FARMaine
FONCIER, AMÉNAGEMENT ET RÉGULATIONS DANS LE BASSIN DE LA MAINE

Étude de cas
Basses vallées angevines

Focus PSDR4

Politiques publiques d'environnement
Biodiversité
Risque d'inondation
Fonds de vallée

Auteur

- Adèle Debray, Laboratoire GeF, CNAM

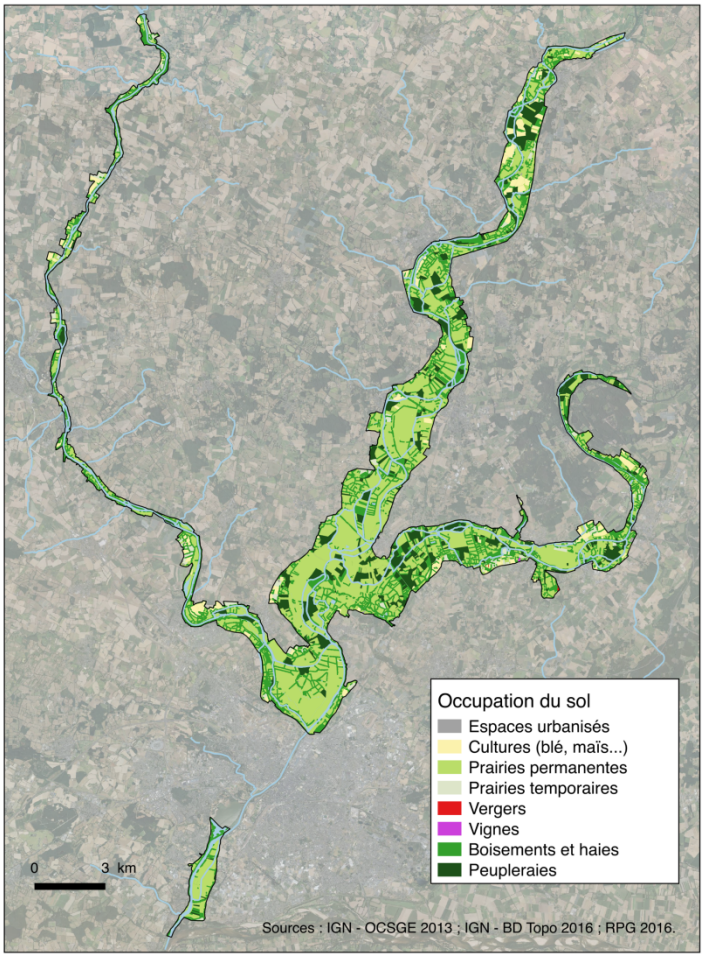
Pour et Sur le Développement Régional 4

- Le projet FARMaine part du constat que les espaces de fonds de vallées sont de plus en plus fortement et concrètement impactés et transformés par les politiques publiques d'environnement (PPE), que ce soit en milieu rural ou péri-urbain. Son objectif est de questionner les effets de ces politiques sur les systèmes et le foncier agricoles dans les espaces de fonds de vallées.
- Cinq études de cas sont mobilisées dans le but de tester l'hypothèse selon laquelle les politiques d'environnement participent à une reconfiguration des systèmes agricoles liés au fonds de vallées, et constituent une opportunité pour le développement durable de ces zones, en concourant au maintien ou à la valorisation des systèmes d'élevage extensifs.

Présentation du site d'étude

- Les Basses Vallées Angevines (BVA) sont formées par la confluence de la Mayenne, de la Sarthe et du Loir, sur une surface d'environ 9210 hectares. Au sud de l'Ile Saint Aubin, les trois rivières donnent naissance à la Maine, qui traverse la ville d'Angers sur un parcours de 11 km avant de se jeter dans la Loire. Les BVA sont constituées de plaines alluviales inondables, leur conférant une fonction de zone naturelle d'expansion des crues. Corrélés aux fortes crues de la Loire, les trois affluents connaissent des écoulements d'eau rapides dont le stockage en hiver s'effectue en grande partie dans les BVA.

Figure n° 1. L'occupation du sol des BVA



- Les BVA se caractérisent par un paysage relativement homogène, constitué majoritairement de prairies semi-naturelles, et comportant aussi quelques peupleraies. Les prairies sont exploitées selon un système de pâturage-fauche dédié à l'élevage de bovins allaitants et laitiers. Leur existence est le produit d'une mise en valeur agraire ancienne, conditionnée par la topographie et l'omniprésence de l'eau. Néanmoins, le paysage a connu au cours des dernières décennies des évolutions notables (enfrichement, développement des plantations de peupliers), en lien avec le phénomène de déprise agricole apparu dans les années 1970.
- Les prairies humides des BVA constituent un habitat pour diverses espèces, notamment les oiseaux nicheurs. Elles représente l'un des derniers bastions nationaux du râle des genêts, considéré par les gestionnaires comme une espèce parapluie pour la biodiversité prairiale (Besnard, 2015).

Contexte agricole du territoire

Portrait de l'agriculture et de ses évolutions

- L'agriculture des BVA est marquée par la prédominance de l'élevage bovin extensif (lait et/ou viande bovine). Si le nombre d'exploitations valorisant les prairies passe de 600 en 1997 à 450 en 2014, la proportion de surfaces en prairies se maintient, et connait même une légère hausse depuis 2007.
- Les exploitations sont plutôt des structures de surface importante, leur SAU moyenne atteint 85 hectares en 2014 (75 hectares pour les exploitations du Maine-et-Loire à la même date).
- Comme à l'échelle nationale, la tendance est l'agrandissement des exploitations, puisque la SAU moyenne des exploitations progresse. Ce phénomène est à relier à la progression des formes sociétaires (EARL, GAEC) au détriment des exploitations individuelles qui passent de 80 % à 50 % entre 1997 et 2014.

451 exploitations en 2014
493 exploitations en 2007
596 exploitations en 1997

SAU moyenne des exploitations
85 hectares en 2014
70 hectares en 1997

+ 21,4 % entre 1997 et 2014

48 ans Âge moyen des agriculteurs en 2014

67,4 % de la surface du site **dévolue à l'agriculture** (source IGN-OCSGE, 2013)

232 élevages bovins recensés en 2014
soit **52 %** des exploitations

98 exploitations en viande bovine
85 exploitations en bovins lait
49 exploitations en bovins mixte

50 % Exploitations individuelles
13 % GAEC **28 %** EARL **en 2014**

Données relatives à l'ensemble des communes concernées par le périmètre Natura 2000. Source : données CA PDL, 2017.

Spécificités et problématiques relatives au foncier agricole

- En 2002, 45 % de la SAU est exploitée par des fermes de plus 100 hectares. Cette part atteint 66 % en 2014, témoignant de la concentration du foncier.
- Si le nombre d'exploitations diminue de façon régulière depuis plusieurs décennies, le phénomène de déprise foncière est encore peu marqué au sein du site Natura 2000 (les prairies humides retrouvent généralement un repreneur à la location, le plus souvent dans le cadre d'un agrandissement). Néanmoins, l'enjeu du renouvellement des générations se pose avec acuité, eu égard au vieillissement de la population agricole : en 2014, 28 % des agriculteurs ont plus de 55 ans, tandis qu'un chef d'exploitation sur deux est concerné par un départ en retraite d'ici à 2024. Les projets de transmission s'avèrent difficiles à anticiper, puisque 59 % des plus de 55 ans déclarent n'avoir pas de projet de reprise établi.

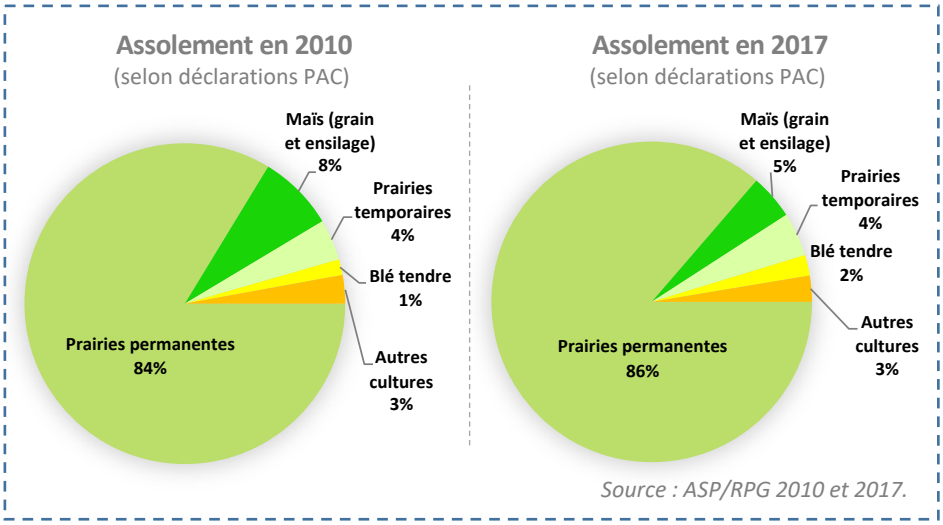


Figure n° 2. Evolution de la répartition des cultures dans les BVA entre 2010 et 2017

Les enjeux environnementaux du territoire

▪**Les BVA abritent un complexe d'habitats prairiaux liés aux pratiques extensives d'élevage**. L'ensemble forme une zone importante pour de nombreuses espèces d'oiseaux, dont certaines sont menacées au niveau mondial (Râle des Genêts, Barge à queue noire, Tarier des prés, etc.). En hiver, le site constitue une zone de repos et d'hivernage pour nombre d'espèces migratrices. Au printemps, d'autres espèces s'y installent pour nicher dans les prairies de fauche. La conservation du milieu prairial est un enjeu qui s'est constitué en réaction à la régression des prairies inondables, sous l'effet de l'enfrichement, de la progression de la populiculture et de la mise en culture. De manière générale, le risque d'abandon des prairies par le déclin des pratiques agricoles traditionnelles représente la principale menace pour la biodiversité prairiale. Le maintien de l'élevage extensif et l'engagement des agriculteurs dans des pratiques compatibles avec les enjeux du site figurent comme les principales orientations des politiques locales environnementales.

Figure n° 3. Le râle des Genêts, oiseau emblématique des BVA. Source : LPO 49.

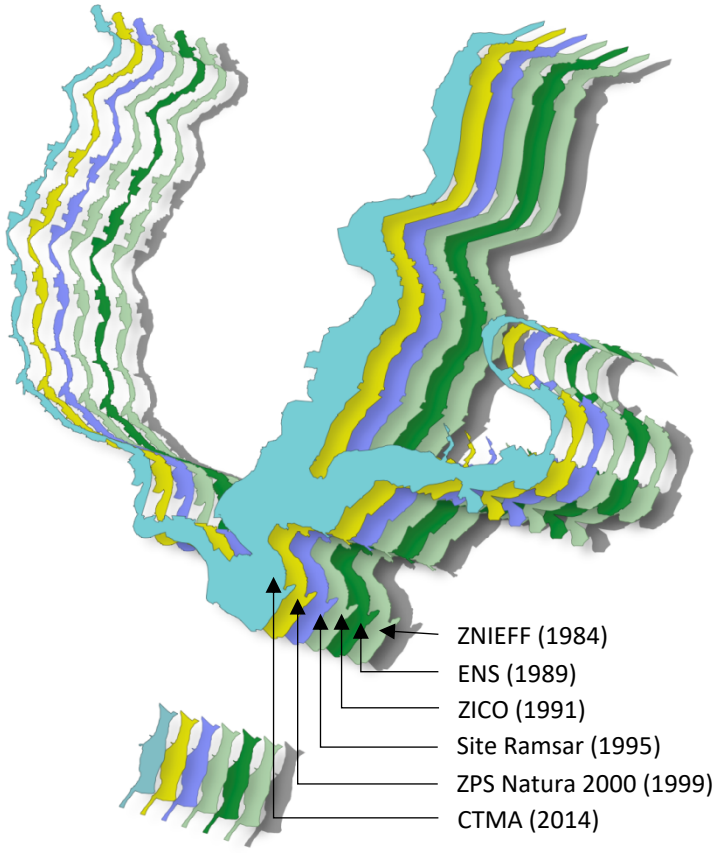
▪**Deux autres types de milieux à enjeux sont répertoriés dans les BVA : les milieux boisés**, qui regroupent les forêts alluviales résiduelles en bordure de cours d'eau ainsi que le bocage présent au sein des prairies humides ; **les milieux aquatiques** (rivières, boires, fossés, mares) qui participent au maintien de la dynamique naturelle fluviale et qui cumulent le rôle d'habitat, de sites de reproduction et de zone de migration pour de nombreuses espèces aquatiques, telles que le brochet et l'anguille.

De la ZNIEFF au CTMA

La richesse écologique des BVA est reconnue à travers plusieurs zonages d'inventaire et de protection du patrimoine naturel, établis à partir des années 1980 (ZNIEFF, ZICO, site Ramsar). Les BVA intègrent le réseau Natura 2000 en 2004, soit cinq ans après la première désignation du site en ZPS par l'Etat. La ZPS constitue aujourd'hui le cadre territorial de la mise en place des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).

En 2014, un Contrat territorial milieux aquatiques (CTMA) est signé entre l'AELB et plusieurs maitres d'ouvrages locaux, permettant de mener des actions d'entretien et de restauration des milieux aquatiques sur le territoire des BVA.

Figure n° 4. La superposition des zonages environnementaux dans les BVA



La mise en place d'une politique agro-environnementale sur les BVA

L'engagement de la LPO dans la constitution d'un dispositif agro-environnemental pour les BVA

La reconnaissance institutionnelle de la valeur environnementale des BVA s'exprime dès la fin des années 1970 sous l'impulsion de la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO). L'association, qui est à l'origine d'une mobilisation locale collective autour de la protection des BVA, s'est largement engagée dans la mise en place d'un dispositif local de mesures agro-environnementales visant à préserver l'habitat du Râle des Genêts.

- **Fin des années 1970** : Le Groupe angevin d'études ornithologique (GAEO) affiche l'ambition d'acquérir des terrains en vue de créer une réserve pour la protection de l'avifaune prairiale, mais rencontre l'opposition des chasseurs de gibiers d'eau.
- **Années 1980** : Autour du GAEO se constitue une dynamique locale en faveur d'un dispositif de maintien des pratiques d'élevage extensives. L'initiative est soutenue par l'ADASEA et la DDE et rallie les éleveurs locaux ainsi que différents acteurs opposés à la populiculture (élus, chasseurs, pêcheurs).
- **1991** : La LPO (ex GAEO) lance un programme d'Actions communautaires pour l'environnement (ACE) donnant lieu à l'élaboration d'une MAE : l'Opération groupée d'aménagement foncier (OGAF-environnement). La mesure est soutenue par la DDAF, la DIREN et la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire.
- **1993 - années 2010** : Mise en place d'un programme d'acquisitions de parcelles par la LPO dans le cadre de l'ACE, puis du programme européen LIFE (2011-2015). Mise en place de conventions de gestion avec les agriculteurs (sous forme de BRE). Au total, 430 hectares de terres ont été acquis entre 1993 et 2015 par la LPO.
- **2005** : la LPO se voit confier l'animation scientifique et technique du site Natura 2000 (en partenariat avec la Chambre d'agriculture, animatrice principale et Angers Loire Métropole, opérateur du site). Elle participe dans ce cadre à la mise en place et au renouvellement des contrats liés aux mesures agro-environnementales (à travers des actions d'information et de sensibilisation).
- **2014** : La LPO est partenaire de la mise en œuvre du CTMA . Elle assure dans ce cadre la mise en place de programme de réhabilitation de zones humides (exemple du marais de la Grange).

Objectifs et principes de fonctionnement des MAE dans les BVA

- L'OGAF introduite en 1993 permettait aux exploitants volontaires de s'engager à respecter un cahier des charges spécifique sur une période de 5 ans, en contrepartie d'une compensation financière (plus ou moins forte selon le niveau de contraintes imposées). L'objectif du dispositif est d'éviter la déprise agricole et d'inciter les exploitants à s'engager dans des pratiques respectueuses de l'environnement et de l'avifaune.
- Dans le cadre de cette mesure, trois niveaux de contrats ont été initialement établis :
  - **Un contrat de niveau 1 (C1)** : Exploitation par pâturage de type extensif
  - **Un contrat de niveau 2 (C2)** : Entretien annuel obligatoire par fauche à partir du 20 juin
  - **Un contrat de niveau 3 (C3)** : Entretien annuel obligatoire par fauche à partir du 10 juillet
- Parallèlement, des conventions spécifiques sont mises en place par la LPO sur les terres dont elle est propriétaire, n'autorisant les fauches qu'à partir du 20 juillet.
- Le dispositif OGAF a changé de dénominations au gré des réformes successives du 2ème pilier de la PAC, mais ses principes et objectifs restent relativement identiques. → *Il devient successivement : une Opération locale agro-environnementale (OLAE) en 1998, un Contrat d'agriculture durable (CAD) en 2003, des mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) à partir de 2007, puis des mesures agro-environnementales climatiques (MAEC) à partir de 2015.*
- Au fil des campagnes, des nouvelles mesures sont introduites dans le dispositif existant, notamment sous l'impulsion de la LPO : la gestion par fauche tardive à la date du 20 juillet, l'entretien des haies (introduites à partir de l'OLAE), la mise en place de bandes refuges sur les prairies de fauche (introduite à partir des MAEC).

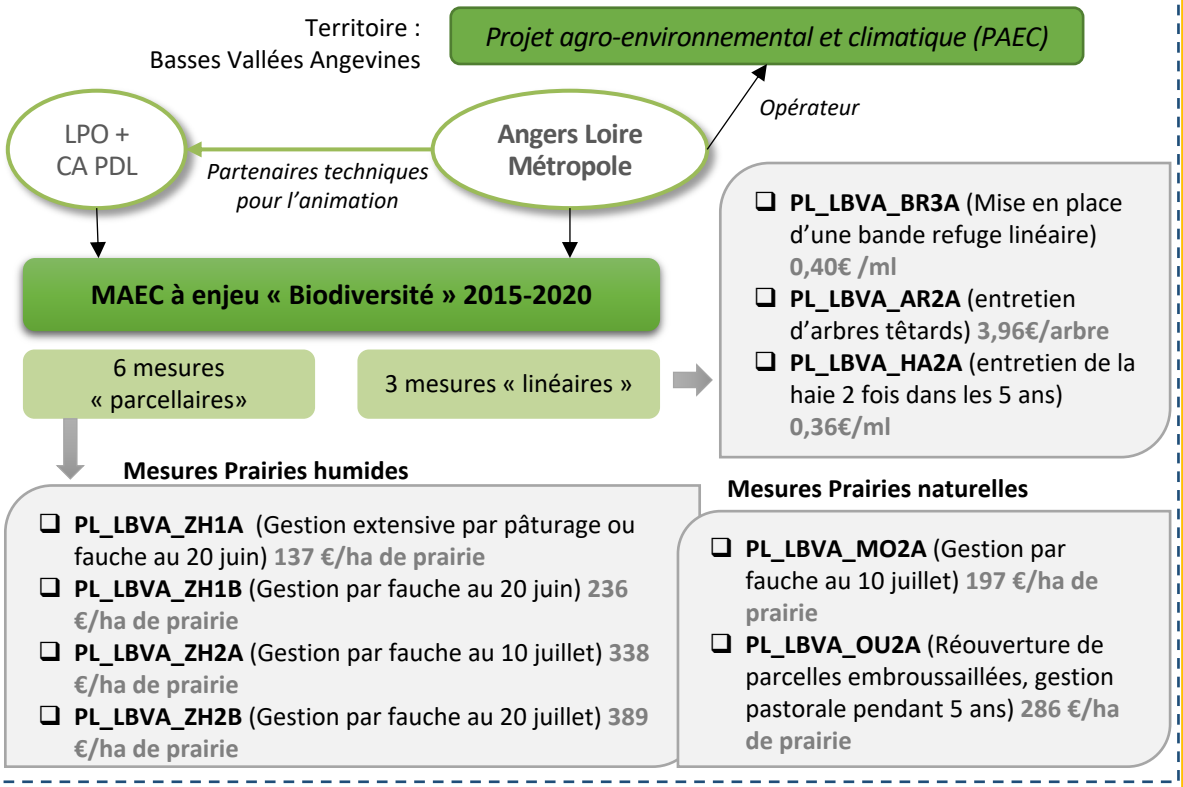
Une forte adhésion initiale des agriculteurs au dispositif, un engouement qui s'estompe au fil des programmations

La démarche de mise en œuvre des MAE, aux origines sous la forme d'OGAF - Environnement, est considérée comme une réussite à la fois au vu de l'importante adhésion des agriculteurs et des résultats prometteurs obtenus en termes de maintien des surfaces prairiales. Reconduit sous la forme d'OLAE puis de CAD, le dispositif repose en grande partie sur la forte mobilisation des acteurs du territoire (LPO, Chambre d'agriculture, DDAF), et sur l'implication des éleveurs, déjà promoteurs et coutumiers de pratiques extensives adaptées aux contraintes du site (Montembault, 2002). **Or, si la part d'engagement reste stable, leur perception du dispositif s'est globalement dégradée, en notamment en raison des contraintes apportées au dispositif au fil des programmations** (nouvelles obligations en matière de pratiques culturales, faible adaptation des mesures aux aléas climatiques, augmentation de la part des surfaces à engager, lourdeur de la démarche d'enregistrement des interventions, crainte des contrôles, etc.), ainsi que des difficultés engendrées par la suspension temporaire du paiement des aides du 2ème pilier de la PAC.

Figure n° 5. La dynamique de contractualisation des MAE dans les BVA

	OGAF 1993-1998	OLAE 1999-2003	CAD 2004-2011	MAET 2007-2013
	293 exploitations et 2839 ha engagés	233 exploitations et 3622 ha engagés	175 exploitations et 3566 ha engagés	223 exploitations et 3900 ha engagés
	5100 ha de prairies éligibles	6000 ha de prairies éligibles	6250 ha de prairies éligibles	6250 ha de prairies éligibles
Pâturage	C1 : 27,4 %	C1 : 30,4 %	C1 : 28,6 %	C1 : 61 %
Fauche au 20/06	C2 : 34,3 %	C2: 34,2 %	C2 : 38,9 %	
Fauche au 10/07	C3 : 38, 3 %	C3 : 22,6 %	C3 : 22 %	C2 : 26 %
Fauche au 20/07		C4 : 12,7 %	C4 : 10,5 %	C3 : 13 %

Figure n° 6. Organisation du dispositif MAEC dans les Basses Vallées Angevines. Source : DDT 49, notice du territoire 2017.



Les MAEC : un dispositif de régulation des usages du foncier centré sur l'enjeu de préservation de l'avifaune prairiale

- Le territoire des BVA est inclus dans la zone d'action prioritaire régionale, au titre de l'enjeu Biodiversité, en lien avec l'existence du site Natura 2000. Une grande partie des espèces ciblées par le dispositif Natura 2000 dépendent des prairies humides et du maillage bocager entretenus par l'activité d'élevage. En conséquence, le maintien ou l'évolution vers des pratiques de gestion favorables à la préservation de l'avifaune prairiale constitue le principal enjeu relatif à la mise en œuvre des MAEC. Ces pratiques font référence, notamment, au pâturage extensif des terres inondables, et à la modification du calendrier de fauche.
- Au terme de l'année 2015 (1ème année d'engagement des MAEC), 3567 hectares de prairies sont engagées en MAEC (sur les 6250 hectares de prairies éligibles). Au final, cela représente 92 % des surfaces jadis engagées en MAET. En outre, environ 30 km de bandes refuges ont été engagées. La carte de la répartition des MAEC montre que les contrats les plus astreignant concernent les parcelles situées en cœur de site.

Figure n° 7. Répartition des engagements 2015 selon le type de mesures parcellaires.
Source : données DDT 49.

MAEC surfaciques	Code mesure	Surface engagée (ha)	% de la surface totale engagée
Pâturage	PL_BVA_ZH1A	1080,7	30,2%
Fauche au 20 juin	PL_BVA_ZH1B	993,9	27,8%
Fauche au 10 juillet	PL_BVA_ZH2A	769,0	21,5%
Fauche au 20 juillet	PL_BVA_ZH2B	583,8	16,3%
Cumul retard de fauche	PL_LBVA_MO2A	146,6	4,1%
Total		3567,1	100,0%

Quels profils d'agriculteurs participent à la mise en œuvre des MAE ?

- Dans une majorité de cas, l'activité de valorisation des prairies dans les BVA s'accompagne d'une adhésion aux MAE. Selon une étude menée en 2017 par la Chambre d'agriculture, **74 % des élevages qui exploitent des prairies dans le périmètre se sont engagés dans le dispositif**. La plupart concerne des élevages bovins (88 % des contractants) et plus spécifiquement des élevages de bovins viande. Le reste correspond à des élevages équins ainsi que des exploitations spécialisées en cultures végétales. Cependant, et depuis la mise en œuvre des MAEC en 2015, seuls les éleveurs sont éligibles à la contractualisation.
- **Les exploitations engagées se distinguent par l'importance et le morcellement de leur structure foncière** : leur SAU moyenne est de 131 hectares (85 hectares pour l'ensemble des BVA), ce qui s'explique pour partie par la forte représentation des formes sociétaires (GAEC, EARL). En outre, un certain nombre de parcelles exploitées dans les BVA restent éloignées du siège d'exploitation, avec une distance moyenne de 7 km. Si ces parcelles présentent un intérêt stratégique en garantissant une certaine autonomie fourragère, leur maintien apparait surtout conditionné à l'existence des MAE, qui permettent de tirer un revenu des fonds de vallée et de financer le fermage.

Figure n° 4. SAU des exploitations engagées en MAE sur les BVA.
Source : Chambre d'agriculture Pays de la Loire, données relatives à l'actualisation du DOCOB, 2017.

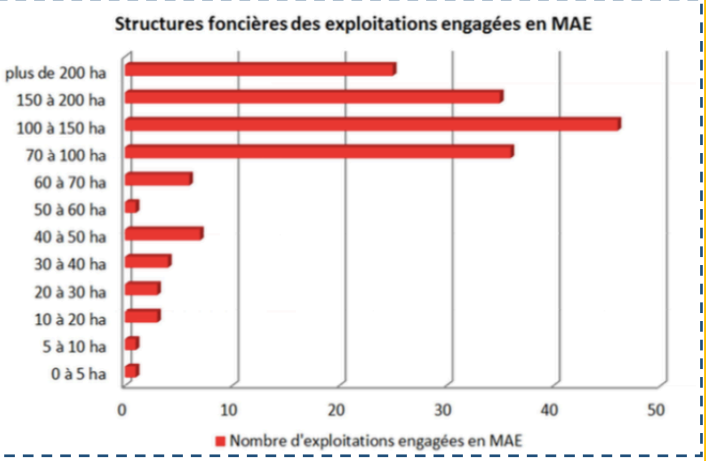
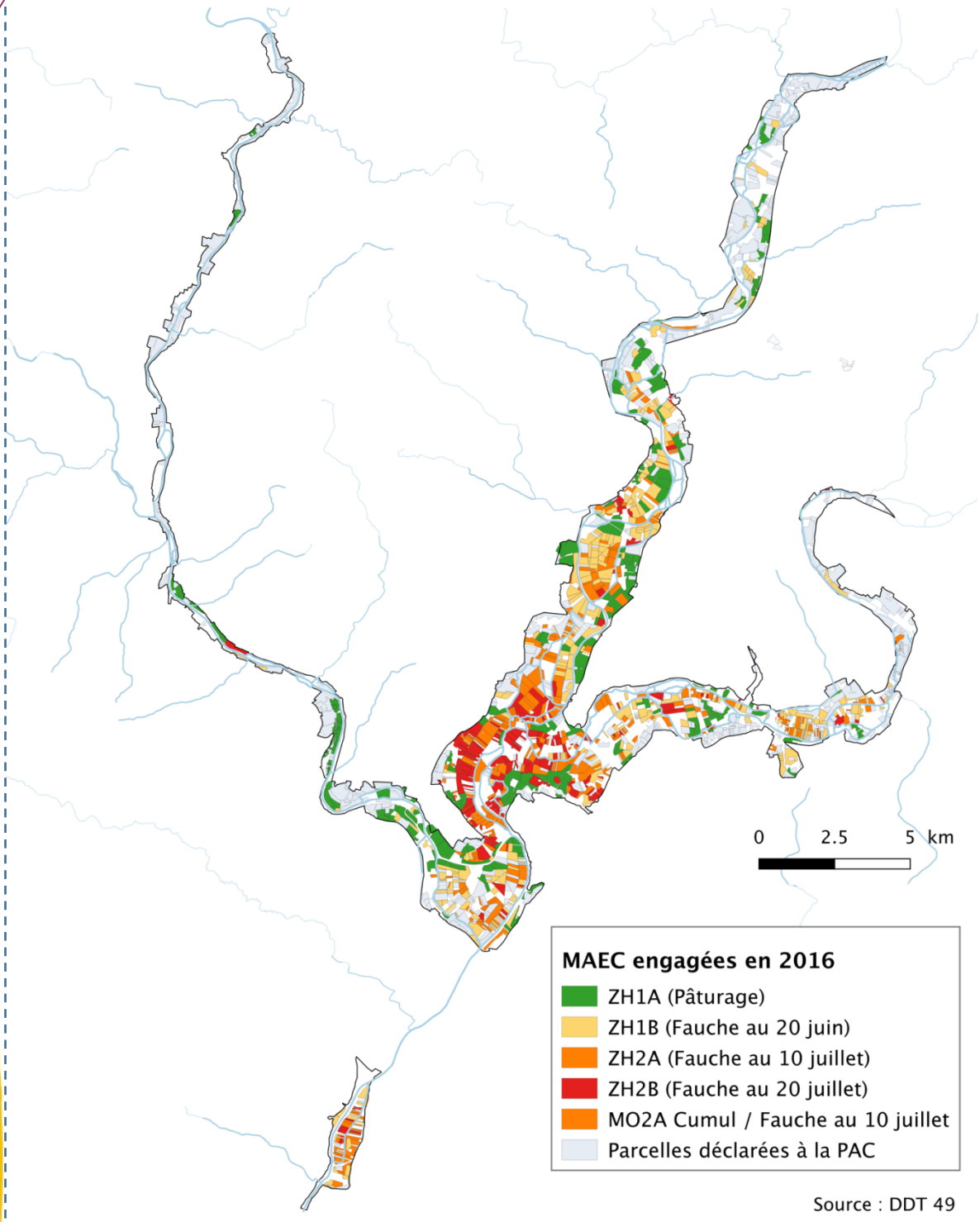


Figure n° 8. Répartition des MAEC « parcellaires » en 2016



Source : DDT 49

Année 2016 : surfaces engagées en MAEC

- Pâturage ou fauche au 20 juin : 1122 ha (28,7 %)
- Fauche au 20 juin : 1116 ha (28,6 %)
- Fauche au 10 juillet : 885 ha (22,7 %)
- Fauche au 20 juillet : 610 ha (15,6 %)
- Cumul / 10 juillet : 170 ha (4,3 %)

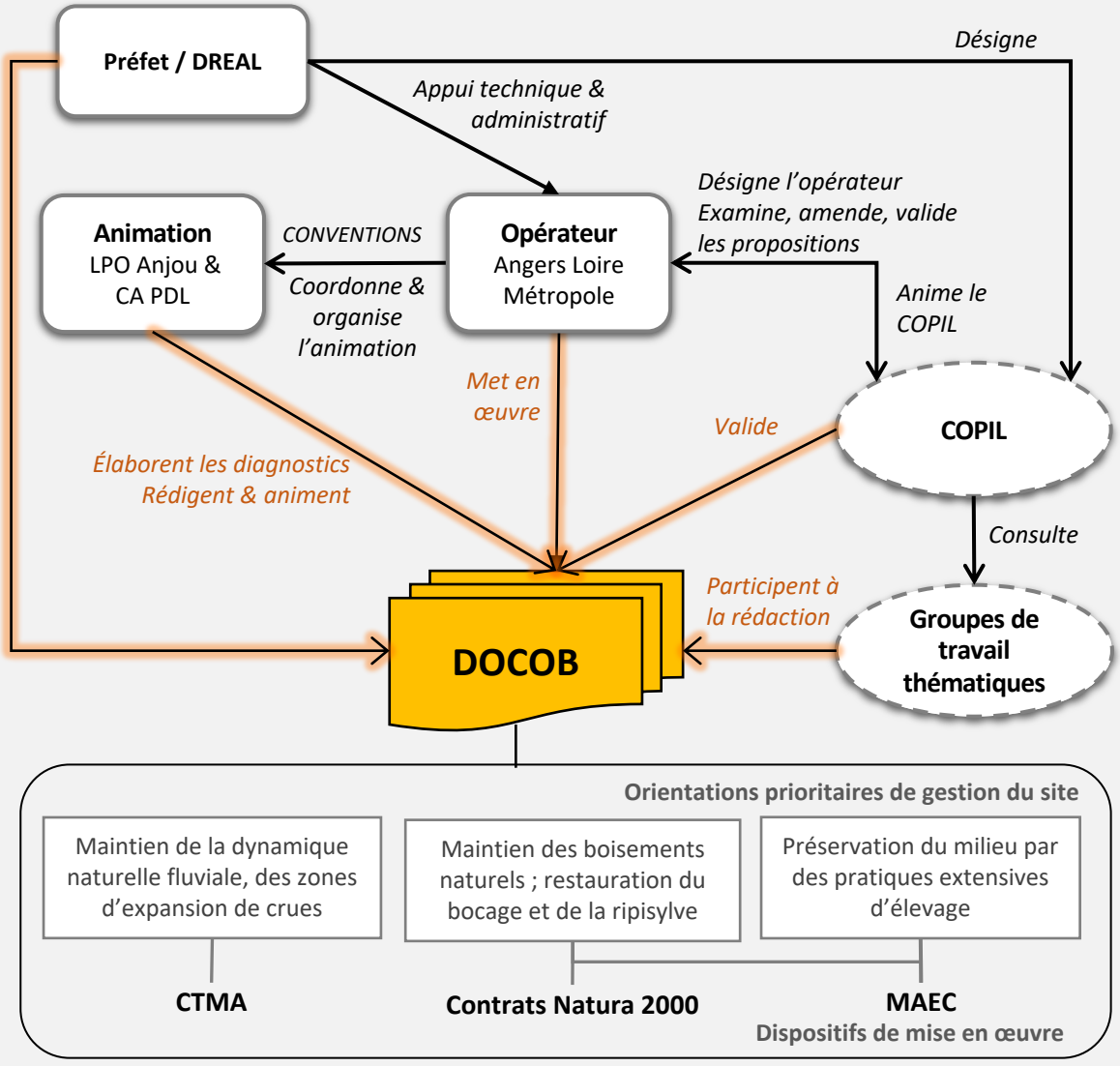
TOTAL : 3903 hectares

La déclinaison locale des PPE : jeux d'acteurs et instruments de mise en œuvre

Natura 2000 : dispositif institutionnel de coordination des acteurs et des actions en faveur de l'environnement

- **Le dispositif Natura 2000 assure la coordination entre les différents instruments** (contractuels, financiers…) dévolus au maintien des propriétés environnementales du site : les MAEC et les contrats Natura 2000 d'une part, et le CTMA d'autre part. Ces instruments disposent en théorie de leur propre mode priorités, objectifs et modes de fonctionnement, ce qui ne facilitent pas toujours la transparence et la cohérence de l'action publique. Dans les BVA, les différents instruments participent à la mise en œuvre des actions préconisées dans le DOCOB. Cela passe aussi une gouvernance multi-acteurs pilotée par Angers Loire Métropole, opérateur du site Natura 2000 et animatrice du CTMA. Dans ce cadre, **une mise en synergie a été amorcée entre les différentes instances de délibération collective** : les COPIL du site Natura 2000 et du CTMA, qui disposent des mêmes membres tiennent leurs réunions le même jour et au même endroit. Le COPIL Natura 2000 est par ailleurs identifié comme le comité de suivi de la gestion du site Ramsar, le DOCOB étant lui-même assimilé au plan de gestion Ramsar.
- Parallèlement, le **syndicat des Basses Vallées Angevines et de la Romme** est créé en avril 2018 dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI. Il fédère quatre groupements intercommunaux, dont ALM.

Figure n° 9. La gestion du site Natura 2000 des BVA : acteurs et modalités de l'action collective



Le rôle croissant d'Angers Loire Métropole dans l'orientation et l'instrumentation de la gestion des BVA

▪ Jusqu'au début des années 2000, La politique de l''agglomération angevine reste essentiellement concentrée sur des objectifs de structuration du développement urbain. Les premiers signaux d'une volonté d'intégration de l'agriculture dans la politique communautaire se dévoilent dans le cadre du projet d'agglomération, signé en 2003 (Germain et al., 2006). À l'époque, la définition et la mise en œuvre d'une œuvre d'une politique agricole communautaire sont guidées par des logiques aussi bien environnementales que socio-économiques, en lien avec les diverses fonctions dont l'agriculture est investie (prévention des crues, coupures paysagères, maintien des milieux naturels, activités touristiques). Néanmoins, le projet d'agglomération qui entend préserver l'activité agricole s'avère encore relativement imprécis sur la manière dont il mettre en pratique cet enjeu, notamment sur le plan foncier. Des précisions y seront apportées plus tard, notamment lors de l'élaboration du SCoT.

▪ Au sein des BVA, la mise en place des CAD (à partir de 2004) s'assortit d'une **ouverture des questions agro-environnementales à des interlocuteurs territoriaux non agricoles**, en premier lieu desquels la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole (Pierre et Djimet-Baboun, 2009). La collectivité, qui est désignée structure opératrice du site Natura 2000 en 2004, s'investit progressivement dans le financement, l'animation et le pilotage des dispositifs agro-environnementaux.

▪ **A partir des années 2000, l'entreprise de formalisation d'une politique d'agglomération en faveur de la préservation des BVA, structurée par l'enjeu de maintien des milieux valorisés par l'élevage bovin extensif,** s'exprime à plusieurs niveaux :

- L'appui d'ALM à la création de l'association « Éleveurs des vallées angevines » (2001), puis de la marque « l'Éleveur et l'oiseau »(2004) dont l'objectif est de pérenniser l'élevage des vallées inondables en assurant la promotion de l'activité et de ses produits sur le territoire ;
- Le recrutement d'un agent en 2005 dédié à la mise en œuvre du volet « espaces naturels » du projet d'agglomération, et qui est notamment chargé des actions de valorisation et de restauration du site Natura 2000.
- La large place accordée à l'enjeu de préservation des BVA dans le projet agricole 2009-2015 de l'agglomération, et poursuivie dans le cadre du projet agricole 2018-2021 qui prévoit notamment de réaliser une réflexion prospective sur le devenir des Basses Vallées Angevines (objectif établi de concert avec le projet FARMaine).

Figure n° 3. L'Ile Saint Aubin dans les Basses Vallées Angevines (Source : A. Debray, 2017.)

Un recentrage de l'activité d'ALM sur les BVA vers des missions plus stratégiques

Avec l'affirmation de la politique agricole communautaire (définie dans le cadre d'un projet agricole), des partenariats sont conclus entre ALM et la Chambre d'agriculture, ainsi que d'autres structures agricoles locales, afin d'engager plus étroitement la profession agricole dans les réflexions de l'agglomération. Peu à peu, l'intervention d'ALM sur les espaces naturels se condense pour se **recentrer vers des missions plus stratégiques d'orientation, d'instrumentation et de pilotage de la politique d'environnement menée dans les BVA,** en lien avec le volet agricole. Ces évolutions emportent des changements organisationnels notables pour ALM, puisque la réalisation pratique des actions formulées dans le DOCOB est désormais déléguée à ses deux partenaires historiques (la LPO et la Chambre d'agriculture) dans le cadre de conventions d'animation.

La politique d'environnement menée par ALM dans les BVA possède les caractéristiques d'une politique procédurale puisque l'identification des objectifs et les instruments dédiés à sa mise en œuvre est décidée localement, avec les partenaires territoriaux. Ainsi, son intervention s'articulent autour de quatre principaux axes :

- La conduite de l'animation du site Natura 2000, qui consiste à encadrer le travail d'élaboration collective du DOCOB et à coordonner l'action de ses partenaires (LPO et Chambre) ;
- La recherche de porteurs de projets, de dispositifs et de fonds permettant de financer les opérations de restauration des milieux prévues dans le cadre du DOCOB et des objectifs de la DCE. La mise en place du CTMA, signé en 2014, est ainsi l'œuvre d'ALM. Son portage est assuré dans le cadre de sa compétence GEMAPI ;
- Le pilotage de la mise en œuvre du CTMA ;
- Plus récemment, la mise en place d'actions visant à la promotion et la reconnaissance du site des BVA et de son activité auprès du grand public : organisation d'évènements culturels (festival « Les Vertu-Osités » centré sur des ateliers artistiques de découverte de l'environnement des BVA), actions de sensibilisation, accompagnement de l'association « Bœuf des vallées angevines » dans ses démarches d'approvisionnement de proximité auprès de l'Etablissement Public Angevin de Restauration Collective.

Figure n° 10. Un panneau de communication réalisé par Angers Loire Métropole (Source : A. Debray, 2017).

Figure n° 11. Logo du festival « Les Vertu'Osités des Basses Vallées Angevines », évènement organisé en 2016 par Angers Loire Métropole

LES VERTU' OSITÉS

L'action foncière d'ALM dans les BVA : des acquisitions aux interventions concertées dans le cadre du CTMA

Les BVA font ainsi l'objet d'une appropriation stratégique par ALM, en raison des services environnementaux rendus par l'activité présente (prévention des crues, biodiversité) et compte tenu de leur intérêt pour le développement socio-économique de l'agglomération (tourisme, circuits-courts, etc.). Au côté du dispositif MAE, différents types d'actions foncières sont initiées par la communauté dans le but de préserver les prairies et d'y maintenir les usages agricoles, contribuant un peu plus à la publicisation des questions foncières sur le territoire.

Les modalités d'intervention de la collectivité Angers Loire Métropole sur le foncier des BVA

Les acquisitions foncières

- Des parcelles sont acquises dans les secteurs à enjeux de biodiversité, au gré des opportunités foncières. Deux profils de zones sont concernées par l'exercice du droit de préemption : les peupleraies et les friches (dans l'optique d'un projet de réhabilitation en prairie), les terres considérées comme menacées par la déprise de l'élevage (marais, zones difficultés d'accès). Dans le cas spécifique de l'Ile Saint Aubin, l'action menée consiste à acheter des parcelles afin de siéger au sein de l'association syndicale et ainsi peser dans les décisions relatives à la gestion du site, au vu de son rôle spécifique dans l'atténuation du risque d'inondation au sein de l'agglomération (Bonnefond et al., 2017).

- La démarche d'acquisition implique en amont un travail de veille foncière avec la SAFER (suivi des DIA). Une fois les parcelles acquises, des baux à clauses environnementales sont mis en place avec l'exploitant : dans le cas d' ALM, le fermage est subordonné à la souscription à l'une des MAEC du territoire (contrats de pâturage extensif ou fauche tardive sans obligation sur la date).

- À terme, la volonté d'ALM serait de développer une stratégie plus ciblée sur les situations les plus critiques au regard des enjeux croisés de biodiversité et de reprise agricole. Cependant, la création de réserves foncières dans les BVA n'est pas en soi une finalité, compte tenu de son coût pour la collectivité (elles sont d'ailleurs peu nombreuses en comparaison d'autres acteurs comme la LPO ou l'association Faune Sauvage).

Le conventionnement avec les propriétaires

- Une autre modalité d'intervention consiste à mettre en place une convention de gestion avec les propriétaires des sites concernés par des opérations sur les milieux aquatiques (lit et annexes hydrauliques) et les zones humides, pour une durée de 30 ans. Le conventionnement est une option pratiquée par ALM dans le cadre du CTMA, où les travaux de renaturation sont conduits sur des parcelles privées, via la procédure de DIG (déclaration d'intérêt général). Il permet aux maitres d'ouvrage de pérenniser les actions environnementales menées, via des usages adpatés. Issue d'un processus de discussions (souvent orales et informelles) entre le maitre d'ouvrage et le propriétaire, la convention décrit les aménagements ayant été effectués ainsi que leurs modalités d'entretien (de la végétation et/ou de l'ouvrage après intervention).

- Des discussions, souvent longues, ont également lieu avec les agriculteurs des sites concernés, afin de s'accorder sur les pratiques de gestion après travaux. Si la plupart sont informelles, d'autres aboutissent sur des conventions écrites (exemple d'une convention passée entre ALM et le syndicat des exploitants des prairies d'Oualard à Montreuil-Juigné). Dans le cas de travaux de de reconversion de peupleraies en prairies, les propriétaires et les locataires sont systématiquement orientés vers des MAEC.

- Au final, les projets de restauration et d'entretien menés dans le cadre du CTMA n'engagent pas nécessairement une maitrise publique sur le parcellaire mais impliquent des interactions formelles et informelles avec les propriétaires et les exploitations. La convention apparait ainsi comme le fruit d'échanges et d'un compromis pratique entre les objectifs des PPE et les impératifs liés à l'utilisation du sol.

Figure n° 12. Mécanismes de fonctionnement du CTMA sur les BVA

Le Contrat Territorial Milieux Aquatiques des Basses Vallées Angevines 2014-2019

Programme pluriannuel de restauration et d'entretien des milieux humides et du réseau hydrographique

Objectifs

- Amélioration de la qualité et du fonctionnement des cours d'eau et zones humides (objectifs DCE)
- Mise en œuvre des actions proposées dans le DOCOB Natura 2000 (restauration de zones humides…)

Acteurs

Financeur : **Agence de l'eau LB** + **Région PDL**

CTMA 2014-2019

Signataires : **6 maitres d'ouvrages**

- **Angers Loire Métropole** *Animateur du CTMA*
- **CC Vallées du Haut Anjou**
- **CC Anjou Loir et Sarthe**
- **CD 49** *Propriétaire et gestionnaire du DPF*
- **FDP 49**
- **LPO 49**

Mise en œuvre

Gouvernance du CTMA

- Constitution d'un **comité de pilotage** pour le suivi de la réalisation des travaux programmés dans le CTMA
- Membres du COPIL : AELB, ONEMA, CR PDL, CD 49, CA 49, EPCI, Communes situées dans le périmètre du projet, FDP 49, FDC 49, LPO Anjou.
- Constitution d'un **groupe de travail** (entre maitres d'ouvrage) et d'un **comité technique** pour la définition précise des actions et le suivi de leur mise en œuvre (maitres d'ouvrages + ONEMA et DDT 49)

Types d'actions entreprises (stratégie par acteurs) :

- **EPCI (dont ALM)** : Actions d'entretien et de restauration du réseau hydrographique (hors DPF) et des boires (DPF de moindre importance). Maitrise d'ouvrage des actions des EPCI déléguée à ALM ;
- **Département** : Actions sur les cours d'eau et les principales boires du DPF ;
- **Fédération de pêche 49** : Restauration de zones humides et de boires présentant un intérêt piscicole non concernées par la DIG ;
- **LPO Anjou** : acquisition foncière de zones humides particulières non concernées par l'enquête publique unique

Modalités d'intervention sur le foncier

Des procédures administratives…

- Déclaration ou autorisation loi sur l'eau : pour certaines actions ;
- DIG : pour les travaux sur parcelles privées (actions sous MO des EPCI) ;
- Evaluation d'incidences : actions sur le périmètre Natura 2000.

→ Des démarches réglementaires regroupées (dossier global et enquête publique unique, 2014-2015).

.. Aux arrangements avec les usagers locaux

- Sur terrains privés : **travail de concertation** avec les propriétaires et occupants en amont des travaux, mise en place de **conventions spécifiques** entre le maitre d'ouvrage et les propriétaires riverains ou exploitants (précise la nature des travaux menés, rappel des devoirs d'entretien des ouvrages et/ou de la végétation après intervention, définition d'un protocole de gestion)

Durée des conventions : 30 ans

Résultats : les effets des politiques d'environnement

Sur les droits et usages du foncier agricole

Dans les BVA, l'empilement des zonages et des dispositifs relatifs aux politiques de préservation débouche sur la mise en place d'instruments (MAE, BRE) et d'opérations (acquisitions, travaux sur lits) par des acteurs dont l'objectif est de réguler les pratiques et/ou les règles afférant à l'usage des terres. Surtout, **cet empilement révèle la pluralité des fonctions et des statuts qui sont accordés au foncier** : bien-fonds dévolu à la production agricole, il est également considéré par les gestionnaires comme un bien public support de diverses fonctions environnementales et socio-économiques, qu'il convient de gérer et de protéger collectivement. Revendiquée par Angers Loire Métropole et confortée par la Chambre et la LPO, cette multifonctionnalité n'a généré que peu de conflits quant à l'usage des terres, en raison des intérêts jusque-là convergents entre acteurs agricoles et non agricoles. Pour autant, le contexte économique actuel et les changements à venir (départs en retraite sans solution de reprise) alimente les incertitudes sur le devenir des BVA et de la pérennité de son activité d'élevage. **Les modalités souhaitables de gestion et de protection du foncier sont questionnées de nouveau.**

Perspectives d'évolution du site et de ses pratiques

Si actuellement, les départs en retraite sont compensés par des reprises de terres, les effets de cette dynamique sur les pratiques agricoles du site se font déjà sentir. En effet, la fauche tend à constituer l'unique mode de gestion pratiqué par les repreneurs, lesquels sont pour l'essentiel des exploitants voisins ayant déjà un certain nombre de parcelles à gérer. **La disparition des systèmes pâturant au profit d'une activité de fauche déléguée à des entreprises constitue un risque si cette tendance à l'agrandissement des structures se confirme et s'amplifie.** Mais la plus grande menace reste la déprise, dont la fermeture paysagère qu'elle engendrerait priverait ainsi le site de ses fonctions hydrauliques. Ce faisant, l''inscription de l'élevage des BVA dans une problématique de développement des circuits courts, soutenue par l'agglomération et ses partenaires, semble, au vu des discours recueillis, constituer un paramètre de son maintien sur le territoire.

Quelles implications possible des PPE dans le maintien / la transformation des pratiques et du foncier agricole ?

La constitution à moyen terme de réserves foncières n'est pas exclue par ALM, notamment lors des futures vagues de reprises agricoles. L'enjeu sera alors de préserver les sites les plus fragiles et de conserver des parcelles à proximité des sièges d'exploitation pour que se maintienne l'élevage. Le projet agricole 2017-2021 aborde cette dimension en posant un objectif de création de réserves de « compensations environnementales ». Le contrôle des usages de l'espace par voie de protection réglementaire dans les espaces les plus fragiles est une option également envisagée. La mise en place de mesure de protection de site (tels que l'arrêté préfectoral de protection de biotope) est notamment suggérée lors du travail d'actualisation du DOCOB en 2018.

Pour aller plus loin…

- Bonnefond et al., 2017. La transaction foncière comme mode de regulation en matière de protection contre les inondations. Analyse à partir de deux zones d'expansions de crue : l'Île Saint Aubin (Angers) et le deversoir de la Bouillie (Blois) , Revue Risques Urbains.
- Fournier, Bonnefond, 2019. Les zones d'expansion de crues dans le projet urbain : comment gouverner la multifonctionnalité de ces zones humides aux franges des villes ? Le cas de l'île Saint-Aubin (Angers), *Revue du Sud-Ouest Européen.*

Le programme PSDR Grand Ouest bénéficie de soutiens financiers de INRAE, de la Région Bretagne, de la Région Normandie, de la Région Nouvelle-Aquitaine et de la Région Pays de la Loire.

Plus d'informations sur le programme PSDR et le projet :

www.psdr.fr
www.psdrgo.org
www.farmaine.fr

Pour citer ce document :
DEBRAY, Adèle (2020).
FARMaine : Basses Vallées Angevines, Projet PSDR4 Grand Ouest, Pays-de-la-Loire, Bretagne, Normandie, Nouvelle Aquitaine
Série Les Focus PSDR4

Contacts :
PSDR Grand Ouest :
Philippe Mérot (INRA)
philippe.merot@rennes.inra.fr
Catherine Vassy (INRA)
catherine.vassy@nantes.inra.fr
Direction Nationale PSDR :
André TORRE (INRA)
torre@agroparistech.fr
Animation Nationale PSDR :
Frédéric WALLET (INRA)
frederic.wallet@agroparistech.fr
Sabine Nguyen Ba (INRA)
Sabine.Nguyen-Ba@versailles.inra.fr

Annexe 2 : Chronologie de la mise en place des dispositifs de gestion des Basses vallées angevines

1990 — Début 1990 : 1ères réflexions sur la préservation des prairies des BVA (par la LPO)

1991

1992

1993 — **1993-1998** OGAF - environnement

1994

1995 — 1995: Désignation des BVA au titre de zone humide protégée par la convention de Ramsar

1996

1997

1998 — 1998: Proposition du site « BVA et aval de la rivière Mayenne » comme SIC

1999 — 1999 : Désignation de la ZPS « BVA et aval de la rivière Mayenne »

1999-2003 OLAE

2000

2001 — 2001: Élaboration du DOCOB (ADASEA)
2001 : Création de l'association « l'Eleveur et l'Oiseau »

2002

2003 — 2003 : Approbation du DOCOB Natura 2000 par le Préfet

2004 — **2004-2006** CAD

2004 : Pilotage du dispositif Natura 2000 par l'agglomération d'Angers

2005 — 2005 : Signature des conventions pour la structure animatrice du site Natura 2000 (CA 49 et LPO Anjou)

2006

2007 — **2007-2013** MAEt

2008 — 2008 : Le Département 49 devient propriétaire et gestionnaire du DPF

2009

2010

2011 — **2011-2015** Programme LIFE + Nature Râle des genêts

2012

2013 — **2014-2019** 1er Contrat territorial « Milieux aquatiques » (AELB)

2014 — **2015-2020** MAEC

2015 — 2015-2017 : Convention entre ALM et la CA49 pour l'animation du site Natura 2000

2016

2017 — 2017 (avril) : Ateliers d'actualisation du DOCOB

2018 — 2018 : Prise de compétence GEMAPI par ALM
2018 (avril) : Arrêt du projet d'actualisation du DOCOB

2019