

## Regards croisés sur les projets de territoire en faveur de l'agropastoralisme : voyage d'étude dans les Burrens en Irlande

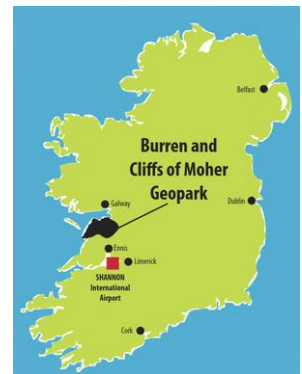
Le projet HNV-link vise à mettre en relation des acteurs de différents territoires de l'UE au sein desquels l'activité agricole entretient et dépend de milieux à forte biodiversité. Ces territoires ont des enjeux de gestion communs liés notamment au maintien de l'élevage extensif pastoral. L'objectif du projet est donc de mettre en réseau ces territoires afin de partager les expériences et les innovations mises en place par les uns et les autres, et qui contribuent à la durabilité des systèmes agricoles à haute valeur naturelle. Dans un second temps le projet doit permettre de fédérer les participants afin de défendre et faire-valoir des besoins et propositions auprès des politiques agricoles européennes, comme plus locales.

### 1 Présentation générale du site

Le Burren est un territoire de la côte ouest de l'Irlande situé au sud de la baie de Galway. Il s'agit d'un ensemble géologique karstique de 720km<sup>2</sup> (le plus vaste en Irlande) dont l'altitude varie de 0 à 330 mètres.

En 2011 la population s'élevait à 15 389 habitants, elle se concentre dans des villes de moins de 2500 habitants toutes situées en périphérie du site.

Le paysage des Burrens se partage entre des herbages riches à l'est dans les zones planes de basse altitude et, à l'ouest, un réseau de collines constituées de prairies semi-naturelles.



Les zones de relief présentent des sols peu profonds où la roche mère calcaire affleurante prédomine largement offrant un paysage semblable aux grands causses du sud du Massif central. Sur certains secteurs, la formation géologique constitue un pavage de dalles calcaires caractéristique permettant à la végétation de se développer dans les interstices. Sur les crêtes, plus planes, les prairies semi-naturelles sont davantage établies offrant de grandes zones de pâturage.



*Paysage typique des hautes terres des Burrens © Entente C&C*



*Herbage dans les basses terres © Entente C&C*

Les caractéristiques géologiques uniques de ce territoire sont reconnues au travers de son statut de Geopark. Il s'agit d'un label international attribué par l'Unesco visant la préservation et la valorisation de sites présentant un patrimoine géologique remarquable. Ce Geopark intègre les falaises de Moher, site naturel le plus visité d'Irlande.



Carte générale du Geopark

Le site présente également des éléments de patrimoine culturel, en particulier d'important linéaires de murs bâtis en pierre sèche témoignant d'une organisation pastorale ancienne. Le site est riche en vestiges archéologiques démontrant l'ancienneté de l'établissement humain. Le Burren est inclus par le gouvernement Irlandais dans la liste indicative des candidatures potentielles au Patrimoine Mondial de l'Unesco en tant que paysage culturel<sup>1</sup>.



Détail muret en pierre sèche © Entente C&C

Le Burren fait partie des régions à Haute Valeur Naturelle identifiées en Irlande (2016). C'est un territoire HNV de type 1, c'est à dire dominé par les prairies semi-naturelles (>75%). Le territoire intègre également plusieurs sites Natura 2000 (32 000 ha) ainsi qu'un parc national de 1 500 ha. Parmi les habitats d'intérêt communautaire nous pouvons noter les pelouses sèches semi-naturelles sur calcaire (sites d'orchidées remarquables) (code corine 6210), les landes alpines (4060), les pavements calcaires (8240) ou encore les marais calcaires (7210) et turloughs (lacs temporaires). Ces habitats existent ailleurs en Irlande mais leur qualité est ici remarquable avec une importante biodiversité et une forte concentration d'espèces rares.

1 <http://whc.unesco.org/fr/listesindicatives/5522/>

## 2 L'activité agricole dans les Burrens

L'activité d'élevage est traditionnelle sur les Burrens. La population agricole se maintient davantage que dans le reste du pays avec 1 612 exploitants en 1991 et 1 561 en 2010 soit -3,2 % (contre -13,9 % à l'échelle de l'Irlande). En revanche cette population s'avère vieillissante à cause de difficultés d'accès au foncier notamment. En moyenne la taille d'une exploitation sur le site est de 40 ha contre 32,5 ha au niveau national ce qui traduit le caractère davantage extensif de l'élevage sur les Burrens. 23 % ont une SAU supérieure à 50 ha dont 6 % supérieure à 100 ha. Les surfaces agricoles occupent 85 % du site dont 80 % de prairies permanentes et 11 % de prairies semi-naturelles. En moyenne seule 60 % des surfaces de parcours sont éligibles aux aides de la PAC.

Historiquement, les Burrens étaient un territoire d'élevage mixte, aujourd'hui il se focalise principalement sur l'élevage bovin allaitant. Ainsi en 10 ans le nombre d'ovins a diminué de 65 % (22 477 têtes au dernier recensement) et le nombre de vaches laitières de 41 % (3 186 têtes). Le cheptel de bovins allaitants quand à lui se maintient à 68 000 têtes. Les éleveurs privilégient les croisements et les troupeaux sont constitués majoritairement d'animaux croisés Charolais, Limousin, Hereford, Aubrac...

L'intégration de l'Irlande au marché commun européen en 1973 a contribué à accélérer la modernisation et l'intensification des pratiques agricoles du territoire entraînant d'importants changements environnementaux et paysagers (embroussaillage des hautes terres, sur-exploitation des basses terres). Entre 1970 et 2000, il est estimé que le taux de chargement est passé de 0,38 UGB/ha à 0,66. A partir des années 2000, la mise en place de sites Natura 2000 et l'instauration des premiers schémas agri-environnementaux ont fait émerger la nécessité d'engager une réflexion plus globale sur la gestion des Burrens. Les premières études ont permis d'initier un projet LIFE entre 2005 et 2010 dont le succès a abouti à la création du Burren Programme.

La pluviométrie élevée (1525 mm) et régulière de ce territoire permet une production d'herbe importante et beaucoup d'éleveurs semblent privilégier l'enrubannage comme mode de conservation de leur stock fourrager. Aujourd'hui, les chargements vont de 0,1 à 0,56 UGB/ha (la moyenne nationale est de 0,65).

Ces dernières années, les systèmes fourragers à base d'ensilage se sont développés avec des problèmes de qualité de l'eau à la clef notamment du fait de la distribution de l'ensilage à l'extérieur. L'enjeu a alors été de refaire pâturer les bêtes sur les quartiers d'hivernage pour conserver la biodiversité des milieux ouverts associés et régler ces problèmes de qualité de l'eau. La transhumance hivernale (winterage) est une pratique pastorale traditionnelle spécifique de cette zone et renaissante. Aujourd'hui, une complémentarité intéressante entre les différents milieux présents sur le site des Burrens se remet en place. Le pâturage hivernal a été privilégié sur les hautes terres où le socle calcaire affleure car l'accès à l'eau est moins problématique à cette saison qu'en été. Cette pratique permet d'un côté de préserver les herbages les plus riches des dégradations liées au pâturage avant la repousse printanière. Sur le plan de la biodiversité, cette



*Illustration de la mosaïque entre les pelouses sommitales et les herbages riches (ici en arrière plan) © Entente C&C*

pratique traditionnelle limite d'un autre côté l'embroussaillage et permet à une flore très riche de se développer sur les espaces pâturés uniquement en hiver. Le jour de transhumance (cattle drive) est un événement important de la vie rurale du territoire, les troupeaux montent fin octobre et redescendent en avril ou mai.

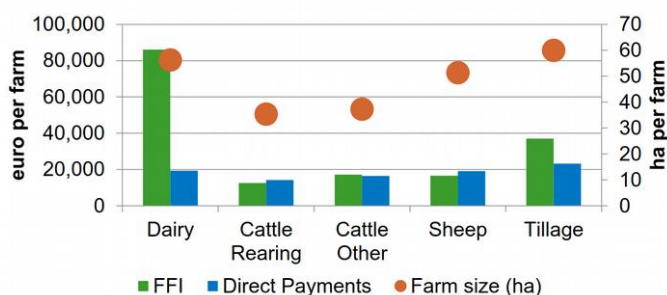
Les éleveurs produisent majoritairement des animaux finis destinés à l'export. Plus généralement, en Irlande, 90 % de la production en viande bovine est destinée à l'export, dont 50 % alimente le Royaume-Uni et l'autre moitié alimente l'Europe. Un Brexit dur pourrait largement déstabiliser le marché irlandais et européen. En effet, la taxation des produits à la frontière du Royaume-Uni risque de réorienter une partie de la production vers les autres pays de l'UE, dont la demande davantage fragmentée entre chaque état membre est inférieure à la production irlandaise et le prix d'achat moins rémunérateur.

Enfin, la dépendance des éleveurs aux aides de la PAC est grande. Ainsi, les subventions représentent près de 90% du revenu pour une majorité d'éleveurs.

Un système de prorata est appliqué. Le calcul du taux d'admission se fait automatiquement par détection satellite du recouvrement herbager. Comme il y a peu de relief et très peu de boisements, cette méthode semble efficace et paraît plus simple à appréhender par les éleveurs. L'aide est proportionnée au pourcentage admissible de la parcelle. A l'échelle irlandaise, Au delà de 40% de surface non admissible, aucune aide n'est versée ; sur le territoire des Burrens, la mise en place d'un programme agri-environnemental permet d'avoir un seuil d'admissibilité plus bas.

### Average Irish Family Farm Incomes

Subsidy Dependency and resilience in face of Brexit



## 3 Visite croisée

Le site des Burrens en Irlande a été ciblé pour ce voyage d'étude, compte tenu des innovations qu'il présente, notamment un système d'aide aux éleveurs conditionné à la performance environnementale. Le site se distingue également par une importante dynamique territoriale et la mise en place de nombreuses actions de communication autour des agriculteurs et de leurs pratiques permettant de sensibiliser la population. L'organisation du festival Burren Winterage en constitue un événement majeur, c'est pourquoi les Irlandais nous ont proposé de réaliser notre visite dans le cadre de cet événement. La délégation des Causses et Cévennes était composée d'un éleveur de vaches Aubrac du Mont-Lozère, de chargés de mission agri-environnement du PNC, du CEN et de l'Entente Causses et Cévennes. Des délégations roumaine et suédoise impliquées dans le projet HNV-Link étaient également présentes.

#### Programme synthétique de la visite :

- Jeudi 25 octobre 2018

Conférence nationale de l'agri-environnement (Thèmes : PAC, changement climatique, Burren Programme, Projets Européens d'Innovation - PEI, qualité de l'eau). Supports de présentation :

<https://www.teagasc.ie/publications/2018/national-agri-environment-conference-.php>

- Vendredi 26 octobre 2018

Visite sur le terrain pour la présentation du Burren Programme et du projet Hen Harrier

- Samedi 27 octobre 2018

Conférence Burren Winterage school (Thèmes : PAC, brexit, changement climatique, HNV-link, sociologie). Supports de présentation : <https://www.burrenwinterage.com/copy-of-burren-winterage-school-2>

Remise du prix national « Farming for nature » en présence de la vice-présidente du Parlement européen.

- Dimanche 28 octobre 2018

Événement grand public autour de la transhumance hivernale « cattle drive »

Plusieurs attentes avaient été identifiées en prévision du déplacement de la délégation et ont permis de cibler certaines questions lors des rencontres avec les acteurs locaux :

- comment fonctionne le système de MAE avec un paiement basé sur les résultats obtenus sur la biodiversité ? les enjeux de changement climatiques sont-ils considérés ?
- comment les exploitations agricoles dans l'élevage atteignent un équilibre économique ? quelle est la place des subventions, au regard des gains issus de la vente des produits ?
- est-ce que le montage administratif des dossier MAE sont-ils simplifiés pour favoriser l'adhésion des éleveurs ?
- l'accompagnement des éleveurs avec les MAE est-il prévu sur des pas de temps longs de façon à maintenir leur adhésion ?
- comment est appréhendée la PAC par les éleveurs ? la considération des surfaces pastorales est-elle satisfaisante ? leur activité en dépend-elle fortement ?
- quelle valorisation des co-produits de l'élevage (laine par exemple) ? existe-t-il des filières structurées à ce sujet ?
- comment créer des dynamiques positives à l'échelle des territoires au-delà des seuls dispositifs ?

D'une manière plus générale, et en cohérence avec les objectifs du projet HNV-link, cette visite se devait d'être une opportunité pour renforcer nos liens avec d'autres pays européens concernés par les pratiques pastorales afin de se fédérer et de peser davantage dans les négociations de la prochaine PAC.

#### **a. Burren Program<sup>2</sup> : paiement additionnel en fonction du résultat environnemental**

Le Burren programme est né de différents constats :

- diminution du nombre d'agriculteurs et population vieillissante,
- impact environnemental de l'intensification des pratiques,
- embroussaillage des secteurs abandonnés,
- abandon des pratiques traditionnelles,
- mauvaise image et manque de considération pour la population agricole,
- faibles retombées économiques de l'activité agricole,
- manque de lien social,
- absence de stratégie de gestion.

Le Burren programme est l'équivalent d'un PAEC en France. Il est donc financé par le second pilier de la PAC. La mesure centrale de ce programme a consisté à mettre en œuvre une aide échelonnée selon le bon état environnemental des parcelles pâturées. Chaque éleveur s'engage volontairement dans le programme. Cette mesure prend en compte la mise en œuvre d'actions d'amélioration (sur la base d'un plan co-défini et évolutif : point d'eau, pistes, ouverture mécanique, innovations... jusqu'à 500 euros / ha par durée de 5 ans) et l'évaluation de l'état des parcelles (paiement au prorata d'une note sur 10 attribué : jusqu'à 180 euros / ha sur les parcours hivernaux difficiles, et 315 euros / ha pour les prairies de faible altitude). Globalement, les aides liées à ce programme peuvent atteindre environ 400 euros / ha (auxquelles peuvent s'ajouter d'autres aides de la PAC correspondant au global à près de 40 % du chiffre d'affaires des éleveurs rencontrés).

Concernant l'état des parcelles, une grille de notation permet de qualifier leur bon état et est associée à une grille de paiement. 10 niveaux existent et un « bonus » est attribué aux classes 9 et 10 afin que l'amélioration des parcelles reste un objectif même après qu'un bon état soit atteint. Une note inférieure à 5 n'enclenche aucun paiement. Par ce système seule des parcelles bien gérées donnent accès à des paiements, les parcelles sous pâturées ou sur pâturées donnent un faible score.

Fiche d'évaluation des parcelles utilisée par les éleveurs et les animateurs du programme © CEN L-R

A leur entrée dans le programme, les éleveurs signent une sorte d'engagement pour les Burrens, document très simple qui se veut plus symbolique qu'autre chose. Puis les éleveurs entrants sont formés à la grille de notation. Une première visite est réalisée par un technicien avec l'éleveur afin de voir l'état de départ des parcelles et d'échanger sur des actions d'amélioration possibles. Ensuite, tous les ans, les éleveurs envoient leur estimation de la notation des parcelles engagées dans le programme et des contrôles sont réalisés. Dès qu'un bond dans la notation ou qu'une note de 9 ou 10 est atteinte, un contrôle plus approfondi est réalisé automatiquement. Cette mesure a été construite en partenariat avec les éleveurs afin de répondre au plus près à leurs attentes. Ils ont recherché à intégrer une certaine souplesse et surtout à limiter la lourdeur administrative.

Le programme a constitué un support socio-culturel important, entraînant une prise de conscience des habitants de leur héritage. Il a contribué à construire une vision pour le développement durable de l'activité agricole sur le site, a changé le regard de la population sur les agriculteurs et leurs pratiques, et a enfin permis de renouer avec la tradition de la transhumance hivernale.

#### Exemple d'innovation liée au Burren Programme :

Afin d'optimiser le pâturage de certaines zones où se développent certaines plantes peu appétentes ou envahissantes, et éviter en parallèle le piétinement au niveau des points d'accès à l'enrubannage, un complément alimentaire a été développé ; spécifique à la zone et aux besoins des animaux, il évite l'enrubannage et permet, en étant distribué à même le sol, de faire pâturer les ressources spontanées.

#### Limites et interrogations :

Le désherbage des repousses arbustives est une pratique fréquente qui ne semble pas trop poser de question... L'effet du pâturage des animaux est bien sûr au cœur de la mesure sur les parcelles ré-ouvertes mais leur effet direct sur les broussailles (prunellier, noisetier, aubépine...) ne semble pas être considéré comme un levier.

## **b. BurrenBeoTrust : animation de la communauté**

En parallèle des mesures « techniques » du Burren Programme, un projet de territoire nommé « BurrenBeoTrust » a été développé. Complémentaire, ce projet vise à faire partager les enjeux des Burrens au grand public.

Dans ce cadre, plusieurs actions sont mises en œuvre :

- Des animations sur le terrain sont réalisées auprès des élèves du Burren afin de leur faire découvrir le territoire, ses caractéristiques... Un diplôme d'expert des Burrens est délivré à chaque élève à la suite de ces journées de sensibilisation.
- Un réseau de bénévoles a été constitué afin de contribuer à la sensibilisation du grand public au territoire des Burrens.
- Enfin, le Burren festival est un moment fédérateur autour des Burrens avec divers événements dont une conférence nationale, la transhumance, des visites de ferme, la remise des prix « Farming for nature », et différentes animations dont peuvent parfois bénéficier gratuitement les membres du BurrenBeoTrust.

Le projet fédère aujourd'hui 500 membres, 3 staff, une centaine de volontaires actifs et 10 000 abonnés. Le financement de l'association est réalisé à 24 % par les membres, 38 % par des subventions, 17 % par les prestations d'éducation et 10 % par l'organisation d'événementiel.

Une des limites qui est apparue est liée aux contraintes engendrées par le tourisme pour les locaux, notamment en ce qui concerne la circulation car les routes sont très étroites et le croisement de nombreuses voitures et de bus de touristes est contraignant. De plus, il y a peu de retombées directes pour les éleveurs qui ont peu développé l'accueil à la ferme (quelques B&B) et quasiment pas la vente directe.

## **c. Hen harrier<sup>3</sup> project**

Le Hen Harrier project a pour objectif la conservation du Busard St Martin. Ce projet est mis en place à l'échelle de l'Irlande sur la base de 6 Zones de Protection Spéciale (ZPS) disjointes représentant un total de 55 000 ha, le territoire des Burrens est en partie concerné. Il s'agit du plus important projet PEI<sup>4</sup> financé par l'Europe avec un budget total de 25 millions d'euros. La particularité du projet est de servir de levier pour la mise en place de projets agro-environnementaux (PAEC) permettant le versement d'aides aux éleveurs en contrepartie de pratiques et d'actions favorables à la conservation du Busard. Ces actions concernent à la fois le maintien de zones embroussaillées nécessaires à la nidification, et le maintien de milieux ouverts constituant des zones d'alimentation. C'est donc une mosaïque paysagère qui est ainsi soutenue dans un contexte très forestier (développement des peuplements bien que la reforestation soit limitée). Les actions pouvant être mises en place dans le cadre de ce projet sont définies avec les éleveurs. Des contrats sont alors passés avant toute dépense, et un effort semble être fait pour prévoir des remboursements sous des délais raisonnables.

### Exemple d'innovation liée au Hen Harrier project :

Un autre technique visant à tenter d'accroître la pression du bétail sur des zones embroussaillées à ouvrir ou à maintenir ouverte a été présentée. Il s'agit d'une « melasse » hyper-proteinée qui est disposée au sein des parcelles. La composition de cette mélasse, développée dans le cadre d'un projet naturaliste, pose question dans le sens où elle est composée de plusieurs ingrédients décriés (soja OGM, huile de palme et canne à sucre importées et au bilan carbone conséquent).

### Retour global sur la mise en œuvre de MAE :

Les mesures agro-environnementales sont financées par le deuxième pilier de la PAC et l'Etat, sous forme de Projet Européen d'Innovation. Leur mise en œuvre n'a donc pas été simple d'un point de vue administratif et a fait l'objet de maintes discussions à la fois entre les tenants du programme Burren et Dublin, mais

3 Busard Saint-Martin

4 Partenariat Européen pour l'Innovation agricole

également avec Bruxelles, pour s'assurer de la possible éligibilité des parcelles pastorales à la PAC, de l'absence de double financement et pour mettre en œuvre des modalités de contrôle qui rassurent la Commission européenne. A priori, toutes ces négociations semblent avoir abouti mais peuvent créer des différences (notamment sur l'éligibilité des surfaces pastorales) entre différentes régions d'Irlande... La biodiversité semble positionnée comme une production à part entière de l'activité agricole permettant de rémunérer les agriculteurs, sur la base des moyens mis en œuvre et de l'atteinte de résultats. Pour la mise en œuvre des mesures, des visites annuelles sur exploitation (à la charge des éleveurs) sont organisées et sont l'occasion de discussions techniques sur l'atteinte des résultats attendus. Le système gradué de rémunération permet de sortir de la peur du contrôle. Les coordinateurs du programme ont insisté sur l'importance capitale du positionnement des conseillers par rapport aux agriculteurs (être à leur écoute plutôt que prescripteurs d'itinéraires techniques), ainsi que sur la nécessaire permanence dans le temps de l'équipe technique pour construire le relationnel au fil des années. Les agriculteurs reçoivent une commande précise de la société (produire une prairie en bon état écologique par exemple). Ces MAE s'inscrivent dans une dynamique territoriale autour de la préservation d'une région, avec une émulation, implication et fierté visible.

#### **d. Autres éléments marquants**

Lors des rencontres avec les acteurs irlandais, il a pu être remarqué que les approches systèmes telles que développées sur le territoire des Causses et Cévennes et promues notamment par le projet LIFE+ Mil'Ouv, n'étaient pas particulièrement employées au profit d'une approche centrée sur les parcelles (prairie d'une part, parcours d'une autre). Plus globalement, il semble difficile d'obtenir de la part des éleveurs des informations sur leur système d'exploitation, sous couvert d'un souhait de confidentialité à ce niveau.

L'accompagnement des éleveurs que nous avons pu observer était réalisé par des conseillers issus d'organismes associatifs et écologues. Bien qu'il reste à faire pour intégrer production et conservation au sein des exploitations agricoles, une collaboration avec des conseillers agricoles publics (Teagasc) et privés semble exister (ces conseillers fournissent aux agriculteurs des conseils techniques ainsi qu'un appui sur les tâches administratives). Par ailleurs, aucune organisation professionnelle agricole (OPA) n'a pu être rencontrée, ce qui semble témoigner d'un fonctionnement et d'une structuration de la profession très différente de la France.

Autre différence marquante constatée : les collectivités locales (élus et techniciens) étaient absentes à l'occasion de ces 4 jours consacrés à la conservation d'espaces pastoraux et au développement rural. Leur investissement dans ce projet territorial semble se réduire à un suivi global et à la délivrance d'autorisation de travaux par exemple. L'animation territoriale et le portage de tels projets semblent être délégués à des associations créées à cet effet et appuyées par les services de l'État compétents et la population.

Contrairement à la France où les appellations de qualité jouent bien souvent un rôle essentiel dans l'identité des territoires et sur les pratiques agricoles, il est apparu que dans les Burrens, le produit final avait peu d'influence dans les choix pris au sein des systèmes d'élevage ou dans le développement de projets de territoire. Les signes de reconnaissance d'une certaine origine ou qualité (AOP, label, AB, etc.) et le lien entre territoire, race et produits n'a pas été abordé par nos interlocuteurs dans un contexte d'une production tournée essentiellement vers l'export et d'une notoriété des produits carnés liée à l'échelle nationale et non locale.

Enfin, les problématiques liées au maintien des ressources herbacées en Irlande nous ont semblé assez différentes du contexte méditerranéen des Causses et Cévennes bien qu'aient été évoquées les questions de sécheresse, risque incendie, changements climatiques, embroussaillage par des espèces de ligneux envahissant... la consommation des ressources liées aux ligneux (fruits, feuilles...) ou le sujet du report sur pied ne semble par contre pas prégnant sur des systèmes très poussant.