

Journée d'échange entre agents des administrations
« Les milieux ouverts : entre pastoralisme et environnement, comment faire jouer les complémentarités des politiques publiques ? »
18 juin 2015 - Synthèse des échanges

Annexes :

- > Point sur l'enquête de satisfaction et sur les attentes des participants ;
- > Trame de réflexion sur la mise en place d'un jeu de plateau.

Lieu :

Domaine de la Vernède, Saint-Michel d'Alajou et CPIE - Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement des Causses méridionaux, Le Caylar (34).

Rédaction :

Thibaut Rodriguez, Sébastien Girardin, Jessica Huron, Caroline Bascoul (CEN L-R).

Personnes présentes :

- **AUMASSON Patrick** : Ministère de l'Agriculture – CGAAER
- **AUSSIBAL Guilhem** : Chambre régionale d'Agriculture L-R
- **BARBERIS Jérôme** : DDTM Pyrénées-Atlantiques
- **BASCOUL Caroline** : IAMM / CEN L-R
- **BOUSQUEL Valérie** : CPIE Causses méridionaux
- **COLLIN Louis** : DDTM Hérault
- **DA PALMA Maria Filomena** : Conseil régional Rhône-Alpes
- **DELMAS Frédéric** : Conseil départemental Aveyron
- **DUHAU-MARMON Nicolas** : Exploitant agricole Domaine de la Vernède
- **DUHAU-MARMON Geneviève** : Exploitant agricole Domaine de la Vernède
- **GARINO Emanuela** : DREAL L-R
- **GIRARDIN Sébastien** : CEN L-R
- **HAMZA Nabila** : DREAL L-R
- **HOUSSARD Claudie** : CEN L-R
- **HURON Jessica** : CEN L-R
- **JUILLET Vincent** : Commissariat Général Égalité des Territoires Massif Central
- **KONIECZNY François** : Communauté de communes Florac – Sud Lozère
- **LAGLOIRE Sandrine** : Entente interdépartementale Causses & Cévennes
- **LAMANDE Nathalie** : DREAL L-R
- **MARIE Julien** : Parc National des Cévennes
- **MEFFRAY-DAVAL Dominique** : DDT Lozère
- **MINERVA David** : Conseil départemental Aveyron
- **MORVAN Yann** : Conseil départemental Hérault
- **PERETTI Mathieu** : DDTM Hérault
- **RODRIGUEZ Thibaut** : CEN L-R
- **THOUVENIN Hélène** : Parc National des Cévennes

Personnes excusées :

- **BARRAL Marc** : Région L-R
- **GOUSSOT Anne** : PNR du Queyras
- **GRANDET Christian** : DDT Aveyron
- **MARTINANT Sylvie** : CEN Auvergne
- **ROMERO Xavier** : Région L-R
- **SCHILL Marie** : DRAAF LR
- **VIEUX Simon** : Cerpam

Programme de la journée d'échange :

09h30 : Rendez-vous au siège du CPIE ; accueil café

10h00 : Lecture de paysage ; présentation des enjeux pastoraux liés aux milieux ouverts du territoire

11h00 : Visite d'une exploitation ovine ; présentation du système pastoral

Pique-nique sur le terrain (fourni par les organisateurs)

14h00 : Atelier d'échange et de proposition ; étude d'un cas concret ; synthèse

16h00 : Recueil des attentes pour les journées à venir ; Initiation d'une plate-forme d'échanges

17h00 : Fin de la rencontre

Co-organisation de la rencontre :



© Jessica HURON – CEN L-R

Présentation générale :

Cette journée d'échanges intitulée

« Les milieux ouverts : entre pastoralisme et environnement, comment faire jouer les complémentarités des politiques publiques ? »

a été **proposée dans le cadre du projet Life+ Mil'Ouv** dans le but de promouvoir la gestion pastorale des milieux ouverts méditerranéens pour favoriser la biodiversité. Cette rencontre s'est déroulée le jeudi 18 juin 2015 au Caylar et à Saint-Michel d'Alajou, sur le Causse du Larzac dans l'Hérault. Elle a été organisée par les structures bénéficiaires du projet Life+ en partenariat avec le CPIE des Causses Méridionales, l'Entente interdépartementale du Bien Causses et Cévennes, le Conseil Départemental de l'Hérault et la Chambre d'agriculture de l'Hérault.

L'objectif principal était d'échanger sur le rôle de chacun pour **accompagner, sur les territoires, le maintien voire le développement de formes de pastoralisme favorables à la conservation des milieux ouverts.**

La rencontre était destinée aux agents des administrations œuvrant dans le domaine agricole, de l'environnement ou encore de l'aménagement des territoires, la gestion des risques, le développement économique. Il a alors été constaté une plus grande mobilisation du personnel des services « environnement » au sein des différentes structures.

La matinée s'est déroulée sur le terrain afin d'engager les discussions et de bien matérialiser la thématique. Les différents partenaires impliqués dans l'organisation de la journée se sont alors exprimés successivement, posant les différentes problématiques rencontrées sur ce territoire.

Les engagements de l'Etat pour le classement au patrimoine mondial portent sur le **maintien de la Valeur Universelle Exceptionnelle (VUE) de paysages vivants et évolutifs** résultant de pratiques agropastorales. Il s'agit d'un bien culturel et non naturel. Tous les 6 ans, un rapport périodique des régions (le Bien Causses et Cévennes appartient à la région Europe) doit être produit, démontrant le maintien de la VUE. Il reste à s'entendre sur la notion de paysages vivants et évolutifs, et à voir qu'elles en sont les limites. Par ailleurs, l'inscription au patrimoine mondial ne crée **pas de nouveaux outils juridiques et s'appuie nécessairement sur les outils juridiques existants** (site classé, Parc national, Natura 2000...).

Le pastoralisme sur le territoire reste dynamique. Les pratiques et les usages évoluent et s'accompagnent de la fermeture des milieux qui affecte les paysages et a des conséquences sur la circulabilité des troupeaux. Des disparités de surfaces cultivables existent entre nord (15-20 %) et sud (3-4 %) du territoire. **Autour des villages, le bâti gagne sur les superficies les plus fertiles et les plus accessibles.** Le risque est le manque de superficies productives pour l'autonomie fourragère et une remise en culture de secteurs empierrés comme sur le Mont Lozère. La conduite du troupeau se fait en parc, le gardiennage restant très marginal. **L'arrivée du loup interroge les pratiques qui sont garantes des paysages culturels et de la VUE.**

L'ensemble des Causses est classé en Natura 2000. **Les 2/3 des exploitants (40 sur 60) bénéficient de contrats MAE.** Les superficies contractualisées ne représentent cependant que 6 500 ha, en raison de la limitation liée aux plafonds de financement, sur les 23 000 ha à vocation pastorale alors qu'il faudrait contractualiser davantage pour contenir la fermeture des milieux.

La **visite de l'exploitation de 374 ha sur la Vernède, propriété du Département de l'Hérault, classée en Espaces naturels sensibles**, a permis d'illustrer l'activité d'élevage ovins-viande quasi autonome dans un système accompagnés : foncier maîtrisé, aide à l'investissement par le Département, Contrat MAE et accompagnement par le CPIE.

Le couple d'éleveurs a mis **10 ans pour installer un système d'élevage autonome et économe**. Les contrats MAE ont aidé à mettre en œuvre des pratiques adaptées, améliorant la qualité de l'herbe et les états de conservation des milieux et constituent un soutien financier essentiel. 3 patous sont présents sur l'exploitation pour prévenir les attaques des chiens divagants. L'arrivée du loup constitue une préoccupation majeure pour les éleveurs qui pourrait remettre en cause le système d'élevage, et par ricochets, questionner les engagements liés au maintien de la VUE.

L'atelier d'échanges et de propositions de l'après-midi consistait en une mise en situation portant sur un cas fictif : « installation d'une exploitation ovins lait sur une surface de 500 ha » (contexte : site Natura 2000, Parc National, nécessité de construire de nouveaux bâtiments, déprise agricole et fermeture des milieux). Cela a permis d'**identifier un certain nombre d'enjeux actuels, de leviers pouvant être mobilisés et de points de blocage** sur lesquels il reste encore à travailler. Les points de discussion essentiels sont synthétisés ci-après.

Point sur les enjeux identifiés :

[A L'ECHELLE D'UNE EXPLOITATION AGRICOLE PASTORALE](#)

- En ce qui concerne une installation, différentes questions doivent être prises en compte pour mener à bien un projet : sur le bâti (en lien avec les documents d'urbanisme), la mise en place de clôtures, les travaux d'ouverture du milieu, l'accès à l'eau, la gestion des effluents, les questions sanitaires liées à la production... Ces questions se posent aussi sur les exploitations existantes.
- Les services administratifs sont mobilisés sur plusieurs volets des projets liés aux exploitations agricoles pastorales : construction, défrichement soumis à autorisation par exemple (formulation d'avis, rôle de personne publique associée, porté à connaissance, etc.), traitements des effluents. Des concurrences et incompatibilités entre les objectifs suivis peuvent apparaître : par exemple, entre défrichement et maintien de l'état boisé.
- Au vu de la diversité et de la complexité des démarches administratives, il a été rappelé la nécessité d'un accompagnement technique des éleveurs pour accéder aux financements, développer de nouvelles pratiques, avancer sur différentes réglementations...
- La présence de structures animatrices de territoire et gestionnaires d'espaces naturels (par exemple animateur Natura 2000, parc naturel régional ou parc national) sont alors des facteurs facilitants en mesure d'accompagner les éleveurs à plusieurs niveaux : soutien pour accéder à des fonds, accompagnement pour créer des structures collectives (ASA, AFP...), évaluation d'incidences, porté à connaissance de données naturalistes et réglementaires, etc.). Les Chambres d'agriculture, ASA et AFP contribuent originellement à cet accompagnement. Il reste toutefois que sur la plupart des territoires, l'animation autour du pastoralisme est difficile à financer dans la durée.

- Dans la phase d'accompagnement d'un éleveur, notamment dans le cadre des dispositifs agri-environnementaux (MAE, Mil'Ouv...) le travail en binôme entre naturalistes et pastoralistes a été présenté comme une nécessité. Il permet de faire le lien entre les enjeux liés aux pratiques pastorales et ceux liés à la conservation des habitats. Ce lien étroit entre les deux compétences est également une nécessité dans les instances administratives.
- Il est important de trouver une bonne complémentarité entre les outils existant en ce qui concerne la gestion des milieux ouverts : ASA pouvant financer des clôtures par exemple, maîtrise foncière publique comme les ENS permettant des aides à l'investissement également et des travaux, accès aux terrains communaux, contrats Natura 2000...
- Certains outils restent néanmoins encore difficiles à faire financer mais des possibilités existent : contrats Natura 2000 pouvant désormais suivre une MAEc ; certains départements (exemple de l'Aveyron) pouvant financer la réouverture de milieux, la récupération d'eau de pluie, les clôtures sur du foncier public (jusqu'à 65% de financement).
- A noter que certains facteurs externes peuvent venir perturber les pratiques de terrain garantes de la conservation des paysages vivants et évolutifs. Ce point a fait l'objet d'une discussion, notamment autour du retour du Loup pouvant venir déstructurer ce qui fonctionne sur la conduite du troupeau sur les parcours et remettre en cause les pratiques des éleveurs. Ce peut être également le cas concernant les effets du changement climatique.

A L'ECHELLE DES TERRITOIRES

- Un fort intérêt est porté sur la mise en place de projets intégrant le développement pastoral à l'échelle des territoires. Pour cela, la présence d'un gestionnaire d'espaces naturels / d'une structure portant des projets de développement local durable permet d'animer ces actions. Le PNC et le CPIE CM jouent ce rôle sur le territoire du Bien Unesco. En l'absence de telles structures, les CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme, d'environnement), Communautés de communes, Conseils départementaux, CEN, CIVAM, peuvent jouer ce rôle.
- Il semble alors important d'aller au-delà du simple porter à connaissances sur les règles administratives auprès de l'exploitant (« installer une bergerie ici vous fera faire une étude d'incidences Natura 2000... ») et de proposer un véritable accompagnement, permettant de faire l'intermédiaire en continu entre exploitant et administrations.
- Certains territoires semblent avoir avancé sur la question en constituant des cellules d'accompagnement multi-partenariales *ad hoc*, type « cellules pastorales ». Au-delà l'animation territoriale et le rôle d'intermédiaire pour faire jouer les complémentarités, leur mission peut aussi concerner la veille et l'anticipation foncière. Néanmoins, le manque de temps des différentes parties affecte souvent la mise en place de telles démarches.
- Globalement, le lien avec les collectivités et les élus locaux est important de façon à ce que le maintien voire le développement du pastoralisme puisse être envisagé dans les documents de planification, tels que les documents d'urbanisme (PLU, RNU, SCOT) : par exemple, éviter le classement en état boisé pour des surfaces en déprise agricole encore mobilisables par des éleveurs pastoraux, modifier un PLU pour installer une bergerie (exemple du

Mas Dieu), prévoir des « exceptions pastorales » pour permettre la construction de bâtis agricoles en zone ND...

- Il existe un enjeu à accompagner les bureaux d'étude qui élaborent des documents de planification. En effet, ces structures se retrouvent souvent au cœur de la mise en place des documents d'urbanisme mais ne disposent pas toujours des compétences pour appréhender les enjeux locaux, en particulier en termes de pastoralisme.
- En termes de dispositifs de conservation du patrimoine naturel, il apparaît que les PAEc permettent désormais de connecter les aspects investissement et accompagnement, autrefois déconnectés. Attention parfois au risque d'incohérence de certains autres dispositifs pouvant avoir des effets contradictoires tout en suivant un même objectif (certains sites classés ou espaces protégés dépendant du pastoralisme, contraignant en parallèle l'installation d'exploitations...).
- Il a été relevé le fait que suivre des objectifs environnementaux et paysagers représentent un surcoût à l'échelle des territoires et qu'il est nécessaire de trouver les moyens financiers à long terme pour maintenir certaines formes d'agriculture garantes de la préservation d'un patrimoine).
- A l'échelle des services administratifs, deux enjeux ont été identifiés autour de la communication et de l'articulation : entre services au sein des structures (exemple du positionnement thématique de l'agriculture au sein des organigrammes) ; mais aussi entre structures partenaires (exemple de l'implication assez fréquemment tardive des services 'environnement' sur la décision au vu des autres services 'urbanisme', 'développement économique'...).

Point sur les pistes de travail identifiées :

- Travailler sur le rapprochement des services administratifs pour un croisement des enjeux, et plus particulièrement agriculture, environnement et développement territorial.
- Travailler avec les élus, leurs outils ; sensibiliser sur l'importance du maintien de l'activité agricole intégrée au territoire et des services rendus (circuits courts, accueil...) ; faciliter la prise en compte des enjeux identifiés (pastoraux et écologiques) dans les documents d'urbanisme, la mise en œuvre de servitudes d'usage. Voir l'exemple du Pacte pastoral intercommunal de la Communauté de Communes Causse-Aigoual-Cévennes-Terres Solidaires. Développer des initiatives dans le cadre du Programme pour l'Installation et le Développement des initiatives locales (PIDIL) avec le renforcement du financement de point d'accueil à l'installation (PAI).
- Développer un outil de communication (type plaquette, guide pour les élus) sur la multifonctionnalité du pastoralisme et les différents leviers d'action. Pour l'espace Causse et Cévennes rappeler les enjeux de l'inscription au patrimoine mondial et du maintien de la VUE
- Mettre en place une cellule de réflexion sur le pastoralisme pour croisement entre services, entre structures, entre administrations et collectivités... et y intégrer les services peu coutumiers de ces échanges et visions croisées.
- Travailler sur la sécurisation du foncier, les différents types de contrat, les servitudes d'usage ...

- Intégrer dans la réflexion le poids des filières aval de l'activité agropastorale, et la cohésion sociale induite à mettre en balance avec d'autres projets économiques type installation photovoltaïque, urbanisation, etc. Ne pas s'appuyer uniquement sur des critères économiques pour l'évaluation des projets de développement.
- Considérer les spécificités d'un contexte péri-urbain quant à la place du pastoralisme sur des territoires ayant perdu cette vocation...
- Travailler à l'implication plus large de structures et de services dans ces réflexions (la période chargée n'ayant pas permis d'avoir un panel de participants suffisamment large et certains services ne se sentant pas toujours concernés par les questions traitées...). L'absence de représentants de la DRAAF et d'autres Communautés de Communes a été regrettée pour alimenter les propositions.
- Relier le programme Mil'Ouv au Plan de Gestion UNESCO Causses & Cévennes.

Organisation de prochaines rencontres :

- Trois rencontres de ce type sont prévues dans le cadre du projet Mil'Ouv. Les suivantes se dérouleront sous le même format de journée, la première pouvant avoir lieu dès janvier 2016.
- Au vu des constats faits sur cette première session et en fonction des thématiques qui seront traitées pour les prochaines, il sera important d'identifier d'autres participants potentiels et de travailler à leur participation réelle (CAUE, DRAAF, EPCI, SAFER, services agriculture et développement des territoires des administrations, etc.).
- Différentes thématiques pourraient être traitées :
Articulation des actions des différents services administratifs sur des sujets communs ; Documents d'urbanisme, PAEN et moyens d'affectation d'une vocation agricole à certains espaces ; Adaptation des règlements de PLU pour faciliter les aménagements pastoraux ; Réflexion sur les servitudes pastorales ; Mesures compensatoires liées à certains aménagements comme nouvelle opportunité pour le redéploiement pastoral ?
- Il sera alors important de positionner la rencontre sur un site étroitement lié au sujet traité.

Annexe 1.

Point sur l'enquête de satisfaction et sur les attentes des participants :

13 participants ont contribué à l'évaluation de la journée en remplissant la feuille d'évaluation fournie pour l'occasion et en échangeant ensuite collectivement sur leurs attentes pour les futures rencontres. Il en ressort :

Niveau de satisfaction majoritaire	'satisfait' à 'très satisfait'
Amélioration des connaissances de la problématique	100%
Intégration des connaissances dans le travail	92%

Éléments nouveaux de connaissances apportés par cette rencontre :

- (8/13) vision concrète de l'agropastoralisme et gestion pastorale (de par la visite de l'exploitation et la rencontre des agriculteurs) ;
- (8/13) relations et rôles des structures aux domaines de compétences diverses, panorama d'un réseau d'acteurs autour du pastoralisme ;
- (5/13) connaissance sur la déprise agricole et l'enjeu du maintien du pastoralisme ;
- (5/13) actions menées en faveur du pastoralisme, retours d'expérience.

Perspectives d'intégration des connaissances dans le travail des participants :

- (9/13) oui en général, ou éventuellement en référence à une compétence précise du participant (notamment : validation de PLU, instruction de dossiers des collectivités, DOCOB, étude d'incidence Natura 2000, communiquer auprès des élus, restructuration foncière, réouverture) ;
- (3/13) oui, par la compréhension de la complexité de l'exploitation agricole, pour une meilleure prise en compte des contraintes et communication auprès des agriculteurs.

Suggestions en vue des prochaines journées d'échange :

- (6/13) développer la partie gestion écopastorale : fonctionnement de l'exploitation agricole (retours d'expérience d'agriculteurs), conduite du troupeau et impact sur les milieux ;
- (3/13) identifier les outils, dispositifs d'aide et d'investissement pour le développement de l'écopastoralisme ;
- (3/13) favoriser les discussions avec d'autres acteurs importants: DRAAF, DDT (services agriculture / urbanisme), chambre d'agriculture, institut de l'élevage ;
- (2/13) sensibiliser les élus, identifier les outils à leur disposition ;
- (2/13) approfondir la thématique du foncier : veille, sécurisation, type de contrats, urbanisme opérationnel ;
- (2/13) aborder la question des filières commerciales.

Annexe 2.

Trame de réflexion sur la mise en place d'un jeu de plateau sur l'éco-pastoralisme pour la journée « Administration » du 18 juin 2015.

Objet : mise en place d'un jeu de rôle / jeu de plateau sur fond de cartographie.

Plateau de jeu :

Règles du jeu :

- mise en situation fictive ;
- chacun participe sur cette mise en situation en s'appuyant sur ses propres expériences et missions ;
- chacun peut faire part de positionnements, idées, avis d'autres acteurs pour alimenter la réflexion.



Etapas :

- commencer par identifier des constats ;
- identifier ce vers quoi on veut se diriger collectivement ;
- identifier ensuite les éléments bloquant et facilitateurs ;
- étudier quelle articulation des actions de chacun peut être envisagée ;
- réaliser une analyse des échanges ayant eu lieu.

Problématiques :

1) **Comment faire pour permettre et accompagner l'installation d'un exploitant et notamment tirer partie des dispositifs environnementaux ?**

> Contexte : 1 agriculteur s'installant sur 500 ha en majeure partie en déprise agricole ; élevage avec pâturage ; zone couverte par un site Natura 2000 et un Parc national ; fermeture du milieu ; parcs et clôtures absents ou obsolètes (dont certains ayant déjà fait l'objet de subvention) ; possibilité de prétendre à des aides à l'installation et d'actionner les leviers d'aide agroenvironnementale ; appréhension de l'éleveur face au côté administratif des démarches à entreprendre ; à l'échelle du territoire, présence d'une structure de gestion souhaitant porter une politique de développement rural.

> Mise en situation : réunion associant les administrations et collectivités concernées sur le cas de l'éleveur pour accompagner ce projet...

2) **Comment conserver le caractère patrimonial du territoire face aux projets économiques se développant ?** (*finalement non traité en séance*)

> Contexte : contexte interdépartemental ; reconnaissance UNESCO sur le caractère culturel évolutif lié à l'agropastoralisme ; volonté affichée de maintien de l'élevage ; problème car déséquilibre de poids économique entre les différents choix (avec 3 projets en balance : urbanisation, plantation et exploitation de résineux, champ photovoltaïque).

> Mise en situation : réunion sur ce territoire entre parties prenantes pour étudier la question, avec débat sur la définition des objectifs à suivre.