



**HAL**  
open science

# Évolution du dispositif de mise en oeuvre des MAE en France et sur le territoire du PNR du Cotentin et du Bessin

Stéphanie Arnaud, Michel Pech

► **To cite this version:**

Stéphanie Arnaud, Michel Pech. Évolution du dispositif de mise en oeuvre des MAE en France et sur le territoire du PNR du Cotentin et du Bessin. *Aestuaria*, 2006, 8, pp.257-279. hal-02665823

**HAL Id: hal-02665823**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02665823>**

Submitted on 31 May 2020

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

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

# Évolution du dispositif de mise en œuvre des MAE en France et sur le territoire particulier du PNR du Cotentin et du Bessin

Stéphanie ARNAUD et Michel PECH<sup>1</sup>

C'est en 1985 que les premières mesures agri-environnementales (MAE) sont mises en place, reconnaissant à l'échelle nationale et européenne le rôle de l'agriculture dans la fourniture d'aménités environnementales. Ces mesures marquent un changement des politiques agricoles française et européenne qui étaient fondées depuis les années 1960 sur un modèle productiviste. En effet, elles ont pour but d'orienter les agriculteurs vers des systèmes d'exploitation plus respectueux de l'environnement en assurant une compensation des surcoûts et de manques à gagner liés à l'adoption de nouvelles pratiques. Les contrats agri-environnementaux reconnaissent ainsi les fonctions environnementales de l'agriculture telles que l'entretien de l'espace ou le maintien de la biodiversité.

Dans une première partie, nous examinerons l'évolution des MAE depuis le *règlement 797/85* jusqu'à la mise en œuvre des contrats d'agriculture durable (CAD). Cette contribution s'intéresse au débat relatif à l'efficacité du dispositif MAE en tant qu'outil de mise en œuvre de la multifonctionnalité. Depuis 1985, de nombreuses approches ont été testées, thématiques, techniques et enfin globales. Du suivi de l'évolution des dispositifs de mise en œuvre, ressort que l'efficacité d'une mesure dépend de la capacité à atteindre les objectifs mais aussi de la capacité du dispositif à construire durablement une légitimité de terrain par laquelle, les agriculteurs, les acteurs locaux, les politiques pourront s'appuyer pour impulser localement des dynamiques propres en réponse à une demande sociale. La mise en œuvre des MAE se caractérise par une série de ruptures quant à son mode de gestion<sup>2</sup>. Pour analyser les MAE et rendre moins prégnant le biais de rupture, nous avons souhaité mener nos investigations sur le parc naturel régional (PNR) du Cotentin et du Bessin qui depuis 1991 travaille sur la préservation de la zone humide des marais du Cotentin et du Bessin.

---

1. Institut national de la recherche agronomique économie et sociologie rurale (INRA ESR) Rennes.  
2. Opération groupée d'aménagement foncier (OGAF) article 19 en 1989 ; opération locale agri-environnementales (OLAE) après 1992 ; contrat territorial d'exploitation (CTE) en 1999 ; contrat d'agriculture durable (CAD) en 2003.

Dans une deuxième partie, nous nous intéresserons donc à la structure de gouvernance<sup>3</sup> du PNR du Cotentin et du Bessin qui, depuis les premières opérations (article 19), accompagne les agriculteurs dans leurs démarches. Cette structure a permis de tester sur un terrain privilégié, des mesures de protection des zones humides, puis, plus tard, d'associer ces problématiques à la sphère plus spécifiquement agricole en faisant apparaître l'interdépendance entre agriculture et protection de l'environnement (jointure de production). Aujourd'hui, dans le cadre d'une multifonctionnalité avérée, les mesures en place sont plus ambitieuses mais génèrent des coûts de transactions plus élevés. Le PNR a accumulé au fil des ans une connaissance du terrain et une connaissance des mesures qui permettent d'abaisser les coûts d'apprentissage et donc de réduire les coûts de transaction globaux. Enfin dans une troisième partie, en guise de conclusion, nous évoquerons les perspectives d'évolution des MAE en France et dans le PNR.

### **Émergence et évolution des politiques agri-environnementales en France**

Nous souhaitons aborder tout d'abord l'émergence et l'évolution des MAE en France en montrant notamment les avantages et les limites de la mise en œuvre de ces politiques contractuelles.

Nous examinerons dans un premier temps le dispositif mis en œuvre dans le cadre de l'article 19 du *règlement 797/85* puis nous verrons les évolutions de ce système dans l'application du *R 2078/92*. Dans un troisième point, nous étudierons le cadre innovant des contrats territoriaux d'exploitation (CTE).

#### ***L'héritage des OGAF dans l'article 19 du R 797/85 (de 1987 à 1993)***

Depuis la parution du *Livre vert* rédigé par la commission de l'Union européenne (UE), la politique agricole commune (PAC) doit désormais s'intéresser tout autant au soutien du revenu des agriculteurs et à l'auto suffisance alimentaire en Europe, qu'à la protection de l'environnement. C'est dans ce contexte que l'introduction de l'article 19 dans le *règlement CE 797/85* du 12 mars 1985 permet aux États membres d'attribuer une aide aux agriculteurs qui contribuent à la protection des zones sensibles, dans le but de compenser la perte de revenu liée à la mise en place de pratiques respectueuses de l'environ-

---

3. La gouvernance locale se définit comme un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux,...) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement (Gilly, Perrat, 2003).

nement. Ce règlement ouvre la voie à une justification politique des mesures de protection de l'environnement.

Malgré une procédure d'application peu contraignante, ce règlement est adopté avec réticence tant au niveau de l'État<sup>4</sup>, qu'en terme de résultats observés<sup>5</sup>. Cette réticence traduit l'attachement de la profession agricole au rôle productif de l'agriculture qui s'était déjà manifesté lors de la mise en place de mesures telles que l'extensification et surtout le gel des terres arables (Barrué Pastor et Pech, 1995).

Pour faciliter l'acceptation des politiques agri-environnementales par les agriculteurs, au mois de février 1993, les objectifs de lutte contre la désertification et les friches et l'entretien des pâturages sous forêt en zone méditerranéenne, vinrent compléter les principaux axes prioritaires retenus : I) la réduction des pollutions de l'agriculture intensive ; II) l'adaptation des systèmes d'exploitation dans le secteur des biotopes rares et sensibles ; III) l'orientation et la gestion de l'espace dans les zones extensifiées.

Par ailleurs et dans ce même objectif, les pouvoirs publics choisissent les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) comme support administratif et financier de l'article 19. La procédure OGAF ayant accompagné les évolutions et les mutations de l'agriculture depuis le début des années 1970, elle est bien connue du monde agricole. Un comité de pilotage souverain composé de l'ensemble des partenaires locaux intéressés par l'opération (agriculteurs, administratifs, élus locaux, experts scientifiques et les associations (pêche, chasse, environnementale) gère l'ensemble des moyens (humains, techniques et financiers) de l'OGAF.

Le choix des thématiques et la gestion financière se fait au niveau d'une instance décisionnelle nationale : le comité technique national agriculture environnement (CTNAE). Ce comité est composé d'administratifs (ministères de l'Agriculture et de l'Environnement), de professionnels et associatifs de l'agriculture et de l'environnement, d'experts scientifiques et du CNASEA. Il réceptionne puis reçoit les instances départementales qui viennent présenter leur projet à tour de rôle. Le CTNAE est donc une instance de vérification et de validation du contenu administratif des dossiers.

La procédure de programmation est centralisée parce que parfaitement contrôlée par le ministère des Finances au moment du paiement (Facchini, 1999) et que la validation des dossiers départementaux demeure de la responsabilité du CTNAE. Elle est également ascendante parce que les zones éligibles

---

4. L'article 19 n'est appliqué en France qu'en 1989, c'est-à-dire 4 ans après le *règlement* européen.  
5. En 1993, seulement 205 200 ha sont sous contrat.

et le montant des aides sont définies par les préfets de départements après consultation des parties intéressées. Les dossiers acceptés sont ensuite présentés au conseil d'administration du CNASEA, au ministère de l'Agriculture qui donne son avis, puis ils sont enfin transmis au comité STAR à Bruxelles pour l'obtention d'un cofinancement européen de 25 %.

La période d'expérimentation « OGAF » a été de courte durée (1989 à 1992). Toutefois, plusieurs remarques fondamentales peuvent être faites : i) la mise en place de ces mesures implique des coûts d'administration publics et privés très élevés, liés au nombre d'échelons impliqués ; ii) pour la même raison, le pas de temps entre le dépôt du dossier et le paiement de l'aide est très long et peut s'échelonner sur une période de deux ans ; iii) le choix de la procédure OGAF place les organismes gestionnaires (ADASEA et CNASEA) au centre du dispositif de négociation, ce qui, à terme, génère des conflits de pouvoir et financier, entre organismes susceptibles de gérer ces opérations.

***Le règlement 2078/92 : décentralisation et déconcentration de la politique agri-environnementale***

Après la première phase expérimentale, le *règlement 2078/92* et la *Circulaire nationale d'application DEPSE/SDA* de mars 1993 succèdent à l'article 19. Les dispositions initialement prévues dans l'article 19 sont reprises, amendées<sup>6</sup> et justifiées de manière différente.

En France, l'application du *règlement 2078/92* se concrétise par la mise en œuvre de trois types de mesures : la prime à l'herbe mise en œuvre au niveau national ; les opérations zonées, et les opérations locales agri-environnementales (OLAE)<sup>7</sup>, mises en œuvre dans le cadre des programmes régionaux :

– la prime à l'herbe vise la limitation du chargement de cheptel et le maintien des systèmes extensifs. Elle est considérée comme une aide à l'agriculture dans les zones herbagères difficiles et s'assimile quant à sa logique, à une aide compensatoire. Elle est en effet gérée de manière centralisée par le ministère de l'Agriculture et par le CNASEA. Sa mise en place ne suppose pas de phase de concertation au niveau local et les coûts administratifs associés à cette mesure sont donc très peu élevés, voire nuls.

– Les programmes régionaux mettent très en avant l'échelon régional. Les textes d'application instaurent en effet une nouvelle instance : le comité

---

6. Dans ce nouveau *règlement*, l'accent est mis sur la diversité des thèmes qui peuvent être traités et de manière sous-jacente sur les croisements d'enjeux, le paysage est par exemple un carrefour où se mêlent enjeux écologiques, agronomiques et esthétiques. Ainsi au-delà de la diversité thématique, chaque agriculteur peut se sentir concerné par cette panoplie de mesures.

7. Les OLAE ont toujours comme support technico-administratif la procédure OGAF.

régional agri-environnemental (CRAE), qui implique largement les acteurs régionaux (services déconcentrés de l'État, DRAF, DIREN, DDAF ; élus ; représentants de la profession agricole ; acteurs de l'environnement ; délégation régionale du CNASEA ; experts des sujets traités ; monde associatif,...). Ce comité a pour mission d'examiner les différents dossiers portés par les départements et de répartir l'enveloppe régionale<sup>9</sup> par type de dossier et par département<sup>8</sup>. Le partage étant effectué selon les besoins émergents, une logique d'offre et de demande émerge dans ce processus. Elle marque la volonté de l'État de s'orienter vers une démarche quasi contractuelle.

Première mesure des programmes régionaux, les opérations zonées sont des opérations définies au niveau national que les acteurs locaux, au niveau de chaque département, choisissent ou non de mettre en œuvre. Ils définissent ensuite la zone éligible à chacune des opérations puis les surfaces potentiellement contractualisables afin de déterminer l'enveloppe budgétaire nécessaire. Ces *desiderata* peuvent être portés par des organismes divers et variés ayant une légitimité sur le terrain. Le rôle du CRAE est de se prononcer sur la cohérence, la faisabilité, le financement de ce projet avec l'ensemble des partenaires locaux. Le fonctionnement du CRAE permet une gestion pragmatique des opérations puisqu'il peut intervenir afin d'ajuster la mesure au plus près des préoccupations locales.

Seconde mesure des programmes régionaux, les opérations locales sont, comme les OGAF, élaborées au niveau infra départemental par le biais de comités de pilotage locaux composés des représentants de l'administration, élus locaux, porteurs du projet, associations de protection de la nature, chambre d'agriculture, ADASEA et agriculteurs. Leur rôle est, d'une part, d'assurer l'animation de la mesure (information des agriculteurs, montage des dossiers, suivi des dossiers), et, d'autre part, de configurer les dossiers en accord avec le projet. La souveraineté du comité de pilotage génère ainsi une certaine souplesse permettant l'adaptation des mesures dans le temps.

Les opérations locales, bien qu'imparfaites, ont été plébiscitées par bon nombre d'agriculteurs. Trois profils se dégagent :

– les agriculteurs contractualisants qui perçoivent des primes agri-environnementales sans modification marquante de leur pratiques culturales. Le complé-

---

8. C'est après avoir pris l'avis du CRAE que les dossiers sont adressés au ministère puis à Bruxelles pour le passage au comité STAR.

9. Le ministère de l'Agriculture détermine l'engagement financier de l'État, la répartition entre régions est fondée sur des critères spécifiquement agricoles (nombre d'exploitants, SAU,...) et non sur une approche des problèmes environnementaux à traiter.

ment de revenu, que constituent les primes, permet à ces agriculteurs de continuer l'exploitation de parcelles marginales du point de vue productif, mais intéressantes au niveau environnemental.

– Les agriculteurs dont le contrat est fondé sur un projet agri-environnemental fort, bien intégré dans une démarche collective, et pour lequel les financements d'origines diverses assurent une bonne mise en œuvre d'actions d'accompagnement. Pour ces derniers toutefois, il semble nécessaire de convenir d'une amélioration technique des cahiers des charges.

– Les agriculteurs pour qui le contrat n'est pas adapté à l'insertion des mesures agri-environnementales dans la logique d'exploitation (prime trop faible, incohérence technique,...). Pour ces derniers, il semble nécessaire de prévoir une approche globale du système d'exploitation avant tout engagement contractuel. Cette approche devrait permettre de bien cerner la situation de départ et de convenir d'une contractualisation qui pourrait être progressive afin de limiter les risques d'incohérence et donc d'échec.

L'instauration d'un échelon régional a permis une meilleure gestion et appropriation des problématiques locales au plus près du terrain tout en respectant une logique d'équité inter départementale. La connotation péjorative pour la profession agricole du *règlement 2078/92*, mis en place en accompagnement de la réforme de la PAC s'est traduit par une meilleure appropriation des mesures par les départements et les régions. Le CRAE a en effet permis des réaffectations de crédits en fonction du triptyque : objectifs, demandes et réalisations. Ainsi lorsqu'une enveloppe départementale dédiée à une opération n'était pas consommée, il y avait débat pour en connaître les causes. Soit le département et les promoteurs de l'opération pouvaient expliquer la raison de cette non-consommation et les crédits restaient alors attachés à cette opération qui était réaménagée à la marge, soit le département faisait le constat que l'opération ne correspondait pas à la demande locale, et dans ce cas les crédits étaient affectés à une autre opération ou remis dans l'enveloppe régionale.

***La mise en œuvre du règlement 1257/99 : Les CTE entre contraintes institutionnelles et enjeux environnementaux et économiques***

La mise en place des CTE se situe dans la continuité stratégique des MAE décrites ci-dessus. Elle est entièrement déconcentrée au niveau des départements. Chaque contrat est composé d'un volet socio-économique et d'un volet environnemental et territorial cofinancé à 50 % par l'Union européenne au titre du règlement de développement rural. Les cahiers des charges agri-environnementaux se répartissent suivant quatre enjeux principaux : la qualité de

l'eau ; la protection des sols ; la préservation des paysages ; et le maintien de la biodiversité.

L'originalité des CTE par rapport aux mesures agri-environnementales de première génération réside dans : I) la prise en compte de l'entité territoriale de l'exploitation dans un contexte local ; II) l'approche économique de la contractualisation ; III) la possibilité pour les agriculteurs de contractualiser au-delà des mesures définies dans les cahiers des charges.

#### *La volonté du législateur*

Elle s'inscrit dans une logique contractuelle forte et légitimée, tant par le monde agricole que par la « société civile ». Par la *Loi d'orientation agricole* (LOA) de juillet 1999, les pouvoirs publics affichent une volonté avérée et ambitieuse d'agir dans une sphère d'activité qui jusqu'ici relevait d'un fonctionnement implicitement sectoriel<sup>10</sup>. La justification de cette politique est la promotion d'une agriculture multifonctionnelle sous contraintes environnementale (maintenir et protéger la qualité de l'environnement), économique (maintenir et assurer un bon niveau de production et de revenu aux agriculteurs) et internationale (s'assurer de la compatibilité du système avec les règles de l'OMC).

En pratique la mise en œuvre des CTE pose un certain nombre de problèmes qui ont nuit à l'efficacité du dispositif. Sans rentrer dans les détails, nous pouvons en énumérer les principaux. Le premier de ces problèmes réside en l'objectif quantitatif annoncé d'emblée par le ministère de l'Agriculture qui a contraint les organismes gestionnaires à multiplier les contrats sans réelle réflexion sur le contenu. De plus, la volonté d'inscrire dans un même contrat un volet territorial et un volet économique a complexifié et rendu moins clair l'équilibre entre le contenu du contrat et la réponse à la demande sociale. Enfin, la complexité et l'abondance des cahiers des charges ont entraîné une opacité des obligations contractuelles, estompant le caractère consensuel du contrat.

#### *La logique de fonctionnement*

Le principe de fonctionnement sur lequel s'adosse les CTE est inverse de celui des MAE du règlement 2078/92. Dans les CTE chaque exploitant raisonne son projet de contrat en fonction de ce qu'il est capable d'offrir en terme de ser-

---

10. La LOA stipule que la politique agricole prend en compte les fonctions, économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable. Par cette formulation la volonté du législateur est explicite mais pas nouvelle. Dans des politiques agricoles plus anciennes, la dotation jeune agriculteur (DJA) par exemple, des considérations techniques étaient associées à des problématiques d'aménagement de l'espace.

vices environnementaux <sup>11</sup>, alors qu'à l'opposé, les MAE de la réglementation précédente était fondée sur les problématiques de zones déterminées *a priori*, et l'offre des agriculteurs ne pouvait s'exercer que dans ce contexte. Cette inversion de logique est déterminante au niveau des contrats, notamment en ce qui concerne l'adéquation entre rémunération et objectifs environnementaux à atteindre, puis et surtout en terme de coût administratif partant de la phase d'élaboration aux contrôles finaux.

Pour bien qualifier la logique de la relation contractuelle régissant les rapports entre l'agriculteur et l'État, il est nécessaire d'aller au-delà de la simple description de forme (Kephalliacos et *al.*, 2000). Dans ce contrat, la présence de l'État est de deux ordres : i) l'État est le garant de la sauvegarde ou du maintien de la production de biens publics (réduction des externalités négatives, production d'aménités). Sa relation avec l'agriculteur est indirecte et complexe, elle s'est traduite par l'intervention de divers acteurs institutionnels lors de la rédaction des mesures-types et contrats-types départementaux. Ce phénomène s'est accentué par rapport aux politiques précédentes où l'agriculteur pouvait participer activement par le biais des comités de pilotage à la définition et aux orientations des engagements contractuels. ii) La présence de l'État se justifie également par un souci de transparence eu égard à la demande sociale.

#### *La logique territoriale*

C'est dans cette logique que l'on trouve toute l'originalité de ces nouveaux contrats, à l'annonce de cette mesure les agriculteurs ont fait bon écho à cette politique car elle semblait répondre aux principaux griefs relevant des mesures précédentes. Les opérations locales ne concernaient pas l'ensemble des activités de l'exploitation et se déclinaient sur des thématiques bien précises sans pouvoir prendre en compte l'ensemble des interactions technico-économiques présentes sur l'entité exploitation. S'agissant des opérations zonées, les thématiques relevaient en priorité d'une logique d'aides aux modifications de pratique, de ce fait elles n'avaient de sens que pour une période probatoire, nécessaire pour mettre en place les changements escomptés.

Dans la pratique des CTE, la recherche de concordances entre des actions propres à l'exploitation et des actions qui relèvent d'une dynamique de territoire (problème d'échelle) pose problème. Le zonage aurait pu permettre de concentrer des actions sur les territoires les plus concernés par tel ou tel enjeu et favoriser les comportements coopératifs entre acteurs (Mahé, Le Goffe, 2000). L'échec des CTE en la matière renvoie à un questionnement relatif au

---

11. Cette logique contractuelle bien qu'inscrite dans la LOA de 1999 n'a pas été utilisée sur le terrain faute d'une information adéquate.

choix d'un type de gouvernance plus adéquat pour une mise en œuvre efficace des mesures agri-environnementales.

#### *Le contrôle*

L'action de contrôle n'est pas le fait du contrat, toute réglementation est soumise à un certain type de contrôle. Ceci étant, les CTE (acceptation contractuelle) se caractérisent par engagement, qui est synonyme, lors de la réalisation du contrat, de la production d'informations, en l'occurrence par le biais du diagnostic. Ces informations serviront de base de construction du contrat, puis, et surtout, permettront le moment venu de mesurer la réalisation de la norme visée par l'engagement souscrit.

Dans la pratique de nombreux agriculteurs sont pénalisés à la suite d'un contrôle. Cette non-conformité des contrats est due dans la majorité des cas à une mauvaise interprétation ou compréhension du cahier des charges, plus qu'à des actes volontairement frauduleux. Dès lors, se pose à nouveau la question de la gouvernance de ces mesures, la multiplication des acteurs (opacité quant au rôle de chacun, coût administratif), le nombre pléthorique de mesures (problème du ciblage) nous invite à nous interroger sur le poids et le rôle des acteurs locaux dans l'évolution des techniques agri-environnementales.

#### ***Les contrats d'agriculture durable (CAD) ; un nouveau dispositif contractuel simplifié (décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003)***

Attentif aux attentes de la société et aux demandes de la profession agricole, le ministère de l'Agriculture a souhaité conserver le principe de la démarche contractuelle et l'approche qui consiste à rémunérer les missions de l'agriculture en termes économique, social et de préservation de l'environnement. Les CAD sont de surcroît le résultat d'une adaptation visant à simplifier la procédure de mise en œuvre et donc à limiter les coûts administratifs particulièrement élevés des CTE et doivent permettre de freiner la dérive financière connue dans les CTE, et recentrer les actions sur des enjeux majeurs (COPERCI, 2002).

Le CAD, comme le CTE, doit donc être l'aboutissement du projet d'un agriculteur dans les domaines environnemental et socio-économique. Le contrat est constitué de deux volets : territorial et environnemental, d'une part, et socio-économique, d'autre part. Si en théorie, le choix est laissé aux agriculteurs de prévoir des engagements dans les deux volets ou de contractualiser uniquement des mesures agri-environnementales, il n'en demeure pas moins que ce choix est tributaire de la nature du contrat-type dont dépend géographiquement le CAD. Trois sortes de contrats-types peuvent être arrêtées :

– un contrat-type ne comportant, pour chaque territoire identifié, que des actions à finalité environnementale ;

- un contrat-type comportant, pour chaque territoire identifié, à la fois des actions à finalité environnementale et des actions à finalité socio-économique ;
- un contrat-type départemental comportant des actions pour lesquelles un ciblage territorial n'est pas pertinent à l'échelle infra départementale (MAE d'application nationale de type conversion à l'agriculture biologique).

Le CAD est recentré, pour son volet environnemental, sur les enjeux prioritaires du territoire (un ou deux maximum) et sur un petit ensemble de mesures pertinentes pour répondre à ces enjeux (trois mesures maximum par enjeu). Concernant les aides du volet économique, la règle « un objet (investissement), une source de financement » est recommandée afin de simplifier les procédures. En outre, ce nouveau dispositif est soumis à un encadrement budgétaire qui repose principalement sur le respect d'une moyenne départementale, fixée au niveau national, à 27 000 €. La gestion du fond par des enveloppes régionales de droits à engager est fixée sur la base des critères suivants : nombre d'exploitations ; pourcentage des GAEC ; SAU, nombre d'UTA par exploitation ; superficie en zones défavorisées ; potentialité en conversion à l'agriculture biologique ; SFP ; superficie en sites proposés au titre de Natura 2000 ou opération locale agri-environnementale. Dans ces enveloppes, une part réservataire est définie au niveau régional pour être consacrée aux mesures de conversion à l'agriculture biologique. Enfin, les surfaces éligibles au volet environnemental du CAD ne doivent pas être les mêmes que celles contractualisées au titre de la PHAE.

La mise en œuvre des CAD s'est avérée délicate. En effet, le dispositif a été accueilli avec quelques réticences par le milieu agricole en raison notamment de leur moindre attractivité : plafond moyen de 27 000 € ; choix de mesures plus contraint ; volet économique moins intéressant. La nouvelle procédure a par ailleurs souffert d'une notification des enveloppes financières régionales tardive. Les institutions agricoles locales avaient alors renoncé à promouvoir ce dispositif. Les CAD sont d'ailleurs moins accompagnés que les CTE, la disparition des crédits d'accompagnement à l'élaboration de « projets collectifs » ayant conduit nombre de structures qui avaient accompagné les CTE à renoncer aux CAD. Ainsi, alors que la circulaire d'application recommande à l'administration un élargissement de la concertation aux acteurs des territoires et la mobilisation des « porteurs de projet », la mise en place des CAD s'est faite avec une moindre association des acteurs locaux. De fait, c'est un retour prévisible vers une gestion institutionnelle axée, plus sur l'agriculture, que sur l'environnement qui est prévisible, les objectifs environnementaux étant alors tributaires d'un appui financier des filières.

Après quasiment plus de vingt ans de mise en œuvre de dispositifs agri-environnementaux en France, différentes approches ont ainsi pu être testées en application d'un cadre communautaire évolutif. Cette évolution montre que le principe des MAE reste le même au cours du temps. Il s'agit de rémunérer les agriculteurs pour maintenir des pratiques extensives en particulier sur les territoires sensibles tels que les zones humides.

Cependant, plusieurs problèmes sont associés au mode contractuel de ces mesures. Il s'agit tout d'abord du mode d'indemnisation des agriculteurs fondée sur une aide à la surface, calculée en fonction des surcoûts et des manques à gagner qui sont entraînés par le respect des engagements souscrits par l'agriculteur. Bien que ce mode d'indemnisation soit commode pour fournir à la Commission un cadre de calcul qui facilite l'instruction, il s'avère que certains modes de production favorables à l'environnement ne peuvent parvenir ou ne sont pas adaptés à ce mode d'indemnisation faute de pouvoir calculer de manière simple des surcoûts ou des manques à gagner. À ce niveau, deux problèmes se posent : i) celui de la rémunération des bonnes pratiques. Si d'un strict point de vue juridique-économique, il est rationnel de rémunérer des actions qui vont au-delà des contraintes imposées par la réglementation en place, il n'en demeure pas moins que l'évolution des bonnes pratiques, allant toujours vers plus de contraintes, auront pour conséquence de réduire toujours plus les engagements susceptibles d'être indemnisés, d'où l'intérêt de réfléchir rapidement à un autre support d'indemnisation. ii) Celui de la distinction à opérer entre les mesures agri-environnementales adoptées pour un laps de temps donné – c'est le cas des mesures qui visent à réduire des pollutions –, qui, une fois le risque dépassé, n'ont plus de raison d'être et les mesures qui doivent bénéficier d'aides pérennes – c'est le cas des mesures qui visent à l'entretien de parcelles peu rentables pour l'agriculteur mais qui sont d'un grand intérêt pour la collectivité.

L'instabilité dans le temps des MAE pose également un problème. Cette instabilité est induite par la durée limitée des contrats mais aussi au niveau national et européen par les changements très fréquents des politiques mises en œuvre. Ainsi, en vingt ans, quatre dispositifs se sont succédés, instaurant des difficultés pour les agriculteurs à faire des projets intégrant les possibilités d'évolution de leur système d'exploitation au-delà des termes du contrat. L'administration et les organismes institutionnels éprouvent également des difficultés à suivre ces différentes procédures, et cela se traduit par des coûts d'apprentissage élevés et par une approche minimaliste des problèmes posés. Après chaque changement de procédure, les organisations institutionnelles doivent retrouver leur place et s'adapter à la nouvelle politique, l'administration doit également s'adapter à la nouvelle donne et de ce fait l'efficacité environnementale de ces contrats s'en trouve altérée.

## **Le rôle du parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin dans l'adaptation des politiques publiques au contexte local**

Notre objectif est d'analyser dans quelle mesure le PNR permet de pallier les problèmes de gouvernance soulevés pour la mise en œuvre des politiques agri-environnementales successives. Dans un premier temps, nous analyserons les caractéristiques du PNR des marais du Cotentin et du Bessin pour montrer comment ce système de gouvernance territorialisé peut faciliter une bonne mise en œuvre des politiques agri-environnementales. Dans un deuxième temps, nous déterminerons la plus-value du PNR dans la mise en œuvre des programmes agri-environnementaux successifs.

### ***Le parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin : un système de gouvernance territorialisé, adapté à la mise en œuvre des MAE***

*La création du Pnr des marais du Cotentin et du Bessin :*

*l'expression d'une demande pour la protection d'un espace remarquable*

Le territoire des marais du Cotentin et du Bessin constitue une vaste zone marécageuse et littorale de 25 000 ha environ, enchâssée dans un paysage bocager. C'est un site d'intérêt écologique majeur, pour ces ressources en eau, d'une part, et pour sa richesse floristique et faunistique, d'autre part. Ainsi, une zone de 32 000 ha englobant les marais intérieurs et une partie du littoral, a été désignée au titre de la convention internationale de Ramsar. Cette Convention traduit une demande internationale pour la conservation des zones humides et incite chaque pays à adopter des plans d'action ou de gestion des sites retenus impliquant la protection des habitats des oiseaux d'eau et également une gestion durable des ressources en eau. En effet, ces ressources naturelles sont des biens non-marchands qui ont les caractéristiques de biens publics c'est-à-dire que, selon la définition de Samuelson, ils sont tels que leur consommation est sans exclusivité, ni rivalité. Chacun bénéficie du bien lorsqu'il est produit mais a tendance à ne pas contribuer à sa production puisque de toute façon il ne peut être exclu de sa consommation. Le bien est donc produit en quantité sous-optimale. Une intervention publique visant à rémunérer la production de ces biens publics est nécessaire pour rétablir une allocation optimale au sens de Pareto<sup>12</sup>.

---

12. De manière générique, un optimum de Pareto est, dans une économie d'échange ou de marché, un état dans lequel on ne peut améliorer le bien-être d'un individu sans détériorer celui d'un autre.

Dans le marais du Cotentin et du Bessin, l'équilibre écologique et donc la production des biens d'intérêt publics locaux, nationaux, et globaux, dépendent du maintien de l'élevage extensif. En effet, les pratiques de fauche et de pâturage favorisent le développement d'une flore spécifique et permettent de créer un habitat favorable à des espèces d'oiseaux remarquables. Cette valorisation des prairies ainsi que l'entretien des fossés par les agriculteurs conditionnent par ailleurs le fonctionnement épurateur de la zone humide. Ainsi, la disparition ou même la simple régression de l'activité agricole se traduirait par une importante perturbation de la zone humide. Inversement, toute intensification non contrôlée conduirait à des pertes de qualité environnementale significatives. Il existe donc sur la zone humide, une jointure forte entre la production de fonctions environnementales et l'élevage extensif auquel sont associées les pratiques de pâturage et de fauche.

Élaboré en 1991, le projet du parc naturel régional, expression de la demande des acteurs du territoire, vise donc à maintenir et à promouvoir une agriculture extensive, assurant la pérennité de la zone humide. Il repose sur quatre piliers qui sont :

- protéger les zones naturelles sensibles ;
- promouvoir les activités agricoles ;
- promouvoir une agriculture permettant de trouver des revenus supplémentaires et de gérer les paysages et les ressources naturelles ;
- développer les conditions d'une valorisation touristique du territoire.

Ces axes de développement sont concrétisés par la proposition de différentes actions inscrites dans la charte du PNR. Cette charte est signée par les communes et les principaux partenaires du projet (institutions agricoles, associations d'usagers du territoire, services déconcentrés de l'État,...) qui en approuvant la charte s'engagent à en respecter le contenu. Le projet est également approuvé par le ministère de l'Environnement qui propose le classement du territoire par décret ministériel.

Le PNR est donc un système de gouvernance légitimé par la production localisée de biens non-marchands d'intérêts publics locaux mais aussi nationaux et globaux dont il est nécessaire de rémunérer la production. Aussi, dès 1991, le parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin s'est-il logiquement appuyé sur les mesures agri-environnementales (MAE) pour mettre en œuvre son projet territorial. Il est donc intéressant de comprendre comment le PNR peut renforcer l'efficacité des politiques contractuelles dans la recherche d'une complémentarité entre environnement et développement.

*Les atouts du PNR des marais du Cotentin et du Bessin pour la mise en œuvre des politiques contractuelles*

Dès 1991, la mission d'expérimentation des parcs naturels régionaux<sup>13</sup> les conduit à mettre en œuvre les premières générations de politiques agri-environnementales. En outre dans le contexte de la réforme de la PAC de 1992, l'hostilité des institutions agricoles traditionnelles à l'égard de l'agri-environnement contribue à renforcer la légitimité institutionnelle et politique des parcs naturels régionaux dans la mise en place des contrats agri-environnementaux.

Ensuite, l'élaboration et la mise en œuvre du projet du PNR reposent sur des commissions thématiques qui sont des lieux de concertation entre élus locaux, administration, profession agricole et autres usagers du territoire. Ce fonctionnement démocratique permet de faciliter l'expression de la demande sociale pour les fonctions non-marchandes et donc de mieux définir les objectifs et les mesures des programmes agri-environnementaux.

Enfin, le projet de territoire du PNR des marais du Cotentin et du Bessin s'inscrit parfaitement dans les principaux objectifs établis dans le cadre de l'article 19 du règlement 797/85 puis du règlement 2078/92. En outre, la *Loi d'orientation agricole* de juillet 1999 confirme la convergence entre la volonté politique nationale et européenne et le projet du PNR en reconnaissant les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture. Associant des objectifs économiques et environnementaux dans un objectif de développement durable, le CTE apparaît alors comme un instrument adéquat pour accompagner le projet du parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin, permettant de maintenir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et donc de protéger les zones de marais, mais aussi, d'encourager des stratégies de développement économique fondées sur la diversification et les démarches « qualité », favorables à l'identité du territoire.

Le projet du PNR, constant depuis 1991, assure ainsi un cadre stable pour la réalisation des objectifs agri-environnementaux dans un contexte où les politiques mises en œuvre changent régulièrement.

Structuré autour d'un projet collectif ayant pour but de promouvoir une agriculture multifonctionnelle, le PNR est donc un système de gouvernance territorialisé qui doit permettre d'améliorer l'efficacité des politiques agri et agri-environnementales en limitant les inconvénients des contrats. Notre objectif est d'analyser cette plus-value. Pour cela, les deux hypothèses suivantes sont discutées :

---

13. Décret n° 88-443 du 25 avril 1988 (J.O. du 27 avril 1988) relatif aux parcs naturels régionaux.

- le PNR permet de mettre en œuvre des programmes agri-environnementaux pertinents, en réponse aux enjeux locaux identifiés sur le territoire ;
- le PNR permet d'améliorer l'efficacité environnementale de ces politiques.

Il s'agit de valider ou non ces hypothèses en s'appuyant sur les données disponibles<sup>14</sup>.

***La plus-value du PNR des marais du Cotentin et du Bessin dans la mise en œuvre des politiques agri et agri-environnementales***

L'analyse de la plus-value du PNR dans la mise en œuvre des politiques publiques nous amène à distinguer les résultats obtenus dans le cadre des mesures agri-environnementales, notamment les OGAF, puis les OLAE, puis dans le cadre des contrats de type CTE, puis CAD. En effet, le système de gouvernance du PNR n'a pas eu le même impact dans ces deux phases de politiques contractuelles.

*La plus-value du PNR dans la mise en œuvre des politiques agri-environnementales, OGAF puis OLAE*

L'évaluation des MAE sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin fait apparaître une plus-value due à la présence du parc naturel régional. Cette plus-value s'exprime, d'une part, à travers la pertinence des différents programmes agri-environnementaux mis en place de 1991 à 1999. Le zonage du territoire inscrit dans la charte du PNR a en effet été utilisé comme un pré-acquis pour la définition d'enjeux environnementaux ciblés et la mise en œuvre de solutions adaptées dans le cadre des contrats agri-environnementaux. Ainsi, les 8 000 ha de zones éligibles à l'OGAF « Marais » mise en place en 1991 correspondent aux zones d'intérêt écologique majeur (ZIEM) déterminées par les acteurs du PNR. Dans le même sens, les principales mesures agri-environnementales sur la limitation de la fertilisation, l'extensification du pâturage et le recul des dates de fauche, sont le résultat de concertations entre les acteurs agricoles et les autres usagers de l'espace. La réflexion sur le territoire menée depuis la création du PNR ainsi que l'habitude de concertation entre les différents usagers du territoire a donc facilité la mise en œuvre de programmes pertinents, en réponse aux enjeux du territoire.

---

14. Les données sont issues de deux enquêtes menées sur le territoire du PNR. L'une menée auprès des différents acteurs du territoire permet d'évaluer le rôle du PNR dans la mise en œuvre de contrats adaptés à la demande sociale pour les diverses fonctions du territoire. L'autre, menée auprès de 30 agriculteurs de la Manche dont 15 situés sur le territoire du PNR, permet de mesurer les coûts de transaction privés des agriculteurs liés à la mise en œuvre des mesures agro-environnementales dans le cadre des CTE et des CAD. Le rapport d'évaluation des MAE et des CTE complète ces informations en permettant notamment d'appréhender les résultats de ces politiques dans l'ensemble de la région Basse-Normandie et de les comparer à ceux du territoire du PNR.

Cette plus-value s'exprime, d'autre part, en terme d'efficacité environnementale. En effet, le PNR a assuré la continuité des mesures agri-environnementales mises en œuvre entre 1991 et 1999 contrecarrant ainsi les inconvénients des contrats quinquennaux et favorisant l'obtention de résultats environnementaux sur le long terme.

De plus, cette stabilité a contribué à donner au PNR une légitimité spécifique auprès des acteurs agricoles dans la mise en œuvre des MAE et à augmenter ainsi le nombre de contractants. Le travail d'animation et de soutien technique mené par l'équipe du PNR a par ailleurs renforcé cette tendance en réduisant les coûts de transaction privés liés à la mise en place des mesures agri-environnementales et en limitant donc le phénomène de « barrière à l'entrée ». La comparaison des surfaces contractualisées dans le cadre des OLAE menées dans la région Basse-Normandie montre en effet que se sont les deux OLAE initiées par le parc naturel régional : l'OLAE « Marais » et l'OLAE « Bocage à Ormes » qui ont été le plus contractualisées (*figure 1*).

En outre, on peut supposer que l'animation du PNR, complémentaire à celle des institutions agricoles, a induit une meilleure réalisation des mesures par les agriculteurs et donc de meilleurs résultats environnementaux.

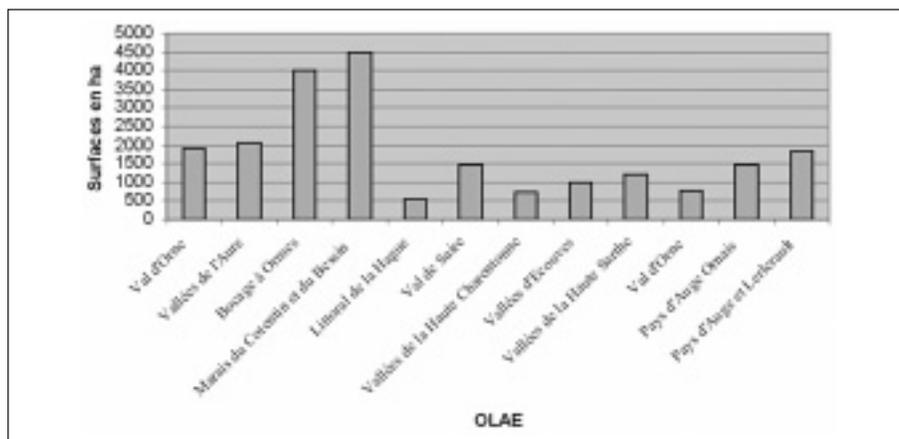


Figure 1 : surfaces contractualisées dans le cadre des OLAE en Basse-Normandie - Source : évaluation à mi-parcours MAE/CTE Basse-Normandie, Rapport final, Eureval C3E

Le bilan des OGAF et OLAE sur le territoire du parc naturel régional est plutôt positif. Le PNR a permis d'exprimer de façon claire les objectifs locaux et de les transcrire en mesures simples, en réponse à la demande sociale. De plus, bien que les résultats environnementaux soient difficiles à évaluer, le PNR a favorisé la contractualisation des agriculteurs du territoire, à la fois par la

continuité de ses actions et par son travail d'animation. Le seul inconvénient des OGAF puis des OLAE sur le territoire du PNR tient aux caractéristiques même de ces mesures. En effet, les opérations étant ciblées sur le marais, l'extensification de certaines pratiques sur cette zone a parfois été accompagnée d'une intensification sur les parcelles de Haut-Pays. Le contrat territorial d'exploitation devait cependant permettre de résoudre ce problème en conduisant les agriculteurs à mener une réflexion globale à l'échelle de leur exploitation.

*Le PNR n'a pas pu valoriser ses atouts dans le cadre de la mise en œuvre des CTE*

L'analyse des CTE mis en œuvre sur le territoire du PNR montre une rupture par rapport aux précédentes MAE. En effet, contrairement aux contrats établis dans le cadre des OGAF ou des OLAE, le contrat-type « région de marais » n'est pas ciblé sur les enjeux du territoire déterminés dans la charte du PNR. D'une part, le contrat-type, articulé autour de trois objectifs principaux, qui sont la lutte contre l'érosion des sols, la protection des ressources en eau et l'entretien du paysage, n'inclut pas les préoccupations relatives à la préservation de la biodiversité alors que le maintien de la richesse faunistique et floristique de la zone humide est une priorité inscrite dans la charte du PNR. D'autre part, les mesures du contrat-type « région de marais », comme les autres contrats-types de la région Basse-Normandie, sont nombreuses et limitées à celles de la synthèse régionale. Ainsi, la comparaison des mesures mises en œuvre sur le territoire des marais dans le cadre des OGAF, OLAE et des CTE montre un relâchement des contraintes environnementales (*tableau 1, page suivante*).

Cette rupture dans la définition des contrats agri-environnementaux trouve deux principales explications. D'une part, malgré son expérience des mesures agri-environnementales et sa légitimité auprès des acteurs ruraux, le PNR a eu des difficultés à soutenir son projet de territoire face aux organisations professionnelles agricoles qui souhaitaient élaborer un contrat-type peu contraignant afin de le rendre accessible à tous les agriculteurs. D'autre part, la précipitation dans laquelle a été mise en place les CTE n'a pas permis au PNR de proposer la création de mesures adaptées au contexte local. En effet, même s'il était en théorie possible d'élaborer des mesures spécifiques à un territoire, la validation par le comité STAR était très difficile et rallongeait de presque un an la durée d'élaboration du cahier des charges. Ainsi, malgré un projet de territoire démocratique et bien défini, le CTE n'a-t-il pas pu faire valoir la spécificité du territoire des marais par l'élaboration d'un contrat-type adapté.

En outre, l'impact du PNR sur les résultats environnementaux des CTE est également plus difficile à mettre en valeur que dans le cas des précédentes MAE. En effet, bien que l'équipe technique du PNR ait essayé d'influencer les agriculteurs dans leur choix de mesures, il semble que, majoritairement, les

agriculteurs ayant contractualisé un CTE aient été conseillés par leur laiterie ou leur centre de gestion. Cette observation est d'ailleurs confirmée par la comparaison du nombre de contrats signés pour chaque contrat-type de la Manche : seulement 109 contrats « région de marais » ont été signés alors que les contrats-types filière « maître laitiers du Cotentin » et « légumes Val-de-Saire » ont rassemblé respectivement 161 et 129 exploitants.

Tableau 1 : comparaison des mesures mises en œuvre dans le cadre des MAE et des CTE (Arnaud, 2004)<sup>15</sup>

	OGAF « marais »	OLAE « marais » (renouvellement)	CTE « marais »
localisation	vallées de la Douve et de la Taute (8 000 ha) puis 13 000 ha de marais	14 500 ha de marais	territoire du PNR marais du Cotentin et du Bessin
date de mise en œuvre	1991	1997	2000
prime (euros/ha/an)	53,36	83,85	204,59
nombre de contrats	348	341	109
mesures			
maintien des prairies permanentes (pas de labour, pas de drainage, pas de nouveaux fossés)	ok	ok	ok
date de fauche	après le 15 juillet	entre le 15 et le 25 juillet	après le 30 juin pour les ZIEM, et le 1 <sup>er</sup> juin pour les autres parcelles
chargement (UGB/ha)	0,7 à 1	0,7 à 1	< à 1,8
limitation de la fertilisation (N, P, K)	30, 15, 15	0, 0, 0	60, 60, 60
sens de fauche	ok	ok	ok
entretien des fossés	pas d'obligation	ok	ok (+ 0,30 €/m)

15. Afin de construire ce tableau, nous avons choisi d'indiquer les mesures les moins contraignantes pour chacune des politiques. Pour le CTE « région de marais », seules les mesures concernant la gestion du marais ont été indiquées. Le calcul de la prime correspond au choix le moins contraignant pour chacune des mesures : 2001 A01 : gestion extensive des prairies, 91,47 €/ha ; 1601 A01 : utilisation tardive de la parcelle, 83,85 €/ha ; 1603 A01 : sens de fauche, 29,27 €/ha. Ce calcul est sous-estimé puisque la prime correspondant à l'entretien des fossés n'est pas comptabilisée (0,30 €/ha).

Le bilan des CTE sur le territoire du PNR est assez semblable à celui du reste de la région Basse-Normandie, ce qui montre que le système de gouvernance du PNR n'a pas permis de générer de plus-value dans la mise en œuvre de cette politique. On observe donc une rupture dans le rôle du PNR entre les programmes agri-environnementaux de type OGAF puis OLAE, et les CTE. Alors que le PNR avait orchestré la mise en œuvre des précédents contrats en confrontant les agriculteurs du territoire à la demande des acteurs non agricoles pour l'entretien de la zone humide, les CTE ont été mis en place par les professionnels agricoles avec la volonté de répartir les moyens de cette politique sur l'ensemble du département de la Manche sans reconnaître la spécificité de la zone humide.

L'éligibilité de tous les agriculteurs aux MAE et l'absence de zonage de la politique a donc atténué la plus-value du PNR. Ce constat est confirmé avec la mise en œuvre des CAD où comme au niveau national et régional, les contrats-types ont été élaborés simplement par simplification des CTE. Cependant, le PNR a tout de même imposé la création d'un contrat-type CAD spécifique aux marais ciblés sur les zones Natura 2000. Ainsi, bien que le PNR n'ait plus un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques agri-environnementales, ses connaissances des enjeux du territoire permettent d'orienter les politiques publiques localisées de façon à promouvoir un développement durable.

### **Conclusion : les perspectives d'évolution des MAE**

Dans le contexte actuel de promotion d'une agriculture durable au niveau national et européen, on peut s'interroger sur la pertinence de politiques contractuelles de durée limitée à cinq ans. Il est donc important de s'interroger tout d'abord sur l'élaboration de politiques publiques plus stables et pérennes. Le cas particulier du territoire des marais du Cotentin et du Bessin doit ensuite être envisagé pour montrer notamment la nécessité de mettre en œuvre une politique pérenne permettant d'entretenir sur cette zone la complémentarité nécessaire entre l'élevage extensif et la production d'aménités environnementales.

#### ***Quelles perspectives pour les politiques agri-environnementales en France ?***

La succession des politiques publiques contractuelles mises en œuvre depuis le début des années 1990 montre que les cahiers des charges agri-environnementaux ont tendance à se banaliser. Dans le cas des CTE, cela s'est traduit par un faible nombre de mesures contractualisées, ce qui a logiquement conduit à cibler les CAD sur ces mesures. Il s'agit principalement des mesures de type « couverture des sols nus en hiver », ou « gestion extensive des prairies », répondant à une demande sociale globale pour la qualité de l'eau, le paysage

et la préservation d'une biodiversité non spécifique. Cette tendance trouve deux justifications. D'une part, la demande pour certains biens non-marchands, qui s'exprime à travers les mesures des cahiers des charges, est à la fois constante dans le temps et homogène sur l'ensemble du territoire français. D'autre part, la définition de mesures simples, élaborées au niveau national permet de limiter les coûts de transaction liés à la négociation des contrats, puis à leur mise en œuvre par les agriculteurs.

Cette évolution parfois synonyme d'anticipation montre qu'il serait préférable de généraliser ce type de mesures à l'ensemble des agriculteurs. L'éco-conditionnalité des aides, mise en place depuis le début de l'année 2005 dans le cadre du *règlement 1782/2003*, va dans ce sens en obligeant les agriculteurs à respecter un certain nombre de pratiques respectueuses de l'environnement<sup>16</sup>.

De façon complémentaire à cette réglementation, il pourrait être envisagé de créer des programmes agri-environnementaux de type « prime à l'herbe » pour rémunérer les agriculteurs pour la production d'aménités. Ce type de programme présente des coûts de transaction publics limités et également de faibles coûts de transactions privées pour les agriculteurs du fait de l'effet d'apprentissage lié aux précédentes politiques contractuelles.

Cependant, ces mesures globales doivent être complétées par des politiques plus localisées<sup>17</sup> sur les zones telles que le marais du Cotentin et du Bessin où la production de biens d'intérêt publics spécifiques, locaux, nationaux et internationaux dépend du maintien d'une agriculture extensive, pas toujours rentable. À l'évidence, ces mesures devraient faire l'objet d'un véritable contrat dans lequel, par le jeu des obligations, l'adéquation entre objet et rémunération des obligations serait plus précise. C'est dans la mise en œuvre de ce type de mesures que le système de gouvernance du PNR a un rôle important à jouer.

### ***Quelles perspectives pour le PNR des marais du Cotentin et du Bessin ?***

Dans le cadre de la prochaine révision de sa charte en 2008, il est important que le PNR des marais du Cotentin et du Bessin s'interroge quant à son rôle dans la promotion des biens d'intérêt public produits sur son territoire.

---

16. Il s'agit du respect des directives européennes concernant l'environnement, le bien-être animal, la santé publique et la santé des animaux et des végétaux ; du maintien des prairies permanentes, et du respect des bonnes conditions agricoles et environnementales.

17. Le bail environnemental (2006) : aujourd'hui ce bail concerne uniquement les collectivités territoriales et les organismes publics (PNR, conservatoire du littoral, par exemple). La LOA ouvre ce bail aux propriétaires privés sur des zones où il existe un cahier des charges (un objectif affiché clairement et relayé par une caution scientifique), il peut s'agir des zones Natura 2000, des ZNIEF, etc.

Au niveau national, le PNR des marais du Cotentin et du Bessin doit valoriser les différentes études effectuées sur le territoire depuis le début des années 1990 pour réaffirmer l'importance de la zone en terme environnemental. Cette reconnaissance doit permettre le classement de la zone de marais en zone défavorisée comme le prévoit l'article 20 du *règlement de développement rural* (RDR)<sup>18</sup>. Il permettrait ainsi aux agriculteurs de la zone de bénéficier d'un soutien sous la forme d'un paiement de type ICHN (indemnités compensatoires de handicap naturel) destinés à compenser les coûts et les pertes de revenu résultant de la mise en œuvre de pratiques favorables au maintien de la zone humide, comme indiqué dans l'article 16 du RDR.

Le PNR des marais du Cotentin et du Bessin a donc pour rôle de prouver la complémentarité entre l'élevage extensif et l'équilibre écologique de la zone humide afin de justifier une politique d'aides compensatoires. Pour étayer sa réflexion, il peut s'appuyer sur le dispositif expérimental mis en place en 2003 dans le Marais poitevin reposant sur la mise en œuvre d'une aide annuelle spécifique aux zones humides.

Au niveau local, un moyen, envisagé dès 1991, pour maintenir l'agriculture extensive en zone de marais est de réaliser des transferts de charges de l'exploitant à la collectivité. Les charges fixes liées au revenu cadastral expliquent en partie les déficits d'exploitation observés sur la zone de marais qui concernent le plus souvent des petites exploitations dont la proportion de marais dans la SAU est supérieure à 60 %. La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux<sup>19</sup> va dans ce sens en permettant de supprimer à hauteur de 50 % la taxe foncière sur des propriétés non bâties<sup>20</sup> figurant sur une liste proposée au maire par la commission communale des impôts directs et faisant l'objet d'un engagement de gestion pendant cinq ans. Les zones où la déprise agricole menace l'équilibre du milieu, notamment les zones de marais tourbeux, pourraient être proposées pour bénéficier de cette défiscalisation. Le zonage Natura 2000 et l'identification de sept entités de gestion cohérentes constitue une base de réflexion pour le parc naturel régional pour faire des propositions concernant le zonage mais aussi les modalités de gestion de ces parcelles. Contrairement à la mise en place d'une aide compensatoire qui serait décidée et financée au niveau national et européen, cette mesure fait en effet

---

18. Règlement (CE) n° 1257/1999 du 17 mai 1999

19. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

20. Les propriétés non bâties de toute nature situées en France sont imposables à la taxe foncière dont le produit revient aux collectivités locales (communes et établissements publics de coopération intercommunale, départements et régions). Elle sert à financer, en partie, leur budget.

appel à une volonté politique locale, fédérée autour d'un projet commun. Le PNR doit permettre de stimuler cette fédération et faciliter ainsi la mise en œuvre de cette mesure.

Enfin, des dispositifs agri-environnementaux de type opération locale doivent permettre de compléter l'ensemble de ces mesures sur des zones particulières où des enjeux déterminés par les acteurs du territoire nécessitent des mesures de gestion plus contraignantes. Ils doivent correspondre à une forte volonté locale, associée à une participation volontaire des agriculteurs. Le PNR a déjà prouvé qu'il pouvait apporter une plus-value importante sur ce type d'opération par ses connaissances du territoire et de ses acteurs.

Les développements ci-dessus contribueront à préciser de nouvelles modalités d'évaluation de politiques publiques agri-environnementales. Désormais, elles devront s'intéresser à l'impact global des mesures sur un territoire donné pour dépasser l'approche sectorielle jusqu'ici utilisée et qui n'a plus lieu d'être dans un contexte où prédomine le caractère multifonctionnel de l'agriculture.

## Références bibliographiques

ARNAUD, Stéphanie,

2004, *Expression de la demande sociale pour les diverses fonctions du territoire du Parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin*, dactyl., mémoire de DEA économie du développement agricole, agri-alimentaire et rural, ENSA Montpellier, université Montpellier 1.

BAZIN, Pierre,

2004, « ICHN Marais Poitevin : un essai à transformer », *La lettre des marais atlantiques*, 7, p. 3.

BARRUÉ PASTOR, Monique, PECH, Michel,

1995, « De la politique des structures à l'agri-environnement ou la relation paradoxale entre production agricole et protection de l'environnement », dans *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19*, rapport PIREN, p. 181-193.

COPERCI,

2002, *Rapport d'audit CTE*, Paris, MAPAAR.

DIREN Basse-Normandie,

2003, *Élaboration d'un projet de Charte d'un Parc naturel. Guide à l'usage des services de l'État*.

DUPRAZ, Pierre, PECH, Michel, RAINELLI, Pierre,

2004, « Institutional approaches to sustain rural landscapes in France » dans *Sustaining Agriculture and the rural environment. Governance, policy and Multifunctionality*, p. 162-182.

FACCHINI, François,

1999, « La mise en œuvre de l'article 19 du *Règlement CEE 797/85* en France et en Grande-Bretagne », *Économie rurale*, p. 3-8.

GEORGEAULT-DORMOY, Gilles,

1994, *Éfficacité sociale d'une gestion collective des communs : application aux marais du Cotentin et du Bessin*. dactyl., mémoire de DÉA, ENSA Rennes, 49 p. + annexes.

GILLY, Jean-Pierre, PERRAT, Jean,

2003, « Concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales », dans *XXXIX<sup>e</sup> Colloque de l'association de science régionale de langue française (ASDLF)*.

GRIMA, Laurent, KEPHALLIACOS, Chariolos, ROBIN, Paul,

2000, « Questions théoriques autour de l'efficacité environnementale des contrats territoriaux d'exploitation », dans *Agriculture et politique agricole en Allemagne et en France : à la recherche de nouvelles voies, Colloque franco-allemand SFER/GEWISOLA*, Strasbourg, 12 et 13 octobre 2000.

MAHÉ, Louis-Pascal, LE GOFFE, Philippe,

2000, « Agriculture raisonnée et politique agricole de précision : solutions aux problèmes agri-environnementaux ? », dans *Colloque de l'association française de génie rural : précisions des pratiques agricoles et environnement*, Rennes.

Parc Naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin,

1991, *Charte constitutive*, 58 p. + annexes.

