



**Ministère de l'Ecologie, de l'Energie
du Développement Durable et de la Mer**

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

CGEDD N° 007227-01

**Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture
et de la Pêche**

**Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux**

CGAAER N° 10103

RAPPORT

Préservation des zones humides

établi par

Thierry LAVOUX,
Membre permanent du Conseil général
de l'environnement et du développement durable

Jean-Noël MENARD,
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts
au Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

Philippe FERLIN,
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts
au Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

Octobre 2010

SOMMAIRE

Page

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| RESUMÉ..... | 4 |
| INTRODUCTION..... | 6 |
| ELEMENTS DE PROBLEMATIQUE..... | 7 |
| DES MOYENS JURIDIQUES NOMBREUX EXISTENT POUR LA PROTECTION ET LA GESTION..... | 9 |
| La délimitation des zones humides..... | 9 |
| La protection réglementaire..... | 10 |
| Les protections foncières..... | 11 |
| L'acquisition par le Conservatoire du Littoral..... | 11 |
| L'intervention des agences de l'eau et des collectivités..... | 12 |
| L'intervention des SAFER..... | 12 |
| Le problème de la gestion des terres..... | 13 |
| Vers des servitudes conventionnelles à introduire dans notre droit..... | 13 |
| La législation communautaire..... | 14 |
| Des acteurs potentiels multiples..... | 16 |
| DES PRODUITS AUX SPECIFICITES MAL RECONNUES..... | 17 |
| UN DISPOSITIF D'AIDE QUI N'EST PAS SPECIFIQUE AUX ZONES HUMIDES..... | 18 |
| Les aides dont bénéficient les agriculteurs..... | 18 |
| L' ICHN | 18 |
| La prime herbagère agrienvironnementale..... | 19 |
| Les mesures agrienvironnementales territorialisées..... | 19 |
| la protection des races menacées..... | 19 |
| Les principales critiques retenues par la mission sur le dispositif existant sont les suivantes :..... | 19 |
| Les exonérations fiscales pour les zones humides..... | 20 |
| Le poids de l'agriculture dans les zones humides doit être mieux connu pour orienter les aides efficacement..... | 20 |
| LE CAS PARTICULIER DES ETANGS..... | 22 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS | 24 |
| 1. Gouvernance territoriale et animation..... | 24 |
| 2. La question des« aides aux agriculteurs »..... | 25 |
| 2.1. Un cap pour le moyen-long terme : revaloriser l'herbe. | 25 |
| 2.2 Des pistes d'évolution à plus court terme : consolider l'existant et exploiter les expériences.. | 26 |
| 2.3 Mettre en place un inventaire..... | 27 |
| 2.4 Affiner les MAET..... | 28 |
| 2.5 Utiliser la fiscalité incitative..... | 28 |
| 3. Les zones d'étang et la pisciculture..... | 30 |
| 4. Autres constats et recommandations | 31 |
| ANNEXES | 33 |
| Annexe 1 : lettre de mission..... | 34 |
| Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées..... | 36 |
| Annexe 3 : Glossaire..... | 39 |
| Annexe 4 : Intervention des Safer en faveur de l'environnement..... | 41 |
| Annexe 5 : Exemple de cahier des charges SAFER..... | 44 |

RESUMÉ

Mots clés : Plan de développement rural hexagonal (PDRH), mesures agri-environnementales (MAE), Grenelle de l'environnement, Plan national en faveur des zones humides, SDAGE, SAGE, PHAE, MAET, ONEMA

En se rendant à plusieurs reprises sur le terrain, la mission a pu constater l'engagement de nombreux agriculteurs comme gestionnaires de territoires comportant des zones humides, qu'ils font vivre parfois depuis des siècles. Interlocuteurs reconnus par d'autres porteurs d'enjeux au niveau local, ces agriculteurs, qui participent le plus souvent à une gestion équilibrée des territoires, disent parfois subir certaines prescriptions réglementaires, qui peuvent représenter des contraintes allant jusqu'à compromettre le maintien de leur activité. La mission souligne par conséquent les risques de voir certains espaces à vocation agricole privés de gestionnaires, en raison d'une lecture un peu trop restrictive de la réglementation « police de l'eau ». Elle recommande plus de dialogue et d'écoute, pour prendre en compte la complexité des territoires, dans le cadre des SAGE qui offrent un cadre pour l'exercice de la police de l'eau.

L'acquisition publique de terres agricoles de zones humides doit rester l'exception, car in fine se pose le problème de leur gestion. Une gestion privée, et un régime de police accepté et compatible avec la poursuite de l'activité agricole présentent un maximum de garantie de maintien des caractéristiques du territoire sans mobiliser des fonds publics. Les SAFER peuvent également contribuer à coût minimal, grâce à leurs prérogatives spécifiques, à un aménagement conciliant protection et valorisation de l'environnement avec l'activité agricole.

En matière de fiscalité, la mission souligne tout l'intérêt qu'il y aurait à égaliser le statut fiscal du patrimoine naturel avec celui du patrimoine culturel, mesure qui bénéficierait, entre autres, aux zones humides situées en « Natura 2000 » dont l'état de conservation reste encore souvent problématique.

Plus généralement, la mission suggère de mieux mobiliser les acteurs de territoires autour de la préservation et la gestion des zones humides, en s'appuyant en priorité sur des dispositifs de gouvernances existants (parcs régionaux, groupes d'action local...), en mobilisant quelques moyens pour financer l'animation. Une bonne structuration territoriale est aussi le plus souvent à l'origine des démarches collectives structurées qui permettent une valorisation de la typicité des produits, dont la mission a identifié plusieurs exemples.

La mission propose de recourir à un nouvel outil de gestion de projet de territoire, qui pourra être porté le cas échéant par des organismes existant pour répondre aux besoins d'articulation entre une problématique environnementale, la nécessité d'une bonne gestion et d'une animation efficace et un programme d'aides. Elle recommande également qu'une mission spécifique soit chargée de formuler des propositions pour pallier les difficultés de fonctionnement des Associations syndicales d'hydraulique agricoles.

A la demande d'acteurs locaux intéressés, il conviendrait d'engager une expérience de pilotage d'au moins une opération agrienvironnementale fondée sur des objectifs de résultats, mesurables par des indicateurs, et une simplification des contrôles effectués sur les moyens comme c'est le cas aujourd'hui.

La mission recommande pour le moyen long terme, la poursuite du rééquilibrage des aides PAC en faveur des systèmes herbagers, les zones humides n'étant généralement que des cas particuliers parmi les territoires à vocation herbagère où les services rendus par l'agriculture à leur gestion sont insuffisamment rémunérés.

A plus court terme, il pourrait être créé une mesure nationale « système » en faveur de l'élevage en zone humide fondée sur la PHAE et ses majorations spécifiques relevant actuellement des MAET.

Cette création rendrait beaucoup plus lisible cet appui à des systèmes d'élevages indispensables à la gestion de ces zones, et conforterait la garantie de pérennité de son financement.

Les difficultés manifestes à fonder une évaluation des besoins sur des données fiables et accessibles conduisent la mission à recommander la mise en chantier d'un inventaire national des zones humides à vocation agricole grâce aux données abondantes mais hétérogènes disponibles aux niveaux des agences de l'eau, des services régionaux ou au niveau local. Le rôle de l'ONEMA comme référent technique sur les zones humides devrait être conforté. S'agissant des acquisitions foncières, la coopération entre les agences de l'eau et le Conservatoire du littoral devrait être renforcée, et les critères d'acquisition mieux harmonisés.

La mission formule des recommandations spécifiques pour la pisciculture, qui fait partie de l'identité de zones humides emblématiques. Cette activité est très fragilisée par les pertes économiques imputables aux espèces prédatrices, dont le grand cormoran, qui menacent aussi la biodiversité dans les zones concernées.

INTRODUCTION

Par lettre datée du 11 Mars, Monsieur le Ministre de l'Alimentation de l'agriculture et de la Pêche et Madame la Secrétaire d'Etat chargée de l'écologie ont chargé conjointement le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable et le Conseil général de l'Alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux d'une mission portant sur l'adéquation entre la préservation des zones humides et les outils disponibles du Plan de développement rural hexagonal (PDRH), notamment les mesures agri-environnementales (MAE). Cette commande s'inscrit dans le cadre plus large des suites données par le gouvernement au Grenelle de l'environnement, particulièrement le Plan national d'action en faveur des zones humides présenté le 1^o Février 2010 par Madame la secrétaire d'État chargée de l'environnement.

Les deux conseils généraux sont par ailleurs déjà impliqués depuis le Grenelle, à la demande des directions concernées du MEEDDM et du MAAP, dans une réflexion sur les actions visant à préserver les zones humides et donc, en particulier, à faciliter la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental.

La mission s'est rendue dans plusieurs départements comportant des zones humides aux caractéristiques géographiques, climatiques et culturelles très différentes: la Loire-Atlantique avec le lac de Grandlieu et des marais sur la rive droite de l'estuaire de la Loire, l'Ain avec la région de la Dombes et enfin les Bouches-du-Rhône avec la Camargue.

Même si le champ de l'étude, en particulier économique n'a pu être couvert en totalité, le présent rapport propose sous une forme synthétique des éléments de réponse d'ores et déjà disponibles. Il transcrit les réflexions de la mission sur quelques points clés pour la réussite du Plan national, avec une partie focalisée sur la question des dispositifs d'aide aux agriculteurs, notamment les MAE. Ce rapport identifie également des pistes, qu'il faudra approfondir, en ce qui concerne la question importante des acquisitions foncières de zones humides et de leur gestion.

Enfin, il n'a pas été encore possible d'aborder avec précision le chiffrage des moyens budgétaires à consacrer aux aides aux agriculteurs. Le principal obstacle à cet exercice tient à la fois à l'absence d'inventaire des zones humides présentant un intérêt environnemental particulier, et à l'état d'avancement des SDAGE et des SAGE qui sont les instruments à partir desquels des estimations budgétaires pourront être formulées.

ELEMENTS DE PROBLEMATIQUE

Longtemps évitées, considérées comme inhospitalières, voire hostiles, et inspirant méfiance ou crainte, les zones humides¹ sont aujourd'hui reconnues par la société comme indispensables aux équilibres naturels et territoriaux en raison des aménités qu'elles fournissent : paysages ouverts généralement de grande qualité, biotopes spécifiques, réservoirs de biodiversité ordinaire et remarquable, contributions à la gestion de la ressource en eau en qualité par leur fonctions épuratrices (piège à polluants) comme en quantité par leur fonction de régulation des flux (zones tampons).

Or, les caractéristiques des zones humides telles que les perçoit la société sont dues très souvent à l'action de l'homme, à des aménagements anciens souvent très ambitieux et à une gestion de l'eau qui repose sur des traditions séculaires. Les zones humides les plus emblématiques du territoire métropolitain couvrent des périmètres relativement stables, et elles doivent généralement leur pérennité au fonctionnement d'un dispositif hydraulique créé et géré par l'homme². A contrario, les changements d'affectation du sol, certains aménagements et surtout l'artificialisation des territoires sont à l'origine de la disparition de nombreuses zones humides.

Les mangroves présentes dans les départements et collectivités d'outre-mer sont une exception importante : elles ont les caractéristiques de véritables zones humides littorales *naturelles*. Cependant, l'observation montre qu'elles peuvent disparaître et réapparaître au gré « des caprices de la nature », et que leurs limites sont en perpétuelle évolution.

Dans les territoires humides de la métropole, auxquels la mission s'est principalement consacrée, l'activité agricole est un élément clé de leur gestion durable. La société demande le maintien des équilibres fabriqués empiriquement par l'homme qui sont intimement liés aux interactions entre gestion de l'eau, mise en valeur agricole et piscicole et prélèvement sur le milieu (chasse et pêche, cueillette). La biodiversité ordinaire et remarquable et les paysages de qualité sont des produits de la gestion du territoire, comme les productions, agricoles ou autres, valorisées par les circuits économiques.

Comme sur d'autres territoires concernés par la déprise, le recul de l'agriculture menace les équilibres. Sa disparition poserait, entre autres, le problème de l'entretien et de la gestion des réseaux hydrauliques, dont les coûts sont généralement couverts grâce aux activités économiques, notamment agricoles et piscicoles. Elle entraînerait en général une modification du milieu pouvant se traduire par assèchement naturel, enrichissement et fermeture des paysages, et apparition de nouveaux faciès hydro-pédo-morphologiques, avec de probables dégradations de la qualité des biotopes.

Le maintien d'une gestion territoriale durable fondée sur des activités économiques doit donc rester une priorité, l'abandon avec retour à l'état « naturel » n'étant pas, sauf exception, souhaité, et le remblai ou l'assèchement aux fins d'urbanisation, cause d'un grand nombre de disparitions irréversibles de petites zones humides localisées, pouvant faire figure de scénario du pire. Pourtant, la crainte la plus couramment exprimée est celle d'une évolution des systèmes de production

¹ La question essentielle des définitions, de la typologie et de la délimitation sera traitée dans une partie spécifique du rapport, sous l'angle opérationnel des problèmes de gestion sous-jacents.

² Pour illustrer ce caractère anthropique de telles zones humides, l'exemple de la Baie du Mont Saint Michel, en voie de comblement naturel, nous montre qu'une intervention très lourde de l'homme est indispensable pour maintenir le caractère insulaire de la célèbre petite commune du département de la Manche. De nombreux exemples viennent montrer que l'absence d'interventions de l'homme aboutit souvent à un assèchement naturel.

élevage de type herbager vers la mise en place de cultures, avec assèchement ou réduction importante du réseau de canaux, avec éventuellement mise en place de système de drainage enterré.

Des transformations dans une partie du marais Poitevin, où les cultures, au fil du temps, ont remplacé l'élevage et les prairies, démontrent l'opérabilité de ce scénario représentatif des craintes des défenseurs des zones humides. Il ne s'agit pas pour autant d'un assèchement forcément définitif et irréversible, mais d'une occupation de l'espace agricole par des cultures, moins favorables à la biodiversité que les prairies.

Le problème formulé comme celui du *maintien des zones humides* est en réalité le plus souvent celui du *maintien des prairies et de systèmes d'élevage à l'herbe*³. La première menace qui pèse sur ces systèmes, dans les zones humides comme ailleurs, est l'abandon de l'élevage d'herbivores (équidés et ruminants pour la production de lait, de viande ou en système mixte), soit par l'abandon pur et simple de l'activité agricole, soit par une reconversion en production végétales, soit par un déplacement des élevages vers des zones propices à des systèmes d'alimentation plus intensifs, par exemple à base de maïs. Les zones humides sont à cet égard un cas particulier du problème plus vaste du maintien sur certains territoires de notre pays d'un élevage herbager.

Les zones humides agricoles souffrent de handicaps naturels relatifs à l'exploitation des prairies permanentes de marais dont la réalité n'est pas contestable. Il s'agit le plus souvent :

- des excès d'eau hivernaux et printaniers qui interviennent sur la portance du sol et la production fourragère, et limitent notamment la durée du pâturage
- d'une sécheresse en été qui entraîne une production limitée et saisonnière
- d'une topographie en creux et en bosses (notamment pour les anciens marais salants) qui rend difficile la réalisation de travaux mécaniques tels que la fauche
- d'un parcellaire dont l'accès est souvent difficile.

A ces handicaps naturels s'ajoute la faiblesse des marges économiques issues de l'activité d'élevage.

Tous les marais ne présentent pas les mêmes handicaps naturels (relief, production, caractère inondable...etc), et une approche locale permettrait de les différencier.

Il faut souligner que les activités agricoles ou assimilées les plus favorables à la biodiversité comme l'élevage herbager et la pisciculture nécessitent à la fois présence sur place de l'exploitant et proximité du siège de l'exploitation, dont la conversion aux cultures s'affranchirait plus aisément. Or, le maintien de la présence humaine dans ou à proximité immédiate de zones d'exploitation difficile comme par exemple des marais n'est pas chose facile. En effet, aux handicaps naturels qui découragent l'installation en système d'élevage adapté aux zones humides, s'ajoutent parfois des contraintes d'ordre public de toutes sortes. Il en va ainsi :

- des difficultés à entretenir la voirie d'exploitation, l'apport de matériaux de remblai extérieur à la zone étant parfois proscrit par la police de l'environnement;
- des obligations découlant de la réglementation et de son application par la police de l'eau jugées trop strictes par certains exploitants interdisant l'entretien des ouvrages hydrauliques
- des difficultés à obtenir les autorisations administratives préalables aux constructions, pour le gros entretien, la modernisation ou l'extension de bâtiments d'élevages, difficulté particulièrement lourde à proximité du littoral, y compris les rivages lacustres.

³ Dans le cas du delta du Rhône, première zone humide française par sa taille, il faut ajouter à cette problématique celle bien spécifique de la riziculture, indispensable pour la gestion de la salinité des sols de la Camargue.

Enfin, le terme de zone humide recouvre des ensembles complexes et hétérogènes, dont une partie seulement a fait l'objet d'une définition juridique utilisable à des fins opérationnelles. Un territoire de zone ainsi qualifiée d'humide juxtapose des éléments complémentaires, et doit ses caractéristiques à la circulation de l'eau qui peut être plus ou moins aléatoire. Les parcelles agricoles sont difficilement séparables des cours d'eau, étangs, lacs, canaux, qui occupent aussi de l'espace. Une même parcelle peut être tantôt parcelle agricole, tantôt étang (la Dombes). Une prairie peut rester inondée de manière prolongée (lac de Grand Lieu). S'il existe depuis octobre 2009 une définition précise des sols qui peuvent être inclus dans des zones humides faisant l'objet de protections particulières, il ne paraît pas possible de restreindre la problématique à la seule carte des sols considérés. Or il n'a pas été possible à ce jour de dresser un véritable inventaire des territoires dont l'intérêt patrimonial est directement lié à leur caractère de zones humides.

DES MOYENS JURIDIQUES NOMBREUX EXISTENT POUR LA PROTECTION ET LA GESTION

La mission a constaté qu'il existait un grand nombre d'outils juridiques pour identifier, protéger et gérer les zones humides. Ces outils relèvent de plusieurs compartiments de notre droit national ainsi que de la législation communautaire. Par ailleurs, d'autres outils de protection existent qui s'appuient sur la maîtrise foncière et sur la contractualisation, la fiscalité incitative et le financement des activités d'entretien et de restauration des zones humides.

La délimitation des zones humides

La loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) du 23 février 2005 introduit trois types de délimitations de zones humides. A chaque zone humides délimitée correspond un dispositif juridique plus ou moins contraignant. Trois catégories de délimitations peuvent ainsi être effectuées:

- Zones humides pour l'application de la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature sur l'eau

Cette délimitation provient de l'arrêté du 1^{er} octobre 2009 modifiant l'arrêté du 24 juin 2008. Cette réglementation vise à déterminer si un terrain se situe ou non en zone humide au titre de la mise en œuvre de la rubrique 3.3.1.0 de l'article R.214-1 du code de l'environnement qui est relative à l'assèchement, au remblaiement, et à la submersion de zones humides. L'article L211-1 du même code définit les principes d'une gestion équilibrée des zones humides⁴

- Zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP)

Les zones humides d'intérêt environnemental particulier sont définies comme celles dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique écologique, paysagère ou cynégétique particulière (CE L.211-3-II). Ces zones requièrent des actions de gestion, de restauration et d'aménagement spécifiques qui sont mises en lumière dans la circulaire du 30 mai 2008. Cette délimitation peut être utilisée en priorité pour les zones humides qui contribuent à l'atteinte des objectifs de bon état écologique fixés par la directive-cadre sur l'eau et décliné par le SDAGE ainsi qu'à la limitation des risques d'inondation et à la

⁴La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ;2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées.

constitution de corridors écologiques. Dans chaque ZHIEP, il revient au préfet d'approuver un programme d'action qui précise les mesures à prendre pour les propriétaires, les aides publiques potentielles et les effets attendus sur le milieu et les indicateurs permettant de les évaluer. Le programme doit être conforme avec le règlement du SAGE et compatible avec le SDAGE.

- Zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE)
Ces zones stratégiques correspondent à des zones humides qui réalisent des objectifs de qualité et de quantité déclinés par les SDAGE : bon état ou bon potentiel écologique et chimique des eaux douces de surface, exigences issues des directives Oiseaux et Habitats et sur lesquelles, pour limiter les risques de non-respect des objectifs qualitatifs ou quantitatifs il est indispensable d'instaurer des servitudes d'utilité publique et des modes d'utilisation spécifique des sols (CE article L.212-5-1).
La délimitation d'une ZSGE doit impérativement se situer :
 - 1) sur un territoire couvert par un SAGE
 - 2) et à l'intérieur d'une ZHIEPDes servitudes d'utilité publique visant à interdire aux propriétaires et exploitants de drainer, remblayer ou de retourner des prairies peuvent être établies par arrêté préfectoral.
- Il est important de souligner qu'un arrêté préfectoral de délimitation des zones humides ne constitue pas un préalable nécessaire à l'application de la police de l'eau (celle-ci continuera de s'exercer sur tout le territoire) , qu'il n'a pas vocation à être réalisé sur l'ensemble du territoire et qu'il ne remet pas en cause les activités ou aménagements existants au moment de la délimitation.

Enfin, il convient de rappeler que selon plusieurs jurisprudences récentes⁵, le SDAGE et même le SAGE constituent plus que jamais, pour le juge, l'axe central par rapport auquel il oriente ses décisions en imposant le respect strict de la réglementation quant à la présentation obligatoire dans le document d'incidences du rapport de compatibilité entre l'opération et le SDAGE (ou le SAGE) et en confrontant les opérations projetées aux dispositions fondamentales du SDAGE, en particulier en matière de préservation des zones humides.

Par ailleurs, la mission entend souligner qu'il n'y a pas de véritable inventaire national des zones humides. Il y a en revanche *des* inventaires, ou des éléments pouvant être constitutifs d'inventaires, établis suivant des logiques diverses par les agences de l'eau, le Conservatoire du littoral, et certaines collectivités territoriales. **La mise en place d'un inventaire complet liée à une définition faisant autorité au près des scientifiques est un préalable à la mise en œuvre de toute politique publique.** L'absence d'un organisme national de référence disposant des compétences techniques nécessaires sur les zones humides, soulignée dans le passé, est partiellement comblée par la mission donnée à l'ONEMA de gérer le portail internet zones humides. La mission estime que le rôle de référent technique de l'ONEMA auprès des administrations doit être renforcé notamment pour faciliter la constitution d'un inventaire national sur des bases communes avec les éléments disponibles. Par ailleurs, le partage social de cet inventaire facilitera son appropriation par les porteurs d'enjeux, notamment par les gestionnaires de l'espace que sont les agriculteurs. A cet égard, il semble important de maintenir une méthode d'élaboration des SAGE fondée sur le dialogue, que la proximité de l'échéance de 2015 fait parfois oublier.

La protection réglementaire

Les zones humides peuvent être protégées par des outils de protection réglementaires, approuvés généralement par décret (moins souvent, par arrêté) qui restreignent les activités humaines compte-tenu des impacts qu'elles peuvent occasionner dans les milieux naturels. L'examen de l'échantillon constitué par les zones humides d'importance majeure, montre qu'en 2008 les protections les plus fortes, de nature réglementaire ou foncière s'élèvent respectivement à 3,7 % et 1,3 % de leur

⁵CAA Marseille 19 mars 2010, M. LO GAGLIO ; TA Toulon 2 avril 2010, M. LO GAGLIO, M. LALOU, TA Limoges 1er avril 2010, M. PITANCE

superficie, sachant que le taux de maîtrise foncière serait un peu plus élevé si l'on incluait les données des conservatoires d'espaces naturels et des départements (espaces naturels sensibles) (voir Tableau ci-dessous)⁶ Toutefois, la mise en œuvre de la gestion contractuelle sur les sites Natura 2000 avec l'application des documents d'objectifs et l'instauration des contrats Natura 2000 sont fondamentales, puisqu'elle concerne 60 % de la superficie de ces zones humides .

Si l'on prend en compte toutes les catégories d'instruments (réglementaires, fonciers, contractuels), près de 70 % de la superficie des zones humides d'importance majeure sont concernés par au moins une mesure de protection ou de gestion.

Tableau: Les mesures de protection dans les zones humides d'importance majeure⁷

| Type de zone humide | Protections de niveau national | | | | Protections de niveau européen ou international | | | | | |
|-------------------------------------------------|--------------------------------|-----|-----------------------|------|-------------------------------------------------|------|---------------------------|------|--------------------------------|------|
| | Protections réglementaires (1) | | Maîtrise foncière (2) | | Gestion contractuelle (3) | | Engagements européens (4) | | Engagements internationaux (5) | |
| | ha | % | ha | % | ha | % | ha | % | ha | % |
| Littoral atlantique, Manche et mer du Nord | 33 480 | 5.2 | 10 684 | 1.7 | 81 551 | 12.7 | 497 243 | 77.6 | 130 231 | 20 |
| Littoral méditerranéen | 16 987 | 8,9 | 18 753 | 9.9 | 93 065 | 49 | 161 326 | 84.9 | 132 152 | 69.6 |
| Vallées alluviales | 24 961 | 3 | 93.9 | 0.01 | 52 773 | 6.7 | 336 149 | 42.9 | 32 005 | 4.09 |
| Plaines intérieures | 12 804 | 2 | 1 434 | 0.18 | 173 561 | 21.8 | 434 928 | 54.5 | 225 824 | 28.3 |
| Ensemble des zones humides d'importance majeure | 88 232 | 3.7 | 30 964 | 1.3 | 400 950 | 16.6 | 1 429 650 | 59.3 | 520 211 | 21.6 |

Sources : ONZH, Les milieux naturels protégés dans les zones humides d'importance majeure, IFEN, oct. 2008. Données 10-2004 (ONZH) et 2008 (MNHN, base des espaces protégés). (1) : RNN ou RNV ou APPB ou PN ou RB ou RNCFS ou PN (cœur). (2) : terrains du CELRL. (3) : PNR ou PN (aire d'adhésion). (4) : PSIC, SIC ou ZPS (réseau Natura 2000). (5) : Sites Ramsar ou réserves de Biosphère. ha = surface de zones humides d'importance majeure couverte par les mesures. % = pourcentage de surface de zones humides d'importance majeure couverte par les mesures. Résultats sans double compte pour les catégories 1, 3, 4 et 5.

Les protections foncières

L'acquisition par le Conservatoire du Littoral

La maîtrise foncière ou la maîtrise d'usage (conventions ou baux passés avec les propriétaires) permet de protéger durablement les zones humides. L'opérateur principal est le **Conservatoire du Littoral** qui peut intervenir dans les cantons côtiers, les communes riveraines des mers, des océans, des lagunes ou des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1000 ha et les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux. En 2009, le bilan des acquisitions du Conservatoire du littoral fait état de 98 737 ha acquis pour 232 272 autorisés⁸.

⁶« Protection et gestion des espaces humides et aquatiques, guide juridique », Pôle-relais lagunes, Agence RMC, 2010

⁷152 zones couvrant 2,4 millions d'ha selon l'Observatoire national des zones humides (ONZH-IFEN) 2006.

⁸Ce périmètre englobe les surfaces sur lesquelles le Conseil administration a validé une intervention du Conservatoire. Il comprend les surfaces acquises et non encore acquises.

L'intervention des agences de l'eau et des collectivités

Dans le cadre de la loi dite « Grenelle 2 », les agences de l'eau sont habilitées à mener une politique active d'acquisition dans les zones humides non couvertes par la compétence du Conservatoire. La gestion de ces terres sera effectuée dans le cadre des baux ruraux (articles L.411-27, L.411-31-1 du code rural): les agences pourront ainsi s'opposer au retournement des prairies et au drainage.

D'autres organisations interviennent dans la maîtrise foncière comme les conservatoires régionaux des espaces naturels (**CREN**) au nombre de 30 actuellement et fédérés sous l'égide d'« espaces naturels de France ». En superficie, les zones humides et milieux aquatiques des sites acquis représentent 11 547 ha.

Les **départements** peuvent également mettre en place une politique de protection des « espaces naturels sensibles » qui vise également les zones humides d'autant que la loi sur les risques naturels a étendu cette politique à la protection des champs naturels d'expansion des crues. Selon des estimations, la superficie des zones humides concernées atteindrait 7 500 ha environ (sur plus de 28 000 ha d'espaces naturels sensibles).

D'autres possibilités à caractère foncier existent qui permettraient de préserver les zones humides, notamment lorsqu'elles ont délaissées et donc menacées par l'urbanisation ou par l'assèchement. Certaines sont d'ores et déjà engagées comme les acquisitions de 20000 ha par les agences de l'eau prévues dans le Grenelle à l'horizon 2015, mais outre que ce n'est pas véritablement le métier de ces établissements publics que de devenir propriétaire foncier, le problème de la gestion de ces terres reste entier.

S'agissant des acquisitions « Grenelle », la mission ne peut que souligner la multiplicité des stratégies des différents opérateurs, notamment celles des Agences de l'eau et du Conservatoire du littoral qui ont pourtant en commun d'être placés sous la tutelle du Ministère chargé de l'environnement Ecologie. Des synergies pourraient résulter d'une collaboration plus étroite entre eux, en raison notamment des compétences foncières du Conservatoire du littoral. La mission recommande instamment la relance du groupe de travail qui avait été constitué, auquel l'ONEMA doit être associé en qualité de référent technique national sur les zones humides. Le groupe devrait en priorité élaborer un tronc commun de stratégie d'acquisition.

L'intervention des SAFER

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (**SAFER**) peuvent acquérir et rétrocéder des biens ruraux qui concourent à la protection de l'environnement.

A cet égard, le statut privé des SAFER permet de créer, lors des reventes, des obligations relevant du code civil dont la sanction en cas de non respect est purement et simplement la nullité de l'acquisition. Plusieurs contentieux en cours à l'initiative des SAFER concernent des non respect de cahier des charges. La SAFER dispose ainsi d'un levier puissant pour créer des servitudes environnementales pour des propriétaires, alors que dans le cas cas d'une mise en location par une personne privée ou publique, l'introduction de telles servitudes dans un bail rural est fortement encadré par le statut du fermage. **La mission souligne tout l'intérêt qu'il peut y avoir à charger les SAFER d'opérations d'acquisition-revente de terres agricoles de zones humides.** La valeur ajoutée d'aménageur des SAFER peut se limiter à l'introduction d'un tel cahier des charges, qui, toutefois, peut être la cause d'une « moins-value » pour la SAFER sur la valeur du terrain. Il faudrait pouvoir compenser la perte comptable de l'opérateur par des fonds publics, mais cette compensation aura pour le donneur d'ordre public un coût très inférieur à celui d'une acquisition⁹.

⁹ Les mesures imposées dans les cahiers des charges environnementaux peuvent être dépendantes des règles inhérentes au classement de la zone, peuvent être conformes au cahier des charges d'un organisme extérieur, peuvent imposer le maintien de la destination naturelle des biens, doivent être conformes au motif de la préemption, dans le cas d'un bien

Les prescriptions du cahier des charges de la SAFER s'inscrivent dans la durée, puisque leur effet juridique peut théoriquement aller jusqu'à 30 ans.

Les prérogatives de la SAFER permettent aussi, dans le cadre des conventions de mise à disposition (CMD), de déroger pour une durée limitée, pouvant aller normalement jusqu'à 10 ans, aux contraintes du statut du fermage. La convention consentie par le propriétaire charge alors la SAFER de louer ses terres à un ou des agriculteurs. La SAFER a de larges possibilités pour assujettir la location à un cahier des charges. Le code rural prévoit des circonstances où la durée des CMD peut être prolongé, dans le cas des périmètres d'aménagement foncier notamment.

La mission estime que la rédaction des cahiers des charges pourrait utilement être discutée au plan local avec le concours des représentants des services des ministères de l'écologie et de l'agriculture. Elle souligne la simplicité et le faible coût de la procédure, beaucoup plus économique que l'acquisition et à coût de gestion infime. D'autre part, les conditions d'une extension à des périmètres sensibles sur le plan environnemental des possibilités d'allongement dans le temps des interventions des SAFER, déjà prévues par le code rural dans le cas des périmètres d'aménagement foncier, mériteraient d'être étudiées.

L'annexe 4 présente plus en détail les possibilités d'intervention des SAFER en faveur de l'environnement, et l'annexe 5 donne un exemple de cahier des charges, utilisé dans le cas d'espèce pour le maintien en prairies d'une exploitation.

Le problème de la gestion des terres

Les possibilités qui s'offrent aux maîtres d'ouvrage publics pour assurer cette gestion sont multiples, en dehors de la gestion directe. La mission rappelle pour mémoire l'intégration des terres au domaine du Conservatoire du littoral, qui leur confère un caractère public, et permet au propriétaire d'imposer des règles de gestion relevant du droit public. Dans ce cas, l'exploitation de la terre agricole est octroyée moyennant des règles de droit public, mais dont les agriculteurs ne s'accommodent pas toujours. Une agence de l'eau utilise, par exemple, l'Office national des forêts comme gestionnaire d'espaces à vocation non agricole. La passation d'une CMD avec une SAFER est une possibilité, bien adaptée au cas où s'il s'agit de terres agricoles (cf ci-dessus). Une autre piste suppose pour le maître d'ouvrage de n'acquiescer in fine que la nue propriété en laissant l'usufruit (par exemple au moyen d'un bail emphytéotique) à un gestionnaire. Ce dispositif semble bien adapté au cas où le gestionnaire est une association de protection de la nature, en offrant un bon « filet de sécurité » au droit de propriété, qui reviendrait automatiquement dans son intégralité au nu propriétaire en cas de disparition de l'association. Il pourrait alors rechercher un nouveau gestionnaire, alors que la réaffectation des biens constitutifs du patrimoine d'une association en sommeil ou en liquidation est au mieux problématique.

Vers des servitudes conventionnelles à introduire dans notre droit

Quelle que soit la nature des acquéreurs (agences de l'eau ou certaines collectivités, mais aussi le Conservatoire du littoral) on peut imaginer que ces opérateurs n'auraient pas nécessairement vocation à conserver la propriété des biens acquis qui, sans gestionnaire agricole qualifié retourneraient à la friche. Ils procéderaient à leur cession aux agriculteurs, accompagnée d'un mécanisme de servitude limitant l'usage du bien à la seule pratique agricole, voire l'y obligeant en instituant un **cahier des charges environnemental** propre à maintenir ou créer de bonnes pratiques écologiques. Il s'agit en l'occurrence d'une servitude de droit privé et non publique.

issu d'une préemption. Elles peuvent interdire de morceler le bien mais aussi d'aliéner, de lotir ou d'échanger le bien ainsi que de l'apporter en société. Dans le cas de baux ou de Convention de mise à disposition, des clauses environnementales sont intégrées, l'exploitant étant désigné/agréé par la Safer. Les mesures sont très variables : conduite raisonnée, absence d'apport d'engrais, herbicides ou pesticides, non retournement de prairies, maintien de points d'eau ou de zones humides, maintien de haie, de couvert végétal, non retournement de prairie, etc.

Ce mécanisme de servitude pourrait résulter de la seule cession de l'usufruit du bien, mais qui nécessiterait en l'occurrence un aménagement juridique pour en supprimer en particulier le caractère viager. Ce pourrait être plus simplement une servitude conventionnelle non aedificandi d'usage limité au bénéfice de la collectivité ou d'un établissement public (sans existence de fonds dominant, ce qui constitue une novation dans notre droit) ou encore à d'autres formes de démembrement de la propriété (servitude non modificandi appropriée pour les zones humides, droit de superficie¹⁰ et divisions en volume...), voire l'introduction du droit fiduciaire¹¹ (article 2011 et suivants du code civil). Une expertise juridique approfondie permettrait d'arbitrer entre ces options et de préciser les modalités du choix opéré.

La servitude exposée précédemment est une servitude destinée à pérenniser l'usage agricole des sols. Elle suppose que les normes environnementales s'appliquent dans le contexte général de la réglementation. Elle n'est pour autant pas exclusive dans des situations particulières (zones humides, trames verte et bleue, intervention du CELRL,...) d'obligations environnementales renforcées.

Celles-ci pourraient prendre la forme de servitudes de droit privé complémentaires affectant la cession des biens. Naturellement, le coût de rétrocession en serait directement affecté, constituant de fait une indemnisation de la servitude. Ce principe d'indemnisation pourrait être étendu au seul achat de la servitude à un propriétaire. Ce type d'instrument existe aux États-Unis ou bien encore en Grande-Bretagne, où 15 % des espaces du National Trust sont maîtrisés ainsi. La mise en œuvre de ces servitudes a déjà fait l'objet d'analyses juridiques sur les conditions de leur introduction dans notre droit¹², notamment dans le cas des COMOP du Grenelle, et trouvé leur application en cohérence avec les mécanismes proposés précédemment.

La législation communautaire

La directive cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (2000/60) dite « DCE » exige de veiller à la non dégradation de la qualité des eaux et d'atteindre d'ici 2015 un bon état écologique des eaux superficielles et souterraines. En première analyse, la DCE semble accorder une place limitée aux zones humides, à l'exception des « zones protégées pour la protection des habitats et des espèces » car elle ne les identifie pas comme des « masses d'eau » à part entière. Cependant, les zones humides sont citées de façon claire dans différents articles notamment dans l'article premier qui précise que l'objectif d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines, qui « prévienne toute dégradation supplémentaire, préserve et améliore l'état des écosystèmes aquatiques ainsi qu'en ce qui concerne leurs besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des **zones humides** qui en dépendent directement(...)».

L'article 6 de la DCE demandait d'établir avant fin 2004 dans chaque district hydrographique (bassin) un ou plusieurs registres de toutes les zones ayant été désignées comme nécessitant une protection spéciales dans le cadre d'une législation communautaire concernant la protection des eaux ou la conservation des espèces **dépendant directement de l'eau**¹³. L'article 8 mentionne par ailleurs l'importance de la mise en place de programme de surveillance

¹⁰ Le droit de superficie est un droit détaché qui permet au propriétaire du sol de donner ou vendre à une personne un droit réel sur tout ou partie de ce qui s'élève au dessus ou se trouve en dessous du sol.

¹¹ La fiducie désigne un transfert de propriété soumis à des conditions d'usage et de durée.

¹² "Pour l'introduction en droit français d'une servitude contractuelle et d'une obligation propter rem de protection de l'environnement" – Gilles J. Martin, in "Revue juridique de l'environnement" p123 et suivantes.

¹³ Codifié dans l'article L.211-3-II, 4° avec la création de « zones humides d'intérêt environnemental particulier » (ZHIEP) qui englobent les « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » (ZSGE) (L.212-5-1)

Par conséquent, de par leurs fonctions, les zones humides contribuent à l'atteinte du bon état des masses d'eau exigé par la directive « DCE » ce qui nécessite une politique singulière consacrée à leur protection et leur restauration.

Deux autres directives européennes plus anciennes, la directive « Oiseaux » (79/409) du 2 avril 1979 et la directive « Habitats » (92/43) du 21 mai 1992 prescrivent indirectement la protection de zones humides par la désignation des ZICO (Zones importantes pour la conservation des oiseaux) qui couvrent environ 40% des zones humides en France.

Le Grenelle de l'environnement et la mise en place de la « trame verte et bleue » (TVB)

Les partenaires du Grenelle de l'Environnement ont compris tout l'intérêt de la mise en place d'un réseau écologique en France et se sont accordés sur la création d'une **trame verte et bleue** à l'échelle nationale, dans l'optique de créer une continuité territoriale. Il s'agit ainsi d'assurer et de rétablir les flux d'espèces de faune et de flore sauvages entre les zones de haute valeur écologique, et maintenir ainsi la capacité des écosystèmes à fournir les services écologiques dont nous dépendons.

La loi dite « Grenelle 2 » introduit dans son article 45 la trame verte et la trame bleue ainsi: « (elles) ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural.

La trame bleue comprend :

« 1° Les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application de l'article L. 214-17 ;

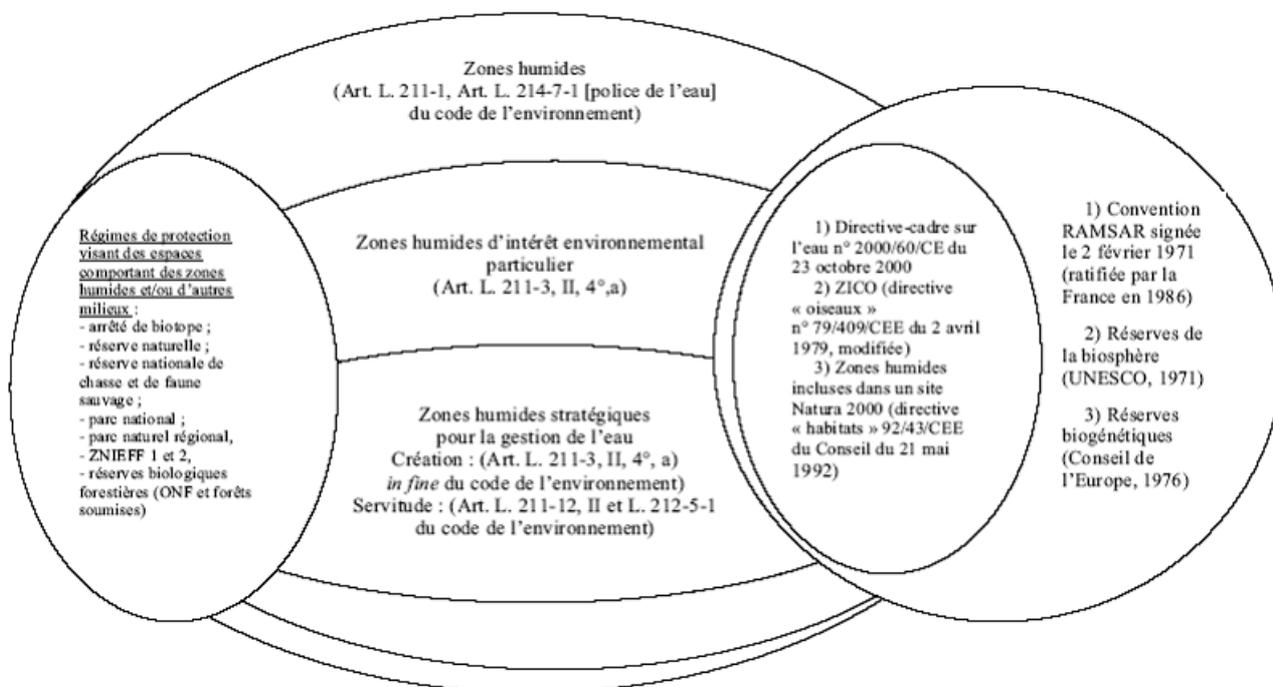
« 2° Tout ou partie des **zones humides** dont la préservation ou la remise en bon état contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1, et notamment les zones humides mentionnées à l'article L. 211-3 ;

« 3° Les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et **zones humides** importants pour la préservation de la biodiversité et non visés aux 1° ou 2° du présent III.

C'est par l'intermédiaire d'un « Schéma régional de cohérence écologique »(SRCE) document cadre élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'État en association avec un comité régional "trames verte et bleue" créé dans chaque région que la trame verte et bleue prendra consistance. Ce comité comprendra l'ensemble des départements de la région ainsi que des représentants des groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme, des communes concernées, des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux, des associations de protection de l'environnement agréées concernées et des partenaires socioprofessionnels intéressés. La trame bleue figurant dans les SDAGE et les SAGE, sera quant à elle intégrée dans les « schémas régionaux de cohérence écologique » sans qu'il y ait une véritable négociation comme dans le cas de la trame verte. Cependant les débats sur l'insertion et le rôle des zones humides dans les SDAGE ont eu lieu lors de leur élaboration dans le cadre des bassins.

La protection des zones humides comme les autres espaces naturels concernés par la TVB devra s'établir dans le cadre des documents d'aménagement de l'espace et d'urbanisme.

La mission considère que l'arsenal juridique et les principes qui ont présidé à son élaboration constitue un socle à partir duquel les acteurs des territoires ont la possibilité de concevoir des politiques intégrant en amont leur protection et leur mise en valeur.



Des acteurs potentiels multiples

A la multiplicité des sources du droit auxquelles on peut puiser pour protéger les zones humides, s'ajoute celle des porteurs d'initiatives potentiels. En théorie, les zones humides devraient être bien protégées, mais la complexité du dispositif amoindrit incontestablement la lisibilité de l'action publique, partagée entre l'État, les collectivités de tous les niveaux et leurs établissements publics, les six agences de l'eau et le Conservatoire des espaces littoral et des rivages lacustres.

DES PRODUITS AUX SPECIFICITES MAL RECONNUES

La valorisation des spécificités des productions (agricoles ou non) des zones humides ne relève pas d'une démarche globale particulière, sauf pour les produits de la pisciculture

Les exemples de produits de zones humides de qualité, bien « identifiés » et donc valorisés par le marché, ne manquent pas, et on peut citer parmi les plus connus : la viande de mouton de prés salés de la Baie du Mont Saint Michel, les huîtres toujours identifiées par une origine, les huîtres affinées en claires dans le bassin de Marenne-Oléron, huîtres de Bouzigue ou de Corse, les sels ¹⁴de Guérande, de Noirmoutiers, de l'île de Ré, de Camargue...

En matière de pisciculture, les produits d'étang ont été très souvent relégués à un marché très local, et n'ont pas toujours bénéficié d'une image de marque équivalente aux espèces provenant d'élevages intensifs (marins ou d'eau douce) largement distribués au niveau national ou international. Des possibilités de valorisation existent cependant, soit au niveau national soit dans un cadre européen.

Au niveau national, une démarche d'AOC, de Label rouge ou d'IGP peut être engagée, les critères de reconnaissance pour ces divers types de différenciation pouvant être utilisés pour les produits d'étangs. Les poissons issus des étangs de la Dombes, par exemple, sont candidats au label rouge et à l'IGP.

Au niveau européen, le règlement (CE) 710/2009 qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2010 prévoit la reconnaissance du caractère *biologique* suivant des critères tout à fait compatibles avec les techniques actuelles d'élevage en étangs en France, notamment en matière de niveau ¹⁵de production limité à 1500 kg/ha/an.

En dehors de ces productions dont les caractéristiques peuvent aisément être associées au milieu aquatique, il est beaucoup plus difficile, pour des produits comme la viande bovine ou le lait, par exemple, d'adosser au milieu humide une éventuelle démarche de communication sur la qualité. A cette difficulté s'ajoute le risque d'une « sur-segmentation » inutile, les problèmes de règles de délimitations et sur l'origine des consommables intermédiaires.

Il est pourtant reconnu scientifiquement¹⁶ que le pâturage améliore les qualités organoleptiques des fromages, mais la mise à l'herbe en production laitière représente souvent une contrainte beaucoup plus lourde dans les zones humides typiques (marais en particulier).

Des travaux scientifiques portant sur : l'« étude de la faisabilité de la création d'un label « eau » pour les produits respectueux de la ressource en eau »¹⁷ pour les produits transformés, et l'« étude de la valorisation par le marché des démarches environnementales en agriculture pour la préservation de la qualité de l'eau » sont peu optimistes en estimant faible la faisabilité d'un label eau pour les produits agroalimentaires transformés. De même, « l'hypothèse d'une valorisation systématique par le marché des efforts environnementaux n'a pas été vérifiée... » par une étude portant sur les produits non ou faiblement transformés sous signe de qualité.

Un lien fort existe cependant entre l'image et la notoriété des principales productions des zones humides du delta du Rhône, comme le riz de Camargue qui bénéficie d'une IGP, ou la viande des races bovines de tauromachie qui bénéficie d'une AOC. Le delta du Rhône est une zone de production, quasi-exclusive en France, de taureaux de combats, l'effectif des races concernées étant d'environ 8000 animaux. Il s'agit d'une zone d'élevage bovin d'une importance incontestable à

¹⁴. le sel n'est pas un produit agricole, mais la production artisanale de sel présente de nombreuses caractéristiques d'une activité agricole ou aquacole.

¹⁵CASTEL Laurie (2009)

¹⁶Cf Xavier Le Roux *et al* : agriculture et biodiversité, valoriser les synergies 2008

¹⁷SAMY Emeline (2008)

l'échelle des régions PACA et Languedoc Roussillon et de l'ensemble du midi méditerranéen français, où le syndicat des éleveurs mène une politique de circuit court, favorisée par la proximité de grandes villes.

La mission a aussi relevé d'autres exemples de création et de développement de marchés « de niche » d'une certaine importance à l'échelle locale :

- politique de labellisation des produits des terres agricoles appartenant au conservatoire du littoral,
- 8 carcasses/semaine en Brière, 1 à 2 carcasses de bovins de race Nantaise à Grand Lieu, autres valorisations de niche des races locales (Nantaise, Maraichine, Rouge des près...). Plusieurs interlocuteurs ont souligné que l'insuffisance des crédits disponibles pour la mesure agrienvironnementale en faveur des races menacées, à laquelle sont éligibles plusieurs races bovines traditionnelles des zones humides, avait découragé des éleveurs.
- Valorisation de la chasse (canard, gibier d'eau...), élevage du cheval et activité équestres de loisir.

La mission a constaté que la dynamique de l'ouverture de tels marchés, essentiellement locaux, dépend beaucoup d'initiatives individuelles ou collectives, le plus souvent suscitées par une animation territoriale efficace, comme celles résultant des initiatives du Conservatoire des Terres Littorales et des Rivages Lacustres, des Parcs naturels régionaux (Brière, Camargue), de la Fédération des chasseurs de Loire Atlantique à Grand-Lieu...

De telles animations sont souvent indispensables aussi pour développer des potentialités comme le tourisme vert ou équestre et de découverte du milieu qui peuvent utilement compléter l'activité agricole. Les associations de chasse jouent souvent un rôle structurant dans la gestion des territoires, mais elles n'ont pas toujours face à elles des interlocuteurs organisés du côté des agriculteurs.

UN DISPOSITIF D'AIDE QUI N'EST PAS SPECIFIQUE AUX ZONES HUMIDES

Les aides dont bénéficient les agriculteurs

Pour l'agriculture, en dehors d'une expérimentation localisée, il n'y a pas de dispositif d'aide véritablement spécifique aux zones humides, mais les exploitations agricoles ont accès aux aides qui leur correspondent au titre des deux piliers de la PAC. Les étangs piscicoles quant à eux relèvent des aides européennes du FEP.

L' ICHN

L'indemnité compensatoire des handicaps naturels n'est applicable, à titre **expérimental**, que dans quelques communes du Marais Poitevin. Elle comprend le montant de base de 49 €/ha des zones défavorisées simples, majoré de 60 € pour les prairies de marais desséché, et 121 € pour les prairies de marais mouillé. L'aide est donc de 109 ou 169 €/ha selon les cas. Elle coûte 1,2 M€ pour environ 350 bénéficiaires. Comme pour l'ensemble des ICHN, la réservation des crédits nécessaires, au niveau national, permet de servir intégralement tous les bénéficiaires, mais il n'y a pas de possibilité d'accepter de nouveaux engagements. Le plafonnement à 50 ha par exploitation limite toutefois l'intérêt du dispositif pour de grandes exploitations comme il en existe dans le marais poitevin. Il en va de même en ce qui concerne les règles de localisation du siège de l'exploitation et le critère qui impose que 80 % de la surface de l'exploitation soit située sur le territoire de communes classées défavorisées, qui excluent de fait un grand nombre d'exploitations du dispositif.

Il faut aussi souligner une certaine ambiguïté propre à l'ICHN marais Poitevin, qui compense effectivement un handicap avéré pour les prairies des zones inondables (marais mouillé), mais prend une allure de compensation pour manque à gagner dans les zones où les cultures constitueraient une alternative à l'élevage plus rémunératrice.

La prime herbagère agrienvironnementale

Les surfaces en herbe, en zone humide comme ailleurs, peuvent bénéficier de la **PHAE2** moyennant signature d'un engagement de cinq ans. L'aide est de 76€/ha. Les critères d'éligibilité portent sur le taux de chargement qui ne doit pas dépasser 1,4 UGB/ha, un taux minimum de spécialisation herbagère de l'exploitation fixé par arrêté préfectoral (le minimum varie selon les départements entre 50 et 75 %). L'engagement porte sur des limites à la fertilisation et sur l'interdiction du désherbage chimique.

Les mesures agrienvironnementales territorialisées

Les zones humides classées Natura 2000 ont un accès prioritaires aux **MAET**, mesures agri-environnementales territorialisées. En pratique, les parcelles en herbe peuvent être engagées dans la PHAE et bénéficier de MAET complémentaires, ce qui porte l'aide à un niveau pouvant aller ponctuellement jusqu'au plafond de 450 €/ha et qui, en moyenne, se situe à environ 160 €/ha. Ce montant correspond au « paquet » qualifié de **mesures en faveur des prairies humides**. Il est assorti d'engagements portant sur le calendrier et la technique de coupe de l'herbe. Des contrôles ont pu ponctuellement révéler des difficultés de satisfaction formelle aux engagements cas de pâturage¹⁸. Les MAET sont imputées sur des enveloppes régionales déconcentrées et fermées, affectées à des priorités qui ne recouvrent que partiellement les zones humides : Natura 2000 et l'enjeu eau (atteinte des objectifs de la DCE). En pratique, dans plusieurs régions très concernées par les zones humides, il n'est guère possible de financer de nouveaux engagements avec le niveau des enveloppes actuelles en dehors des projets Natura 2000, ce qu'anticipent les services chargés de l'animation (Chambres d'Agriculture, ODASEA...) en limitant leur activité afin de ne pas générer de frustrations. Concrètement, les candidats à la contractualisation sont alors incités à ne pas déposer de nouvelles demandes.

la protection des races menacées

Mentionnons enfin ce dispositif qui contribue modestement à soutenir l'élevage de races bovines spécifiques (maraichine, Nantaise...) mais dont les ressources limitées ne permettent de satisfaire qu'une partie des demandes.

Les principales critiques retenues par la mission sur le dispositif existant sont les suivantes :

- L'absence de garantie de pérennité : reconduction depuis 25 ans, de 5 ans en 5 ans, des dispositifs agrienvironnementaux successifs auxquels se rattachent les zones humides sans que la compensation de leurs handicaps spécifiques en soit la finalité.
- Le dispositif agrienvironnemental est ciblé sur des parcelles engagées, et laisse peu de place à une globalisation des objectifs environnementaux et territoriaux au niveau de l'ensemble de l'exploitation.

¹⁸La mesure elle-même et les points de contrôle choisis sont plus ciblés sur la production de foin que sur le pâturage, qui n'est pas toujours considéré par les contrôleurs comme permettant de satisfaire à l'obligation d'entretien !

- L'ambiguïté des objectifs de la PHAE mesure de masse destinée à soutenir le revenu des éleveurs herbagers et accessoirement à soutenir des objectifs environnementaux (18% situés en zones Natura 2000).
- Les contrôles ne portent que sur quelques obligations de moyen, contractuelles et opposables à l'agriculteur. Celui-ci n'a pas le choix des moyens pour atteindre les objectifs territoriaux recherchés, par exemple en matière de biodiversité, alors que certains d'entre-eux auraient d'autres choix à proposer, que des environnementalistes valident localement.

Les exonérations fiscales pour les zones humides

La mesure la plus significative consiste en l'**exonération partielle de la TFNB** (taxe foncière sur les propriétés non bâties) issue de la LDTR (loi n°2005-157 du 23 février 2005). Le maire se voit accorder une compétence pour définir avec la commission communale des impôts directs la liste des parcelles situées en zone humide ouvrant droit à l'exonération de 50% de la part communale et intercommunale de la TFNB lorsqu'un engagement est pris pour 5 ans qui implique par exemple le non retournement des parcelles et la préservation de l'avi-faune. Les terrains visés sont:

- les prés et prairies naturels, herbages et pâturages ;
- les landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues.

Simultanément, la loi précitée a instauré une exonération de la TFNB (part communale et intercommunale) au bénéfice des **terrains inclus dans un site Natura 2000**, les **parcelles cadastrales éligibles** devant figurer sur une **liste établie par les services de la DDEA** et transmise aux services fiscaux avant le 1er septembre de l'année de référence. La mise en oeuvre de ce dispositif est complexe car, pour l'heure, **aucun système automatique ne permet de passer aisément de la carte d'un site Natura 2000 au plan cadastral**. Les services de la direction des finances publiques considèrent que la réalisation de cette transcription serait très difficile et très coûteuse.

Dans les sites Natura 2000, l'exonération peut s'appliquer à des parcelles pour lesquelles un engagement de gestion conforme à la charte du DOCOB a été pris pour une durée de 5 ans renouvelables.

Selon un rapport du Sénat¹⁹ l'estimation des surfaces concernées était comprise entre 1,5 millions d'hectares (chiffre avancé par le ministère de l'écologie) et 2 à 3 millions d'hectares et le coût de la mesure évalué dans une large fourchette de 23 à 53 M€. La compensation versée aux communes s'est établie à environ 840 000€ en 2008.

La mission rappelle que des rapports antérieurs ont souligné que l'efficacité de cette mesure était limitée par le fait que les propriétaires n'en répercutaient que partiellement les effets sur les fermiers (35% en moyenne).

Le poids de l'agriculture dans les zones humides doit être mieux connu pour orienter les aides efficacement

Malgré les graves imperfections dont souffre l'identification des zones humides en France, certains travaux réalisés par des opérateurs de l'État (Ifen, agences de l'eau par exemple) proposent des estimations surfaciques. Il y aurait ainsi 152 zones humides d'importance majeures en métropole pour un total de 2,4 millions d'hectares (données ONZH 2004). Environ la moitié de cette surface serait occupée par l'agriculture avec 22% des surfaces en prairies et 20% en terres arables. Une estimation officielle (Patrick Bazin en 2006 pour l'agence de l'eau RMC) indique que les prairies

¹⁹Rapport d'information n° 554 de M. Joël Bourdin: « Y-a-t-il une politique des zones humides? » juin 2009

humides totaliseraient environ **450 000 hectares**²⁰. Selon un rapport conjoint de l'Inspection générale de l'Agriculture, du CGGREF et de l'IGE²¹, la surface de prairies dans les zones humides estimée à partir de la couverture « Corine land cover » serait de **539 000 ha**.

Or, d'après des travaux publiés en 2007 (M.C. Ximenes et G. Barnaud) près de 50% des prairies situées en zones humides étaient en régression notable en raison principalement de l'extension de l'urbanisation et des infrastructures de transport. Au total, les terres agricoles dans les zones humides auraient perdu 7 370 ha de 1990 à 2000 et près de 4 000 ha de 2000 à 2006.

Le chiffre approximatif de **500 000 ha** de prairies humides pourra être retenu comme base de calcul pour évaluer l'impact financier maximal des mesures d'aide.

Les protections réglementaires et foncières concernent entre 305 000 et 430 000 ha²² de zones humides soit un peu moins de la moitié de la superficie agricole. Mais il convient de souligner que cette gamme d'outils peut s'avérer inadaptée aux zones humides soit parce qu'ils ne prévoient pas de mesures de gestion des milieux (sites inscrits et classés, arrêté de biotope...), soit parce que leur régime de protection est insuffisant pour juguler des aménagements destructeurs (parcs naturels régionaux, ...), soit enfin parce qu'ils sont encore peu utilisés s'agissant des zones humides (espaces naturels sensibles, réserves biologiques). Par ailleurs, les outils de protection ignorent les évolutions des milieux dans le temps et dans l'espace (sauf ceux prévoyant un plan de gestion) et ne peuvent, en outre, prendre en compte les influences extérieures à la zone humide protégée, en particulier les modifications ayant des répercussions hydrologiques (sauf dans les sites Natura 2000).

Il faut ajouter à cela qu'en dépit des nombreux textes existants, il manque la possibilité, en cas de menaces ou d'atteintes graves constatées, d'une création automatique de protection réglementaire d'un milieu humide. Seul une procédure de classement - parc national (L.331-6 CE) , réserve naturelle (L. 332-6 CE) ou site classé (L.341-7 CE) - permet à l'autorité administrative de prendre des mesures de protection préalables, dans l'attente de la création de l'outil de protection, mais sa mise en œuvre demeure de la seule appréciation de l'administration²³

Dans ces conditions, et sans que l'instrument réglementaire soit effacé²⁴ on comprend tout l'intérêt de l'utilisation des aides agricoles et d'une façon générale des outils contractuels pour accompagner la poursuite d'une activité agricole (élevage) dans les zones humides y compris dans le contexte de la zonation Natura 2000 où 59,3% des milieux humides sont concernés par des engagements européens (pSIC, SIC ou ZPS). Aujourd'hui, il n'existe malheureusement pas de moyens d'identification précis des zones humides dans les sites Natura 2000 conduisant à un ciblage des aides à l'herbe ou de la conversion à l'agriculture biologique.

La mission recommande donc de produire un SIG « DOCOB » qui permettrait aux services déconcentrés des ministères de l'agriculture et de l'écologie d'élaborer leur stratégie d'aides (MAET, PHAE2).

²⁰Selon la même estimation: 56 000 ha de roselières et 89 000 ha de tourbières.

²¹Les indemnités compensatoires dans le marais Poitevin, François Signoles *et alter* novembre 2005

²²Les réserves de chasse: entre 106 000 et 160 000 ha, sites classés entre 75 000 et 100 000 ha, les réserves naturelles: entre 48 800 et 60 000 ha.

²³In Guide juridique agence de l'eau RMC 2009

²⁴Il y a de facto complémentarité surtout dans les zones Natura 2000 pour lesquelles nous nous sommes engagés auprès de Bruxelles.

LE CAS PARTICULIER DES ETANGS

Les principales sources de financement sont celles mises en œuvre dans le cadre de la mesure du **Fonds Européens pour la Pêche** (FEP), et notamment les mesures 2.1 - article 29 : « Investissements productifs dans l'aquaculture » et 2.1 - article 30 : « Aqua-environnementales »

La mesure 2.1 - article 29 : « **Investissements productifs dans l'aquaculture** » concerne en particulier la pisciculture continentale et vise à développer la production, tout en encourageant le développement d'une aquaculture durable et respectueuse de l'environnement. Un des objectifs visé est de mieux intégrer les aquaculteurs dans leur environnement notamment en vue de respecter les objectifs de la directive 2000/60/CE (Directive cadre sur l'eau). Elle a aussi pour objet d'améliorer les conditions de production en matière sanitaire et zoo-sanitaire et de soutenir les activités traditionnelles et améliorer la protection des exploitations aquacoles contre les prédateurs sauvages.

La protection de l'environnement au vu des objectifs de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) , la qualité de l'insertion paysagère des équipements, l'amélioration de la qualité des produits et le respect du bien-être des animaux sont donc des critères déterminants dans la sélection des projets. Les systèmes de production plus économes en eau et/ou permettant le traitement des rejets sont privilégiés, ce qui est le cas des piscicultures d'étangs.

La mesure 2.1 - article 30 : « **Aqua-environnementales** » vise le développement de méthodes de production aquacole contribuant à l'amélioration de l'environnement et à la préservation de la nature. L'enjeu de ce dispositif est aussi de participer au maintien de la qualité de l'eau et de protéger la biodiversité en soutenant des pratiques aquacoles respectueuses de l'environnement.

Il s'agit d'encourager des formes d'aquaculture qui prennent en compte la protection et la valorisation de l'environnement, les ressources naturelles, la diversité génétique, la gestion du paysage et des caractéristiques traditionnelles des zones aquacoles. L'aquaculture biologique et les formes durables d'aquaculture dans des sites Natura 2000 sont également soutenues dans ce cadre.

Chaque mesure fait l'objet d'une fiche nationale établie par la DPMA après avis des professionnels concernés et validée par le Comité national de suivi. Ces fiches nationales sont déclinées, en cas de besoin, en fiches locales établies sur le modèle des fiches des mesures agro-environnementales par l'intermédiaire de groupes de travail régionaux associant les services de l'Etat des affaires maritimes et de l'agriculture, des représentants des DIREN et, en tant que de besoin, des représentants de l'ONEMA, des conservatoires des sites, du réseau Natura 2000 et des agences de l'eau²⁵.

Une priorité est donnée aux dossiers présentant :

- le meilleur impact environnemental ;
- concourant à maintenir et développer une aquaculture durable tout en s'inscrivant dans les objectifs du réseau Natura 2000 et de la Directive Cadre sur l'Eau

Pour la pisciculture en étangs, les bénéficiaires de ces mesures sont les personnes physiques ou morales exerçant ayant une production piscicole à titre commercial. A noter que cette activité traditionnelle est aujourd'hui menacée du fait notamment des fortes prédateurs par les cormorans, espèce protégée. Dans l'attente de la mise en place d'un plan de régulation de cette espèce au niveau communautaire, certaines régions concernées souhaitent pouvoir indemniser les pisciculteurs pour les pertes dues à la prédation exercée par cette espèce protégée dans le cadre de ces mesures aqua-environnementales. La pertinence de la mise en oeuvre de telles indemnisations est appréciée au niveau régional au regard des situations locales. En tout état de cause, ces indemnisations ne peuvent intervenir qu'à titre très exceptionnel et sont réservées aux étangs de grandes dimensions qui ne peuvent être équipés de dispositifs de protection.

²⁵ Les engagements pris par le demandeur sur le plan de l'environnement doivent être conformes à la fiche mesure (cahier des charges) élaborée par la DDAF. Cette fiche mesure reprend une partie ou la totalité des engagements définis par la DPMA. Les avantages de ces engagements sur le plan de l'environnement doivent être démontrés par une analyse préalable menée par des organismes compétents désignés par la DDAF.

Pour les sites Natura 2000, cette mesure aqua-environnementale vise à apporter un soutien aux aquaculteurs qui mettent en oeuvre des formes d'aquaculture durable compatibles avec les contraintes spécifiques en matière d'environnement résultant des documents d'objectifs ²⁶

²⁶ Pour recevoir des indemnités au titre de cette mesure, les bénéficiaires doivent s'engager à respecter, pendant une durée de cinq ans, des exigences aqua-environnementales allant au-delà de la simple application des bonnes pratiques aquacoles habituelles.

Selon les exigences figurant dans les cahiers des charges, les indemnités sont calculées sur la base, principalement, des pertes de revenus encourues et/ou des surcoûts liés à la mise en oeuvre de ces exigences. Les modalités de calcul des indemnités sont précisées a priori dans les cahiers des charges, validés par la DPMA et approuvés par le comité de suivi. S'agissant des exigences aqua-environnementales aboutissant à une diminution de production ou dans le cas d'indemnisation des pertes dues à des prédateurs, les indemnités sont calculées essentiellement sur la base des volumes non produits par le producteur, par comparaison avec une production moyenne régionale de référence.

PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

En se rendant à plusieurs reprises sur le terrain, la mission a pu constater l'engagement de nombreux agriculteurs comme gestionnaires de territoires comportant des zones humides, qu'ils font vivre parfois depuis des siècles. Interlocuteurs reconnus d'autres porteurs d'enjeux au niveau local, généralement capables d'assurer ensemble une gestion équilibrée des territoires, ces agriculteurs disent subir certaines prescriptions de la police des eaux, qui parfois constituent des contraintes pouvant compromettre le maintien de leur activité²⁷.

La mission souligne les risques de voir certains espaces à vocation agricole privés de gestionnaires, en raison d'une conception un peu trop restrictive de la police de l'eau.²⁸

Elle recommande plus de dialogue et d'écoute, et plus de prise en compte de la complexité des territoires, auxquels les SAGE peuvent offrir un cadre pour ce qui concerne la police de l'eau. Plus généralement, elle recommande de **mieux mobiliser les acteurs de territoires** autour de la préservation et la gestion des zones humides (cf ci dessous).

L'acquisition publique de terres agricoles de zones humides doit rester l'exception, car in fine se pose le problème de leur gestion. Une gestion privée, et un régime de police accepté et compatible avec la poursuite de l'activité agricole présentent un maximum de garantie de maintien des caractéristiques du territoire sans mobiliser des fonds publics.

1. Gouvernance territoriale et animation

La mission souligne particulièrement toute la complexité de la gestion des territoires à enjeux zones humides. Elle a noté l'importance de la gouvernance des territoires telles qu'elle apparaît dans les « Groupes d'action locale » (GAL) ou les Parcs naturel régionaux, qui jouent un rôle pivot pour rendre attractif un territoire à handicaps et en valoriser les atouts dans un projet. En l'absence de telles gouvernances organisées, la mission a souvent fait le constat d'une carence d'animation soulignée par les acteurs de terrain. Inversement, il a souvent été constaté le caractère bien structurant des démarches Natura 2000. Or, les difficultés de financement d'une animation surtout lorsqu'aucune structure n'est là pour la porter font qu'on en reste longtemps aux constats généraux sans passer à l'action. La recherche par l'animation de candidats à la contractualisation agri-environnementale nécessite un investissement préalable en animation, qui devrait être couverts par des financements de type fonds européens.

La mission recommande que des instructions soient données aux Préfets de région pour mobiliser les crédits nécessaires à l'animation des territoires concernés en utilisant toutes les possibilités des programmes européens.

²⁷En pratique, lorsque sur la base des connaissances existantes - inventaires, cartes ou autres études (1) - les services de police de l'eau considèrent qu'un projet est situé en zone humide, ils vérifient la prise en compte de cette dernière dans le dossier de demande d'autorisation ou de déclaration du projet. Le cas échéant, ils demandent au maître d'ouvrage de compléter son dossier en matière d'évaluation des incidences du projet sur la zone humide. Ces éléments complémentaires devront respecter les critères définis par l'arrêté du 24 juin 2008 modifié par l'arrêté du 1er octobre 2009 (circulaire parue au BO du MEEDDM n° 2010/2 du 10 février 2010)

²⁸Notamment dans le cas de mesures de compensation par la recréation de zones humides dont le coût s'avère insupportable pour l'éleveur.

En outre, la mission suggère l'ouverture rapide d'un chantier destiné à définir **un nouvel outil de gestion de projet de territoire**, compatible avec les règles actuelles de gestion des fonds européens, et qui pourraient offrir les fonctionnalités dont disposaient autrefois les OGAF, OLAE... Un tel outil pourrait être utilisable à d'autres fins (Natura 2000, bassins versants sensibles...) pour répondre aux besoins d'articulation entre une problématique environnementale, un gestionnaire, une animation, un programme d'aides. L'« Outil de gestion territoriale » (OGT) pourrait ainsi compléter le socle national avec des aides de collectivités et des agences de l'eau. Le périmètre de l'OGT serait défini par arrêté préfectoral., après vérification d'une proportion minimale de sol répondant à la définition nationale des zones humides. Un autre avantage présenté par un tel outil serait de favoriser les avancées économiques, notamment en matière de valorisation de la typicité des produits grâce à une animation dédiée.

L'examen de la situation particulière du Delta du Rhône a conduit la mission à s'interroger sur la pertinence du découpage du territoire et de la multiplicité des structures intervenant dans la gestion : deux parcs régionaux, aux stratégies peu convergentes, une réserve naturelle... avec comme interlocuteurs deux départements et deux régions... Ne serait-il pas opportun d'envisager de regrouper les rôles de la gestion de ce territoire emblématique entre les mains d'un seul établissement public ?

Au niveau national, il conviendrait de recentrer l'action publique en évitant le foisonnement et les doublons : cadrage général, hiérarchisation des priorités, désignation des chefs de file et définition des collaborations. L'établissement d'un inventaire national des ZH est un chantier prioritaire sur lequel il conviendrait d'appliquer ces principes. Il conviendrait de définir des niveaux d'intérêt en identifiant pour chacun un pôle de responsabilité cohérent : (international avec RAMSAR, national, et échelons « locaux », dont le bassin)

La mission recommande de conforter l'ONEMA comme structure technique de référence sur les zones humides et lui confier une mission de coordination des agences de l'eau et du Conservatoire du littoral en ce qui concerne la stratégie d'acquisition et la mise en gestion de zones humides avec des critères communs. La mission recommande cependant que les acteurs agricoles concernés soient davantage impliqués dans cette démarche pour éviter une éventuelle déconnection des réalités économiques liées à ces territoires

2. La question des « aides aux agriculteurs »

21. Un cap pour le moyen-long terme : revaloriser l'herbe.

L'un des principaux constats de la mission est la similitude des problèmes rencontrés dans les zones humides avec ceux des autres territoires à vocation herbagère, dès lors que l'enjeu principal est d'y maintenir l'élevage d'herbivores. Dans ces conditions, il est clair qu'**une accentuation du rééquilibrage des aides du premier pilier en faveur de l'herbe irait dans le sens souhaité.**

Ceci vaut maintenant pour l'après 2013, dans la perspective d'une révision souhaitable de la répartition actuelle d'une grande part des aides selon le principe des références historiques adoptée par la France. En effet, ce mode de répartition, favorable aux zones où étaient installées les grandes cultures avant le découplage des aides, défavorise les zones traditionnellement herbagères. Une répartition différente sur le territoire des aides DPU serait sans doute une contribution décisive pour améliorer l'atteinte de l'objectif herbager. Il conviendrait en sus de renforcer ou créer des aides couplées en faveur de l'élevage : primes animales, mais aussi **une aide à l'herbe couplée relevant du premier pilier.** Des mesures agrienvironnementales permettraient de gérer la diversité des territoires (par exemple, le *pâturage* en prairies humides

pourrait relever d'un tel complément). Il sera intéressant de mesurer l'impact des différentes mesures instaurées dans le cadre du bilan de santé de la PAC sur le maintien des systèmes herbagers, notamment les aides recouplées en application de l'article 68.

Plus généralement, dans l'hypothèse d'un verdissement de la PAC après 2013, la répartition d'une partie des aides DPU fondées sur des critères environnementaux serait s'envisageable. Il s'agirait de rémunérer au moyen des aides PAC les services environnementaux rendus par l'agriculture, en perfectionnant un système de conditionnalité qui est actuellement fondé principalement sur l'obligation d'entretien des parcelles et le respect de certaines directives européennes en matière d'environnement. La clé de répartition devrait proportionner l'aide aux services rendus par rapport aux grands enjeux environnementaux (qualité des eaux, biodiversité, érosion des sols par exemple), et prendre en compte le supplément de coût ou de contraintes des pratiques correspondantes, codifiées au moyen des BCAE. Ainsi, il y aurait lien entre aide, service environnemental rendu et contraintes pour l'exploitation. La mise au point de la grille de répartition supposerait un classement des systèmes de production et des BCAE, en laissant des possibilités d'adaptation territoriales par des engagements supplémentaires au moyen de mesures agrienvironnementales territorialisées.

2.2 Des pistes d'évolution à plus court terme : consolider l'existant et exploiter les expériences

Les handicaps de l'agriculture de zones humides sont une réalité, à laquelle les pouvoirs publics ont toujours voulu répondre, mais en ayant recours à des expédients. Aussi bien l'ICHN marais Poitevin que la combinaison PHAE + MAET prairie humide aboutissent à un paiement légèrement supérieur à 150€/ha (169 € pour l'ICHN, et 160 €/ha en moyenne pour l'aide prairie humide) dans les zones inondables. Les montants versés peuvent aller au delà dans les zones Natura 2000 par cumul avec d'autres MAET. Plusieurs études effectuées sur le cas du marais Poitevin fournissent des éléments économiques qui ont été utilisés pour justifier ces montants.

Deux opportunités peuvent être saisies : les nouvelles possibilités de l'article 68 du règlement bilan de santé de la PAC, et la révision du zonage des ICHN.

La remise à plat des ICHN pourrait être une opportunité d'intégrer les zones humides dans le périmètre des zones défavorisées. **Les montants de l'indemnité en vigueur dans l'expérimentation Marais Poitevin constituent une base acceptable, sous réserve de relever le plafond de surface éligible par exploitation, et d'adapter les critères relatifs à la localisation du siège de l'exploitation et de sa SAU.**

S'il est patent que l'environnement de l'élevage en zone humide est contraignant, il apparaît que la grande variété des situations rencontrées exclut un dispositif qui compenserait par une seule mesure nationale l'ensemble des handicaps. Le marais Poitevin montre d'ailleurs qu'une distinction fondamentale doit être faite entre des prairies en zone inondables, non convertibles à la mise en culture et porteuses de handicaps spécifiques importants, et les zones de polder où le principal problème à résoudre, pour maintenir une proportion suffisante de surfaces en herbe, est celui de la compensation de l'écart de revenu entre élevage et culture de céréales.

C'est pourquoi l'ICHN zone humide, si elle était généralisée, devrait maintenir en tout état de cause un critère excluant les exploitations n'ayant pas une orientation suffisamment herbagère et inclure des caractéristiques écologiques propres à répondre aux objectifs de conservation visés par la protection des zones humides.

L'ICHN a été appliquée dans tout le marais poitevin à partir de 2003 avec un cumul possible avec les MAE (maintien et gestion extensive de prairies permanentes). Puis le cumul ICHN-MAE a été abrogé en 2008. Ce système d'indemnisation n'a pas eu les résultats escomptés puisque le taux de pénétration global de l'ICHN n'a pas dépassé 40% des surfaces éligibles. Les principaux critères à l'origine des exclusions ont été le plafonnement à 50 ha aidés par exploitation (à l'origine de l'exclusion d'environ 25 % des surfaces), la localisation hors zone défavorisée du siège de l'exploitation (16% des surfaces) et une proportion de la SAU en zone défavorisée inférieure à 80 % (14%). Ce dispositif d'aides spécifique au marais poitevin a mis en lumière la difficulté d'une reconversion des exploitations vers un modèle extensif et écologiquement approprié : il vaut toujours mieux prévenir les mutations non souhaitées.

Le bilan contrasté de l'application de la mesure au marais Poitevin montre les difficultés qu'il faudrait surmonter pour faire de l'ICHN un instrument répondant aux objectifs de maintien de l'élevage à l'herbe dans la diversité des situations rencontrées. De surcroît, l'ICHN ne prévoyant pas de clauses environnementales particulières aux zones humides, leur spécificité écologique ne peut que difficilement être prise en compte par ce dispositif .

Le dispositif PHAE + MAET herbagères conduit à des versements à l'hectare qui se situent dans les mêmes fourchettes que l'ICHN, mais avec des contreparties de natures légèrement différentes. Les critiques du dispositif retenues par la mission portent moins sur les montants d'aide à l'hectare que sur son caractère, perçu comme tel par les bénéficiaires, précaire et opportuniste, sans priorité nationale lisible pour sécuriser les financements dans la durée, même si des solutions ont pu être mises en place pour assurer une continuité dans le temps. Elles portent aussi sur les déséquilibres qui résultent d'un système d'aide presque exclusivement lié à un engagement parcellaire dissocié d'une approche territoriale globale.

Il conviendrait a minima, pour la fin du programme en cours, de sécuriser les financements, en fondant le dispositif sur une seule mesure nationale, qui intégrerait les actuels compléments MAET herbagères. Les autres options pourraient rester territorialisées et les collectivités et agences de l'eau seraient invitées à y participer.

Pour reconnaître la spécificité des zones humides, l'aide nationale ainsi constituée pourrait être conçue comme une MAE « système » non zonée dont la rémunération irait au delà de ce que propose une MAET dans le cas d'un passage à l'herbe.

L'article 68 du règlement de la PAC revisitée pourrait aussi offrir une solution simple au problème posé. Il s'agirait d'y imputer des aides couplées à l'hectare cumulables avec un socle (qui pourrait être la PHAE2) auxquels seraient éligibles les surfaces de prairies en zones humides. Ceci serait une autre solution pour sortir des MAET, et faire rentrer dans un dispositif de financement plus pérenne et mieux protégé dans le premier pilier des niveaux basiques d'aide aux prairies humides. Ce dispositif serait une autre alternative à la généralisation de l'ICHN, et une anticipation d'un recouplage d'aides aux surfaces herbagères.

2.3 Mettre en place un inventaire

Quel que soit le dispositif, il n'est pas possible actuellement de fournir une estimation fiable de son coût faute de disposer d'un inventaire des surfaces qui pourraient être concernées. **La mission recommande tout particulièrement la mise en chantier d'un inventaire des espaces humides à vocation agricole, et la constitution d'un SIG « DOCOB ».** En l'absence de tels outils, il n'est pas possible non plus d'évaluer l'évolution des surfaces en herbe exploitées dans ces zones, ni de s'appuyer sur une information objective pour cibler l'action publique sur les zones sensibles où la disparition de l'élevage représente un risque avéré.

2.4 Affiner les MAET

La mission formule les recommandations techniques suivantes :

- expérimenter de nouvelles modalités de mise en œuvre des MAE fondées sur l'atteinte des **objectifs en termes de résultats**²⁹ (par exemple : indicateurs de biodiversité et de qualité des habitats), plutôt que des moyens mobilisés par l'agriculteur (cahier de paturage...). Le dispositif de suivi pourrait être un autocontrôle organisé par la gouvernance du territoire (convention avec une association, une université...), les contrôles ASP étant alors d'autant simplifiés. Les acteurs du département de la Loire-Atlantique (lac de Grand Lieu) se sont déclarés prêts à s'engager dans une telle expérimentation.
- Réintroduire le compostage du fumier dans les MAE, et son épandage sur les prairies, sous réserve des plafonds de la directive nitrates au titre de la conditionnalité (125 unités de N/ha/an).
- **Décliner la problématique de la mise à l'herbe** en favorisant le pâturage, la rotation bovin-cheval, et la gestion globale de l'herbe. Il conviendrait d'admettre une certaine rotation de la prairie (comme la mission l'a constaté dans les DOMBES) : raisonner « herbe » sur une proportion fixe d'un ensemble de parcelles (engagées globalement avec un pourcentage fixe minimal en herbe) et non parcelle par parcelle. Faire évoluer ainsi l'engagement environnemental par parcelle vers un engagement territorial.
- Réserver une part des financements disponibles pour financer des actions de formation et de conseil ciblées par territoire (cf recommandations sur l'animation).

La mission tient à rappeler que la conversion à l'**agriculture biologique** est, dans presque toutes les situations, la MAE la plus efficace envisageable pour le maintien de la qualité de l'eau, et elle a des effets très positifs sur la biodiversité. Or, elle est rarement ciblée sur les territoires les plus sensibles où d'autres choix de MAE, moins contraignantes et néanmoins rémunératrices, sont offerts à l'agriculteur. A l'inverse, la conversion à l'agriculture biologique est proposée sur tout le territoire national, avec par conséquent une efficacité environnementale très faible surtout comparativement à son coût élevé en fonds publics. La mission recommande de gérer la conversion à l'agriculture biologique en mettant tout en œuvre pour la concentrer en priorité sur les territoires sensibles du point de vue de la vulnérabilité de la ressource en eau, comme le font d'ailleurs avec succès d'autres États membres de l'Union européenne.

La conversion à l'agriculture biologique pourrait être, dans les zones humides comme dans beaucoup d'autres territoires à enjeux, une opportunité tant économique qu'environnementale. Ceci vaut aussi bien pour l'élevage, dont les pratiques herbagères en zones humides sont à certains égards plus contraignantes qu'en agriculture biologique, que pour les cultures en limite de zone.

2.5 Utiliser la fiscalité incitative

Une autre piste prometteuse, comme il a été mentionné plus haut, se rapporte à la fiscalité des espaces agricoles et naturels. Il s'agit en effet de considérer que les espaces naturels protégés (ce qui est le cas de nombreuses zones humides) et les plus intéressants en terme de biodiversité subissent une taxation supérieure à celle d'espaces ruraux plus productifs, non protégés et moins riches en terme de biodiversité. La loi de finances rectificatives pour 2005 permet l'exonération des trois

²⁹ A noter que l'ONCFS coordonne un réseau de surveillance de l'écosystème prairial dans sa version exploitée par la fauche avec un indicateur de l'état de l'avifaune prairiale (oiseaux nicheurs) couplé à une série de descripteurs de la gestion des prairies évalués à échéances régulières.

quarts des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) dont bénéficiaient déjà les bois et forêts soumis à Plan simple de gestion (PSG) et les terres agricoles données à bail rural à long terme³⁰. En 2006, le ministère de l'écologie obtint dans la LFR une quasi égalisation du statut fiscal du patrimoine naturel avec celui du patrimoine culturel. L'argumentation reposait sur l'inégalité de régime fiscal, au sein même de l'immobilier non bâti et sur l'illogisme qui conduisait les espaces naturels protégés et les plus intéressants en termes de biodiversité et de paysage à subir une taxation supérieure à celle d'espaces ruraux plus productifs, non protégés et moins riches en biodiversité. Le coût additionnel de cette mesure semblait limité puisque une grande partie de ces espaces était publique ou bénéficiait déjà de cette exonération en raison de leur statut forestier ou agricole. En revanche, son « effet de levier » pouvait être important puisque étaient concernés les espaces naturels ni forestiers, ni agricoles parmi les plus riches au plan écologique. Ce dispositif permettait de déduire les frais d'entretien et de restauration du revenu global et non plus des revenus fonciers, sous condition du label délivré par la Fondation du patrimoine³¹. Malheureusement, cette disposition fut remise en question dans la LFR 2009: la déduction des frais de restauration écologique fut remplacé par une réduction d'impôts plafonnée (25% d'une limite annuelle de 10 000€) trop faible par rapport aux coûts de restauration écologiques. L'argument de l'amendement soutenait qu'il s'agissait « de poursuivre de façon cohérente le processus de plafonnement des niches fiscales ». Or, le régime fiscal de l'entretien et de la restauration du patrimoine culturel, d'un coût de 141 millions € en 2010, n'était, lui, pas remis en cause. Cette réforme a donc complexifié le droit fiscal en créant deux régimes au lieu d'un³²

La mission estime important de rétablir l'égalité fiscale qui avait été obtenue entre patrimoine culturel et naturel. En effet la majorité des sites concernés se trouvent en sites Natura 2000 visés à l'article L 414-1 du Code de l'environnement pour lesquels, si leur état de conservation venait à être compromis, l'Etat français s'exposerait à des risques de sanction financière par la Commission européenne³³. C'est bien cela qu'il convient de mettre en balance si l'on veut bien reconsidérer de revenir à une mesure fiscale très prometteuse.

³⁰L'égalité de statut fiscal avec le patrimoine historique totalement exonéré de DTMG avait peu de chances d'aboutir puisque d'autres espaces ruraux productifs restaient imposés sur 25% ou 50% de leur valeur

³¹Voir l'instruction fiscale 5D-4-07, Bulletin officiel des impôts n° 125 du 3 décembre 2007

³²Voir l'excellent article de Guillaume Sainteny : «Le nouveau statut fiscal du patrimoine naturel » dans « Droit de l'environnement n° 179 » Juin 2010

³³Seulement 20% des espèces et moins de 17% des sites français sont dans un état de conservation favorable (source MNHN 2009)

| IMPÔTS ET TAXES | FORÊTS ET BOIS | ZONES HUMIDES ET ÉTANGS |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acquisition | Réduction d'impôts sur le revenu de 25 % par an, plafonnée à 11 400 € par foyer fiscal | Aucun avantage fiscal |
| Taxe Foncière des Propriétés non Bâties (TFNB) | Exonération de la taxe régionale Exonération de la taxe départementale Si parcelles reboisées, exonération de la taxe communale et intercommunale | Valeur cadastrale de référence : la plus élevée, assimilée au rendement des meilleures terres de culture jusqu'en 2005. Depuis 2005, possibilité d'exonération de 50 % ou de 100 % de la part communale et intercommunale, si assorti d'un contrat de gestion accepté par l'administration d'une durée de 5 ans et selon les communes... Très contraignant et marginal. |
| Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP) | Déduction des travaux effectués Exonération des revenus générés par la vente des coupes de bois | Aucune déduction des travaux effectués Le produit de la location est imposable à 100 % |
| Taxe de dessèchement ² | Aucune | De l'ordre de 30 € par ha et par an |
| Plus-value | 16 % d'impôts, diminué de 10 % par année de détention Exonéré après 15 années de détention | Régime général, soit 27 % d'impôts les 5 premières années de détention, diminué de 10 % ensuite Exonéré après 15 années de détention |
| Donation | Exonération pour 75 % de la valeur | Aucune exonération |
| Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF) | Exonération à hauteur de 100 % si la valeur nette n'excède pas 732 000 € | Aucune exonération Imposable à 100 % de sa valeur |

Comparaison entre fiscalité des zones humides et fiscalité forestière (source: Guy-Noël Olivier, « Zones humides un enjeu national mal géré » CIBC et FNC 2010)

3. Les zones d'étang et la pisciculture

La contrainte la plus forte pour le maintien des zones d'étangs est celle de la prédation piscivore. Le niveau élevé d'exigence pour **la protection de certaines espèces prédatrices** (cormorans, hérons, macreuses, cygnes..) dont la consommation de poissons ou de coquillages d'élevage atteint des niveaux très importants peut conduire à la disparition pure et simple d'entreprises aquacoles. Indirectement, **elle affecte gravement la biodiversité**. Cette situation est particulièrement cruciale dans les régions de pisciculture d'étangs. L'estimation actuelle du nombre de cormorans en France est de 150 000 individus (contre 6 à 12 000 il y a 20 ans). La consommation moyenne journalière d'un cormoran étant de 450 grammes de poisson, en 2005 il était estimé que 100 000 cormorans présents en France consommaient jusqu'à 6 500 tonnes de poisson.. Sur des régions de pisciculture d'étangs, cette consommation correspond à 20 à 30 % de la production mais le manque à gagner peut atteindre 80 à 90%.. Les conséquences sont multiples :

- pertes économiques pour l'entreprise remettant en jeu sa viabilité : il n'existe plus qu'une entreprise piscicole en Sologne, aucune en Camargue, et forte régression en Dombes
- transfert de l'usage des plans d'eaux vers d'autres activités : dans le meilleur des cas, maintien de plan d'eau pour la chasse, mais avec modification des populations aquatiques (Sologne), dans le pire, transformation en champs de céréales (Dombes, Camargue)
- perte nette de biodiversité, tant au niveau des populations aquatiques que de celles d'oiseaux (disparition ou étouffement des plans d'eaux);
- Il convient de souligner à cet égard l'existence d'un régime financier d'aide aux investissements dans les entreprises d'aquaculture (IFOP et désormais FEP) qui rend éligibles les dépenses d'équipement destinées à empêcher ou réduire la prédation (filets anti-oiseaux ou systèmes d'effarouchement). Une information plus complète des exploitants sur ces dispositifs est cependant à mettre en place.

En France jusqu'aux années 1960, le grand cormoran était de passage, rare ou peu commun dans l'intérieur du pays, d'occurrence régulière sur les côtes et peut-être commun en Bretagne. Une nidification ponctuelle a été notée en Bretagne, mais ce n'est que sur les falaises du Pays de Caux que la nidification a été ininterrompue depuis au moins le début du 19^e siècle jusqu'à nos jours. A partir des années 1970, les sites d'hivernage se multiplient sur le littoral atlantique, du Finistère à la Gironde, et à l'intérieur du pays: Camargue. Languedoc, cours du Rhin, de la Loire, du Rhône et de la Saône, tandis que les sites de reproduction gagnent les côtes de Bretagne et l'intérieur du pays. L'effectif national dénombré en janvier est passé de près de 4000 individus en 1970 à 66000 (270 dortoirs) en 1992, 72800 (467 dortoirs) en 1997, année caractérisée par une vague de froid, et 83000 (574 dortoirs) en 1999. Actuellement, l'effectif se situerait aux alentours de 150 000 !

La France a mis en place un système d'autorisations pour réguler le grand cormoran. Les autorisations de tirs de cet oiseau sont élevées en France (36000 en 2007), mais on reconnaît aujourd'hui leur inefficacité à faire baisser localement les effectifs. En effet en Europe, on peut estimer entre 805 000 et 1 150 000 le nombre actuel d'individus de l'espèce. La régulation des cormorans ne peut donc s'effectuer qu'à l'échelle du continent, car une diminution de la population dans un site est très vite compensée par la migration en provenance d'autres régions, voire d'autres pays.

4. Autres constats et recommandations

Les Agences de l'eau devraient interroger systématiquement les services du ministère de l'agriculture et de la pêche pour la mise en place de leurs aides aux agriculteurs dans le cadre des baux ruraux, qu'il s'agisse ou non de MAE, cofinancées ou non par le FEADER –

En ce qui concerne le cas particulier des étangs, il faut noter que l'étang piscicole n'est pas défini de la même façon qu'une parcelle forestière. Cette absence de protection réglementaire sérieuse ne peut donc empêcher un propriétaire d'étangs à vider celui-ci, sans être obligé de remettre en eau !

Si les diverses mesures tant en matière d'aides financières, de promotion des produits, de protection contre les prédateurs sont mises en œuvre, la contrepartie pourrait être de délimiter des zones d'étangs, avec comme en droit forestier, une obligation de maintien de la vocation de ces zones. La seule délimitation en zone humide ne peut suffire, car on peut maintenir un certain caractère humide, sans pour autant retrouver celui d'un étang sensu stricto.

Ouvrir un chantier sur le fonctionnement des Associations syndicales d'hydraulique agricole (ASHA) et la gestion des systèmes hydrauliques. Cette recommandation résulte du constat fait sur

la plupart des territoires visités que les ASHA ne jouent plus le rôle de gouvernance territoriale qu'elles avaient dans le passé en raison d'intérêts manifestement divergents entre membres. Les difficultés internes dont elles sont le théâtre menacent la pérennité des ouvrages hydrauliques dont le caractère structurant est évident. C'est un des aspects important du problème de gouvernance territoriale souligné dans ce rapport, lié à la diversification sur un même territoire des acteurs et des porteurs d'enjeux.

Mobiliser d'avantage les SAFER pour l'achat de terres agricoles en zones sensibles et pour leur gestions dans le cadre de conventions de mise à disposition (rappel des recommandations de la page 4). L'introduction de cahiers des charges sur des terres agricoles à enjeux environnementaux par l'intervention des SAFER pourrait apporter une réponse au problème en attendant que notre droit national parvienne à s'adapter à la nécessité d'y introduire le cas échéant de nouveaux outils pour traiter plus efficacement de la gestion collective des biens communs³⁴. A cet égard, l'ouverture d'un chantier en vue de la définition d'un régime juridique de servitude conventionnelle est à prévoir.

S'agissant des acquisitions « Grenelle », la mission ne peut que souligner la multiplicité des stratégies des différents opérateurs, notamment Agences de l'eau et Conservatoire du littoral qui ont pourtant en commun d'être placés sous la tutelle du Ministère chargé de l'Ecologie. Des synergies pourraient résulter d'une collaboration plus étroite entre eux, en raison notamment des compétences foncières du Conservatoire du littoral. La mission recommande instamment la relance du groupe de travail qui avait été constitué, auquel l'ONEMA doit être associé en qualité de référent technique national sur les zones humides. Le groupe devrait en priorité élaborer un tronc commun de stratégie d'acquisition.

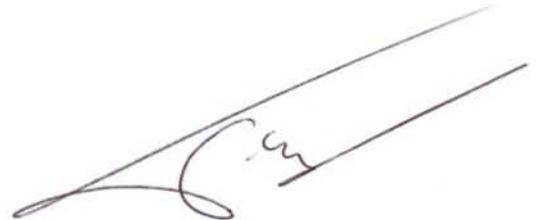
Les rédacteurs :



Thierry LAVOUX



Jean-Noël MENARD



Philippe FERLIN

³⁴Cf les concepts développés par Mme Elinor ÖRSTRÖM, prix Nobel d'économie 2009 « Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action », Cambridge University Press, 1990. Le Conservatoire du Littoral mène d'intéressantes recherches afin de définir les moyens de fonder juridiquement des servitudes environnementales.

ANNEXES

- 1. Lettre de mission**
- 2. Personnes rencontrées**
- 3. Glossaire**
- 4. Note SAFER**
- 5. Exemple de cahier des charges SAFER**

Annexe 1 : lettre de mission

0 0 7 2 2 7 - 0 1



MINISTÈRE DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

SECRETARIAT D'ÉTAT
CHARGÉE DE L'ÉCOLOGIE

Paris, le 11 MARS 2010

**Le ministre de l'Alimentation, de
l'Agriculture et de la Pêche**

La secrétaire d'Etat chargée de l'écologie

à

Monsieur le Vice-président du Conseil Général
de l'Environnement et du Développement
Durable

Monsieur le Vice-président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture et des
Espaces Ruraux

Objet : zones humides – mesures agricoles.

Les zones humides jouent un rôle majeur tant dans la réduction des risques d'inondation, pour la qualité des eaux, pour la biodiversité, que pour le stockage de carbone. Or, nous n'arrivons pas encore à enrayer leur régression continue.

Cette préservation des zones humides est l'un des thèmes retenus dans la mission que nous vous avons confiée par lettre du 16 janvier 2009 sur la mise en œuvre de certaines dispositions du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2). Dans ce cadre, le 6 avril 2009, la Secrétaire d'État chargée de l'Écologie a installé le Groupe National pour les Zones Humides (GNZH) chargé, à partir d'un bilan partagé sur les actions menées depuis 1995, de lui proposer un plan d'action en faveur des zones humides pour les années 2010 à 2012.

Le plan d'action élaboré par le groupe national et lancé le 1^{er} février 2010 par la Secrétaire d'État met en exergue la nécessité et l'intérêt de maintenir une agriculture adaptée pour préserver les fonctionnalités des zones humides.

Les membres du groupe national représentant les organisations professionnelles agricoles et les organisations non gouvernementales de protection de l'environnement attendent un signe fort avec la mise en place, le plus rapidement possible, d'aides agricoles pour une prise en compte des difficultés économiques des agriculteurs exploitants des parcelles localisées en zone humide et dont les résultats économiques sont inférieurs à ceux obtenus sur d'autres parcelles. Ces soutiens doivent

.../...

également asseoir les dispositions de l'article L.211-1-1 du code de l'environnement relatif à la préservation et la gestion durable des zones humides et contribuer aux objectifs de bon état écologique des masses d'eau fixés par la Directive cadre sur l'eau.

Ces mêmes acteurs s'accordent à dire qu'il conviendrait d'améliorer l'adéquation entre la préservation des zones humides et les outils disponibles du Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH) et notamment les mesures Agro-environnementales (MAE). En conséquence, leur adaptation doit être étudiée.

C'est pourquoi nous vous demandons de traiter spécifiquement dans le cadre de la mission, les trois points suivants :

- En cohérence avec le cahier des charges de l'évaluation à mi-parcours du PDRH, réaliser un bilan et une analyse critique des dispositifs agro-environnementaux actuellement disponibles, de leur mise en œuvre et de leur impact sur la préservation et la gestion des zones humides ;
- Indépendamment des questions budgétaires, identifier les difficultés et proposer les évolutions susceptibles d'être opérationnelles dès 2011, des MAE et des MAET, pour une efficacité accrue en faveur de la préservation des zones humides ; l'attractivité de ces mesures pour les agriculteurs seront analysées, ainsi que les avantages ou inconvénients d'une territorialisation partielle ou totale de ces mesures dans le strict respect du cadre réglementaire communautaire ;
- Identifier les pistes prioritaires à expertiser dans le cadre de la préparation du futur PDRH et de la future Politique Agricole Commune (PAC) afin de préparer les échéances de 2013.

Une attention particulière sera accordée au chiffrage des besoins en identifiant les financeurs potentiels (ministères, agences de l'eau...).

Compte tenu des délais de notification à la Commission européenne, des modifications éventuelles du PDRH, nous vous demandons de nous fournir vos conclusions pour le 31 mai 2010.



Bruno LE MAIRE



Chantal JOUANNO

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|------------------|---------------|--------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------|
| BOURDIN | Joël | | Sénateur | 14 10 2009 |
| FRADIN | Guy | Agence de l'eau SN | Directeur | 28 10 2009 |
| | | Agence Seine-Norm | | 28 10 2009 |
| GERARD | Bernard | Conservatoire Littor. | Directeur PI | Sept 2009 |
| BAZIN | Patrick | Conservatoire Littor. | | |
| COLCOMBET | Yves | Conservatoire Littor. | Directeur | 23 06 2010 |
| ZAKINE-HERNANDEZ | Carole | APCA | Expert juridique | |
| MENARD | Joseph | APCA | Président CA 35 | |
| BARNETCHE | Camille | ONEMA | Chef du Département de l'action territoriale | 18 12 2009 |
| | | ONEMA | | |
| BARTHOD | Christian | MEEDD | Sous-direct des espaces naturels | |
| ASTIER-COHU | Kristell | DGPAAT | Chef du bureau des sols et de l'eau | |
| TRAVERS | Rosine | DGPAAT | | |
| JUMEL | Roger | DGPAAT | Chef du bureau foncier et sols | |
| FALCONE | Patrick | DGPAAT | | |
| BRUN | Sabine | Cabinet MAAP | Conseillère technique | |
| VAN PETHEGEM | Gilles | DEB/MEEDDM | Chef de bureau | |
| THIRY | Emmanuel | DEB/MEEDDM | Chargé de mission | |
| PETITGUYOT | Thomas | DEB/MEEDDM | Chef de bureau | 21/10/2010 |
| GRISEZ | Claire | DEB/MEEDDM | Sous-directrice | 21/10/2010 |
| LAUREAU | David | DEB/MEEDDM | Chargé de mission | 21/10/2010 |
| BUTLEN | Jean-Baptiste | Cabinet du ministre d'Etat | Conseiller technique | 21/10/2010 |
| GERBAUD | Sophie | DEB/MEEDDM | Chargée de mission | 21/10/2010 |
| COUDRIAU | Michel | EARL des Marais (Grand-lieu) | Agriculteur | 27/04/2010 |
| | | | | |
| DOSSET | Pascal | GAEC des Eclousies | Agriculteur | 27/04/2010 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|------------|--------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------|
| | | (Loire Estuaire) | | |
| SABLE | | Ch. agriculture 44 | Secrétaire Général, Agriculteur sur les marais du Mès | 27/04/2010 |
| DENIAUD | Chantal | Ch Agr/ODASEA | Dir. technique | 27/04/2010 |
| BONNET | Pierrick | Élu Ch agric | Agriculteur | |
| SAUR | Nathalie | GIP Loire Estuaire | | |
| SORIN | Christophe | Fédé chasseurs 44 | Technicien | |
| GILLIER | Jean-Marc | SNPN | Direct. Réserve nat de Grand Lieu | |
| AIRIAUD | Alain | Ch Agr /pôle agro environnemental | Dir. Technique du pôle | 27/04/2010 |
| DUPE | Géraldine | DDTM | ingénieur-MAE | 27/04/2010 |
| LARCHER | Jany | DDTM | Chef service | |
| BLANCHARD | Brigitte | Ch Agr/ADASEA | Chargée d'étude | 27/04/2010 |
| LIMANDAS | Gilbert | Chambre Agri Ain | Président, agriculteur dans les Dombes | 29/04/20010 |
| PEYTAVIN | Jean | Agence de l'eau RMC | | 29/04/20010 |
| FELIX | Denis | DREAL Rh-Alpes | Chef de service | 29/04/20010 |
| GERMAIN | Bernard | DRAF Rh-Alpes | Chef de service | 29/04/20010 |
| THEODORE | Philippe | DRAF Rh-Alpes | Chef de pôle | 29/04/20010 |
| X | | DDT Ain | | 29/04/20010 |
| Y | | ONCFS | | 29/04/20010 |
| HODEN | Thibault | Chambre Agri Ain | Technicien | 29/04/20010 |
| GOETGELUCK | | Chambre Agri Ain | | |
| CORMORECHE | | | Agriculteur | |
| DUBOST | | | Agriculteur | |
| BIEVRE | Roland | | Agriculteur | 29/04/20010 |
| GIRARD | Marcel | | Agriculteur | 29/04/20010 |
| CHATELARD | Yves | | Agriculteur | 29/04/20010 |
| CALLET | Marie-Pierre | Syndicat aoc Camargue | Eleveuse , présidente | 15/06/2010 |
| CALLET | Philippe | Dom. de Malaga | Eleveur | 15/06/2010 |
| CALLET | François | Synd. Riziculteurs, Centre franç du riz | Président | 15/06/2010 |
| COULET | Eric | SNPN | Réserve nationale de | 15/06/2010 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|-------------|---------------|--------------------|--------------------|--------------------------|
| | | | Camargue | |
| JALBERT | Jean | Tour du Valat | | 15/06/2010 |
| MACE | Christelle | Chambre agri 13 | | 15/06/2010 |
| JULLIAND | Ronald | Chambre agri 13 | | 15/06/2010 |
| DASSONVILLE | Luc | DREAL-SBEP | Chef de service | 15/06/2010 |
| VAN MIGOM | Marine | Sous-préfect Arles | Adj chef bureau | 15/06/2010 |
| VIDAL | Isabelle | DREAL PACA | C M Natura 2000 | 15/06/2010 |
| PIRASTRU | Jean-Michel | PNR Alpilles | | 15/06/2010 |
| ABRAMOWITZ | Sabine | DDTM 13 | Pôle eau | 15/06/2010 |
| JULLIEN | Laurence | ASP | Chargée de mission | 15/06/2010 |
| BEAUCHAIN | Marc | DDTM 13 | (par téléphone) | 15/06/2010 |
| BAYEN | Philippe | DDTM 13 | (par téléphone) | 15/06/2010 |

Annexe 3 : Glossaire

DPU : Droit à paiement unique. Introduit en 2006 dans le cadre de la réforme de la PAC, L'aide découplée est fondée sur un dispositif de droits à paiement liés à la surface, individuels, appelés droits à paiement unique (DPU).

ICHN : Indemnité compensatoire de handicap naturel Les ICHN visent à encourager les agriculteurs à occuper l'espace et maintenir une activité agricole en zone défavorisée, notamment par le pâturage des surfaces en herbe. L'ICHN fait partie du socle national du PDRH (voir cet acronyme)

IGP : Indication géographique protégée Créée par le règlement européen CE 510/2006, désigne des produits agricoles et des denrées alimentaires dont les caractéristiques sont étroitement liés à une zone géographique, dans laquelle se déroule au moins leur production, leur transformation ou leur élaboration.

MAE : Mesure agri-environnementale. Terme générique pour qualifier le maintien ou l'introduction des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Elles regroupent les OGAF, les OLAE, les CTE (Contrat territorial d'exploitation), puis les Contrats d'agriculture durable « CAD ». Elles ont été rendues obligatoires par le règlement européen 2078/92.

OGAF :Opération groupée d'aménagement foncier. Regroupement local d'agriculteurs souhaitant intervenir ensemble sur le foncier (desserte, échanges...) plus souple que la procédure de remembrement. Utilisée entre 1989 et 1993 pour appliquer l'article 19 du Règlement CEE 797/85

OLAE:Opération locale d'aménagement Créée en 1993 en application du règlement européen CEE 2078/92, les OLAE, qui succèdent aux OGAF, s'appuient sur un contrat d'une durée de 5 ans, renouvelable, entre l'agriculteur et l'État. L'agriculteur s'engageait à adapter ses pratiques sur les parcelles contractualisées selon un cahier des charges validé par un groupe de travail local réunissant naturalistes et profession agricole.

ONZH : Observatoire national des zones humides Cet observatoire a été créé en 1995 dans le cadre du plan national d'action pour les zones humides. Sa mise en œuvre a été confiée à l'Ifen (intégré depuis 2007 au sein du ministère de l'écologie et du développement durable). Sa mission est d'assurer le suivi de l'évolution des zones humides d'importance majeure.

PHAE2 : Prime herbagère agroenvironnementale. Dispositif destiné à faciliter la souscription par un grand nombre d'agriculteurs de mesures agri environnementales visant à la préservation des prairies et au maintien des espaces à gestion extensive. La PHAE2 s'appuie sur un chargement limité, sur la présence d'éléments de biodiversité et sur une gestion économe en intrants. Le montant unitaire est de 76 € par hectare engagé, chaque année, pendant une durée de 5 ans. La PHAE2 fait partie du socle national du PDRH.

PDRH : Plan de développement rural hexagonal Le programme de développement rural « hexagonal » (PDRH) couvre l'ensemble du territoire métropolitain hors Corse. Il se compose d'un socle commun de mesures applicable dans l'ensemble des 21 régions et de volets régionaux spécifiques dont la programmation est confiée aux préfets de région. Le socle national comprend deux dispositifs de soutien à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement : la PHAE et la mesure agroenvironnementale en faveur de la diversification des cultures dans l'assolement (MAE rotationnelle). Au niveau régional il comprend des mesures visant à préserver l'état des ressources naturelles sur des zones ciblées et autour d'enjeux prioritaires (mesures agroenvironnementales territorialisées, soutien à l'agriculture biologique, prévention des incendies en forêts).

Annexe 4 : Intervention des Safer en faveur de l'environnement

Les Safer concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles, et au maintien de la diversité biologique (article L141-1 du Code Rural). Elles mettent en œuvre les volets fonciers des politiques d'aménagement et de développement durable du territoire (européennes, nationales et locales).

Elles interviennent pour la préservation des ressources naturelles : eau, biodiversité, terres agricoles selon diverses modalités opérationnelles.

Elles peuvent gérer les biens de propriétaires, privés ou publics, et imposer des cahiers des charges.

Elles peuvent intervenir sur le marché foncier rural à l'amiable ou par préemption et rétrocéder avec un cahier des charges spécifique.

A GESTION DES BIENS

Les propriétaires, qu'ils soient privés ou publics, peuvent mettre leurs biens à disposition de la Safer, à charge pour cette dernière de louer à un agriculteur par bail, non soumis au statut du fermage, sauf en ce qui concerne le prix. De ce fait, il permet la mise en place d'un cahier des charges, quelles que soient la localisation du bien ou la qualité du propriétaire, avec des clauses spécialement adaptées au territoire.

Sans intervenir sur le marché foncier, il est possible de favoriser la mise à disposition de biens de la part des propriétaires à la Safer pour qu'elles puissent conclure des baux auprès d'agriculteurs avec un cahier des charges environnemental. Ce cahier des charges peut être établi spécifiquement à la situation environnementale de la zone par les différents partenaires concernés (cf. exemple annexe 1: cahier des charges : gestion extensive de l'herbe par la fauche et/ou le pâturage).

Ces conventions de mise à disposition ne peuvent excéder 6 ans et ne sont renouvelables qu'une fois. Lorsque le bien dépasse 2 fois la SMI (surface minimum d'installation) (qui peut varier de 40 à 100 hectares selon les départements et les types de production), la durée ne peut excéder 3 ans. Le seuil de surface ne s'applique pas au sein des PAEN (périmètre de protection et d'aménagement des espaces naturels et agricoles), ni lorsqu'il s'agit de pâturage extensif saisonnier dans les communes mentionnées à l'article L.113-2 du code rural.

B ORIENTATION DES BIENS MIS SUR LE MARCHE FONCIER

Acquisition

Les Safer ont la possibilité d'acheter des biens ruraux, agricoles, forestiers à l'amiable. 85 % de leurs acquisitions s'opèrent à l'amiable.

Elles disposent d'un droit de préemption, pour des motifs agricoles ou environnementaux, sur l'ensemble des terres à usage agricole, et sur tout bien mis en vente comportant des biens agricoles (terres et bâtiments). Par contre, elles ne disposent pas du droit de préemption sur les forêts au-delà du seuil de défrichement (de 1 à 4 hectares selon les départements), ni sur les biens agricoles dont la surface est en deçà du seuil de préemption (compris entre 0 et 50 ares généralement).

La préemption peut s'exercer pour un objectif environnemental et pour la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'Etat ou les collectivités locales ou leurs établissements publics, ou à défaut d'un zonage approuvé sur

proposition du « DIREN », du directeur du parc naturel national ou régional ou du directeur du CELRL (conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres).

Rétrocession ou revente

Que les biens soient acquis à l'amiable ou par préemption, toute rétrocession se réalise après appel à candidature et avis d'un Comité technique départemental, décision du Conseil d'administration de la Safer et agrément de ses 2 Commissaires du Gouvernement.

La Safer retient les candidats sur la base des projets cohérents avec les politiques territorialisées.

Pour les rétrocessions agricoles, forestières et environnementales, l'attributaire s'engage :

- à maintenir pendant un délai minimal de 10 ans, (18 ans dans les PAEN), qui peut être porté à 30 ans, un usage agricole ou forestier ou la qualité environnementale des biens attribués,
 - et à soumettre, pendant le même délai, toute opération de vente ou de location partielle ou totale du bien attribué,
 - sous peine de résolution de la vente ou de mise en œuvre de la procédure de délaissement.
- 1) Elles peuvent revendre à un agriculteur qui va mettre en valeur le bien. Dans ce cas la Safer peut imposer un cahier des charges comportant des clauses environnementales. Elles peuvent notamment imposer des cahiers des charges qui soient préconisés dans des secteurs d'intérêt environnemental.
 - 2) Elles peuvent revendre à un apporteur de capitaux ou porteur financier, public ou privé. Plusieurs cas de figure se présentent :
 - a) L'apporteur de capitaux, public ou privé, passe une convention de mise à disposition auprès de la Safer (cf. le cas ci-dessus).
Exemple : communes ou autres collectivités, syndicats d'eau, conservatoire régional.
 - b) L'apporteur de capitaux peut imposer un bail environnemental, avec une ou plusieurs des clauses intégrées à l'article R-411-9-11:
 - sur l'ensemble du territoire, en qualité de personnes morales publiques, d'associations agréées de protection de l'environnement, de personnes agréées « entreprises solidaires », de fondations reconnues d'utilité publique ou de fonds de dotation,
 - uniquement sur des territoires à intérêt environnemental reconnu (zones humides, Natura 2000, etc.), pour tous les autres propriétaires bailleurs.
 - c) Le porteur financier met à disposition gratuitement le bien (commodat) et peut alors imposer un cahier des charges, puisqu'il est hors statut du fermage. Tel était le cas de la société d'exploitation des eaux de Vittel qui a contracté des commodats pouvant aller de 18 à 30 ans avec un cahier des charges adapté à la préservation de la ressource en eau.
 - d) L'apporteur de capitaux met à bail, il ne peut rien imposer hors cadre du statut du fermage. Dans ce cas, l'acceptation d'une mesure agro-environnementale par le candidat fermier peut être un critère de sélection pour la Safer.

C ORIENTATION DES BIENS EN LOCATION

Les Safer peuvent rapprocher un propriétaire et un candidat à la location. Dans ce cadre, l'acceptation d'un bail environnemental, dans les conditions de la loi, par le candidat fermier peut être un critère de choix de la Safer.

Annexe 5 : Exemple de cahier des charges SAFER

Gestion extensive de l'herbe par la fauche et/ou le pâturage

- Objectifs

Enjeu : DIVERSITE BIOLOGIQUE

Enjeu transversal : qualité des eaux superficielles et souterraines (filtre).

Les milieux prairiaux, outre leurs fonctions épuratrice et régulatrice des ressources en eau, sont les milieux de la vie et de reproduction d'espèces végétales et animales tout en participant à la constitution du paysage. Pour qu'ils puissent pleinement remplir ces fonctions paysagères et de maintien de la biodiversité, ces milieux doivent être maintenus, entretenus et gérés de façon extensive.

- Conditions

Taux de spécialisation : La **surface en herbe** de la zone à protéger doit être égale à **100 %**.

- Engagements

Préambule : Un cahier des charges est composé de plusieurs engagements, la totalité des engagements doit être respectée. Chaque engagement est classé dans une catégorie qui conditionne le niveau de la sanction.

5. Chargement :

Seuil de chargement maximum **1.3 UGB/ha ce qui correspond à un chargement moyen à l'hectare sur les parcelles pâturées inférieur à 2.2 UGB/ha sur la période de pâturage.**

Le chargement est le chargement moyen annuel de l'exploitation que la contractualisation soit globale (au moins 80% des surfaces en herbe PP-PT-ES sous contrat PHAE et/ou mesures 18,19, 20 du CTE ou CAD) ou partielle. Les points d'abreuvement des animaux devront être situés le plus loin possible de la zone de captage. (U.G.B. : Unité Gros Bétail ; P.P. : Prairie Permanente ; P.T. : Prairie Temporaire)

6. **Fertilisation azotée** strictement interdite.

7. **Fertilisation minérale limitée à 50 UN par ha par année** en moyenne sur les parcelles contractualisées.

8. **Pour la fertilisation organique** et la fertilisation P et K, le calcul est réalisé par période de 2 ou 3 ans en fonction des rythmes d'épandage.

9. **Pratiques d'entretien :**

Exploitation de la prairie par la fauche et le pâturage

Maintien des éléments fixes de paysage (haies, bordures, arbres isolés, bosquets, mares, dépressions humides...)

Désherbage chimique spécifique localisé (chardons, rumex, orties, ...) autorisé.

Interdiction : nivellement, boisement, écobuage, brûlis, assainissement par drains enterrés.

Interdiction du surpâturage à contrôler à partir de l'état de la végétation

- **Modalités de renouvellement :**

Les prairies pourront faire l'objet d'un renouvellement sur tout ou partie après avis de la commission chargée du dossier.

- **Contrôles**

Tous les ans, un contrôle pourra être effectué par une commission sur le respect des engagements.

Le **contrôle du chargement**, le cas échéant, pourra être effectué au moment de la période de contrôle sur place. En cas de dépassement, le calcul sera effectué sur la base de cahier pâturage.

Il pourra être à tout moment effectué un contrôle pour assurer le bon respect de ces règles. Tout manquement à ces dernières entraînera des sanctions pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'exploiter les terrains, sans dédommagement de quel qu'ordre que ce soit pour la personne qui n'aurait pas respecté les prescriptions ci-dessus énoncées.