

Site Natura 2000 « Vallée de la Loire de Iguerande à Decize »

Evaluation de la mise en œuvre du Documents d'Objectifs



Nelly
Maublanc



Décembre 2018

Table des matières

Introduction	6
Partie I. Eléments de bilan.....	10
1 Bilan de l'animation générale du DOCOB.....	10
1.1 Réflexions préalables	10
1.1.1 DOCOB et logique d'intervention	10
1.1.2 Outils de suivi et données	13
1.2 Bilan des réalisations	13
1.2.1 La gestion de projet.....	13
1.2.2 Améliorer les connaissances	14
1.2.3 Apporter une expertise.....	15
1.2.4 Informer et communiquer	17
1.2.5 Animer et accompagner	18
1.2.6 Réaliser des travaux et interventions de gestion.....	18
1.3 Résultats au regard des objectifs spécifiques	19
1.3.1 Mettre en cohérence actions et politiques publiques.....	19
1.3.2 Sensibiliser et engager les acteurs locaux	20
1.3.3 Mobiliser les acteurs.....	21
1.4 Evolutions au regard des objectifs stratégiques	21
1.4.1 Préserver la dynamique fluviale	21
1.4.2 Assurer la compatibilité des usages	22
1.4.3 Restaurer/préserver des sites ou espèces fragiles ou dégradés.....	23
2 Bilan des interventions dans le domaine agricole	23
2.1 Contexte	24
2.1.1 Importance de l'activité agricole sur le site	24
2.1.2 Lien agriculture-biodiversité.....	26
2.1.3 Objectifs du DOCOB vis-à-vis de l'agriculture	27
2.2 Bilan de la contractualisation des mesures agro-environnementales	27
2.2.1 Présentation du dispositif	27
2.2.2 Présentation des mesures	28
2.2.3 Analyse des réalisations : niveaux d'engagements	29
2.2.4 Analyse des résultats : évolution des pratiques	32
2.3 Bilan de l'animation agricole	33
2.3.1 Analyse des réalisations : interventions auprès des acteurs.....	33
2.3.2 Analyse des résultats : engagement des acteurs agricoles	34
2.4 Bilan des actions de connaissance.....	38
2.5 Effet de Natura 2000 sur l'évolution de l'agriculture sur le site.....	38
3 Bilan financier	39

Partie II. Evaluation de la mise en œuvre du dispositif	42
1 Le dispositif Natura 2000 souffre d'un déficit de lisibilité.....	42
1.1 Le site ne correspond pas à une entité homogène.....	42
1.1.1 La pertinence du périmètre soulève encore des questions	42
1.1.2 L'éclatement administratif conduit à une gestion morcelée	43
1.2 Le cadre d'intervention défini par le DOCOB mérite d'être clarifié	44
1.2.1 La sélection des enjeux est difficile à décrypter	44
1.2.2 Le DOCOB propose un catalogue d'actions plus qu'un outil de programmation	46
1.3 Natura 2000 doit mieux s'articuler avec les autres politiques publiques.....	46
2 La mise en œuvre du DOCOB peine à s'incarner	48
2.1 Le portage par l'Etat est une solution par défaut	48
2.2 Le COPIL est une instance peu fonctionnelle	49
2.3 L'animation fonctionne bien malgré un cadre contraint	50
2.3.1 Le montage administratif de la « prestation d'animation » est complexe	50
2.3.2 Les animateurs sont appréciés mais le dispositif s'essouffle.....	51
3 Le niveau d'appropriation de Natura 2000 par les acteurs territoire est faible .	52
3.1 La défiance initiale face au projet peine à se dissiper	52
3.2 L'absence de « points d'accroche » positifs a nourri le désengagement.....	53
3.3 La communication doit être renforcée pour créer du lien.....	55
3.4 Les outils se sont révélés peu opérants	56
3.4.1 Contrats.....	56
3.4.2 Charte.....	57
4 Le monde agricole entretient un rapport ambivalent avec Natura 2000	57
4.1 Les agriculteurs sont conscients de leur rôle vis-à-vis de la biodiversité... ..	58
4.2 ...mais ne se sentent pas assez reconnus ni soutenus pour cela	58
4.3 L'outil MAE est incitatif mais présente des limites significatives.....	61
4.3.1 Le dispositif ne se décline pas de façon homogène sur le site.....	61
4.3.2 Le dispositif génère des conséquences négatives pour les agriculteurs	62
4.3.3 Le dispositif est fondé sur une logique de moyens	63
4.3.4 Le dispositif manque de continuité.....	63
4.3.5 Le dispositif apparaît déconnecté du terrain et des objectifs poursuivis	63
Partie III. Réflexion prospective.....	65
1 Quelles évolutions pour le DOCOB ?	65
2 Quelles priorités d'intervention?.....	66
3 Quelles évolutions dans la mise en œuvre du dispositif?	66
3.1 Mobiliser les acteurs	66
3.2 Identifier des synergies	67
3.3 Améliorer la gouvernance et le cadre de l'animation	68
Annexe. Liste des personnes consultées.....	69

Liste des figures

Figure 1 Présentation des outils mobilisables dans le cadre de Natura 2000	6
Figure 2 Phasage de la mission	8
Figure 3 Carte du site Natura 2000 Val de Loire d'Iguerande à Decize	9
Figure 4 Logique d'intervention reformulée à partir des éléments du DOCOB.....	12
Figure 5. Sollicitation d'expertise auprès des animateurs Natura 2000.....	16
Figure 6. Occupation du sol sur le site Natura 2000 en 2018.....	25
Figure 7. Répartition des espaces à vocation agricole 2010 et 2018.....	25
Figure 8.Principales motivations à l'engagement en MAE.....	31
Figure 9. Principales réticences à l'engagement en MAE	31
Figure 10. Modification des pratiques	32
Figure 11. Enjeux identifiés par les exploitants agricoles en lien avec Natura 2000.....	35
Figure 12. Perceptions positives et négatives de Natura 2000	36
Figure 13. Appréciation du niveau d'information reçu par les exploitants.....	36
Figure 14. Attentes sur l'animation agricole au regard des MAE	37
Figure 15. Attentes sur l'animation agricole au regard des enjeux techniques.....	37
Figure 16. Attentes d'informations relatives à Natura 2000	37
Figure 17 Ressenti des exploitants sur l'impact de Natura 2000	39
Figure 18. Budget de mise en œuvre du DOCOB (hors MAE).....	40
Figure 19. Répartition des dépenses par catégories d'actions	40
Figure 20. Moyens humains mobilisés pour l'animation agricole/non agricole (hors actions de connaissance).....	41
Figure 21 : Niveau de participation aux comités de suivi	50
Figure 22 : Groupes les plus représentés au sein des comités de suivi depuis 2016	50

Liste des tableaux

Tableau 1. Réalisations sur le volet « Connaissances ».....	14
Tableau 2. Réalisations sur le volet « Animer et accompagner »	18
Tableau 3. Utilisation des sols sur le site Natura 2000	24
Tableau 4. Principales causes et conséquences des évolutions des modèles agricoles	26
Tableau 5. Objectifs du DOCOB vis-à-vis des enjeux agricoles	27
Tableau 6. Principales catégories de MAE applicables sur le territoire	28
Tableau 7. Bilan global et par départements de la contractualisation.....	29
Tableau 8. Bilan de la contractualisation par type de mesures (surfaciées).....	30
Tableau 9. Bilan de la contractualisation par type de mesures (éléments du paysage).....	30
Tableau 10. Liste des habitats d'espèces	44
Tableau 11. Articulations existantes/nécessaires entre Natura 2000 et d'autres politiques publiques.....	46

Introduction

Présentation de Natura 2000

Le réseau Natura 2000 a été constitué à l'initiative de l'Union Européenne dans le cadre de sa stratégie de préservation de la biodiversité. La finalité de cette démarche, fondée sur l'application des directives Oiseaux (1979) et Habitats Faune Flore (1992), est de préserver le patrimoine biologique et naturel en identifiant des aires géographiques, les sites Natura 2000, au sein desquels doivent être mises en place des mesures de gestion appropriées pour maintenir ou rétablir le bon état de conservation d'habitats et espèces remarquables (« d'intérêt communautaire », c'est-à-dire représentatifs de la biodiversité européenne).

Natura 2000 n'exclut pas les activités humaines et le développement des territoires concernés mais vise à ce que ceux-ci prennent en compte les enjeux spécifiques de biodiversité. L'objectif est ainsi de rechercher la compatibilité entre les exigences économiques, sociales et culturelles des sites avec les objectifs de conservation des habitats et des espèces qui ont justifié leur désignation.¹

Le réseau Natura 2000 a ainsi été progressivement constitué pour atteindre aujourd'hui plus de 27000 sites (terrestres et marins) en Europe. En France, il est opérationnel depuis 2004 et compte aujourd'hui 1 776 sites, dont 220 sites marins, couvrant près de 13 % du territoire terrestre métropolitain (soit 7 millions d'hectares) et 33 % de la zone économique exclusive métropolitaine (soit 12 millions d'hectares en mer).

L'approche française repose sur deux principes visant à encourager une adhésion effective des acteurs présents sur les sites aux objectifs de Natura 2000 :

- La concertation : la gestion des sites Natura 2000 s'inscrit dans une démarche participative des acteurs du territoire conduisant au développement d'une gouvernance locale. Un comité de pilotage est ainsi constitué pour élaborer, puis mettre en œuvre, un Document d'Objectifs (DOCOB) qui définit les orientations de gestion, les mesures nécessaires, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement (article L.414-2 du code de l'environnement).
- Une gestion contractuelle et volontaire : les acteurs du territoire « détenteurs de droits réels sur les espaces concernés » (propriétaires ou usagers) sont incités à appliquer les mesures de gestion pour contribuer à la réalisation des objectifs de conservation à travers de la mobilisation de différents outils : les contrats et la Charte Natura 2000.

Figure 1 Présentation des outils mobilisables dans le cadre de Natura 2000

Type contrat	Cible	Objectifs
Mesures Agro-Environnementales (territoriales/MAET puis climatiques/MAEC)	Exploitants agricoles	Outils généraux du verdissement des politiques agricoles visant à faire évoluer les pratiques via une compensation/incitation financière
Contrats forestiers	Propriétaires de parcelles boisées	Financer des actions d'entretien, restauration ou réhabilitation de milieux forestiers
Contrats ni-ni	Tous les propriétaires de parcelles	Financer des travaux d'entretien et de gestion écologique dans une logique non productive
Charte	Titulaires de droits réels et personnels portant sur des terrains dans le site	Reconnaître l'adhésion aux objectifs du DOCOB et la mise en œuvre de bonnes pratiques

¹ Ainsi, le préambule de la directive établit « que [son] but principal étant de favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales, elle contribue à l'objectif général d'un développement durable ; que le maintien de cette biodiversité peut, dans certains cas, requérir le maintien, voire l'encouragement, d'activités humaines ».

En parallèle du dispositif contractuel et concerté s'applique toutefois un dispositif réglementaire prévu par la directive Habitats Faune Flore et le Code de l'Environnement : l'évaluation des incidences Natura 2000, qui permet d'apprécier si des projets peuvent porter atteinte à l'état de conservation des sites et le cas échéant de prescrire les mesures nécessaires pour supprimer ou réduire les incidences identifiées.

Natura 2000 en Val de Loire

Le site Natura 2000 « Vallée de la Loire d'Iguerande à Decize » correspond en fait à deux zones distinctes :

- La Zone Spéciale de Conservation (FR2601017) désignée au titre de la Directive Faune Flore par arrêté préfectoral en 2014, elle-même basée sur trois sites d'intérêt communautaires (FR2600964, FR2600967 et FR83010205) fusionnés suite à une consultation sur le périmètre à l'été 2009.
- La Zone de Protection Spéciale, désignée au titre de la Directive Oiseaux, qui a fait l'objet d'un premier arrêté de classement dès 2005.

Ces deux zones, emboîtées, font l'objet d'un unique document d'objectifs et sont dans les faits traitées comme un site unique. Le DOCOB, élaboré entre décembre 2005 et janvier 2008, a été validé par arrêté préfectoral du 10 octobre 2010.

Conformément aux textes, le dispositif Natura 2000 prévoit une évaluation de l'évolution de l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire tous les six ans, qui correspond à la durée de mise en œuvre théorique du DOCOB. Celui-ci intégrait d'ailleurs cette exigence d'évaluation, qui fait l'objet d'une fiche action dédiée. La mission d'évaluation, dont ce rapport présente les résultats, s'est finalement déroulée au cours de l'année 2018.

Objectifs de la mission

Quoiqu'elle soit une exigence intégrée dans la programmation établie dans le DOCOB, l'évaluation constitue en fait une démarche parallèle, plutôt qu'intégrée, à la mise en œuvre de celui-ci :

- Elle a en effet une nature bien distincte des autres types d'interventions réalisées dans le cadre de l'animation, puisqu'il s'agit justement de **prendre du recul** par rapport à cette animation telle qu'elle a été conduite entre 2009 et 2018 ;
- il s'agit également **d'apporter un regard extérieur** ; ceci a justifié que l'évaluation ne soit pas conduite directement par les animateurs du site afin d'apporter une analyse extérieure ; outre des garanties supplémentaires d'objectivité, la posture de l'évaluateur « externe au dispositif » apporte une capacité à réinterroger des éléments tenus pour acquis, à questionner des façons d'opérer voire renouveler les dynamiques d'interactions entre acteurs.

D'après le cahier des charges, l'évaluation avait notamment pour objectif d'analyser le niveau de réalisation des actions du DOCOB depuis le début de l'animation sur le site, identifier les difficultés et blocages éventuels dans leur mise en œuvre, mais aussi apprécier les résultats obtenus sur le territoire tant vis-à-vis des milieux que des acteurs.

Il est toutefois rapidement apparu qu'elle comporte, avant tout, une **forte finalité stratégique** : les éléments réunis ont en effet comme première vocation d'alimenter les travaux à venir sur **l'actualisation du DOCOB, et au-delà, sur les évolutions possibles/souhaitables de sa mise en œuvre.**

Déroulement de la mission

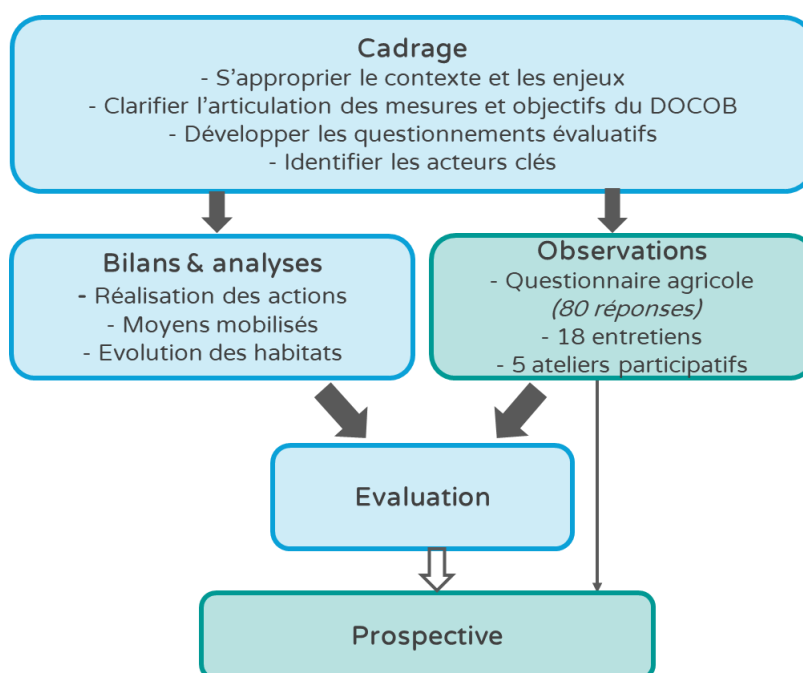
La mission d'évaluation s'est déroulée d'avril à décembre 2018 et s'est articulée autour de quatre composantes principales :

- Une phase de **cadrage** a été nécessaire dans un premier temps pour s'approprier le contexte et les enjeux associés à Natura 2000 sur le site mais également le DOCOB qui constitue le document central de la démarche, et donc la référence pour son évaluation. Cette phase initiale a également permis d'interroger les objectifs de la

mission tels que décrits au paragraphe précédent et enfin de caler les modalités de la consultation des acteurs.

- Une phase de **collecte et d'analyse de données** a permis de dresser un bilan objectif de la mise en œuvre de Natura 2000, au regard des actions réalisées comme des moyens mobilisés. L'exploitation des éléments de connaissance naturaliste du site accumulés depuis une décennie a aussi permis d'établir un diagnostic de l'état de conservation du site et une analyse de son évolution (*NB : ces éléments font l'objet d'un rapport indépendant du CEN Allier*).
- Une phase d'**observation** a permis d'aller à la rencontre des acteurs afin de saisir les éléments « subjectifs » ayant pu influencer la mise en œuvre de Natura 2000 ou en expliquer la perception comme les résultats. Cette démarche d'engagement s'est appuyée sur la **réalisation de 18 entretiens et de 5 ateliers participatifs** ayant réuni près de 40 personnes (cf. Annexe) ; mais également la diffusion d'un questionnaire auprès des exploitants agricoles, qui a reçu 80 réponses.
- Enfin, tout le « matériau » accumulé lors de ces trois phases a permis de nourrir la réflexion permettant d'aboutir à la **formulation de jugements évaluatifs** et de **dégager des pistes prospectives** pour l'évolution de Natura 2000 sur le site.

Figure 2 Phasage de la mission



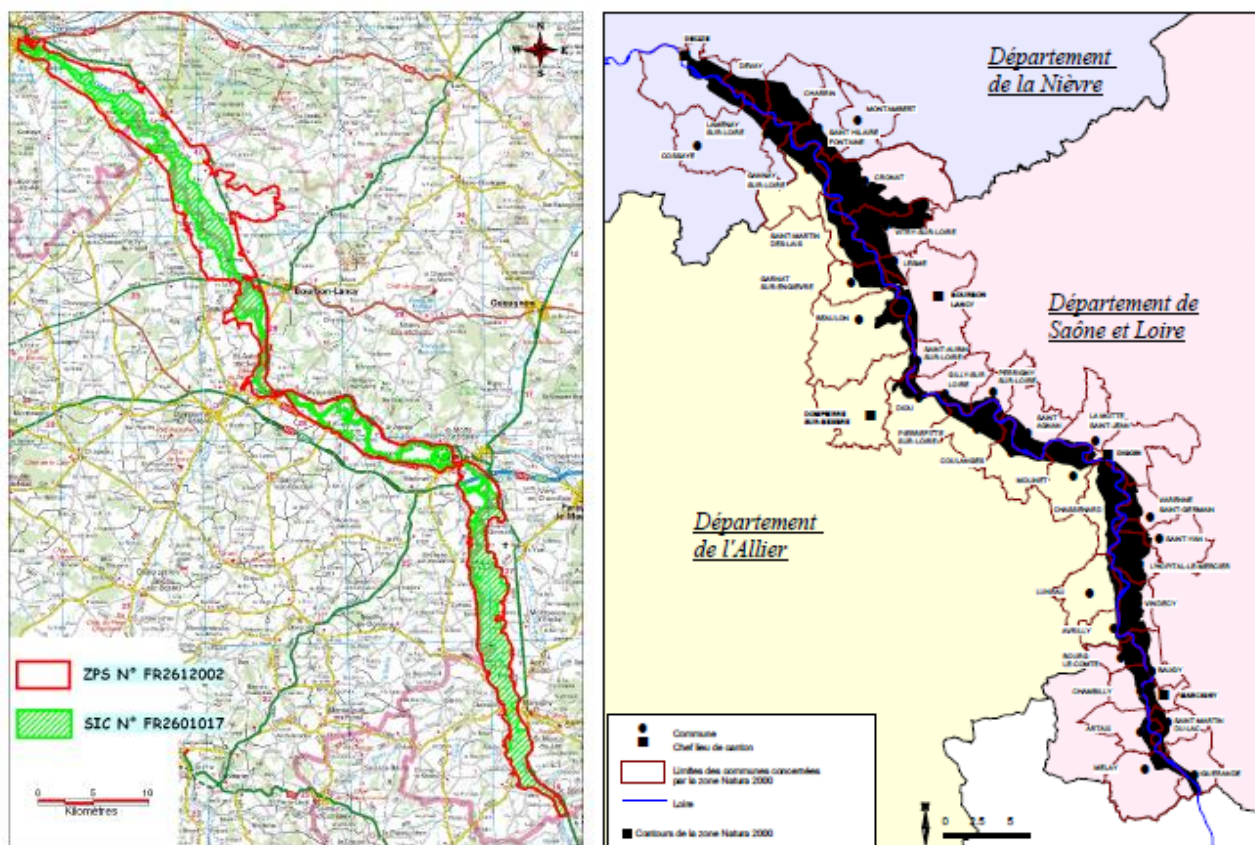
Comment lire ce document ?

Le présent document restitue l'ensemble des éléments collectés, analysés et produits dans le cadre de la mission, structurés comme suit :

- La première partie présente les **éléments de bilan** qui permettent de dresser des constats objectifs concernant la mise en œuvre du DOCOB, qu'il s'agisse du niveau de réalisation des actions ou des progrès accomplis vis-à-vis des différents objectifs visés. Le bilan des mesures agricoles fait l'objet d'un **zoom spécifique**, d'une part car ces mesures représentent le cœur de l'intervention sur le site ; mais aussi parce que leurs effets sur le « public cible » ont pu être appréhendés en détail grâce au questionnaire envoyé aux agriculteurs. Cette partie propose enfin une synthèse du diagnostic actualisé de l'état du site (les éléments d'analyse naturaliste sous-tendant ce diagnostic étant développés dans un second rapport spécifique) qui met en évidence les enjeux de conservation et de gestion qui restent prégnants après dix ans de mise en œuvre du DOCOB.

- La deuxième partie propose diverses « clés d'analyse » de la situation de Natura 2000 sur le site, qui décrivent les **principaux facteurs ayant joué sur la mise en œuvre du dispositif** et, en l'occurrence, peuvent expliquer ses difficultés. Ces éléments ont été élaborés à partir des points de vue exprimés par les acteurs consultés au cours de la mission, par essence subjectifs, mais dont le croisement, l'explicitation et la reformulation permet d'aboutir à des jugements évaluatifs argumentés.
- Enfin la troisième partie propose des **éléments de réflexion prospective**, qui fournissent de possibles pistes de réponse aux problématiques mises en évidence dans les deux parties précédentes.

Figure 3 Carte du site Natura 2000 Val de Loire d'Iguerande à Decize



Partie I. Eléments de bilan

1 Bilan de l'animation générale du DOCOB

1.1 Réflexions préalables

1.1.1 DOCOB et logique d'intervention

Le DOCOB constitue l'outil de base de l'animation ; il doit donc normalement, à ce titre, être le point de référence pour l'évaluation de celle-ci. Pour le site du Val de Loire d'Iguerande à Decize, il s'agit toutefois d'un document ancien (finalisé en janvier 2008) et élaboré dans un contexte difficile (cf. Partie II.1.2). Aussi, avec le recul dont on dispose une décennie plus tard, il est possible d'identifier un certain nombre de limites du document qui ont pu contribuer aux difficultés de la mise en œuvre des mesures et de l'animation (cf. Partie II.1.2).

Par ailleurs, si le DOCOB proposait une programmation fine établie pour une période de six années, celle-ci a dans les faits été largement ajustée « chemin faisant ». Chaque année depuis 2010 (première année pleine de mise en œuvre du DOCOB), une « feuille de route » a ainsi été élaborée par les animateurs en concertation avec l'Etat, porteur du dispositif et principal financeur, pour définir les actions devant être entreprises au cours de l'exercice. Si ces documents annuels s'inscrivaient bien en cohérence avec le DOCOB, aucune correspondance formelle n'a été établie avec celui-ci (ex : via la mention des « Mesures » auxquelles se rattachaient les actions proposées) qui aurait clairement mis en évidence quelles composantes étaient effectivement mises en œuvre.

Par conséquent, il est apparu nécessaire de reformuler la logique globale d'intervention qui sous-tend la gestion du site Natura 2000 et de construire le bilan au regard de celle-ci plutôt qu'en référence aux seules « fiches mesures » du DOCOB².

Cette logique, illustrée dans le schéma page suivante, permet de distinguer plusieurs niveaux d'analyse :

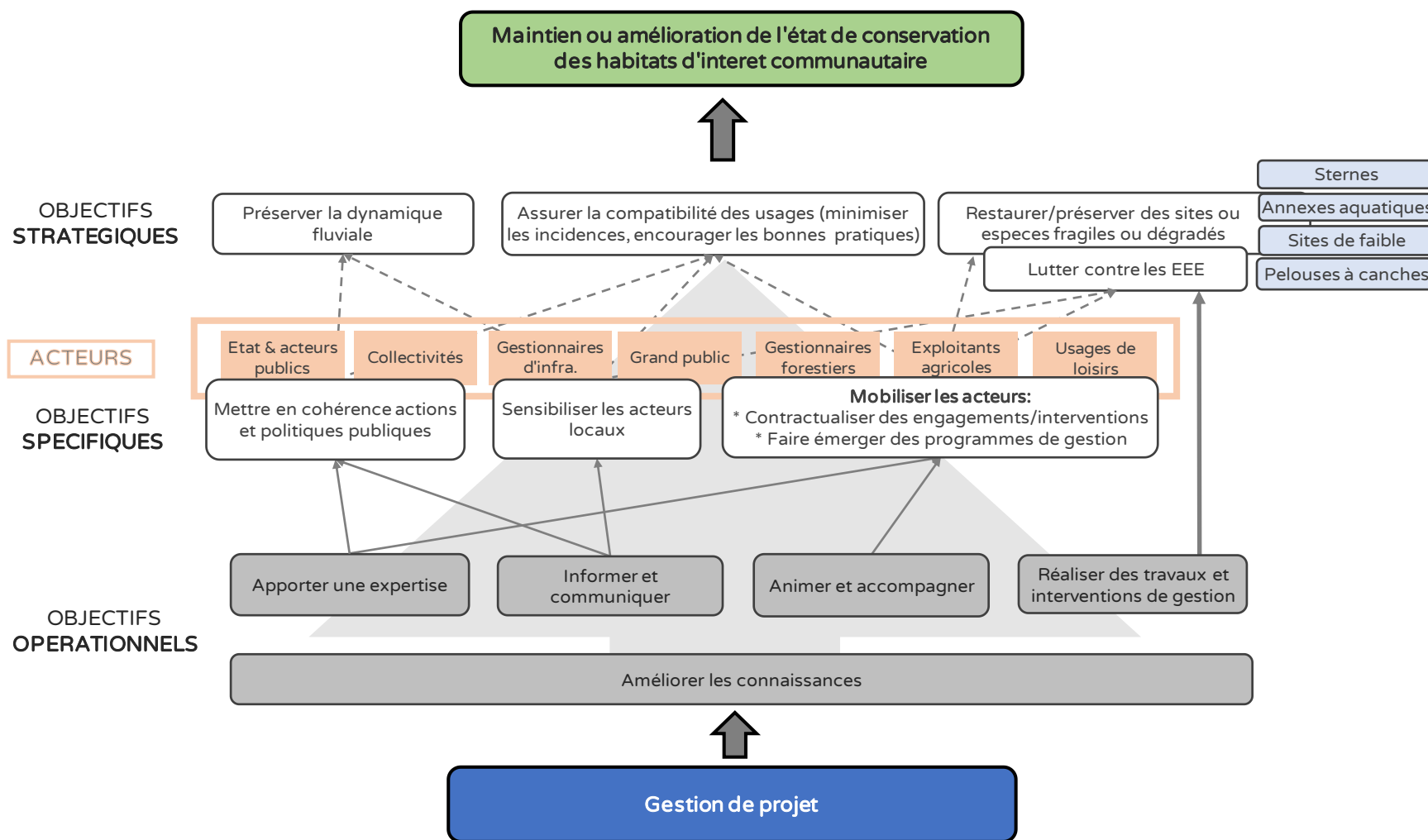
- **Une finalité** : le maintien de l'état de conservation
- Trois **objectifs stratégiques** se rapportant à des facteurs déterminant de cet état de conservation:
 - Préserver la dynamique fluviale

² Cette inadéquation du DOCOB aux impératifs de l'évaluation est malheureusement assez courante. Ainsi, le rapport d'évaluation du site Natura 2000 du Marais Poitevin comporte les observations suivantes : « *Il ne faut pas oublier la situation conflictuelle et de blocage entre les acteurs sur des choix stratégiques de développement du territoire, dans laquelle est élaboré le DOCOB. Ce climat de tension ayant canalisé toutes les énergies, l'objectif de l'Etat est de lancer au plus vite les actions concrètes du DOCOB afin d'apaiser les positions antagonistes. Autrement dit, la priorité était à l'action. Par conséquent, la conception du DOCOB n'a pas intégré, de manière précise, la démarche d'évaluation pour plusieurs raisons : peu d'exigences des pouvoirs publics sur cette question, peu de culture de l'évaluation au début des années 2000 (méthodologie imparfaite et peu maîtrisée), peu de sensibilisation et de formation des acteurs (élus, personnel) sur les méthodes d'évaluation. Cette situation de départ explique souvent l'approximation des données collectées et des indicateurs, éléments fondamentaux pour conduire une évaluation. Le Marais poitevin n'est pas un cas isolé. Cette situation se retrouve dans d'autres sites Natura 2000. Plus le DOCOB est rédigé de façon précise et cohérente, plus son évaluation sera aisée. Autrement dit, la qualité de conception et de rédaction du DOCOB conditionne en partie la faisabilité de l'évaluation : rédiger le DOCOB, c'est déjà entrer dans la démarche évaluative et d'amélioration continue* ». Source : <https://goo.gl/Kc3VTD>

- Assurer la compatibilité des usages avec la conservation des habitats
- Restaurer/préserver les habitats ou espèces particulièrement menacés ou sensibles ; avec un sous-objectif : lutter contre les espèces envahissantes
- Trois **objectifs spécifiques** associés à des évolutions attendues de la part des acteurs de la gestion du site :
 - Mettre en cohérence actions et politiques publiques
 - Sensibiliser les acteurs locaux
 - Mobiliser les acteurs, qui se décline en deux sous-objectifs :
 - Contractualiser des engagements/interventions
 - Faire émerger des programmes de gestion
- Des **objectifs opérationnels**, correspondant à la réalisation d'actions par la structure animatrice :
 - Améliorer les connaissances
 - Apporter une expertise
 - Informer et communiquer
 - Animer et accompagner
 - Réaliser des travaux et interventions de gestion

Enfin, il faut considérer comme la composante spécifique de « gestion de projet » relative au déploiement du dispositif lui-même.

Figure 4 Logique d'intervention reformulée à partir des éléments du DOCOB



1.1.2 Outils de suivi et données

Le DOCOB proposait, pour les différentes fiches mesures, un certain nombre d'indicateurs de mise en œuvre, suivi et évaluation. Aucun outil formel, de type tableau de bord, n'a toutefois été mis en place pour un suivi détaillé du déploiement des actions - en termes de réalisations et/ou de résultats éventuels - qui aurait permis de fournir rapidement l'ensemble des données nécessaires pour renseigner ces indicateurs et ainsi construire un bilan précis et complet³.

En pratique, les éléments disponibles à partir desquels le bilan des réalisations a été établi sont les suivants :

- Les feuilles Excel remplies respectivement par le CEN Allier et la DDT 71 pour recenser les principaux « livrables » et événements.
- Les accords de subventions et décomptes associés.
- Les rapports annuels produits par le CEN Allier jusqu'en 2013 (cf. note 5) ainsi que les présentations au COSUI.

Ces différentes sources ne correspondent toutefois pas exactement entre elles et sont pour la plupart dans un format « texte » qui ne facilite pas leur traitement.

La question des données s'est également révélée particulièrement problématique en ce qui concerne le bilan des mesures agricoles : en effet, il a été impossible de connaître les superficies engagées dans les différentes MAEC lors des campagnes 2015 et suivantes. Aucune donnée permettant de caractériser finement l'évolution du nombre, de la taille ou de l'orientation des exploitations n'ont pas non plus pu être obtenues.

Au-delà du manque d'éléments objectifs pour le suivi des actions menées et de leurs résultats, on a également pu constater l'insuffisance des données permettant d'apprécier les évolutions du site. La cartographie initiale du DOCOB étant trop peu précise et surtout entachée d'inexactitudes, elle n'a pu être utilisée comme « état de référence » auquel l'état actuel des habitats aurait pu être comparé ; la cartographie détaillée réalisée par le CEN Allier dans le cadre de l'animation au cours des années 2015-2017 devrait heureusement permettre de réaliser un tel suivi à l'avenir.

Sans instrument adapté permettant de mesurer d'une part les évolutions des pratiques et modalités de gestion (à l'échelle des parcelles comme du territoire dans sa globalité), d'autre part les évolutions des habitats et espèces, il est naturellement difficile d'identifier les effets éventuels des premières sur les secondes.

1.2 Bilan des réalisations

Cette section s'attache à décrire les réalisations effectives liées à la mise en œuvre du DOCOB, dans les cinq catégories correspondant aux objectifs opérationnels identifiés dans la Figure 4, auxquels s'ajoute la gestion de projet.

NB : Au-delà des analyses factuelles, il a semblé judicieux de présenter également, pour chacun des volets, les principales questions/problématiques qu'il sera utile de considérer lors de l'actualisation du DOCOB. Les éléments figurant dans les encadrés ne relèvent ainsi pas à proprement parler du bilan, il sont des pistes de réflexion qui devront être approfondies, enrichies et soumises à la concertation lors de la phase prospective qui suivra la présente évaluation.

1.2.1 La gestion de projet

La gestion de projet recouvre toutes les actions nécessaires pour assurer le fonctionnement même du dispositif Natura 2000, c'est à dire initier, coordonner et rendre compte des mesures mises en œuvre sur le site, notamment au travers d'un dialogue continu entre les parties

³ A partir de 2014, l'outil SUDOCO pour « SUivi des DOCUments d'Objectifs » a été mis en place et devait notamment permettre d'écrire un rapport d'activité ; mais son déploiement s'est interrompu en 2016 et toutes les données qu'il contenait ont été écrasées. Un nouvel outil, SIN2, devrait le remplacer mais n'est pas opérationnel.

prenantes : équipe d'animation, structure porteuse (DDT71) et acteurs du territoires réunis au sein du Comité de suivi (COSUI).

Elle englobe notamment les tâches suivantes :

- **Organisation des comités de suivi** : le premier s'est tenu le 3 juin 2010, les suivants annuellement depuis fin 2012. Ils ont tous donné lieu à une présentation des interventions réalisées par l'équipe d'animation du site.
- **Cadrage administratif et financier** : un « budget prévisionnel » a été établi à chaque début d'année après des échanges entre services de l'Etat et l'équipe d'animation, pour identifier les actions prévues et les budgets correspondants ; puis, en fin d'année, un décompte était produit par l'équipe d'animation pour préciser le niveau effectif de réalisation⁴.
- **Réunions techniques** : elles se sont tenues régulièrement entre animateurs et services de l'Etat (DDT71, DREAL) pour définir les modalités d'intervention et suivre l'avancement des actions ; les différents partenaires du groupement d'animateurs ont également eu des échanges entre eux (principalement bilatéraux et ad hoc) afin d'assurer la cohérence de leurs interventions. Enfin, les animateurs ont été mobilisés pour des formations et retours d'expérience sur Natura 2000.

Cette mission de gestion de projet a mobilisé des ressources importantes, en particulier pendant les premières années de mise en place de l'animation (plus de 50% du budget annuel d'animation générale, c'est-à-dire hors actions de connaissance et animation agricole, pour les années 2010 à 2012). Ceci s'explique à la fois par la multiplicité des parties en présence mais aussi par la lourdeur des montages administratifs (cf. Partie II.2.3.1). De nombreux allers-retours entre les différentes parties impliquées dans le dispositif sont nécessaires pour caler les conditions d'intervention techniques et financières, ce qui pose question en termes d'efficacité.

1.2.2 Améliorer les connaissances

L'acquisition de connaissances relatives aux habitats/milieus, aux espèces et aux activités susceptibles de les impacter est une composante essentielle de la gestion des sites Natura 2000.

Le DOCOB comprenait 6 mesures dans ce domaine préconisant des études relatives aux sternes (mesure 1) et aux cistudes (mesure 2), ainsi qu'aux usages de bords de Loire (mesure 4) ou aux activités agricoles (mesures 5 et 6). La mesure 3 n'était quant à elle pas ciblée mais devait justement permettre de répondre aux besoins de connaissances susceptibles d'être identifiés au cours du temps. Dans les faits, c'est sous cet « item » qu'ont été effectuées la majeure partie des actions de ce volet : de nombreuses

Le détail des réalisations est présenté dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1. Réalisations sur le volet « Connaissances ».

Action	Date	Justification/enjeu de connaissance
Etude et bilan de la nidification des sternes (réalisé par l'EPOB, devenu LPO)	Suivi annuel depuis 2009	Les sternes sont une espèce classée à l'Annexe II de la Directive Habitats Faune Flore et un enjeu fort sur le site. Le suivi annuel permet de lisser les biais climatiques et de fluctuation des niveaux de Loire ; mais aussi d'identifier les sites particulièrement sensibles et la mise en place de signalétiques pour la sensibilisation
Activités de loisirs et préservation de la nature sur le site	2010	Identification des activités et des secteurs sensibles à la fréquentation, mise en évidence du peu d'activités touristiques (essentiellement locales et individuelles).
Etude des francs-bords	2010-2011	Mise évidence de secteurs à enjeux pour la contractualisation des MAE et support au travail avec la DDT sur les cahiers des charges sur les « AOT pâturage »

⁴ Le niveau de réalisation a été systématiquement de 100%, traduisant le fait que le dimensionnement des interventions était volontairement limité à l'enveloppe budgétaire prédéfinie.

Action	Date	Justification/enjeu de connaissance
Etude agrion orné	2013	Mise en évidence, malgré une forte présence de l'espèce en Bourgogne, du peu voire d'absence de responsabilité des sites Natura vis-à-vis de l'espèce et donc de l'absence de nécessité d'actions par rapport à l'espèce.
Etude sur l'évolution du bocage	2012 + 2013 (CA71)	Le bocage correspond à l'habitat de la Pie-grièche écorcheur (habitat d'espèce), identifié dans le DOCOB. Les résultats de l'étude montrent notamment une diminution de 20% du linéaire de haies et une augmentation de la maille bocagère de 9 ha, passant de 16 ha à 25 ha en moyenne entre 1986 et 2002. La dégradation du bocage est donc un élément important à prendre en compte dans la conservation des espèces et justifie la mise en place d'un programme de préservation.
Etude diachronique des milieux fermés	2014	Mise en évidence du fort taux de végétalisation du lit de la Loire, avec des conséquences sur les enjeux Natura 2000 associés aux milieux ouverts et un risque d'augmentation de la ligne d'eau en cas de crue. Ces conclusions appuient les efforts de sensibilisation à la nécessité de maintenir un entretien pastoral des francs-bords.
Cartographie des habitats naturels	2015 2016 2017	La cartographie du DOCOB était imprécise voire erronée, d'où le besoin de réaliser une nouvelle cartographie précise, selon la méthodologie Muséum/CBN, qui constitue le réel état initial du site. Il s'agira de l'outil de base pour la gestion du site Natura 2000, permettant une analyse fiable pour identifier les enjeux prioritaires et les actions à mettre en place.

Si l'importance et la qualité de ces travaux peuvent être saluées, ces réalisations sont à mettre en regard de la proportion importante des moyens qu'elles ont mobilisés (plus de 40% du budget total d'animation). Il conviendrait en outre de démontrer ou expliciter leur contribution tangible à la réalisation des objectifs du DOCOB (autrement dit : en quoi les connaissances acquises ont-elles permis d'ajuster ou renforcer l'animation de manière générale, ou des actions spécifiques ?)

Encadré 1. Questions clés à considérer pour l'actualisation du DOCOB

La stratégie d'intervention en matière de connaissances doit être bâtie en considérant les problématiques suivantes :

- Comment cibler l'acquisition de connaissances au regard de l'importance des besoins (nombre élevé d'espèces, surface importante des habitats) ? Quelles synergies possibles/consolidation avec d'autres producteurs de données ?
- Comment dépasser le caractère ponctuel des études et être en mesure de suivre les principales évolutions du site et ses usages dans le temps ?
- Quelle justification des besoins de connaissance auprès des financeurs ? Quelle valorisation auprès des acteurs, sur la forme (présence sur le terrain, modalités de communication), et sur le fond (exploitation des résultats pour orienter les interventions) ?

1.2.3 Apporter une expertise

Une des principales composantes de l'animation consiste à apporter une expertise sur les enjeux de conservation des habitats et espèces ou sur la mise en œuvre d'actions ou mesures de gestion permettant d'y apporter des réponses satisfaisantes. Cette expertise doit notamment être fournie auprès des acteurs institutionnels en vue d'intégrer les objectifs Natura 2000 dans les décisions de programmation et politiques publiques, en vue d'en améliorer la cohérence. Ainsi le DOCOB prévoyait-il spécifiquement, dans le cadre de l'Action 1, que soit organisée une concertation :

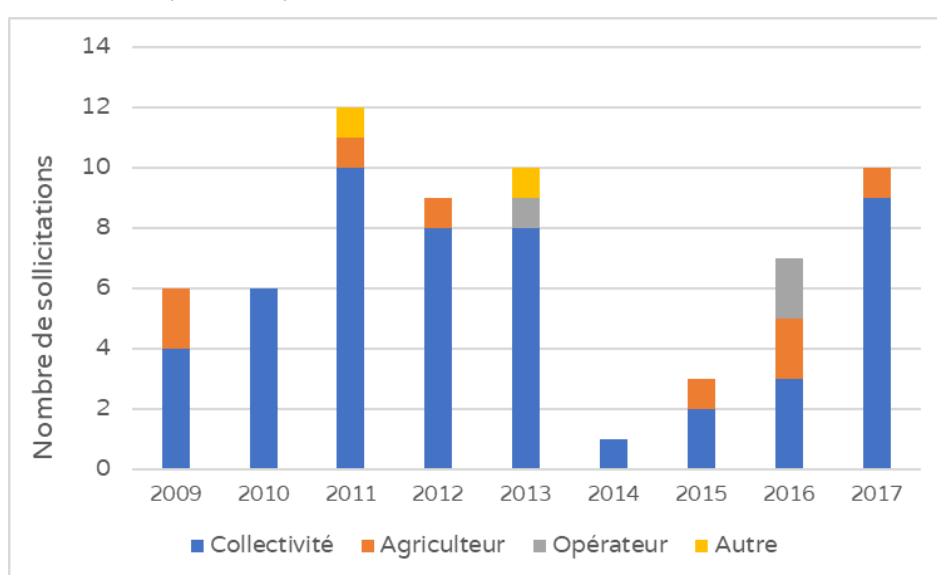
- **Avec le gestionnaire du barrage de Villerest** pour une gestion des lignes d'eau qui prendrait en compte les exigences écologiques temporelles des espèces : une rencontre a été organisée à cet effet en novembre 2015 avec le responsable de l'exploitation pour l'EPL.
- **Avec la DDT 58** concernant la programmation pluriannuelle de grands travaux d'entretien du lit mineur afin de s'assurer de son adéquation avec les objectifs Natura 2000 : des échanges réguliers, des visites sur site lors des travaux et un accompagnement pour les évaluation d'incidence ont ainsi été mis en place par l'animateur.

Les animateurs ont aussi été directement associés à la réflexion sur les risques liés aux digues de la Loire sur les puits de captage AEP, menée entre 2013 et 2015.

Ils se tiennent enfin à la disposition des acteurs du territoire qui portent des projets susceptibles d'avoir des incidences sur la biodiversité du site et qui recherchent un accompagnement (scientifique et technique) pour l'évaluation et la réduction de ces incidences. Plus d'une soixantaine de sollicitations ont ainsi été recensées entre 2009 et 2017, dont la plupart émanent des collectivités (pour des projets d'aménagement ou liés aux infrastructures : puits de captage/STEP) mais également des agriculteurs ou des gestionnaires d'infrastructure (SNCF, GRDF).

Au final, cette composante « production d'expertise » apparaît avoir été une des déclinaisons les plus concrètes de l'animation, et parmi les plus significatives en termes de réalisations. Même s'il est difficile d'apprécier ses éventuels résultats en termes de préservation des milieux, elle permet d'obtenir une inflexion ou la recherche d'une inflexion des pratiques les plus dommageables, l'évaluation d'incidence donnant en particulier l'opportunité d'une communication directe et ciblée auprès des acteurs.

Figure 5. Sollicitation d'expertise auprès des animateurs Natura 2000



Encadré 2 Questions clés à considérer pour l'actualisation du DOCOB

Au-delà des éléments quantitatifs, qui posent la question des moyens consacrés à cette activité (sont-ils adéquats ? efficaces ? des données et enquêtes ciblées seraient nécessaires pour conclure là-dessus), l'intérêt de ce bilan réside dans les questions qu'il soulève :

- Le rôle des animateurs Natura 2000 au regard des évaluations d'incidences est-il bien identifié par les acteurs ? valorisé en tant que tel ? comment assurer que les sollicitations interviennent bien à l'amont des projets pour en faciliter les adaptations éventuellement nécessaires pour éviter les incidences ? quid d'une démarche plus proactive de type « porter à connaissance », sensibilisation ?
- Quelle consolidation des enseignements liés aux évaluations d'incidence (ex : effets cumulatifs, nombre et nature des mesures compensatoires, etc...) ; est-ce du ressort de l'animation ?
- Comment renforcer le poids « politique » des animateurs (ou de la structure porteuse ?) au regard des autres politiques ou démarches susceptibles de se déployer sur le site, comment le consolider ? Comment assurer qu'ils sont effectivement consultés dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques et/ou documents de planification ? ⁵

⁵ Voir à ce sujet le retour d'expérience du CEN Lorraine, disponible à <https://goo.gl/xFGkAk> (consulté le 19 octobre 2018).

1.2.4 Informer et communiquer

Cette composante inclut la production de supports de communication, l'organisation ou la participation à des événements pédagogiques et toutes les actions permettant de sensibiliser les acteurs locaux aux objectifs et mesures du dispositif Natura 2000, à la richesse des milieux naturels et aux conditions de leur préservation. Elle s'inscrit à la fois dans le cadre de l'animation générale et de la mesure « Action 8 » du DOCOB.

Parmi les principales réalisations, on peut citer :

- La mise en œuvre d'un site Internet spécifique aux sites Natura 2000 du Val de Loire <http://val-loire-iguerande-decize.n2000.fr/>. Il n'existe toutefois pas de données de fréquentation du site qui permettraient d'en apprécier l'impact.
- La production de plaquettes :
 - Plaquette d'information générale sur le site (2009-2010 ; 500 exemplaires, tous distribués)
 - Plaquette de sensibilisation à la problématique des enrochements (2009-2010) 500 exemplaires, tous distribués
 - Plaquette sternes (2016)
- La réalisation d'une exposition (11 panneaux) en 2016, qui a circulé en divers lieux (Obervaloire, festival Photosynthèse, mairie d'Artaix)
- La réalisation de vues aériennes de la Loire par un photographe professionnel, qui ont fait l'objet de tirages à destinations des communes, en tant qu'outil de sensibilisation des riverains aux problématiques liées à la Loire : enrochements, érosion, puits de captage, cultures, etc...
- L'organisation de 4 journées d'animation/sensibilisation (2015, 2016 et 2 en 2017) sur la problématiques des espèces exotiques envahissantes à destination des membres du comité de suivi, des services techniques des collectivités et des AAPPMA.

D'autres actions ont été mises en œuvre, notamment la présentation de diaporamas sur la démarche Natura 2000 auprès d'élus locaux en 2012 ou encore la parution d'un article de sensibilisation et d'information dans la revue « le Sabot de Vénus – N°37 » éditée par le Conservatoire d'Espaces Naturels de Bourgogne. Il est toutefois difficile d'en établir un recensement complet (procéder à un archivage rigoureux et une analyse chemin faisant des actions de communication apparaît d'ailleurs comme une piste d'amélioration incontournable à l'avenir).

Là encore, ces actions répondent globalement aux orientations du DOCOB mais elles ne répondent pas toujours à ses préconisations spécifiques. Ainsi, il semble qu'aucune démarche de sensibilisation n'ait été engagée sur la question des dépôts sauvages de déchets alors que plusieurs étaient envisagées dans la mesure « Animation » (ex : produire et diffuser des documents de sensibilisation sur les dépôts sauvages de déchets, initier et soutenir les opérations de nettoyage des milieux naturels par des initiatives locales sur les sites faisant le plus fréquemment l'objet de dépôts, installer une signalétique pour indiquer les conséquences des dépôts sauvages sur les milieux...).

Plus généralement, au-delà de la possible incomplétude du bilan, les actions d'information/communication apparaissent relativement peu nombreuses sur une décennie au regard de la taille du site, de la variété des enjeux et surtout du déficit d'appropriation significatif des acteurs (cf. Partie II) ; mais ceci traduit encore une fois la corrélation entre niveau de réalisation et moyens disponibles/mobilisés.

Encadré 3. Questions clés à considérer pour l'actualisation du DOCOB

L'enjeu en terme d'information/sensibilisation réside dans la capacité à pouvoir articuler une stratégie établissant la pertinence et l'efficacité attendue des actions engagées en explicitant :

- L'objectif recherché au regard des besoins : rendre compte des actions menées, mobiliser les acteurs, leur apporter des informations, etc...
- Le ciblage des acteurs et des sujets abordés, en lien avec les enjeux du site ;
- Le choix des moyens de communication utilisés et leur efficacité pour toucher le

public visé et faciliter l'appropriation des messages (quid de communications dans la presse locale par exemple ?).

- L'impact en termes de sensibilisation et appropriation.

Cette stratégie devra être déclinée dans une programmation actuelle d'actions tenant compte des enjeux de temporalité et de progressivité.

1.2.5 Animer et accompagner

Cette composante essentielle consiste à investir du temps auprès des acteurs pour les encourager à s'investir dans la préservation de la biodiversité du site par des engagements concrets, notamment au travers des outils Charte et contrats.

Le DOCOB identifiait des cibles spécifiques à poursuivre, dont deux seulement ont donné lieu à des réalisations concrètes.

Tableau 2. Réalisations sur le volet « Animer et accompagner »

Mesures prévues par le DOCOB	Réalisations
Action 2 : Mise en place d'un groupe de travail permanent visant à coordonner les interventions pour la préservation des annexes aquatiques, notamment au regard de la problématique des espèces envahissantes.	Deux réunions ont été organisées en 2010 (à Digoïn et à Bourbon-Lancy) visant à réunir représentants des collectivités, des usagers (chasse, pêche, eau potable..), des associations de protection de la nature, la profession agricole et les services de l'Etat (DDT, ONEMA). Une tentative de réactiver ce réseau a été entreprise en 2017.
Action 6 : Soutien à la définition et à la mise en œuvre de plans de gestion spécifiques aux sites de faible superficie	Aucune action recensée
Action 7 : Mise en œuvre d'un programme de gestion conservatoire du site de pelouses à canche sur dunes	Un diagnostic écologique a été réalisé en 2012 par le CEN Bourgogne, mais le propriétaire n'a pas souhaité donner suite.
Action 9 : Mise en place d'une gestion concertée des usages de loisirs des bords de Loire via le soutien à la définition de programmes collectifs de développement des usages de loisirs de bords de Loire ou la mise en œuvre d'actions spécifiques, pour la préservation des milieux naturels, la sensibilisation et l'information des usagers et le respect de la propriété privée.	Aucune action recensée – Suite à l'étude fréquentation et la mise en évidence du peu d'activités de loisirs recensées sur le site, ce thème a été jugé non prioritaire selon l'équipe d'animation (pourtant, des problèmes sont régulièrement mentionnés au regard des activités pêche et quad). Par ailleurs, certaines actions listées dans le DOCOB sur cette fiche ont été réalisées dans le cadre de l'animation générale, comme l'action 9.2.3 « édition et diffusion plaquettes sternes ».

Au-delà des actions spécifiques prévues dans le DOCOB, des moyens d'animation significatifs ont été mobilisés pour l'accompagnement d'un projet d'arrachage de la jussie à Iguerande (rédaction d'un cahier des charges technique et environnemental d'intervention mécanique) ; mais également pour l'élaboration d'une Charte Natura 2000, qui a donné lieu à de nombreuses modifications avant d'être finalement abandonnée (cf. Partie II.3.4.2).

Le niveau très limité des réalisations dans ce domaine questionne le niveau des moyens dédiés à ces démarches d'engagement des acteurs, qui nécessitent de déployer des efforts considérables (en temps et en énergie) sur le terrain ; mais également l'adéquation des outils disponibles aux objectifs poursuivis et au contexte du territoire.

1.2.6 Réaliser des travaux et interventions de gestion

Le dernier type d'intervention prévu par le DOCOB correspond à des actions à mettre en œuvre par l'équipe d'animation elle-même pour apporter des réponses concrètes, sur le terrain, à

deux enjeux de conservation majeurs : la lutte contre les espèces exotiques envahissantes et la préservation des sternes.

La mesure « Action 3 » du DOCOB, visant spécifiquement la lutte contre les espèces envahissantes, englobe des actions dans les divers domaines présentés plus haut : la connaissance naturaliste (par exemple « caractériser la dynamique locale des populations et leurs impacts sur les milieux naturels », orientation qui n'a pas été mise en œuvre), la mobilisation des acteurs (cf. mise en place du réseau de veille), la sensibilisation/communication (cf. plaquettes et réunions d'information). Elle inclut également des interventions de terrain telles que l'expérimentation de solutions techniques ; et, pour celles qui fonctionnent, leur mise en œuvre, par exemple pour l'élimination de la jussie ou le contrôle des populations de ragondins. Ce dernier type d'intervention n'a pas été réalisé.

Les mesures « Action 4 » et « Action 5 » relèvent quant à elles de l'enjeu « sternes », à la fois pour prévenir leur dérangement pendant les périodes de reproduction et aménager des sites de nidification sur les gravières. Au-delà des démarches de sensibilisation (notamment auprès des riverains de l'île de Perrigny sur Loire), seule une intervention de terrain a pu être réalisée : la mise en place de panneaux sur les sites de nidification des sternes. Une veille foncière a également été entreprise sur la gravière de Marcigny, mais aucun projet de réaménagement n'a émergé jusqu'ici.

Le peu de réalisations sur ce volet, à savoir des interventions « concrètes », sur le terrain, est perçu négativement par les acteurs (cf. Partie II.3.2.). Cela renvoie à une double problématique : comment identifier des interventions qui soient « pertinentes » et efficaces au regard des enjeux ? quels moyens pour les mettre en œuvre ?

1.3 Résultats au regard des objectifs spécifiques

Cette partie détaille les résultats obtenus au regard des trois objectifs « spécifiques » du DOCOB, qui renvoient à des effets recherchés auprès des parties prenantes du site : les acteurs publics, dont on vise la mise en cohérence de l'action avec Natura 2000 ; et les acteurs locaux, que l'animation du DOCOB doit permettre de sensibiliser et mobiliser.

1.3.1 Mettre en cohérence actions et politiques publiques

Un des objectifs de l'animation était de « *veiller à ce que les actions et programmations publiques mises en œuvre sur le site ne soient pas en contradiction avec les objectifs affichés dans le DOCOB et, lorsque cela est possible, contribuent à la préservation de la biodiversité* » (objectif n. 37, page 198). Cet objectif avait été énoncé sur la base du constat que les outils de gestion publique des bords de Loire sont multiples et peuvent parfois conduire à la non prise en compte des enjeux de conservation des milieux naturels.

Le besoin de cohérence de politiques publiques concerne notamment deux problématiques explicitement identifiées dans le DOCOB : la préservation de la dynamique fluviale de la Loire (*a minima* la limitation des impacts sur celle-ci) et la gestion du Domaine Public Fluvial, même si cet enjeu peut/doit s'envisager dans une perspective beaucoup plus large (cf. Partie II.1.3). Les progrès dans ce domaine dépendent de l'instauration d'un dialogue avec les parties concernées : services de l'Etat (DDT), Etablissement Public Loire ou encore collectivités. On a vu plus haut que des efforts ont effectivement été déployés dans ce domaine de la part de l'équipe d'animation, à l'origine de rencontres et échanges réguliers ; en caractériser précisément les effets relève toutefois de la gageure, d'une part parce que la notion de cohérence est relative mais surtout parce que des facteurs autres que l'importance ou la nature des interventions des animateurs jouent un rôle déterminant.

L'évolution de la « doctrine », bien souvent fixée au niveau national, qui guide notamment les décisions ou interventions des services de l'Etat joue notamment un rôle primordial. Ainsi, concernant les travaux d'entretien et d'aménagement du lit mineur, la DDT de la Nièvre (qui prend en charge cette mission sur l'ensemble du site, y compris dans les parties Allier et Saône et Loire) a depuis longtemps intégré les enjeux mobilité/biodiversité dans la programmation de ses interventions (cf. DOCOB p.107). Le dialogue étroit établi localement avec les animateurs Natura 2000 contribue toutefois à ce que celles-ci soient effectivement réalisées avec un minimum d'impact pour les milieux.

Concernant le maintien d'espaces de mobilité du fleuve Loire, c'est la « concurrence des enjeux » qui s'avère déterminante : les objectifs de préservation des milieux naturels sont en effet à mettre en regard des impératifs de protection des biens et des personnes vis-à-vis des risques d'inondation ou d'érosion ; et des besoins de production d'eau potable ou de satisfaction d'usages économiques (irrigation ou production électrique). Au-delà de la difficulté à réconcilier ces enjeux sur le fond⁶, il faut souligner le peu de marges de manœuvre dont disposent les animateurs Natura 2000 : faute de levier réglementaire à leur disposition (au-delà de l'évaluation d'incidence, dont ils ne contrôlent pas l'instruction) et/ ou de poids politique, ils ne peuvent s'appuyer que sur leur expertise et leur force de conviction pour obtenir des arbitrages en leur faveur.

Cette absence de marges de manœuvre s'est très clairement manifestée vis-à-vis de l'objectif de faire évoluer la gestion du barrage de Villerest.⁷

En revanche, l'implication des animateurs Natura 2000 dans les discussions relatives à la protection des captages d'AEP situés en zone inondable⁸ constitue un signe potentiellement positif de la reconnaissance du dispositif et ses animateurs, même toute relative. Cela témoigne en effet du fait que les enjeux de biodiversité ont été pris en considération, même si le choix de non-intervention sur la Loire s'est au final trouvé justifié par les conclusions d'une étude technique commandée par la DDT71.

De manière générale, la possibilité de solliciter l'expertise des animateurs Natura 2000, même s'il n'y est pas systématiquement fait recours, apparaît comme un facteur favorable à l'objectif de cohérence de l'action publique, mais insuffisant pour faire bouger les lignes en l'absence d'autres leviers d'influence (notamment sur l'enjeu de préservation de la dynamique fluviale, cf. Partie I.1.4.1)

Encadré 4. Questions clés à considérer pour l'actualisation du DOCOB

Si l'objectif de mise en cohérence des politiques publiques est pertinent en lui-même, c'est la façon dont il peut être poursuivi au travers du dispositif d'animation qui doit être interrogée :

- Où/auprès de qui est-il important de voir les enjeux Natura 2000 mieux représentés / pris en compte ?
- Quelles stratégies/leviers pour exercer une réelle influence ? Le « dialogue » est-il suffisant ? efficient ? quels moyens lui consacrer ?
- Les services de l'Etat accompagnant/ encadrant les démarches, politiques ou projets déployés sur le site sont-ils suffisamment informés de l'existence de cette expertise ? assez sensibilisés aux enjeux Natura 2000 ?

1.3.2 Sensibiliser et engager les acteurs locaux

En l'absence d'enquête dédiée, on ne dispose pas d'indicateur représentatif du degré de sensibilisation des acteurs du territoire à la préservation des milieux et espèces, *a fortiori* des progrès réalisés dans ce domaine depuis la mise en œuvre du DOCOB.

Mais il semble « à dire d'experts » que la conscience des enjeux de biodiversité a progressé au cours de la dernière décennie, notamment auprès de certains groupes (agriculteurs, pêcheurs)

⁶ L'équilibre est d'autant plus difficile à trouver noter que les enjeux inondation et AEP peuvent dépasser les limites du site Natura 2000.

⁷ Pour tous les sujets liés à la gestion du barrage, il faut s'adresser au comité de gestion et à la DREAL Centre pour l'obtention de données. Devant le caractère stratégique de l'ouvrage (centrales nucléaires) les marges de manœuvre paraissent minces. Concernant le déficit sédimentaire impactant la dynamique fluviale de la Loire, le barrage n'a jamais été vidangé et ne le sera sans doute jamais du fait de la pollution des sédiments ; aucun aménagement n'est prévu en matière de transparence piscicole. Enfin concernant les lâchers pour soutien d'étiage impactant la nidification des sternes (destruction des œufs et des juvéniles) et la gestion agricole (évacuation des troupeaux), ils sont décidés par un comité de gestion avec comme priorité le soutien d'étiage (60 m³ à Gien) pour le refroidissement des centrales nucléaires.

⁸ Les risques, réels ou perçus, liés à la mobilité du lit (inondation ou érosion) ainsi que la baisse de productivité liée à l'abaissement de la nappe ont en effet conduit certains gestionnaires à envisager/solliciter des interventions lourdes, qui auraient pu générer des impacts importants sur la dynamique fluviale et les milieux associés, notamment par leurs effets cumulés

ou concernant des problématiques très visibles, comme les espèces exotiques envahissantes. Il s'agit sans doute là, au moins en partie, d'un effet significatif de la mise en œuvre du DOCOB sur le site : les relations établies sur le terrain entre animateurs et usagers/riverains ont en effet permis de faire progressivement évoluer les mentalités.

Les enquêtes et réunions réalisées dans le cadre de cette évaluation nous ont effectivement permis de vérifier que les acteurs locaux sont sensibles à la richesse écologique de leur territoire et à l'importance de la préserver. En revanche l'appropriation du dispositif Natura 2000 en tant que tel (objectifs, réalisations) apparaît encore très limitée, comme il est mis en évidence plus loin dans la Partie II.

1.3.3 Mobiliser les acteurs

L'approche contractuelle adoptée en France pour la gestion des sites Natura 2000 repose sur la mobilisation des acteurs du territoire. Ceux-ci sont en effet encouragés à mettre en œuvre les orientations de gestion (évolutions de pratiques ou interventions) nécessaires à la préservation ou restauration des milieux naturels (le DOCOB prévoyait ainsi que 6 sites au moins feraient l'objet d'une « convention de gestion »). Les outils « contrats » et « Charte » fournissent pour cela des incitations financières, même si l'animation déployée sur le site constitue un facteur déterminant du passage à l'action. De fait, le DOCOB visait également l'émergence de programmes de gestion basé sur cette seule dynamique d'animation, en particulier pour la gestion des annexes aquatiques ou la gestion concertée des usages de loisirs de bords de Loire.

Aucun résultat n'a été obtenu dans ce domaine :

- Aucun contrat n'a été signé, le seul envisageable sur un projet d'arrachage de Jussie à Iguerande, n'ayant pas pu aboutir ; les contrats forestiers n'ont pas été proposés (d'une part car peu de parcelles étaient concernées mais sans doute aussi que les interventions sur celles-ci ont été considérées comme non prioritaires).
- La Charte, jamais validée, n'a pas pu voir le jour, et n'a jamais constitué un outil de mobilisation du territoire sur des enjeux et des objectifs partagés ;
- Le réseau de veille sur les espèces invasives n'a jamais atteint le stade opérationnel, et aucune « gestion concertée des usages de bords de Loire » n'a été mise en place.

Ce constat d'échec renvoie à la fois à la difficulté à mobiliser les acteurs et à un certain nombre de limites des outils Charte et contrats au regard du contexte spécifique du site, limites qui sont analysés en détail dans la partie II.

1.4 Evolutions au regard des objectifs stratégiques

Les paragraphes suivants décrivent les évolutions constatées au regard des objectifs « stratégiques » du DOCOB, à savoir la préservation de la dynamique fluviale, la compatibilité des usages avec les enjeux Natura 2000 ou encore la restauration/préservation de milieux et espèces sensibles, qui se décline notamment via la lutte contre les espèces invasives.

Il est difficile de qualifier de façon objective l'importance qu'a eu le dispositif « Natura » mis en place sur l'atteinte ou non des objectifs stratégiques car :

- les évolutions constatées sont multifactorielles (ex : influence du changement climatique, mutations sectorielles sur les usages, etc...) et donc la contribution spécifique de Natura 2000 (aussi bien via l'animation que dans sa dimension réglementaire) est difficile sinon impossible à isoler ;
- il manque une articulation claire entre actions/interventions réalisées et objectifs poursuivis et surtout des données exploitables pour caractériser ces liens éventuels.

Malgré ces limites, les analyses qui suivent permettent de réinterroger la pertinence des objectifs fixés, exercice nécessaire dans la perspective de la réactualisation du DOCOB.

1.4.1 Préserver la dynamique fluviale

La dynamique fluviale à l'origine de la riche biodiversité du Val de Loire a été impactée par de nombreux aménagements et travaux : en premier lieu le barrage de Villerest, du fait de sa fonction d'écrêtement de crues mais aussi via le blocage du transit sédimentaire ; les

extractions de granulats réalisées dans le passé ; les endiguements (levées) ou protections de berges (enrochements, etc...).

Ceux-ci ont conduit à une réduction de la mobilité du fleuve (même si la Loire demeure un fleuve encore relativement sauvage grâce à une longue tradition locale de respect du bassin d'inondation) ; et surtout à une forte incision du lit, avec pour corollaire un abaissement de la ligne d'eau. **Ces phénomènes menacent directement le maintien de nombreux habitats.**

Le DOCOB soulignait clairement qu'il « *est difficile d'envisager dans le cadre du dispositif Natura 2000 des interventions directes pour s'opposer à [la] dynamique observée depuis de nombreuses années [incision du lit, abaissement de la ligne d'eau] et qui a des causes multiples* ». On a vu en effet plus haut que les marges de manœuvre en la matière sont limitées dans l'absolu ; et qu'il n'est a fortiori pas dans les moyens des animateurs Natura 2000 de pouvoir exercer une influence directe sur ces problématiques.

En revanche, la recherche d'un équilibre entre la préservation des milieux d'une part, la sécurisation des biens et personnes et la satisfaction des usages socio-économiques d'autre part apparaît désormais mieux intégrée par les acteurs publics « gestionnaires » de la ressource en eau (services de l'Etat, établissements de bassin,...), ce qui permet sans doute que la situation en terme de dynamique fluviale ne se détériore pas plus, à défaut de s'améliorer. Les acteurs locaux rencontrés ont en revanche montré un faible niveau de compréhension/acceptation de ces nouveaux équilibres structurant les stratégies de gestion.

S'il s'agit là d'une évolution qui va au-delà des enjeux locaux, et concerne de manière générale la « doctrine » de gestion de l'eau, le dialogue mené par les animateurs Natura 2000 avec les différents acteurs susceptibles d'intervenir sur la Loire sur le site a pu et pourra contribuer à **renforcer cette approche plus équilibrée des interventions sur le fleuve.**

Encadré 5 Questions clés à considérer pour l'actualisation du DOCOB

- Comment poursuivre et approfondir ce dialogue à l'avenir ? L'évolution de la gouvernance en matière de gestion des milieux aquatiques (GEMA) et de protection contre les inondations (PI) pourrait-elle offrir des opportunités de renforcer l'intégration de ces objectifs ? Est-ce que ceci doit relever de l'animation Natura 2000 ?
- Quels efforts de communication et de pédagogie pour remédier au déficit de compréhension des phénomènes liés à la mobilité du lit constaté chez nombre d'acteurs locaux ?

1.4.2 Assurer la compatibilité des usages

NB : L'usage agriculture, enjeu essentiel sur le site, est traité dans la section suivante.

Les principaux usages sur le site sont la chasse (y compris au gibier d'eau), la pêche, la randonnée et le canoë. Il n'existe pas de données chiffrées permettant de quantifier la fréquentation : toutefois, celle-ci reste relativement faible et ne semble pas avoir connu d'augmentation ces dernières années. Par conséquent, les pressions sur les milieux associés à ces activités restent limitées, même si des impacts peuvent être ponctuellement à déplorer : dérangement de l'avifaune nicheuse, piétinement de la végétation, ...

En l'absence de pressions/impacts majeurs, les actions engagées dans le cadre de la mise en œuvre du DOCOB auprès des publics concernés ont logiquement été limitées. Leur effet tangible est par conséquent difficile à évaluer, d'autant que les éventuels problèmes relèvent plus de comportements individuels que de « pratiques » établies par tel ou tel type d'usage. Ce sujet demeure néanmoins un point de crispation sensible entre agriculteurs et usagers qui focalise nombre d'échanges : même en l'absence de dégradations d'ampleur significative, on peut considérer qu'il existe un réel enjeu en termes de partage des espaces pour les activités agricoles et de loisir ; et pour l'appropriation du dispositif Natura 2000.

Maintenir une veille active à l'avenir apparaît néanmoins nécessaire, a fortiori si un développement significatif de la fréquentation des bords de Loire devait intervenir (en lien avec le projet Loire Itinérances par exemple). **La question de l'accessibilité aux bords de Loire apparaît en outre comme un enjeu important et mobilisateur.**

1.4.3 Restaurer/préserver des sites ou espèces fragiles ou dégradés

Lutte contre les Espèces Exotiques Envahissantes

La lutte contre les espèces envahissantes est un enjeu d'importance au regard de leurs impacts significatifs sur les milieux remarquables et plus généralement sur l'évolution de la biodiversité du site ; il est d'ailleurs bien identifié comme tel par les acteurs du site.

La jussie connaît un développement rapide et a colonisé une large proportion d'annexes aquatiques. Aucun progrès n'a été réalisé pour limiter cette prolifération depuis la mise en œuvre du DOCOB étant donné qu'aucune action concrète n'a pu être menée à bien. Derrière cet échec et pouvant l'expliquer en partie, on constate la difficulté à identifier des actions faisables, efficaces, et surtout pertinentes:

- Le rapport coûts-efficacité des interventions d'arrachage (manuel ou mécanique) est très défavorable : elles mobilisent des moyens lourds (humains ou techniques) sans que cela permette d'éradiquer la plante, seulement de contenir son développement ;
- Des interventions mal maîtrisées comportent un risque important de dissémination (d'autant que la jussie se reproduit par bouturage).
- Le CEN Allier a expérimenté, dans le cadre de l'animation Natura 2000 du Val d'Allier, deux contrats (intervention manuelle sur des sites peu ou pas envahis en partenariat avec les pêcheurs et AAPPMA ; arrachage par pelle mécanique, griffe et décapage, analyse physico-chimique des vases et partenariat avec les agriculteurs pour des essais de compostage) et le CEMAGREF /actuel IRSTEA sur des tests de germination) ; ces deux contrats n'ont pas donné de résultats probants.

Encadré 6 Questions clés à considérer pour l'actualisation du DOCOB

Concernant la lutte contre la Jussie, pour certains acteurs « *on ne sait pas faire* » tandis que pour d'autres « *on ne peut pas rester sans rien faire* ». Le premier enjeu est donc de « réconcilier » ces positions antagonistes car la lutte contre cette espèce nécessite, en tout état de cause, des efforts importants et durables : il faut donc à la fois une volonté affirmée du (des) maître(s) d'ouvrage et une stratégie d'intervention adaptée aux enjeux et moyens disponibles. Construire cette stratégie supposera notamment d'apporter des réponses précises aux questions suivantes, directement liées entre elles :

- Où intervenir ? Uniquement sur les zones présentant des enjeux économiques ? Uniquement en prévention sur les sites encore indemnes ?
- Comment intervenir ? Où en est la doctrine aujourd'hui sur les actions/techniques donnant des résultats ?
- Quels moyens (humains et financiers) pour intervenir ?

Outre la jussie, d'autres espèces considérées « envahissantes » (végétales ou animales) sont présentes sur le site et étaient identifiées dans le DOCOB. Ces populations n'ont toutefois pas fait l'objet d'un suivi spécifique, ni d'actions ciblées ; leur dynamique et les éventuels impacts associés ne sont par conséquent pas connus au-delà des « dires d'acteurs ».

Restaurer/préserver des sites/espèces à haute valeur patrimoniale

Aucune intervention directe sur des sites ou espèces à enjeux n'a pu être engagée, ni en régie par l'équipe d'animation, (à l'exception de panneaux de signalisation pour prévenir le dérangement des sternes) ni via des contrats dédiés (la mise en place des MAE a toutefois contribué à la préservation des pelouses via les plans de gestion pastoraux visant à l'entretien ou la restauration des milieux ouverts). Si l'état de conservation de ces milieux spécifiques a pu évoluer, y compris positivement, c'est donc en tout état de cause sous l'influence d'autres facteurs que la mise en œuvre des actions du DOCOB qui les visaient spécifiquement.

2 Bilan des interventions dans le domaine agricole

Cette section détaille les effets de la mise en œuvre du DOCOB dans le domaine agricole. Évaluer les réalisations et résultats obtenus en la matière est particulièrement crucial, compte tenu de l'importance de l'activité agricole sur le site et de ses effets sur la biodiversité. On

dispose en outre pour cela de deux sources de données spécifiques : le bilan quantifié des MAE mises en œuvre sur le site (qui présente toutefois des limites significatives) ; et les résultats d'une enquête menée auprès des exploitants agricoles présents sur le site. Menée en juin/juillet 2018, celle-ci a permis de récolter 80 questionnaires (hors doublons), soit un taux de retour de 30%. **Si les réponses ne sont pas statistiquement significatives, elles apportent des perspectives particulièrement intéressantes.**

NB : si les principaux chiffres et enseignements tirés de ce questionnaire sont repris dans les sections suivantes, il existe un rapport spécifique de la CA 71 qui restitue cette enquête.

2.1 Contexte

2.1.1 Importance de l'activité agricole sur le site

L'agriculture est l'activité dominante sur le site Natura 2000 et en particulier l'élevage bovin, caractéristique du bassin allaitant charolais (naisseur et naisseurs/engraisseurs). Ce système de production n'est cependant pas homogène et comprend :

- Des exploitations très spécialisées dans l'élevage allaitant, qui comportent une large majorité de surfaces en prairies ;
- Des exploitations introduisant davantage de cultures sur leurs parcelles les plus limoneuses, pour la commercialisation mais également pour l'alimentation du troupeau (maïs ensilage), en particulier lorsqu'elles engraisent une part importante de leurs animaux ;
- Des exploitations mixtes où coexistent élevage et grandes cultures, ces dernières productions étant majoritairement destinées à la commercialisation. Ce type d'exploitation est plus présent sur l'aval de la zone.

Les exploitations de type polyculture-élevage créent une mosaïque de prairies et de cultures diversifiées (céréales et maïs ensilage). A l'inverse, certaines exploitations sont totalement spécialisées en grandes cultures (maïs grain irrigué), notamment sur les communes de la Nièvre et de l'Allier au nord de Beaulon, où apparaissent de vastes espaces continus en culture. Cette **progression des exploitations plus spécialisées** au détriment de l'activité de polyculture-élevage constitue une tendance lourde sur le site, et au-delà.

De fait, si l'utilisation des espaces sur le site est encore très largement agricole (78% en 2016, mais une proportion qui baisse régulièrement puisqu'elle était à 82,6% à l'époque de l'élaboration du DOCOB), on constate une nette diminution de la surface des prairies (temporaires et permanentes), avec près de 1500 ha en moins entre 2010 et 2016 ; leur part dans les espaces agricoles est passée de 78% à moins de 73%, au profit des cultures dont la surface a au contraire progressé de 21% sur la période (notamment le maïs irrigué de plus en plus présent sur l'aval de la zone).

Tableau 3. Utilisation des sols sur le site Natura 2000

Type d'occupation du sol	Surfaces en ha (RPG 2010)	Surfaces en ha (RPG 2016)
Bois pâturé	0	20,5
Culture	4119	4983
Prairie permanente	12671	11779
Prairie temporaire	2256	1651
Verger	0.5	3.5
Superficie totale du site	23 507*	

** NB : de légères variations peuvent intervenir en fonction des surfaces déclarées par les exploitants dans leur cadre de leur dossier PAC.*

Cette tendance était déjà présente lors de l'intégration du site au réseau Natura 2000 (le DOCOB notait la réduction de -10% en moyenne, sur la période 1988-2000, des surfaces en prairies permanentes pour l'ensemble des communes de la zone) ; et se retrouve sur l'ensemble du territoire alentour.

Figure 6. Occupation du sol sur le site Natura 2000 en 2016

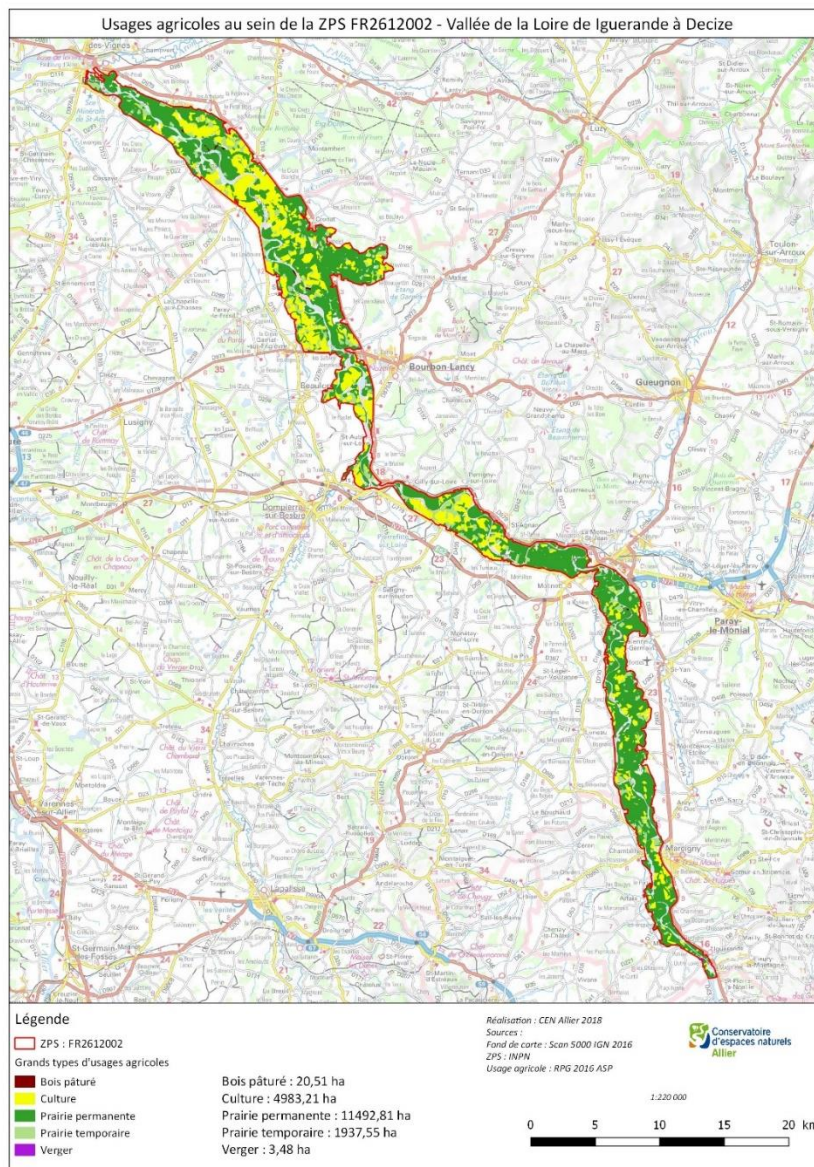
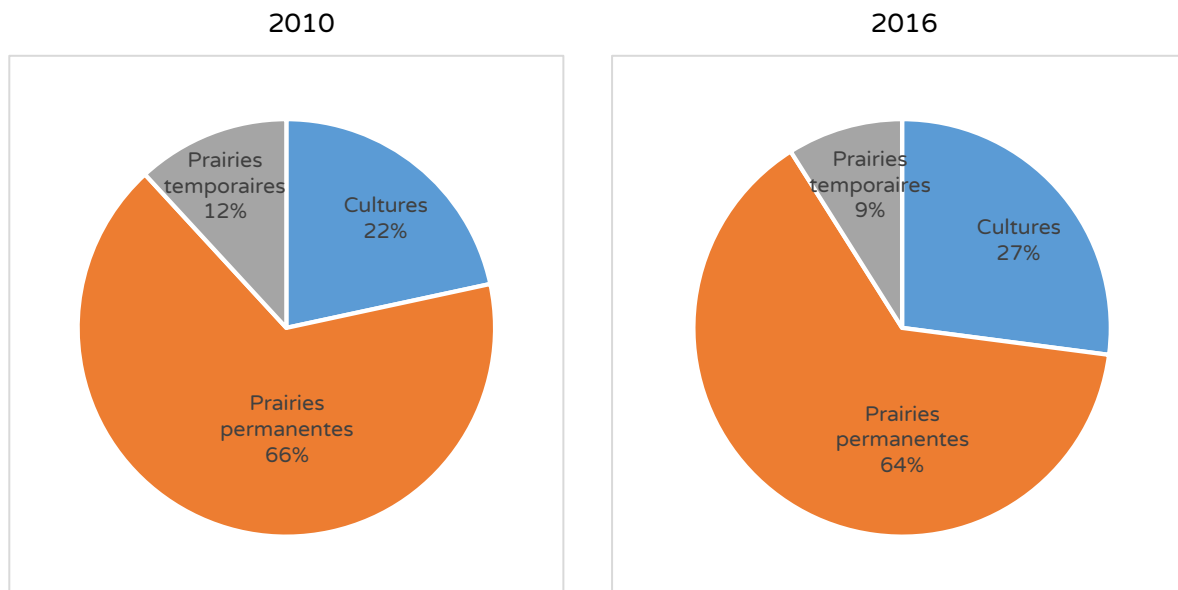


Figure 7. Répartition des espaces à vocation agricole en 2008 et 2018



A noter que si le nombre d'exploitations/utilisateurs des espaces agricoles présents sur le site Natura 2000 à l'époque de l'élaboration du DOCOB est inconnu (une évaluation grossière l'estimait à 400), on recensait 264 exploitations à disposer d'au moins une parcelle dans la zone en 2018.

2.1.2 Lien agriculture-biodiversité

Agriculture et biodiversité entretiennent des liens étroits, la première ayant un impact déterminant, positif ou négatif, sur l'évolution des milieux.

Ainsi, c'est bien l'exploitation des prairies associée à l'élevage qui, de longue date, a créé les conditions favorables à l'existence de biotopes d'intérêt communautaire. La préservation de ces biotopes dépend par conséquent du maintien de ce type d'utilisation « traditionnel » de l'espace.

Or celui-ci se trouve menacé par diverses tendances : **abandon des francs bords, intensification de la conduite des prairies, mise en culture** – induisant des perspectives d'évolution négatives pour les habitats et espèces associés. Deux facteurs apparaissent jouer un rôle prépondérant dans les choix des exploitants et conduire à ce type de changements :

- Le contexte économique (ainsi, comme le notait le DOCOB, un contexte économique qui deviendrait très favorable à l'engraissement inciterait peut-être les éleveurs à augmenter la proportion de cultures pour la finition des animaux ; dans les faits c'est plutôt l'inverse qui s'est produit avec un prix de la viande en baisse constante) ; ce contexte est lui-même dépendant :
 - Des variations des prix de marché,
 - Des évolutions de la Politique Agricole Commune (PAC)
- Le désir d'intensifier/rationaliser le travail sur les exploitations, là encore pour des raisons économiques (réduire les coûts) mais aussi en lien avec les contraintes agro-environnementales ou encore des évolutions sociétales.

Enfin, comme le relevait le DOCOB, au-delà des contraintes de l'agriculture moderne, et en particulier celles propres à l'agriculture en zone inondable, le site présente un certain nombre de spécificités pouvant influencer les stratégies agricoles : intégration au réseau Natura 2000 (et ses implications, telles que depuis peu l'interdiction de retournement des prairies sensibles), classement en zone vulnérable aux nitrates, présence de nombreux captages d'eau potable...

Tableau 4. Principales causes et conséquences des évolutions des modèles agricoles

Evolution (constatées ou potentielles)	Principaux facteurs	Conséquence
Abandon de l'entretien des francs – bords et autres parcelles très sableuses	Intensification du travail qui rendent ces surfaces moins attractives si on considère leur productivité fourragère en regard de la main d'œuvre nécessaire à leur entretien. Recombinaisons foncières qui conduisent à la disparition des structures d'exploitations « en lanière » par rapport à l'axe de la Loire, plus favorables au maintien de l'élevage	Fermeture de milieux ouverts (« enrichissement »)
Adoption de modes de conduite de prairie plus intensifs	Recherche d'une meilleure valorisation des surfaces en prairie via une fertilisation permettant de favoriser les graminées précoces pour la réalisation d'ensilage ou enrubannage en vue d'une réouverture plus rapide des parcelles pour la pâture	Réduction de la diversité floristique et faunistique
Mise en culture de prairies	Contexte économique Rationalisation de l'exploitation	Destruction du réseau bocager favorable à l'avifaune Pratiques à risque aux plans qualitatif et/ou quantitatif vis-à-vis de la ressource en eau (risque de pollution, prélèvements pour irrigation)

2.1.3 Objectifs du DOCOB vis-à-vis de l'agriculture

Compte tenu que l'agriculture est dans les faits le principal mode de gestion des espaces du site Natura 2000, y compris les habitats d'intérêt communautaire, le DOCOB vise à influencer son évolution et ses pratiques dans un sens favorable à la préservation et la restauration des milieux.

Il fixe ainsi trois objectifs principaux, rappelés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5. Objectifs du DOCOB vis-à-vis des enjeux agricoles

Constat ➔ objectif global	Objectifs spécifiques
Les exploitations agricoles de polyculture-élevage mettent globalement en place des pratiques favorables à la préservation des biotopes ➔ Soutenir les exploitations agricoles de polyculture-élevage tout en cherchant à ce qu'elles mettent en œuvre des pratiques contribuant à la préservation et/ou à l'amélioration des milieux prairiaux.	30. Soutenir l'entretien des prairies inondables les moins productives et menacées par l'enrichissement. 31. Sur la Zone Spéciale de Conservation, soutenir et développer la mise en œuvre de pratiques de conduite des prairies favorables à la diversité floristique 32. Sur l'ensemble de la Zone de Protection Spéciale, favoriser une utilisation diversifiée des espaces agricoles et soutenir des modes de conduite des différents couverts favorables à la Pie-grièche écorcheur.
Les exploitations agricoles spécialisées en grandes cultures produisent des espaces peu favorables à la préservation des milieux naturels ➔ Améliorer «à la marge» les pratiques agricoles mises en œuvre sur les secteurs à dominante grandes cultures principalement pour l'habitat à Pie-grièche écorcheur (bocage)	33. Soutenir la mise en œuvre de pratiques agricoles contribuant à une diversification des milieux : fractionnement des parcelles, diversification des cultures, restauration des réseaux bocagers.
L'implication volontaire des agriculteurs dans les mesures proposées est une condition importante de réalisation des objectifs de préservation des milieux naturels ➔ Soutenir la prise en compte des objectifs de préservation des milieux naturels par le secteur agricole	34. Informer, sensibiliser et accompagner les agriculteurs dans leurs prises de décisions qui peuvent avoir un impact sur la préservation des milieux naturels. 35. Améliorer les connaissances des perspectives d'évolution de l'activité agricole sur la zone Natura 2000

Il est prévu trois types de mesures pour atteindre ces objectifs :

- **la contractualisation** : c'est le principal outil, décliné dans le DOCOB en 18 mesures décrivant les évolutions de pratiques auxquelles les exploitants agricoles ont été par la suite invités à s'engager au travers des MAE.
- **l'animation territoriale** : elle vise à faciliter la contractualisation, mais va bien au-delà dans un objectif de sensibilisation de la profession agricole ; elle n'est pas identifiée en tant que telle dans le DOCOB mais plutôt incluse dans la fiche « Animation » générale.
- **la connaissance**, destinée à pouvoir suivre les tendances d'évolution pour évaluer les effets des mesures et surtout pouvoir mieux les cibler à l'avenir (2 mesures).

2.2 Bilan de la contractualisation des mesures agro-environnementales

2.2.1 Présentation du dispositif

Depuis la mise en place de la Politique Agricole Commune (PAC) en 1992, l'outil principal pour faire évoluer l'agriculture dans un sens plus favorable à l'environnement (« verdissement ») est celui de la contractualisation. Les exploitants peuvent ainsi être indemnisés s'ils s'engagent à adapter leurs pratiques pour éviter/minimiser les impacts.

Différents dispositifs se sont succédés : les CTE (Contrats Territoriaux d'Exploitation) mis en place entre 1999 et 2002 ont été remplacés par les CAD (Contrats d'Agricultures Durables) entre 2003 et 2007, qui ont ensuite laissé la place aux MAE (Mesures Agri-Environnementales)

territorialisées) entre 2008 et 2014, puis aux MAEc (Mesures Agri-Environnementales climatiques) depuis 2015⁹. Ce sont donc ces deux derniers dispositifs qui ont pu être mobilisés pour la mise en œuvre du DOCOB.

Les MAE donnent aux exploitants des obligations (de moyens ou de résultats) traduites dans des cahiers des charges précis, en contrepartie d'une rémunération annuelle supposée compenser les coûts supplémentaires et les manques à gagner liés à la mise en œuvre des pratiques agroenvironnementales concernées.

L'outil MAEC est mobilisable dans le cadre de Plans Agro-Environnementaux (PAEC) élaborés sur des zones à enjeux spécifiques, dont font partie notamment les sites Natura 2000 mais également les bassins versants prioritaires définis au titre de la directive cadre sur l'eau (DCE). Ces plans identifient les enjeux spécifiques du territoire et proposent les mesures les mieux à même d'y répondre ; celles-ci sont choisies dans une liste générale établie au niveau régional (dans les Programmes de Développement Rural - PDR), et composées à partir d'engagements unitaires définis au niveau national (dans le Programme de Développement Rural Hexagonal - PDRH).

Les PAEC sont validés au niveau des Commissions Régionale Agro-Environnementales (CRAE) qui fixent le niveau d'indemnisation et/ou les exigences techniques des mesures afin de réguler les niveaux d'engagement en cohérence avec les budgets disponibles. Ces plans sont gérés/instruits par les DDT, à l'échelle de chaque département. Sur le site du Val de Loire, trois PAEC différents ont ainsi dû être élaborés et appliqués lors des deux campagnes successives (2009-2012 et 2015-2017).

L'animation agricole permet d'informer les exploitants de l'existence des mesures et les accompagner dans leur projet de contractualisation. Une fois celui-ci accepté, les exploitants doivent enregistrer la mise en œuvre des mesures afin de pouvoir justifier du respect des cahiers des charges afférents en cas de contrôle. Les rémunérations sont normalement versées annuellement à l'issue des déclarations PAC.

2.2.2 Présentation des mesures

Compte tenu de la situation du site à cheval sur deux régions et trois départements ainsi que des évolutions intervenues entre les campagnes MAEt et MAEc, pas moins de 75 mesures (formellement) distinctes ont pu être proposées. On peut toutefois les regrouper en deux grands types selon qu'elles visent des surfaces ou des éléments de paysage et en sept catégories suivant les espaces ou éléments ciblés, comme détaillé dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6. Principales catégories de MAE applicables sur le territoire

	Espace/élément vise	Objectif	Engagements associés
Eléments de paysage	Arbres et bosquets	Préserver le bocage	Entretien
	Haies		
	Mares	Préserver des habitats spécifiques	
	Ripisylve		
Surfaciques	Pelouses et francs bords	Préservation/entretien	Gestion pastorale extensive Mise en défens
		Reconquête/ouverture	Interventions mécaniques Gestion pastorale extensive
	Prairies	Maintien des surfaces en prairies	Pas de retournement Limitation/absence de fertilisation
	Grandes cultures	Conversion en prairies ➔ création de corridors écologiques	Implanter des couverts herbacés pérennes
		Limitation des pollutions	Lutte biologique sur maïs

⁹ A noter également une opération locale « Val de Loire » dans le cadre de laquelle six mesures agri-environnementales ont été proposées (deux sur fauche, deux sur pâture et deux sur les arbres).

2.2.3 Analyse des réalisations : niveaux d'engagements

Que les exploitants souscrivent aux MAE qui leur sont proposées constitue le principal objectif « opérationnel » du DOCOB en matière agricole. A cet égard, le bilan apparaît plutôt satisfaisant avec un **taux de contractualisation moyen de 40% sur la dernière campagne**, en augmentation par rapport à la précédente)¹⁰. Cette moyenne cache toutefois des disparités notables, tant au plan géographique que selon le type de mesures considérées.

Bilan par départements

Le taux de contractualisation est le plus élevé dans la Nièvre : cela s'explique notamment par le fait qu'une partie des parcelles concernées appartient au CEN Bourgogne qui peut ainsi imposer aux exploitants qui les louent d'adopter des cahiers des charges exigeants.

Il est également élevé et surtout en forte progression en Saône et Loire. Le bilan positif sur ce département est sans doute à rapprocher des efforts déployés en matière d'animation par la CA71, y compris hors du cadre spécifique de Natura 2000¹¹. Celle-ci intervient en effet de longue date sur la vallée sur la thématique de la préservation de la qualité de l'eau et connaît à ce titre nombre d'exploitants. Ceci a facilité la prise de contact et l'engagement, dès la première campagne de MAE, d'agriculteurs déjà sensibilisés aux enjeux environnementaux ainsi qu'au fonctionnement des dispositifs de contractualisation.

En revanche, la proportion de surfaces engagées en MAE sur la partie Allier du site était basse lors de la première campagne et quasi anecdotique lors de la seconde, sous l'influence de divers facteurs identifiés ci-après.

Tableau 7. Bilan global et par départements de la contractualisation

		Allier	Saône-et-Loire	Nièvre	Ensemble
Nombre d'exploitations avec au moins une parcelle dans la zone (2018)		111	107	46	264
SAU dans ZPS (ha)		8 890	8 490	2 273	19 653
Contractualisation 2008-2012	ha	1 615	3 990	1 637	7 242
	% SAU	18%	47%	72%	37%
	exploitations	39	101	27	167
Contractualisation 2015-2016	ha	240	5 532	2 039	7 811
	% SAU	3%	65%	90%	40%
	exploitations	21	102	?	?
Evolution MAE _t /MAE _c		-85%	39%	25%	8%

¹⁰ Dans le bilan de la contractualisation des MAET établi en 2012, il est indiqué que « le CEN Bourgogne estime, d'après des expériences précédentes, que les effets positifs sur la biodiversité apparaissent dès 20% de contractualisation ».

¹¹ Parallèlement à l'animation agricole du site Natura 2000, la CA 71 est investie sur ce territoire dans des actions visant à la triple performance : économique, agronomique et environnementale :

- Actions techniques spécifiques mises en œuvre auprès des agriculteurs dans la zone vulnérable actuelle du département et autour des périmètres de captages d'eau potable par convention avec les Syndicats d'eau potable.
- Appui aux agriculteurs à la mise en place de bonnes pratiques agricoles pour une meilleure gestion de la fertilisation (plan de fumure, réseau de fermes de références, développement de pratiques innovantes) dans l'objectif d'amélioration de la qualité de l'eau. Incitation technique auprès des agriculteurs à réaliser des analyses de sols, d'effluents, choix des itinéraires techniques,...
- Investissement dans le cadre du plan Ecophyto : animation d'un réseau Dephy de fermes mettant en œuvre des techniques nouvelles visant à répondre à la réduction des produits phytosanitaires utilisés, rédaction des bulletins de santé du végétal ; formation Certiphyto des agriculteurs.
- Réalisation de journées techniques sur le thème des prairies et du bocage (2016) en lien avec la biodiversité.
- Mise en place d'un concours prairies fleuries sur les prairies de fauche inondables de la zone Natura 2000 du Val de Loire en 2017 et 2018

Bilan par type de mesures

Les mesures « prairies » et « pelouses » font l'objet du niveau le plus élevé de contractualisation (respectivement 49% et 66% des surfaces concernées) :

- Pour les premières, c'est une conséquence logique du fait que les prairies sont les milieux les plus représentés sur la zone (65% de la SAU) mais cela peut résulter aussi dans une certaine mesure du caractère peu contraignant des mesures : les engagements associés correspondent en effet à des pratiques déjà mises en œuvre par nombre d'agriculteurs locaux ou qui ne modifient pas significativement le fonctionnement de leur exploitation (cf. Figure 8) ;
- Pour les secondes, le succès traduit notamment le travail important du CEN Bourgogne, une part importante des pelouses se trouvant dans la Nièvre, mais aussi le levier supplémentaire dont il dispose via la maîtrise foncière.

En revanche, les mesures « grandes cultures » ont eu un succès plus limité, traduisant le fait qu'elles imposent des changements beaucoup plus significatifs que les mesures herbagères : lors de la campagne 2009-2011, seules 6% des surfaces ont été engagées : 273 ha ont fait l'objet d'une reconversion en prairies avec limitation de fertilisation tandis que la lutte biologique sur maïs était mise en œuvre sur 62 ha (cette dernière mesure n'a pas été proposée en lors de la campagne suivante).

Tableau 8. Bilan de la contractualisation par type de mesures (surfaciques)

	MAEt	MAEc
SAU totale*	19 417	
dont pelouses	898 (5%)	
dont prairies	12 691 (65%)	
dont grandes cultures	5 828 (30%)	
Surfaces engagées en MAE (ha)	7 099	
dont pelouses	592	Données non disponibles
dont prairies	6 171	
dont grandes cultures	337	
% de SAU totale	37%	
dont pelouses	66%	
dont prairies	49%	
dont grandes cultures	6%	

Les données manquent également pour évaluer la proportion d'exploitations ayant souscrit des mesures relatives aux éléments de paysage.

Tableau 9. Bilan de la contractualisation par type de mesures (éléments du paysage)

Catégories de mesures	MAEt	MAEc
Haies (ml)	78,4	Données non disponibles
Arbres	121	
Mares/plans d'eau	0	
Ripisylve	0	

Facteurs d'influence sur la contractualisation

Différents facteurs peuvent expliquer le succès relatif des différentes campagnes de contractualisation, mais il apparaît clairement que l'incitativité financière joue un rôle prépondérant dans le choix des exploitants de s'engager : l'opportunité d'obtenir un financement constitue ainsi une motivation pour plus de 80% d'entre eux ; a contrario, seul 1 sur 6 considère que la rémunération des mesures est insuffisante.

Dans la moitié des cas, l'incitation vient aussi du fait que les « obligations » auquel l'agriculteur s'engage correspondent aux pratiques déjà mises en œuvre sur son exploitation. On peut à ce titre considérer que les MAE constituent un effet d'aubaine ; mais il faut aussi souligner qu'en apportant un complément de trésorerie, elles contribuent sans doute au maintien des

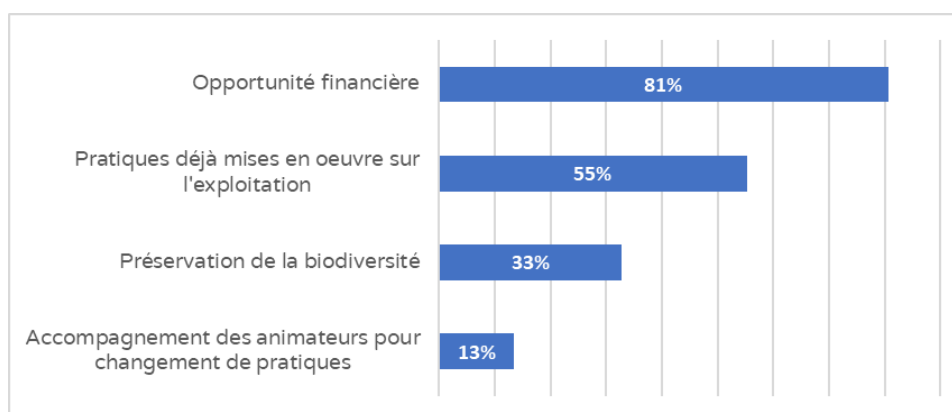
exploitations de polyculture-élevage, objectif explicite du DOCOB. On peut également les voir comme une rémunération de « services rendus » à la collectivité par les agriculteurs, au travers de leur activité (cf. Partie II.4.1).

Au-delà de la justification de ce soutien financier, c'est l'efficacité du dispositif adopté pour le fournir que l'on peut questionner, car la conception, la mise en œuvre et le contrôle des MAE représentent une charge conséquente à la fois pour les exploitants mais également pour l'administration.

De fait, aussi bien la lourdeur de l'enregistrement des pratiques que la complexité du processus de contractualisation sont mentionnés parmi les obstacles à l'engagement dans des MAE. Les délais de paiement ou encore les modifications successives du dispositif, propositions qui ne figuraient pas dans le questionnaire, ont également été cités par plusieurs acteurs interrogés comme de possibles obstacles à l'engagement. (*« certaines choses qui étaient bien n'ont pas été poursuivies, d'autres ont été renforcées mais moins bien rémunérées »*).

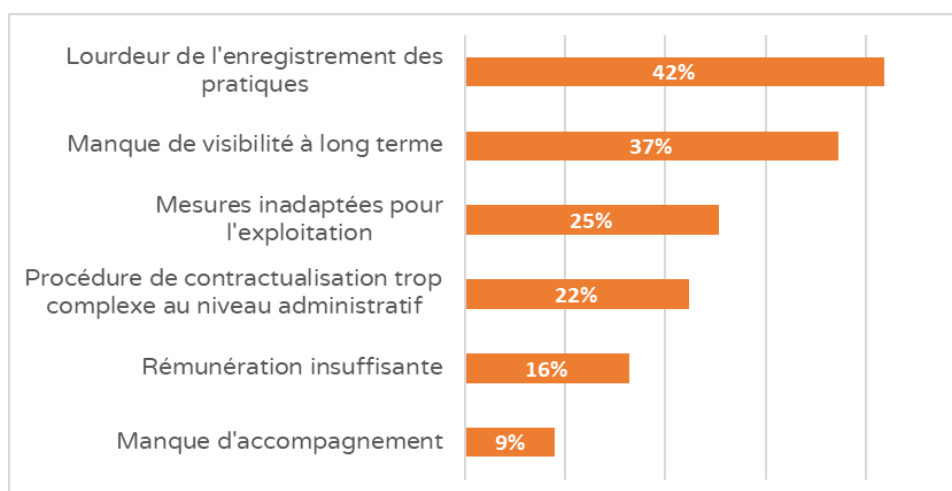
Enfin, c'est la nature même des mesures qui peut à certains égards expliquer leur faible contractualisation : certaines n'apparaissent guère adaptées aux spécificités du site (ex : mesure d'entretien de la ripisylve alors qu'elle est peu présente sur les prairies de pâture en bord de Loire) ou aux caractéristiques des exploitations locales (ex : l'absence totale de fertilisation azotée, y compris organique, peut être problématique en zone d'élevage), d'autres sont même jugées contreproductives (ainsi la mesure « haies », construite au niveau national, encourage à multiplier les entretiens alors qu'il conviendrait au contraire d'inciter les exploitants à laisser « monter » les haies, ce qui est plus favorable à l'habitat de la pie grièche). Ces mesures sont alors moins (voire pas) proposées par les animateurs et donc moins souscrites par les exploitants. Dans tous les cas, les difficultés de mise en œuvre sont réelles (la moitié des répondants aux questionnaires juge les cahiers des charges inadaptés ou complexes) et constituent un frein réel à l'engagement.

Figure 8. Principales motivations à l'engagement en MAE



Source : questionnaire CA71, 67 répondants

Figure 9. Principales réticences à l'engagement en MAE



Source : questionnaire CA71, 61 répondants

Les principales critiques émises à l'égard de MAE spécifiques concernent les aspects suivants :

- L'absence de fertilisation pose problème pour l'élimination du fumier et pourrait entraîner une perte de productivité progressive des parcelles.
- La limitation du chargement, surtout en hiver, est une contrainte pour les exploitations du Val de Loire habituées à faire « du plein air » (laisser les animaux en extérieur l'hiver compte tenu que les sols sableux sont portants). Les MAEC ne permettent pas cette pratique qui peut poser problème sur les BAC.
- La fixation de dates de fauche « a priori » ne prend pas en compte les sommes de température, or c'est le paramètre à considérer pour définir l'évolution et les stades de la végétation.
- La limitation des phytosanitaires rend particulièrement « coûteux » en main d'œuvre l'entretien des clôtures.

Au-delà des déterminants individuels, le succès des campagnes est lié à l'efficacité de l'animation agricole et les dynamiques d'acteurs susceptibles de se déployer, analysées ci-après (et plus largement dans la Partie II.4.3).

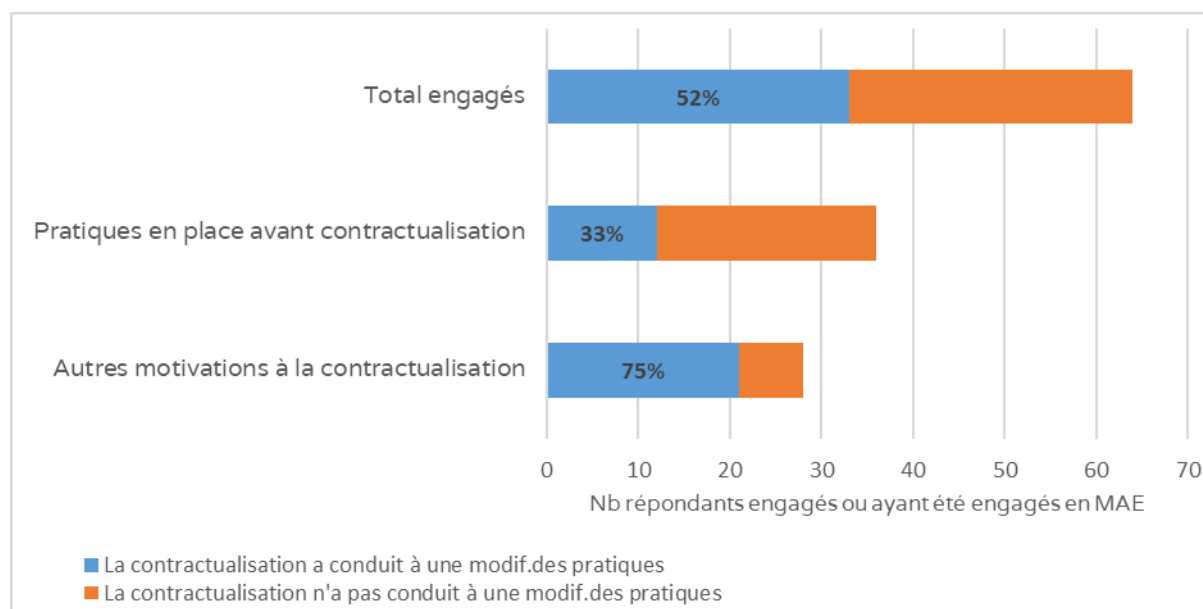
2.2.4 Analyse des résultats : évolution des pratiques

Parmi les agriculteurs engagés (ou ayant été engagés) en MAE, seule une courte majorité indique que la contractualisation a fait évoluer leurs pratiques. On peut toutefois distinguer parmi ceux-ci :

- les exploitants déclarant avoir été incités à contractualiser des mesures parce qu'ils les mettaient déjà en œuvre : un tiers d'entre eux déclare malgré tout avoir fait évoluer ses pratiques (potentiellement en les généralisant ou en les enregistrant) ;
- les autres, pour qui les adaptations nécessaires ont été plus généralisées (75%) et potentiellement plus significatives (même s'il est impossible de l'affirmer en l'absence de bilan plus précis).

L'efficacité de la contractualisation est donc discutable. En revanche, sur l'échantillon des exploitants ayant fait évoluer leurs pratiques (naturellement plus restreint, seulement 33 répondants), plus de 70% envisagent de maintenir ces changements à l'issue des MAE, ce qui constitue un résultat satisfaisant en terme de durabilité.

Figure 10. Modification des pratiques



Source : questionnaire CA71

Au-delà des conséquences directes, il faut en outre considérer de potentiels effets induits des MAE. Les exploitants peuvent en effet être amenés à « compenser » les contraintes qu'ils acceptent sur les surfaces engagées en faisant évoluer leurs pratiques dans un sens « opposé » sur celles qui ne le sont pas.

2.3 Bilan de l'animation agricole

L'animation repose sur des actions d'information, de communication et d'accompagnement en direction des acteurs agricoles. Elle vise deux objectifs distincts, quoique liés :

- Encourager et accompagner les exploitants agricoles dans la démarche de contractualisation des MAE
- Les sensibiliser de manière plus générale aux enjeux de la biodiversité et aux pratiques agro-environnementales qui lui sont favorables.

2.3.1 Analyse des réalisations : interventions auprès des acteurs

Animation des PAEC

Lors de la campagne MAET, l'animation a consisté à :

- Participer à l'élaboration d'un « projet de PAET »
- Organiser des réunions d'information (une par département) à destination des exploitants
- Réaliser des diagnostics pour toute demande de contractualisation afin de proposer les MAET les mieux adaptées aux milieux naturels ciblés mais aussi aux possibilités techniques et financières des agriculteurs. Sont ainsi intervenus :
 - Le CEN Bourgogne pour la partie nivernaise du site durant les trois années et pour une partie de la zone saône-et-loirienne en 2009.
 - La Chambre d'Agriculture de Saône-et-Loire pour les zones situées en Saône-et-Loire en 2008, 2010, 2011 et pour la partie de Saône-et-Loire complémentaire à celle du CEN Bourgogne en 2009.
 - Le CEN Allier sur le secteur Allier en 2009 et 2010, la CA03 s'étant retirée du dispositif Natura 2000 à cette époque, avant un retour sur la campagne MAEC

Le CEN Bourgogne et le CEN Allier ont enfin été mobilisés pour élaborer les Plans de gestion pastorale requis pour certaines mesures.

Un schéma similaire, quoique légèrement différencié selon les départements, a été mis en œuvre lors de la phase d'animation des MAEC en 2015:

- Côté Saône et Loire, la Chambre d'Agriculture a convié tous les exploitants concernés à 2 réunions de présentation des mesures et des critères d'éligibilité associés. Les exploitants, invités par courrier personnalisé, se sont ensuite signalés auprès des services de la Chambre afin que des rencontres individuelles soient organisées en vue de pré-identifier les mesures susceptibles d'être contractualisées. Des visites de terrain ont ensuite été réalisées et permis d'élaborer des « pré-dossiers », déposés à la DDT, comportant un diagnostic d'exploitation et un plan de gestion. Une commission technique (composée de représentants de la DDT en tant que service instructeur et des animateurs) a ensuite examiné ces dossiers et les a amendés le cas échéant en vue d'améliorer la cohérence des projets proposés via une meilleure articulation des mesures. Cet examen conjoint n'a pas eu lieu dans les autres départements.
- Côté Allier, le CEN Allier a organisé une réunion de présentation des MAEC, où la participation a été très faible. Ceci peut s'expliquer par le fait que le Conservatoire n'a pas pu contacter de manière ciblée et exhaustive les exploitants de la zone concernée, dont il ne possède pas la liste ; mais sans doute surtout par la politique de la « chaise vide » assumée par la CA03, qui n'a vraisemblablement pas joué son rôle de relais. Suite à cette réunion, le CEN Allier a rencontré les exploitations intéressées pour les accompagner dans l'élaboration de leur demande.
- Côté Nièvre, le Conservatoire des Espaces Naturels de Bourgogne connaît bien les exploitations du site du fait d'une politique active et ancienne de maîtrise foncière sur ce territoire ; il a donc pu toutes les rencontrer pour une présentation des MAEC et l'élaboration des dossiers.

Animation générale/sensibilisation

Des actions de sensibilisation plus générale aux enjeux de biodiversité ont été entreprises en direction des agriculteurs depuis la mise en place du DOCOB, aussi bien par le CEN Allier que par la CA71 :

- Animation de **journées techniques**, trois entre 2016 et 2017, sur les thèmes « prairies » et « bocage », ayant chacune réuni une quarantaine de personnes.
- Mise en place d'un **concours « prairies fleuries »** sur les prairies de fauche inondables de la zone Natura 2000 du Val de Loire en 2017 et 2018¹². (Il s'agit toutefois d'une action propre de la CA71 qui ne relève pas stricto sensu de Natura 2000)

Facteurs d'influence sur l'animation

La mise en œuvre et le succès de l'animation agricoles sont conditionnés par différents paramètres :

- **Les moyens humains disponibles** : la démarche d'engagement des agriculteurs peut se révéler extrêmement chronophage au vu de la taille du territoire, de la complexité des dispositifs de contractualisation et des attentes/besoins importants (au-delà de l'engagement en MAE, il s'agit en théorie de renforcer la « culture » de la biodiversité auprès des exploitants mais aussi de leur apporter des solutions en terme de pratiques).
- **L'accès à la profession agricole** : la liste des exploitants ayant une parcelle sur le site n'a été mise à la disposition des animateurs que tout récemment (en 2015 pour la CA71 et en 2018 pour le CEN Allier), or il s'agit d'un outil essentiel pour être en mesure de communiquer effectivement avec ce public-cible. La CA71 a par ailleurs établi un réseau d'exploitants référents qui lui permet de disposer de relais auprès des agriculteurs du site, tandis que le CEN Bourgogne dispose d'un accès privilégié aux agriculteurs sur la partie nivernaise, car il est propriétaire d'une proportion importante des terres concernées et mène une politique active d'animation ;
- **Les dynamiques locales d'acteurs** : des acteurs clé du territoire ont adopté un positionnement distinct selon les départements, lié à des agendas « politiques » autant qu'à des questions de personnes. Ainsi la DDT 71 semble-t-elle avoir été plus impliquée que celle de l'Allier (comités techniques MAEC, partage des données...), potentiellement du fait de son rôle de porteur du DOCOB. La CA71 s'est quant à elle dotée d'un référent biodiversité quand celle de l'Allier s'est un temps désengagée de Natura 2000 (pour montrer son opposition au dimensionnement des MAET), avant de s'impliquer à nouveau lors des campagnes MAEC. A cela s'ajoute potentiellement une différence de perception entre les animateurs issus du CEN Allier et de la CA71, le premier étant assimilé au « monde de l'écologie », le second sans doute mieux identifié comme partenaire.

Enfin il faut souligner les faibles marges de manœuvre dont disposaient les animateurs, placés en tête de pont pour « vendre » le dispositif Natura 2000 ainsi que les MAE associés sans pour autant être responsables de leurs limites ni avoir les moyens d'y remédier (cf. Partie II, 4.3).

2.3.2 Analyse des résultats : engagement des acteurs agricoles

La démarche d'animation en direction des acteurs agricoles aura eu *a minima* un effet tangible : celui d'instaurer un dialogue, qui est une condition indispensable (mais pas suffisante en elle-même) pour initier une dynamique de progrès.

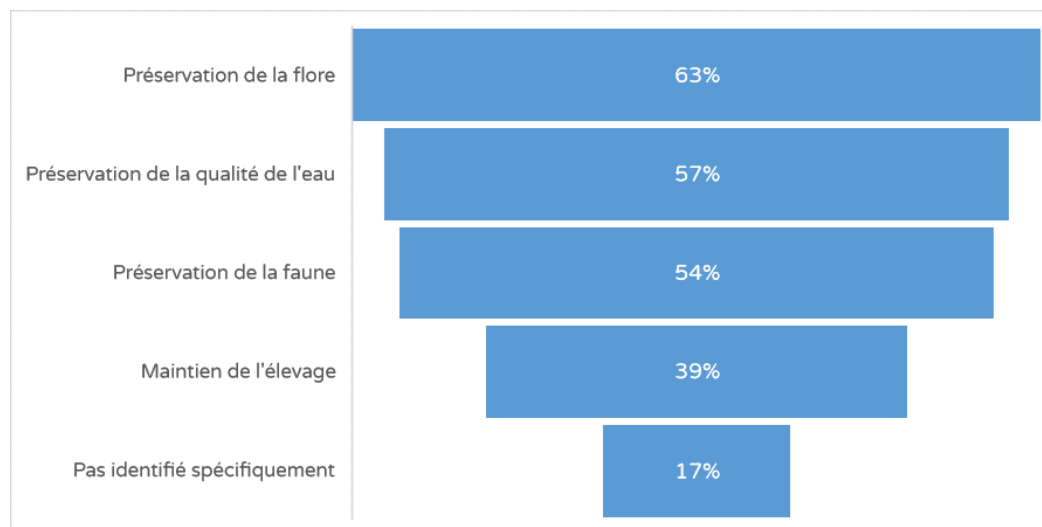
« Au début, les [agriculteurs] avaient une vision très différente de celle des [environnementalistes]; maintenant on se parle, on a engagé un dialogue, on se comprend mais on n'a pas les clés... »

¹² Le concours a pour objectif de récompenser, à travers un prix d'excellence professionnelle, les savoir-faire et la technicité des agriculteurs dont les parcelles présentent le meilleur équilibre agri-écologique dans différents catégories de prairies de fauche et de pâture. Le concours est avant tout un outil de dialogue et d'échanges sur les pratiques mises en œuvre par les éleveurs sur la conduite des prairies. Il permet de s'adresser aux éleveurs, aux habitants, aux élus et aux acteurs du territoire sur l'importance de l'élevage et l'intérêt écologique des milieux agricoles. Les membres du jury évaluent la fonctionnalité agricole et écologique des prairies, mais également : leur productivité, leur valeur alimentaire et apicole. Le renouvellement de la diversité, la souplesse d'exploitation et la saisonnalité de la végétation sont eux aussi pris en compte dans la notation.

Illustration tangible de ce « réchauffement » des relations, les animateurs du CEN Allier sont désormais parfois sollicités par les exploitants pour participer aux manifestations qu'ils organisent (Concours agricole de Chambilly, Foire de Digoin)

Sans doute en lien avec l'ouverture de ce dialogue (mais avec quelle relation de causalité ?), on constate un niveau de sensibilisation élevé des agriculteurs aux enjeux de biodiversité au sens large : ainsi 75% des exploitants reconnaissent le caractère « exceptionnel » des milieux associés à la Loire et plus de 4 sur 5 sont en mesure d'identifier les principaux enjeux sur le site Natura 2000.

Figure 11. Enjeux identifiés par les exploitants agricoles en lien avec Natura 2000



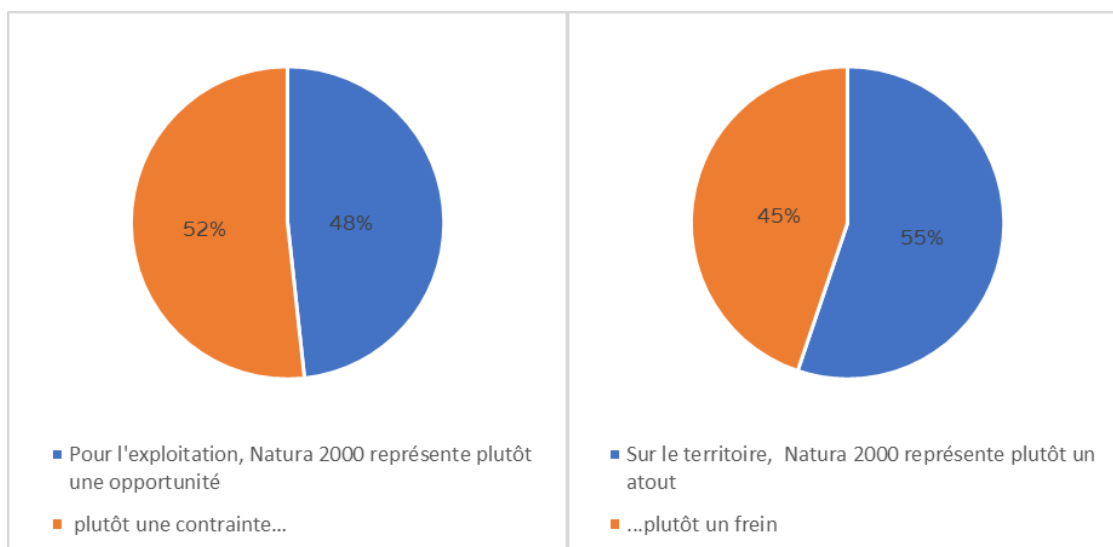
Source : questionnaire CA71, 70 répondants

On note toutefois que la question de la qualité de l'eau est fréquemment listée parmi ces enjeux, ce qui peut traduire une certaine confusion vis-à-vis des politiques de protection de la ressource (l'instrument « MAE » a également été mobilisé sur les bassins d'alimentation de captage). A l'inverse, moins de la moitié des répondants citent le maintien de l'élevage, alors qu'il s'agit d'un objectif central identifié par le DOCOB.

Par ailleurs, 92% des répondants disent se sentir acteurs de la protection de cette biodiversité (y compris la grande majorité de ceux n'ayant jamais contractualisé de MAE), et ce principalement au regard du maintien des prairies (68% des répondants), de la limitation de la fertilisation (60%), des pratiques de pâturage adaptées (41%) ou encore du maintien /ouverture de pelouses en bordure de Loire (26%)

Au-delà de la question de la biodiversité, la perception du dispositif Natura 2000 lui-même reste toutefois ambivalente : à peine plus de la moitié des agriculteurs y voient une opportunité pour leur exploitation ou un atout pour leur territoire. En outre, un quart d'entre eux ne voit pas les conséquences individuelles et collectives du dispositif comme étant alignées, c'est-à-dire qu'ils considèrent que Natura 2000 a des effets positifs pour leur exploitation et négatifs pour le territoire, ou l'inverse.

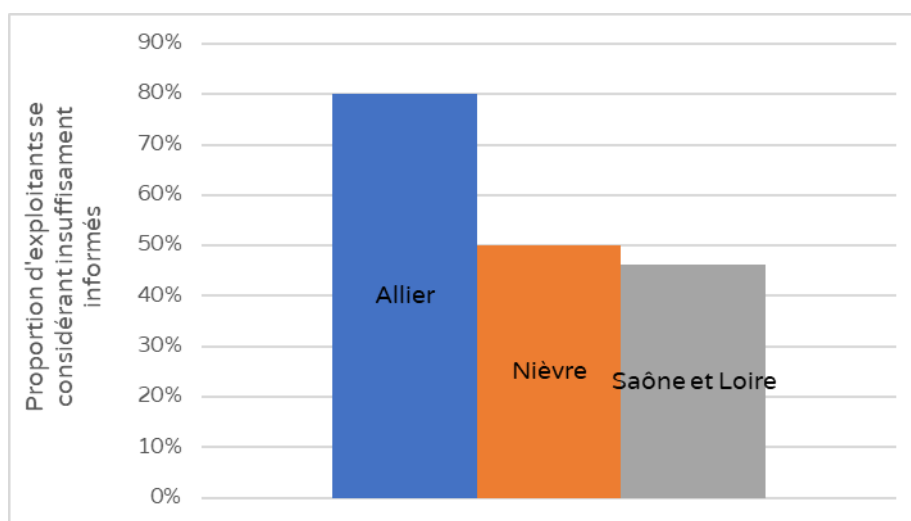
Figure 12. Perceptions positives et négatives de Natura 2000



Source : questionnaire CA71, 66/67 répondants

Par ailleurs, en ce qui concerne plus spécifiquement l’animation mise en œuvre dans le cadre des PAEC, on constate qu’en dépit des moyens significatifs mobilisés une majorité d’agriculteurs (56%) ne se sentent pas suffisamment informés sur les MAE. S’il est logique que l’information soit perçue comme insuffisante sur l’Allier au vu du caractère quelque peu « avorté » de la campagne 2015, ce constat peut surprendre coté Bourgogne. Les attentes des exploitants concernent aussi bien l’accompagnement pour la compréhension des cahiers des charges (mentionné par la moitié des répondants) que pour l’enregistrement des pratiques.

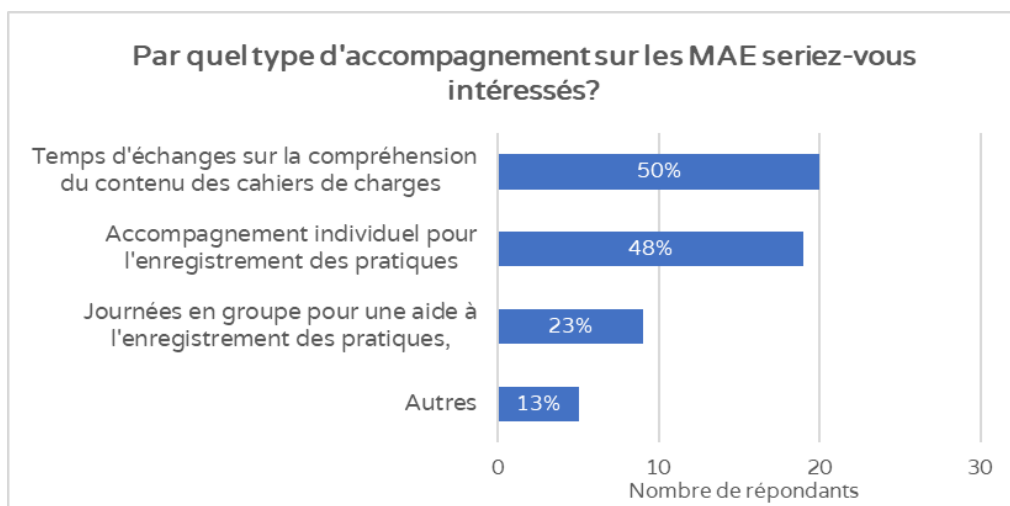
Figure 13. Appréciation du niveau d’information reçu par les exploitants



Source : questionnaire CA71, 74 répondants

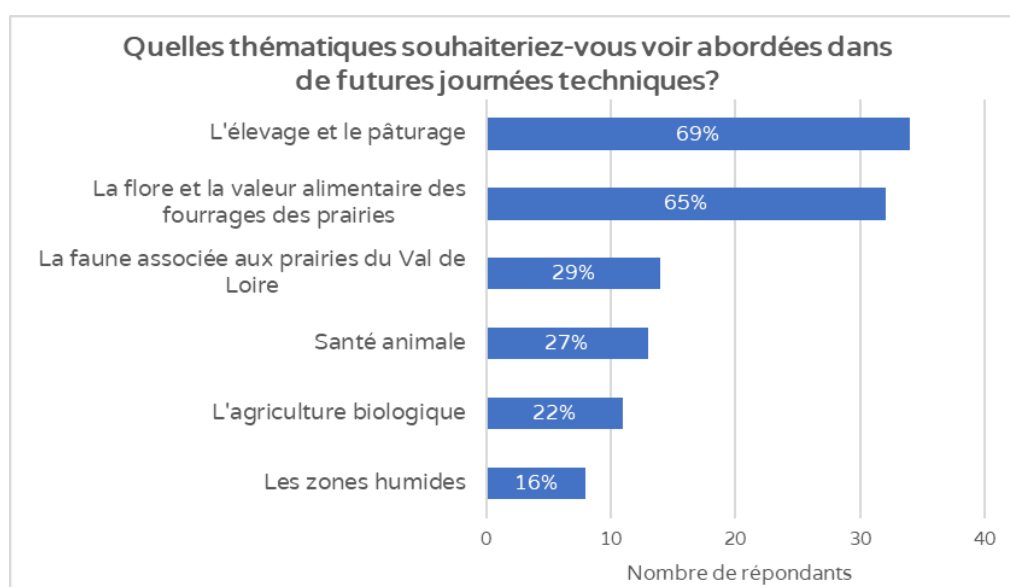
Plus généralement, on constate qu’il existe un réel appétit des agriculteurs pour des événements du type journées techniques (71% des répondants jugent qu’elles devraient être organisées plus souvent) - voire, mais dans une moindre mesure, du type « concours prairies fleuries » (jugé intéressant voire très intéressant par 56% des répondants, mais seuls 28 % seraient prêts à y participer). Le besoin d’information des agriculteurs se manifeste en priorité au regard de problématiques qui touchent aux pratiques de l’exploitation (élevage et pâturage, valeur alimentaire des fourrages) plutôt que sur des sujets « environnementaux ». Le désir d’être mieux informé sur les actions concrètes entreprises dans le cadre de Natura 2000 s’exprime toutefois fortement.

Figure 14. Attentes sur l'animation agricole au regard des MAE



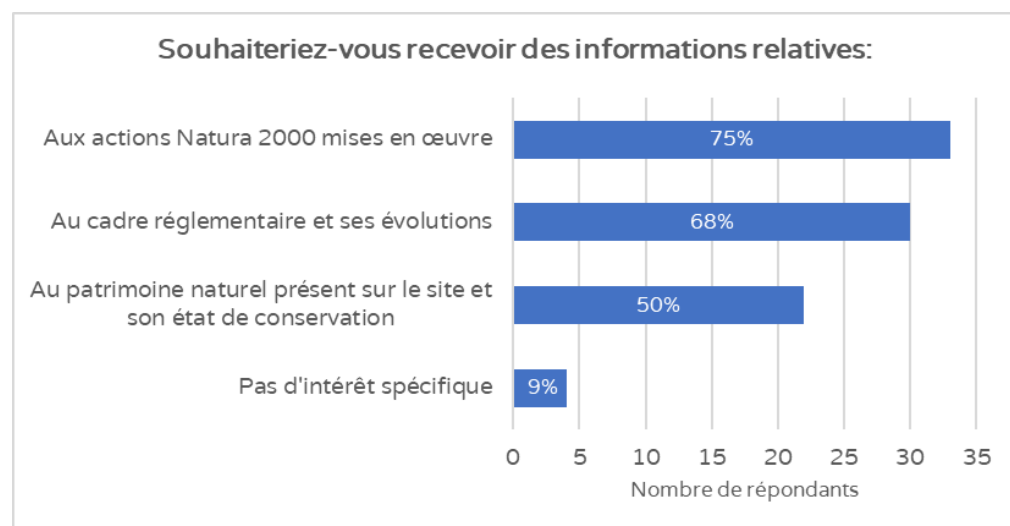
Source : questionnaire CA71, 40 répondants

Figure 15. Attentes sur l'animation agricole au regard des enjeux techniques



Source : questionnaire CA71, 49 répondants

Figure 16. Attentes d'informations relatives à Natura 2000



Source : questionnaire CA71, 44 répondants

2.4 Bilan des actions de connaissance

Le DOCOB comprend deux mesures de connaissance relatives aux enjeux agricoles:

- L'amélioration de la connaissance des pratiques favorables à la préservation des milieux naturels, notamment via le soutien à des dispositifs de recherche et/ou d'expérimentation et la vulgarisation des résultats auprès des exploitants : aucune action spécifique n'a été engagée dans ce domaine.
- L'amélioration de la connaissance sur l'évolution des structures agricoles : une étude « bocage » a été réalisée en 2012 par le CEN Allier puis complétée en 2013 par la CA71.

Ces réalisations limitées ne permettent pas de répondre adéquatement à deux enjeux pourtant prégnants sur le site.

D'une part, il existe une réelle demande de la part du monde agricole pour être plus soutenu, ce qui justifierait d'engager des activités d'expérimentation/innovation afin de pouvoir lui apporter des solutions opérationnelles. La question à résoudre est ici celle des modalités : quel organisme serait-il en mesure d'engager ce type de travaux (le DOCOB cite les chambres d'agriculture, l'ADASEA, l'INRA ? et comment les impliquer dans ou au travers de la démarche Natura 2000 (via des appels d'offre, des partenariats, etc...) ?

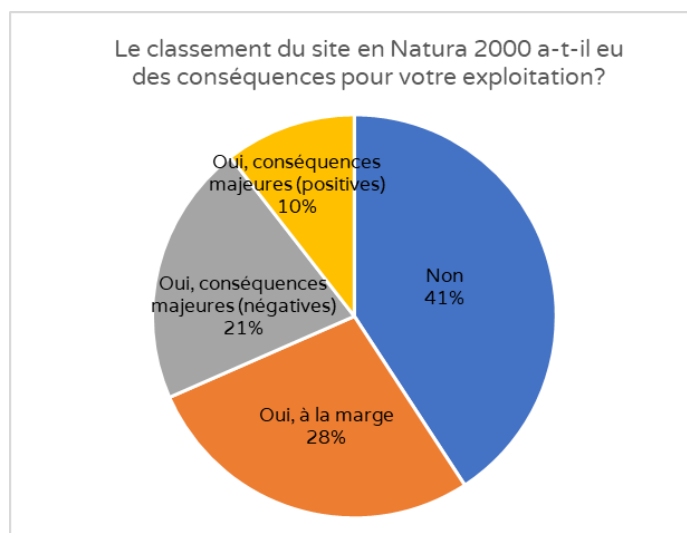
D'autre part, acquérir une connaissance plus fine du monde agricole local est également crucial pour mieux comprendre les mutations sectorielles en cours et les conséquences sur la gestion des espaces naturels. Ceci permettrait de mieux cibler et dimensionner le soutien à apporter aux exploitants pour maintenir des pratiques, et au-delà leur activité, favorables au maintien des milieux et espèces. Cela suppose de pouvoir s'appuyer sur données qui soient suffisamment précises, et de manière récurrente sinon « continue », pour pouvoir établir des tendances et conduire des analyses robustes. Or obtenir des données agricoles sur le site est aujourd'hui très compliqué, à la fois parce qu'elles sont détenues par différentes parties (chambre d'agriculture et DDT, sur 3 départements) mais également car le caractère nominatif de certaines données impose de restreindre leur accessibilité.

2.5 Effet de Natura 2000 sur l'évolution de l'agriculture sur le site

Du fait du manque de données mentionné plus haut, il est difficile aujourd'hui de connaître avec précision l'évolution de l'agriculture sur le site au cours de la dernière décennie. Il est *a fortiori* impossible d'évaluer objectivement le rôle que Natura 2000, à travers la mobilisation des MAE, a pu jouer dans cette évolution ; ou de mesurer l'importance et les effets des changements de pratiques mis en œuvre par les exploitants.

Le bilan de la contractualisation et le ressenti exprimé par les exploitants consultés (non statistiquement représentatifs) semblent indiquer que Natura 2000 n'a pu avoir, au mieux, qu'un effet périphérique sur le maintien de l'activité de polyculture-élevage à l'échelle du site.

Figure 17 Ressenti des exploitants sur l'impact de Natura 2000



3 Bilan financier

Le DOCOB prévoyait deux types d'actions bien distinctes, auxquelles correspondent des financements spécifiques :

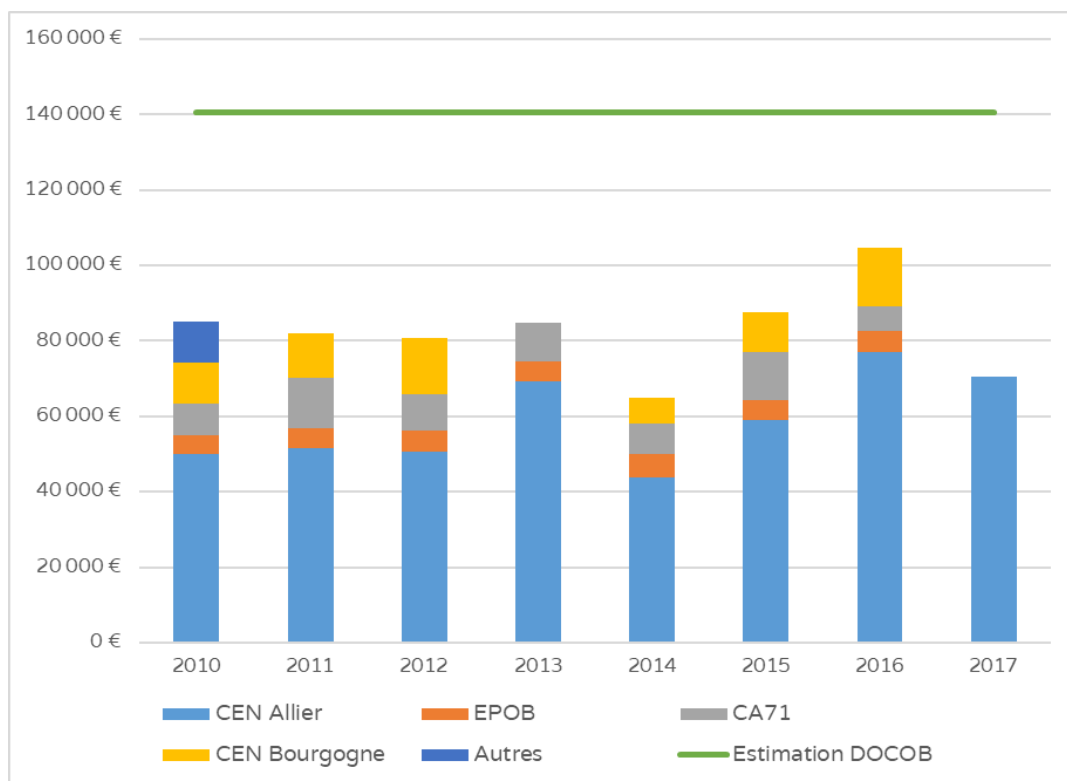
- Des actions « à maîtrise d'ouvrage directe », c'est-à-dire dont la programmation peut être décidée par le pilote du dispositif et la mise en œuvre est assurée par les animateurs du site (voire éventuellement par d'autres acteurs relais), actions qui peuvent bénéficier d'un financement « direct » au titre de Natura 2000 : la liste de ces actions et les moyens qui leur sont alloués peuvent ainsi être définis *ex ante*.
- Des actions « contractualisées », c'est-à-dire mises en œuvre par les acteurs et riverains du site en échange de compensations financières jouant le rôle d'incitation. La réalisation de ces actions est donc dépendante de l'engagement des acteurs dans les contrats proposés, lui-même dépendant de multiples facteurs. Les financements correspondants proviennent du budget du Ministère de l'Agriculture (pour les MAE) ainsi que de fonds européens.

On constate que les dépenses relatives à la première catégorie d'actions - c'est-à-dire le budget d'intervention des animateurs - ont été relativement stables et significativement en deçà du montant moyen estimé dans le DOCOB . Celui-ci ne constituait toutefois, compte tenu des limites de la programmation développées plus haut, qu'une référence indicative.

Au final un montant global de 660k€ a été mobilisé entre 2010 et 2017, correspondant en moyenne à 0.63 ETP/an, dont un peu plus de 20% sur le volet agricole.

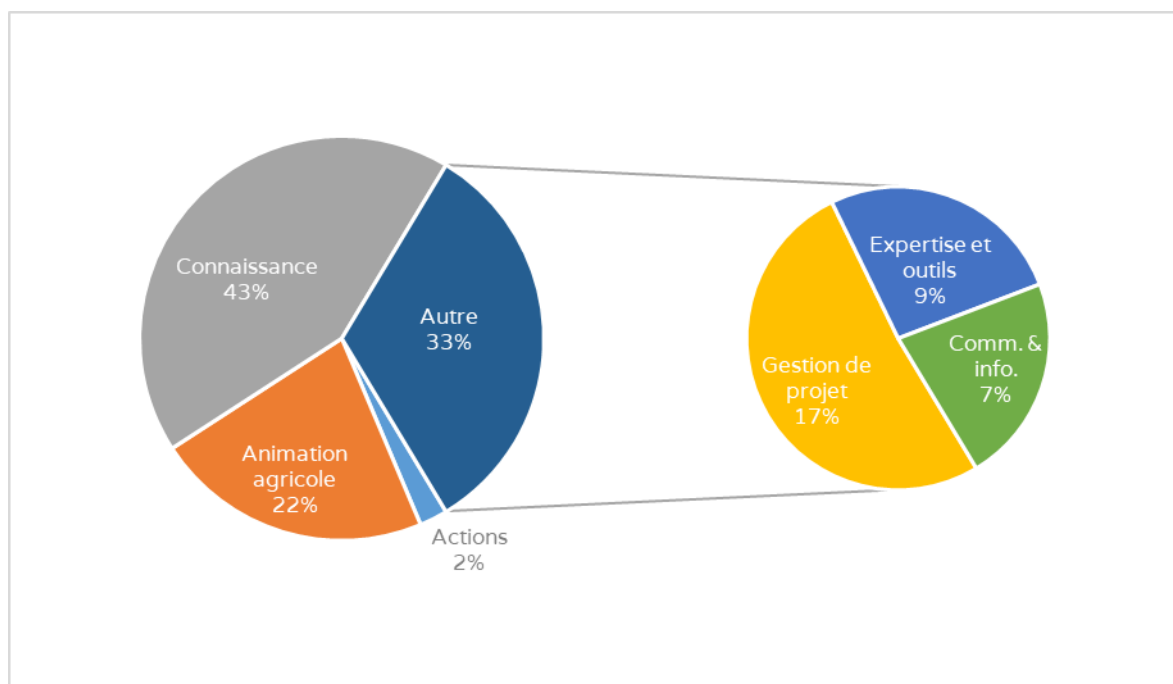
Ces sommes sont en outre à rapprocher de celles consacrées au financement d'actions contractuelles, en l'occurrence les seules MAE puisqu'aucun contrat Natura 2000 n'a été signé. Pour les MAET, sur l'ensemble des années de contractualisation, 4.25 millions d'euros ont été attribué à 167 agriculteurs en compensation de leurs engagements dans des MAET (environ 4.08 millions d'euros en Bourgogne et 164 000 euros dans l'Allier, avec des montants par exploitation variant de 96 € à 35000 €/an). Les données financières pour la campagne MAEC ne sont quant à elle pas disponibles. Avec un rapport de 1 à 60, l'effet levier de l'animation sur la contractualisation est donc très significatif.

Figure 18. Budget de mise en œuvre du DOCOB (hors MAE)



Compte tenu de l'absence de correspondance formelle entre les mesures prévues par le DOCOB et la programmation annuelle des actions d'une part, et de l'absence d'outil formel de reporting financier d'autre part, la ventilation des montants entre les différentes catégories d'intervention est approximative. On constate toutefois que ce qui relève du domaine « Connaissance » représente la plus forte proportion des dépenses (43%, contre 12 % prévu par le DOCOB). A l'inverse, les mesures « Actions » n'ont mobilisées qu'à peine 2% de l'ensemble des financements (directs) depuis 2010.

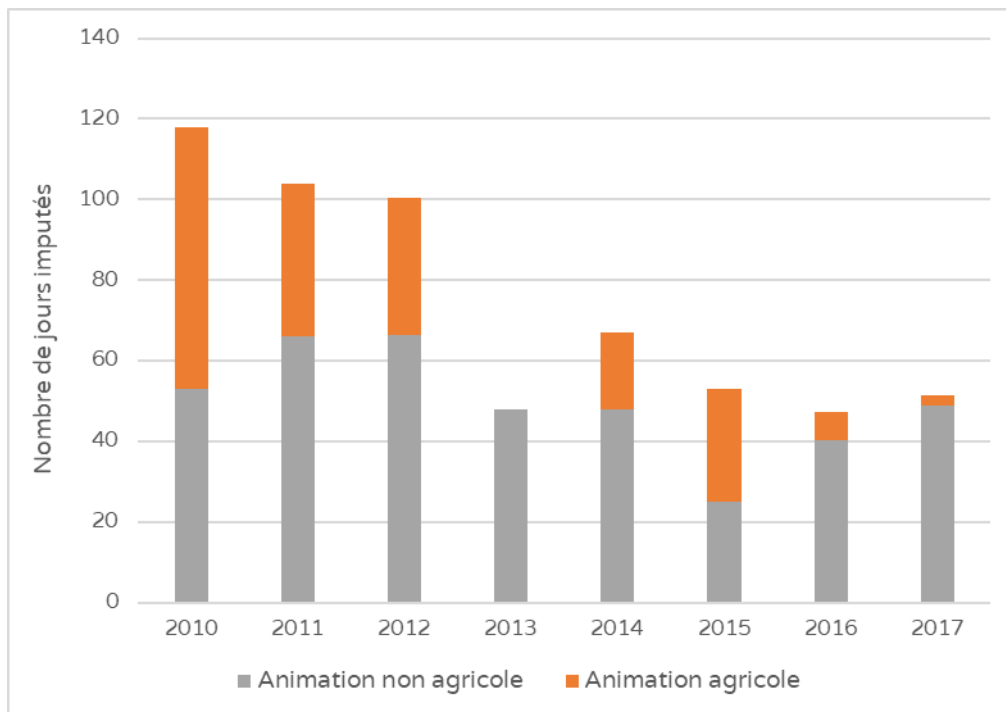
Figure 19. Répartition des dépenses par catégories d'actions



Dans le volet connaissances, on constate que les études naturalistes, et notamment la cartographie réalisée entre 2015-2017, ont représenté de loin le poste le plus important.

Par ailleurs on peut noter le niveau fluctuant des moyens consacrés à l'animation agricole, qui dépend directement du cycle des campagnes de MAE.

Figure 20. Moyens humains mobilisés pour l'animation agricole/non agricole (hors actions de connaissance)



Partie II. Evaluation de la mise en œuvre du dispositif

Les éléments ci-après ont été élaborés à partir des perceptions et points de vue exprimés par les acteurs, recueillis lors d'entretiens et d'ateliers participatifs (cf. liste en Annexe).

1 Le dispositif Natura 2000 souffre d'un déficit de lisibilité

1.1 Le site ne correspond pas à une entité homogène

1.1.1 La pertinence du périmètre soulève encore des questions

Le site Natura 2000 correspond à un territoire immense, prenant la forme d'un couloir de part et d'autre du fleuve Loire sur une longueur de 125 km pour une superficie d'environ 23 590 ha (11 440 ha pour la Zone Spéciale de Conservation).

Le processus ayant abouti à définir le périmètre du site s'est déroulé dans un contexte particulier¹³. En effet, du fait des tensions et conflits ayant entouré la constitution du réseau Natura 2000, la France s'est trouvée en retard sur le calendrier associé aux directives Oiseaux et Habitats, Faune, Flore – elle était à ce titre sous le coup d'une procédure d'infraction de l'Union Européenne. Aussi, en dépit d'une volonté de concertation affichée, la désignation des sites s'est faite plus ou moins « à marche forcée » (en tout cas largement ressentie comme telle par les acteurs locaux), en basant les propositions d'enveloppe des sites d'intérêt communautaires sur les inventaires existants des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) et Zones d'Importance Communautaire pour les Oiseaux (ZICO).

Ce(s) périmètre(s) ont ensuite été ajustée sur la base des éléments réunis dans l'état des lieux du DOCOB et en appliquant des critères d'ordre technique (par exemple, exclusion des zones très artificialisées). Pour autant, la logique de sa définition n'apparaît pas toujours de manière évidente, notamment aux yeux des acteurs locaux :

- Il n'y a pas de distinction perçue entre la ZSC et la ZPS, alors même qu'elles sont géographiquement différentes et comportent des enjeux distincts et appellent donc des réponses différenciées (« bords de Loire » vs « bocage »). Aucun acteur « local » ne semblait réaliser cette distinction ; des acteurs environnementaux semblant pour leur part mieux la connaître.¹⁴
- L'inclusion ou non de certaines parcelles situées en bordure de site (considérées comme similaires aux parcelles adjacentes, même si elles ne le sont pas forcément

¹³ Le rapport « Analyse de Natura 2000 » du Conseil général de l'environnement et du développement durable de décembre 2015 indique ainsi : « *La mise en place de ce réseau, avec les modalités de son fonctionnement, a été longue et laborieuse dans beaucoup de pays européens, mais sans doute encore plus en France. Il n'est pas possible de comprendre le choix du « modèle Natura 2000 » effectué en France sans avoir en mémoire l'historique long et compliqué des projets, tensions, conflits et solutions plus ou moins complètement négociés, entre le milieu des années 1970 et 2015.* (disponible à <https://goo.gl/N3UC6o>).

¹⁴ Des acteurs tels que des élus ou des agriculteurs doivent-ils avoir une connaissance de ce type de précision ? Pas nécessairement compte tenu du rôle que l'on attend leur voir jouer d'une part, de la complexité des enjeux d'autre part (ne pas chercher à trop expliquer), renvoyant à la définition d'une stratégie et d'objectifs de communication par public cible.

d'un point de vue naturaliste) peut être mal comprise ou ressentie par les propriétaires, alors que l'appartenance au site est un paramètre déterminant notamment pour l'activité agricole (tant en termes de contraintes, avec notamment les études d'incidence, que d'opportunités, avec les MAE) et donc susceptible de créer des effets de bords.

« Ma seule motivation est économique car je ne comprends même pas pourquoi mes terres sont dans Natura 2000 »

« En même temps, Natura 2000 ça fait des envieux »

- Certaines collectivités ou exploitations sont « à cheval » sur les limites du site, ce qui peut générer pour elles des contraintes pratiques importantes (cohérence des choix techniques, des investissements à l'échelle d'une exploitation), et une incapacité à comprendre (voir relayer) la stratégie se cachant derrière ces choix, en particulier eut égard à des objectifs de préservation d'un système naturel ou rural (bocage, prairies, etc.) qui devrait relever selon nombre d'acteurs d'une perspective plus globale ;

La question de la pertinence du périmètre se pose de manière plus générale à la fois au regard de ses limites latérales (quelle « congruence » de l'enveloppe avec le lit majeur ? avec le bocage ?) et longitudinales (la Loire étant un corridor de migration, quelle réponse à l'enjeu de continuité avec le segment aval, également désigné Natura 2000 - Val de Loire de Imphy à Decize ?).

1.1.2 L'éclatement administratif conduit à une gestion morcelée

Le site, qui s'étend sur 41 communes, est à la fois interdépartemental (Allier, Nièvre Saône-et-Loire) et interrégional (Auvergne et Bourgogne).

Le DOCOB souligne les difficultés liées à cette situation: *« Une approche globale de cette "zone frontière" pose problème, les interlocuteurs sont multiples et il existe peu d'actions concertées sur l'ensemble de la zone Natura 2000 (...). Elle constituera très certainement une autre difficulté importante lorsqu'il s'agira d'assurer la mise en œuvre d'un programme d'action, d'un suivi et d'une animation cohérente sur l'ensemble de cette zone Natura 2000. Actuellement, les différents niveaux d'organisation territoriale susceptibles d'intervenir sur la zone sont (...) peu investis sur le secteur tant parce que celui-ci constitue un espace où les actions de développement sont difficiles (territoire rural, faible population, contraintes de la zone inondable), que parce qu'il s'agit d'un territoire de frontière et de confins inclus dans des entités territoriales plus vastes et éloignées des problématiques de vallée inondable ».*

Les conséquences négatives du morcellement administratif se sont effectivement vérifiées, et même reflétées, dans la gestion Natura 2000 sur le site, et ressortent des entretiens menés comme un enjeu considérable. Ainsi l'animation a-t-elle été en partie sectorisée, les différentes parties du groupement retenues étant chacune associées à un département (même si le CEN Allier assure une fonction plus transversale et de coordination du dispositif). Le dispositif des MAE a également été mis en œuvre au niveau de chaque département plutôt que de manière unifiée sur le site, avec pour conséquence :

- l'obligation de rédiger trois PAEC distincts, ce qui aura nécessité davantage de moyens nécessaires ;
- des conditions d'engagement et de rémunération variables pour les exploitants, ce qui nourrit un sentiment d'iniquité, sachant que certains exploitent des terres sur les trois départements ;
- des interlocuteurs différents pour le traitement des dossiers et la gestion des données afférentes, ce qui empêche d'acquiescer simplement une vision globale du déploiement du dispositif (niveaux d'engagement, coûts).

La procédure réglementaire d'évaluation des incidences relève également du niveau départemental, avec de potentielles différences tant dans les listes de projets/activités soumis à de telles évaluations que dans les procédures d'instruction.

Le site ne peut donc pas devenir une unité territoriale cohérente dès lors qu'il n'est pas envisagé comme tel par les parties prenantes. Ce point est fortement ressenti par les acteurs, qui déplorent en particulier l'absence d'un interlocuteur unique auquel ils peuvent se référer,

un traitement hétérogène (des dossiers, mais au-delà, des enjeux de conservation) et surtout la complexité administrative qui découle d'une telle situation.

« Le découpage administratif fait que chacun travaille dans son coin au niveau des départements et des Régions »

« Ça tire de tous côtés. Les règles ne sont pas les mêmes, même les réglementations diffèrent entre les départements »

« Il n'y a pas d'identité ligérienne sur ce tronçon »

« C'est ridicule notre site, on se dit bonjour mais pas l'administration ».

1.2 Le cadre d'intervention défini par le DOCOB mérite d'être clarifié

Le document d'objectifs a été élaboré par le groupement CAEI-Enesad entre décembre 2005 et janvier 2008, sous maîtrise d'ouvrage de la DREAL Bourgogne. Ce processus s'est déroulé dans un contexte relativement difficile marqué notamment par le climat de défiance autour de Natura 2000, le manque de visibilité sur les mesures agricoles mobilisables ou encore des délais et un budget contraints.

Les parties prenantes (acteurs institutionnels ou présents sur le territoire : collectivités, agriculteurs, usagers, associations, etc...). y ont été très étroitement associés, au travers du comité de pilotage (COFIL) qui a suivi les travaux mais aussi de nombreux groupes de travail¹⁵, dans une logique de co-construction qui visait autant à désamorcer les tensions ayant entouré la constitution du réseau Natura 2000 qu'à initier une dynamique partenariale pour la gestion du site. Cette démarche participative a permis d'aboutir à un DOCOB consensuel, dont la richesse et la qualité ne font aucun doute et qu'il n'est pas question ici de remettre en cause.

En revanche, le DOCOB (et sans doute le processus qui a permis de l'élaborer) semble insuffisant à proposer une stratégie d'intervention sur le site qui soit suffisamment claire et explicite pour en favoriser l'appropriation par les acteurs. Mettre en évidence ces limites est essentiel pour identifier des points d'amélioration qu'il conviendra de prendre en compte lors de l'actualisation du document.

1.2.1 La sélection des enjeux est difficile à décrypter

Le DOCOB comporte une présentation du site extrêmement fouillée, qui recense :

- les nombreuses espèces (faune et flore) présentes sur le site, dont un grand nombre d'intérêt patrimonial ou avec un statut de protection ; mais également les espèces considérées comme « envahissantes » ;
- l'ensemble des habitats présents décrits selon le référentiel Corine Biotopes, et parmi ceux-ci, plus spécifiquement :
 - Onze habitats d'intérêt communautaire inventoriés à l'Annexe de la Directive Habitats Faune Flore, dont un prioritaire, qui cumulent une superficie de 3 326 ha soit 29% de la ZSC ;
 - Cinq habitats d'espèces, définis comme des habitats présentant un intérêt supplémentaire par rapport aux précédents, qui représentent une superficie totale de 16 082 ha soit 68% de la ZPS.

Tableau 10. Liste des habitats d'espèces

Type de milieu	Espèces associées
Bocage et haies	Pie grièche écorcheur, Rosalie des Alpes, Pique Prune et Lucane cerf-volant
Forêt riveraine	Milan noir, Cigogne blanche

¹⁵ Concertation locale conduite de février à juin 2007 et qui a mobilisé 85 personnes différentes pour 212 participations à 11 réunions de travail.

Type de milieu	Espèces associées
Annexes aquatiques	Cistude d'Europe
Bancs de graviers et sables non végétalisés	Sternes, Oedicnème
Loire	Poisson migrateur, Castor, Gomphe serpentifère

Les espèces ne peuvent se développer que si les habitats auxquels elles sont inféodées se trouvent dans un état satisfaisant : aussi il est logique de concentrer les mesures de gestion sur ces derniers, comme le fait le DOCOB. Toutefois, en l'absence (à quelques exceptions près) de correspondance précise établie entre espèces et habitats, il est difficile de percevoir lesquelles des espèces présentes sur le site sont effectivement ciblées, par quels moyens et avec quels résultats attendus.

Encadré 7. Questions clés à considérer pour l'actualisation du DOCOB

Alors que l'inventaire conduit au recensement de plus de 320 espèces d'oiseaux sur cette portion de Loire, dont 44 inscrites à l'annexe I de la directive Oiseaux (et parmi celles-ci 22 espèces nichant au sein de la ZPS), on peut s'interroger sur le fait que seule la sterne apparaisse comme une cible explicite d'intervention : quid par exemple des populations d'Oedicnème criard ou de martins pêcheurs, également inscrits à l'Annexe I de la Directive Oiseaux, dont il pourrait être intéressant de connaître la dynamique de population ? De la même façon, quid des espèces envahissantes telles que le ragondin ou le rat musqué ? Dès lors qu'elles sont clairement identifiées comme une source de nuisance et/ou une tendance négative de l'évolution de la biodiversité, et surtout qu'elles constituent une préoccupation majeure exprimée par les acteurs sur le terrain, il semblerait logique qu'elles fassent l'objet de mesures de gestion ou interventions dédiées.¹⁶

De manière plus générale, on constate que les acteurs considèrent que ce qui est bénéfique aux espèces est un milieu diversifié et de qualité, et **comprennent mal qu'on concentre les efforts sur telles ou telle zone (vue comme trop resserrée) ou tel ou tel enjeu très précis.**

La Loire et les autres milieux aquatiques constituent un autre exemple d'« angle mort » significatif dans la formulation des enjeux, objectifs et mesures de gestion. Bien qu'identifiés comme des habitats d'espèces en lien avec la présence de grands migrateurs, ils n'apparaissent pas parmi les cibles d'intervention et aucun objectif de gestion ne leur est associé. Là encore, si cette « impasse » peut avoir des explications (par exemple le fait que les actions nécessaires relèveraient plutôt de la politique de l'eau), elle devrait *a minima* être justifiée, d'autant que les acteurs de terrain apparaissent particulièrement sensibles aux enjeux sur le fleuve, notamment la qualité de l'eau, et regrettent qu'aucune action n'ait cherché à cibler ces enjeux.

Au-delà de la sélection des espèces et habitats ciblés, on peut également regretter que les facteurs qui sous-tendent leur état de conservation ou leur évolution, et donc la possibilité d'agir (ou non) sur ceux-ci, ne soient pas clairement identifiés. Ceci aurait permis d'établir plus clairement le lien entre objectifs ou effets attendus d'une part, actions ou recommandations de gestion d'autre part (cf. ci-dessous) ; mais également de faciliter l'appréciation des incidences dans le cadre de la procédure réglementaire.¹⁷

¹⁶ La question de la prolifération de certaines espèces animales est traitée dans la mesure « Action 3 : lutte contre les espèces envahissantes », qui comporte plusieurs autres volets mais qui a globalement été abordée sous le seul angle de la jussie.

¹⁷ Ce point avait été soulevé lors de l'élaboration du DOCOB notamment au regard des espèces d'oiseaux. Le compte rendu de la réunion du COPIL du 13/12/2007 note ainsi que « Daniel Mayerau, du CEN Allier, regrette, comme il l'a déjà évoqué dans les groupes de travail, que la majorité des espèces de la Directive Oiseaux associées aux différents habitats soient simplement citées dans le document. De son point de vue, le DOCOB devrait précisément indiquer des éléments favorables ou défavorables à leur préservation (période de nidification, préconisations). La présentation de telles informations devraient permettre aux responsables du suivi Natura 2000 de mieux apprécier les impacts des différents projets qui seront soumis à leur avis ».

1.2.2 Le DOCOB propose un catalogue d'actions plus qu'un outil de programmation

Document extrêmement dense et comportant de multiples entrées, le DOCOB permet difficilement de percevoir la **logique globale d'intervention**, c'est-à-dire l'articulation entre les différents types d'actions à entreprendre (les « moyens ») et les principaux objectifs poursuivis (les « fins »), qui peuvent concerner les habitats eux-mêmes ou bien les usages/pratiques présents sur le site susceptibles de les impacter ; ainsi que l'organisation dans le temps de ces actions - en séquences. Au final, la catégorisation des mesures est assez peu lisible.

En outre, le DOCOB ne fait pas clairement la distinction entre les actions dont l'avancement est « contrôlable » (car destinées à être réalisées en régie par l'équipe d'animation) et celles qui dépendent de la mobilisation des acteurs locaux (via des engagements volontaires, contractualisés ou non) et qui constituent donc déjà, à cet égard, des « résultats » obtenus par le dispositif d'animation déployé dans le cadre de Natura 2000.

En lien avec ce qui précède, on constate aussi que les **effets tangibles attendus** à l'issue de la mise en œuvre du DOCOB ne sont pas explicitement identifiés, encore moins quantifiés. Il aurait été utile que le document suggère, au-delà des modalités de suivi et d'évaluation propres à chaque mesure, des indicateurs de résultats permettant d'identifier les principales avancées recherchées et permises (ou non) par le déploiement des actions prévues dans les différentes thématiques traitées (ex : pourcentage d'annexes aquatiques préservées de la jussie, évolution de la densité de maille bocagère, etc...). Si les données étaient sans doute insuffisantes pour caractériser ainsi l'état initial du site, une telle réflexion sur les indicateurs aurait permis d'approfondir la réflexion sur les objectifs spécifiques poursuivis.

En ne permettant pas de faire simplement le **lien entre actions prévues (réalisées) d'une part, et résultats attendus (atteints) d'autre part**, le DOCOB ne constitue donc pas le « fil rouge » nécessaire à la fois pour établir la logique de l'intervention, en piloter la mise en œuvre et en apprécier les effets. Ceci se traduit, sur le terrain, par un certain flou concernant ce que Natura 2000 cherche à accomplir et par une absence totale de connaissance autour du bien-fondé et de l'efficacité des actions entreprises, regrettés par l'ensemble des acteurs qui s'y sont investis.

1.3 Natura 2000 doit mieux s'articuler avec les autres politiques publiques

La question de la cohérence des interventions liées à Natura 2000 avec d'autres politiques publiques est cruciale à la fois pour des questions de lisibilité (notamment permettre aux acteurs de reconnaître qui fait quoi, et pourquoi) mais aussi d'efficacité (exploiter de possibles synergies, éviter des doublons voire des approches contradictoires). Cette problématique avait d'ailleurs été soulevée lors de l'élaboration du DOCOB¹⁸, mais n'a visiblement pas trouvé de réponse satisfaisante dans le cadre de sa mise en œuvre.

Il est en effet difficile de percevoir comment les interventions entreprises dans le cadre de Natura 2000 s'articulent avec les politiques menées dans d'autres domaines, notamment les politiques de l'eau, de la biodiversité, de l'agriculture ou du développement territorial. Le tableau ci-dessous présente une analyse des articulations possibles.

Tableau 11. Articulations existantes/nécessaires entre Natura 2000 et d'autres politiques publiques

Domaines	Enjeux et opportunités d'une meilleure articulation avec Natura 2000
Eau	<ul style="list-style-type: none">La préservation de la mobilité du lit de la Loire est un enjeu majeur pour la préservation des milieux et espèces (et clairement identifié comme tel dans le DOCOB) sur lequel la cohérence est à rechercher avec les politiques de prévention des risques d'inondation et

¹⁸ Un représentant des services de l'Etat avait regretté « que certaines mesures ne renvoient pas aux politiques publiques existantes ou en train de se mettre en place [par exemple] le groupe régional sur les plantes envahissantes, les observatoires régionaux de biodiversité pour les actions complémentaires d'inventaire ou encore la gestion des espaces récréatifs (...). Il s'agit d'autant d'exemples pour lesquels les actions programmées sont similaires à celles indiquées dans le DOCOB. Cela pose la question d'une double programmation de financements ». En réponse, il avait été noté que le DOCOB « n'a effectivement pas fait un inventaire exhaustif des politiques territoriales existantes et de leurs complémentarités avec les actions souhaitables sur le site. Les articulations à trouver entre les différentes politiques sont à définir chemin faisant, avec le souci de cohérence et d'économies de moyens ».

Domaines	Enjeux et opportunités d'une meilleure articulation avec Natura 2000
	<p>d'érosion, qui constituent des problématiques très prégnantes pour les usagers de bords de Loire et les collectivités en particulier</p> <ul style="list-style-type: none"> • La qualité de l'eau est également une préoccupation forte pour les acteurs du territoire, et constitue en outre un paramètre déterminant de l'état des milieux et espèces aquatiques piscicoles. Celle-ci n'est pas ciblée spécifiquement par Natura 2000, mais devrait sans doute figurer dans le discours global sur la biodiversité. • La lutte contre les pollutions diffuses a été ciblée via des MAE mises en place sur les bassins d'alimentation de captage, qui ont permis d'ancrer cet outil dans le territoire mais au prix d'une certaine confusion avec ce qui relève de Natura 2000. • Les acteurs ont tendance à associer les contraintes issues de l'application de la réglementation sur l'eau (par exemple concernant les travaux en rivière, la fréquentation des bords de Loire) avec Natura 2000 : il existe un réel besoin de pédagogie sur ces questions, mais est-elle du ressort de l'animation Natura 2000 ? • L'émergence prochaine d'un contrat territorial sur la Loire pourrait constituer une opportunité d'intervenir de manière plus significative sur les milieux aquatiques/rivulaires et la faune et flore associées ; cela suppose de construire une réelle proximité avec la démarche Natura 2000. • Divers programmes sont mis en œuvre sur la Loire : Plan Loire Grandeur Nature, Loire Grands Migrateurs (LOGRAMI) ; quelles opportunités ?
Biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> • Les interventions dans ce domaine sont très sectorisées pour éviter aux multiples acteurs de se « marcher dessus ». Cela conduit à une absence de synergie, voire des oppositions. • Pour certains acteurs, la création de la Réserve Naturelle Régionale du Val de Loire Bourbonnais est une conséquence directe de Natura 2000, qui conforte les craintes d'une sanctuarisation progressive du site • Quelles articulations possibles avec la politiques Espaces Naturels Sensibles des départements (plusieurs sites en bords de Loire dans le 71) ? avec les trames vertes et bleues /les Schémas Régional de Cohérence Ecologique portés par les Régions ?
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Le maintien des exploitations de polyculture-élevage est un enjeu essentiel pour la préservation des habitats est espèces, toutefois c'est avant tout une problématique sectorielle, dépendant en premiers lieu de facteurs économiques et sociétaux et d'une politique communautaire. • Les MAE sont un outil de verdissement des politiques agricoles, ils ne sont donc pas conçus spécifiquement pour répondre aux enjeux et objectifs de Natura 2000, qui ne peut donc en déterminer l'ambition ni les moyens • Au-delà de l'adéquation du dispositif sur le fond, c'est bien sa gestion sur le terrain qui soulève des difficultés.¹⁹
Développement territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Le « label » Natura 2000 peut constituer une opportunité de valoriser la richesse naturelle et paysagère du territoire, par exemple dans le cadre de projets de territoire ou en lien avec le développement de développement local, notamment touristique. • Les positions sur cet enjeu de valorisation sont toutefois contrastées, entre ceux qui déplorent le manque d'accès aux bords de Loire et ceux qui refusent de les développer pour éviter une hausse de la fréquentation et ses effets négatifs (effets négatifs « sur les milieux » le plus souvent évoqués, mais il faudrait parfois plutôt entendre « sur nos usages », ce qui n'est pas dit). • Surtout, envisager la gestion Natura 2000 dans une perspective de valorisation des territoires représenterait pour beaucoup un changement de culture. <ul style="list-style-type: none"> « Les CEN n'arrivent pas à passer sur l'enjeu de valorisation car ils restent bloqués sur les aspects protection » « Sur les questions d'environnement et de tourisme, on ne travaille pas avec les mêmes élus » « Personne ne sait qu'on est un des derniers fleuves naturels d'Europe »

¹⁹ Ces difficultés exprimées par les acteurs sur le site (cf. Partie II.4.3) ont également été relevées dans un rapport de la Cour des Comptes Européenne sur Natura 2000 (Rapport spécial n° 1/2017 intitulé « Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000 » : « En France, des problèmes de coordination ont été observés entre les autorités chargées des questions d'environnement (responsables de Natura 2000) et de l'agriculture (qui allouaient la majeure partie des fonds de l'UE destinés à des sites Natura 2000). Les services de l'environnement ne disposaient pas de toutes les informations sur la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales par les autorités agricoles, comme le nombre d'agriculteurs et de zones concernés, les types de mesures et le montant des fonds publics consacrés aux sites Natura 2000 ».

Parmi les facteurs pouvant expliquer ce défaut d'articulation, on peut notamment citer :

- le fonctionnement « en silo » de nombre d'organisations et politiques publiques, traduit dans les faits par la spécialisation des services ou encore l'interdiction de financements croisés, qui prévient l'émergence de coopérations transversales ;
- les moyens limités (en temps et en influence) dont disposent les animateurs pour construire des partenariats ou synergies pertinentes ;
- Le découpage administratif du site, qui malgré l'ambition de gestion commune affiché n'a jamais justifié une harmonisation des modalités d'intervention ni une centralisation des procédures réglementaires ou d'instruction (de type guichet unique) entre les services de l'Etat dans les trois départements.

2 La mise en œuvre du DOCOB peine à s'incarner

2.1 Le portage par l'Etat est une solution par défaut

L'Etat a assumé depuis l'origine le rôle de structure porteuse du dispositif Natura 2000 sur le site, en charge dans un premier temps de piloter l'élaboration du DOCOB puis sa mise en œuvre. Ce sont les services de la DDT 71 qui assurent aujourd'hui ce portage opérationnel (du fait de la dimension interdépartementale du site, le préfet de Saône-et-Loire a été désigné préfet coordonnateur).

Il s'agit d'une situation « par défaut » liée au fait qu'aucune des collectivités (ou groupement de collectivités) membres du comité de pilotage ne s'est portée volontaire et donc n'a pu être désignée pour prendre en charge cette mission, comme il est prévu « en première intention » par le Code de l'Environnement (Article R414-8-1).

Différents facteurs peuvent l'expliquer :

- Le site, de par sa taille importante et son caractère linéaire, s'étend sur un grand nombre de collectivités et leur groupements, dont aucune ne perçoit de raison « évidente » de s'impliquer plus que les autres, au-delà de son territoire propre ; l'éclatement administratif et l'absence de réelle identité de territoire, décrits plus haut, constituent à cet égard un frein considérable.
- La réalité du dispositif Natura 2000 apparaît largement méconnue, mais il est perçu comme porteur de contraintes bien plus que d'opportunités (cf. plus bas). Le risque politique afférent constitue une forte désincitation à s'engager pour les collectivités.
« Porter Natura 2000 ? il n'y a que des coups à prendre »
- Enfin, d'un point de vue pratique, l'obligation pour le porteur de la démarche de faire l'avance de trésorerie pour financer l'animation constitue un vrai frein dans un contexte budgétaire très contraint.

Cette situation n'est toutefois pas exceptionnelle ; l'analyse du portage des sites Natura 2000 montre que les établissements publics de type PNR/ EPTB sont globalement plus impliqués que les collectivités locales ou leurs groupements (dont certaines, après quelques années, souhaitent en outre ne pas renouveler leur mandat : ainsi l'Etat s'est substitué en 2015 au Pays Nevers Sud Nivernais pour le portage de l'animation du site Val de Loire d'Imphy à Decize). En tout état de cause, les sites sont généralement gérés par des entités dont le territoire recouvre une portion significative des sites concernés.

Il conviendra dans la suite d'évaluer si le portage pourrait évoluer, notamment en lien avec l'émergence du futur Contrat Territorial Val de Loire ou encore la restructuration territoriale découlant de la réforme de la GEMAPI et comment cette évolution pourrait se faire. Aujourd'hui, le fait que ce portage soit assuré par l'Etat conduit à un déficit d'incarnation de Natura 2000 fortement ressenti par les acteurs :

« Il n'y a pas de patron, on ne sait pas à qui s'adresser »

« Qui pilote Natura 2000 ? » [De nombreux acteurs du territoire ne savent pas qui exactement est « à la tête » de Natura 2000]

2.2 Le COPIL est une instance peu fonctionnelle

Le comité de pilotage mis en place pour l'élaboration du DOCOB est devenu, une fois le document finalisé, un comité de suivi (COSUI). Présidé par le sous-préfet de Charolles, il s'est réuni pour la première fois le 3 juin 2010.

Il s'agit en théorie du principal organe de gouvernance du dispositif Natura 2000 mais l'analyse de la participation et les retours des acteurs montrent qu'il ne répond pas à cette attente :

- En l'absence de portage local, la présidence du COSUI revient à l'Etat ; mais du fait de la rotation des personnels, cette charge ne semble pas bénéficier d'une continuité et d'un investissement politique suffisants.
- Quoique la composition du COSUI soit très large (plus de 120 acteurs), la participation reste modeste (voir graphes page suivante) : certains acteurs affirment ne pas avoir eu connaissance des invitations, d'autres mettent en avant le manque de temps. Seul un groupe relativement restreint de personnes, souvent les mêmes, assiste généralement aux réunions.
- Au sein de ce « noyau dur », plusieurs participants assument de façon continue/récurrente un positionnement plutôt hostile à Natura 2000 et n'hésitent pas à l'exprimer d'une voix forte, ce qui rend d'autant plus difficile l'instauration d'une dynamique participative efficace. Le COSUI peut sembler à cet égard un lieu où s'exprime les résistances beaucoup plus que celui où se pilote la démarche dans une perspective d'amélioration continue.
- Dès lors que le COSUI n'est pas un espace de dialogue fonctionnel, les réunions annuelles sont essentiellement perçues comme des temps de procédure bien plus que comme des temps d'échange. Elles s'apparentent à des « grand-messes » où les informations sont communiquées de manière assez descendante et peu incarnée, dans un registre « expert » qui ne se prête guère à l'expression de points de vue. Cette situation conduit à un cercle vicieux, dans lequel les acteurs déplorent qu'on ne discute jamais de la programmation d'actions et qu'on s'en tienne à la présentation des bilans annuels quand les animateurs regrettent que les acteurs ne soient pas force de propositions ...

« Dans les COSUI, il n'y a que des habitués et des convaincus ; ils sont là en tant que représentants [d'un groupe d'intérêt] plutôt qu'acteurs du territoire »

« Au comité de suivi, il y a trop de monde et pas assez d'acteurs de terrain »

« Le grand problème qu'on a sur Natura 2000, c'est qu'il y a plein de gens impliqués mais il y a pas beaucoup de concertation »

Au-delà de la dynamique propre au COSUI, il semble que les éléments de communication que les porteurs et animateurs de la démarche font parvenir aux acteurs ne soient guère relayés sur le terrain. Les personnes participant au COSUI apparaissent ainsi comme les seules quelque peu au fait de l'animation mise en oeuvre mais ne jouent pas forcément le rôle de courroies de transmission.

Enfin, on constate que les collectivités sont les plus représentées au sein de ce comité de suivi. Ce pourrait être un point sur lequel s'appuyer mais elles ne semblent globalement pas témoigner un intérêt significatif pour Natura 2000, avec une forme de « passivité » que certains acteurs regrettent.

« Il faudrait que les élus participent un peu plus parce qu'ils ne sont pas toujours là pour voir ce qui se passe sur le terrain »

Figure 21 : Niveau de participation aux comités de suivi

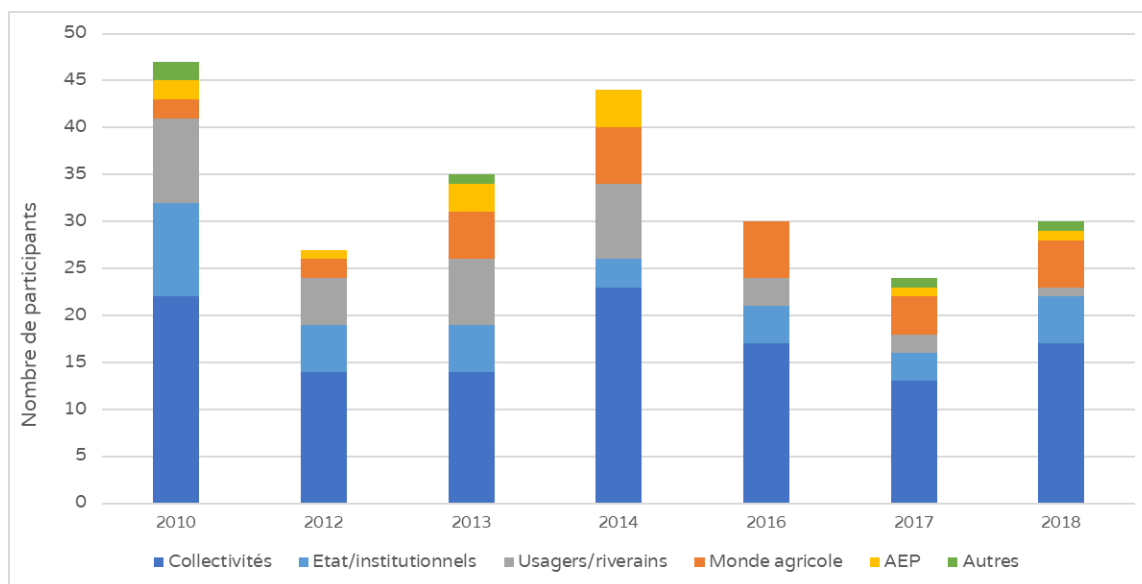
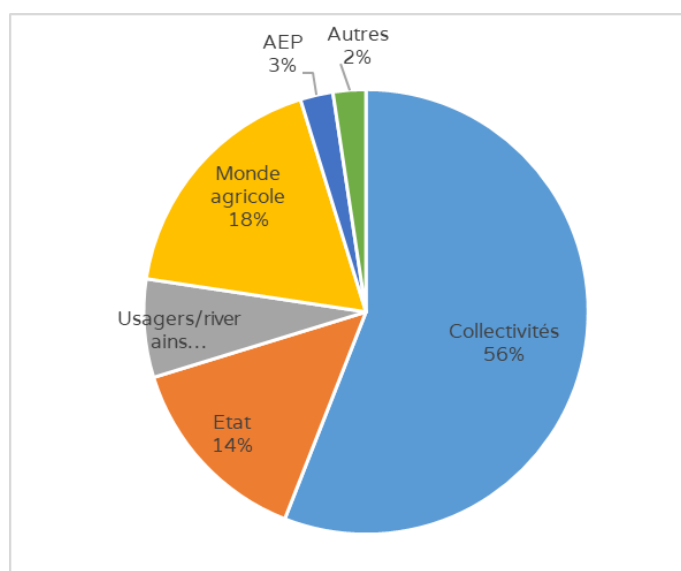


Figure 22 : Groupes les plus représentés au sein des comités de suivi depuis 2016



2.3 L'animation fonctionne bien malgré un cadre contraint

2.3.1 Le montage administratif de la « prestation d'animation » est complexe

A l'issue de l'élaboration du DOCOB, il est apparu important de lancer au plus vite des actions opérationnelles pour animer sa mise en œuvre. L'Etat, en tant que porteur de la démarche Natura 2000 sur le site, a donc lancé un « appel aux bonnes volontés » afin d'identifier des acteurs susceptibles de prendre en charge cette mission d'animation.

Plusieurs structures intéressées ont choisi de s'associer et c'est finalement un consortium formé de quatre partenaires qui a été retenu, avec une attribution des rôles comme suit :

- Le CEN Allier : portage de l'animation, suivi naturaliste/expertise scientifique, information/ sensibilisation,
- Le CEN Bourgogne : suivi naturaliste sur la partie Nièvre et information des usagers,
- La Chambre d'Agriculture de Saône et Loire : animation agricole en Saône et Loire,
- L'EPOB dans un rôle de prestataire sur les aspects « sternes »

Dans un premier temps, l'attribution de la mission d'animation (et des financements associés) s'est faite via des conventions de subventions²⁰: un programme de travail était proposé annuellement par le consortium et discuté/validé avec les services de l'Etat, de même que le budget correspondant.

A partir de 2014, l'exigence de transparence et de mise en concurrence associée à la mobilisation de fonds européens a imposé le recours à des marchés publics : marché d'un an en 2014 puis de trois ans pour la période 2015-2017 avec tranches prédéfinies pour chaque année et enfin un marché d'évaluation avec une composante minimum d'animation en 2018.

Bien qu'il existe une forme de souplesse, grâce à des échanges réguliers entre partenaires et avec la DDT 71, ce cadre d'intervention présente un certain nombre de rigidités :

- La procédure de marchés publics mise en œuvre depuis 2015, formelle et relativement lourde, constitue une évolution significative par rapport à la relation partenariale qui semblait prévaloir, au moins initialement, entre opérateur et animateur. Le fonctionnement efficace du binôme « maître d'ouvrage – prestataire » suppose en théorie de bien clarifier en amont les prestations attendues et de pouvoir les suivre grâce à des outils adéquats de pilotage. Dans les faits, un tel fonctionnement apparaît assez peu adapté à la nature spécifique de l'animation, dont les contours peuvent être amenés à fluctuer en fonction des besoins sur le territoire et qui comporte une part non négligeable d'échanges informels. Enfin, la nature même du site et des objectifs poursuivis impose un montage partenarial entre plusieurs structures (CEN régionaux et départementaux, Chambres d'agriculture...), auxquelles la procédure « appel d'offre » laisse peu de marges de manœuvre et impose un cadre très formel peu propice à une véritable intégration.
- Le programme d'actions est établi de manière à respecter une enveloppe budgétaire prédéfinie (par la DREAL, qui gère les financements attribués à Natura 2000, hors mesures agricoles), sans que l'adéquation de cette enveloppe aux besoins soit véritablement interrogée. Le fait de dissocier la question des moyens de la réflexion sur la pertinence et l'utilité des actions proposées conduit à évacuer dans une certaine mesure les impératifs de cohérence (mobiliser des ressources à hauteur de ce qu'il est nécessaire de réaliser) et d'efficacité (prioriser les actions maximisant la plus-value au regard des ressources mobilisables). Un dialogue plus étroit, et surtout itératif, entre DREAL, DDT et animateurs permettrait sans doute d'optimiser la programmation (identification des marges de manœuvre financières, justification des priorités retenues, etc.)

2.3.2 Les animateurs sont appréciés mais le dispositif s'essouffle

Du point de vue des acteurs, on constate que le dispositif Natura 2000 (hors animation agricole) s'incarne essentiellement au travers du représentant du CEN Allier, qui apparaît avoir tissé un très bon réseau relationnel. Les perceptions des acteurs à son égard sont très positives, sa compétence et son aptitude au dialogue étant particulièrement saluées.

« L'animateur est quelqu'un de sympathique, qui a réussi à tisser un bon réseau »

« C'est quelqu'un avec qui on peut discuter », estiment des acteurs agricoles, des élus

La moindre visibilité des autres partenaires, qui n'est pas problématique en soi, peut s'expliquer aussi bien par un biais d'échantillon (par exemple la Nièvre, où intervient le Conservatoire des Espaces Naturels de Bourgogne, est sous-représentée parmi les acteurs interrogés), par un turnover assez important dans certaines structures, ainsi que par le fait que leur implication est

²⁰ 2010-2011 : convention attributive de subvention DREAL Auvergne Via Plan Loire Grandeur Nature ; 2012 : convention attributive de subvention DREAL Auvergne Via Plan Loire Grandeur Nature ; 2013 convention cadre d'animation.

moindre : ils ne sont en particulier pas présents en première ligne lors des comités de suivi auxquels nombre d'acteurs assistent.

Plusieurs points d'attention sont toutefois à relever :

- Le positionnement des animateurs n'est pas toujours bien compris, là encore en premier lieu pour ce qui concerne le CEN Allier. Certains acteurs l'identifient ainsi comme « porteur » de la démarche Natura 2000 au titre de ses missions propres et peuvent alors l'associer à la vision jugée « idéologique » des conservatoires sur les questions de biodiversité.
- Comme indiqué plus haut, la complémentarité des partenaires de l'animation n'est guère perçue, ni évidente. La spécialisation sectorielle d'une part (« conservationnistes » ou « agriculteurs »), géographique surtout (chaque partenaire intervenant sur un département) conduit à des interventions hétérogènes, ou perçues comme telles par les acteurs.
- Si les animateurs reçoivent globalement un bon accueil de la part de la profession agricole, leur légitimité peut parfois être remise en question quand leurs recommandations ne sont pas en ligne avec les attentes ou projets des exploitants concernant la contractualisation de MAE.

Il faut par ailleurs noter que la mission d'animation peut se révéler particulièrement chronophage au regard de la taille du site, de la complexité de mise en œuvre des outils à disposition (cf. Partie II.3.4) mais également de la difficulté à engager les acteurs dans le dispositif (cf. Partie II.3). Les moyens mis en regard n'apparaissent pas toujours à la hauteur de l'ampleur de la tâche et ce d'autant plus que, si les animateurs ont globalement développé de bonnes relations avec les acteurs du territoire, ils n'ont pas réussi à construire des partenariats ou relais efficaces pour démultiplier l'effet de leurs actions (à l'exception du réseau d'agriculteurs référents mis en place par la CA71). Ceci peut expliquer une forme d'essoufflement de l'animation que plusieurs acteurs ont relevée (sur le site du Val de Loire en particulier et au regard de Natura 2000 plus généralement).

« Les animateurs, ça doit être compliqué pour eux »

3 Le niveau d'appropriation de Natura 2000 par les acteurs territoire est faible

NB : cette partie ne concerne pas le volet agricole, traité dans la section suivante.

Le manque d'appropriation du dispositif par les acteurs du territoire est patent. L'absence de lisibilité et le déficit d'incarnation décrits ci-dessus contribuent naturellement à cette situation, mais d'autres facteurs plus spécifiques sont identifiés ci-après.

3.1 La défiance initiale face au projet peine à se dissiper

La constitution « à marche forcée » du réseau associée à un manque de pédagogie dans la définition du périmètre du site et des implications de Natura 2000 a suscité dès le départ méfiance et oppositions au dispositif. Ces résistances se sont nourries de diverses craintes :

- de la part des collectivités notamment, la crainte de voir le territoire « *mis sous cloche* » et de « *perdre la main* » sur son développement ;
- de la part des exploitants agricoles et autres usagers du DPF, notamment les pêcheurs et chasseurs, la crainte de se voir imposer des restrictions à leurs activités ou pratiques.

« Au départ, tout le monde a vécu ça comme une contrainte »

« On disait qu'on n'allait plus avoir accès aux bords de Loire »

« Aujourd'hui, la majorité des gens considèrent qu'on ne peut s'approcher en voiture de la Loire du fait de Natura 2000, que ça bloque bien des activités »

« Cela nécessite de la pédagogie car les élus et les gens ont peur que ça se durcisse dans le temps »

Pourtant, le dispositif Natura 2000 vise explicitement à concilier les activités humaines avec la préservation de la biodiversité. D'autre part, conçu dans une logique contractuelle, il n'impose en réalité pas de nouvelles règles²¹ mais incite à des engagements *volontaires*. Mais ces principes n'ont pas été entendus ou compris, beaucoup restant persuadés que le volontariat céderait rapidement la place à des obligations, par exemple via l'intégration de nouvelles contraintes dans les cahiers des charges des lots de francs-bords amodiés/adjudiqués.

Après une décennie de mise en œuvre du DOCOB et malgré des efforts importants en termes de sensibilisation, ces perceptions erronées restent largement présentes aujourd'hui et continuent de nourrir des résistances (souvent « de principe ») au dispositif.

« Natura 2000, c'est une politique qui a été mal menée, de manière beaucoup trop descendante, du coup les acteurs locaux ne se sont pas approprié le truc et c'est dur de redresser la barre »

« Il y a 10 ans tout le monde criait, et maintenant on ne sait même pas ce qui a été fait, à quoi ça a servi »

« En tant que pêcheurs, on a résisté au début face au projet, mais on ne sait toujours pas exactement de quoi il retourne vraiment », regrettent des représentants d'APPMA, se jugeant incapables de faire redescendre vers leurs adhérents une information qu'ils n'ont pas.

Deux facteurs principaux expliquent que les malentendus et résistances n'aient pas été dissipés :

- Un déficit d'engagement dans le « cœur » du dispositif, pour des raisons de fond (cf. 3.2 ci-dessous) comme de forme (cf. 3.3),
- L'association à Natura 2000 de nombre d'obligations qui n'en relèvent pas en réalité, notamment au regard de la loi sur l'Eau, des prairies sensibles etc. En focus groupes, les acteurs ont ainsi cité l'interdiction de curage des fossés, de travaux de protection de berges ou de circulation sur le DPF comme des contraintes liées à Natura 2000, reprochant alors au dispositif le fait qu' « on ne peut plus rien faire ! ».

Au-delà des confusions, le fait que le territoire soit désigné Natura 2000 a pu être interprété (et invoqué ?) comme un argument légitimant la mise en œuvre de règles ou prescriptions spécifiques, avec pour conséquence un effet pervers sur la perception du dispositif. En réalité, c'est l'existence même d'éléments écologiques remarquables (comme les milieux aquatiques) qui justifie l'existence de nombre de ces protections « de droit commun » (au titre de la loi sur l'Eau par exemple).

Au final, les acteurs les moins informés associent donc encore largement Natura 2000 à des contraintes, réelles ou potentielles. D'autres, conscients que ce n'est pas le cas, se satisfont justement de l'impuissance du dispositif. Les agriculteurs, les plus impliqués et au fait de la démarche, reconnaissant globalement qu'elle leur apporte des opportunités financières tout en déplorant sa complexité. Mais personne, au-delà des acteurs issus du monde de l'environnement, ne semble associer spontanément Natura 2000 à un levier de progrès pour le territoire.

« Pour le moment, Natura 2000, c'est pas de contrainte sur la chasse »

« Tant que Natura 2000 ne vient pas menacer notre activité, on ne va pas trop chercher... »

3.2 L'absence de « points d'accroche » positifs a nourri le désengagement

Au-delà du malentendu initial lié à la mise en place compliquée du dispositif, la persistance de postures négatives ou au mieux une forme d'indifférence vis-à-vis de Natura 2000 peut sans doute s'expliquer par le fait que le dispositif apparaît largement déconnecté du terrain.

²¹ A l'exception des évaluation d'incidences

Ce décalage est patent en ce qui concerne l'appréhension des enjeux et objectifs poursuivis : il apparaît en effet que très peu d'acteurs perçoivent ce que Natura 2000 cherche à accomplir concrètement sur le territoire.

Ceci peut s'expliquer par le fait qu'il est difficile de porter un discours audible sur la stratégie d'intervention (habitats et espèces visés, facteurs d'évolution et pressions identifiés, moyens d'agir), dès lors que celle-ci n'est pas clairement articulée et explicitée, ni dans le DOCOB (comme décrit plus haut) ni surtout dans le programme d'actions effectivement mis en œuvre.

En outre, les enjeux ciblés par la démarche sont « sélectionnés » et abordés avec une perspective naturaliste d'un haut niveau de technicité qui ne correspond pas aux perceptions ni surtout aux préoccupations des acteurs non spécialistes. Pour beaucoup des acteurs rencontrés, on cible quelques espèces « d'intérêt » (auxquelles ils ne discutent d'ailleurs pas ce statut) alors que c'est l'ensemble du territoire et de ses milieux naturels qui est remarquable, et que c'est bien ce dernier (avec son bocage, ses prairies, ses usages etc.) qui participent à la richesse et au maintien dans le temps de la biodiversité.

Si les acteurs semblent globalement conscients de la richesse exceptionnelle du territoire (en étant capables de citer de nombreuses espèces), l'identification spécifique des habitats ou espèces à haute valeur patrimoniale ou sensible reste difficile (la notion de rareté à l'échelle européenne n'étant pas manifeste à l'échelle locale ; et l'évolution de l'état de conservation ou les facteurs pesant sur lui n'étant pas forcément perceptibles à hauteur de non spécialistes).

De la même façon, s'ils témoignent d'une vraie sensibilité face à des enjeux importants tels que la fermeture des milieux ouverts (« l'enfrichement ») ou aux espèces envahissantes (jussie, datura), les acteurs apparaissent concernés avant tout par les problématiques ayant des conséquences manifestes sur les usages et activités humaines mais qui ne relèvent pas de Natura 2000 ou n'ont pas été ciblés dans la stratégie d'intervention : qualité de l'eau, risque inondation ou érosion, nuisances liées à la prolifération d'espèces animales : ragondins, rats musqués, sangliers...

Au-delà du flou sur les enjeux et objectifs, difficiles à appréhender, c'est bien le manque de réalisations concrètes et surtout d'information sur les effets tangibles de Natura 2000 qui semblent peser le plus sur la dynamique de la démarche. La déception des acteurs à cet égard est palpable ; et même si elle résulte en partie d'une méconnaissance des actions entreprises, elle apparaît légitime au regard du maigre bilan opérationnel à faire valoir huit ans après l'approbation DOCOB, y compris l'incapacité à mobiliser les outils « contrats » et « Charte » ou de de l'insuffisante communication sur les réalisations.

« En 20 ans les choses n'ont pas évolué favorablement pour donner la motivation à faire quelque chose : on nous annonce des actions mais pour les mettre en place, c'est long, long... et on n'en connaît ensuite pas les résultats »

« Il n'y a pas eu de révolution dans la conservation des milieux depuis Natura 2000 »

« De très nombreuses pratiques [agricoles] sont de fait mises en œuvre depuis longtemps sur notre territoire, avec ou sans Natura 2000 »

« Pour le commun des mortels, c'est dur de voir les effets tangibles de Natura 2000 »

« Les animateurs de Natura 2000 ne font pas, ils causent »

« Cyniquement, on peut dire que la France a fait Natura 2000 seulement pour ne pas se faire taper sur les doigts »

« Quand les études sont faites, on ne sait pas ce qu'elles deviennent »

Plus généralement, on peut relier l'absence de mobilisation des acteurs au fait que le dispositif Natura 2000 ne soit pas décliné dans une véritable démarche territoriale, au sens où :

- Il n'existe pas de gouvernance partenariale effective, le COSUI ne permettant pas d'associer les acteurs locaux aux processus de décision quant à la stratégie ou au programme d'intervention ;
- Les acteurs ne sont pas non plus impliqués en tant que maîtres d'ouvrage chargés de mettre en œuvre des actions clairement identifiées et financées, dans le cadre d'une

programmation précise, comme ce peut être le cas par exemple pour les contrats territoriaux des Agences de l'Eau (le DOCOB mentionne bien des porteurs de projet et partenaires potentiels pour chaque mesure, mais il s'agit plus d'un catalogue d'intentions que d'un véritable partage des responsabilités).

« Là où Natura 2000 accroche, c'est quand les élus en ont fait un projet de territoire »

Au final, le désengagement des acteurs conduit logiquement à ce que Natura 2000 soit perçu avant tout, voire uniquement, par l'entrée réglementaire des évaluations d'incidence...ce qui entretient les résistances et alimente donc le cercle vicieux.

« Il faut que Natura 2000 continue mais sans être le père fouettard »

« Il faut continuer, mais afficher des résultats, montrer ce qui est fait sur le terrain : à quoi ça sert. »

3.3 La communication doit être renforcée pour créer du lien

Le désengagement des acteurs du site vis-à-vis de Natura 2000 est également à relier aux limites de la communication engagée vis à vis du dispositif, au démarrage de la démarche comme dans sa phase de mise en œuvre.

Il est considéré saujourd'hui que l'Etat a été défaillant dans ce domaine lors de la désignation des sites, un « péché originel » dont les effets continuent de se faire sentir. Mais le dispositif n'apparaît globalement toujours pas en mesure de répondre adéquatement aux besoins d'information et de pédagogie qu'expriment les acteurs, besoins particulièrement importants au regard de l'empilement des politiques et procédures administratives, de leurs évolutions fréquentes, de leur complexité. La multiplicité des interlocuteurs (qui résulte du nombre de services concernés mais aussi du turnover des personnels) et le manque d'anticipation/visibilité apparaissent particulièrement préjudiciables.

« Les règles évoluent tout le temps, c'est difficile à suivre. Nos interlocuteurs eux-mêmes sont souvent incapables de nous donner des informations claires, qu'ils attendent eux-aussi »

« Quand ils te mettent au courant [des nouvelles règles], c'est déjà fait... ; on ne sait pas à quelle sauce on va être mangés ; pour les MAE, on signait quasiment une feuille blanche »

« Natura 2000, on n'en entend jamais parler, il faut des réunions régulières, des informations sur ce qui est fait »

En ce qui concerne la communication mise en œuvre dans le cadre de l'animation du DOCOB, elle a sans conteste permis des avancées positives vis-à-vis des acteurs agricoles, notamment de dissiper certaines oppositions de principe à Natura 2000 et faire évoluer les mentalités en ce qui concerne la biodiversité (cf. Partie I.1.3.2). Ces progrès, à mettre au crédit des animateurs, sont intervenus dans le cadre d'une animation agricole dédiée qui a mobilisé des moyens conséquents (au moins en termes relatifs par comparaison avec l'animation générale) ; et bénéficiait, avec les MAE, d'un « produit d'appel » globalement intéressant malgré ses limites (détaillées plus bas).

A l'inverse, on ne peut que constater que la communication « générale » n'a pas été suffisante pour mobiliser de la même façon les acteurs autres qu'agricoles, ni même pour les sensibiliser de manière significative. Les élus comme le grand public apparaissent à cet égard particulièrement peu touchés.

« Natura 2000 est encore assez confidentiel pour les personnes qui ne sont pas directement impliquées : même les propriétaires [de parcelles sur le site] ne sont pas toujours au courant ».

« A la foire de Digoin, on a essayé de communiquer [sur l'agriculture et la biodiversité] : tout le monde s'en fiche. La découverte des bords de Loire , lors de la marche de Chambilly, a dû attirer 10 personnes sur 150 ».

« Plus personne n'en parle, c'est ça qui tue Natura 2000 ».

« Quand les études sont faites, on ne sait pas ce qu'elles deviennent ».

La communication autour de Natura 2000 apparaît ainsi aujourd'hui trop inadaptée sur la forme comme sur le fond pour pouvoir espérer des résultats significatifs.

Sur le fond, le dialogue direct avec les interlocuteurs de terrain a visiblement un impact plus significatif que la communication par médias (plaquettes, sites web...) - dont on ne sait s'ils atteignent leur cibles et si/comment leur contenu est effectivement assimilé²² - ou que la communication « institutionnelle » - via le COSUI, dont on a pointé les dysfonctionnements (cf. 2.2). Mais entreprendre un tel dialogue²³ - et surtout le maintenir - nécessite des moyens considérables (financiers et humains), compte tenu de la taille du site et de la multiplicité des acteurs présents. Il est donc regrettable que les animateurs n'aient pas été en mesure, semble-t-il, de construire et/ou s'appuyer sur des relais efficaces pour « démultiplier » la diffusion de leur message, notamment en leur fournissant des éléments à intégrer dans leurs propres démarches ou outils de communication, ou bien en leur mettant à disposition ce type d'outils.²⁴

« La communication est restreinte du fait de faibles moyens financiers, d'autant que ce sont des sites peu fréquentés ».

Sur la forme, la communication autour de « Natura 2000 » semble très peu audible, principalement en raison du manque d'accroches positives décrit plus haut. Il semble essentiel de mettre en avant un discours qui renvoie à des éléments concrets et positifs plus facilement appropriables par les publics visés. Le fait de ne cibler que des espèces et des habitats d'intérêt communautaire, très précises, a en outre tendance à occulter les enjeux plus larges associés à la richesse patrimoniale du territoire.

« Il n'y a aucune valorisation du paysage : de Bourbon Lancy à Iguerande, personne ne sait que c'est un trésor d'Europe »

« Ce qui remonte au COSUI, ce sont surtout les problèmes...; il y a une difficulté à montrer les résultats des actions entreprises et valoriser ce qui est bien fait ou porte ses fruits »

« Il faudrait que les COSUI soient plus positifs, plus actifs, plus tournés vers l'avenir...là il y a trop de bla bla... »

« Il faudrait communiquer sur la richesse écologique du territoire, ce qu'il représente à l'échelle régionale, nationale et communautaire. Personne n'est au courant qu'on vit à proximité d'une telle diversité. Personne ne sait qu'on est un des derniers fleuves naturels d'Europe, qu'il y a plus d'oiseaux ici qu'en Camargue »

3.4 Les outils se sont révélés peu opérants

Les outils contrats et Charte n'ont pas pu être déployés sur le site, alors qu'ils constituent en théorie le principal levier d'engagement des acteurs (hors agricoles). On peut voir ici à la fois une cause et un symptôme du manque d'implication de ceux-ci dans la démarche Natura 2000.

3.4.1 Contrats

Après quasiment 10 ans d'animation, aucun projet n'a donné lieu à l'élaboration et la signature d'un contrat sur le territoire ; il est par conséquent difficile d'établir des constats étayés sur les avantages et inconvénients de l'outil. On peut toutefois noter que :

- L'impossibilité de débloquer les fonds qui constituent la contrepartie essentielle des engagements pouvant être souscrits (du fait de dysfonctionnements internes à

²² Cela semble ne pas être le cas d'après les retours des acteurs.

²³ Cela a été tenté, cf. bilan des actions de communication/sensibilisation.

²⁴ A noter toutefois que la « mauvaise presse » dont a longtemps souffert Natura 2000 auprès d'un certain nombre d'usagers, les craintes qu'il suscitait et qui au fil des ans n'ont pas été dépassées, ne donnent guère d'incitations, à des élus par exemple, pour relayer de l'information sur le dispositif dans leurs propres documents de communication (bulletins municipaux, etc.).

l'administration et non de limitations budgétaires) a conduit à l'abandon du seul projet de contrat ayant émergé sur le site (plan d'eau d'Iguerande).

« Le système est intelligent et raisonnable mais l'Etat ne va pas au bout de ses engagements »

- Au-delà de ce dysfonctionnement, la mise en œuvre des contrats est une procédure administrative complexe, qui mobilise une énergie considérable, que ce soit de la part des pétitionnaires, des animateurs qui les accompagnent ou de l'administration.

« Le problème des contrats, c'est qu'ils sont très lourds à mettre en place »

« L'idée est belle, les concepts sont supers mais la mise en œuvre est trop rigide »

- Au final, c'est un outil dont les propriétaires fonciers ou les collectivités ne s'emparent pas naturellement. Un démarchage proactif de la part des animateurs auprès des acteurs apparaît donc indispensable pour les inciter à s'engager ; il faut avant cela être en mesure d'identifier des projets à leur « soumettre » qui soient pertinents d'un point de vue naturaliste mais puissent aussi éventuellement leur apporter des co-bénéfices. Définir la nature des projets pouvant être envisagés renvoie encore une fois à la question de la stratégie à déployer sur le site: quels sont les enjeux à cibler (on notera par exemple que les espaces agricoles peuvent faire l'objet de contrats car relevant des MAE)? quels objectifs de conservation sont-ils poursuivis ? quelle contribution les contrats peuvent-ils amener pour progresser vers ces objectifs (coût-efficacité des actions à mener pour inciter et accompagner la contractualisation, pour quels effets ?)
- L'insuffisance de tels éléments stratégiques dans le DOCOB, conjuguée à l'absence de dynamique partenariale sur le site et le relatif essoufflement auquel elle a conduit (lié notamment à l'abandon de la Charte, cf. ci-dessous) ont sans conduit à une certaine démotivation des animateurs, qui n'ont par conséquent pas mobilisé les moyens et l'énergie nécessaires pour s'emparer véritablement de l'outil.

3.4.2 Charte

La Charte Natura 2000 est un document permettant aux acteurs qui la signent de témoigner de leur adhésion aux objectifs et principes de la préservation de la biodiversité. N'étant pas nécessairement associé à des engagements forts, il ne s'agit pas d'un levier majeur pour l'atteinte des objectifs de conservation mais plutôt d'un outil intéressant de communication et d'engagement: elle permet en effet de « récompenser » les bonnes pratiques, au moins symboliquement, et de démontrer que celles-ci sont conciliables avec les activités et le développement du site.

Dans le cas du Val de Loire, la proposition de charte a donné lieu à un certain nombre de résistances et demandes de modifications de la part des acteurs, pour finalement être refusée à l'occasion d'un vote des membres du comité de suivi. Les conditions de son abandon témoignent des résistances manifestées à l'époque par les acteurs vis-à-vis de Natura 2000 tout autant que du manque de leadership politique du portage (qui a de fait accepté un veto de certains acteurs pour un outil volontaire). L'absence de cette charte prive les animateurs d'un levier de mobilisation des acteurs, notamment des collectivités, que ce type d'engagement (fût-il symbolique) peut impliquer significativement, comme cela se vérifie au niveau d'autres procédures territoriales – avec l'avantage que de tels engagements perdurent généralement au-delà du renouvellement politique lié aux cycles électoraux.

4 Le monde agricole entretient un rapport ambivalent avec Natura 2000

Initialement réticents voire défiants à l'égard de Natura 2000, les exploitants agricoles ne s'y opposent plus, ni frontalement ou par principe, ni au regard des objectifs et enjeux visés, dont la pertinence est globalement reconnue. Pour autant, ils expriment une vive déception à l'égard du dispositif.

4.1 Les agriculteurs sont conscients de leur rôle vis-à-vis de la biodiversité...

Les pratiques « traditionnelles » de polyculture-élevage sont largement à l'origine de la grande diversité des milieux présents sur le site (ou de leur non dégradation), les maintenir est donc un enjeu crucial pour la préservation des habitats et espèces. Les exploitants agricoles ont une conscience aiguë de cet état de fait et témoignent en conséquence d'un sentiment de « responsabilité », qui procède également d'une sensibilité au caractère remarquable de la biodiversité locale²⁵ ; d'une forme de fierté de contribuer à son existence ; et enfin d'un fort attachement au territoire.

« On n'a pas fait n'importe quoi jusqu' à présent, on ne va pas commencer à le faire »

« Nous, on n'est que des agents de maintenance de la nature »

« On est là pour faire vivre le territoire...et y vivre. A-t-on besoin de ces procédures pour le nous rappeler ? »

Ce positionnement est sans doute en partie la conséquence de Natura 2000 et on peut y voir un résultat positif et important de l'animation agricole. (Le degré de connaissance des acteurs locaux rencontrés, capables de citer des espèces animales et végétales présentes, la richesse de certains habitats, etc. témoigne en effet d'une sensibilisation qui a progressivement porté ses fruits). Il découle sans doute aussi de la convergence possible entre les intérêts de la profession agricole et l'objectif affiché dans le DOCOB d'un soutien au maintien des pratiques traditionnelles, et au-delà, des activités de polyculture-élevage.

Pour autant, la perception du dispositif Natura 2000 est très ambivalente: si les opportunités financières découlant de l'appartenance au réseau sont appréciées, le dispositif MAE fait en revanche l'objet de nombreuses critiques. Au-delà, le principal grief qui transparaît du ressenti exprimé par les agriculteurs est celui du manque de reconnaissance et de valorisation des actions qu'ils mettent en œuvre.

4.2 ...mais ne se sentent pas assez reconnus ni soutenus pour cela.

Alors qu'ils œuvrent activement, par leur activité, à la préservation de la biodiversité, les agriculteurs n'ont pas le sentiment que cette contribution est adéquatement reconnue et valorisée :

- ni « stratégiquement », alors que sans le maintien de l'agriculture, les efforts de préservation sont voués à l'échec ;

« Leurs résultats ne sont pas meilleurs sans les paysans »

« La plus grande espèce qui a disparu, c'est le paysan. Mais c'est pas que sur ce site, pas que sur Natura 2000. Et au final, ça va devenir de la friche... »

- ni financièrement, ce qui pose en filigrane la question de l'évaluation et du paiement des services écosystémiques rendus par l'agriculture ;

« L'entretien du bocage ne devrait pas être uniquement à la charge des paysans »

« Les agriculteurs sont là pour entretenir la Nature, mais ils ne sont pas payés pour ça »

²⁵ On peut d'ailleurs voir dans cette sensibilité à la biodiversité qui transparaît du discours des agriculteurs un des effets de la communication entreprises dans le cadre de Natura 2000. Il existe en outre un désir manifeste de se réapproprier des savoirs sur la flore et la faune que les anciennes générations connaissaient bien mieux qu'aujourd'hui.

« Les gens sur le périmètre n'ont pas choisi d'être là, donc s'ils ont des contraintes [supplémentaires] il faut les rémunérer »

- ni symboliquement, car ils se sentent plus désignés comme « cibles » des politiques menées que « partenaires » de celles-ci ;

« On n'a pas l'impression de travailler en partenariat mais plutôt avec des gens qui imposent et qui sanctionnent »

« Il y a 95 % des agriculteurs qui font bien les choses, mais ils payent pour les uns ou deux idiots qui font n'importe quoi »

« Les agriculteurs sont aussi là pour avancer, on n'est pas des méchants ou des idiots »

« Ce qu'on a fait de bien, personne ne l'a vu, personne ne l'a dit »

« Les gens qui viennent admirer le territoire ne se rendent pas compte des contraintes qui y sont associées et ont rendu ceci possible »

Corollaire du sentiment de n'être pas reconnu, les exploitants considèrent ne pas recevoir une information et un soutien adéquats, notamment pour la mise en œuvre des MAE (cf. Partie I.2.2) et concernant les résultats qu'elles visent et permettent éventuellement d'obtenir.

« Personne n'amène un retour sur notre travail »

« On n'a eu aucun retour, on était content de prendre les sous mais on ne sait pas quel impact a eu ce qu'on a fait ».

« On a du mal à avoir des retours sur ce qu'on fait de bien et de mal »

[En Nièvre, des exploitants ont demandé à l'animatrice du CENB de leur présenter les espèces floristiques] « Ca faisait 10 ans qu'on travaillait sans savoir pour quoi »

Il y a des attentes fortes d'un accompagnement qui réponde mieux aux besoins spécifiques des exploitations, en particulier de « solutions » techniques pragmatiques, adaptées au contexte local (ce que les cahiers des charges, standardisés et très administratifs, ne proposent pas) ; mais aussi un soutien pour mieux communiquer sur leurs pratiques et améliorer la perception de leurs activités.

« Natura 2000 pourrait contribuer à « rendre service » aux agriculteurs » [sous-entendu : ne le fait pas]

« C'est pas économiquement que c'est dur, c'est opérationnellement (manuellement, techniquement). Il faut des changements de systèmes, une autre organisation de gestion. Il faut développer des techniques culturales adaptées au sol et à la région ; des regroupements pour être en mesure d'acheter le matériel adapté »

« Il faut de la communication positive mais il n'y a pas assez de soutien pour organiser des choses »

Les attentes vis-à-vis de l'accompagnement technique ne concernent toutefois pas spécifiquement l'animation conduite dans le cadre de Natura 2000 (dont peu d'acteurs saisissent les contours exacts) mais traduit une perspective plus générale. Ainsi certains déplorent le désengagement progressif des chambres d'agriculture dans le soutien/conseil au agriculteurs, du fait de la baisse de leurs ressources financières et donc de leurs moyens en personnel.

« [Le technicien de la Chambre], il est super...mais on se repose sur un seul gars. Un animateur comme lui, il le faudrait tout le temps »

« Sur l'Allier, la Chambre est désengagée, ça retombe sur le CEN : on n'a personne au niveau agricole, ce sont des écolos qui s'en occupent »

Au-delà du manque de soutien, l'impression dominante des agriculteurs est qu'on leur impose toujours plus de contraintes qui les affaiblissent.

Ce terme de « contraintes » renvoie en réalité à des prescriptions de nature très diverses :

- les engagements auxquels ils souscrivent dans le cadre des MAE : ce sont alors leur pertinence ou proportionnalité qui sont remises en cause (cf. plus bas) ;
- les obligations réglementaires effectivement imposées par Natura 2000 : évaluations d'incidence mais également l'interdiction de retournement de prairies sensibles. Cette dernière mesure est en réalité imposée par la PAC et relève donc de la politique agricole mais l'Etat français a décidé de l'appliquer aux prairies situées en zone Natura 2000. Ceci a fortement réactivé le sentiment des exploitants présents sur le site d'avoir été « trahi » et confirmé *l'a priori* que les approches volontaires devançant toujours l'introduction de nouvelles obligations.²⁶

« On a encore les contraintes, mais plus les aides qui vont avec »

« En 2007, ça a été présenté comme un dispositif basé sur le volontariat, comme une chance [depuis ça a bien évolué] »

« On ne peut plus rien faire ! L'autre fois on a du faire une étude d'incidence pour organiser un concours de pétanque »

- des règles découlant de politiques ou dispositifs autres que Natura 2000, mais qui lui sont associées à tort, traduisant à la fois le déficit d'appropriation de ces diverses politiques mais aussi une frustration générale dont Natura 2000 devient le réceptacle.

« Il y a trop de contraintes superposées »

De fait, même si on est loin de l'opposition active telle qu'elle a pu se manifester à l'époque de la désignation du site²⁷, on constate des attitudes globalement négatives :

- Des résistances à l'approche « commander et contrôler » mise en œuvre à travers les MAE qui pourrait même entraîner des effets pervers, par exemple quand des exploitants s'efforcent de « devancer » les contraintes (cas de l'arrachage de haies) ou surcompensent certaines pratiques demandées (retournement de prairies en limites de Natura 2000 ?)

« Si on impose, il y a des résistances »

« C'est très mauvais d'interdire, il faut réguler et expliquer »²⁸

- Une forme de défiance des acteurs vis-à-vis de l'intervention de personnes extérieures au territoire ou jugées trop sectaires sur les questions environnementales, et qui seraient à ce titre non compétentes ou non légitimes à intervenir sur le territoire d'une part, à apporter (imposer ?) leur vues de l'autre.

« Natura 2000 c'était très bien pour sensibiliser et accompagner les agriculteurs, mais il s'est greffé un certain nombre de parasites qui n'ont rien apporté »

« Les associations environnementales, on les écoute trop (ils ont le temps !) »

- Surtout, un désengagement de plus en plus marqué de la profession du fait de la lourdeur et de l'inadaptation du dispositif MAE (cf. plus bas), alors même que le terrain

²⁶ L'interdiction de retournement des prairies sensibles sort du cadre de cette évaluation *stricto sensu*, toutefois dès lors que la mesure est effectivement appliquée en zone Natura 2000, elle a des implications fortes sur la perception voire les effets du dispositif. Surtout elle renvoie aux mêmes problématiques que les MAE (notamment la complexité administrative et les conséquences économiques pour les exploitations concernées) mais sans compensation financière et sans animation pour expliquer les tenants et aboutissants de la mesure. *« Il faudrait compenser au juste prix la perte de valeur associée au classement 'prairies sensibles' ».*

²⁸ Ce positionnement de résistance « de principe » du monde agricole, même s'il est globalement à relativiser sur le site, est toutefois également contreproductif : *« les gens ne changent véritablement que quand la réglementation l'impose »*

semble a priori plutôt favorable (sensibilité aux enjeux de biodiversité : « *Natura 2000 a des objectifs louables...* » , participation constructive à l'élaboration du DOCOB et même à cette évaluation).

Enfin, il faut noter que ces attitudes négatives sont particulièrement exacerbées par le contexte des mutations que connaît le secteur et des inquiétudes que cela suscite sur le devenir de la profession. Les préoccupations vis-à-vis du devenir des jeunes agriculteurs, sont à cet égard particulièrement prégnantes, avec d'un côté la crainte qu'ils ne veuillent pas s'installer et/ou faire face aux conditions actuelles (avec pour conséquence un tendance renforcée à la déprise, avec son cortège d'effets néfastes sur les milieux), de l'autre l'espoir qu'ils soient mieux en capacité d'intégrer enjeux environnementaux et efficacité économique par le biais de l'innovation.

« Ce qu'on a oublié de préserver, c'est le monde agricole : -50% d'exploitations en 10 ans, pareil dans les 5 ans qui viennent... »

« On oublie totalement l'agriculteur, le monde agricole vit avec pas grand-chose : on est l'espèce qui s'adapte le mieux finalement... »

« Il y a trop de contraintes, on ne peut pas comprendre, les jeunes en ont ras le bol »

4.3 L'outil MAE est incitatif mais présente des limites significatives

NB : L'analyse des MAE telles qu'elles « s'appliquent » à l'échelle individuelle des exploitants agricoles et sont perçues par ces derniers, est détaillée dans le Bilan Agricole plus haut (Partie I.2.2.) On met ici en évidence les perspectives sur le dispositif dans son ensemble.

Les MAE peuvent être mobilisées sur les zones Natura 2000 mais il s'agit à la base d'un instrument des politiques agricoles. S'il se révèle globalement incitatif et/ou intéressant pour les exploitants (d'où un taux de contractualisation relativement élevé) et peut éventuellement se révéler efficace (comme cela a été le cas pour la réduction des pollutions diffuses sur les aires d'alimentation de captage), il présente des limites dans sa conception comme dans sa mise en œuvre en réponse aux enjeux Natura 2000 sur le site du Val de Loire.

4.3.1 Le dispositif ne se décline pas de façon homogène sur le site

Les MAE sont mobilisables sur les sites Natura 2000 (entre autres) dans le cadre de plans agro-environnementaux instruits par les DDT à l'échelle de chaque département. Sur le Val de Loire d'Iguerande à Decize, cela signifie que **trois plans différents ont dû être élaborés** et s'appliquent aujourd'hui. Le fait que le dispositif MAE ne s'applique pas de manière homogène pose des difficultés majeures :

- Il est nécessaire de mettre en place une animation agricole différenciée selon les départements, ce qui conduit à diluer les moyens qui y sont consacrés.
- Cela complique énormément le suivi et l'évaluation des mesures car les données correspondantes sont détenues par plusieurs entités.
- Cela amène à proposer aux exploitants agricoles du site, selon leur localisation sur celui-ci, des mesures qui diffèrent aussi bien dans leur mise en œuvre (cahier des charges) que dans leur rémunération alors qu'elles concourent à un objectif commun, avec pour conséquences :
 - D'augmenter considérablement la complexité administrative pour les exploitants ayant des parcelles sur deux (voire trois) départements.
 - De nourrir un sentiment d'injustice au sein de la profession agricole, dès lors que les différences de traitement ne se justifient pas sur des critères « techniques » objectifs (ex : sensibilité des habitats) mais dépendent uniquement de critères administratifs / budgétaires.
 - De nuire à la perception du lien entre les mesures et les enjeux auxquels elles sont censées apporter des réponses (enjeux qui ne s'arrêtent pas aux limites départementales).

4.3.2 Le dispositif génère des conséquences négatives pour les agriculteurs

Indépendamment de son efficacité (en termes de maintien/évolution des pratiques, et au-delà de préservation de la biodiversité), le dispositif des MAE comporte des conséquences négatives pour la profession agricole (avec bien sûr des situations diverses selon les exploitations) :

- **Des incertitudes économiques :**
 - Certains engagements conduisent à réduire la productivité des exploitations, ce que la rémunération des mesures est censée compenser. Cette compensation financière n'est pas toujours jugée suffisante, bien que certains exploitants assument au contraire qu'il s'agisse d'un complément de trésorerie non négligeable. Le dispositif étant volontaire, on peut arguer que ceux qui acceptent de s'engager « y trouvent leur compte » ; toutefois l'incertitude concernant le maintien ou non des MAE et le niveau de leur rémunération ne leur permet pas de sécuriser l'équilibre économique de leur exploitation à long terme.
 - Au-delà du débat sur le niveau de rémunération des MAE, certains déplorent que le dispositif affaiblisse la capacité productive des exploitations : d'aucuns considèrent que cela irait à l'encontre de leur « vocation » (avec le risque d'une fonctionnarisation des paysans qui se transformeraient en paysagistes...) tandis que d'autres pointent des effets pervers plus tangibles, comme la nécessité d'importer des fourrages au bilan environnemental beaucoup plus négatif.
- **Une augmentation considérable de la charge administrative :** les demandes sont perçues comme toujours plus nombreuses, complexes et pointilleuses (constitution des dossiers, enregistrement des pratiques...). Le dispositif en lui-même est vu comme une « usine à gaz » coûteuse et déconnectée des réalités du terrain (au vu du peu de temps dont disposent les agriculteurs), dont la lourdeur est disproportionnée par rapport à ses bénéfices. Certaines exigences sont vues comme « *aberrantes* », « *contradictoire* » ou « *impossibles à satisfaire* » et d'autant plus mal vécues que l'Etat n'a de son côté pas honoré ses engagements dans les délais prévus, les paiements étant intervenus avec plusieurs années de retard²⁹.
 - « *Dans les contrôles, ils trouvent toujours quelque chose qui ne va pas, il faut bien qu'ils justifient leur salaire* »
 - « *Plus on ajoute de contraintes, plus la tête se fatigue, il y a une saturation* »
 - « *Les exploitants n'ont pas beaucoup de temps* »
 - « *Les anciens étaient pas embêtés par l'administration* »
- **Une forme de culpabilisation :** loin d'instaurer une dynamique partenariale, la contractualisation (et surtout les contrôles/sanctions qui y sont associés) donne aux agriculteurs l'impression d'être mis sous surveillance³⁰ ; et dans une certaine mesure, d'être rendus responsables des problématiques liées à la biodiversité alors même que leur activité a largement contribué à la richesse des milieux du site. Cette dimension « psychologique » ressort assez nettement et contribue sans aucun doute à miner la dynamique d'engagement des exploitants dans Natura 2000.

²⁹ Les rémunérations sont normalement versés annuellement à l'issue des déclarations PAC : en réalité, pour la campagne 2015/2016, elles n'étaient pas encore versées à l'été 2018, même si des avances ont été consenties. Les délais sont d'ordre administratif suite au transfert de la gestion des fonds FEADER de l'Etat aux Régions en 2015.

³⁰ Une fois leur projet de contractualisation accepté, les exploitants doivent documenter la mise en œuvre des mesures afin de pouvoir justifier du respect des cahiers des charges afférents en cas de contrôle, qui sont réalisés sur 5% des dossiers chaque année environ. Ces exigences leur apparaissent particulièrement lourdes et sont vécues comme un « flicage » (« *on doit se justifier en permanence* »).

4.3.3 Le dispositif est fondé sur une logique de moyens

Le paramètre financier apparaît comme le principal « régulateur » de la contractualisation. Au-delà du fait que la rémunération est la principale incitation des agriculteurs, les enveloppes budgétaires sont dimensionnées en début de campagne en fonction des crédits disponibles et ne peuvent que difficilement être ajustées en fonction des besoins réels (même si cela est prévu en théorie par basculement des crédits de territoires en sous-contractualisation. Par conséquent, elles peuvent se révéler sous-dimensionnées pour répondre à la demande (cas de l'Allier pour la campagne MAET). En cas de prévision trop « ambitieuse » de contractualisation, les mesures sont rendues plus contraignantes (ou les rémunérations diminuées), ce qui réduit automatiquement le niveau d'engagement des exploitants. On est donc dans une logique d'ajustement aux moyens plutôt qu'une recherche d'engagement maximum (même si concentrer les moyens sur des mesures plus exigeantes pourrait éventuellement se révéler plus efficient ; l'absence d'évaluation solide de ces dispositifs ne permet toutefois pas de conclure là-dessus).

Cette logique de moyens est largement perçue par les exploitants et ceci nourrit la crainte que les aides puissent s'interrompre.

« A chaque fois c'est cousu, décousu, redécousu, mais avec derrière toujours l'idée de raboter »

« S'il n'y a plus assez d'argent, des MAE il ne va rester que les contraintes »

Un autre effet pervers de cette approche par les moyens est qu'elle ne permet finalement pas d'exploiter d'autres leviers de mobilisation (notamment le sentiment de responsabilité des exploitants vis-à-vis de leur environnement décrit plus haut) ou de faire valoir d'autres formes de reconnaissance.

« Ce qui est dommage, c'est de parler d'argent alors que les agriculteurs ont intégré les contraintes »

4.3.4 Le dispositif manque de continuité

L'outil MAE, dans les différentes versions qui se sont succédées, manque de continuité à la fois dans l'espace et dans le temps.

D'une part, il ne correspond qu'à un engagement de cinq ans, au-delà desquels les agriculteurs n'ont pas de visibilité sur le maintien du dispositif et dans quelles conditions (cahiers des charges, rémunérations). Or ce pas de temps apparaît insuffisant, à la fois pour envisager d'éventuels changements structurels dans la conduite des exploitations mais aussi pour permettre aux nouvelles pratiques de produire leurs effets. La période intermédiaire entre deux « campagnes », où aucune contractualisation n'est possible, est particulièrement néfaste pour maintenir une dynamique de mobilisation de la profession.

D'autre part, les mesures sont contractualisées « au bon vouloir » des exploitants ce qui ne permet pas de garantir un seuil minimal d'engagement, ni d'assurer la continuité spatiale des surfaces engagées. Il y a donc le risque d'un « saupoudrage » (par exemple sur l'Allier, où la contractualisation des MAEC a été anecdotique) qui est source à la fois d'inefficacité (les changements de pratiques ne sont pas suffisamment ancrés pour amener des effets positifs sur la biodiversité) et d'inefficience (dilution des moyens).

« Les petites mesurette avec 4 sous en face, ça rime à rien ».

4.3.5 Le dispositif apparaît déconnecté du terrain et des objectifs poursuivis

Beaucoup déplorent que les MAE proposées soient mal adaptées au contexte spécifique du site et aux pratiques agricoles présentes.

La construction même des mesures, à partir d'engagements unitaires définis au niveau national dans le PDRH, ne donne en effet pas la possibilité de les adapter pour répondre au plus près aux enjeux locaux (par exemple en adaptant les dates de fauche aux conditions climatiques et/ou aux exigences des espèces visées).

« [Avec les MAE] il y a une forme d'homogénéisation des pratiques alors que les exploitations sont toutes différentes »

Surtout, le lien entre les pratiques demandées et les enjeux ciblés, et a fortiori les effets attendus, n'est pas établi de manière assez explicite. Cela affaiblit la motivation à s'engager ou rester engagé, mais surtout cela interroge la pertinence et l'efficacité du dispositif.

« Juste le fait d'enregistrer les bêtes, ça apporte rien à l'environnement ; tout marquer, ça va pas sauver les oiseaux »

« On n'a pas eu une amélioration du territoire à la hauteur des contraintes qu'on a eues »

« D'ailleurs, on n'a pas de retour sur les résultats des actions que l'on a menées »

Sur le fond, c'est bien la valeur ajoutée des MAE par rapport à des pratiques traditionnelles, qui étaient justement plutôt favorables à la conservation, qui pose question. Un exploitant relevait ainsi que c'était une parcelle « non engagée » [en MAE] qu'il avait présentée au concours prairies fleuries pour sa richesse écologique. Il convient là-dessus de rappeler que les MAE sont des « mesures permettant d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale **ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition** »³¹

³¹ Site du Ministère de l'Agriculture, <https://goo.gl/YqFf6K>, consulté le 19 octobre 2018

Partie III. Réflexion prospective

Comme il a été précisé en introduction, la mission est en réalité au-delà du simple questionnement évaluatif dans la mesure où elle visait aussi à nourrir la réflexion sur les évolutions nécessaires et souhaitables du DOCOB. La réactualisation du document, si elle permettra de revoir les enjeux visés et les actions envisagées, sera aussi l'occasion de modifier éventuellement les conditions de sa mise en œuvre, en termes de gouvernance comme d'animation.

Il convient en revanche de préciser que cette réflexion autour du DOCOB ne permettra pas de répondre aux problématiques relevant la « conception » même du dispositif Natura 2000, et en particulier aux outils associés (évaluation d'incidence, contrats, MAE). Ceux-ci relevant de politiques nationales, il existe en effet peu voire pas de marges de manœuvre au niveau des sites proprement dit ou des services déconcentrés de l'Etat pour y apporter des changements. Les commentaires à ce sujet sont donc présentés « pour mémoire » uniquement.

1 Quelles évolutions pour le DOCOB ?

Le DOCOB doit être un **document stratégique** permettant de mettre clairement en évidence :

- Les principales « composantes » de la biodiversité sur le site et les enjeux associés, mais aussi leur dynamique d'évolution et les facteurs (naturels et anthropiques) qui la sous-tendent : il est en effet nécessaire d'établir ce qui est « important » sur le site en s'appuyant sur des critères explicites et partagés autant que sur des données objectives.
- Les cibles et objectifs d'intervention retenus au regard des priorités (*sur quoi veut-on agir ?*) et des leviers à disposition (*sur quoi peut-on agir ?*) : il serait utile de « resserrer » les interventions sur quelques axes précis, pour des raisons de lisibilité (faciliter l'appropriation de la démarche), mais aussi d'efficacité (ne pas diluer les moyens) et d'efficacité (concentrer l'intervention là où elle peut faire la différence)³²

« Natura 2000, c'est bien pour la préservation des milieux...mais il ne faut pas se battre contre des moulins »

- Les mesures envisagées pour atteindre ces objectifs, parmi lesquelles il conviendra de distinguer celles relevant du dispositif contractuel et celles pouvant être menées dans le cadre de l'animation. Au-delà des actions elles-mêmes, un enjeu fort résidera dans le suivi et la communication de ces actions.
- La temporalité et la séquence dans lesquelles chercher à atteindre, partiellement ou non, ces objectifs

Le DOCOB doit également constituer (ou être associé à) un **outil de programmation** rigoureux, dont l'élaboration permettra de s'interroger sur les éléments suivants :

- Les moyens financiers : il faudrait en particulier ici distinguer le budget de financement de l'animation et celui mobilisable pour les contrats Natura 2000 (le financement des MAE étant à part, car relevant du Ministère de l'Agriculture).
 - Pour les premiers, il serait utile d'avoir une vision pluriannuelle des montants disponibles afin de pouvoir dimensionner le « socle » des actions d'animation en conséquence (des demandes de budget additionnel pouvant toujours être sollicitées ultérieurement pour des projets plus ambitieux ou moins prioritaires) ;
 - Pour les seconds, il faudrait s'assurer de la possibilité de mobiliser effectivement ces financements, et dans quels délais.

³² Voir uniquement là où elle peut faire la différence à des coûts raisonnables, c'est-à-dire en actant par ailleurs sur certains espaces ou certaines problématiques un principe de « non-intervention ».

- Les « rôles et responsabilités » (qui fait quoi, c'est-à-dire l'attribution explicite de maîtrise d'ouvrage d'actions) ;
- Des indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre des actions, leurs résultats ainsi que leur effet éventuel sur l'évolution des espèces et habitats ciblés. (Comment savoir qu'on aura réussi ? quels indicateurs de succès ?) ;
- un calendrier pluriannuel de mise en œuvre des actions.

2 Quelles priorités d'intervention?

Le processus permettant d'élaborer et articuler ces différents éléments devra permettre d'apporter des réponses à un certain nombre de questions prégnantes qui émergent du dialogue avec les acteurs ou des analyses du bilan :

- Que met-on derrière la notion de préservation (restauration) : s'agit-il de figer l'environnement ou tendre à un état de référence, et si oui lequel ? ou bien doit-on accepter certaines évolutions ? Comment assurer (dans les faits et dans le discours) que les interventions s'inscrivent bien en cohérence avec les équilibres naturels, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas :
 - anecdotiques au regard des autres facteurs de changement à l'œuvre (notamment la dynamique de la Loire ou encore les changements climatiques) ;
 - « contreproductives » (comme c'est le cas du point de vue des acteurs pour le castor ou le cormoran, espèces protégées dont les populations sont désormais nombreuses et à l'origine de nuisances) ?
- Est-ce que Natura 2000 doit se concentrer exclusivement sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire ou bien adopter une perspective plus large, y compris sur la biodiversité « ordinaire », voire sur les paysages ou la valorisation du territoire ? Ainsi, la régulation de certaines espèces animales à l'origine de nuisances ou la question de l'accessibilité des bords de Loire pourraient-elles faire partie des enjeux ciblés ?
- La Loire est l'élément central du site, en tant que milieu aquatique associé à de nombreuses espèces mais aussi en tant que facteur d'influence majeurs sur les habitats terrestres associées (via la nappe alluviale ou les crues récurrentes) : pour autant, doit-elle relever de Natura 2000 ou plutôt de la politique de l'eau et/ou avec quelles synergies possibles ?
- Comment traiter des enjeux pour lesquels il n'existe pas de leviers connus ou de solutions pleinement efficaces, notamment la propagation des « espèces exotiques envahissantes » comme la Jussie ?
- Comment répondre adéquatement aux enjeux de connaissances, au regard du fait que :
 - L'acquisition de données naturalistes est complexe et coûteux ➔ nécessité de recentrer le travail sur des espèces ou milieux emblématiques, dont l'importance devra toutefois être argumentée ;
 - Les évolutions des milieux naturels sont lentes et multifactorielles ➔ nécessité d'investir également dans le suivi des usages, sur lequel l'effet des mesures Natura 2000 pourrait être plus facilement mesurable.

3 Quelles évolutions dans la mise en œuvre du dispositif?

3.1 Mobiliser les acteurs

L'évaluation a mis en évidence le manque d'appropriation du dispositif Natura 2000 par les acteurs du territoire, remédier à cette situation devrait donc constituer une priorité. Différentes pistes pourront être envisagées à cet effet :

- Faire entrer la stratégie en résonance avec les préoccupations, convictions ou sensibilités des acteurs du territoire, par exemple en faisant le lien avec les questions de

paysages, cadre et qualité de vie, tourisme, patrimoine,...³³ En particulier, il conviendrait de solliciter plus activement les collectivités pour qu'elles trouvent des actions concourant aux objectifs Natura 2000 en lien avec leurs compétences (urbanisme, aménagement, environnement,...). Ceci permettrait de sortir de la logique essentiellement descendante (mobiliser, informer) qui a prévalu jusqu'à présent.

- De la même façon, plutôt que d'envisager la gestion du site sous l'angle exclusif du maintien de l'état de conservation, la finalité mise en avant pourrait être celle de « garantir une dynamique positive entre usages-milieux » ou encore de « favoriser le maintien des conditions naturelles et agro-culturelles nécessaires à la préservation de la biodiversité ». Ceci renverrait à une notion d'équilibre plus positive que celle de la « compatibilité » des usages ; et au fait que la stratégie mise en œuvre pourrait/devra être également gagnante pour les acteurs.
- Faire œuvre de pédagogie afin d'éclairer la réalité des enjeux et facteurs sous-jacents à l'évolution des milieux et espèces (en particulier le rôle de la dynamique fluviale)
- Renforcer la communication :
 - En focalisant le discours sur des aspects positifs : sensibilisation des acteurs à la richesse écologique du paysage, valorisation de la « marque » Natura 2000 et des opportunités associées telles que l'accompagnement et conseil pouvant être apportés dans le cadre de l'animation, ...
 - En formulant des messages facilement appropriables (par exemple, « *la Loire accueille plus d'oiseaux que la Camargue* ») ;
 - En privilégiant le dialogue direct plutôt que les publications Internet ou plaquettes ; toutefois, compte tenu des moyens considérables qu'il faudrait déployer pour aller systématiquement à la rencontre des acteurs de terrain, il conviendra :
 - De bien cibler les interlocuteurs prioritaires au regard des objectifs d'intervention (la profession agricole ? les élus ? les scolaires ?) ;
 - D'identifier des relais susceptibles de diffuser les messages (ex : fédérations de chasse et de pêche) ;
 - De prévoir des instances de dialogue plus fréquentes que les COSUI, permettant de garder le lien avec les principaux acteurs.
 - En adoptant clairement une posture d'accompagnement/conseil aux acteurs, plutôt que de prescripteur/censeur ; se pose toutefois la question des limites de cette posture sur les questions sortant du champ de Natura 2000, notamment celles relevant de la police de l'eau.

3.2 Identifier des synergies

Un dispositif Natura 2000 qui fonctionnerait en autarcie semble condamné à n'avoir qu'une portée restreinte. A l'inverse, l'impact du dispositif pourrait être démultiplié s'il permettait de développer des synergies, d'identifier des relais et plus globalement de permettre la diffusion d'une culture de la biodiversité (et l'intégration de ses enjeux) auprès d'un large spectre d'acteurs du territoire.

On peut ainsi citer, sans être exhaustif, les pistes suivantes où des partenariats pourraient être envisagés :

- Le contrat territorial en cours d'élaboration, sous l'égide de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne
- La candidature UNESCO du Charollais Brionnais, qui pourrait bénéficier du label Natura 2000 et donc le renforcer

³³ A titre d'exemple, sur le Val d'Allier, des opérations de nettoyage des berges ou encore le travail sur le patrimoine lié à la batellerie ont permis de mobiliser les acteurs locaux avec succès.

- Le Plan Loire Grandeur Nature
- L'Établissement Public Loire
- Les syndicats de rivière et EPCI en charge de la GEMAPI
- Les chambres d'agriculture et autres acteurs agricoles
- Les associations environnementales présentes sur la Loire
- ...

3.3 Améliorer la gouvernance et le cadre de l'animation

La mobilisation des acteurs est indissociable du fait de les associer plus étroitement à la gouvernance du dispositif. Le fonctionnement du COSUI devra ainsi être revu de manière à ce qu'il devienne une instance réellement participative en mesure d'exercer une influence sur le pilotage du dispositif (par exemple via la co-construction du programme d'actions).

Par ailleurs, d'autres organes de gouvernance et modes de participation des acteurs pourront être mis en œuvre, avec la constitution de groupes d'acteurs plus restreints, de type « bureau » ou commissions thématiques, réunis à intervalles plus réguliers, par exemple pour :

- Un travail en mode projet, pour quelques actions phares à conduire dans l'année, qui seraient ainsi co-construites et co-pilotées ;
- Des « réunions de problème » afin d'avoir des opportunités de partager (et résoudre) les difficultés constatées sur le terrain dans des temps de discussion dédiés ;
- La préparation des études et autres démarches de connaissance (relevés, comptages, etc...) afin d'en partager les objectifs et programme de travail envisagé, susceptibles d'être adaptés le cas échéant en fonction des avis d'acteurs .

Concernant l'animation, deux problématiques devront être examinées :

- L'amélioration de l'efficacité du dispositif, notamment dans la programmation et le suivi technico-financier ;
- Le renforcement de la cohérence du partenariat entre les différents opérateurs, pour assurer d'une part que les compétences mobilisées permettent de couvrir efficacement les besoins d'intervention et d'autre part que l'ensemble du territoire est couvert dans des conditions optimales.

L'ensemble des pistes esquissées ci-dessus devront être approfondies, examinées et surtout complétées au cours du processus qui permettra d'aboutir à l'actualisation du DOCOB, qui comprendra à la fois des composantes d'expertise et de concertation.

Annexe. Liste des personnes consultées

Liste des personnes ayant participé aux groupes focus

NOM	Prénom	Structure/Commune
BUISSON	Xavier	Varenne St Germain
BERNARDET	Jacques	Chassenard
MARMILLOT	Alexandre	Molinet
COLLAUDIN	Arnaud	L'Hopital-Le-Mercier
GAEC MERLE JMP		St Agnan
BERGER	Jean-Paul	Chassenard
FONGARNAND	Guillaume	Chassenard
BEAUCHAMP	Guy	Chambilly
RENIER	Alexis	Charrin
GAEC Nivernois		Cronat
BIRON	Régis	Gannay sur Loire
LAMOUCHE	Jean-Marc	Garnat
BOHY	Xavier	St Martin des Lais
EARL BALLURE MAILLENAT		Cronat
PONTOISE	Olivier	Vitry sur Loire
GIRARD	Fabrice	Montambert
BARGE	Yves	Bourbon Lancy
LHUILIER	Patrick	Vitry sur Loire
BONIN	Patrick	AAPPMA Les amis de la Loire (Iguerande)
PERRIN	Jean-Marc	AAPPMA Les amis de la Loire (Iguerande)
MINOIS	Joel	AOMSL
CORPION	Didier	AAPPMA Marcigny
BOUDJEMA	Bouhadjar	AAPPMA Marcigny
BIANCHI	Jean-Luc	AAPPMA La Gaule Digoinaise
LABROSSE	Roger	AAPPMA La Gaule Digoinaise
MASSEBOEUF	Joëlle	Association Loire Vivante
BERGERON	Gaetan	FDC 71
GRAND	Brigitte	LPO Côte d'Or - Saône-et-Loire
GILLON	Guillaume	ONF
NIGAY	Thierry	Chambilly
SOUILLAT	Christian	La Motte St Jean
LASSOT	Daniel	Chassenard
COTTIN	André	Varenne St Germain
BUISSON	Xavier	Varenne St Germain
CHARRIER	Bernard	Baugy
PEGUIN	René	Mairie de Marcigny
HAUTIER	René	Mairie de Marcigny
DESMYTTTER	Laurent	Dompierre s/ Besbre
COQUENEUX	Guy	Gilly sur Loire
MARTIN	Monique	Garnat
LAMOUCHE	Joël	Garnat

Liste des personnes contactées en entretien

Organisations	Contact	FONCTION	Date entretien
Conservatoire des Espaces Naturels de l'Allier	Daniel Mayerau		02/05/2018
DDT de la Saône-et-Loire	Sylvie Barnel Romain Chartier		03/05/2018
Chambre d'agriculture de Saône et Loire	Bertrand Dury		17/05/2018
Agence de l'Eau Loire-Bretagne Délégation Allier Loire Amont	Aymeric Dupont	Politique territoriale & agriculture	10/07/2018
Établissement Public Loire	Renaud Colin	Directeur adjoint du développement et de la gestion territorialisée	19/06/2018
AFB Saône-et-Loire	Olivier Karamalengos		10/07/2018
DDT de l'Allier	Celia Marchetti	Bureau espaces Naturels , Forêt, Chasse	4/06/2018
DDT de la Nièvre	Elsa Alexandre	Bureau Chasse, Forêt, biodiversité	26/10/2018
DREAL Bourgogne - Franche-Comté	Claire Thiallier	Chargée de mission Natura 2000 Service Biodiversité, Eau, Patrimoine	29/06/2018
Conseil Départemental 71	David Favrichon	Cellule rivière	08/06/18
Commune de BOURBON-LANCY	Edith Gueugneau	Maire	26/06/2018
Commune d'IGUERANDE	Isabelle Lagoutte	Maire	26/06/2018
Commune de MARCIGNY	René Péguin	Adjoint - représentant SICALA	26/06/2018
Association de Préfiguration du GIP Destination Loire Itinérances	Cécile Despalles	Chef de projet « Loire »	19/06/2018
Chambre d'agriculture de l'Allier	Richard Moine	Elu	5/06/2018
Association Cultivons nos campagnes (Saône-et-Loire)	Guy Beauchamp	Président	5/06/2018
Fédération départementale des chasseurs Nièvre	Mathieu Danvy		19/06/2018
Fédération de pêche de Saône et Loire	Rémy Chassignol	Responsable technique	2/06/2018