriculteurs et de leurs projets, dont la mesure 111 des programmes de développement rural dédiée aux actions d'information et de formation professionnelle, en particulier à travers les partenariats pour l'innovation

3.3 inviter les comités de suivi des projets de territoire à valoriser la participation des femmes parties prenantes à divers titres de l'exploitation agricole ou du groupe d'éleveurs, à veiller à leur présence dans les réunions et comités de pilotage liés au projet, et à développer des conseils et formations en agroécologie, individuels et collectifs, et par les pairs, adaptés aux particularités de l'élevage en zones humides.40

4. Recommandation à DEB et DGPE pour permettre de réorienter le projet périodiquement si nécessaire, mais aussi d'en tirer les enseignements pour répliquer les démarches dans d'autres sites :

4.1 mandater l'AFB pour identifier les moyens d'observation nécessaires et concevoir le suivi environnemental de chaque site de projet territorial de manière à pouvoir l'intégrer dans le futur système d'information national

4.2 demander au comité de suivi du projet territorial, avec notamment l'appui d'une personne à désigner en DDTM, de suivre dès le démarrage les actions retenues pour le projet de territoire, ainsi que les impacts économiques, sociaux et environnementaux, et d'organiser une capitalisation des bonnes pratiques d'élevage en lien avec les instituts techniques et de recherche.....43

5. Recommandation à DEB et DGPE : Mettre en place, sous l'impulsion du groupe technique agriculture du plan national d'action en faveur des milieux humides, une animation nationale des projets de territoire, à définir par l'Agence française pour la biodiversité avec le Forum des milieux humides, qui sera chargée de capitaliser les connaissances, échanger entre sites les expériences et bonnes pratiques et appuyer les démarches locales. En particulier, le groupe technique doit déployer une recherche-développement sur la valorisation des prairies naturelles dont les prairies humides, l'évaluation de leur potentiel fourrager et valeur biologique en lien avec la conduite des troupeaux, ainsi qu'étudier la faisabilité d'un label « issu du pâturage de prairies naturelles ».....46

6. Recommandation à DEB et DGPE : Inciter le Parc naturel régional du Cotentin et du Bessin, les collectivités en charge du Grand projet du Marais de Brouage et le Syndicat mixte Baie de Somme Grand littoral picard à s'engager comme sites pilotes pour mettre en œuvre sur leur territoire, sans attendre, la démarche de projet territorial de développement durable visant à y développer l'élevage extensif et y reconquérir la biodiversité, en tant qu'expérimentation coordonnée par une structure nationale d'animation selon deux phases d'une durée de 2 + 3 ans. Mobiliser pour ce faire les services administratifs locaux ainsi que les financements nationaux – compte d'affectation spéciale pour le développement rural – et européens (Fonds européen pour le développement rural, partenariat européen pour l'innovation) ou dans le cadre d'un projet reconnu et soutenu par la Commission européenne pour son caractère innovant, d'une part, ainsi que ceux des appels à projet pour groupements d'intérêt économique et écologique ou des agences de l'eau, d'autre part.....49

Introduction

Par lettre de mission du 12 juillet 2016, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer ont saisi conjointement le CGAAER et le CGEDD pour mener un travail d'expertise visant à définir un dispositif de gestion des territoires d'élevage en milieux humides, qui permette de préserver leur biodiversité et les services écosystémiques qu'ils rendent, dans des conditions soutenables pour tous les acteurs.

Il convient de souligner que la mission a été suscitée par ces acteurs eux-mêmes, qui ont alerté les pouvoirs publics sur la dégradation aussi bien de l'état des milieux humides que des activités d'élevage extensif qui tentent de se maintenir dans ces zones, constat corroboré hélas par l'ensemble des spécialistes consultés sur ces questions.

Quatre objectifs étaient assignés à la mission : identifier les territoires de milieux humides présentant des activités d'élevage à préserver, et les enjeux afférant, analyser quelques projets de territoire en réponse à ces enjeux, définir à partir de ces analyses des outils et solutions innovants, enfin proposer une expérimentation sur au moins deux sites pilotes pour conforter le dispositif le plus approprié.

La mission a ainsi effectué cinq visites sur le terrain (les interlocuteurs rencontrés figurent en annexe 2), du Marais de Brouage à la Tour du Valat en Camargue, de la Brière à la Plaine maritime picarde. Elle a pris connaissance d'une large documentation et mené de nombreux entretiens. Elle a également rendu compte régulièrement de l'avancée de ses travaux au groupe thématique agriculture (GTh), issu du Plan national d'action en faveur des milieux humides (PNAMH).

Elle a pu ainsi évaluer les problèmes rencontrés par les éleveurs de bovins dans ces milieux très spécifiques, dans un contexte particulièrement pesant, dans la mesure où les mesures agro-environnementales, essentielles à la préservation de ces milieux et au revenu de ces éleveurs, n'ont pas été payées depuis plus de deux ans, sapant par là-même la confiance envers des dispositifs jugés trop complexes et rigides.

La première partie du rapport résume ce contexte difficile. La seconde partie détaille de nombreuses initiatives prometteuses qui émergent ou se développent néanmoins. La troisième partie du rapport en analyse les potentiels, les caractéristiques, les impacts, et propose une méthodologie qui pourra être appliquée à l'échelle des territoires de façon adaptée à chaque contexte. Elle propose aussi trois sites pilotes, qui présentent de nombreux atouts pour l'expérimentation de dispositifs innovants, ainsi que le soutien à mettre en place à l'échelon local et national.

1. Une gestion des milieux humides par l'élevage en grande fragilité et des situations à traiter d'urgence

Selon la définition du code de l'environnement, dans son article L 211-1 consacré à la gestion équilibrée et durable des ressources en eau pour assurer la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides, on entend par zone humide « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ».

1.1. Une biodiversité en régression

La connaissance est insuffisante pour quantifier de façon exhaustive les tendances en matière d'habitats naturels ou d'espèces, avec des observations ponctuelles qui montrent des évolutions contrastées. En revanche, les pressions¹ qui menacent ces écosystèmes sont mieux connues et évoluent globalement de façon négative pour l'environnement, bien que l'on constate une résilience ou même une amélioration sur certains sites. Tout cela est confirmé en maints endroits par les suivis locaux et par les dires d'experts.

1.1.1. Une connaissance des fonctionnalités des milieux humides à améliorer

Sur le long terme, les milieux humides ont sans conteste régressé en France (- 2,5 millions d'hectares en 100 ans) et une bonne partie d'entre eux ont été profondément artificialisés, notamment par les aménagements hydrauliques et le drainage menés à bien au cours des 18^e et 19^e siècles². Aux phénomènes naturels de sédimentation et de colonisation progressive par la végétation s'est ajoutée la création par l'homme d'endiguements contre les submersions par la mer ou par les cours d'eau, de chenaux d'évacuation des eaux, de planage des terres incluant parfois des fossés ou des drains enterrés.

L'évolution récente est plus difficile à cerner quand il ne s'agit plus d'apprécier seulement la réduction des surfaces de zones humides et leur degré d'artificialisation, mais d'évaluer les fonctionnalités écologiques de ces milieux et la qualité de leur biodiversité. Or ces fonctionnalités et la biodiversité sont complexes et fluctuent d'une année sur l'autre, par nature. La description des phénomènes est souvent qualitative et non quantifiée (par exemple « telle zone humide épure l'eau ») ou ponctuelle (par exemple « telle espèce végétale ou animale a régressé et telle autre prolifère »). L'observatoire national de la biodiversité (ONB) définit des indicateurs, mais encore insuffisants pour suivre la politique nationale de la biodiversité et les engagements internationaux de la France.

Historiquement, quatre thématiques particulières ont conduit les acteurs à développer des suivis ou des indicateurs relatifs à la biodiversité, incluant celles des milieux humides : la directive « Habitats-Faune-Flore », qui vise à protéger des habitats et des espèces reconnues comme remarquables au niveau européen ; la politique nationale

¹ Par exemple, près de la moitié des projets soumis à examen de l'Autorité environnementale dans le domaine des infrastructures de transport prévoient de détruire des zones humides, avec pour simple argumentation qu'il ne s'agit pas de grandes surfaces et que cela donne lieu à compensation.

² Les zones humides. Commissariat général du Plan 1994

de « trame verte et bleue »³ qui doit assurer les continuités entre réservoirs de biodiversité reliés par des corridors écologiques permettant aux espèces de circuler, s'abriter et se reproduire ; le plan national d'action en faveur des milieux humides (PNAMH), qui mobilise les acteurs publics et privés sur des axes de progrès sélectionnés pour la période 2014 à 2018 ; et la stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes⁴. La philosophie et les instructions de suivi propres à chacune de ces thématiques sont différentes et expliquent que plusieurs méthodes de suivi des habitats ou des espèces cohabitent en France et produisent des batteries d'indicateurs qui ne sont pas complètes ni comparables d'une région à l'autre.

Cette situation a conduit le Pnamh à inscrire dans son deuxième axe de travail la mise au point d'une méthodologie nationale de suivi des milieux humides, le développement des observations et la bancarisation des résultats. C'est l'Agence française pour la biodiversité (AFB) qui pilote la mise au point d'une méthodologie nationale en vue d'homogénéiser les protocoles d'observation et les indicateurs à développer, puis d'intégrer les données concernant les milieux humides dans les Systèmes d'information nationaux sur l'eau (SIE) ou sur la nature et les paysages (SINP)⁵.

1.1.2. Quelques observations sur les habitats naturels, les espèces et la qualité de l'eau

Dans l'attente des suivis et indicateurs futurs, la mission fonde son appréciation quasi-exclusivement sur la seule enquête nationale disponible, menée sur 152 sites de zones humides auprès d'experts en 2011 par CGDD/SoeS⁶, et sur la synthèse par type de milieux élaborée plus récemment dans le cadre du rapportage à l'Union européenne sur la directive « Habitats-Faune-Flore »⁷. Les éléments issus des visites de terrain par la mission viennent illustrer cette appréciation, sans prétendre quantifier des états ou des tendances à l'échelle nationale.

En ce qui concerne les habitats et les espèces, l'état des milieux humides se dégrade depuis 2000 sur la moitié des sites (48 %), ce que ne compense pas l'amélioration sur une petite partie des sites (11 %). Du point de vue de la directive, 74 % des écosystèmes humides et aquatiques sont en évolution défavorable. Ceci provient en premier lieu des réductions de surface des milieux humides, auxquelles s'ajoute une dégradation de l'état de conservation, en particulier sur les prairies et les landes humides, ou de l'état des eaux libres ou stagnantes. Les marais annexes ou les plaines alluviales sont plutôt stables en superficie, mais leur état de conservation se dégrade. Globalement, les milieux d'eaux salées ou saumâtres résistent mieux que les milieux d'eaux douces.

Les pressions qui expliquent cette évolution sont d'abord l'agriculture⁸, puis l'urbanisation dans certains territoires, mais aussi les gravières en vallée alluviale. Ensuite viennent les problèmes hydrauliques, qui souvent se révèlent lors

³ « Le point sur l'évolution des zones humides entre 2000 et 2010 », n°144. CGDD/SOeS octobre 2012

⁴ Stratégie adoptée en mars 2017, en prolongement de la loi de juillet 2016 pour la reconquête de la biodiversité et de son décret d'application n°2017-565 du 21 avril 2017

⁵ Diagnostic et recommandations pour une stratégie d'acquisition de connaissances naturalistes continentales. Muséum national d'histoire naturelle, mai 2017

⁶ « Le point sur l'évolution des zones humides entre 2000 et 2010 », n°144. CGDD/SOeS octobre 2012

⁷ Voir page 33, Résultats de l'état de conservation des habitats et des espèces dans le cadre de la directive Habitats-Faune-Flore en France, période 2007 – 2012. MNHN-SPN, MEDDE. 2015

⁸ l'ONB indique que plus de 13 500 ha de prairies ont été artificialisées chaque année en France entre 2000 et 2006, mais cela cumule les surfaces de zones humides et en dehors

d'événements climatiques exceptionnels, ainsi que les proliférations d'espèces végétales ou animales, exotiques ou autochtones, détaillées au paragraphe suivant.

La connaissance de la qualité des eaux n'est pas possible au travers du suivi national mis en place au titre de la directive cadre sur l'eau (DCE). En effet, les réseaux hydrauliques et les chenaux d'écoulement des eaux au sein des milieux humides, naturels au départ mais artificialisés depuis, n'ont en général pas encore reçu de classement parmi la typologie des « masses d'eau ». La classification entre « cours d'eau » ou « fossés » est un préalable qui induit des obligations concernant les observations à y conduire. Pour les canaux qui seront classés parmi les cours d'eau dans les milieux humides, il s'agira de masses d'eau « fortement modifiées » au sens de la DCE. Le « contrôle de surveillance » y sera rarement pratiqué en raison de la petite taille de ces masses d'eau. En revanche, y seront possibles des « contrôles opérationnels », conçus pour suivre l'efficacité d'un programme d'action en un point précis.

À noter que le classement en cours d'eau est un enjeu très fort, car il emporte un certain nombre d'obligations sur les travaux d'entretien ou d'aménagement, plus contraignantes que les obligations de suivi de la qualité des eaux. Ce suivi, dans les zones humides, ne devrait donc pas être limité aux cours d'eau, mais s'étendre à un certain nombre de fossés et annexes hydrauliques, selon des directives à adopter localement. Des mesures en entrée et en sortie des zones humides permettront de quantifier les services écosystémiques rendus.

Dans l'attente de ces clarifications, les acteurs rencontrés sur le terrain évoquent des tendances de façon qualitative, comme en Pays de la Loire où « la mauvaise qualité des eaux empire ». De tels constats mériteraient d'être enrichis et mieux argumentés par une analyse spécifique aux réseaux hydrauliques des milieux humides, comme devraient le permettre les réseaux de mesure locaux mis en place en Camargue ou depuis peu dans le Marais breton (Loire-atlantique et Vendée).

1.1.3. Des déséquilibres avérés issus de la prolifération d'espèces envahissantes⁹

Une menace particulièrement nette provient des déséquilibres que provoquent les colonisations par des espèces exotiques envahissantes ou les proliférations d'espèces autochtones. Entre 1990 et 2010, la progression des espèces envahissantes est générale : par exemple, la proportion de sites concernés par une espèce végétale exotique envahissante passe de 50 % à plus de 80 % durant cette période. Les espèces ayant le plus progressé en milieux humides sont les renouées et les jussies pour la flore, le ragondin, le rat musqué, le grand cormoran et la bernache du Canada pour la faune. La jussie terrestre provoque des atteintes considérables aux pâturages, tandis que le ragondin ou l'écrevisse de Louisiane dégradent les canaux. Alors même que les efforts de régulation des espèces sont en augmentation entre 2000 et 2010 et concernent 79 % des sites, il n'y a pas de corrélation entre ces efforts et la stabilité des effectifs, dans le cas par exemple du grand cormoran, du ragondin ou de la jussie.

1.2. Un élevage en crise et des soutiens financiers vacillants

La mission a rencontré au cours de ses visites de terrain un monde agricole et en particulier des éleveurs dans un profond désarroi. Les difficultés des années 2015 et

⁹ « Peu de zones humides échappent à la colonisation par les espèces envahissantes ». CGDD n°165, juin 2013

2016 touchent les grandes cultures à travers une baisse importante des cours, renforcée en 2016 par des conditions climatiques particulièrement difficiles. L'élevage bovin, en particulier laitier, a été confronté en 2016 à une baisse des prix amorcée depuis la fin de l'année 2014. Le marché de la viande subit le contre coup de la crise laitière avec l'abattage de vaches de réforme. Dans le même temps, les consommations de viande, sauf les volailles, s'inscrivent dans une baisse tendancielle. Les exploitations de polyculture élevage, supposées offrir, avec des ateliers multiples, une meilleure résilience face à des conjonctures difficiles, subissent aussi cette crise.

L'élevage bovin viande, le plus fréquent sur les milieux humides, traverse donc une crise structurelle accentuée par des circonstances conjoncturelles. Pour l'élevage bovin laitier, la crise est certainement plus marquée encore, mais peut-être plus conjoncturelle.

La mission a toutefois constaté que quelques rares exploitations paraissent mieux à même de faire face à cette situation difficile. Il s'agit soit d'exploitations ayant fait le choix de systèmes minimisant les intrants et les investissements avec le plus souvent une orientation vers l'agriculture biologique, soit d'exploitations orientées vers la commercialisation de proximité donc moins sujettes aux cours des productions, avec ou non une labélisation « Bio ».

Un des objectifs prioritaires de la PAC 2014/2020 était « d'orienter les aides agricoles en faveur de l'élevage », secteur considéré comme parmi les plus fragiles. Or, en raison de la nécessité de revoir les bases cartographiques de la gestion de ces aides et suite à de graves difficultés pour développer le nouvel outil informatique, ces aides, essentielles à la viabilité économique des élevages, ont été payées avec beaucoup de retard au titre de 2015 et ne le sont pas encore au titre de 2016. Les aides du 2e pilier, mesures agro-environnementales climatiques (MAEc) pour l'essentiel, avaient offert de réelles possibilités d'adaptation aux territoires via la formulation locale de plans agro-environnementaux climatiques (PAEc), et conduit à des taux de contractualisation des mesures très élevés dans certains territoires. Mais elles n'ont pas été payées, en dehors d'avances de trésorerie remboursables qui, dans le cas des MAEc concernant l'élevage extensif, n'ont représenté en moyenne que 30 % des sommes contractualisées et attendues. La mission a rencontré des éleveurs désespérés par cette situation. Le système est désormais perçu comme non maîtrisable par les agriculteurs voire par l'administration et déconnecté de leur pratique professionnelle. La confiance dans les mesures agro-environnementales sera difficile à reconquérir.

En conséquence, de nombreux éleveurs en milieux humides espèrent un autre type d'aide, en particulier l'indemnité de compensation pour handicap naturel (ICHN), en cours de refonte. Certains ont demandé à la mission de soutenir l'extension de cette aide aux éleveurs de milieux humides. Pour autant, beaucoup considéraient qu'il ne fallait plus compter uniquement sur les aides et sur la mobilisation de la profession agricole pour faire pression dans ce sens. Ils souhaiteraient que soient mises en place des aides qui, après les avoir sortis de l'ornière, les accompagneraient sur des systèmes à travers lesquels ils pourraient vivre de la valorisation de leurs productions et des services fournis. La révision tous les cinq ans, voire moins, du système d'aides pour les éleveurs¹⁰ ne permet pas de stabiliser un système d'exploitation, une orientation pour l'exploitation. La refonte permanente des systèmes de soutien incite à des pratiques opportunistes ne remettant pas en cause l'équilibre général de

¹⁰ À la fin des années 80, l'« article 19 » du règlement structure a été expérimenté avant la mise en place de 1991 à 1995 des « OLAF environnement », puis de 1995 à 1998 des Opérations Locales Agri-Environnementales (OLAE), puis de 1999 à 2002 les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), en 2003 année blanche avec mise en place de mesure locale, de 2004 à 2006 les Contrats d'agriculture durables (CAD), de 2006 à 2014 les mesures agri-environnementales territorialisées (MAE-t), puis de 2015 à 2020 les mesures agri-environnementales climatiques (MAE-c)

l'orientation de l'exploitation, plutôt qu'à une refonte en profondeur du système d'élevage vers la durabilité.

2. Des atouts ou des freins pour l'élevage en milieux humides : comment encourager ce qui fonctionne ou surmonter les obstacles ?

Le présent chapitre décrit des actions réussies et atouts à encourager mais aussi des difficultés rencontrées et obstacles à surmonter, d'après ce que la mission a pu constater au cours des visites de terrain ou identifier par ses entretiens ou recherches documentaires.

2.1. Bénéficier des biens et services écosystémiques fournis par les milieux humides, de façon optimisée entre les acteurs d'un territoire.

Les biens et services écosystémiques fournis par les milieux humides en présence d'élevage sont détaillés en annexe 3. Selon la classification internationale, ils se résument de la manière suivante :

- Fonction d'alimentation en eau. La zone humide recouvre dans certains cas des eaux souterraines d'importance considérable pour l'alimentation en eau potable de collectivités voisines¹¹. Les marais peuvent alimenter aussi d'autres activités situées en aval, comme la conchyliculture.
- Fonction de régulation. Les milieux humides, qui sont par définition des zones basses, stockent de grandes quantités d'eau pendant les épisodes de crue ; en période de sécheresse, ils peuvent jouer le rôle de réservoirs. Les zones humides émettent peu de gaz à effet de serre et stockent beaucoup de carbone dans le sol.
- Fonction concernant les habitats, espèces et paysages. Ces biens dépendent fortement de l'occupation des sols et de la gestion des niveaux d'eau pratiqués sur un territoire.

L'élevage est d'abord un bénéficiaire de ces biens et services écosystémiques : par exemple les troupeaux s'alimentent en eau dans les zones humides et se nourrissent au moins en partie de la végétation naturelle qui s'y développe. Ensuite, l'élevage contribue à ce que ces biens et services fournis par les milieux humides bénéficient aussi à d'autres acteurs locaux : une activité d'élevage protège les autres utilisateurs d'eau à condition qu'elle-même soit parfaitement aux normes vis-à-vis des émissions de pollution par les nitrates, pesticides ou eutrophisation ; prairies et surfaces en eau supportent des hauteurs et temps de submersion importants qui protègent les activités humaines situées en aval des pointes de crue ; l'élevage garde des milieux humides ouverts et permet à certaines espèces inféodées aux prairies de s'y reproduire et de s'y développer.

Mais d'autres activités prétendent jouer un rôle tout aussi favorable à la biodiversité que l'élevage, même s'il ne s'agit pas forcément des mêmes espèces, habitats ou paysages : la gestion par les chasseurs par exemple conservera à la zone humide quasiment la même fonction d'alimentation que l'élevage ; la gestion par les pêcheurs favorisera le développement d'autres espèces telles que le brochet, mais avec une bonne concertation sur la gestion des niveaux d'eau, cela ne sera pas au détriment de la biodiversité apportée par l'élevage ; la foresterie conservera à la zone humide sensiblement le même pouvoir de régulation que l'élevage par rapport aux

¹¹ C'est le cas par exemple des Marais du Cotentin et du Bessin.

submersions ou aux émissions de gaz à effet de serre. En revanche, l'élevage préserve ces fonctionnalités des milieux humides mieux que les cultures.

Évaluer les services rendus par l'élevage à d'autres activités est donc un exercice très difficile car cela dépendra des utilisations de l'eau et du sol au fil des saisons et des interactions entre les activités situées sur la zone humide. De plus, la valeur économique des biens et services est en elle-même source de larges incertitudes. L'évaluation des biens et services écosystémiques, pratiquée en de nombreux sites par les agences de l'eau, peut néanmoins fournir des éléments de réflexion aux autorités locales. Dans le Marais breton par exemple, cette évaluation¹² montre le poids économique des activités marchandes, l'élevage et la conchyliculture, alors qu'il est beaucoup plus difficile de quantifier les services rendus par les milieux humides aux autres activités, telles que la biodiversité, la purification de l'eau, la chasse et la pêche, ou le tourisme.

2.2. Assurer un revenu aux éleveurs : condition pour préserver l'élevage extensif

La priorité pour un exploitant agricole est de pouvoir vivre de son activité professionnelle, condition indispensable à sa pérennité sur le territoire. Le maintien d'un élevage extensif sur les milieux naturels, dont les milieux humides, suppose que les éleveurs mettant en œuvre ces systèmes extensifs puissent vivre de leur métier.

L'équation du revenu d'un agriculteur est assez simple :

$$\text{REVENU} = \text{PRIX} \times \text{QUANTITÉ} - \text{CHARGES}$$

Les autres éléments qui permettent d'assurer la pérennité des exploitations sont les subventions de diverses natures. Il est préférable de raisonner, au moins dans un premier temps, en dehors des aides directes aux revenus. Pour l'exploitant agricole, il est important de vivre de la valorisation de son travail, de la vente de ses productions et services. Le contexte de la prochaine PAC et ses perspectives budgétaires incitent plus encore à aller le plus loin possible sur la recherche d'un modèle financier moins dépendant des aides directes.

2.2.1. Jouer sur la quantité n'est pas la voie adaptée au milieu naturel

La grande révolution agricole des années soixante a, pour l'essentiel, joué sur la variable « quantité produite » de l'équation ci-dessus pour assurer le revenu des agriculteurs, l'autosuffisance alimentaire et nourrir la population au moindre coût. Pour augmenter cette variable, les milieux naturels ont été banalisés à travers le drainage de milieux humides, avec des fortunes diverses. Le drainage de zones tourbeuses dans le Marais Vernier a montré les limites de cette technique¹³. Sur les alluvions récentes les résultats ont été probants. Si l'objectif est de maintenir les milieux humides pour leur qualité de milieux naturels et leurs fonctions associées, alors le choix ne peut être que de valoriser au mieux la productivité naturelle de ces milieux, de l'optimiser par une gestion fine. Il est alors exclu d'augmenter la quantité produite pour assurer un revenu aux éleveurs sur les milieux naturels.

¹² Zones humides : évaluation des services économiques rendus. Analyse sur sept sites tests du bassin Loire Bretagne. Agence de l'eau Loire-Bretagne, décembre 2011

¹³ La minéralisation des milieux tourbeux provoquée par le drainage entraîne leur affaissement et, par là, une plus grande sensibilité à l'inondation alors que le drainage avait l'objectif inverse.

2.2.2. Diminuer les charges à travers un système pâturant maîtrisé

Les charges sont une autre variable de l'équation ci-dessus. Les paragraphes 2.2.5 et 3.7.1 fournissent des éléments chiffrés concernant les exploitations d'élevage bovin, qui montrent à la fois l'impérieuse nécessité de minimiser ces charges et le caractère indispensable des aides financières.

La fiscalité foncière, notamment la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) des prairies humides, de 20 à 40 € par ha, peut représenter le double de celle des terres labourables des plateaux parfois tout proches où le potentiel de production à l'hectare est bien supérieur. Cette fiscalité ne correspond donc plus au contexte agricole d'aujourd'hui mais résulte du potentiel de production d'avant les années soixante et atteste que, dans un système où les intrants, tant en fertilisants, semences, produits de la phytochimie qu'en force mécanique étaient limités, le potentiel de production de ces milieux était intéressant. C'est donc plutôt en direction d'un tel système qu'il faut aller chercher les modes de préservation et de valorisation de ces milieux les plus efficaces.

Le système pâturant à travers lequel l'animal prélève lui-même sa nourriture sur le milieu et restitue, à travers les déjections, la fertilisation correspondant aux prélèvements reste un principe performant¹⁴. Les prairies inondables bénéficient souvent d'une submersion fertilisante. La grande variabilité des prairies, parfois liée des variations topographiques de quelques centimètres, permet d'avoir un étalement de la production fourragère. Une exploitation d'élevage utilise, en complément de ces milieux humides ou « terres basses », des « terres hautes » en proportion très variable, de manière à varier et régulariser l'approvisionnement des animaux en herbe ou fourrage tout au long de l'année. Ces systèmes pâturants bénéficient des potentialités intéressantes des milieux humides, et peuvent éviter à l'exploitant d'alimenter ses animaux par des cultures ou des aliments complémentaires.

L'atout d'une prairie humide, c'est avant tout sa capacité à produire de façon étalée du fourrage pour des ruminants. Le potentiel de la prairie peut être optimisé à travers une adaptation des dates et des pressions instantanées de pâturage. Cette gestion fine du pâturage qui favorise les espèces de bonne valeur fourragère, utilise la diversité des parcelles pour assurer un pâturage toute l'année ou presque, passer la période de moindre pousse estivale en anticipant, en gardant de la réserve sur pied, en valorisant les parcelles les plus humides... tout ce savoir présent chez les éleveurs de marais et en milieux naturels a été oublié au profit de pratiques plus interventionnistes sur les parcelles qui remettent en cause l'équilibre de ces territoires et les fonctionnalités de ces milieux humides.

L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) sur sa station expérimentale de Saint Laurent de la Prée en Charente-Maritime a réinvesti ce domaine de la connaissance, après avoir œuvré longtemps à la mise en valeur des marais par le drainage. De même, la station biologique de la Tour du Valat en Camargue, gestionnaire d'un vaste domaine pâturé par des troupeaux de bovins et de chevaux camarguais, a accumulé de nombreuses données. Chaque éleveur sur son territoire, à partir de ses expériences, a lui aussi fait des observations. Aujourd'hui le besoin est fort d'échanger ses données, expériences, observations pour les structurer en un savoir à la disposition des éleveurs en milieux naturels.

Cette démarche a fait l'objet d'expériences dans le cadre du projet d'amélioration des performances de l'élevage extensif (APEX) de la Chambre d'agriculture des Pays de la

¹⁴ Les éleveurs du Mézenc (Haute-Loire et Ardèche) qui gèrent l'AOP « Fin gras du Mézenc » considèrent qu'une bête nourrie en bâtiment coûte trois fois plus cher qu'une bête au pré.

Loire¹⁵, ou du projet Life+ MIL'OUV¹⁶ sur les systèmes agropastoraux méditerranéens. SCOPELA¹⁷ anime sur cette thématique des groupes d'éleveurs dans la vallée de la Slack (Pas-de-Calais) et dans le Marais breton. Les éleveurs, un peu réticents au départ, sont séduits par ces animations peu coûteuses qui reposent avant tout sur des partages de pratiques à l'occasion de visites sur le terrain. Il s'agit d'échanges entre pairs, de confrontations des difficultés et des expériences de chacun vis-à-vis du pâturage : développement d'espèces envahissantes, perte d'appétence pour certaines parcelles... Cette démarche collective doit aussi être complétée par un soutien individuel des éleveurs pour les aider à ajuster leur plan de pâturage. Chaque exploitation est unique avec un parcellaire spécifique, un troupeau, une histoire et des objectifs. La prise en compte du potentiel herbager des parcelles et leur meilleure valorisation nécessite un diagnostic fin de chaque parcelle. L'éleveur se construit un savoir écologique et floristique de son exploitation pour en exprimer le meilleur potentiel en matière d'élevage en favorisant le pâturage. SCOPELA anime depuis 2013 le réseau Pâtur'Ajuste : réseau technique pour la valorisation des végétations naturelles par l'élevage¹⁸.

Un travail d'amont est indispensable pour fédérer et capitaliser le travail de tous les opérateurs qui œuvrent au développement de ces systèmes fourragers basés sur le pâturage. C'est ainsi que le groupe de travail agriculture du plan national d'action zones humides a confié à l'INRA l'action n°20 « Monter une étude sur la valeur fourragère et l'appétence des prairies humides ». Mais cette action n'a pas démarré.

2.2.3. Améliorer la valorisation des produits

2.2.3.1. Choisir les productions appropriées

Le revenu de l'éleveur est lié au prix de vente des produits. Ce prix représente aussi une valeur de transaction entre le consommateur et l'éleveur. Quel prix est prêt à payer un consommateur pour un produit issu de la valorisation d'un milieu naturel avec un minimum d'intrants ? Pour qu'il y ait une réponse à cette question, il faut qu'elle soit posée. Il faut que le consommateur sache que le produit qui lui est proposé provient d'un élevage à l'herbe sur un milieu naturel. Il faut aussi pour cela que la chaîne de commercialisation soit assez courte et que le produit mis sur le marché soit issu directement de ce territoire. La production de taurillons à partir des milieux humides seulement ne permet pas de valorisation. Ces taurillons habitués à ingérer des fourrages grossiers auront une panse très développée. Cela leur permettra d'ingérer de grosse quantité de maïs et tourteaux, et par conséquent d'avoir une rapide et forte croissance. Si l'éleveur en milieu humide vend ses taurillons à un engraisseur, cela leur permettra d'ingérer de grosse quantité de maïs et tourteaux, et par conséquent d'avoir une rapide et forte croissance. L'L'L'éleveur en milieu humide n'en tirera pour autant aucune plus-value par rapport au prix de base, alors que l'engraisneur situé hors milieux humides y trouvera son compte..

¹⁵ 10 à 15 agriculteurs d'un même secteur se retrouvent plusieurs fois par an pour échanger sur leurs pratiques, acquérir des références, visiter des exploitations, se former, appuyés d'un conseiller animateur. Le groupe prairie aborde l'évaluation des résultats et la mesure de la performance du système fourrager, l'augmentation de la productivité de l'herbe par la maîtrise des techniques de pâturage...

¹⁶ [http : //www.cenlr.org/](http://www.cenlr.org/)

¹⁷ SCOPELA, bureau d'étude coopératif de conseil et formation en agriculture et environnement, créé en 2011, traite de la conduite et de l'alimentation des troupeaux, de la conception de systèmes d'élevage herbagers et pastoraux et de la gestion contractuelle de la biodiversité des milieux naturels. www.scopela.fr

¹⁸ [http : //www.paturajuste.fr/](http://www.paturajuste.fr/)

Il faut donc élaborer un produit fini pour valoriser son origine, son mode d'élevage. Cela suppose un élevage bovin avec de l'engraissement ou de la production laitière.

La production laitière permet une valorisation de produits finis. Pourtant elle se prête souvent mal au marais, sauf si l'exploitation se situe à proximité des milieux humides à pâturer. Le troupeau laitier doit deux fois par jour être traité, donc deux fois par jour aller du pâturage à la salle de traite. Espace où l'installation d'équipements de traite mobile n'est ni facile ni bien adapté, le marais est le plus souvent réservé aux troupeaux de renouvellement.

La production de viande, la plus répandue, reste la production la plus facile sur les milieux humides. Pour autant, on y retrouve essentiellement de l'élevage et très peu d'engraissement, donc peu de produits finis qui puissent bénéficier de l'image de ces espaces naturels. L'engraissement nécessite de garder les animaux plus longtemps sur l'exploitation. Il faut aussi avoir une approche fine pour garder les animaux en fonction du potentiel d'engraissement des prairies¹⁹, sachant que la végétation est très dépendante de l'année climatique.

2.2.3.2. Le « Bio »

Impliquer le consommateur dans la valorisation de produits issus d'un élevage à l'herbe sur milieux naturels avec le minimum d'apports extérieurs nécessite un contrat clair avec celui-ci. La labellisation « Bio » peut être de ce point de vue une démarche intéressante. Il s'agit d'une des rares filières, avec les appellations d'origine protégée (AOP), où le consommateur accepte de payer, au-delà du produit, une qualité supplémentaire garantie par une démarche de production, un cahier des charges.

Certains exploitants ayant opéré leur conversion ont présenté à la mission un témoignage positif : « avec le Bio, je m'en sors bien » ou annoncé qu'ils faisaient le choix de s'engager dans cette filière. D'autres encore, tentés par la conversion, ont expliqué à la mission qu'ils ne pouvaient pas passer à l'acte parce que leur banquier ne leur accordait pas le prêt sollicité.

Faire le choix de l'agriculture biologique, c'est ménager les animaux : produire moins de lait, c'est moins solliciter les vaches, qui deviennent plus résistantes ; c'est améliorer le revenu de l'exploitation et la rémunération de l'heure de travail en diminuant les intrants et en augmentant le prix de vente sensiblement²⁰ ; c'est respecter l'écosystème, ses fonctionnalités²¹ ; c'est répondre à une demande sociétale de plus en plus affirmée²² : les Français dorénavant font confiance au « Bio », ils y

¹⁹ Cf. travaux INRA Saint Laurent de la Prée dont « Valorisation agricole d'un espace géré pour le gibier d'eau : le cas de la réserve de chasse de Breuil-Magné » E. Kernéis, A. Havet et P. Steyaert in *Gibier Faune Sauvage, Game Wildl.* Vol. 15 (Hors série Tome 3), 1998, P. 1033-1040

²⁰ Ex : ferme du Marais-Champs à Bourgneuf en Retz, le lait conventionnel est payé 300 € les 1000 litres, le lait bio 450 € ; les mêmes chiffres sont cités par Amaury Beaudoin producteur de lait bio à Villers sur Auchy : le lait bio est acheté 45 centimes le litre contre 25 à 30 pour le conventionnel (source : *Le Parisien*, 19 janvier 2017). Un tel accroissement du prix au producteur ne semble toutefois pas représentatif de la situation sur plusieurs années (2009 à 2015) et sur un grand nombre de producteurs laitiers que fournit l'évaluation ex-post du PDRH de mai 2017 : selon les années, le lait « bio » est payé au producteur 30 % plus cher que le lait conventionnel (de 17 % à 46 % selon les années).

²¹ L'étude sur les externalités de l'agriculture biologique (ITAB et INRA, novembre 2016) annonce des coûts diminués pour la pollution de l'eau (de 20 à 46 €/ha), l'impact des pesticides sur la faune (43 à 78 €/ha), la valeur du service de pollinisation (de 3,5 à 48 €/ha), les coûts moindres de chômage liés à l'emploi créé en AB (10 à 37 €/ha).

²² La part du Bio a bondi de 20 % en 2016, les consommateurs ont dépensé 7 Mrds€, 7 Français sur 10 déclarent acheter régulièrement des produits Bio (chiffres Agence Bio)

recourent pour des motifs de santé et d'environnement ; c'est enfin s'inscrire dans une dynamique de développement²³ et soutenir l'emploi²⁴. Cette orientation « Bio » avec un triple dividende – économique, social et écologique – est bien en phase avec l'objectif d'un développement durable des territoires à travers la valorisation de la multifonctionnalité du pâturage.

Mais ne négligeons pas les difficultés : basculer dans l'agriculture biologique, c'est assumer de nombreux changements. Des changements techniques : le passage au Bio impose de repenser l'exploitation dans son ensemble. Des changements économiques et financiers : le coût de la conversion est élevé. Pendant trois ans, l'exploitant va augmenter ses dépenses, réduire sa production tout en restant payé sur les prix conventionnels, avec le seul secours des aides pour combler la différence : il convient de s'assurer que ces aides sont au bon niveau²⁵. Des changements également et peut-être surtout humains, personnels et éthiques : « Le Bio, c'est un projet de vie, ça ne s'improvise pas »²⁶. Produire moins, accroître l'emploi, ça ne relève pas des « canons » de l'agriculture de ces cinquante dernières années. Le « Bio » : c'est accepter cette rupture, c'est la faire accepter dans la communauté agricole à laquelle on appartient.

2.2.3.3. Différenciation et labellisation des produits

La mission pense qu'il pourrait y avoir une demande pour des productions à l'herbe, issues de systèmes avec une forte proportion de pâturage, qui plus est sur des milieux naturels. La démarche de l'AOP « Tome des Bauges » en est un exemple. Cette démarche, qui a par ailleurs été à l'origine du « concours prairies fleuries »²⁷, valorise la qualité fourragère des prairies naturelles et rend compatibles production agricole et valeur écologique des milieux. Ce travail de réhabilitation et d'amélioration de la prairie permanente à travers les modes de pâturage, conduite par le Parc naturel régional des Bauges, a recréé chez les éleveurs la fierté de conduire des prairies et des troupeaux au plus près des processus écologiques naturels.

Dans le contexte actuel d'attente forte du consommateur, à laquelle souhaite répondre la distribution, il serait opportun d'envisager un label pour la production à l'herbe sur des milieux naturels à partir de système où le pâturage serait largement dominant. Un label permettrait au consommateur de contractualiser avec les agriculteurs pour des produits de qualité assurant la gestion durable des milieux naturels, milieux humides

²³ Le nombre d'exploitations en agriculture biologique a progressé de 12 % en 2016 pour atteindre 32 326 ; la surface en AB s'est accrue de 16 % et totalise 1,5 Mha soit 5,7 % de la SAU (sources : id)

²⁴ Selon le recensement agricole de 2010, les fermes biologiques emploient en moyenne 2,41 unités de travail annuel (UTA) au lieu de 1,52 UTA en conventionnel. Les chiffres sont plus faibles en élevage bovins allaitant (1,4 au lieu de 1,2) ou en élevage bovins lait (2,1 au lieu de 1,9) mais ils augmentent dès que l'exploitant diversifie ses productions, assure une transformation à la ferme ou la commercialisation en circuits courts. (Source : Agence Bio, dossier de presse Printemps Bio 2017).

²⁵ L'IDELE le considère ; en revanche, un exploitant rencontré en Baie de Somme a renoncé à son projet faute d'équilibre financier et, pour la présidente de la FNAB, « le compte n'y est pas, les 160 M€ promis par le ministre n'ont pas été versés ; de toute façon, ils sont insuffisants... ». En Nouvelle Aquitaine, un plan régional « Ambition bio » est à l'étude, avec un redéploiement des crédits européens et régionaux de façon à répondre aux nouvelles contractualisations bio (source : La Tribune, 4 mai 2017).

²⁶ Guy Vanlerberghe, producteur de pommes Bio, cité par Le Parisien, Édition Oise Matin, n°22511, 19 janvier 2017

²⁷ Le Concours des Prairies Fleuries a été créé en 2010, à l'initiative des Parcs Nationaux de France et des Parcs Naturels Régionaux de France. Il a rejoint le Concours Général Agricole en 2014, associe les deux ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement et se déroule aujourd'hui sur l'ensemble du territoire français.

mais aussi landes, parcours, prairies de montagnes... auxquels notre société reste attachée. Ces espaces constituent aussi l'un des attraits touristique de la France. Or, le tourisme est une activité économique majeure pour notre pays. Une démarche de labellisation nécessite un gros investissement de communication que ne pourrait porter et amortir telle ou telle zone humide. Il faut par ailleurs pouvoir satisfaire la demande du consommateur tout au long de l'année. Il paraît alors préférable de jouer sur la complémentarité des périodes de production des milieux naturels même s'il y aura forcément un creux de production en période d'arrêt de végétation.

Selon le territoire enfin, la reconnaissance des produits peut s'envisager à travers les signes de qualité de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), des labels ou des marques, notamment la marque « Valeurs Parc naturel régional »²⁸ : les producteurs des milieux humides devront s'accorder sur la voie la plus adaptée.

2.2.3.4. Commercialisation et filières : rapprocher le producteur du consommateur

D'autres démarches permettent aussi d'apporter une plus-value. Les ventes de proximité²⁹ représentent un mode de contractualisation entre consommateurs et producteurs. La mission a rencontré des démarches intéressantes, en particulier à proximité de grands centres urbains comme Nantes. Cela recouvre la vente directe à des consommateurs identifiés peu à peu comme clients par l'éleveur ou à des restaurateurs, l'approvisionnement des cantines gérées par les collectivités avec des produits locaux³⁰. Ces modalités demandent un investissement initial, mais permettent une meilleure valorisation de ces produits. Le guide Localim³¹ « Acheter autrement en restauration collective », édité par le ministère de l'agriculture, apporte des conseils pour accompagner le développement de l'approvisionnement local et de qualité.

Par ailleurs, ces voies de meilleure valorisation des produits de l'agriculture nécessitent des équipements comme un abattoir, un atelier de découpe, qui parfois manquent ou sont trop éloignés des exploitations. Les filières doivent donc être réfléchies collectivement pour offrir des rapports équilibrés du producteur au consommateur. La communication, qu'elle soit sur un label, une marque, un produit local, une offre touristique, coûte cher et doit être ciblée.

Ces approches pourraient être intégrées dans le « Projet alimentaire territorial » (PAT), sous réserve qu'il présente bien un caractère durable. Le PAT³² répond à l'enjeu d'ancrage territorial de l'alimentation en cherchant à mettre en adéquation l'offre et la demande locales. Projet collectif d'appui à l'agriculture durable et à la qualité de l'alimentation, il a une triple dimension économique (structuration et consolidation des filières, préservation des espaces agricoles et installation d'agriculteurs), environnementale (valorisation d'une production respectueuse des milieux, circuits de proximité) et sociale (valorisation du terroir, implication des acteurs, contribution à une identité et une culture du territoire). Fondé sur la rencontre d'initiatives, il implique les

²⁸ Voir la démarche « viande Parc de Brière » citée dans Les systèmes alimentaires durables territorialisés, cinq retours d'expérience. CGDD, avril 2017

²⁹ À noter que la formulation « circuit court » garantit un nombre d'intermédiaires limité mais pas une proximité géographique

³⁰ Voir la centrale d'achat créée par la ville de Rennes et citée dans la même étude

³¹ www.localim.fr

³² Créé par l'article 39 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 ; le dispositif de reconnaissance des PAT est précisé par la circulaire DGAL/SDPAL/2017-294 du 30 mars 2017.

parties prenantes de chaque maillon de la chaîne alimentaire ; il identifie les producteurs et recense les informations sur la production agricole ; il identifie également le marché potentiel et formalise les conditions d'un approvisionnement répondant à cette demande.

2.2.4. Diversifier les sources de revenu

L'agriculteur façonne ces paysages ruraux qui font la richesse, la diversité, la beauté de notre pays. Il est aussi parmi les mieux placés pour les valoriser. L'agrotourisme comprenant hébergement, restauration et visite de ferme en est une voie. Il peut permettre de tirer bénéfice des bâtiments dont l'usage agricole n'est plus possible. C'est aussi un vecteur intéressant pour recréer du lien entre la société et ses producteurs agricoles. D'autres activités, destinées aux touristes, mais aussi à la population qui réside autour des milieux humides, sont possibles telles que l'observation des oiseaux ou les circuits pour randonneurs à pied en vélo, bateau ou train³³. Une démarche de labellisation « Grand site de France »³⁴ permet de redonner du sens aux paysages comme un moyen de production géré tout au long de l'année, à la diversité des milieux comme le produit d'une interaction entre l'homme et la nature sans maîtriser celle-ci, à l'espace agricole comme une zone d'expansion des crues pour protéger les zones de concentration humaine en ville. D'autres démarches de labellisation internationale dans le cadre de la Convention Ramsar ou du patrimoine mondial de l'UNESCO peuvent offrir des avantages similaires. L'activité agricole peut valoriser des « sous-produits » que constituent les paysages tout autant que les productions nouvelles issues d'une diversification. Enfin, l'artisanat peut à la fois réhabiliter des productions anciennes et ouvrir à l'innovation, comme l'a montré le Parc naturel régional (PNR) du Cotentin et du Bessin avec des matériaux de construction pour le bâtiment issu du marais.

L'implication des agriculteurs dans le tourisme (accueil à la ferme) et dans la vie locale (courses de taureaux camarguais) est une réalité en particulier sur certains territoires. Sans cette activité, il n'y aurait plus d'élevage dans le delta du Rhône. Cette diversification permet de rendre plus résilientes les structures économiques des exploitations. De nombreux milieux humides sont à proximité de zones touristiques importantes, telles que plages ou par exemple dans le Cotentin les sites du débarquement. Les acteurs du tourisme cherchent à élargir leur offre, le public est de plus en plus en recherche « d'authenticité ». Les milieux humides et, les acteurs et gestionnaires de ceux-ci peuvent répondre à cette demande et y trouver une voie de diversification.

2.2.5. Soutenir l'élevage à travers des aides financières ?

Comme souligné dès le chapitre 1, il n'y a pas, sur la quasi-totalité des exploitations agricoles rencontrées³⁵, d'équilibre financier sans les aides, en particulier les MAE. En l'absence d'outil informatique opérationnel, les contractualisations ont certes continué d'être saisies mais l'instruction et, bien sûr, le paiement ont été suspendus, décourageant sur le terrain l'analyse de l'évolution apportée par le nouveau dispositif de la PAC.

³³ Comme le chemin de fer de la Baie de Somme, [http : //www.cfbs.eu/fr/](http://www.cfbs.eu/fr/)

³⁴ Label qui peut être attribué aux sites classés cf. code de l'environnement Art. L 341-15-1 depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

³⁵ A titre d'exemple les aides du deuxième pilier de la PAC, essentiellement les MAE, pour les 19 exploitations de référence « bovins viandes » de Charente-Maritime représentaient 14 500 € pour un produit courant de 8 500 €.

Les MAEc peuvent être facteur de tension entre agriculteurs. Ainsi, dans le Marais breton, la mission a rencontré successivement deux groupes d'exploitants qui considèrent l'autre groupe comme des chasseurs de primes et réciproquement. Les uns parce qu'ils perçoivent des aides agro-environnementales sans modifier sensiblement leurs pratiques, plutôt économes et respectueuses de l'environnement. Un exploitant provocateur a même expliqué « qu'il produisait de la biodiversité, et que la viande était un sous-produit ». Les autres parce qu'ils adaptent leurs pratiques pour percevoir le maximum de primes MAEc, notamment lorsque celles-ci échappent au plafonnement, alors que leur production baisse faiblement mais reste intensive et sans changement réel en faveur de la biodiversité. Ces divergences peuvent être préjudiciables pour une approche concertée et territoriale permettant de construire une dynamique collective autour d'un projet d'élevage agroécologique.

Les choix effectués localement pour mettre en œuvre les MAEc peuvent aussi créer des effets pervers. Comme ces parcelles de marais qui sont reprises par des exploitants très éloignés. Ils contractualisent une MAEc pour une fauche tardive. La prime paie le fermage. Selon l'année, le foin pourra être de qualité et nourrir les animaux ou bien être simplement vendu. Dans d'autres circonstances, il servira de litière. Mais dans tous les cas cette parcelle viendra diminuer le chargement global de l'exploitation, ce qui est utile pour bénéficier des aides de la PAC. Pour autant, cette parcelle ne fera pas toujours l'objet d'un entretien des canaux ou d'un suivi attentif comme le nécessiteraient ces milieux complexes. C'est une parcelle qui ne concourra pas non plus à une démarche collective indispensable pour valoriser le marais. Cela pourra même contribuer à y accroître la pression foncière. Les MAEc n'amènent donc pas toujours à une prise en considération du milieu dans sa globalité, sa complexité, sa mosaïque qui en fait la richesse biologique. C'est pourtant l'objectif des PAEc, préalables et nécessaires avant la mise en place de MAEc, que de choisir les mesures du catalogue national les plus adaptées aux enjeux du territoire (en accord avec le ministère et avec l'Union européenne – contrairement à ce qui est souvent affirmé sur le terrain). Il sera nécessaire d'analyser les raisons qui ont conduit les opérateurs et acteurs de terrain à ne pas utiliser en pratique toutes les possibilités offertes par le système actuel en vue d'un impact positif sur la biodiversité des milieux humides en territoire d'élevage.

Quel est l'impact des MAEc sur la biodiversité des milieux humides ? Peu de porteurs d'un PAEc ont mis en place des protocoles de mesure de l'impact. Le Syndicat mixte de la Camargue gardoise (SMCG) l'a fait. L'évolution biologique des milieux est plutôt positive sur ce territoire sur un pas de contractualisation de cinq ans. Le point positif essentiel à mettre à l'actif des MAE est qu'il reste des éleveurs en milieux humides. La déprise et la fermeture des milieux annoncées fin des années 80 ne sont pas là. Ce constat de la mission est partagé par la Cour des comptes européenne³⁶.

La mission a néanmoins le sentiment que, même si théoriquement il est possible d'ouvrir des MAEc porteuses de changements de pratiques, dans la réalité les MAEc ont, pour une bonne part, perdu leur objectif de faire évoluer les pratiques vers une meilleure prise en compte de la biodiversité pour devenir une forme d'aide sociale à l'élevage.

La mission considère le coût de transaction des mesures agro-environnementales comme disproportionné au regard du résultat global qui n'est que le maintien, dans une grande précarité et sans aucune garantie de pérennité, d'un élevage extensif pour la

³⁶ « les paiements agro-environnementaux ont eu un effet bénéfique sur l'environnement en contribuant au maintien des pratiques extensives existantes » constate la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n°7/2011 : L'aide agro-environnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante ?

gestion de ces milieux humides. À partir du personnel affecté³⁷ à la gestion de ces MAEc et des aides à l'agriculture biologique en zones humides, la mission estime ces coûts de transaction dans une fourchette de 8 à 15 % environ des montants à verser (300 M€ par an). Pour autant la complexité de la procédure, réalisation d'un PAEc, élaboration des mesures, démarchage pour « vendre » ces mesures, suivi administratif de l'attribution, etc., concentre sur ces territoires une ingénierie territoriale et une énergie qui pourrait être plus utile à appuyer d'autres orientations stratégiques, telles que la mise au point de bons systèmes pâturants dont la mise en œuvre serait capitalisable tant au profit de l'élevage que de la biodiversité.

Pour préserver des enjeux environnementaux, bien des mesures auraient besoin d'être plus ciblées et d'une durée et d'un niveau suffisants en vue d'inciter les exploitants à modifier leurs systèmes d'exploitations pour mieux prendre en compte ces enjeux. Modifier un système d'exploitation en profondeur ne se fait pas sur une contractualisation de cinq ans. Certes, celle-ci est régulièrement renouvelée, mais elle l'est chaque fois sur des bases modifiées. Par ailleurs, maintenir l'élevage extensif existant est une nécessité pour la préservation de ces milieux humides. Le coût pour la collectivité de gérer directement ces milieux serait en effet exorbitant³⁸.

À l'occasion de la refonte du système des MAE pour la PAC 2014-2020, des mesures systèmes ont été proposées dont en particulier, sous l'insistance de la Fédération des Parcs naturels régionaux, une mesure « systèmes herbagers et pastoraux ». Elle a pour objectif le maintien de systèmes d'élevage valorisant et exploitant durablement les surfaces toujours en herbe. La mission a regretté que ces mesures ne soient pas davantage souscrites³⁹. Les mesures les plus mobilisées sont celles, qui même peu rémunérées, présentent le moins de contraintes pour l'éleveur. Il n'y a donc pas une adhésion à un processus et une orientation vers l'agroécologie, mais le recours à des aides qui occasionnent le moins de modifications possibles du système existant. Malgré cela, les MAEc restent l'une des principales mesures de financement de Natura 2000 en particulier en zones humides. Or il s'agit d'un engagement de la France, avec une obligation de résultat, et qui bien entendu joue sur le besoin de pérenniser la qualité des sites.

Pendant le déroulement de la mission, le Ministère de l'agriculture a porté le dossier de révision des zones défavorisées et de l'ICHN. L'annexe 4 détaille les propositions auxquelles la concertation a conduit et qui sont en cours d'examen par la Commission européenne. La mission considère que, trop générale, cette indemnité est peu susceptible de répondre au niveau du besoin spécifique de soutien des éleveurs pâturant les milieux naturels et, par là, en assurant la gestion. Son intitulé (« indemnité de handicap ») est par ailleurs plutôt démobilisateur pour des jeunes qui chercheraient à s'installer comme éleveur.

³⁷ En DDT(M) 153 ETP, en DRAAF 22 ETP, ces effectifs fournis par l'État étant complétés par des effectifs au moins équivalents mobilisés par les Régions et divers organismes au sein des structures porteuses de l'animation

³⁸ C'est ce qui justifie l'implication des Agences de l'eau. Le Directeur général de l'Agence Artois-Picardie qui développe un programme important sur cette question a été très clair sur la motivation de l'Agence.

³⁹ 4000 mesures SHP ont été souscrites et jugées éligibles

2.2.6. Inciter à des démarches collectives sur l'ensemble d'un territoire

Les éleveurs en milieux humides doivent faire face à des contextes fonciers liés à la constitution de ces milieux au cours de l'histoire, à des contraintes spécifiques comme le parasitisme animal et la lutte contre les espèces invasives. Des démarches collectives y répondent mieux que les actions individuelles.

2.2.6.1. Des actions foncières portées par les propriétaires

Les grands milieux humides sont d'autant plus morcelés que leur conquête sur l'estran est ancienne. Sur le Marais de Brouage, dont le contexte est décrit en 7.2, la structure du marais est beaucoup plus complexe au pied de la Tour de Broue gagnée sur la mer au Moyen Âge que sur les Marais de Moëze juste derrière la digue à la mer pris sur l'estran au XIXe siècle. La pédologie est elle aussi très différente. Les casiers hydrauliques avec aplanissement, drainage et mise en labour aménagés sur Moëze dans les années 80 n'auraient pu être réalisés au fond des marais. Ces zones n'ont que très rarement été remembrées. Les petites parcelles trouvent difficilement preneurs. Elles sont souvent gagnées par la friche et ne font plus l'objet d'une gestion hydraulique. Les exploitations agricoles disposent de parcellaires très dispersés. Le pâturage tournant est banni parce que changer les troupeaux de parcelles serait trop chronophage. Cette structure foncière ne permet plus une gestion fine du pâturage d'autant que les sièges d'exploitations sont pour beaucoup très éloignés du marais.

Les propriétaires et exploitants des Marais de Brouage ont engagé des démarches pour constituer une association foncière pastorale (AFP)⁴⁰. L'objectif est de restructurer le marais, sans passer par la démarche lourde du remembrement en faisant, dans une certaine mesure, abstraction de la propriété pour constituer des lots d'un seul tenant d'au moins une dizaine d'hectares en vue de les remettre en fermage par l'AFP à des éleveurs. Ces lots seraient alors d'une dimension suffisamment grande pour permettre de raisonner un pâturage performant à même de tirer parti du potentiel de ces milieux. Dans le même temps, l'AFP pourrait envisager de prendre en charge des aménagements pour une meilleure desserte du marais, des points d'abreuvement pour accéder aux canaux, sans créer d'effondrement qui provoquent l'atterrissement accéléré du réseau hydraulique et sans entraîner de zone de piétinement où l'eau stagne et facilite la propagation de la grande douve du foie. Créer une AFP, qui est une association syndicale autorisée (ASA), alors qu'il en existe déjà quatre sur les Marais de Brouage pour la gestion hydraulique, peut paraître paradoxal. La démarche doit pour autant se poursuivre avec à terme la perspective, sur ce territoire particulier, de voir comment cette nouvelle association syndicale pourrait reprendre la compétence hydraulique et absorber les syndicats de marais.

⁴⁰ Dans les régions délimitées en application de l'article L. 113-2, des associations syndicales, dites « associations foncières pastorales », peuvent être créées. Elles regroupent des propriétaires de terrains à destination agricole ou pastorale ainsi que des terrains boisés ou à boiser concourant à l'économie agricole, pastorale et forestière dans leur périmètre. Sous réserve des dispositions de leurs statuts, elles assurent ou font assurer l'aménagement, l'entretien et la gestion des ouvrages collectifs permettant une bonne utilisation de leurs fonds ainsi que les travaux nécessaires à l'amélioration ou à la protection des sols. Elles peuvent assurer ou faire assurer la mise en valeur et la gestion des fonds à destination pastorale ou agricole ainsi que des terrains boisés ou à boiser inclus à titre accessoire dans leur périmètre.

Les associations foncières pastorales peuvent donner à bail les terres situées dans leur périmètre à des groupements pastoraux définis à l'article [L. 113-3](#) ou à d'autres personnes, physiques ou morales, s'engageant à respecter les conditions minimales d'équipement et d'exploitation qui pourront être édictées par le préfet. (cf. Article L135-1 Créé par [Loi 92-1283 1992-12-11 annexe JORF 12 décembre 1992](#))

La mission a aussi rencontré de nombreux organismes publics, Conservatoire du littoral (CdL), collectivités territoriales, conservatoires d'espaces naturels, etc., qui acquièrent des terrains en milieux humides pour les gérer le plus souvent par des éleveurs au travers de cahiers des charges contenant des clauses de protection de l'environnement. Les propriétaires privés font parfois de même, comme la Fondation Tour du Valat, avec la possibilité nouvelle, donnée par l'article L.123-3 du code de l'environnement, d'inscrire des « obligations réelles environnementales » dans les actes notariés.

2.2.6.2. Une gestion du parasitisme assurée par les éleveurs du marais

Le parasitisme des animaux élevés à l'herbe et plus particulièrement en milieu humide pèse lourdement sur la performance des troupeaux. L'environnement des zones humides est favorable au développement des parasites, notamment chez les bovins la douve du foie, les strongles et la leptospirose. Tout ceci se renforcera par le changement climatique, et inquiète particulièrement les jeunes agriculteurs qui souhaitent s'installer sur des terres humides.

Dans un territoire où l'objectif est aussi de préserver la qualité biologique des milieux et la biodiversité remarquable de ses habitats, la réponse optimisée, telle que la mission l'a vue pratiquée dans le bassin Artois Picardie⁴¹ et telle que préconisée par le réseau de vétérinaires Vet'el dans le guide technique issu de l'action n°21 du PNAMH, consiste à combiner diverses actions dans une démarche « raisonnée » :

- effectuer le traitement antiparasitaire des animaux non pas de façon systématique et préventive, mais de façon ponctuelle sur la base de constats de contamination par les pathogènes ;
- suivre par des analyses régulières la présence des parasites pour dresser des diagnostics avec alerte le cas échéant et conseiller les éleveurs ;
- mener des actions recommandées en elles-mêmes pour d'autres raisons, mais qui en même temps facilitent la gestion préventive de la santé animale : bonne circulation de l'eau dans les fossés, rotation et fauche de pâturages, points d'abreuvement, empierrement des chaussées ; en cas de leptospirose, potentiellement dangereuse aussi pour l'homme, limitation des populations de rongeurs avant les campagnes de vaccination.

2.2.6.3. Lutter contre les espèces envahissantes au niveau territorial : un enjeu collectif

Pour faire face aux espèces envahissantes, qu'elles soient autochtones et proliférantes ou exotiques et donc invasives, du règne animal ou végétal, l'éradication est un leurre dès qu'elles sont présentes sur un milieu. Trois espèces ont le pouvoir de se multiplier de façon impressionnante, sont les plus dommageables à l'activité d'élevage en milieu humide et traversent à peu près tous les espaces visités : la jussie, le ragondin et l'écrevisse de Louisiane.

⁴¹ Maîtriser le parasitisme interne des bovins au pâturage en respectant l'environnement dans les prairies humides du bassin Artois-Picardie – Vademecum conseil du vétérinaire, Vet'el et Groupement technique vétérinaire – 2014

La jussie dans sa forme aquatique gêne la circulation de l'eau des fossés et finit par les combler, génère des substances qui freinent le développement et la germination d'autres végétaux, augmente l'acidification des eaux et diminue le taux d'oxygène dissous. La forme terrestre de la jussie fait disparaître la prairie et donc ce qui justifie les aides PAC. La lutte s'organise par arrachage, mais avec de grandes précautions à prendre pour gérer les dépôts de plantes arrachées et ne pas contaminer d'autres canaux ou terrains ; en zone littorale, l'entrée d'eaux salées dans les canaux est un moyen à tester. Le PNR de Camargue a montré qu'il faut coordonner de nombreux acteurs pour limiter les proliférations de jussies⁴².

Le ragondin est vecteur de maladies transmissibles aux bovins ou à l'homme, consomme des productions agricoles pour une valeur allant jusqu'à 30 €/ha⁴³ et endommage fortement les berges ou endiguements. Il fait l'objet de campagnes de piégeage, mais dont les conseils départementaux veulent se dessaisir.

L'écrevisse de Louisiane prend une place considérable dans une chaîne trophique très appauvrie et détériore profondément les sols par les galeries qu'elles creusent. Plusieurs techniques de limitation sont possibles : piégeage, prédation biologique par l'anguille, pêche professionnelle.

2.3. Améliorer la qualité des milieux humides et leurs fonctionnalités à travers une gestion concertée de l'eau

Pour conserver les fonctionnalités des milieux humides, « il n'y a guère que deux manettes que l'on puisse actionner : l'élevage et l'hydraulique »⁴⁴. Dans le domaine de la qualité et des fonctionnalités des milieux humides, la circulation de l'eau au fil des saisons joue effectivement un rôle clé.

2.3.1. Une gouvernance de l'eau à l'échelle du bassin versant

La planification des actions à mener pour satisfaire les besoins en eau des différents utilisateurs et reconquérir la biodiversité est bien développée. À l'échelle du sous-bassin versant – plus vaste que la zone humide – et sous l'impulsion des agences de l'eau, les parties prenantes se rassemblent dans une Commission locale de l'eau (CLE), composée à 50 % d'élus locaux, dont la première tâche consiste à élaborer en concertation un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Celui-ci identifie les objectifs communs, les mesures pour les atteindre et leurs priorités temporelles ou géographiques. Les écueils à éviter dans ces démarches sont ceux de tous les SAGE et ne sont pas spécifiques aux milieux humides : des concertations trop consommatrices de temps pour élaborer le schéma, notamment pour les élus locaux ; des périmètres à faire évoluer ; une implication insuffisante des collectivités locales dans la maîtrise d'ouvrage des projets une fois que ceux-ci ont été planifiés, malgré les subventions importantes apportées par les agences de l'eau. C'est une des raisons pour lesquelles les agences de l'eau développent des planifications de procédures plus souples, les « contrats territoriaux » ou « contrats de milieu », le milieu pouvant être un cours d'eau, un lac, un littoral ou une zone humide. Les services de l'État mettent en cohérence les dispositions relatives à l'eau sur ces périmètres avec les planifications de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisation qui seront rappelées au § 2.4.4.

⁴² Les jussies, cahier technique n°3, PNR de Camargue

⁴³ « les rongeurs aquatiques envahissants enjeux territoriaux et sanitaires » Réseau FREDON-FDGDON Pays de Loire 2016

⁴⁴ Selon l'expression d'Eric Kernéis, INRA de Rochefort

L'hydraulique des milieux humides met en interaction l'amont et l'aval, et des acteurs qui peuvent avoir des exigences fortes. Ces interactions s'envisagent généralement à l'intérieur d'un SAGE unique, sauf cas rares de milieux humides très étendus comme le Marais poitevin où plusieurs schémas sont concernés. Il permet la concertation puis la régulation par les services de l'État. L'alimentation en eau des zones humides depuis l'amont est en général naturelle au sens où elle provient des pluies, du ruissellement des eaux et de leur accumulation dans les zones basses. Des dérivations ou pompages d'eau existent néanmoins dans les grands ensembles artificialisés tels que le Marais breton alimenté par pompage à partir d'affluents de la Loire, la Camargue alimentée par les colatures des rizières ou le Marais de Brouage alimenté par un canal à partir de la Charente. Dans les estuaires ou en bord de mer, des ouvrages équipés de vannes ralentissent la vidange des milieux humides ou même les réalimentent à marée haute, comme dans certaines plaines du bord de Loire. Ces apports d'eau sont négociés avec les utilisateurs en amont sur le plan quantitatif (prélèvements pour l'irrigation ou régulation des crues) ou qualitatif (épuration des eaux usées urbaines). En aval, le rôle des milieux humides est jugé en général positivement, en raison de leur capacité d'amortissement des crues, de stockage d'eau pour l'alimentation en eau potable ou d'épuration des eaux. Toutefois, certains usages situés en aval, notamment la conchyliculture, vont exiger des niveaux de qualité tels que cela implique des actions complémentaires de la part des éleveurs pour réduire les nutriments ou micro polluants issus des traitements sanitaires ou phytosanitaires. Cette coordination amont/aval est du ressort des CLE.

Dans les cas d'investissements importants d'études ou de travaux, les agences de l'eau sont un partenaire incontournable des acteurs locaux pour cadrer les financements nécessaires. Cela est planifié en général dans des contrats de milieu ou territoriaux dans lesquels figurent les études et investissements à mener dans les cinq ans par divers maîtres d'ouvrage et résultant d'un état des lieux partagé. Ils donnent aux maîtres d'ouvrage un cadre stable d'objectifs techniques et financiers communs et validés. Ceci leur permet de focaliser leurs efforts sur les travaux les plus efficaces, et d'engager de façon pertinente les études d'ingénierie préalables.

2.3.2. Des ouvrages collectifs, permettant une maîtrise plus ou moins poussée de la circulation de l'eau, à gérer nécessairement en commun

L'activité d'élevage se pratique sur des parcelles qui sont souvent terrassées pour créer des ados (ou « bosses ») et sont bordées par un fossé qui fait baisser le niveau des eaux. Si les parcelles ont été équipées de drains enterrés, elles peuvent être si régulièrement asséchées qu'on ne les compte plus parmi les milieux humides. Au-delà de ces aménagements privés à la parcelle, ces terres peuvent bénéficier d'une maîtrise hydraulique collective plus ou moins poussée à l'échelle plus vaste d'un ensemble de milieux humides, selon que ceux-ci sont :

- équipés d'infrastructures hydrauliques collectives à but agricole : endiguements, ouvrages de régulation vannés et canaux, qui permettent une gestion fine des circulations d'eau sur un périmètre ou casier hydraulique souvent assez vaste. La circulation de l'eau est dans ce cas maîtrisable, sauf situation de crise exceptionnelle. Les périmètres qui peuvent, en plus, recevoir des apports artificiels d'eau par pompage sont rares, mais bénéficient d'une maîtrise de l'eau encore plus complète.
- non aménagés, en dehors d'ouvrages hydrauliques situés sur les cours d'eau voisins ou sur le littoral et de chenaux d'évacuation des eaux qui ne sont pas à

vocation exclusivement agricole. Il s'agit de périmètres souvent de taille réduite, tels que plaines alluviales inondables, bords d'étangs ou lagunes, tourbières, têtes de bassin versant. La circulation de l'eau dans ce cas est naturelle, dépendante des fluctuations climatiques.

La responsabilité de ces aménagements est du ressort des propriétaires des terrains, aussi bien en termes d'investissement au moment de la construction initiale ou du renouvellement des ouvrages qu'en termes d'entretien et de conduite au cours de la vie des ouvrages. Depuis l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004, les associations de propriétaires peuvent prendre en charge diverses missions de service public, comme la gestion du réseau hydraulique mais aussi d'espaces naturels ou d'espèces envahissantes, avec un statut d'association syndicale (AS) qui peut prendre plusieurs formes (ASL, ASA, ASCO...) ⁴⁵. Ce type d'association a la responsabilité de réunir les fonds nécessaires aux investissements et à la gestion auprès de ses adhérents, d'une manière proportionnelle à la surface possédée, aussi bien en termes de cotisation ⁴⁶ qu'en termes de droits de vote. Dans les cas d'aménagements hydrauliques de grande taille, la maîtrise d'ouvrage a pu être prise par d'autres types de structures telles que des syndicats mixtes ou des établissements publics. C'est souvent le cas pour les grands linéaires d'endiguements ou de canaux.

Les agences de l'eau montrent que les investissements sur les ouvrages hydrauliques collectifs sont en hausse et ne souffrent pas d'une insuffisance de moyens financiers ; néanmoins, il leur est parfois difficile de trouver des maîtrises d'ouvrage pour porter les travaux ou les programmes d'action, et des progrès restent possibles dans la qualité de la conception des projets ou dans la rapidité des décisions. Par ailleurs, dans les cas où le maintien du trait de côte est en jeu, les dimensions et la complexité des ouvrages (« portes à la mer », endiguements) font augmenter le besoin en financement auquel il faut faire face.

La mission a constaté, sur place et dans les documents concernant les sites visités, que l'entretien est très souvent insuffisant, mais il s'agit davantage des fossés tertiaires privés ⁴⁷ que des ouvrages collectifs. Les raisons évoquées sont à la fois d'ordre technique (dégradation répétitive des berges par les espèces invasives), d'ordre financier (charge trop lourde pour les éleveurs, lorsqu'ils sont eux-mêmes propriétaires ou lorsque le bail répercute cette charge à l'exploitant), d'ordre organisationnel (lorsque le propriétaire a d'autres objectifs que de soutenir l'élevage, tels que la chasse, la pêche ou les loisirs) ou d'ordre administratif (lorsque, préalablement aux travaux, les autorisations à obtenir ou la négociation avec les entreprises sont complexes). D'où l'intérêt de financer les travaux d'entretien et de les organiser collectivement grâce à une structure ayant la capacité administrative et technique suffisante : soit une AS de grande taille, soit un syndicat d'aménagement de rivières.

La mission a été frappée par le nombre important d'AS sur les marais aménagés : dix en Camargue gardoise par exemple. Sur certains sites visités, il a été dit que les ASA

⁴⁵ Trois catégories peuvent être distinguées selon leur mode de constitution : les associations syndicales libres (ASL) constituées librement entre les propriétaires intéressés ; les associations syndicales autorisées (ASA) créées par arrêté préfectoral avec l'accord d'une majorité qualifiée de propriétaires ; les associations syndicales constituées d'office (ASCO), dénommées aussi associations syndicales forcées (ASF), créées d'office par la force publique pour la réalisation de travaux particuliers.

⁴⁶ Les cotisations annuelles permettant de couvrir les frais de conduite et d'entretien des infrastructures collectives à vocation agricole sont de l'ordre de 15 à 20 € par hectare. Ce montant est à relever sensiblement en cas d'investissement nouveau ou de réhabilitation due à un manque chronique de maintenance, ou en cas de pompage d'eau.

⁴⁷ Les dépenses annuelles de curage et d'entretien des fossés tertiaires privés sont en moyenne de l'ordre de 50 € par hectare, pouvant aller jusqu'à 100 € selon la densité et la largeur de ces fossés. Elles sont donc plus importantes que les dépenses d'entretien des ouvrages collectifs.

étaient trop petites et trop impécunieuses, et qu'elles n'étaient dès lors pas en capacité d'assurer pleinement leurs missions, ni même parfois de tenir leur assemblée générale annuelle. Même si un mouvement de regroupement ou de coordination est à l'œuvre, comme à Brouage où il n'y a plus que quatre AS pour gérer plus de 11 000 hectares, la multiplicité de réseaux hydrauliques indépendants ou éloignés ne rend pas souvent réaliste une fusion entre toutes les AS. Un regroupement permettrait de simplifier la gestion administrative et de relever le niveau de compétence technique, dans la mesure où il s'agirait d'une fusion (et non d'une union qui conserve les AS existantes). La fusion est pertinente dans les cas où plusieurs AS déversent des eaux dans une infrastructure commune en aval (cas de certaines AS du Marais breton par exemple) ou sont alimentées par une prise d'eau commune, comme le canal de l'UNIMA pour marais de Brouage.

Malgré la complexité des contextes hydrauliques et des utilisations de l'eau, la mission a constaté que, dans la majorité des sites, les concertations sont en place et aboutissent ou devraient aboutir à des règlements d'eau validés par arrêté préfectoral⁴⁸.

2.4. Une dynamique territoriale, politique et sociale, déterminante

Pour évoluer vers des pratiques d'élevage qui concilient performance économique et préservation des milieux humides, les incitations « non-monétaires » sont au moins aussi importantes que les perspectives financières attendues, notamment des mesures agro-environnementales.

Une démarche ascendante est bien préférable aux orientations venues d'en haut, aussi louables soient-elles, qui laissent sceptiques encore bon nombre des éleveurs concernés, peu motivés par des objectifs qu'ils n'ont pas pu s'approprier et des rémunérations de plus en plus incertaines. Or ce sont bien eux qui devront sur le terrain trouver les solutions adéquates, dans leur intérêt propre et dans l'intérêt général, dont les protections de sites Natura 2000.

Les collectivités territoriales, avec les 13 grandes régions en chefs de file, joueront à l'avenir un rôle de plus en plus important pour intégrer l'élevage en milieu humide dans une vision cohérente et intégrée du développement durable de leur territoire, si elles parviennent à mieux coordonner, mutualiser et simplifier leurs actions.

2.4.1. Promouvoir dynamique de groupe et insertion locale pour impliquer réellement les éleveurs

« Si c'était à refaire, on commencerait par l'humain », explique Franck Mallet, de l'InterCUMA de Charnizay (Indre et Loire) en retraçant la dynamique innovante mise en place dans sa région, lors du séminaire de clôture du projet CAP VERT « Vivre et accompagner la transition écologique en collectif » le 11 mai 2017.

Sur le terrain, la mission a pu constater l'apport positif prometteur des groupements d'éleveurs autour des problématiques communes liées à l'élevage en milieu humide, tel que le GIEE des Bas-champs en Baie de Somme⁴⁹. La coopération de proximité et l'insertion dans des réseaux collectifs de partage d'expériences jouent un rôle essentiel pour affiner localement les cahiers des charges et mobiliser les acteurs, outre la

⁴⁸ À cet égard, on peut citer le cas de la Camargue gardoise où, sur une vingtaine de casiers hydrauliquement indépendants, seuls trois conflits à résoudre ont été identifiés dans l'état des lieux du SAGE.

convivialité et la solidarité qui rompent un isolement fréquent. Elles permettent aussi des conditions de travail plus satisfaisantes, en favorisant l'entraide et le partage des tâches, la mutualisation des matériels et le remplacement lors de week-ends ou d'événements imprévus.

Mais ces groupements sont encore des structures jeunes, qu'il convient de consolider, d'accompagner et de pérenniser, si l'on veut qu'elles produisent dans la durée les effets attendus. Le progrès des connaissances et des compétences passe aussi par une offre de formations en conséquence, et un conseil mieux adaptés aux spécificités de l'élevage en zones humides.

L'Institut de l'élevage (IDELE) et le réseau mixte technologique « prairies demain », en coopération avec l'INRA, ont mené des travaux particulièrement intéressants afin d'optimiser la place des zones humides dans les élevages, suite aux évolutions du métier, qui font souvent apparaître ces zones aujourd'hui plus comme des contraintes que des atouts aux yeux des éleveurs. En Languedoc Roussillon (Occitanie) ou en Loire Atlantique avec le projet APEX sur les zones alluviales de la Loire, les éleveurs sont ainsi accompagnés pour améliorer et valoriser leurs pratiques dans ces milieux spécifiques (qualité du fourrage, trajectoire technique, viabilité et transmission...).

De son côté, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), avec la collaboration des référents régionaux membres du groupe projet zones humides, vient de finaliser un guide très complet et éclairant à l'usage des conseillers des chambres d'agriculture, intitulé « Maîtriser les notions de zones humides et de milieux humides en lien avec l'activité agricole », où l'on peut constater d'ailleurs la complexité et l'enchevêtrement des réglementations et outils qui régissent l'activité agricole dans ces milieux, rendant l'élevage d'autant plus difficile à y mener (voir annexe 5).

Autre initiative porteuse : la fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) développe depuis 2010 de nombreuses actions sur 12 sites pilotes « Eau, Bio et Territoires » (bientôt 25), en s'appuyant sur des groupes d'agriculteurs biologiques ou en transition, qui visent à mieux concilier encore l'activité agricole avec la préservation des écosystèmes et de la qualité de l'eau.

Enfin l'accompagnement proposé par les réseaux CIVAM⁵⁰, TRAME⁵¹ et GEDA⁵², qui ont réuni leurs efforts à l'intention des agriculteurs et éleveurs désireux d'aller vers plus d'autonomie et plus d'agroécologie, donne des résultats probants en Boischaut sud par exemple (Indre), dans le Marais Vernier et dans le Cotentin. Bien que reconnue et soutenue dorénavant par le ministère en charge de l'agriculture, la démarche de ces réseaux peine encore à se développer, faute de moyens et de soutien parfois des institutions agricoles locales. Le projet CAP VERT, financé par le CASDAR⁵³, a montré pourtant le potentiel considérable de ces dynamiques nouvelles, bien adaptées aux problématiques de l'élevage en milieu humide.

⁴⁹ 19 éleveurs sont membres du GIEE des Bas-champs, avec pour objectifs principaux l'autonomie alimentaire des élevages, la création de filières et signes de qualité, la gestion sanitaire des troupeaux et les alternatives aux antibiotiques, les systèmes économes et économes en intrants. Il a été reconnu en juillet 2015 pour une durée de 5 ans. Il est accompagné notamment par la chambre d'agriculture de la Somme et le syndicat mixte de la baie de Somme. L'amélioration des conditions de travail par le partage du matériel et l'organisation collective y tient une place essentielle.

⁵⁰ Centre d'Initiative pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural

⁵¹ Tête de Réseaux pour l'Appui Méthodologique aux Entreprises

⁵² Groupe d'Étude et de Développement Agricole

⁵³ Le programme national de développement agricole et rural (PNDAR) est financé par le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR), créé par la loi de finances de 2006.

2.4.2. Développer le rôle des femmes

Dans le monde agricole comme ailleurs, et parfois plus qu'ailleurs, le rôle des femmes mériterait d'être mieux reconnu, valorisé, encouragé. La mission a rencontré très peu de femmes dans l'activité d'élevage sur le terrain (une éleveuse d'ovins dans le marais Vernier, en association avec son mari en cultures, une éleveuse de taureaux en Camargue), alors qu'elles sont bien présentes dans les activités de conseil, de technicienne ou d'animation, au sein des agences de l'eau, des chambres d'agriculture, des administrations, ou encore des PNR.

Concernant l'élevage en milieu humide, elles sont donc plus souvent accompagnatrices ou techniciennes qu'actrices. La mission a pourtant constaté qu'elles jouent un rôle crucial dans l'émergence de dynamiques de groupe et dans la diversification d'activités profitables à l'exploitation agricole, en tant que conjointes associées ou chefs d'exploitation, comme l'ont bien décrit notamment les éleveurs du GIEE des Bas Champs en Baie de Somme interrogés sur le sujet, lors d'une réunion où les intéressées étaient néanmoins absentes. L'étude conduite à travers le projet CARMA (Contribution des agricultrices au renouvellement des métiers agricoles), qui a retracé en 2015 le parcours et l'apport de 27 agricultrices, est particulièrement éloquent à cet égard.

Mais globalement les femmes, même actives dans le secteur, sont peu visibles et peu associées aux instances de concertation. Le fait qu'une femme (Christiane Lambert), éleveuse dans le Maine et Loire, préside désormais la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA qui impose un quota de 30 % de femmes dans ses instances décisionnelles) pourrait faire évoluer la situation, et permettre une meilleure reconnaissance à la fois de l'élevage, et du rôle positif des femmes dans ce secteur en grande difficulté actuellement.

Par ailleurs, les femmes contribuent à l'insertion de l'éleveur en milieu humide dans le tissu local, à travers des activités touristiques et associatives, ou des mandats électifs. Cela contribue indéniablement à la bonne marche de l'exploitation agricole, et inversement. La mission l'a constaté à de nombreuses reprises lors de ses visites de terrain.

2.4.3. Les collectivités territoriales, porteuses et coordinatrices de projets fédérateurs

Les collectivités territoriales sont déjà amenées à intervenir de multiples façons dans le secteur de l'eau, de l'agriculture et de l'élevage, et de la préservation des milieux humides, sur les territoires relevant de leurs compétences. Elles sont présentes dans de nombreux organes de gestion, de planification et de financement, comme l'a constaté la mission lors de ses visites de terrain.

L'annexe 5 présente les outils de protection des zones humides, dans lesquelles s'insère éventuellement une activité d'élevage. Chaque instrument (planification, règlement, contractuel, financier...) a ses propres clés d'entrée, ses priorités, ses critères, son mode de fonctionnement. S'ils ne sont heureusement pas incompatibles, cette accumulation génère freins et lourdeurs. Leurs comités de pilotage sont souvent composés des mêmes membres, qui multiplient les réunions. On comprend mieux ainsi la perplexité des éleveurs quand ils doivent identifier avec précision les interlocuteurs dont ils ont besoin pour obtenir de l'information, des autorisations, ou des financements.

Par ailleurs, les lois MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), et NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la république), redessinent le rôle des collectivités territoriales, en leur donnant des prérogatives nouvelles (surtout à l'échelon régional et intercommunal), et en les incitant fortement à se regrouper et à faire converger leurs projets.

L'application de ces lois, même si elles vont dans le bon sens, engendre néanmoins des processus de transformation lourds et complexes pour les collectivités, qui devront notamment mettre en œuvre la GEMAPI⁵⁴ dès janvier 2018. Il est encore trop tôt pour en discerner l'organisation finale et les résultats produits. Les stratégies territoriales développées pour prendre en compte cette nouvelle donne seront donc déterminantes pour l'avenir des zones humides et de l'activité agricole qui s'y déploie.

A titre d'exemple, le projet intercommunal porté conjointement et dans une démarche volontariste et positive par la communauté d'agglomération de Rochefort-Océan et la communauté de communes du Bassin de Marennes, a pour ambition d'intégrer le marais et ses activités d'élevage dans une vision globale du territoire, fédérant les acteurs et dégageant des moyens.

Dans d'autres cas (Camargue, lac de Grand-Lieu), différents syndicats mixtes se partagent les zones humides avec des règles différentes, rendant difficiles l'articulation et la cohérence des actions, et, partant, l'accès des éleveurs aux soutiens humains ou financiers dont ils ont besoin. Un dialogue et une synergie améliorés entre ces différentes instances paraissent donc indispensables pour une meilleure prise en compte des problématiques de l'élevage en milieu humide.

2.4.4. La montée en puissance de l'échelon régional, une opportunité à saisir

D'ores et déjà, des instances à dimension régionale ou inter-régionale jouent un rôle important dans le soutien à la préservation de l'élevage extensif en milieu humide. C'est le cas notamment des PNR et des agences de l'eau, qui sont en mesure de coordonner les acteurs à travers des chartes et des programmes spécifiques. De ce point de vue, le programme développé par l'agence de l'eau Artois-Picardie, les chartes des PNR de Brière, de Camargue, du Cotentin et du Bessin ou de Scarpe-Escaut, pour ne citer que ceux-là, tentent de préserver et revitaliser l'élevage à l'herbe à travers de multiples actions (diagnostics, conseils et accompagnements, formations, observations et recherche...).

En vertu de la loi NOTRe, les conseils régionaux devront élaborer à l'horizon 2019 des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET⁵⁵), qui intégreront la plupart des schémas existants (intermodalité, déchets, SRCAE, SRCE...) et s'imposeront aux documents d'aménagement et d'urbanisme (SCoT⁵⁶, PLUi⁵⁷...). Il est souhaitable que les plans régionaux d'agriculture durable (PRAD)⁵⁸ constituent le volet agricole de ce SRADDET.

⁵⁴ Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations : compétence ciblée et obligatoire attribuée aux communes et à leurs groupements (loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique)

⁵⁵ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, Décret n° 2016-1071 du 3 août 2016

⁵⁶ Schéma de cohérence territoriale

⁵⁷ Plan local d'urbanisme intercommunal

L'objectif est de rendre les projets et les axes structurants plus cohérents entre eux, de regrouper et simplifier les plans et obligations auxquels les Régions doivent souscrire, pour une efficacité plus grande des actions menées et des financements dédiés.

Par ailleurs, les Régions gèrent depuis 2014 (loi MAPTAM) les aides relevant du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et ont donc en théorie une latitude plus grande pour ajuster et distribuer ces aides selon les spécificités de leurs territoires.

Le rôle des Régions est donc potentiellement positif pour rationaliser, optimiser, articuler les différentes formes de soutiens sur des territoires cohérents. Mais la phase de transition actuelle et ses incertitudes rendent pour l'instant encore plus difficile à résoudre la crise de l'élevage, en particulier dans les milieux naturels fragiles que sont les zones humides.

En tout état de cause, le regroupement sur un territoire cohérent, intégrant les milieux humides dans leur totalité, de l'ensemble des acteurs institutionnels concernés, publics et privés, constitue un enjeu majeur pour permettre aux éleveurs exerçant dans ces zones de sortir de leur isolement et de s'inscrire dans une dynamique globale porteuse.

⁵⁸ Confortés par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt d'octobre 2014, les PRAD ont vocation à constituer le cadre de la transition écologique.

3. Du catalogue de mesures à l'action systémique : jouer collectif !

Les constats et analyses présentés au chapitre 2 convergent en grande partie avec ceux réalisés par les diverses instances qui se préoccupent de l'avenir de l'élevage en zones humides, qu'elles émanent du monde agricole ou de celui de la protection de la nature. Ces constats induisent naturellement des actions ou mesures à mettre en place.

Toutefois, beaucoup de ces mesures figurent déjà dans les orientations du plan national d'actions sur les milieux humides et dans des programmes opérationnels⁵⁹ en cours depuis 2014. Mais les tendances décrites au chapitre 1 restent négatives à la fois pour l'élevage, considéré comme une activité peu rentable et trop contraignante, et pour la biodiversité, même si les périmètres de protection instaurés à divers titres dans les territoires les plus remarquables ont donné des résultats positifs.

La mission a donc identifié les raisons pour lesquelles les mesures préconisées depuis plusieurs années n'ont pas suffi à inverser les tendances observées : ces mesures n'ont été appliquées que sur une partie du territoire, ou de façon sectorielle, sans synergie entre les différents types d'acteurs ; les éleveurs ne connaissant pas toutes les mesures possibles et lorsqu'ils en mettent une en œuvre, ce n'est pas suffisant pour avoir un impact significatif.

C'est pourquoi la mission propose une démarche innovante, qui s'articule autour de trois mots clés : territoire, collectif et qualité ; cette démarche associe un engagement politique préalable (§ 3.1), un bloc d'actions procédant d'une approche systémique à appliquer de façon adaptée selon le territoire (§ 3.2 à 3.4), une coordination nationale (§ 3.5) et une expérimentation à démarrer rapidement (§ 3.6).

3.1. Deux conditions préalables pour réussir

3.1.1. Une volonté politique forte des élus, de l'échelon national à l'échelon local

La prise de conscience par les élus de l'intérêt des milieux humides, et donc de l'intérêt de les préserver ou de les valoriser par une activité d'élevage bien conduite ou par le développement du tourisme vert, est déterminante.

Au niveau local, les élus peuvent porter et financer des thèmes d'actions complémentaires de ceux qui sont du ressort strict de la profession agricole, et peuvent coordonner des actions sectorielles. Par exemple, la volonté des élus des intercommunalités de Rochefort Océan et du Bassin de Marennes, pour le Marais de Brouage, ou celle des deux syndicats mixtes de la Baie de Somme, pour la Plaine maritime picarde, permet de développer la commercialisation de proximité qui constitue un atout décisif en faveur d'une réhabilitation de l'élevage à l'herbe sur leurs territoires.

À l'inverse, quand cette volonté est déficiente, l'éleveur en milieu humide se retrouve seul à gérer de multiples difficultés, notamment pour maintenir un réseau hydraulique en bon état, dont pourtant les communes avoisinantes bénéficient pour maîtriser le risque d'inondation, ou pour développer le tourisme (témoignage recueilli par exemple en Camargue, au marais des Baux).

⁵⁹ Concilier agriculture et zones humides. 18 actions territoriales de développement agricole accompagnées par les Chambres d'agriculture. Avril 2014

Au niveau régional, par exemple, la prise de conscience par la Région Normandie des enjeux de biodiversité des milieux humides, qui contraste avec celle d'autres régions, la conduit à envisager la création d'une Agence régionale de la biodiversité.

Au niveau national aussi, il est indispensable que les plans destinés à préserver ou restaurer les milieux humides (comme le plan national qui vient à échéance en 2018), et les plans connexes tels celui adopté récemment pour lutter contre les espèces invasives, soient davantage soutenus, d'abord par un soutien politique fort de parlementaires et du gouvernement, puis par une dotation de moyens conséquents qui font défaut. La création récente de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et le dynamisme de la convention Ramsar offrent l'opportunité de relancer l'intérêt et l'action vis-à-vis de ces enjeux majeurs.

3.1.2. La motivation et l'implication réelle des éleveurs sur l'ensemble de la zone humide concernée, via un processus participatif accompagné

Plusieurs études documentées, consultées par la mission, soulignent la faible implication des éleveurs dans l'élaboration et la gestion des mesures (MAEc) ou des programmes d'action spécifiques qui leur sont pourtant destinés. Malgré le travail des comités de pilotage Natura 2000, il n'y a pas toujours de réponse positive de la part des éleveurs sollicités.

Cette faible participation a des raisons multiples (manque de temps, d'information, de motivation, d'accompagnement humain, éloignement des lieux de réunion et de décision, urgences de court terme à traiter...) auxquelles les quelques réseaux et groupes présents sur le terrain tentent de remédier, mais elle pourrait être grandement améliorée par une volonté plus affirmée de la part des instances compétentes d'inscrire l'éleveur au centre des dispositifs qui les concernent. Or trop souvent, les programmes sont élaborés à travers une approche descendante, technique et institutionnelle, par les services compétents (qui ont au moins le mérite de prendre la question à bras le corps), puis proposés aux éleveurs, qui ne se les approprient pas dans bien des cas.

Le développement et l'extension des Groupements d'intérêt économique et écologique (GIEE), créés à travers la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014, sont particulièrement souhaitables à cet égard, pour traiter les spécificités de l'élevage en milieux humides. La mission a rencontré leurs représentants, notamment à Brouage et en Baie de Somme, dont elle a salué le dynamisme.

La mission considère ainsi que la première étape d'une dynamique positive, avant même d'élaborer des plans d'action, devrait être de rassembler les éleveurs de la zone concernée, via les corps intermédiaires qui leur sont familiers (coopérative, chambre d'agriculture, groupe GIEE ou réseau local, syndicats, CUMA...), pour bien identifier leurs problématiques, leurs besoins, leurs motivations pour telles ou telles actions, et les moyens qu'ils pourraient utiliser pour les mener à bien.

Là comme ailleurs, « on ne fait pas le bonheur des gens malgré eux », et la démocratie participative permettrait de rendre les actions proposées plus pertinentes et plus efficaces, parce que choisies par les premiers intéressés.

1. Recommandation aux Directions des ministères en charge de l'environnement (DEB) et de l'agriculture (DGPE) : au travers du groupe technique agriculture du plan national d'action en faveur des milieux humides, inciter les élus des intercommunalités des territoires intégrant des milieux humides, si les éleveurs sont prêts à se mobiliser en ce sens, à s'engager en faveur d'un projet territorial de développement durable visant à y développer l'élevage extensif et y reconquérir la biodiversité, en mobilisant le soutien des services ou des établissements publics, du secteur professionnel et de l'administration.

3.2. Des actions à mener cohérentes et transversales, dans le cadre de projets territoriaux durables

La diversité des territoires qui englobent des milieux humides, et leurs relations multiples avec les territoires environnants, obligent à adapter les mesures types et leur périmètre à la diversité des situations locales.

Les territoires d'élevage en milieux humides sont très divers sur le plan géographique, démographique et socio-économique, climatique et environnemental. Leur propre histoire aussi a conduit chaque territoire à une situation actuelle bien spécifique en ce qui concerne les acteurs, leurs équipements ou leurs programmes. En particulier, les territoires disposent d'une maîtrise très variable de la circulation de l'eau ; les milieux humides peuvent être de petite taille et dispersés dans un terroir majoritairement cultivé ou forestier, ou bien constituer de vastes ensembles d'un seul tenant.

Dans tous les cas, les milieux humides sont en interaction avec les territoires avoisinants, aussi bien pour l'activité agricole que pour l'environnement. Les exploitations utilisent presque toujours des parcelles situées en dehors des milieux humides et complémentaires de leurs terres basses. Les cours d'eau et les espèces circulent au-delà des zones humides. Les préalables décrits au § 3.1 doivent permettre de choisir le périmètre géographique du projet⁶⁰. Celui-ci doit inclure la communauté d'éleveurs et les EPCI engagés dans la démarche et intégrant l'ensemble des milieux humides concernés. Les milieux humides éparpillés et ne couvrant que de petites superficies, seront englobés dans un périmètre plus large et cohérent. Cette cohérence pourra le plus souvent se faire autour de systèmes de pâturage extensif de milieux naturels, et pas uniquement de milieux humides.

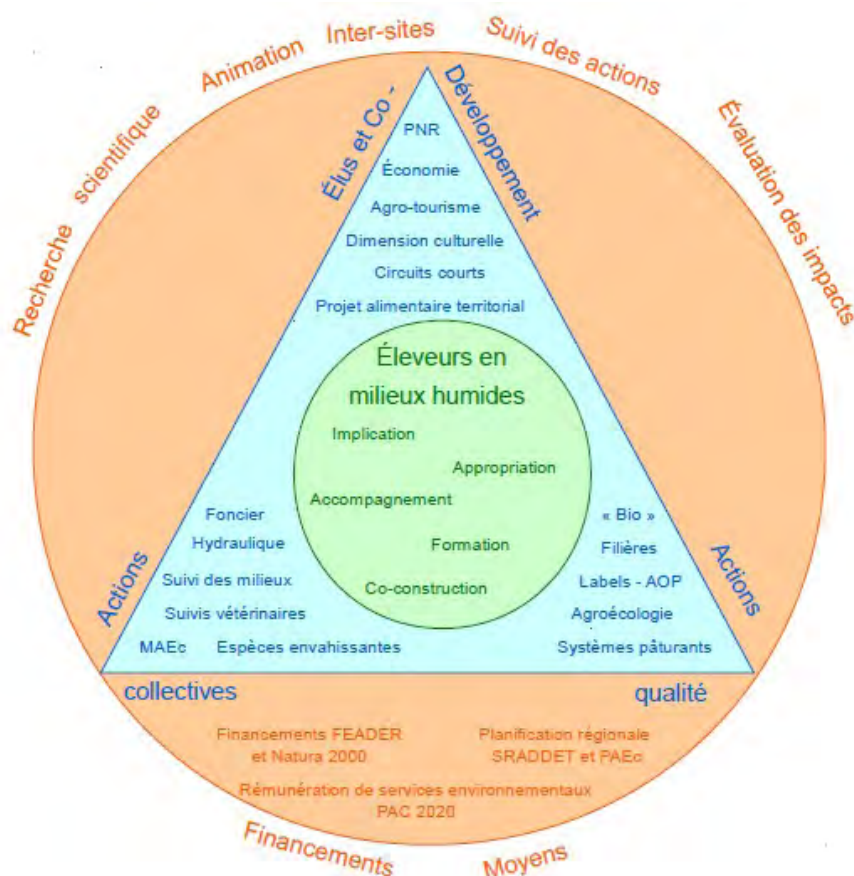
3.2.1. Le projet territorial et sa matrice système

La mission propose une illustration de l'interaction et de la hiérarchisation des actions inscrites dans le projet territorial, à travers deux cercles, un triangle en trois mots-clés (territoire, qualité, collectif), et trois couleurs.

- le premier cercle (vert) au centre du graphique place les éleveurs au cœur du dispositif. En effet leur implication, leur motivation et leur participation, constituent le préalable indispensable à la réussite du projet.

⁶⁰ Ce périmètre se dessine naturellement dans les cas de vastes zones humides d'un seul tenant, tels que le Marais du Cotentin et du Bessin. Dans le cas plus fréquent où les milieux humides sont éparpillés et ne couvrent que de petites superficies, le périmètre devra atteindre une échelle suffisante pour y créer la dynamique de projet recommandée et tenir compte des bassins de vie, des zones d'approvisionnement des filières agro-alimentaires et du découpage des intercommunalités. Les milieux humides et les prairies ne seront peut-être pas majoritaires en superficie dans ces périmètres, mais l'animation et le projet qui les concernent pourront s'y déployer.

- le triangle bleu représente les actions menées dans le cadre du projet territorial, regroupées en trois axes reliés entre eux. En haut, parce qu'il est déterminant, l'axe de l'action menée par les élus et acteurs locaux pour développer leur territoire, en y intégrant le milieu humide. En bas à droite, l'axe de l'action à conduire pour la qualité, celle du système pâturant par exemple, et celle du produit à valoriser (viande ou lait). En bas à gauche l'axe de l'action collective sectorielle (hydraulique, foncier, santé vétérinaire, etc.), c'est-à-dire les actions qui ne peuvent avoir leur plein impact que si elles sont menées collectivement à une échelle suffisante.
- le grand cercle orange, qui englobe l'ensemble des actions et des acteurs, les met en synergie par une bonne gouvernance, l'animation et le suivi des actions menées, l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les sites.
- Enfin, en bas du cercle orange, la matrice système est alimentée et soutenue par des financements et des moyens humains, provenant de diverses sources et instances, selon la zone concernée, les objectifs à atteindre, à visée régionale, nationale ou européenne.



3.2.2. Le projet de territoire et ses trois axes : grille de lecture

La mission ne prétend pas fournir des plans d'action types applicables partout. En revanche, les atouts ou expériences réussies, ainsi que les difficultés ou obstacles qui ont été surmontés, tels que constatés par la mission sur le terrain et décrits au chapitre 2, induisent clairement des types d'action ou « mesures » à mener. Chaque mesure est explicitée dans le tableau qui suit par un objectif valable pour tous les territoires. L'annexe 6 les reprend en y ajoutant des modalités pratiques qui sont une possibilité pour atteindre cet objectif, elles-mêmes illustrées par des références à des exemples réels de bonnes pratiques, et dans certains cas à des guides formalisés. Mais selon les

territoires et leur situation actuelle, d'autres modalités sont possibles pour atteindre le même objectif. Le tableau ci-dessous doit donc être compris comme une grille de lecture commune qui aidera chaque territoire à concevoir son propre projet en précisant sa propre manière d'atteindre les objectifs, davantage que comme des façons de faire à copier strictement.

Axe	Mesure	Objectif
Développement local	Gouvernance	Installer une gouvernance multi-acteurs, pilotée par les élus du territoire, ouverte à toutes les parties prenantes (élus, éleveurs, activités économiques, administrations, associations, personnes compétentes) et simplifiant les relations avec l'administration. Instauration d'une relation privilégiée avec le Conseil régional.
	Diversification touristique, économie locale	Développer de façon professionnelle de nouvelles activités touristiques, culturelles et de loisirs, qui puissent constituer un revenu complémentaire et bénéficier au territoire.
	GEMAPI	Limiter les submersions des activités et lieux de vie, selon des scénarios optimisés de gestion des milieux humides inondables, qui tiennent compte des conséquences du dérèglement climatique à venir et soient décidés en fonction des dommages et des contributions des différents acteurs concernés
Qualité	Systèmes pâturants	Redéfinir le système d'exploitation pour développer le pâturage des prairies humides et diversifier leur flore, tout en minimisant les charges
	Le « Bio »	Augmenter de façon significative la proportion de surfaces agricoles en milieux humides où l'élevage soit labellisé « bio » ou bien ait évolué vers une approche agroécologique.
	Marketing des produits	Généraliser un élevage qui débouche sur des produits finis pour les filières lait comme viande, pour promouvoir ces produits et les valoriser à meilleur prix de vente par l'éleveur dans le cadre d'un projet alimentaire territorial
	Filières	Disposer des équipements nécessaires à la transformation des produits de l'exploitation et à leur vente à proximité
Collectif	Foncier	Utiliser les instruments fonciers dans une vision de long terme pour à la fois faciliter la conduite des exploitations, permettre l'aménagement au moindre coût des infrastructures (desserte, points d'abreuvement...) ou bâtiments nécessaires et accueillir de jeunes éleveurs.
	Gestion des niveaux d'eau	Formaliser le règlement d'eau accepté par toutes les parties prenantes, dans chaque unité hydraulique indépendante
	Espèces invasives	Limiter la présence d'espèces invasives (exotiques envahissantes ou autochtones proliférantes) via un plan d'action multi-acteurs à l'échelle du territoire
	Santé animale	Assurer collectivement la bonne santé des animaux séjournant sur les prairies humides, sans conséquence néfaste sur les milieux et à un coût moindre que les traitements préventifs systématiques
	Fossés privés	Assurer collectivement l'écoulement des eaux sur les parcelles dédiées à l'élevage
	Ouvrages hydrauliques collectifs	Planifier puis construire ou réhabiliter les ouvrages collectifs principaux, sous la maîtrise d'ouvrage d'AS fusionnées par système hydraulique

MAEc collectives	Dans le cadre d'un accord avec la Région concernée, organiser la gestion des MAEc par un groupement d'agriculteurs qui s'engage collectivement sur des objectifs environnementaux et des mesures aptes à atteindre ces objectifs, adaptables aux spécificités et aléas du territoire.
-------------------------	---

2. Recommandation à DEB et DGPE : au travers du groupe technique agriculture du plan national d'action en faveur des milieux humides, demander à chaque comité de pilotage de l'élaboration d'un projet territorial de développement durable de formaliser les objectifs de développement durable du territoire et de passer en revue les composantes du projet territorial type (grille de lecture fournie dans le rapport) au regard de la situation du territoire, de manière à sélectionner les modalités pratiques adaptées au site pour atteindre les objectifs du projet

3.3. L'accompagnement humain par le soutien à l'innovation sociale

Si l'on veut que les éleveurs soient vraiment au cœur du dispositif, l'accompagnement à chaque étape du projet par des animateurs compétents, motivés et stables, est essentiel. Le besoin d'un tel accompagnement est d'ailleurs l'une des demandes communes à tous les interlocuteurs que la mission a rencontrés.

Mais les postes de ces animateurs, souvent des animatrices, sont le plus souvent précaires, utilisant quasiment toutes les formules d'emplois aidés existant actuellement. Une solution intéressante, mise en place en Haute Autriche avec les « agriculteurs de l'eau », consiste à former également un membre du groupe d'éleveurs qui en deviendra par la suite l'animateur ou le référent. Reconnu par ses pairs, bon connaisseur du milieu, ancré sur le terrain, il pourra alors accompagner ses collègues dans le temps de façon efficace. Dès la première assemblée des éleveurs fondatrice du projet, celui ou celle qui animera et accompagnera le groupe devrait être en tout cas connu et reconnu, et faire l'objet d'une attention particulière.

La dynamique de groupe appliquée à la transition vers l'agroécologie, par le biais des GIEE ou de réseaux qui existent depuis longtemps permet à leurs membres d'échanger sur leurs problèmes et leurs pratiques, et de trouver collectivement les solutions adaptées, à leur territoire et à la spécificité de leurs exploitations : « C'est grâce au groupe que je prends ma décision seul », selon le mot d'un participant rapporté à la mission.

La recherche (telle la chaire de R. Le Guen à l'École supérieure d'agriculture d'Angers) s'intéresse de plus en plus à ces groupes, dont elle utilise les observations dans un échange de connaissances réciproque, pour faire progresser sans cesse les pratiques. Mais globalement, l'innovation sociale, dans toutes ses dimensions, manque cruellement de moyens et de reconnaissance, par rapport à l'innovation technique. Pourtant la seconde ne pourra être mise en application sans la première.

3. Recommandations à DEB et DGPE / DGER, dans le but de développer des pratiques innovantes et collectives dans le champ de l'agroécologie :

3.1 identifier et développer les recherches et chaires consacrées à l'innovation sociale en agriculture, mieux diffuser et faire connaître les appels à projet dans le champ de l'accompagnement et de l'animation, lancés dans le cadre du plan national de développement agricole et rural (dont le compte d'affectation spéciale du développement agricole et rural) ou des fonds d'innovation européens, ou à l'intention des groupements d'intérêt économique et environnemental.

3.2 inciter les Conseils régionaux, en lien avec les Comités régionaux pour la

biodiversité et dans le cadre de leurs planifications régionales, à mieux utiliser les financements du fonds européen agricole pour le développement rural permettant l'accompagnement et l'animation des groupements d'agriculteurs et de leurs projets, dont la mesure 111 des programmes de développement rural dédiée aux actions d'information et de formation professionnelle, en particulier à travers les partenariats pour l'innovation

3.3 inviter les comités de suivi des projets de territoire à valoriser la participation des femmes parties prenantes à divers titres de l'exploitation agricole ou du groupe d'éleveurs, à veiller à leur présence dans les réunions et comités de pilotage liés au projet, et à développer des conseils et formations en agroécologie, individuels et collectifs, et par les pairs, adaptés aux particularités de l'élevage en zones humides.

3.4. Animation du projet territorial, suivi des actions et évaluation des impacts

La démarche proposée pour sauvegarder ensemble la biodiversité et l'élevage est constituée d'actions à déployer de façon exhaustive et en synergie sur un même site. C'est ce qui rend ce « projet de territoire » innovant et justifie un suivi particulier pour permettre de le réorienter si nécessaire pendant son déploiement, ou de le répliquer ultérieurement. Le suivi porte sur les actions elles-mêmes avec des indicateurs d'activité, et sur les impacts attendus avec des indicateurs d'effet qui permettent une évaluation a posteriori. Les suivis ne peuvent pas être définis de façon stéréotypée, car ils dépendront des objectifs de chaque site.

3.4.1. L'animation par site

Au-delà du travail préalable centré sur les groupes d'éleveurs, un animateur est nécessaire sur chaque site pour initier la démarche, pour appuyer les élus dans le travail de conception, en lien avec l'ensemble des acteurs, du projet de territoire et pour en suivre la réalisation comme indiqué ci-après. Ceci en complément aux moyens nécessaires à la mise en œuvre de chaque composante proprement dite, qui bénéficieront des appuis des services administratifs déconcentrés (DDTM, DRAAF, DREAL) ou établissements publics en matière d'ingénierie, de pilotage des intervenants extérieurs ou de financement.

Ceci correspond à un animateur à temps plein dans le cas d'un territoire vaste d'un seul tenant, tel que le Parc naturel du Cotentin et du Bessin (30 000 ha) et en supposant le concours des services de l'administration, de l'agence de l'eau ou des Chambres d'agriculture. En cas de territoire comportant moins d'interlocuteurs à mobiliser, cette animation pourrait correspondre à un animateur à temps partiel. De même dans le cas fréquent où les milieux humides sont éparpillés et ne couvrent que de petites superficies : le projet et l'animation porteront sur un périmètre qui englobe ces milieux, même si la superficie humide n'est pas majoritaire sur ce type de territoire. C'est le cas par exemple des animations assurées par les « cellules d'appui technique zones humides » (CAT ZH)⁶¹ financées par l'agence de l'eau Adour Garonne, ou fournies par le réseau d'animateurs Natura 2000.

Ces animateurs devront avoir les compétences requises⁶² et pouvoir travailler dans la durée du projet. Il conviendra également que ces animateurs sachent fonctionner en

⁶¹ Quinze cellules couvrent 8000 ha en Adour Garonne, avec de 0.5 à 3 ETP par cellule.

⁶² Créé à l'initiative de la Région Rhône-Alpes, Cap Rural, appuyé sur le lycée agricole du Valentin à Bourg les Valence, propose une formation d'animateurs territoriaux.

réseau et échangent entre sites humides d'abord, entre territoires de projet plus largement, par exemple dans le cadre du Réseau rural français.

La mission suggère que soit désigné dans chaque DDTM concernée une personne chargée d'appuyer le projet de territoire.

3.4.2. Le suivi des actions du projet de territoire

La mission propose d'adopter une méthodologie inspirée de la gestion de projet :

- Le projet de territoire se décline selon trois axes (cf § 3.2), eux-mêmes subdivisés en actions, et englobe des actions de conduite du changement (cf § 3.3) et de suivi (cf § 3.4). Son élaboration aboutit à une description du contenu de chaque action, avec son pilote et les acteurs impliqués, ses étapes et leurs délais, ses moyens humains (compétences et temps passé) et financiers, son calendrier et les informations permettant de suivre sa mise en œuvre.
- Au cours du déroulement du projet, un état périodique d'avancement rend compte de la situation réelle et du décalage éventuel par rapport à ce qui était prévu en termes de contenu, de coûts dont les temps passés, et de calendrier.
- Un animateur est désigné comme responsable du suivi, chargé aussi d'analyser l'efficacité des actions, et surtout leur transversalité et les synergies entre elles, et de proposer des améliorations au projet.

3.4.3. L'évaluation des impacts

La mission recommande une méthodologie inspirée de l'évaluation *ex-post* de politiques publiques, à savoir un examen qualitatif en fin de projet fondé sur des questions évaluatives adaptées au territoire, notamment pour estimer les synergies entre composantes. Mais cette évaluation s'appuiera aussi sur des observations factuelles à mettre en place dès le début du projet, notamment pour connaître les situations avant et après action et estimer les tendances dans le temps. Ces observations doivent porter sur les trois aspects du développement durable :

- aspects économiques : pour les exploitations agricoles en orientation bovin lait et en orientation bovin viande, charges, recettes et résultats courants (avant et après versement des subventions), rémunération des heures travaillées, résilience aux fluctuations des prix et du climat ; pour les filières agro-alimentaires ou touristiques, rentabilité économique.
- aspects sociaux : sentiment d'isolement des éleveurs ; installations de jeunes et emploi ; évolution de l'équilibre entre activités concurrentes (élevage, cultures, chasse, pêche, loisirs, autres activités).
- Aspects environnementaux, à décliner par type de fonctionnalité des milieux humides : pour apprécier leur fonctionnalité d'approvisionnement, observation des niveaux des nappes d'eau souterraine influencées par les milieux humides et utilisées pour l'alimentation en eau potable ; pour apprécier leur fonctionnalité de régulation, observation de l'occupation des sols et observation des volumes d'eau stockés en milieux humides pendant les épisodes de crues et les épisodes de sécheresse ; pour apprécier leur fonctionnalité d'épuration, observation de la qualité des eaux, mesurée selon les principes du contrôle de

surveillance opérationnelle de la DCE, en entrée et en sortie des milieux humides ; pour apprécier leur fonctionnalité de fournisseur de biodiversité, observation de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces.

Les travaux scientifiques et techniques menés ces dernières années notamment par le Forum des milieux humides⁶³, par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse⁶⁴ ou par le Muséum national d'histoire naturelle avec les conservatoires botaniques nationaux, permettent d'envisager désormais des méthodologies harmonisées au niveau national pour suivre la biodiversité, et notamment l'état de conservation des espèces et des milieux. Les premières observations de qualité des eaux et de biodiversité, telles que définies ci-dessus pour accompagner les projets de territoire, seront à mettre en œuvre en 2018 et 2019 avant la finalisation de référentiels nationaux complets et précis évoquée en fin de § 1.1.1. Elles pourront néanmoins être définies sans risque d'être profondément remaniées ultérieurement, et contribuer à alimenter la mise au point détaillée d'un futur système national de suivi.

3.4.4. Coûts de l'animation et du suivi, financement

Les moyens d'animation nécessaires sont à mettre en place en redéployant autant que possible des forces déjà présentes sur le terrain au sein des administrations, au sein des structures en charge des espaces naturels protégés (Parcs nationaux ou régionaux, réserves, sites « Natura 2000 », Conservatoire du littoral, etc.), des SAGE et « contrats de milieu », mais aussi au sein des structures en charge de l'appui technique à la profession agricole (Chambres d'agriculture, coopératives de transformation et distribution). Les coûts de suivi ne sont pas négligeables. Si le suivi des actions correspond à du temps à passer par l'animateur, le suivi d'impact nécessite des budgets spécifiques de sous-traitance : par exemple 1 000 € par élevage et par an pour un diagnostic technico-économique auquel il faut ajouter 5 500 € par site et par an pour l'analyse des données et la restitution des résultats aux éleveurs⁶⁵ ; 1 500 € par an minimum pour le suivi de la qualité de l'eau d'un axe hydraulique.

4. Recommandation à DEB et DGPE pour permettre de réorienter le projet périodiquement si nécessaire, mais aussi d'en tirer les enseignements pour répliquer les démarches dans d'autres sites :

4.1 mandater l'AFB pour identifier les moyens d'observation nécessaires et concevoir le suivi environnemental de chaque site de projet territorial de manière à pouvoir l'intégrer dans le futur système d'information national

4.2 demander au comité de suivi du projet territorial, avec notamment l'appui d'une personne à désigner en DDTM, de suivre dès le démarrage les actions retenues pour le projet de territoire, ainsi que les impacts économiques, sociaux et environnementaux, et d'organiser une capitalisation des bonnes pratiques d'élevage en lien avec les instituts techniques et de recherche.

⁶³ Boîte à outils « zones humides », voir <http://www.forum-zones-humides.org/boites-outils-zones-humides.aspx>

⁶⁴ Indicateurs Rhoméo, voir <http://rhomeo-bao.fr/?q=indicateurs>

⁶⁵ Source : agence de l'eau Artois Picardie

3.5. La démarche inter-sites

3.5.1. Pilotage national

La mission ayant été commanditée conjointement par les ministres en charge de l'agriculture et de l'environnement, c'est à leurs services qu'il revient de se saisir des recommandations du rapport et notamment de mettre en place les conditions institutionnelles, financières ou réglementaires qui permettront aux projets de territoire de naître et de se développer en cohérence dans l'ensemble des milieux humides du pays où s'exerce l'activité d'élevage.

Pour ce faire, les directions générales doivent renforcer l'animation au niveau national avec :

- la création et le pilotage d'une plate-forme d'échanges et d'information, détaillée au paragraphe qui suit, pour l'animation inter-sites des projets de territoire, dont ceux des sites pilotes explicités plus loin au § 3.6.
- la revitalisation du Plan national d'actions en faveur des milieux humides (PNAMH) initié par le ministère en charge de l'environnement pour la période 2014 à 2018, en vue de sa prolongation au-delà de 2018. Ceci doit passer par une évaluation, mais d'ores et déjà la mission souligne un manque de suivi des recommandations formulées lors de l'évaluation du plan précédent qui s'est terminé en 2013, une inadéquation flagrante entre les objectifs et les moyens en place et une implication du ministère en charge de l'agriculture qui mériterait d'être renforcée.

Il apparaît urgent à la mission que l'INRA effectue le travail préliminaire qui permettra ensuite aux chercheurs de mener à bien l'action n° 20 du Pnamh sur les crédits déjà mis en place par le ministère en charge de l'environnement.

Un label « Issu du pâturage de prairies naturelles » est une piste de travail à explorer pour l'ensemble des projets de territoire. Le cahier des charges de la « Tome des Bauges » pourrait servir de référence. Il est démontré que les produits du pâturage tout particulièrement en période de forte pousse de l'herbe sont riches en omega3. La démarche pourrait donc s'appuyer aussi sur un critère de santé du consommateur.

3.5.2. Plate-forme d'échanges et d'information inter-sites

Une structure nationale d'animation est nécessaire pour accompagner l'ensemble des sites de milieux humides visés par le présent rapport (sites littoraux et continentaux). Cette structure assumerait les missions suivantes :

1. **centre de ressources** qui met à disposition de ceux qui ont à monter des projets ou à mener des actions une information riche et mise à jour en temps réel sur l'ensemble des questions et problématiques propres à ces territoires et identifiées de façon exhaustive aux chapitres 2 et 3⁶⁶. Ceci peut se faire au moyen d'un site internet dédié qui donne accès aux publications utiles, complété par une assistance téléphonique aux acteurs de terrain.

⁶⁶ dans le fil des recommandations du § 3,3, il est important que le portail Internet comprenne un espace d'échanges sur les bonnes pratiques en matière sociale, et pas seulement en matière technique ou agronomique.

2. **pôle de débat et de co-construction** qui permet de réfléchir à des questions bien identifiées et de travailler à construire ensemble les réponses appropriées. Ceci peut passer par deux méthodes de travail : d'une part en réseau d'acteurs de même nature, par exemple des propriétaires fonciers, des éleveurs, des élus locaux ou des services de l'État ; d'autre part en transversalité sur des questions où il apparaît pertinent que des représentants des différentes catégories d'acteurs échangent sur leurs pratiques ou leurs problèmes, par exemple l'entretien des réseaux et ouvrages hydrauliques, la lutte contre les invasives, l'élaboration de projets touristiques...
3. **structure d'appui et d'accompagnement** qui organise des sessions de formation sur les thématiques que sa gouvernance estime prioritaires et qui est capable d'apporter, sans aller jusqu'à une assistance à maître d'ouvrage, un appui à un site pour l'aider à structurer sa démarche de projet agroécologique de territoire durable.

3.5.3. Coûts de l'animation nationale, financement

L'animation inter sites décrite ci-dessus nécessite un animateur à temps plein au minimum pour commencer, en complément aux moyens d'étude déjà en place dans le cadre du PNAMH. Le Forum des Marais atlantiques, de la Manche et de la mer du Nord, récemment rebaptisé « Forum des milieux humides » (FdMH) est une structure créée à l'origine pour jouer ce rôle, en complément de missions d'ingénierie ou de bureaux d'étude. L'ambition de la démarche proposée pour les milieux humides appelle une structure qui se dédie prioritairement à apporter ces services aux territoires concernés et à permettre une mutualisation inter-sites.

La mission a entendu les responsables du FdMH proposer de redistribuer les tâches en son sein de manière à étendre ses missions aux trois composantes décrites plus haut et sur l'ensemble des zones concernées. La mission estime qu'il faut utiliser le mieux possible cette proposition, notamment en période de réduction des effectifs publics. Toutefois, la mise en œuvre de la loi pour la reconquête de la biodiversité génère actuellement des changements institutionnels importants dont il faut tenir compte. La mission suggère donc de saisir au sein de l'AFB la nouvelle unité chargée de l'animation des pôles relais zones humides (dont le FdMH et le pôle lagunes méditerranéennes), dans le but de définir l'organisation optimisée, qui mobilisera le plus possible les compétences existantes en lien avec les ARB qui se créent, en vue de constituer l'animation inter sites nécessaire à l'échelle de l'ensemble du territoire national.

Dans tous les cas, la mission juge indispensable une mobilisation significative au démarrage pour que la démarche proposée puisse prendre corps, changer réellement de rythme par rapport à ce qui a été constaté ces dernières années, sauf exception, aussi bien au niveau du PNAMH qu'au niveau des actions de terrain, et se poursuivre sur une durée suffisante (4 années). La mission estime qu'un financement complémentaire de 300 k€ pour l'animation nationale en 2018 est un minimum si l'on veut faire émerger une expérimentation sur 3 sites pilotes, compléter les actions du FdMH par des études ou synthèses nationales et leur diffusion, dont celles mentionnées au § précédent, et débloquer certaines actions inscrites au PNAMH avant de l'évaluer.

5. Recommandation à DEB et DGPE : Mettre en place, sous l'impulsion du groupe technique agriculture du plan national d'action en faveur des milieux humides, une animation nationale des projets de territoire, à définir par l'Agence française pour la biodiversité avec le Forum des milieux humides, qui sera chargée de capitaliser les connaissances, échanger entre sites les expériences et bonnes pratiques et appuyer les démarches locales. En particulier, le groupe technique doit déployer une recherche-développement sur la valorisation des prairies naturelles dont les prairies humides, l'évaluation de leur potentiel fourrager et valeur biologique en lien avec la conduite des troupeaux, ainsi qu'étudier la faisabilité d'un label « issu du pâturage de prairies naturelles ».

3.6. Expérimenter sur trois sites pilotes

La mission propose que les démarches de projet territorial décrites au chapitre 3 soit déployées à titre expérimental sur trois sites pilotes.

3.6.1. Enseignements tirés des visites de terrain et méthode suivie

Avec l'appui de l'État et de ses services déconcentrés, avec l'engagement des collectivités locales et des institutions concernées, cette expérimentation permettra de tester les recommandations de la mission, de les consolider ou, peut-être, d'en réorienter certaines qui ne s'avèreraient pas optimales. Elle permettra également d'illustrer les formes diverses qu'en fonction des caractéristiques de la zone humide, ces recommandations peuvent prendre. Ces différents enseignements seront bien sûr largement diffusés et constitueront une aide pour les autres sites qui entameraient la démarche en parallèle ou ultérieurement.

La mission recommande de concentrer l'effort d'expérimentation sur un petit nombre de sites, afin de bien analyser les synergies et les articulations entre actions ou entre parties prenantes sur un même site. La mission a identifié trois sites représentatifs des situations des milieux humides, conscients des solutions de progrès qu'ils appellent, mais présentant des configurations de gouvernance différentes : l'union de deux intercommunalités (Brouage), un Parc naturel régional (Cotentin et Bessin), un Syndicat mixte (Baie de Somme).

Avant d'en rédiger la proposition formelle dans son rapport, la mission a tenu à vérifier que l'idée en était bien reçue et que les acteurs étaient prêts à s'y investir. Ces éléments figurent à l'annexe 7 et permettront aux porteurs de projet de s'en emparer rapidement.

3.6.2. Modalités et calendrier de l'expérimentation

L'expérimentation pourrait s'exprimer en une phase préalable et deux temps, selon les choix que feront les acteurs du territoire :

- **une phase préalable d'engagement politique**, pour valider l'implication des éleveurs et des élus locaux (cf § 3.1), tout en mobilisant les moyens d'animation.
- **un premier temps de 18 mois à deux ans** comportant à la fois :
 - la structuration de la gouvernance et l'élaboration du projet territorial ;

- l'engagement de la création des collectifs, collectif(s) d'agriculteurs pour entreprendre la mise en place des MAEc collectives, et collectif de propriétaires pour prendre en charge les aspects fonciers et d'équipement⁶⁷ ;
- la construction du socle sur lequel seraient bâties les MAEc collectives ;
- la réalisation d'une première série de doubles diagnostics à la recherche du « bon » projet pâturant ainsi que d'accompagnements à la conversion à l'agriculture biologique, dans chaque cas sur un panel représentatif d'agriculteurs volontaires permettant de tirer des enseignements pour l'extension de ces démarches ;
- le montage de l'action prospective en vue de favoriser l'installation de jeunes ou de nouveaux agriculteurs ;
- une première série d'actions dans le registre de la conduite du changement ;
- et toutes actions que les acteurs du marais souhaiteraient mener dans ce délai.

Ce premier temps d'expérimentation comprendrait également :

- une formalisation des premiers enseignements contribuant à la réflexion préparatoire à la PAC post 2020 ;
 - l'élaboration d'un dossier de projet « de deuxième temps » à présenter dans le cadre des appels à projets CASDAR ou toute autre forme d'appels à projets d'innovation. Y figureraient la poursuite des actions de moyen terme engagées dans la première phase de sorte de pouvoir les mener à bien et en présenter un bilan et des enseignements capitalisables au niveau de l'ensemble des zones humides objets de la mission. Y figureraient aussi des actions non entreprises en première phase parce qu'elles nécessitaient un temps de maturation plus long, par exemple en matière foncière, d'évolution de la gouvernance hydraulique ou d'études de filières et de circuits de commercialisation.
- **un deuxième temps**, donc, de mise en œuvre du projet proposé au terme de la première étape et permettant de capitaliser sur les actions lancées ou élaborées et d'en tirer des enseignements au bénéfice de l'ensemble des territoires concernés. Ce deuxième temps aurait la durée inscrite dans le dossier de projet (3 ans environ) et bénéficierait des aides apportées par le cadre réglementaire de l'appel à projets.

3.6.3. Financement de l'innovation agricole, et innovation dans la mise en œuvre des financements

La problématique du maintien de l'élevage extensif en milieux humides entre totalement dans les trois orientations stratégiques du PNDAR définies pour la période 2014-2020 :

⁶⁷ Comme indiqué page 86, il faudra sans doute utiliser localement pendant l'expérimentation des outils provisoires pour instruire et gérer ces MAEc collectives, sans modifier à ce stade les logiciels nationaux

- augmenter l'autonomie et améliorer la compétitivité des agriculteurs par la réduction des intrants de synthèse, par la construction d'une position plus forte, individuelle et surtout collective, dans la chaîne de valeur ;
- promouvoir la diversité des modèles agricoles et des systèmes de production : au sein des parcelles, au sein des combinaisons entre l'animal et le végétal, au sein des exploitations et des territoires en vue de renforcer leur résilience et de minimiser les risques économiques et environnementaux ;
- améliorer les capacités d'anticipation et de pilotage stratégique des agriculteurs et des acteurs des territoires.

Ces orientations stratégiques sont mises en œuvre selon les objectifs opérationnels suivants, qui correspondent eux aussi parfaitement à la problématique de l'élevage en milieux humides :

- favoriser le repérage, la production et la diffusion d'innovations sur les systèmes et les modes d'organisation
- construire des dynamiques territoriales innovantes en multi-partenariat
- optimiser la production, la capitalisation, la diffusion et l'usage des données (références), des méthodes, des outils et des résultats en misant sur leur interopérabilité.

La mise en œuvre de ces orientations et objectifs s'appuie sur des modalités nouvelles, dont des actions thématiques transversales au sein de réseaux ou inter-réseaux (comme la production de références et réseaux d'élevage), et des projets pilotes régionaux de développement agricole et rural. Le PNDAR prévoit également des actions en faveur de l'accompagnement, et de l'évaluation des projets.

À mi-chemin du PNDAR 2014-2020, il pourrait donc être pertinent d'envisager un appel à propositions sur le thème de l'élevage en milieux humides, si les fonds encore disponibles le permettent.

Le CASDAR peut aussi cofinancer des projets européens de recherche innovation au sein du programme cadre de recherche et de développement européen (PCRD) et Horizon 2020 (H2020). C'est déjà le cas pour l'agriculture biologique, dans le cadre de l'ERA-Net Core Organic, qui permet de mettre en place des appels à projets conjoints entre les États membres, auxquels répondent des consortiums d'équipes des différents pays concernés.

Divers fonds existent par ailleurs au niveau régional, national et européen, pour financer des projets territoriaux innovants, sous des angles différents : territoire (FSE, PNR, programme LEADER, PEI...), agriculture (FEADER, aides PAC 1er pilier, aides régionales, PAEc...), environnement (LIFE, Natura 2000 dont la plus grande partie du financement est issue du FEADER, programmes sectoriels nationaux et régionaux...).

L'intérêt également d'un projet territorial porté à l'échelle pertinente, intégrant les milieux humides, serait de tirer le meilleur parti des financements disponibles, notamment en affectant des ressources humaines au repérage et à la mise en œuvre de ces fonds sur le terrain (en lien avec les antennes régionales à Bruxelles, dont c'est le travail au niveau européen). Dans la perspective de la PAC 2020, les représentants de la Commission européenne rencontrés par la mission se sont en tout cas montrés très ouverts à des expérimentations menées en France, permettant de croiser les

enjeux territoriaux, agricoles et environnementaux, et les financements correspondants, selon une gouvernance et des modalités plus adaptées aux spécificités locales, plus horizontales, plus cohérentes, et *in fine* plus efficaces.

Le maintien de l'élevage extensif en milieux humides pourrait en être une illustration et un exemple prometteurs dans la perspective des débats ouverts pour l'élaboration d'une nouvelle PAC à partir de 2020.

6. Recommandation à DEB et DGPE : Inciter le Parc naturel régional du Cotentin et du Bessin, les collectivités en charge du Grand projet du Marais de Brouage et le Syndicat mixte Baie de Somme Grand littoral picard à s'engager comme sites pilotes pour mettre en œuvre sur leur territoire, sans attendre, la démarche de projet territorial de développement durable visant à y développer l'élevage extensif et y reconquérir la biodiversité, en tant qu'expérimentation coordonnée par une structure nationale d'animation selon deux phases d'une durée de 2 + 3 ans. Mobiliser pour ce faire les services administratifs locaux ainsi que les financements nationaux – compte d'affectation spéciale pour le développement rural – et européens (Fonds européen pour le développement rural, partenariat européen pour l'innovation) ou dans le cadre d'un projet reconnu et soutenu par la Commission européenne pour son caractère innovant, d'une part, ainsi que ceux des appels à projet pour groupements d'intérêt économique et écologique ou des agences de l'eau, d'autre part.

3.7. Moyens d'action et financements

Au-delà de l'animation proprement dite décrite aux § 3.4 et 3.5, le périmètre de chaque site et les actions concrètes à y mener ne seront définis qu'après la mobilisation des éleveurs et des élus, telle que décrite au § 3.1, et après application au territoire de la grille de lecture du § 3.2 qui permet l'élaboration du projet pertinent pour le territoire. Les moyens nécessaires sur chaque site dépendront essentiellement de ce qui sera retenu au cours de l'élaboration du projet, mais la mission estime qu'ils pourraient être mobilisables dans le cadre des politiques ou programmes existants.

3.7.1. Les dispositifs financiers existants

Les financements qui peuvent être mobilisés en faveur de la démarche proposée sont très nombreux, au point que les interlocuteurs de la mission ont souvent avancé l'idée que trouver les fonds nécessaires ne serait pas une contrainte forte à partir du moment où la dynamique de projet serait enclenchée.

Il faut malgré cela souligner le fait que les données de financement propres à l'élevage en milieux humides n'existent pas : les budgets sont organisés et suivis en fonction d'objectifs qui concernent des problématiques plus vastes, telles que la production agricole ou la protection de la biodiversité, ou qui concernent des territoires plus vastes. Des statistiques spécifiques aux milieux humides en territoire d'élevage seraient de toute façon subjectives dans la mesure où les limites territoriales ne pourraient résulter que de choix arbitraires sur les périmètres (aussi bien l'agriculture que la biodiversité sont en forte interaction avec des territoires avoisinants mais parfois éloignés de plusieurs dizaines de kilomètres).

La mission juge cependant utile de mentionner quelques éléments chiffrés, en tant qu'ordres de grandeur, selon les familles de dispositifs suivantes :

- Les exploitants agricoles. Les recettes de leurs ventes de produits, ainsi que leur capacité d'emprunt pour leurs investissements en matière de foncier, bâtiments d'exploitation et matériels, financent la production agricole mais en partie seulement. Le chapitre 2 a souligné que ces recettes sont insuffisantes pour procurer une rémunération du travail dans bon nombre d'exploitations ayant des parcelles en milieux humides. D'où l'importance des aides financières à la production agricole, qui sont plus élevées que le revenu brut. C'est d'ailleurs le cas de l'ensemble des exploitations d'orientation technico-économique bovin lait ou bovin viande⁶⁸ : En 2015 et en moyenne nationale, l'exploitation à orientation bovin lait correspond en moyenne à un cheptel de 107 UGB sur 94 ha, une main d'œuvre de 1,9 personnes et une production de 195 k€, mais le résultat courant avant impôt est de 29 100 € donc négatif hors subvention puisque le total des subventions est de 32 500 € ; l'exploitation à orientation bovin viande correspond en moyenne à un cheptel de 80 UGB sur 108 ha, une main d'œuvre de 1,4 de personnes et une production de 86 k€, mais le résultat courant avant impôt est de 24 500 € alors que le total des subventions est de 43 300 €.
- Ces aides PAC sont négociées par le ministère en charge de l'agriculture avec l'Union européenne et sont recensées dans le Programme de développement rural pour la période 2015 à 2019. Le programme précédent est le seul pour lequel on dispose d'une évaluation⁶⁹. Il comprenait d'une part des soutiens financiers au revenu des agriculteurs (paiement de base et paiement unique qui représentent environ 6 500 M€ par an, ICHN qui jusqu'à présent concerne les zones de montagne ou de piémont et représente 1 050 M€ par an pour 99 000 bénéficiaires) et d'autre part des aides à objectifs environnementaux (conversion ou maintien de l'agriculture biologique et mesures agro-environnementales MAE qui représentent 300 M€ par an). Globalement, ces aides proviennent pour moitié de crédits européens obtenus dans le cadre de la PAC et sont complétés de façon significative par des crédits du ministère en charge de l'agriculture, mais aussi par des contributions de l'ordre de 15 % du total qui proviennent des Régions, Départements, agences de l'eau et ministère en charge de l'environnement.
- Le ministère en charge de l'environnement et ses établissements publics, notamment les agences de l'eau, les organismes rassemblés au sein de l'AFB et le Conservatoire du littoral, soutiennent financièrement les actions en faveur de la biodiversité dont notamment la gestion ou l'acquisition des espaces protégés, les aménagements hydrauliques et la connaissance. Le montant correspondant⁷⁰ est estimé pour 2013 à 500 M€.
- Les collectivités territoriales, communes, Départements et Régions consacraient 850 M€ en 2013 pour les mêmes actions que ci-dessus en faveur de la biodiversité. Enfin, le secteur privé, notamment dans le cadre de mesures de compensation, consacrait 343 M€ en 2013 en faveur de la biodiversité et le secteur associatif 93 M€, sans valoriser le temps passé par des bénévoles.

Il est très difficile d'estimer la part de ces montants très importants qui revient spécifiquement à la protection des fonctionnalités des milieux humides en territoire

⁶⁸ Évaluation ex-post du programme de développement rural hexagonal – programmation FEADER 2007 à 2013 – Mars 2017.

⁶⁹ *ibid*

⁷⁰ Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins. CGEDD juillet 2016

d'élevage. L'exercice est particulièrement difficile en l'absence de système informatique opérationnel pour la gestion des aides PAC. Néanmoins, à l'aide de chiffres fournis par le bureau des aides aux zones défavorisées et à l'agro-environnement du ministère en charge de l'agriculture et par les agences de l'eau, la mission indique les ordres de grandeur suivants : les MAEc correspondant à des libellés « zones humides » seraient de l'ordre de 15 M€⁷¹ en 2015, concernant plus de 2 500 agriculteurs et plus de 80 000 ha. À ces montants s'ajoutent des contributions des agences de l'eau et des collectivités qui les majorent de 50 % environ, soit un ordre de grandeur de 20 à 25 M€/an au total. La part consacrée aux zones humides en territoires d'élevage par les autres actions du ministère en charge de l'environnement et de ses établissements publics pourrait quant à elles être de l'ordre de grandeur de 10 à 20 M€ par an⁷².

Quoi qu'il en soit, au cas où une priorité politique serait accordée à cette problématique, des possibilités de financement significatives existent effectivement.

3.7.2. Quelle évolution pour les financements en faveur de la biodiversité ?

En dehors de financements spécifiques à l'innovation qui ont été présentés au § 3.6.3 et de l'évolution des aides PAC analysée au § suivant, les mécanismes générant des ressources financières pour la biodiversité devraient évoluer selon diverses pistes envisagées par le rapport de la mission effectuée par le CGEDD en 2016 :

- suppression des aides fiscales nuisibles à l'environnement⁷³ ;
- déploiement de nouvelles aides des agences de l'eau en faveur de la biodiversité terrestre, comme cela figure dans la loi sur la reconquête de la biodiversité. D'ores et déjà des appels à projets recueillent des candidatures très intéressantes qui seront utilisées comme expérience en vue de dimensionner le futur programme d'intervention des agences 2019 à 2024. Ce développement est soumis aux contraintes financières qui seront posées à ce programme (dont notamment la poursuite ou non du prélèvement au profit du budget de l'État) et comportera vraisemblablement des priorités géographiques ;
- évolution éventuelle des montants et répartition entre Départements et Régions de la taxe d'aménagement ;
- financements privés en cas de compensation, si une destruction reste inévitable après évitement ou réduction des pertes de zones humides, conformément au mécanisme instauré par la loi biodiversité.

Tous ces mécanismes pourraient jouer en faveur des milieux humides en territoires d'élevage si ceux-ci reçoivent une priorité politique, notamment par les nouvelles Régions qui auront désormais un pouvoir d'impulsion beaucoup plus important aussi bien via les MAEc que via les outils spécifiques à la biodiversité, tels que les nouveaux financements des agences de l'eau en faveur de la biodiversité terrestre. En revanche, ce pouvoir peut être orienté dans certaines Régions en faveur d'autres priorités, d'où

⁷¹ Il s'agit des aides contractualisées mais qui n'ont pas été payées ni pour 2015, ni pour 2016 ; l'avance de trésorerie remboursable n'a représenté que 30 % environ des sommes attendues.

⁷² Selon les chiffres fournis par certaines agences de l'eau, par le Conservatoire du littoral et par l'AFB.

⁷³ Les aides publiques dommageables à la biodiversité. Centre d'analyse stratégique 2012

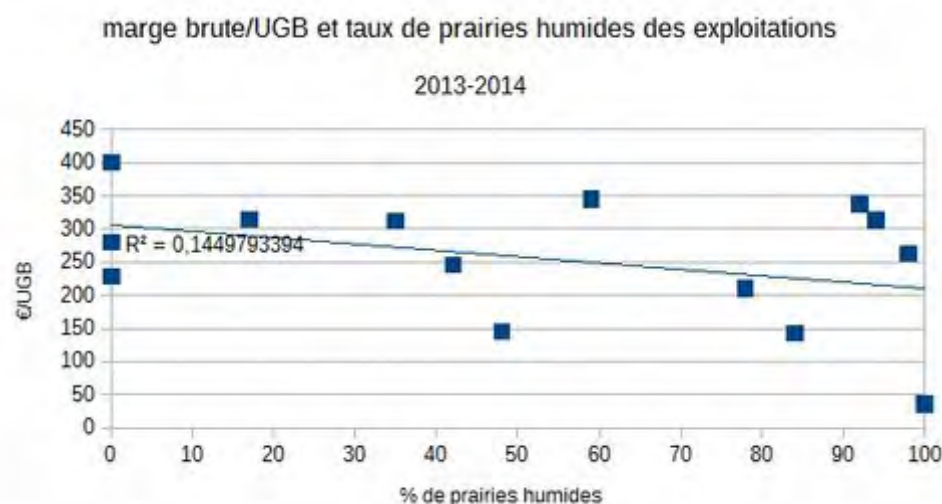
les recommandations concernant la relation avec les Conseils régionaux, formulées au § 3.2 (gouvernance du projet de territoire) et 3.3 (mobilisation de crédits FEADER).

3.7.3. Quel avenir pour les MAEc et l'ICHN en zones humides ? De la logique du handicap compensé à celle de la rémunération du service écosystémique rendu

La mission a montré les limites des MAEc telles qu'elles ont été déclinées localement, outre le fait qu'elles ne sont toujours pas réglées depuis plus de deux ans. Ce défaut de paiement est dû à la difficulté de développer les outils informatiques nécessaires à l'instruction et à la gestion des aides financières. Mais cette difficulté informatique n'est pas sans rapport avec la complexité du système et ne doit pas occulter des faiblesses qu'il faudra corriger à l'avenir : un fonctionnement individuel, exploitation par exploitation, des cahiers des charges trop complexes et rigides, des contrôles parfois inadaptés aux spécificités de l'élevage en milieux humides.

Plus globalement, la logique imposée par l'OMC qui consiste à faire des MAEc une « compensation des pertes et manques à gagner » ne permet pas une conciliation harmonieuse entre enjeux productifs et enjeux environnementaux, ces derniers étant encore perçus comme un handicap pour les premiers.

Le projet de révision de la carte des « zones défavorisées simples » pour l'activité agricole, liée à la définition et au versement d'une indemnité compensatoire pour handicap naturel, engloberait désormais une partie des zones humides concernées. Ce projet donne espoir aux agriculteurs exerçant dans ces milieux de bénéficier de soutiens renforcés. Mais il s'inscrit aussi dans une vision de l'environnement perçu comme une contrainte forcément dommageable pour la rentabilité économique. Par ailleurs, pour faire entrer les zones humides dispersées dans les critères ICHN, conçus pour la montagne, il faut étendre considérablement les surfaces. Il en résulte une dilution des soutiens financiers qui risquent alors de n'être plus significatifs pour soutenir le pâturage des prairies humides. Enfin, les premières analyses de marge brute par UGB et de % de SAU située en milieux humides, dans le graphique ci-dessous à partir des données produites par l'Agence de l'eau Artois Picardie, montrent la grande dispersion des situations des exploitations. La mission juge donc plus pertinent de continuer à explorer les leviers susceptibles de renforcer les bonnes pratiques de chaque type d'exploitation, plutôt que de n'envisager que la moyenne des exploitations avec une compensation uniforme à l'hectare de parcelles humides.



La mission propose, à l'instar de nombreuses recommandations et études sur le sujet, de faire évoluer cette vision négative des enjeux environnementaux, vers une vision valorisante de l'apport de pratiques agroécologiques à la préservation de la qualité des milieux et ressources naturels. À cet égard l'élevage à l'herbe en zones humides répond totalement au concept de préservation d'un « bien commun » : la qualité de l'eau et le maintien de la biodiversité. Le § 2.1 rappelle que l'on commence à être capable d'estimer la valeur des biens et services fournis globalement par les milieux humides mais qu'il est très difficile d'identifier la part de ces services qui dépendent précisément des éleveurs et bénéficient à d'autres acteurs. Mais cette difficulté est surmontée justement en cas de projet de territoire, dans la mesure où les collectivités (et des organismes tels que les agences de l'eau) peuvent légitimement représenter les bénéficiaires de ces services ce qui justifie des contributions financières de leur part en faveur de l'élevage.

Cette logique nouvelle, appelée « rémunération de services environnementaux », pourrait d'ores et déjà se traduire dans l'évolution de l'élaboration comme de la mise en œuvre des MAEc :

- par la contractualisation collective (voir en annexe le § 6.3.7) autour d'enjeux et de services environnementaux mieux identifiés et mieux ciblés sur la zone, par le biais du diagnostic de territoire, à l'aide de la recherche scientifique et des observations de terrain
- par le passage d'une obligation de moyens à un engagement de résultats dans la durée, lorsque ceux-ci sont mesurables et contrôlables, plus motivant et justifiant davantage le paiement de soutiens publics
- par l'établissement, à l'échelle du milieu humide concerné, d'un cahier des charges calé sur les espèces et habitats à enjeu prioritaire et les objectifs écologiques correspondants
- par l'implication et la responsabilisation plus fortes au niveau du territoire des éleveurs notamment dans la définition et l'évolution des mesures agroécologiques et de leur zonage, pour qu'elles deviennent mieux adaptées aux spécificités et aux besoins du territoire

Par ailleurs, la France a rendu obligatoire la territorialisation des MAEc mais, dans la pratique, les opérateurs locaux ont le plus souvent fait le choix de répartir les MAEc sur l'ensemble de leur territoire et souvent sur de multiples enjeux. Cette vision égalitaire de traitement est louable, mais elle conduit à une absence de ciblage territorial : les moyens s'en trouvent d'autant dispersés, donc réduits pour chacun, et les priorités multiples, donc affaiblies. La France apparaît ainsi comme un pays où les montants moyens des versements MAEc par hectare sont les plus faibles, masquant néanmoins des disparités importantes. D'autres États membres de l'Union européenne (comme l'Italie) ont fait le choix au contraire de cibler leurs MAEc sur des enjeux moins nombreux mais prioritaires à leurs yeux.

Aujourd'hui, c'est la responsabilité des Régions d'identifier plus clairement des priorités dans leur programme agroécologique, dont la préservation des zones humides, où le maintien de l'élevage joue un rôle essentiel. Cela leur permettrait également de développer davantage des synergies productives entre différents fonds européens : FEADER, programme LEADER, programme LIFE.

Conclusion

Au terme de ses travaux, la mission éprouve un sentiment paradoxal.

D'une part, au vu des multiples difficultés rencontrées par les éleveurs en milieux humides, chaque année moins nombreux, la mission s'est demandée si elle n'assistait pas à la fin inéluctable d'un mode de production et d'un mode de vie appartenant au passé, celui où l'herbe du marais représentait une manne et l'assurance de « vaches grasses », dans tous les sens de cette expression.

D'autre part, elle a pu mesurer l'enthousiasme et la détermination générés par des projets de territoire élaborés avec l'ensemble des parties prenantes, réintégrant la zone humide et ses éleveurs dans une vision plus large et ouverte, embrassant transversalement les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, dessinant à nouveau un avenir mobilisateur.

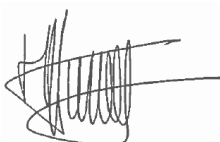
À travers les expérimentations qui seront conduites sur les trois sites pilotes, les nombreuses innovations qui se mettent en place sur des territoires très différents, la dynamique naissante des réseaux Natura 2000, des GIEE et des réseaux d'éleveurs, que la mission a encouragés et stimulés lors de ses visites de terrain, l'espoir est permis.

Il restera néanmoins fragile tant que les pouvoirs publics, tant au niveau national que local, n'auront pas fait de la préservation des zones humides, et des services écosystémiques indispensables qu'elles rendent, un enjeu majeur et une priorité, dotés d'une stratégie affirmée et de moyens conséquents dans la durée.

La dimension humaine de la transition agroécologique doit être traitée en priorité. L'écoute, l'appropriation, l'information et la formation, la participation aux décisions, le dialogue au sein du groupe sont seuls à même de lever les « verrous socio-techniques », empêchant une majorité d'éleveurs de se lancer dans des changements qu'ils jugent souvent trop risqués ou inaccessibles.

Si la mission n'a fait parfois que remettre en exergue des solutions et mesures déjà identifiées, elle s'est efforcée en revanche de les mettre en synergie à travers une méthodologie innovante, fondée sur l'action collective, l'élaboration d'un projet territorial inspirant, et la montée en gamme des savoirs et des pratiques.

Reste à vérifier que cette méthodologie portera tous ses fruits sur le terrain aussi bien pour l'élevage que pour la biodiversité. La mission aura ainsi à cœur de suivre particulièrement l'évolution des sites pilotes, en espérant que la réussite sera au rendez-vous, pour des territoires et des hommes qui le méritent amplement.



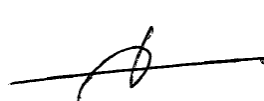
**Marie-Hélène
AUBERT**

Inspecteur général de
l'administration du
développement
durable



**Yves BRUGIÈRE-
GARDE**

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts



Charles DEREIX

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts



François GUERBER

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission

COGEDOR 070873-01



*Le ministre de l'Environnement,
de l'Énergie et de la Mer
en charge des Relations internationales
sur le climat*

*Le ministre de l'Agriculture,
de l'Agroalimentaire et de la Forêt,
porte-parole du Gouvernement*

Paris, le 12 juillet 2016

Le ministre de l'Environnement, de l'Énergie
et de la Mer,
en charge des Relations internationales
sur le climat

Le ministre de l'Agriculture,
de l'Agroalimentaire et de la Forêt,
porte-parole du Gouvernement

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-présidente du Conseil général de
l'environnement et du développement durable

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-président du Conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture et des espaces
ruraux.

Objet : Lettre de mission conjointe COGEDOR sur la
préservation des territoires d'élevage en milieu humide

Les milieux humides sont aujourd'hui reconnus pour les services écosystémiques multiples qu'ils rendent à la société. Il est également communément admis que les activités d'élevage, extensives, sont la mise en valeur la plus pertinente pour entretenir ces milieux et conserver leurs fonctions.

Pourtant, la situation observée, notamment sur les territoires de marais, n'est pas encourageante. Ainsi les acteurs mobilisés autour de l'élevage en milieu humide constatent une situation difficile : la rentabilité économique des activités d'élevage et les potentiels agronomiques sont très variables, les friches se développent, les espèces invasives prolifèrent, la concertation autour des enjeux hydrauliques est difficile, avec notamment de nombreux conflits d'usage autour du niveau d'eau. Les fonctions propres aux milieux humides sont parfois fragilisées, la biodiversité diminue et le paysage s'altère.

Malgré les efforts consentis par de nombreux acteurs, qu'ils soient élus, agriculteurs, propriétaires, associations ou experts, l'implication forte des agences de l'eau qui œuvrent déjà beaucoup pour la sauvegarde des marais et de l'élevage en marais, et les partenariats mis en place, il semble manquer

une vision d'avenir : un projet de territoire, partagé largement par les acteurs dont notamment les collectivités, qui concrétiserait une mise en œuvre cohérente des politiques agricole et environnementale, et intégrerait d'autres dimensions comme le tourisme, ou encore la valorisation spécifique des productions du marais.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons mobiliser le Conseil général de l'environnement et du développement durable ainsi que le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux sur une mission d'expertise visant à définir un dispositif de gestion de ces territoires assurant des conditions soutenables pour tous les acteurs. Il devra traiter la question de l'équilibre économique, et sur les moyens existants ou à créer pour permettre aux éleveurs de mener une activité économique viable sur le marais. L'objet de cette expertise sera :

- d'identifier des territoires de milieux humides présentant des activités d'élevage, notamment extensif, à préserver, ainsi que des enjeux de gestion de la ressource en eau, de protection de la biodiversité et des paysages, et de fragilisation des fonctions écosystémiques, voire des problématiques de conflits d'usage ;
- d'analyser de manière plus approfondie quelques projets de territoire mis en œuvre en réponse à ces enjeux en identifiant pour chacun d'eux les leviers mobilisés, les clés de réussite et les faiblesses, en intégrant l'ensemble des dimensions mentionnées ci-dessus ;
- de définir à partir de ces analyses des outils et solutions innovants, transposables, y compris en proposant des adaptations ainsi que des pistes d'évolution du cadre communautaire, conjuguant maintien de l'élevage et des éleveurs dans des conditions viables, gestion équilibrée de la ressource en eau, préservation de la biodiversité, des fonctions écosystémiques, des paysages ;
- de proposer une expérimentation sur au moins deux sites-pilotes pour conforter le dispositif le plus approprié.

Vous examinerez également si les zones soumises à contraintes environnementales sont en cohérence avec la viabilité économique des exploitations d'élevage en zone de marais. Vous proposerez des évolutions si nécessaire.

Une mission se termine sur le marais Poitevin ; elle avait parmi ses objectifs celui de s'intéresser aux problématiques foncières, aux mesures de soutien à l'élevage ainsi qu'aux moyens de mieux valoriser les filières agricoles du territoire. Vous pourrez en valoriser les propositions chaque fois qu'elles apparaîtront transposables aux territoires étudiés.

Vous tirerez parti de l'ensemble des études, rapports et éléments produits sur ces sujets, ainsi que, dans la mesure du possible, des pratiques des pays européens qui vous apparaîtront apporter des solutions intéressantes.

Vous veillerez à vous appuyer sur les acteurs concernés des différents territoires et notamment à échanger avec le Groupe thématique «Agriculture » du Groupe national pour les Milieux humides.

La direction de l'eau et de la biodiversité et le service de la compétitivité et de la performance environnementale mettront à votre disposition tous les documents et contacts utiles.

Les conclusions de cette mission nous seront transmises au plus tard d'ici sept mois, avec un point d'étape intermédiaire après quatre mois.



Sébastien ROYAL



Stéphane Le FOLL

2. Liste des personnes rencontrées

2.1. Interlocuteurs rencontrés lors des visites des marais de l'ouest		
organisme	date	Prénom, nom et fonction
Fédération nationale des associations syndicales de marais	28 et 29/11/16 18/07/17	GILARDEAU Jean-Marie, Président
Forum des marais atlantiques	28 ou 29/11/16 18/07/17	BITEAU Benoît, Président MIOSSEC Gilbert, Directeur THINZILAL Florence, chargée de mission eau & environnement
INRA St Laurent de la Prée	28/11/16	KERNEIS Eric, directeur
Chambre d'agriculture de Charente maritime	28/11/16	SERVANT Luc, président CIERON Martine BELMONTE Gabriel MERIAU Sébastien
Éleveurs	28/11/16	CHAGNEAUD Christophe GORICHON Frédéric, président du GIEE MELLIER Dominique
DREAL Poitou Charentes	28/11/16	NOIREAU Albert
DRAAF Nouvelle Aquitaine	18/07/17	RABEYROLLES Bastien
DDTM 17	29/11/16 et 18/07/17	VALLEE Raynald, puis MILCAMPES Jean-Baptiste, Directeurs SIGALAN Eric, Directeur adjoint BONACINA Karine, Chef du service eau, biodiversité et développement durable BARRAL Marie-Bénédicte, Chef du service ADST L'HEVEDER Alain
EP du Marais poitevin	29/11/16	LEIBREICH Johann, Directeur GIRET Dominique
SAFER Poitou-Charentes	29/11/16	ARNOLD Paul
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	28 et 29/11/16 18/07/17	BAZIN Patrick, Directeur de la gestion patrimoniale BELZ Patrice GUEVEL Jérôme, délégué de rivages adjoint
LPO	29/11/16	VERILHAC Yves, Directeur CHAMPION Emmanuelle, service études du patrimoine naturel

Conservatoire régional des espaces naturels Poitou-Charentes	29/11/16 18/07/17	ALLENOU Olivier
Agence de l'eau Adour-Garonne	29/11/16 18/07/17	RAMBAUD Sylvie, LEMENAGER Bruno
France Nature Environnement 17	29/11/16	DUPEYRON Thomas TOISON Bruno
UNIMA	29/11/16	CHASTAING Christophe
Section régionale conchylicole	29/11/16	RHONE Charlotte
Natura 2000 marais de Brouage, de Seudre et d'Oléron	29/11/16	KANIA Gaëlle, opératrice
Natura 2000 marais de Rochefort	29/11/16	RABIN Léna, opératrice
Grand projet de Brouage	18/07/17	PAGANI Vérane
Hiers-Brouage	29/11/16	PETIT Jean-Marie, maire
Saint-Agnant les marais	29/11/16	BAZIN Michèle, maire
CARO	29/11/16 et 18/07/17	BLANCHÉ Hervé, président, maire de Rochefort BURNET Alain, vice-président BESSAGUET Bruno, vice-président ROUYER Denis, vice-président DECOSTER Rémi, DGA JOURDY Catherine, DGS TREGUET Olivier, Direction économique MARITON Julie, mission GEMAPI
Conseil départemental 17	29/11/16 18/07/17	CHATELIER Robert, Conseiller LE BRETON Jean-Christophe, mission MAERC CERVONIE Chrystelle, service agriculture DE ROFFIGNAC Françoise
CdC du Bassin de Marennes	29/11/16 et 18/07/17	VALLET Mickaël, président CONIL Frédéric, Pôle aménagement POUZIN Laurent, mission zones humides
LASAT	29/11/16	CHAROLLAIS Pierre, Directeur adjoint
GDS 17	30/12/99	JEAUFFREAU Jacques ZYLINSKI Alexandre DORANGE Arnaud, vétérinaire
Syndicat du bassin versant de Grand-Lieu	30/11/16	CHARRUAU François, directeur
DREAL Pays de Loire	30/11/16	SARRAZIN Françoise, Chef de la division biodiversité
Réserve Naturelle régionale du lac de Grand-Lieu (FDC44)	30/11/16	SORIN Christophe, Gestionnaire

Réserve Naturelle nationale du lac de Grand-Lieu (SNPN)	30/11/16	GILLIER Jean-Marc, Directeur
Éleveurs en basse vallée de la Loire	01/12/16	BONNET Pierrick BIORET Jean-Pierre
PNR de Brière	01/12/16	BRIERE Chantal, Conseillère départementale, membre CLE MARQUET Matthieu, Chargé de mission agriculture MOTHEUX Myrtille, Mission économie durable
Commission syndicale de la grande Brière Mottière	01/12/16	LELIEVRE Bernard, Président
Association des éleveurs du PNR de Brière	01/12/16	HEMERY Dominique, Président
Chambre d'agriculture de Loire atlantique	30/11/16	COUDRIAU Michel, élu, agriculteur DENIAUD Chantal, technicienne LANNUZEL Agnès
Éleveur à Grand-Lieu	30/11/16	BRIENT Erwann, Saint-Mars-de-Coutais
CLE du SAGE de Grand-Lieu	30/11/16	NAUD Claude
Conseil régional Pays de la Loire	01/12/16	COIC Bruno
Natura 2000 Marais breton et Baie de Bourgneuf	02/12/16	LECULEE Marie-France, Présidente et maire de La Guérinière AYCAGUER Julie, Animatrice et référente
Espace naturel sensible du Daviaud	02/12/16	ROBIN Jean-Guy, gestionnaire
Réserve du polder de Sébastopol	02/12/16	MARTY Régis, gestionnaire
Éleveurs du Marais breton	02/12/16	FAGEOT Sébastien, Ferme du Marais-Champs à Bourgneuf (GIEE du Marais breton)
	02/12/16	SIGNORET Frédéric, éleveur bio de vaches maraîchines à Notre Dame de Monts et Président LPO
	02/12/16	POTTIER Stanley, ancien pêcheur, éleveur bovin bio
	02/12/16	FRANCHETEAU Christian, éleveur bio et membre CA 85
FREDON	02/12/16	Marc PONDAVEN, directeur

2.2. Interlocuteurs rencontrés lors des visites des Hauts-de-France

organisme	date	Nom, prénom et fonction
AE Artois Picardie	10 et 11/01/17	THIBAUT Olivier, Directeur général VALIN Vincent, Directeur des interventions JOURDAN Stéphane, Chef du service milieux aquatiques

		et maîtrise d'ouvrage CHEVILLARD Estelle, Chargée d'interventions zones humides GALLIAN Cécile, ingénieur expert ressource en eau et agriculture PELISSON Bruno, Chargé d'études planification, programme et évaluation
Parc naturel régional Scarpe-Escaut	10/01/17	LEFEVRE Michel, Président ZARLENGA Isabelle, Directrice DIREZ Aurore, chargée du développement rural PARMENTIER Christelle, responsable du pôle développement économique LEFORT Tangui, chargé de mission TVB et ressources en eau DUHAYON Gérald, Responsable du pôle ressources et milieux naturels
Avenir Conseil Élevage	10/01/17	BOIVIN Xavier, responsable du bassin de production Cambrésis et fourrages
Chambre d'agriculture du Nord Pas-de-Calais	10/01/17	HELLEBOID Didier, élu ROYER Alain, Sous-directeur DESSE Stéphane, responsable production animale LALY Lucie, animatrice de territoire DUBRULLE José, responsable de la commission agricole TADIER Adeline, conseillère en productions animales BARLET Claire, conseillère en lait agriculture biologique
Chambre d'agriculture du Nord Pas-de-Calais GEDA Artois	10/01/17	BOULAN Pierrick, conseiller productions animales de WILDE Quentin, conseiller productions animales et fourrages
Éleveurs	10/01/17	Xavier SOYEZ, GEDA Scarpe Hainaut Sébastien BAUDUIN, EARL Guy DUFRERNEZ, EARL Guy LEGRAIN, GAEC
Chambre d'agriculture de la Somme	12/01 et 07/07/17	Daniel ROGUET, Président Stéphane VERSCHEURE, respervice élevage Daniel PLATEL, conseiller vache bovine Alexandre LEFEVRE, conseiller laitier Marie GUILBERT, responsable du service diversification
Communauté d'agglomération de Saint-Omer	11/01/17	Thibault GEORGES, Chef du projet de développement agricole
Communauté de communes de la Terre des deux caps	11/01/17	Francis BOUCLET, Président
Commune de Bazinghen	11/01/17	Jean-Luc BACLEZ, maire
PNR caps et marais d'Opale	11/01/17	Maud KILHOFFER, Animatrice territoriale de marais audomarois

Syndicat mixte Baie de Somme – grand littoral picard	12/01 et 07/07/17	Emmanuel MAQUET, Président, Député BIZET Carole, Vice-Présidente, Conseillère départementale DALLE Bruno, Directeur DUFOUR Yann, Chargé de mission milieux naturels FRANQUIN Matthieu, Chargé de projet agri-environnement Marion DAUVERGNE, Plan de gestion Baie de Somme
RNN Baie de Somme	12/01/17	TRIPLET Patrick
Syndicat mixte du PNR Caps et marais d'Opale	12/01/17	LELEU Philippe, Président BARBIER Luc, Chargé de mission BOUTIN Mathieu, Chargé de mission
Syndicat mixte Baie de Somme 3 vallées	12/01/17	LATHEVE Xavier, Chargé de mission biodiversité, agriculture, eau
Conseil Régional Hauts-de-France	10/01 et 07/07/17	DUJARDIN Jean-Marc, Conseiller régional SERRES Jean-Michel, Président de la commission agriculture POUPART Patricia, Conseillère régionale QUENTIN Carine, Direction de l'Agriculture FLEURY Hubert, Chef de service
Conseil départemental de la Somme	12/01 et 07/07/17	MELENEC Gwenaëlle, responsable du pôle biodiversité et TVB GUEGAN Sophie, Chargée de mission biodiversité GASTIONI Pierre, Chargé de mission agriculture
DDTM 59	10/01/17	DUHAMEL Alexis
DDTM 62	12/01/17	GUERAND Mathilde, chef du service économie agricole
DDTM 80	12/01 et 07/07/17	BECCEL Jean-Luc, chef du service économie agricole BOLLOTTE Catherine, resp des aides aux structures
DRAAF des Hauts-de – France	10, 11/01 et 07/07/17	LACOMBLEZ Anne-Françoise, ingénieur général du bassin Artois Picardie LECORE Bernard, chargé de mission installation, filière animale HENRION Stéphanie, chargée de mission foncier, SDREA, agroécologie FLEURY Hubert
DREAL Hauts de France	07/07/17	LAMIDEL Benjamin
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	12/01 et 07/07/17	JAMES Matthieu, animateur foncier zones humides JACQUEMIN Yvan, Chargé de mission littoral picard
Forum des marais atlantiques	12/01 et 07/07/17	COUFFIGNAL Caroline, animatrice de l'antenne relais Manche Mer du Nord
GIEE « Paysans du sud de la Baie de Somme »	12/01 et 07/07/17	NOIRET Emmanuel, Président BRUNET Régis, membre, représentant FDSEA

Commune de Ponthoile	07/07/17	POUPART Henri, maire, agriculteur
Sous-Préfecture d'Abbeville	07/07/17	LEMAIRE Benoît, Sous-Préfet
6e section de Wateringues	12/01/17	DAUSQUE Frédéric, Président
VET'EL	10/01/17	BOURGEOIS Anne, référent technique zones humides

2.3. Interlocuteurs rencontrés lors des visites du Cotentin et du Bessin

organisme	date	Nom, prénom et fonction
Chambre d'Agriculture de la Manche	12, 13/12/16 et 29/05/17	FEREY Pascal, Président FAUCON Philippe, 1 ^{er} Vice-Président BAILHACHE Rémi, 2e Vice-Président LECOUSTEY Marc, Secrétaire Général DANEELS Pascal, responsable du pôle Territoire, environnement et proximité
CODJ	12/12/16	MARIE Hervé
Exploitation laitière modernisée	12/12/16	MICHEL Gilbert LEDENTU Hervé
Coopérative d'Isigny	12/12/16	FOSSEY Arnaud, Président ENEE Patrick, Vice-président DAUGUET Olivier
FDSEA 50	13/12/16	HAMEL Jean-Michel
Parc naturel régional du Cotentin et du Bessin	13/12/16 29/05/17	LEFEVRE Marc, président WETTON Jean-Baptiste GREEN Jean-Michel FILLOL Nicolas MONCAUT, directeur
DREAL	13/12/16	BIERO Thomas LARDILLEUX Sophie
AESN	13/12/16 et 29/05/17	LEGRAND Isabelle
	13/12/16	REGNAULT Rémi
CCBDC, SAGE	13/12/16 et 29/05/17	AUBRIL Pierre
Parc des marais	13/12/16	LEFEVRE Marc
DDTM	13/12/16 et 29/05/17	KUGLER Jean, Directeur BERROU Maïwenn BRUN Rémy

2.4. Interlocuteurs rencontrés lors des visites de la Camargue

organisme	date	Nom, prénom et fonction
Parc naturel régional de Camargue	18/01/17	VIANET Régis, Directeur Général VADON Anne, Chargée de Mission Agriculture/Élevage
Comité du foin de Crau	19/01/17	TRONC Didier, Directeur LEXTRAIT Alfred, Vice-président
DDTM 13	20/01/17	LECCIA François, chef du SAF
Éleveur manadier, le Mas du Grand Gageron	18/01/17	MAILHAN Jacques
Éleveuse, Domaine de Malaga	20/01/17	CALLET Marie-Pierre
Fédération départementale ovine 13	19/01/17	BOURGEOIS Luc, Coprésident PORRACCHIA Elodie, Coprésidente
Chambre agriculture 13	18 et 19/01/17	ATTIAS Sébastien SAUGUET Fanny
DDTM 30	20/01/17	VAUTIER Lydia, Directrice-Adjointe TROMAS Françoise, Chef du service Eau et Inondation PARENT Charlotte, SEI MATEU Sylvain, SEF CHEVALIER Gérard
Parc naturel régional des Alpilles	20/01/17	DELLA TORRE Sylvain, Chargé de mission agriculture FILIPPOZI Laurent, chargé de mission eau
La Tour du Valat	12/04/17 20/01/17	JALBERT Jean, Directeur PINEAU Olivier, Directeur du Domaine MESLEARD François
Syndicat mixte de gestion et de préservation de la Camargue gardoise (SMCG)	19/01 et 13/04/17	ROSSO Léopold, Président PETIT Jeremiah, chef de service gestion espaces naturels, conservateur de la RNR TOUTAIN Carole, cheffe de service patrimoine et biodiversité, cheffe de projet Grand Site DOMENECH Pascal, Directeur-Adjoint COLOMBAUD Serge, chef de service animation

2.5. Interlocuteurs rencontrés lors de la visite du Marais Vernier

organisme	date	Nom, prénom et fonction
Département Eure	30/03/17	MORIN Emmanuelle
FNSEA 27	30/03/17	LERICQUE Pascal

GPMR	30/03/17	BERTOLONE Claire, service environnement
Chambre agriculture Eure	30/03/17	JOUNAY Dominique
Éleveurs	30/03/17	BELLET Nathalie BELLET Emmanuel HAMOT Christophe
Sainte Opportune le Marc	30/03/17	MICHALOT Alain, Maire
Fédération Départementale des Chasseurs	30/03/17	THERAULD Rémy PIFFETEAU Natacha
ONCFS	30/03/17	CHEVALLIER Nathalie, direction Nord-Ouest
PNR des Boucles de la Seine Normandes	30/03/17	STEINER Christelle, Responsable du service biodiversité ALLARD Mathilde, responsable du pôle valorisation d'une économie de proximité BOULANGER Thomas, Chargé de Mission agriculture durable
DDTM 27	30/03/17	BIZON Frédéric, animateur Mission Inter-services de l'Eau
PLTR Risle Estuaire	30/03/17	LE NEVEU Christine
Communauté de communes Honfleur Beuzerel	30/03/17	GUESDON Alain
RN du marais Vernier	30/03/17	LECOMTE Thierry
Communauté de communes du Roumois Seine	30/03/17	DEFONTE Anne-Sophie
Conservatoire du Littoral, Délégation de Normandie	30/03/17	LACOSTE Jean-Philippe, Délégué Normandie POUJADE REY Amandine

2.6. Interlocuteurs rencontrés à Paris

organisme	date	Nom, prénom et fonction
Ramsar France	31/01/17	BIGNON Jérôme, Président COÏC Bastien, animateur du réseau
FNAB	23/01/17	PAGEOT Stéphanie, Présidente GASSER Clara, Chargée de mission ROUMEAU Sylvain, chargé de mission « Eau, bio, territoires »
Fédération nationale des Parcs naturels régionaux	09/03/17	MOUGEY Thierry DRUGMANT France, Chargée de mission agriculture durable GIRAUD Sophie, Golfe du Morbihan GIRET Dominique, PNR du Marais Poitevin

MEEM puis MTES	03/11/17	RUIZ José GARNIER Claire-Cécile FERRERE Ghislaine PAPOUIN Mathieu FEVRE Cécile, CGDD KOCH-LAVISSE Anne-Lise, DEB
Fédération Nationale des CIVAM	06/04/17	DULONG Vincent, Directeur
AFB	09/03/17	GAYTE Xavier, Directeur adjoint Recherche, expertise et compétences CAESSTEKER Pierre, chargé d'études milieux humides et biodiversité
AE Rhin Meuse	09/03/17	LAUSECKER Pierre-Olivier, chargé d'études milieux aquatiques
AE Loire Bretagne	09/03/17	VIENNE Laurent, responsable zones humides VILOINGT Thomas, responsable agriculture
Ministère des affaires économiques des Pays-Bas	11/04/17	DEELEN Gerit
SCOPELA	13/03/17	MESTELAN Philippe
MAAF puis MAA	15/12/16 20/06/17	TURENNE Julien SCHWARTZ Pierre DEMMERLÉ Éric DEHAUDT Monique FAURE Jean-Baptiste, Bureau AZDA GARET Julie
Fédération nationale de la chasse	17/01/17	ARNAUDUC Jean-Pierre, directeur technique national BOUTON Grégoire, directeur technique et développement à la FDC 17
AE Adour Garonne	19/04/17	TEYSSERE Dominique, Responsable milieux aquatiques, gestion des inondations – chef de mission biodiversité RENÉ Laurent, Responsable agriculture
IDELE	20/02/17	PAVIE Jérôme, chef du service fourrage et approvisionnement
AE RM&C	25/04/17	ROY Laurent, Directeur général LUNAUD Emilie, Responsable milieux aquatiques PRINGAULT-BODET Hélène, Responsable agriculture
SOeS	12/10/16	FEUILLET Christian, chef du bureau de l'état des milieux
INAO	17/01/17	CAUTAIN Marie-Noëlle FOUKS Véronique, chef du service juridique et

		international
FN de la pêche en France	28/02/17	OUMOUSSA Hamid, Directeur Général GUILLOUET, Responsable technique FN PETITJEAN Stéphane, FD de Corrèze RENARD Vincent, FD des Landes BOURON Dimitri, FD de Vendée
Commission européenne	21/03/17	POINELLI Mauro, DG Agriculture DIANA Olivier-François OLAZABAL Claudia, DG Environnement PETIT Caroline
Représentation française auprès de la CE	21/03/17	MONDOT Marion
MNHN	21/06/17	SIBLET Jean-Philippe, Directeur UMS 2006 PatriNat TOUROULT Julien

3. Les biens et services écosystémiques fournis par les milieux humides en présence d'élevage

3.1. Définition

Les biens et services écosystémiques, ou « fonctionnalités », sont décomposés en fonctions d'approvisionnement, de régulation et de services culturels, que le programme EFESE (évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques) reprend en y intégrant les notions de patrimoine et de fonction écologique. Dans le cas des milieux humides, la fonction d'approvisionnement comprend les services d'alimentation en eau ou de productions animales ; la fonction de régulation comprend la contribution à la maîtrise des crues et des étiages (ralentissement du ruissellement, recharge des nappes, rétention des sédiments), à la lutte contre les pollutions (dénitrification, adsorption ou précipitation du phosphore, assimilation par les plantes des nutriments), à l'atténuation du changement climatique (séquestration du carbone) ainsi que la fonction écologique (services rendus aux espèces et habitats, dont la continuité) ; enfin, les services culturels comprennent les services rendus aux activités touristiques ou de loisir, à la pêche et à la chasse, aux paysages, à l'identité culturelle et aux activités scientifiques, incluant la préservation de patrimoines rares.

3.2. Évaluation financière des biens et services écosystémiques fournis par les milieux humides

De nombreux travaux d'évaluation financière ont été menés ces dernières années. Alors qu'ils ne valorisent qu'une partie des services environnementaux fournis par les milieux humides⁷⁴, les estimations aboutissent à des montants élevés, de l'ordre de 1 000 € par hectare et par an et parfois davantage, au sein de fourchettes d'incertitude larges variant de 500 à 1 500 € par hectare et par an⁷⁵.

Ces travaux ont été développés essentiellement pour évaluer les compensations à mettre en place par les maîtres d'ouvrage qui, après avoir évité ou réduit les dégradations de zones humides apportées par leur projet, s'engagent à compenser les pertes résiduelles de zones humides par la création ou la restauration d'autres zones. Il est évident que les milieux humides peuvent offrir des services bien différenciés d'une zone à une autre. La compensation ne doit donc pas forcément s'effectuer à superficie identique ou même par un doublement des surfaces détruites. La méthodologie semble aujourd'hui suffisamment au point puisque l'AFB a publié un guide⁷⁶ pour vulgariser ces évaluations.

Ce type d'évaluation financière est aussi un outil intéressant dans le cadre de travaux de planification, pour prioriser les enjeux et mobiliser les vellétés de protection de certaines zones en valorisant les services rendus à la collectivité ou, ce qui revient au même, les pertes de la collectivité si ces zones viennent à disparaître.

⁷⁴ Par exemple, l'effet de stockage du carbone dans les milieux humides n'est pas pris en compte en général mais pourrait se révéler très élevé lorsque des estimations moins grossières seront disponibles.

⁷⁵ Zones humides : évaluation économique des services rendus. Agence de l'eau Loire-Bretagne, 2011. Évaluation économique des services rendus par les zones humides dans le bassin Artois-Picardie. Agence de l'eau Artois Picardie, avril 2010.

⁷⁶ Guide national de la méthode d'évaluation des fonctions des zones humides. ONEMA, mai 2016.

En revanche, dans le cas de l'élevage en milieu humide, l'éleveur est un acteur qui bénéficie d'une partie des biens et services écosystémiques mais aussi les influence, et n'est qu'un des acteurs parmi d'autres. Le genre d'évaluation financière de bénéfices collectifs décrit ci-dessus est encore très insuffisant pour chiffrer la valeur des services rendus par un seul type d'acteur.

3.3. Relation entre biens et services écosystémiques et activité d'élevage

Comment les différents acteurs présents dans les milieux humides, dont l'élevage en particulier, influencent-ils la valorisation des services qu'ils reçoivent lorsque leurs activités évoluent ?

- les fonctionnalités d'alimentation en eau sont dégradées en cas d'intensification agricole (contamination par nitrates et pesticides) ou d'imperméabilisation des sols. Les fonctionnalités épuratoires des milieux humides peuvent aussi se dégrader dans les mêmes cas, ou lorsque l'eau stagne dans des fossés non entretenus ce qui favorise l'eutrophisation des eaux. Ce sont des enjeux très importants par exemple dans le Marais du Cotentin et du Bessin dont le réseau hydraulique contribue à alimenter une nappe d'eau souterraine vitale pour l'alimentation en eau des villes et villages avoisinants, ou dans le Marais de Brouage dont les eaux de drainage vont rejoindre en aval les zones de production de coquillages de Marennes Oléron. Ces questions sont traitées dans les SAGE ou les contrats de milieu.
- les fonctionnalités de régulation sont avérées pour ce qui concerne le climat : les prairies et le pâturage émettent moins de gaz à effet de serre et stockent davantage de carbone dans le sol que les cultures. En revanche, la régulation des grandes submersions ou sécheresses n'est pas fondamentalement modifiée par la présence ou non d'élevage : ce sont les endiguements et les pompes de relevage qui assurent la protection contre les hautes eaux et le ressuyage. L'urbanisation, la déforestation ou la mise en culture d'une partie significative des milieux humides et de leur impluvium vont néanmoins à la fois accélérer la rapidité de la montée des eaux et renforcer les dégâts même pour des pluies ou crues moyennes. En effet, seules les prairies peuvent accepter sans trop de dommages des temps de submersion relativement importants. Mais les éleveurs sont souvent laissés seuls avec les propriétaires fonciers pour agir en cas d'inondation, avec leurs propres infrastructures hydrauliques qui ne sont pas dimensionnées pour cela. C'est ainsi que la plaine des Baux a dû stocker 20 Mm³ sur les 31 apportés par la crue de décembre 2003. Même si les agriculteurs bénéficient de la remise en état des ouvrages hydrauliques après des inondations, telles que les débordements du Rhône en 2003, le changement climatique fait courir des risques de submersion plus fréquente à l'avenir, dans le cadre de pluviométries plus intenses de type « épisode cévenol ». La hausse du niveau des mers rend nécessaire le rehaussement des digues ou des bâtiments d'exploitation. L'abandon de polders agricoles pour y laisser rentrer la mer et limiter l'érosion d'ensemble de la côte est par exemple envisagé au sud de la Baie de Somme. Les PAPI⁷⁷ sont le moyen d'anticiper ces changements et de préparer les éleveurs comme les autres acteurs locaux au nouveau contexte à venir. La nouvelle compétence GEMAPI que doivent prendre les EPCI d'ici à 2018 est l'occasion d'impliquer davantage les collectivités locales dans le rôle de régulation des crues ou des étiages joué par les milieux humides. Elles ont la possibilité de collecter une taxe allant jusqu'à 40 € par habitant pour financer des travaux qui peuvent répondre en

⁷⁷ Programme d'actions et de prévention des inondations créés en 2003

même temps aux préoccupations de gestion des milieux aquatiques (MA) et de protection contre les inondations (PI). C'est le cas, par exemple, de la réhabilitation d'une connexion hydraulique entre lit mineur et zone humide ou de la réalimentation en eau d'anciens tronçons de cours d'eau court-circuités par des aménagements hydro-électriques. Malgré ces nouvelles responsabilités des groupements de collectivités, et en dépit d'annonces régulières d'EPCI qui prennent sans attendre cette nouvelle compétence, la mission a reçu plusieurs témoignages indiquant que les décisions dans ce domaine ne sont en général pas mûres.

- Les autres fonctionnalités importantes apportées par les milieux humides concernent les habitats, les espèces et les paysages. L'élevage extensif y contribue puisque les prairies laissent les milieux ouverts et accueillent de nombreuses espèces végétales et animales spécifiques, dont de nombreuses sont à protéger. L'élevage a toutefois ses exigences propres en matière d'eau qui ne coïncident pas exactement avec celles de certaines espèces : pour diversifier les types, localisations et périodes de production fourragère, ce qui permet d'étaler dans le temps et dans l'espace le pâturage des animaux et la fauche de l'herbe, il convient d'exonder progressivement les prairies dès le début du printemps ; pour les oiseaux, il sera plus favorable de maintenir les prés inondés le plus longtemps possible au printemps. Les exploitants ont plus ou moins la possibilité d'accélérer ou de ralentir le ressuyage de leur parcelles selon qu'il existe ou non des fossés, qui soient bien entretenus, ou des aménagements hydrauliques collectifs. Des conflits existent principalement avec les chasseurs en raison d'exigences différentes relatives aux niveaux d'eau de chaque saison, même quand les petits plans d'eau des chasseurs sont alimentés par pompage. L'accélération de la montée des eaux par temps de pluie ou la progression de plantes aquatiques envahissantes sont à l'origine d'autres conflits qu'il est difficile d'arbitrer sans observations et études très détaillée. Enfin, des conflits peuvent exister entre éleveurs eux-mêmes lorsqu'ils exploitent des terres situées dans des zones qui déversent l'une dans l'autre, comme Saint Jean de Monts qui reçoit les eaux évacuées par le secteur de Sallertaines dans le Marais breton.
- D'autres activités prétendent jouer un rôle tout aussi favorable à la biodiversité que l'élevage, même s'il ne s'agit pas forcément des mêmes espèces, habitats ou paysages : la pêche s'accorde en général bien des activités d'élevage extensif, sous réserve d'aménagements simples qui canalisent l'accès des troupeaux aux cours d'eau. Cela crée néanmoins des contraintes à respecter, telles que l'équipement des vannages en passes à civelles ou le maintien d'une durée suffisante de submersion au printemps des prés frayères à brochets. Les intérêts peuvent souvent converger aussi entre les activités touristiques, au moyen de chemins de randonnée ou pistes cyclables ou d'activités d'agrotourisme dont les éleveurs peuvent être les acteurs et bénéficiaires. La cohabitation d'activités de chasse avec l'élevage peut être plus difficile, au-delà de la gestion des niveaux d'eau par saison, sur le thème de l'occupation foncière. Les chasseurs, grâce aux fortes retombées économiques de leur activité, acquièrent plus facilement des parcelles que les éleveurs : cela peut conduire à un mitage du territoire agricole ou à des aménagements difficilement réversibles. Des compromis sont néanmoins trouvés dans de nombreux cas, surtout lorsque les chasseurs sont aussi éleveurs ou lorsqu'il y a intérêt commun⁷⁸ à lutter contre des espèces invasives, à observer les espèces et favoriser les accès.

⁷⁸ La mission a constaté que l'ONCFS au Marais Vernier ou la Fédération départementale de la chasse à Grand-Lieu jouent un rôle positif dans ce sens.

En conclusion, les chiffrages disponibles sont globaux et ne vont pas jusqu'au détail suffisant pour isoler la valorisation fournie au travers des milieux humides par une activité parmi d'autres. En l'absence de recherche plus poussée sur ce point, ceci est un obstacle pour envisager de manière opérationnelle la rémunération de services rendus par l'élevage à la collectivité.

4. La révision en cours de l'indemnité de compensation de handicap naturel

L'obligation de réviser le zonage des zones défavorisées découlant des observations de la Cour des Comptes de 2003 a mobilisé beaucoup d'énergie en particulier dans les territoires de zones humides. Les classer en zones défavorisées simples représentait un enjeu majeur pour ces espaces. La suppression en 2015 d'une des MAE les plus prisées, la PHAE ou prime à l'herbe, « est un mauvais coup pour les éleveurs des marais » est un constat souvent exprimé à la mission lors de ses visites de terrain. Il s'agissait de compenser ce « mauvais coup ».

Les États membres de l'UE ont la possibilité de mettre en avant des spécificités qui leur sont propres mais sur des critères objectifs. Ministère de l'agriculture et profession agricole se sont essayés à cet exercice. La volonté d'exclure au minima les anciens territoires bénéficiaires et d'intégrer le maximum de territoires comportant en particulier des zones humides sur des critères objectifs pris au niveau de la petite région agricole amène à intégrer de très grands espaces. À moyens constants, cela conduit à disperser les aides à des niveaux non significatifs pour préserver l'élevage extensif sur les milieux humides.

Ainsi, le classement présenté par le ministre le 19 décembre 2016 aux représentants du secteur agricole et des Régions réunit plusieurs approches :

- les zones soumises aux contraintes naturelles (ZSCN) définies par l'application des huit critères biophysiques UE⁷⁹ couplée avec un PBS⁸⁰ à l'ha inférieur ou égal à 80 % de la moyenne nationale et une UGB⁸¹ à l'ha inférieure à 1,4 ; ces zones s'ajoutent aux zones de montagne ;

- une première catégorie de zones soumises aux contraintes spécifiques (ZSCS), celles qui relèvent de l'élevage extensif à l'herbe et ainsi définies : STH⁸² supérieure ou égale à 30 % de la SAU⁸³ ou STH + PT⁸⁴ supérieure ou égale à 40 % de la SAU, ainsi que UGB à l'ha inférieure à 1,4 et PBS à l'ha inférieure ou égale à 90 % de la valeur nationale ;

- une deuxième catégorie de ZSCS, basée sur des PBS restreintes permettant de cibler les difficultés de l'élevage ;

- une troisième catégorie de ZSCS, les zones humides, à travers les communes comprises dans le classement RAMSAR des zones humides d'importance internationale ainsi que le Marais poitevin « humide ».

Cette proposition a été adressée à la Commission européenne.

⁷⁹ Ces critères sont : basses températures, sécheresse, excès d'eau dans le sol, sols mal drainés, texture et pierrosité du sol défavorables, faible profondeur d'enracinement, propriétés chimiques médiocres, pente forte.

⁸⁰ PBS = production brute standard

⁸¹ UGB = nombre d'unités de gros bétail par hectare de surface fourragère principale

⁸² STH : surface toujours en herbe

⁸³ SAU : surface agricole utile

⁸⁴ PT : surface de prairies temporaires

Elle n'a cependant pas convaincu les responsables agricoles qui ont demandé que les critères soient affinés pour éviter d'exclure des communes aujourd'hui intégrées dans l'ICHN. Trois nouveaux critères ont ainsi été ajoutés (emploi agricole, haies et surfaces peu productives) lors de réunions tenues en mars et avril 2017, mais sans emporter l'adhésion générale.

Les aides n'étant pas forcément ciblées exclusivement sur les prairies naturelles, ni même sur les prairies, l'aide aux zones défavorisées simples ne cible pas précisément les agriculteurs qui font le pari de mettre en valeur des milieux naturels en rejetant un aménagement de banalisation de ces milieux.

5. Les outils de protection des zones humides



6. Les composantes du projet de territoire

6.1. L'axe d'actions de développement local

6.1.1. Gouvernance

Objectif : Installer une gouvernance multi-acteurs, pilotée par les élus du territoire, ouverte à toutes les parties prenantes (élus, éleveurs, activités économiques, administrations, associations, personnes compétentes) et simplifiant les relations avec l'administration. Instaurer une relation privilégiée avec le Conseil régional.

Modalités proposées : Mettre en œuvre le projet décrit ci-dessus nécessite une organisation en subsidiarité avec les comités de pilotage existants du type suivant :

- une assemblée large et ouverte, associant tous les acteurs et présidée par un élu : ce « Parlement du marais », pour reprendre l'expression adoptée sur le Marais de Brouage, est le lieu d'expression, de débat, de construction et de vote du projet puis d'approbation ou de redressement de l'action à mesure de la mise en place des programmes ;
- une instance de pilotage et de suivi, présidée par le même élu, associant les collectivités territoriales et les représentants élus des grands acteurs du territoire : ce comité de pilotage, au stade de l'élaboration du projet, devient par la suite comité de suivi ; cette instance, chargée de la mise en œuvre du projet, peut être prolongée par un « bureau » plus restreint et typiquement dédié au pilotage de l'action ;
- une équipe opérationnelle d'animation et de coordination : très restreinte dans la phase préalable permettant de sonder la volonté des élus et des éleveurs (comme indiqué en 3.1.1 ci-dessus), elle s'étoffe dans la phase d'élaboration du projet (choix adaptés au territoire concernant les actions 3.2 à 3.4) puis fonctionne en subsidiarité durant la phase de mise en œuvre du projet. C'est-à-dire que ce qu'un organisme partenaire peut faire, il le fait dans le respect d'un cahier des charges ; l'équipe d'animation se focalise sur la cohérence des actions, sur la communication et sur la promotion du territoire. Cette petite équipe opérationnelle s'appuiera sur des groupes de travail regroupant les représentants techniques des institutions membres du comité de pilotage dans le but de préciser les aspects techniques des actions.

Selon les caractéristiques locales et le choix de ses acteurs, l'animation et le pilotage du projet peuvent être assurés par des structures diverses (EPCI, parc naturel régional, syndicat mixte, CLE...).

Une bonne gouvernance doit aussi permettre la cohérence des interventions à diverses échelles et la simplification administrative, ce qui nécessite de :

- veiller particulièrement à la cohérence des actions du projet de territoire avec d'autres interventions à l'échelle du bassin versant (en amont ou en aval) ou à l'échelle régionale.
- faire en sorte que les multiples comités qui suivent sur un même territoire les questions d'élevage et de biodiversité (Comité de pilotage Natura 2000, comité de suivi Ramsar, comité de gestion du Conservatoire du littoral, CLE,

conseillers de la Chambre d'agriculture, suivi de charte de PNR) soient fusionnés à terme dans le comité de pilotage du projet du territoire. Une solution intermédiaire pourrait être que les comités rendus obligatoires par la réglementation, ou n'ayant pas exactement la même délimitation, tiennent leurs séances statutaires le même jour et au même lieu, pour éviter des réunions redondantes et chronophages.

- faire en sorte que les services administratifs en charge des différentes réglementations qui se superposent sur un même territoire désignent **un interlocuteur unique** au sein de l'administration qui répondra à la demande posée par un acteur local dans un délai raisonnable, après avoir consulté l'ensemble des services compétents.

Référence : comité de pilotage mis en place par les intercommunalités de Rochefort-Océan et du Bassin de Marennes concernant le grand projet du Marais de Brouage

6.1.2. Diversification touristique et économie locale

Objectif : Impliquer les éleveurs dans le développement professionnel de nouvelles activités touristiques, culturelles et de loisirs, qui puissent constituer un revenu complémentaire et bénéficier au territoire

Modalités proposées : Former des éleveurs pour qu'ils puissent délivrer des prestations pour touristes en matière d'hébergement, de restauration et de visite d'exploitations ou de zones humides.

Créer des points d'observation de la faune, notamment les oiseaux, et des circuits pour randonnées pédestres, vélos, bateau, train.

Créer des événements pour attirer la population avoisinante à découvrir les richesses du territoire.

Soutenir des filières traditionnelles ou artisanales fondées sur les produits des milieux humides, notamment pour le bâtiment.

Mettre en œuvre une politique en matière de paysage et valoriser l'image du territoire.

Dans le cadre global des travaux sur les emplois verts, étudier la création d'un corps de « guides du marais », à l'instar de ce qui existe pour les guides de moyenne montagne ou guides du patrimoine. Ces « guides » devraient bien sûr maîtriser les pratiques de découverte de ces milieux en toute sécurité et être capables d'apporter aux visiteurs une initiation aux qualités écologiques, agricoles, historiques et culturelles de ces territoires, fruits de la nature et du travail des hommes.

Références : Cas de la ferme-auberge de la Chèvrerie à Liesville sur Douve ; cas des aménagements touristiques et des circuits de la Baie de Somme ; cas de l'habitat en matériaux traditionnels du Cotentin ; opérations « Grand Site de France » ; aménagement du chemin de promenade de Lansbergue dans le Marais de Saint-Omer (775 k€ pour 3 km de chemin et des accès à des parcelles agricoles)

6.1.3. GEMAPI

Objectif : Limiter les submersions des activités et lieux de vie, selon des scénarios optimisés de gestion des milieux humides inondables, qui tiennent compte des conséquences du dérèglement climatique à venir, et soient décidés en fonction des dommages et des contributions des différents acteurs concernés.

Modalités proposées : Planifier les actions à mener dans le cadre des procédures PAPI ou PPRI, en prenant en compte les hypothèses de dérèglement climatique.

Mobiliser les EPCI, EPAGE ou EPTB les mieux placés pour analyser les services rendus aux collectivités par les prairies inondables, prendre la maîtrise d'ouvrage des investissements nécessaires, et fixer en conséquence le niveau de la taxe GEMAPI.

Maîtriser l'extension urbaine susceptible d'accélérer les montées d'eau sur les zones inondables.

Référence : Guide GEMAPI⁸⁵ ; cas du Marais des Baux.

6.2. L'axe d'actions pour la qualité

6.2.1. Systèmes pâturants

Objectif : Redéfinir le système d'exploitation pour développer le pâturage des prairies humides et diversifier leur flore, tout en minimisant les charges.

Modalités proposées : Sur la base des références de diversité floristique des différents types de prairies et de leur valeur fourragère (selon projet APEX dans un premier temps, puis selon l'étude INRA à mener par le PNAMH), proposer aux éleveurs des programmes d'aide pour qu'ils choisissent un système pâturant économe en intrants et utilisant la diversité des parcelles de leur exploitation (complémentarité entre terres basses et terres hautes, prairies et labours). Ces programmes incluent en première phase des échanges entre éleveurs et en seconde phase la conduite simultanée d'un diagnostic technico-économique (assuré par la chambre ou autre organisme de conseil agricole) et d'un diagnostic agro-environnemental (assuré par Conservatoire d'espace naturel ou autre expert écologue) pour chaque exploitation.

Solliciter ARVALIS, centre technique des céréales mais aussi des fourrages, pour qu'il développe un programme de recherches et de références sur la prairie naturelle et d'autres milieux que seul l'élevage peut maintenir ouverts.

Référence : Guide MIL'OUV ; travaux IDELE et Pâtur'Ajuste.

6.2.2. Le « Bio »

Objectif : Augmenter de façon significative la proportion de surfaces agricoles en milieux humides où l'élevage soit labellisé « bio » ou bien ait évolué vers une approche agroécologique.

Modalités proposées : Fournir aux conseillers qui interviennent en zones humides le contenu technico-économique « Bio » adapté à ce type de milieux, à partir du savoir

⁸⁵ La compétence GEMAPI. Caisse des dépôts et consignations.

faire de la FNAB, de l'IDELE, de certaines Chambres d'agriculture ou d'autres structures de conseil telles que CIVAM.

Promouvoir la conversion en « Bio » auprès des exploitations d'élevage en milieux humides.

Apporter aux exploitants qui souhaitent s'engager sur cette orientation différentes formes d'appui : un accompagnement humain, un accompagnement technique, la structuration de la filière, le foncier, le dialogue avec les acteurs du territoire et les habitants en général.

Référence : Programmes eau et territoires de la FNAB ; Guide IDELE.

6.2.3. Marketing des produits

Objectif : Généraliser un élevage qui débouche sur des produits finis pour les filières lait comme viande, pour promouvoir ces produits et les valoriser à meilleur prix de vente par l'éleveur dans le cadre d'un projet alimentaire territorial.

Modalités proposées : Accompagner les éleveurs qui doivent évoluer vers la production de produits finis, en particulier en allant jusqu'à l'engraissement des animaux à l'herbe et au pâturage.

Fonder le marketing de ces produits sur le caractère naturel de la production, respectueuse de l'animal et des milieux, et sur des cahiers des charges reconnus par les consommateurs.

Nouer une « complicité active » entre les consommateurs et les producteurs via un signe, un label ou une marque qui apporte une reconnaissance aux produits issus des milieux humides. Il semble en particulier à la mission qu'un label « **issu du pâturage de prairies naturelles** » pourrait être bienvenu, sous réserve de faisabilité. Lorsque le site est localisé dans un parc naturel régional, le recours à la marque « Valeurs Parc » constitue une autre solution de reconnaissance des produits. Ces démarches de valorisation des productions locales peuvent être élaborées à travers un projet alimentaire territorial⁸⁶ (PAT), qui mette en adéquation l'offre alimentaire et la demande locales selon une approche de développement durable. Pour les produits qui sont transformés et exportés hors du territoire ou même à l'étranger, la démarche est à placer sous le pilotage de coopératives de transformation et commercialisation.

Références : Exemple du Parc de Brière ; Guide Localim pour l'achat public de produits locaux.

6.2.4. Filières

Objectif : Disposer des équipements nécessaires à la transformation des produits de l'exploitation et à leur vente à proximité.

⁸⁶ Créé par l'article 39 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 ; le dispositif de reconnaissance des PAT est précisé par la circulaire DGAL/SDPAL/2017-294 du 30 mars 2017. Ce projet collectif d'appui à l'agriculture durable et à la qualité de l'alimentation a une triple dimension : économique (structuration et consolidation des filières, préservation des espaces agricoles et installation d'agriculteurs), environnementale (valorisation d'une production respectueuse des milieux, circuits de proximité) et sociale (valorisation du terroir, implication des acteurs, contribution à une identité et une culture du territoire).

Modalités proposées : Investir dans les installations agro-alimentaires locales (abattoirs et ateliers de découpe, laiteries-fromageries) qui respectent les critères exigés par les signes de qualité et qui permettent la vente à proximité (vente directe, approvisionnement de la restauration locale).

Accompagner par des études de marché, des formations ou des outils, les éleveurs qui souhaitent s'engager dans la vente directe aux consommateurs.

Références : exemples du Marais breton, de la Camargue et de son AOP.

6.3. L'axe d'actions collectives

6.3.1. Foncier

Objectif : Utiliser les instruments fonciers dans une vision de long terme pour à la fois faciliter la conduite des exploitations, permettre l'aménagement au moindre coût des infrastructures (desserte, points d'abreuvement...) ou bâtiments nécessaires et accueillir de jeunes éleveurs.

Modalités proposées : Mettre en place un collectif de propriétaires pour prendre en charge d'une façon globale et systémique les questions foncières et d'équipements communes à l'ensemble des milieux humides du territoire. Plusieurs formes peuvent être envisagées pour cela : d'ores et déjà des gestionnaires d'espaces naturels, comme le Conservatoire du littoral et des espaces lacustres ou la Tour du Valat en Camargue, ou même des propriétaires privés acquièrent des terrains d'une étendue significative et en confient la gestion à des éleveurs selon des cahiers des charges ou des obligations réelles environnementales qui préservent la biodiversité sur le long terme ; certaines communes disposent de prairies mises à disposition des éleveurs, les « communaux » ; la création d'une Association foncière pastorale AFP, choisie sur le Marais de Brouage, est une autre possibilité qui devra être accompagnée par les services de l'État et dont il conviendra de tirer tous les enseignements. Par ailleurs, il sera fréquent, dans les années qui viennent, de voir des agriculteurs âgés arrêter leur activité ; une veille régulière permet de détecter à l'avance ces départs, monter des projets de restructuration d'exploitations, de conversion à l'agriculture biologique ou d'installation de jeunes agriculteurs en anticipant les besoins fonciers des futures exploitations d'élevage.

Références : dossier de consultation des propriétaires pour constituer une AFP à Brouage ; exemple des cahiers des charges proposés aux éleveurs par le Conservatoire du littoral dans le Marais Vernier ; exemple des aménagements du Marais de Saint-Omer.

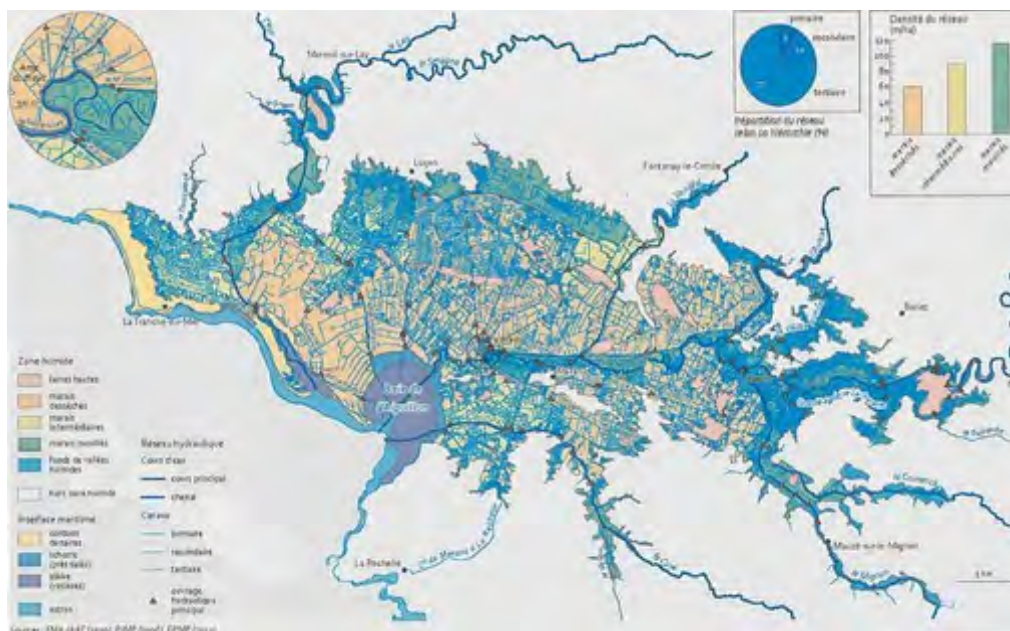
6.3.2. Gestion des niveaux d'eau

Objectif : Formaliser le règlement d'eau accepté par toutes les parties prenantes, dans chaque unité hydraulique indépendante.

Modalités proposées : Maintenir, et étendre aux secteurs où ce n'est pas déjà en place, une concertation régulière des acteurs intéressés par les niveaux d'eau des milieux humides (éleveurs, pêcheurs, chasseurs, naturalistes, activités économiques, habitants), de manière à fixer chaque année le calendrier prévisionnel des niveaux (mini et maxi) à respecter au cours de l'année. Ce calendrier doit tenir compte aussi

Prévoir un plan de sauvegarde et une gouvernance resserrée en cas de conditions hydroclimatiques exceptionnelles pour réagir dès que ces objectifs de niveaux ne sont pas atteints. L'ensemble des dispositions est formalisé par des règlements d'eau et par des arrêtés préfectoraux pour les ouvrages structurants.

La zone humide du Marais poitevin, couvrant plus de 100 000 ha, est aménagée avec 8 000 km de canaux, 1 000 km de digues et plus de 600 ouvrages qui compartimentent le marais en 270 casiers hydrauliques.



- un protocole de gestion de l'eau, formalisé dans un contrat entre chacune des 16 AS principales et l'EPMP⁸⁷, qui précise le « fuseau objectif » des niveaux par casier selon les saisons
- un arrêté préfectoral par ouvrage structurant (règlement d'eau) qui fixe les manœuvres des vannes selon les niveaux d'eau observés



Page 81/98

6.3.3. Espèces envahissantes

Objectif : Limiter la présence d'espèces invasives (exotiques envahissantes ou autochtones proliférantes) via un plan d'action multi-acteurs à l'échelle du territoire.

Modalités proposées : Approche concertée au niveau d'un territoire de milieux humides dans le cadre de la compétence de gestion des milieux aquatiques qui implique tous les acteurs, propriétaires, éleveurs, pêcheurs, chasseurs, naturalistes, opérateurs touristiques. Le seul objectif possible est de réguler les populations et leur prolifération en essayant de retrouver un équilibre biologique auto-régulateur.

Références : dossiers Parc de Brière⁸⁸ et Camargue⁸⁹ ; documents FREDON.

6.3.4. Santé animale

Objectif : Assurer collectivement la bonne santé des animaux séjournant sur les prairies humides, sans conséquence néfaste sur les milieux et à un coût moindre que les traitements préventifs systématiques.

Modalités proposées : Une approche collective de l'état sanitaire des animaux accompagne techniquement et financièrement la quasi-totalité des troupeaux présents sur les prairies humides du territoire. Ce travail implique une équipe de vétérinaires et de zootechniciens spécialistes de la conduite des troupeaux dans une perspective de valorisation des prairies humides et de leurs qualités environnementales. Ceci inclut la prise en charge collective des analyses préalables à la conduite d'une approche raisonnée, des diagnostics et de l'accompagnement en vue de mieux valoriser ces espaces à contraintes sanitaires et de préserver leur qualité environnementale.

Autoriser la vaccination contre la leptospirose permettrait d'éviter la mise au ban de ces milieux et de leurs productions, la valorisation des productions de l'élevage extensif qui assure la gestion de ces espaces étant le seul moyen de les préserver.

Référence : Guide élaboré par Vet'el sous l'égide du groupe technique agriculture du Pnamh, à paraître fin 2017.

6.3.5. Fossés privés

Objectif : Assurer collectivement l'écoulement des eaux sur les parcelles dédiées à l'élevage.

Modalités proposées : Chiffrer le programme d'entretien des fossés privés puis décider de la structure porteuse des travaux correspondants et relever en conséquence, si nécessaire, le montant de la taxe à l'hectare appelée par les AS.

Référence : Exemple du Marais breton ; cas du curage et du faucardage dans le Marais de Saint-Omer (acquisition de matériels flottants pour 432 k€)

⁸⁸ [http : //www.parc-naturel-briere.com/fr/leparc/le-syndicat-mixte/un-territoire-dexperimentation/le-pacte-jussie](http://www.parc-naturel-briere.com/fr/leparc/le-syndicat-mixte/un-territoire-dexperimentation/le-pacte-jussie)

⁸⁹ Les jussies, cahier technique n°3, PNR de Camargue

6.3.6. Ouvrages hydrauliques collectifs

Objectif : Planifier puis construire ou réhabiliter les ouvrages collectifs principaux, sous la maîtrise d'ouvrage d'AS fusionnées par système hydraulique.

Modalités proposées : Appuyer le montage technique et financier des investissements ou réhabilitations concernant le réseau hydraulique qui ont été jugés prioritaires dans les SAGE ou contrats de milieu, en réunissant les associations syndicales de gestion hydraulique, l'agence de l'eau et les EPCI concernés, et en mettant sur pied l'appui adéquat à la maîtrise d'ouvrage.

Référence : Contrats territoriaux des agences de l'eau.

6.3.7. Mesures agro-environnementales collectives

Les bénéficiaires des MAE du FEADER sont les agriculteurs à titre individuel. Le § 1.2 a souligné la perte de confiance vis-à-vis de ce système pour préserver des milieux humides à travers l'élevage extensif, le manque de ciblage et la dispersion des bénéficiaires ne permettent pas d'atteindre des résultats environnementaux probants à l'échelle requise. Par ailleurs, les cahiers des charges des MAEc sont souvent complexes et rigides, et ne prévoient pas d'adaptation possible en fonction d'aléas climatiques notamment.

La contractualisation collective constitue donc une solution à envisager pour résoudre ces difficultés. Elle pourrait en effet redonner une image positive aux MAE et favoriser l'engagement des éleveurs pour des pratiques agroécologiques innovantes, plus efficaces en termes environnementaux grâce notamment à la connectivité des parcelles (parfois très nombreuses en zones humides).

Ce type de contractualisation collective, difficile sur la période 2007-2013, a été facilitée pour la période 2014-2020. Elle est mise en œuvre notamment dans le cadre du PDR de la région des Marches en Italie. Mais à l'heure actuelle, seuls les Pays-Bas ont décidé de fonder toutes leurs MAE sur des contrats collectifs pour cette période.

Au cours des entretiens menés par la mission, la perspective de MAEc collectives a recueilli partout un écho favorable des éleveurs et acteurs concernés. Reste à définir une élaboration et un fonctionnement « à la française » de ce nouveau type de contractualisation, particulièrement bien adapté aux problématiques soulevées par l'élevage en milieu humide.

Objectif : Dans le cadre d'un accord avec la Région concernée, organiser la gestion des MAEc par un groupement d'agriculteurs qui s'engage collectivement sur des objectifs environnementaux et des mesures aptes à atteindre ces objectifs, adaptables aux spécificités et aléas du territoire.

Modalités proposées : Former ou désigner une instance regroupant les éleveurs/agriculteurs concernés sur la zone humide en question, qui servira d'intermédiaire entre les services compétents de la Région (qui gère désormais les MAEC et de l'État (qui garde néanmoins ses prérogatives en matière de conformité des cahiers des charges aux objectifs et règlements européens, et de contrôle). Cette instance peut s'élargir, comme aux Pays-Bas, à des acteurs non issus du monde agricole (ONG, scientifiques, personnalités qualifiées...).

Identifier les objectifs à atteindre et les difficultés à résoudre pour élaborer un cahier des charges des MAEc adapté spécifiquement aux milieux et aux éleveurs concernés, en concertation avec les services compétents. Sans attendre, les PAEc élaborés pour la période 2014-2020 peuvent être les vecteurs de cette approche nouvelle, en ciblant un nombre restreint de priorités environnementales en adéquation avec les enjeux de la zone, et en favorisant l'émergence d'une action collective via une instance porteuse d'un projet. Le débouché naturel en serait la contractualisation collective, qui se substituerait ainsi progressivement à la logique de « guichet » individuel de fait peu performante sur le plan environnemental à l'échelle de la zone, même si elle constitue un complément de revenu indispensable pour beaucoup des éleveurs concernés.

Définir, au sein du GTh dans le cadre du PNAMH, un mode de fonctionnement, de suivi, et d'accompagnement de cette contractualisation collective, qui permette souplesse et efficacité mesurable, pour une plus grande motivation encore des éleveurs. Ceci implique un outil informatique et un financement spécifiques à cette mesure et complémentaires aux fonds disponibles et aux outils en développement, dans le cadre d'expérimentations locales sur la base du volontariat, tant que le principe n'est pas intégré par la France dans les procédures de la PAC et dans les outils de l'ASP en charge de la gestion des paiements des MAE. Cela implique aussi d'identifier des objectifs et des indicateurs de résultats.

Référence : les MAEc collectives aux Pays-Bas :

L'origine de cette démarche vient des constats suivants : les habitats (corridors écologiques par exemple) et les espèces (oiseaux migrateurs par exemple) à protéger dépassent le territoire d'une exploitation agricole ; les MAEc ont besoin d'un minimum de flexibilité pour s'adapter aux conditions climatiques et écologiques qui fluctuent ; enfin, les MAEc ne procurent pas toujours le résultat environnemental attendu ou en tout cas pas au meilleur coût (0,35 € de coût administratif pour 1 € distribué, alors que le coût administratif ne dépasse pas 0,05 € par euro distribué pour d'autres types d'aides) et cela constitue une menace sur leur pérennité.

La mise en œuvre des mesures agro-environnementales climatiques (MAEc) fait intervenir depuis fin 2015 l'État, les autorités régionales (12 Provinces), l'établissement en charge de l'instruction ou du paiement des MAEc (la banque du lisier) et les agriculteurs, comme c'est le cas en France, mais avec un type supplémentaire d'interlocuteur, à savoir les coopératives composées essentiellement d'exploitants agricoles mais souvent aussi de citoyens.

Ces coopératives, qui préexistaient aux MAEc pour offrir divers services mutualisés à leurs adhérents, étaient au nombre de 160 pour le pays ; elles se sont regroupées aujourd'hui en 40 entités qui couvrent chacune de quelques centaines à près de 100 000 ha de superficie et ont étendu leurs prestations à la gestion collective des MAEc.

En dehors de cet échelon supplémentaire, on retrouve aux Pays-Bas comme en France les principaux rôles des intervenants : l'État fixe les objectifs nationaux, définit un catalogue de mesures ouvrant droit à MAEc (programme de développement rural – PDR), contractualise sa mise en œuvre avec les régions et la contrôle puis, avec l'intervention de son établissement public, verse les aides financières et rend compte à l'Union européenne ; la Région précise pour son territoire, par périodes de 6 ans avec évaluation à mi-parcours, les cibles environnementales (habitats et espèces), les surfaces agricoles et les mesures du PDR les plus efficaces et contribue aux contrôles ; les agriculteurs s'engagent par parcelle sur les mesures puis les mettent en œuvre.

Le rôle des coopératives consiste à jouer l'intermédiaire entre la région et ses adhérents : son contrat avec la région définit les conditions minimales à respecter pour les habitats, une fourchette mini et maxi de surfaces engagées dans les mesures et les montants de sa rémunération à l'hectare ; son contrat avec chaque exploitant précise les mesures et parcelles concernées avec possibilité de les réviser jusqu'à deux semaines avant la mise en œuvre d'une mesure, ainsi que la rémunération de chaque mesure. À noter que la coopérative et la région négocient un coût de transaction qui se situe en général à 15 % et rémunère la coopérative de ses travaux effectués au profit des agriculteurs (saisie des données notamment), ce qui est admis par la Commission européenne et peut aller jusqu'à 30 %.

La démarche comprend au démarrage une phase de 5 mois de planification régionale des mesures et localisations avec en parallèle l'élaboration des contrats individuels, suivie d'une phase de 3 mois pour préciser le plan d'actions de l'année à venir ; pendant les 10 mois suivants se déroulent les activités agricoles et les contrôles de terrain ; enfin 2 mois supplémentaires sont nécessaires à la demande de versement d'aides financières et encore 2 mois pour leur versement effectif.

Les contrôles portent sur un certain nombre de coopératives sélectionnées pour représenter au moins 5 % de la SAU contractualisée dans le pays (le territoire de la coopérative sélectionnée étant lui-même contrôlé à plus de 50 %) et sur au moins 5 % de la valeur des activités agro-environnementales déclarées. En cas de défaut par rapport aux engagements collectifs de la coopérative, des pénalités lui sont appliquées et celle-ci les répercute aux exploitants qui sont à l'origine du défaut. Toutefois, le système permet une marge de défaut qui évite la pénalité : la coopérative souscrit en effet auprès de la région un engagement de surface légèrement inférieur à la somme des engagements de surfaces individuelles qu'elle a contractualisés avec les exploitants, de même que la coopérative souscrit avec la région des montants de rémunération à l'hectare légèrement inférieurs aux montants contractualisés avec ses adhérents.

Résultats et points particuliers de vigilance

Le système testé a donné satisfaction à la fois aux exploitants, aux autorités et à la Commission européenne. En particulier, l'implication des agriculteurs s'est développée et le coût administratif cumulé de la mise en œuvre a été divisé par deux la première année et par trois sans doute les prochaines années.

Des prérequis importants ont été mis en place pendant deux années avant la généralisation de la démarche, en particulier (i) la décision du gouvernement de supprimer les contractualisations individuelles de MAEc pour ne conserver que des contractualisations collectives (sans toutefois obliger les agriculteurs à adhérer à une coopérative), (ii) l'agrément des coopératives selon des critères de qualité et leur regroupement, (iii) la sécurisation juridique du fait que les paiements étaient exonérés de TVA, (iv) l'existence d'un outil informatique équipant les coopératives et les régions alliant télédéclaration et SIG permettant de déclarer et synthétiser en temps réel les engagements ou les activités, et (v) la relation de confiance qui existait de longue date entre les coopératives et leurs adhérents. Cette relation est néanmoins à observer dans le temps, car elle pourrait évoluer du fait que les coopératives endossent un rôle de contrôle pour le compte de l'État.

Le lien entre MAEc et résultat environnemental est prouvé par de nombreuses études de cas mais sous réserve d'une continuité sur plusieurs années. L'implication de naturalistes dans les coopératives est à développer pour améliorer le choix des mesures les plus efficaces. La démarche appliquée essentiellement aux oiseaux aux

Pays-Bas peut s'appliquer à d'autres espèces végétales ou animales dans d'autres pays.

Enfin, le système et sa complémentarité avec les autres aides à l'agriculture (PAC d'une part et gestion de l'eau ou développement rural d'autre part) seront à évaluer dans le cadre des évolutions à venir

Application en France : points à tester


Pour la France, un préalable incontournable est le fonctionnement des outils DDTM & ASP pour l'instruction et le paiement des MAEc, avec une possibilité de saisir les informations et les synthétiser à une échelle territoriale donnée en temps réel.

Les mêmes points de vigilance qu'aux Pays-Bas seraient à suivre mais la question préalable principale concerne le choix de l'organisme à qui confier le rôle d'intermédiaire entre région et exploitants similaire à celui des coopératives néerlandaises : collectifs d'agriculteurs sous la forme d'un GIEE, coopératives agricoles de matériels ou de commercialisation des produits, ? Chambres départementales d'agriculture ? Organismes de conseil ? Parc naturel régional ou EPCI porteur d'un projet de territoire ?

À noter qu'un réseau d'organismes expérimentant les MAEc collectives s'est déjà constitué dans de nombreux pays européens. Ils cherchent actuellement le financement qui permettrait d'organiser un séminaire puis une plate-forme d'échange d'expériences.

7. Trois territoires impliqués dans un projet multi-acteurs

7.1. Marais du Cotentin et du Bessin

Site des marais du Cotentin et du Bessin	
	<p>Identité du territoire</p> <p>129 communes sur les départements de la Manche et du Calvados</p> <p>72 252 habitants</p> <p>Enjeux écologiques forts : NATURA 2000, RAMSAR, ZICO</p> <p>De nombreux sites protégés : RNN, RNR, APB, site classé, Conservatoire du Littoral...</p> <p>1553 exploitations gèrent 66 000 ha de surface toujours en herbe (65 % de la SAU) dont 30 000 ha de marais et dont 7 300 ha en marais communaux.</p> <p>80 % des exploitations sont orientées vers la production laitière. Une AOP « beurre et crème d'Isigny »</p>
<p>Territoire rural (75 % occupé par activité agricole) dont 20 % est classé zone humide, les prairies et le marais occupent le Bas-Pays alors que les plateaux calcaires du Haut-Pays sont dévolus aux cultures. Ces espaces s'organisent autour d'un maillage bocager important et historique.</p> <p>Le marais est pour une part importante de nature tourbeuse et offre des faciès variés avec une flore très diversifiée selon la nature du sol, le temps de submersion et l'influence salée du bord de mer.</p> <p>Le nombre d'exploitations agricoles a fortement diminué (de moitié en 20 ans) et parallèlement la surface toujours en herbe est passée de 72 % à 65 %.</p> <p>65 communes et 2 syndicats intercommunaux sont gestionnaires d'environ 7300 ha de marais (1/4 du marais), propriétés indivises de leurs habitants. Ces vastes espaces (parcelles jusqu'à 160 ha d'un seul tenant) contribuent fortement à la richesse biologique des marais et présentent un intérêt culturel particulier.</p>	

<p>Le Parc naturel régional et la chambre d'agriculture portent l'objectif de renforcer la prise en compte de l'agriculture et de l'élevage sur les marais du Cotentin et du Bessin, ils envisagent dans ce but le recrutement d'un chargé de mission au sein du PNR.</p> <p>L'agence de l'eau soutient cet objectif, car le rôle des marais est essentiel pour la conservation de la qualité de la nappe phréatique sous-jacente.</p> <p>Le SAGE peine à transformer ses orientations en actions, la prise en compte de la GEMAPI par les intercommunalités et la création d'un EPTB sont à l'étude.</p> <p>Le nouveau cahier des charges de l'AOP d'Isigny vient d'être approuvé, il faut en voir les implications pour le marais.</p>	<p><u>Structure porteuse de l'expérimentation</u></p> <p>Le Parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin.</p> <p><u>Partenaires associés</u></p> <p>Chambres d'Agriculture de la Manche et du Calvados</p> <p>Conseil Régional de Normandie</p> <p>Agence de l'Eau Seine-Normandie</p>
--	---

Deux représentants de la mission ont rencontré le 29 mai 2017, au siège du Parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin, les représentants de la chambre d'agriculture et de la DDTM de la Manche, de la DRAAF et de la DREAL de Normandie, de l'Agence de l'eau Seine Normandie, du PNR, de la Communauté de communes et du SAGE. Ils ont exposé l'idée de cette expérimentation puis un débat s'est engagé sur chacun des thèmes pour en préciser les contours qu'ils pourraient prendre sur ce territoire.

Tous les participants ont accueilli favorablement le principe de cette expérimentation, ont souhaité qu'elle puisse être confirmée et ont déclaré qu'ils s'y investiraient et la soutiendraient activement. Tout en validant les trois mots clés de « territoire », de « collectif » et de « qualité », ils ont demandé que l'expérimentation ne se limite pas à des études, qu'elle soit opérationnelle et que l'exploitant agricole soit mis au cœur du projet (leur redonner espoir est indispensable en cette période de fort renouvellement des générations et de perte de confiance dans les aides financières attendues de l'État). Le rôle des élus a été souligné, ainsi que la nécessité d'un travail en commun en vue de les impliquer dans l'action, en particulier les élus des intercommunalités.

Le projet territorial peut-il être porté par le Parc naturel régional ? De nombreux textes ont déjà été rédigés avec la charte du PNR, Natura 2000 ou le SAGE ; il s'agirait de les compléter sur les points manquants et de bâtir ainsi un document unique de projet « marais ». Le portage devra être réfléchi, il pourrait être assuré par le Parc à travers une forme de gouvernance spécifique comportant une représentation renforcée des agriculteurs et en s'appuyant sur une animation par un chargé de mission positionné au sein du PNR (et dont le recrutement nécessitera un budget approprié). La plus-value de ce projet territorial est d'apporter une volonté de changement, une dynamique plus collective, une adhésion élargie d'acteurs, incluant notamment davantage les élus.

En matière d'hydraulique, le besoin d'une gouvernance forte et d'une vision globale est affirmé. Malgré dix ans de travail, le SAGE aboutit à un état des lieux et des orientations, mais n'est pas encore passé à la mise en œuvre des actions planifiées ; il faut installer la GEMAPI, peut-être mettre en place un EPTB en vue d'une gouvernance forte qui s'appuie sur les EPCI et ASA pour mettre en œuvre les projets. Mais une rénovation de la gouvernance hydraulique demande du temps et ne peut s'envisager qu'à moyen terme.

L'idée de MAEc collectives est accueillie très positivement, comme une ambition de territoire qui correspond aux objectifs économiques et écologiques. La création d'un collectif d'agriculteurs, ou de plusieurs si le territoire s'avère trop vaste, est un préalable, par exemple sous la forme du GIEE⁹⁰ qui est dorénavant formalisé par la loi. Dans la perspective de ces MAEc collectives, les « communaux » sont considérés comme des atouts qu'il faut conserver.

L'approche collective du foncier, des équipements et de l'accessibilité au marais est à réfléchir en lien entre le PNR, la Chambre et le SAGE. La création, sous la responsabilité d'un collectif de propriétaires type Association Foncière Pastorale ou autre, d'entités de pâturage d'une surface adaptée de l'ordre de la dizaine d'hectares, pourrait être un bon moyen de redresser le glissement du pâturage vers la fauche qui est en particulier le fait de propriétaires situés à distance du marais. Un tel collectif pourrait peut-être se constituer à partir d'un regroupement des ASA plus rapidement que par création d'une AFP.

Les participants s'accordent sur le fait que l'augmentation des surfaces des exploitations est synonyme de régression du pâturage : il faut lutter contre l'agrandissement et favoriser l'installation de jeunes ou de nouveaux agriculteurs. Un travail d'anticipation et une action volontariste sont à entreprendre avec la chambre, le Parc, les élus mais aussi la SAFER et le conseil régional.

Dans l'objectif de favoriser le « bon » système pâturant, la mission suggère de proposer aux éleveurs intéressés un double diagnostic technico-économique et environnemental dans le but de permettre à l'exploitant de construire un projet assis sur les capacités fourragères du marais et la complémentarité entre haut et bas pays.

De même, et sur l'affirmation que l'agriculture biologique permet de vivre bien et de créer de l'emploi, les participants accueillent l'idée de proposer, là encore à des exploitants volontaires, de les soutenir dans la conversion à l'agriculture biologique avec, d'abord, élaboration d'un projet puis accompagnement de l'exploitant s'il décide de le mettre en œuvre. Sur le constat aussi que « l'exploitant Bio s'en sort bien parce qu'il a une diversité de produits », l'orientation est retenue de travailler la diversification au niveau de l'exploitation mais aussi au niveau de l'économie générale du marais, et de l'intégrer formellement dans le projet territorial.

Dans le projet territorial devra figurer également l'offre touristique que le territoire et ses acteurs veulent porter. Cette offre doit être professionnelle et impliquer les collectivités et les offices de tourisme dans un bouquet structuré d'actions de découverte des paysages, de la nature, de l'agriculture, des monuments et traces du patrimoine, de la culture. Les idées sont nombreuses, mais il reste à en approfondir la faisabilité, l'intérêt pour les agriculteurs et pour les habitants du territoire et la cohérence. Pour les participants, il convient de retravailler l'histoire et la culture du marais, de reconquérir l'image et la fierté du marais.

Le constat partagé enfin est que rien ne sera possible sans un accord, dès le début du projet, et un engagement profond des éleveurs : l'expérimentation et, au-delà, la réussite du projet territorial de développement durable du marais appellent la motivation et l'implication des agriculteurs. « Il faut remettre la dimension humaine sur le terrain. La reconquête du territoire passe par la reconquête de l'image de soi ». Il s'agira donc de définir les formes d'actions de groupe, de coopération et d'échange, à mettre en œuvre dans ce but.

Les modalités du suivi des actions et de l'évolution du marais seront à préciser, notamment avec l'ARB qui se crée dans cette région. Un référentiel technique spécifique « zones humides » est jugé indispensable pour évaluer la qualité écologique du marais dans ses deux composantes, terre et eau.

⁹⁰ Il existe 3 GIEE dans la Manche, mais aucun sur le marais

7.2. Marais de Brouage

Site des marais de Brouage	
<p>Localisation des canaux primaires, secondaires et tertiaires du marais de Brouage</p>  <p>Légende</p> <ul style="list-style-type: none"> Canaux primaires Canaux secondaires Canaux tertiaires <p>0 1 2 km</p>	<p>Identité du territoire</p> <p>13 communes entre la Charente et la Seudre.</p> <p>26 000 habitants</p> <p>Enjeux écologiques forts : NATURA 2000 , ZICO...</p> <p>De nombreux sites protégés : RNN, APB, site classé, Conservatoire du Littoral, Grand Site...</p>
<p>Le Marais de Brouage (10 000 ha) constitue le plus vaste ensemble de prairie permanente à l'échelle des marais charentais. Le relief y est remarquable avec une alternance de bosses et de zones en eau, hérité de l'activité salicole, rendant difficile les interventions mécaniques. Il abrite 2500 ha de « prairies subhalophiles thermoatlantiques » (habitat protégé HIC 1410-3, menacé par l'artificialisation des prairies, le surpâturage ou le retournement des parcelles).</p> <p>Le réseau hydraulique y est dense et sinueux (150 m/ha), faisant office d'abreuvoirs et de clôture, avec une vitesse d'envasement importante du fait notamment des espèces exotiques.</p> <p>Les MAE ont permis d'éviter la déprise sans pour autant apporter de réelle amélioration dans la gestion pour l'environnement ni dans les pratiques extensives de l'élevage.</p>	<p>280 exploitations utilisent des parcelles sur le marais de Brouage. Elles sont dispersées sur plus de 100 communes jusqu'à 75 km du marais.</p> <p>39 % des exploitations « orientées vers le marais » (au moins 50 % de la SAU) éleveurs bovins viandes exploitent les 2/3 du marais. Chargement inférieur à 1 UGB/ha.</p> <p>8 000 ha de prairies déclarées à la PAC dont la quasi-totalité en MAE sur les 10 000 ha de marais.</p>
<p>L'objectif de l'Entente inter-communautaire est la mise en place d'une gestion concertée des marais notamment au travers du Contrat Territorial Zones Humides devant évoluer vers un « Grand Projet Marais de Brouage »</p> <ul style="list-style-type: none"> — Mise en place d'un règlement d'eau et d'une programmation quinquennale des travaux hydraulique. — Création d'une Association Foncière Pastorale (AFP) pour intervenir sur les problèmes fonciers : regroupement des parcelles, points d'abreuvement, desserte... — Réflexion sur l'évolution du tourisme et la valorisation 	<p>Structure porteuse de l'expérimentation</p> <p>L'Entente inter-communautaire entre les Communautés de communes du Bassin de Marennes et d'agglomération de Rochefort-Océan</p>

<p>du patrimoine culturel, naturel, écologique de l'arrière trait de côte.</p> <p>— Mise en place de circuits courts de commercialisation en particulier pour les cantines scolaires.</p>	<p>(Convention du 26 janvier 2016).</p> <p><u>Partenaires associés</u></p> <p>Chambre d'Agriculture de Charente-Maritime</p> <p>Ligue pour la Protection des Oiseaux</p> <p>Conservatoire du Littoral</p> <p>Agence de l'Eau Adour-Garonne</p> <p>Forum des marais</p>
---	---

L'action est déjà bien avancée pour mettre en œuvre les idées proposées dans l'étude de 2010⁹¹.

La structure de gouvernance est constituée à travers l'entente entre la communauté d'agglomération de Rochefort Océan et la communauté de communes du Bassin de Marennes. Le projet territorial de développement durable prôné par la mission est en chantier sous la forme du « Grand projet du marais de Brouage » pour lequel une chargée de mission a été recrutée et un travail commandé à un bureau d'études. Les deux présidents se félicitent de la proposition d'une expérimentation et confirment leur accord entier.

Le projet de création d'une Association foncière pastorale est lui aussi sur les rails : une première réunion d'une centaine de propriétaires s'est tenue début juin et la proposition d'une AFP a recueilli 95 % d'avis favorables ; une rencontre a également été organisée en suivant avec les usagers du marais et, là aussi, l'accueil a été très favorable. Dès la rentrée, les projets de statuts seront adressés aux services de l'État – qui ont été très associés à leur rédaction et au montage du projet- : dans un délai d'une année environ, l'affaire pourrait être finalisée avec enquête publique et assemblée générale constitutive. La création de groupements pastoraux pourrait être aussi envisagée.

Le GIEE des éleveurs du marais de Brouage ne réunit qu'une douzaine d'éleveurs, mais son président estime que, si des propositions intéressantes peuvent être présentées aux agriculteurs, notamment les MAE collectives, il se fait fort, avec l'appui de la chambre qui confirme son accord, d'en accroître le nombre et d'avancer ainsi vers la constitution d'un collectif d'agriculteurs à la dimension requise pour le projet de MAE collectives. Tous les participants confirment leur intérêt pour cette évolution des MAE vers une forme permettant une mutualisation de l'action, une adaptation des mesures aux spécificités du marais et un retour véritable au milieu ; mais dans la perspective de la PAC post 2020 de façon à ne pas désorganiser ce qui fonctionne déjà.

Un travail est engagé avec l'Agence de l'eau en vue de formaliser un partenariat, sous une forme encore à définir (feuille de route, contrat territorial... ?), et en écho au projet territorial, qui porterait une vision claire de la gestion hydraulique et aborderait l'ensemble des questions, mesures MAEc, gestion concertée des niveaux d'eau,

⁹¹ État des lieux et diagnostic des marais de Brouage et de l'estuaire de la Seudre, Gaëlle Kania et Laurent Pouzin, Services Zones humides, Communauté de Communes du Bassin de Marennes, mars 2010 (avec l'appui de la Région Poitou-Charentes et de l'agence de l'eau Adour-Garonne)

approche par casiers, animation, entretien des fossés... et mise en place du règlement d'eau, en lien avec les services de l'État.

Dans le délai de la première phase de l'expérimentation, 18 mois à deux ans, ces quatre points devraient être conclus ou avoir bien avancé permettant d'asseoir, à travers un projet de deuxième phase qui pourrait recevoir les soutiens du CASDAR, d'un nouvel appel à projet GIEE et de budgets européens notamment à travers le PEI, un ensemble d'actions au bénéfice des éleveurs et du marais.

Plusieurs principes sont affirmés dans la perspective d'être traduits dans le Grand projet du marais de Brouage et dans le programme d'actions :

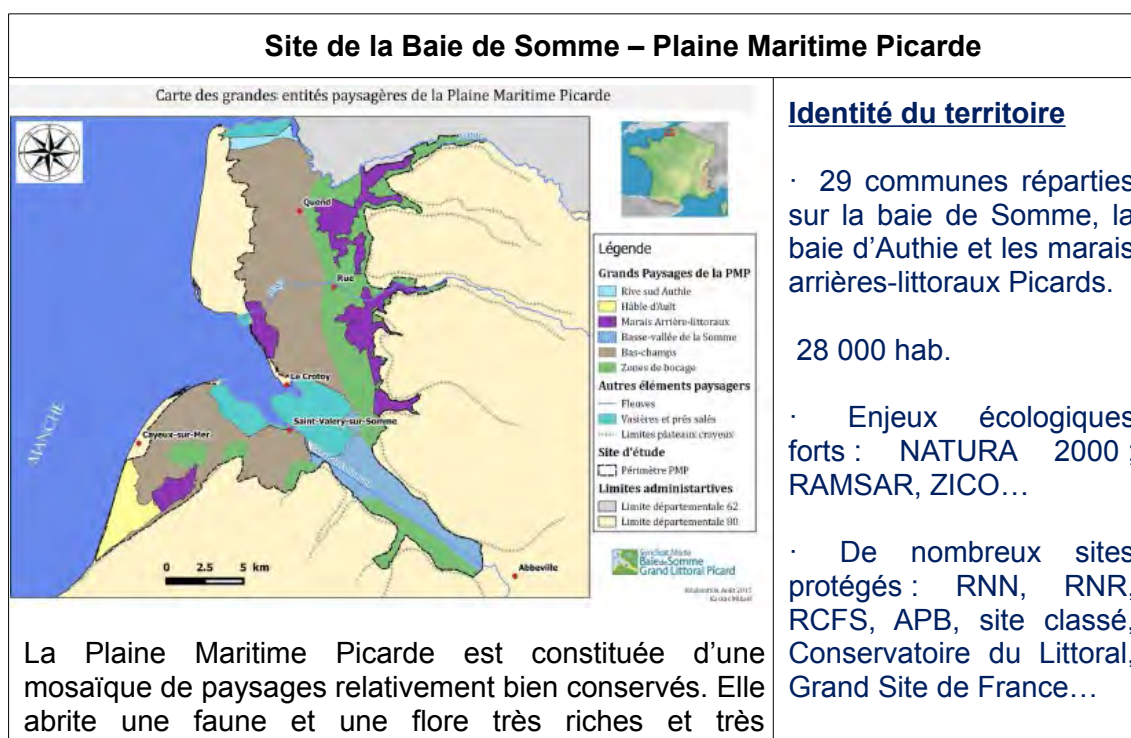
- privilégier le préventif sur le curatif,
- sécuriser les acteurs par une vision à long terme,
- aborder le devenir du marais non pas par le handicap mais par les services environnementaux.

Avec le concours de l'ensemble des organismes présents, les objectifs de travailler à :

- l'accompagnement des agriculteurs dans le changement,
- l'installation de jeunes ou de nouveaux agriculteurs pour éviter un agrandissement des exploitations qui n'est pas favorable à la pérennité du marais,
- l'amélioration des systèmes pâturants en vue de tirer le meilleur parti des qualités des prairies humides et de la complémentarité entre les hauts et le marais,
- la mise en place de circuits courts sont également retenus.

DRAAF et DDTM confirment le soutien des services de l'État à ce projet territorial et à cette expérimentation. Le président du Forum des Marais atlantiques (bientôt dénommé Forum des milieux humides) salue l'idée de la mission que le Forum joue un rôle d'animation national lui permettant ainsi de « retrouver sa vocation d'origine ». La perspective de création d'un parc naturel régional, actée déjà par le Conseil régional, est vécue comme une opportunité.

7.3. Baie de Somme



<p>diversifiées, qui trouvent ici des habitats encore préservés et souvent menacés. Le pâturage des prairies humides a façonné en partie le paysage local. Aujourd'hui, tout en luttant contre l'embroussaillage des parcelles, il permet de conserver des milieux naturels et des espèces remarquables (L'Ache rampante ou le Triton crêté par exemple).</p> <p>Le maintien de l'élevage est donc particulièrement important sur ce territoire que ce soit du point de vue paysager ou écologique. Cependant, la Plaine Maritime Picarde se situe au sein d'une zone sur laquelle on observe une diminution de l'élevage, préjudiciable au maintien des prairies.</p>	<p>260 exploitations ont leur siège dont 160 ayant un élevage bovin</p> <p>220 éleveurs bovins exploitent des prairies sur le territoire : 140 ateliers viande et 120 ateliers lait</p> <p>6 000 ha de prairies déclarées à la PAC dont 4 000 ha de prairies humides</p> <p>1 940 hectares de prairies en MAE</p>
<p>Le SMBS-GLP gère près de 5 000 ha de milieux naturels dont de nombreux sites protégés. Sur les 1 600 ha du Conservatoire du Littoral, 460 ha sont pâturés :</p> <ul style="list-style-type: none"> — 300 ha avec la collaboration de 18 éleveurs. — 160 ha en régie avec un troupeau de Highlands et de Camarguais. <p>Le SMBS-GLP souhaite aller plus loin et préserver les prairies humides autour des terrains du CdL dans le cadre d'un projet territorial et une approche intégrée où convergent économie agricole et préservation de la biodiversité.</p> <p>Programme d'actions en cours :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre et améliorer le système d'aide publique : réflexion MAE... • Gérer le foncier : Optimisation foncière du pâturage, valorisation des parcelles non agricoles • Valorisation des productions agricoles en ZH : améliorer la valeur ajoutée, concours prairies fleuries • Accompagner les éleveurs : référence de productivité des prairies, maîtrise du parasitisme, gestion par le pâturage... • Améliorer les connaissances agroécologiques : cartographie et observatoire des prairies humides 	<p><u>Structure porteuse de l'expérimentation</u></p> <p>Le Syndicat Mixte Baie de Somme Grand Littoral Picard (SMBS-GLP) est un établissement public créé en 1974 qui associe le département de la Somme et les 18 communes côtières.</p> <p><u>Partenaires associés</u></p> <p>Chambre d'Agriculture de la Somme</p> <p>Agence de l'Eau Artois-Picardie</p> <p>Conseil Départemental, Conseil Régional</p> <p>GIEE des Bas-Champs</p>

Le 7 juillet 2017, deux membres de la mission ont rencontré les acteurs de la Baie de Somme pour présenter les conclusions de la mission et proposer le territoire comme site d'expérimentation.

24 personnes étaient réunies dans les locaux de la Chambre d'agriculture à Abbeville et représentaient le Syndicat mixte Baie de Somme-Grand Littoral Picard, la Chambre d'agriculture, le GIEE Paysans Sud Baie de Somme, la Région Hauts-de-France, le Département de la Somme, l'Agence de l'eau Artois Picardie, le Syndicat mixte Baie de Somme 3 vallées, le Conservatoire du littoral, le Forum des milieux humides, la DDTM,

la DREAL. Le président de l'association Ramsar France, sénateur de la Somme, et le Sous-préfet d'Abbeville participaient également à la réunion.

En lien avec la Chambre d'agriculture et avec le soutien de l'Agence de l'eau, le Syndicat mixte Baie de Somme Grand Littoral Picard (SMBS-GLP) anime depuis 2012 le projet de maintien de l'élevage en Plaine Maritime Picarde. Une première phase, d'acquisition de connaissances et de promotion de pratiques respectueuses de l'environnement et viables économiquement, a débouché sur un programme d'actions 2015/2017.

Le Syndicat mixte veut aller plus loin, travailler plus encore sur le champ de l'agriculture, soutenir les exploitants agricoles et amplifier des actions d'intérêt écologique qui confortent le développement économique et la dynamique du territoire. Le Conseil syndical doit se prononcer sur cette orientation. Le président du SMBS-GLP ne doute pas qu'il exprimera son accord. Dans ce contexte, le Syndicat mixte se retrouve bien dans les conclusions de la mission, dans la recommandation de formaliser un projet territorial de développement local, dans le contenu de ce projet territorial tel que le présente la mission et dans l'idée d'une expérimentation. Celle-ci permettra de renforcer et de rendre plus visibles les orientations prises. Constatant que le Syndicat mixte représente, avec le Département et les 18 communes, le territoire directement concerné, son président estime que le SMBS-GLP constitue une structure à même de porter ce projet territorial et cette dynamique.

Cette position très favorable a été reprise par tous les participants qui ont confirmé, chacun selon ses moyens et avec ses outils techniques ou financiers, leur soutien à l'expérimentation et leur engagement dans l'action. « Sans agriculteurs, le paysage ne peut fonctionner », ce propos du président de la Chambre d'agriculture reçoit l'adhésion de tous. La Chambre se positionne en soutien des agriculteurs, non pas pour faire à leur place mais pour les accompagner. Même posture pour l'Agence de l'eau qui, dans la ligne de son programme actuel, veut aider financièrement l'animation pour soutenir les projets des exploitants agricoles.

Pour le président du GIEE, « ce territoire, c'est notre vie ; il doit rester ce qu'il est. Nous sommes prêts à avancer avec les uns et les autres ; le développement du tourisme est un atout dont il nous faut profiter. »

Le Département et la Région soutiennent déjà les actions menées et continueront de le faire. Un appel à projets PEI (Partenariat Européen pour l'Innovation) doit être lancé à l'automne par le Conseil régional. Cela constitue une piste intéressante pour appuyer un projet territorial d'évidence porteur d'innovation. Le président de l'association Ramsar France exprime un soutien entier aux conclusions de la mission et à la proposition d'expérimentation. Il appelle à un travail en commun dans l'intelligence et la complémentarité de toutes les parties. Le Conservatoire du littoral, propriétaire foncier important, confie en gestion ses parcelles au Syndicat mixte qui passe convention avec agriculteurs et chasseurs. Les cahiers des charges pourront évoluer en fonction des enseignements de l'expérimentation. La DDTM, à travers son bureau dédié aux politiques de développement durable, porte des dispositifs d'aide et pourra appuyer l'expérimentation par un surcroît de temps de personnel. La DREAL est déjà très impliquée au côté des acteurs des zones humides et continuera de l'être. Le Syndicat mixte Baie de Somme 3 vallées, pilote du projet de Parc naturel régional, souhaite être associé plus fortement pour renforcer le lien amont/aval.

Parmi les composantes du projet territorial, plusieurs points sont retenus comme prioritaires dans le cadre de l'expérimentation :

- la mise en place d'un portage territorial renforcé autour de l'élevage avec une gouvernance partagée, co-animée par le Syndicat mixte et la Chambre d'agriculture, un fonctionnement plus participatif et une mobilisation plus forte des élus ;
- le renforcement de l'accompagnement technico-économique des éleveurs avec un travail sur la valorisation des prairies et l'optimisation du pâturage et du système fourrager ;
- le développement des échanges avec et entre les agriculteurs, et la mise en place de groupes de dialogue ;
- la diversification et la valorisation des produits de l'agriculture du marais dans la lignée de la création de la marque « Baie de Somme Saveurs » ;
- le renforcement d'une offre touristique assise sur les richesses agricoles, écologiques, paysagères et culturelles du territoire, et économiquement performante ;
- l'affirmation du rôle et de la place des agriculteurs sur le territoire, à travers notamment la préparation en lien avec les élus d'un projet alimentaire territorial et, surtout,
- une action déterminée dans la lutte contre l'agrandissement des surfaces des exploitations et la dénaturaion des « Bas Champs » et en faveur de l'installation de jeunes agriculteurs. Ce dernier point est un enjeu premier pour le président de la Chambre d'agriculture pour qui, sans cette orientation, l'expérimentation n'aurait pas de sens.

L'idée de MAEc collectives suscite l'intérêt de la Chambre. Elle veut engager une réflexion sur le sujet dans l'objectif de faire reconnaître les spécificités locales, lever les blocages et accroître l'efficacité environnementale. Une action sera menée aussi sur le thème de l'agriculture biologique, notamment en direction des banques pour qu'elles en comprennent les enjeux et ne soient pas fermées aux projets des exploitants en conversion. En matière d'hydraulique, l'urgence est à la finalisation de la carte des cours d'eau. L'approche collective des questions foncières n'est, à ce stade, pas considérée comme un point prioritaire.

Le phasage de l'expérimentation selon les deux temps proposés par la mission est approuvé par tous.

Comme l'a exprimé le sous-préfet d'Abbeville dans son mot de conclusion, alors que le territoire aborde les deux enjeux forts de renouvellement du label « Grand site » et de création du Parc naturel régional, l'expérimentation arrive à point nommé et l'adhésion qu'elle suscite est extrêmement positive.

8. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AFB	Agence Française pour la Biodiversité
AFP	Association Foncière Pastorale
AOP	Appellation d'Origine Protégée
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
APEX	Amélioration des Performances de l'Élevage Extensif dans les marais et vallées alluviales
AS	Association Syndicale
ASA	Association Syndicale Autorisée
ASCO	Association Syndicale Constituée d'Office
ASL	Association Syndicale Libre
CASDAR	Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CGDD	Commissariat Général du Développement Durable
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CIVAM	Centre d'Initiative pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural
CLE	Commission locale de l'eau
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DCE	Directive Cadre sur l'Eau
DDT(M)	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DGER	Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation)
DGPE	Direction générale des performances économiques et environnementales
DRAAF	Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts
EPAGE	Établissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPTB	Établissement Public Territorial de Bassin
ETP	Équivalent Temps Plein
FdMH	Forum des Milieux Humides (anciennement Forum des marais atlantiques)
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FNAB	Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FREDON	Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles

Acronyme	Signification
FSE	Fonds Social Européen
GEDA	Groupe d'Étude et de Développement Agricole
GEMAPI	Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations
GIEE	Groupement d'Intérêt Économique et Environnemental
GTh	Groupe de Travail Technique
ICHN	Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel
IDELE	Institut technique de l'élevage
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
ITAB	Institut Technique de l'Agriculture Biologique
LEADER	Instrument financier du Plan de Développement Rural (« Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale »)
LIFE	L'Instrument Financier pour l'Environnement
MAAF ou MAA	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt ou Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MAEc	Mesure Agro-Environnementale et Climatique
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles
MTES	Ministère de la Transition Écologique et Solidaire
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
ONB	Observatoire National de la Biodiversité
PAC	Politique Agricole Commune
PAEc	Plan Agro-environnemental et Climatique
PAPI	Programme d'Aménagement et de Prévention des Inondations
PAT	Projet Alimentaire Territorial
PCRD	Programme Cadre pour la Recherche et le Développement
PDR(H)	Programme de Développement Rural (hexagonal)
PEI	Partenariat européen pour l'innovation
PLUi	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PNAMH	Plan National d'Action pour les Milieux Humides
PNR	Parc Naturel Régional
PPRI	Plan de Prévention du Risque d'Inondation
PRAD	Plan Régional d'Agriculture Durable
Ramsar	Convention internationale relative aux zones humides d'importance internationale (Ramsar : ville d'Iran où la convention a été ratifiée le 2 février 1971)
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAU	Surface Agricole Utile

Acronyme	Signification
SCOPELA	Société Coopérative qui traite de la conduite et de l'alimentation des troupeaux, de la conception de système d'élevage herbagers et pastoraux, et de la gestion contractuelle de la biodiversité des milieux naturels
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SIE	Système d'Information sur l'Eau
SINP	Système d'Information sur la Nature et les Paysages
SMCG	Syndicat Mixte de gestion et de protection de la Camargue Gardoise
SOeS	Service d'Observation et de Statistiques
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRCAE	Schéma Régional Climat Air Énergie
SRCE	Schéma Régional de Cohérence Écologique
TEPCV	Territoire à Énergie Positive et Croissance Verte
TFNB	Taxe Foncière sur le Non Bâti
TRAME	Tête de Réseaux pour l'Appui Méthodologique aux Entreprises
UNESCO	Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNIMA	Union des Marais de Charente-Maritime