



Note d'information sur les mesures agri-environnementales dans la PAC post 2013 :

Propositions des Parcs naturels régionaux

Bureau du 15 mai 2013

1) Contexte et commande : des MAE de maintien et de conversion

Dans le cadre de la programmation 2014-2020 de la Politique agricole commune, le ministère en charge de l'agriculture anticipe l'évolution du dispositif « mesures agri-environnementales ». Des groupes de travail pilotés par le Bureau des actions territoriales et environnementales (BATA) s'y attèlent depuis deux ans. La Fédération des Parcs y a été associée dès le départ.

Intéressé par l'expérience et l'expertise des Parcs sur les MAE, le BATA a confié à la Fédération des Parcs un travail de réflexion sur l'évaluation des MAE actuelles, leur possible évolution et sur la proposition de MAE nouvelles.

Ce **travail technique** a pris depuis avril 2013 une **dimension plus politique**. Luc Maurer, conseiller technique du Cabinet du ministre Stéphane Le Foll, a en effet réuni les organisations professionnelles, des associations environnementales, des agences de l'eau, l'ARF, PNF ainsi que la Fédération des Parcs pour faire état de l'avancement des négociations et des propositions construites par les groupes de travail du BATA. Le délai pour aboutir à la proposition d'un cadre national a été fixé à septembre 2013. En effet, ce **cadre national** doit permettre aux régions de construire et d'orienter les **futurs Programmes de Développement Ruraux Régionaux** (27 PDRR et non plus un seul PDRH). Les Régions vont ainsi devenir autorité de gestion pour le programme de développement rural de la future PAC. Un cadrage national restera valable pour répondre aux objectifs d'équité et de solidarité entre territoires. Il portera sur les Indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), les MAE, l'installation et les programmes de gestion des risques. A l'occasion de cette réunion de consultation pilotée par le Cabinet, Philippe Girardin qui représentait la Fédération des Parcs, a réaffirmé qu'une efficacité environnementale du dispositif était fortement conditionnée par :

- l'animation territoriale,
- l'intégration de mesures à obligation de résultats plutôt que de moyens, gage d'une adhésion des agriculteurs,
- une approche à l'exploitation plutôt que parcellaire,
- une démarche incitant au maintien mais également à la progression des pratiques,
- un zonage qui ne soit pas ciblé sur les seuls enjeux Natura 2000 et eau,
- le souci d'expérimenter pour tester des mesures nouvelles, cette possibilité étant offerte par les **Partenariats européens de l'innovation** (PEI). Ces derniers sont un concept nouveau, qui a pour objectif est de s'attaquer aux faiblesses, aux goulets d'étranglement et

aux obstacles qui, dans le système européen de recherche et d'innovation, entravent le développement des bonnes idées et leur commercialisation.

Les **groupes d'intérêt économique et écologique (GIEE)** regroupant des agriculteurs, sur une base volontaire, autour d'un projet visant à faire évoluer leurs pratiques voire à développer de nouvelles activités seraient les bras armés de l'innovation agro-écologique. Ces GIEE devraient se déployer via des partenariats avec les acteurs des territoires (PNR ?) et des filières afin de trouver les débouchés aux productions et chercher à valoriser via le produit la performance environnementale.

Le ministère de l'agriculture a conclu la réunion MAE par les mots-clefs que sont le **territoire et l'adaptation régionale, la progressivité, l'innovation et l'animation**.

Les prochaines réunions du groupe animé par le cabinet sont prévues le 22 mai et le 25 juin, cette dernière réunion visant à valider les propositions au niveau politique.

2) Démarche et méthode : une production collective en interaction avec le BATA et des experts extérieurs

Pour aboutir à des propositions techniques sur les futures MAE, la Fédération a organisé avec l'appui méthodologique de *Solagro*, **deux séminaires de production**, dans le Pilat en décembre 2012 et dans les Causses du Quercy en avril dernier. Un **comité de pilotage** a encadré leur préparation et le suivi des rendus. Le travail a été conduit avec l'appui **d'animateurs et rapporteurs des Parcs** qui se sont investis dans la production des ateliers « zones humides », « bocage », « prairies et estives », « messicoles, bordures de champs et diversité génétique végétale ». Un travail a également été piloté par le Morvan sur une MAE vermifuge. Trois techniciens du ministère de l'agriculture, ont participé aux séminaires aidant les Parcs à formaliser leurs propositions dans le cadre réglementaire futur. Les Parcs ont produit pour les différentes entrées thématiques des ateliers une **analyse des MAE actuelles, des propositions d'amélioration mais également des propositions de MAE nouvelles**. Des recommandations en terme de gouvernance, d'accompagnement, d'expérimentation et d'interaction des MAE avec les autres actions des Parcs ont été formulées. Ces analyses et propositions ont été éclairées par des **apports extérieurs** : méthode autrichienne des éco-points, échanges avec des agriculteurs des Parcs du Pilat et des Causses du Quercy avec diagnostic de leur exploitation, présentation de la MAE Système fourrager économe en intrants et son évolution, présentation des actions MAE de la Région Rhône Alpes, participations d'experts extérieurs au réseau des Parcs (Parcs nationaux, Conservatoires botaniques, INRA, SCOPELA, Conservatoires d'espaces naturels...). Les participants aux ateliers affinent actuellement les propositions et celles-ci sont débattues au sein des groupes de travail du BATA qui eux-mêmes doivent rendre leur copie pour fin juin. De plus, une étude sur la mise en œuvre des MAE est menée sur les quatre Parcs de Midi-Pyrénées.

3) Analyses : territorialité, démarches de progrès, obligation de résultats et animation gages d'une efficacité environnementale

Atouts et objectifs des PNR sur le dispositif

Par leur connaissance du territoire et de ses enjeux, leur capacité d'animation, de médiation et leur approche pluridisciplinaire, les Parcs apparaissent comme des acteurs incontournables du dispositif MAE. Les MAE sont pour les Parcs un outil d'animation et d'intervention pour atteindre les objectifs de leurs chartes sur l'environnement mais également pour maintenir et accompagner les exploitations agricoles. Cet enjeu est d'autant plus crucial que les données statistiques du recensement agricole montrent qu'entre 1988 et 2010, les Parcs ont perdu plus de la moitié des exploitations passant de 108 000 à 53 000 fermes. Cette diminution correspond à celle enregistrée au niveau national.

Une des conditions de l'engagement des Parcs est d'être reconnu comme opérateur et animateur légitime des MAE, de pouvoir définir les zones à enjeux et de bénéficier de crédits d'animation notamment pour établir des diagnostics de qualité. Aujourd'hui, les Parcs ont mobilisé l'animation par le biais de crédits Natura 2000 ou crédits dédiés Parcs. Pour que les MAE soient motrices d'un changement de pratiques et de démarches collectives cohérentes au niveau territorial (y compris hors Natura 2000), il faut pouvoir mobiliser des crédits d'animation ad hoc. C'est une condition sine qua non pour construire des MAE fonctionnelles ayant un réel impact sur l'environnement et ainsi limiter le pastillage des mesures.

Les Parcs souhaitent enclencher des démarches de progrès aux vertus pédagogiques pour les agriculteurs, (dé)montrer que des systèmes qui respectent l'environnement sont à la fois viables et gages de progrès agronomique. L'obligation de résultats est une façon aujourd'hui intéressante pour à la fois donner confiance à l'agriculteur en son métier et l'accompagner dans des pratiques plus environnementales. Les MAE doivent être un des coups de pouce à ce nouveau virage de l'agriculture. Ce n'est pas le seul. D'autres démarches portées par les Parcs doivent conforter cette dynamique (lien avec les circuits courts, innovation, travail sur l'installation et l'accès au foncier etc.)

4) Propositions : un emboîtement de mesures à différentes échelles avec progression et obligations de résultats

Les Parcs proposent la possibilité d'emboîtement de mesures systèmes, mesures socles et d'engagement unitaires. Les choix de combinaisons doivent pouvoir être déterminés localement par l'animateur et les agriculteurs concernés.

Quelques définitions pour comprendre

Mesure système

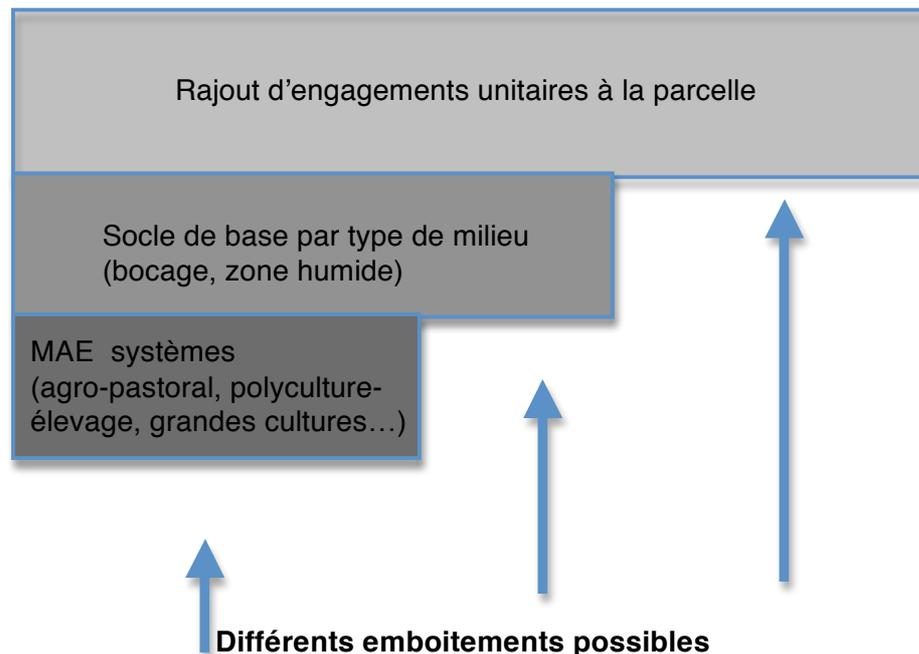
La mesure système s'intéresse à l'exploitation dans son ensemble et vérifie si les pratiques de l'agriculteur ne sont pas globalement incompatibles avec les grands enjeux environnementaux (biodiversité, climat, sol, eau). Des MAE systèmes sont en cours de définition pour les systèmes basés sur le pâturage et la fauche, la polyculture élevage et les grandes cultures.

Mesure socle

Une mesure socle définit les pratiques de base liées à un milieu particulier (zones humides, bocage...) et les traduit en engagements que doivent respecter toutes les parcelles concernées de l'exploitation. Ces mesures socles doivent pouvoir être engagées sur des surfaces conséquentes.

Mesures à la parcelle ou engagements unitaires

C'est une somme d'engagements à la parcelle répondant à un enjeu spécifique lié à cette parcelle (biodiversité, eau, autres)



Les Parcs proposent différentes MAE et engagement unitaires, fondés dans la mesure du possible sur des obligations de résultats et des critères de progression. Ces propositions doivent encore être affinées et discutées au sein des groupes de travail du ministère de l'agriculture pour contribuer au cadre national. Ce qui ne pourra être retenu, parce que jugé encore trop expérimental, pourrait être proposé aux régions, qui pour les crédits non cofinancés par le ministère de l'agriculture, pourront faire des propositions en dehors du cadre national. Ces propositions expérimentales, pourraient également s'intégrer dans les futurs PEI. Une approche par éco-points pourrait ainsi être testée dans quelques Parcs volontaires.

Outre des propositions d'évolution des engagements unitaires, les Parcs travaillent sur :

- une MAE système « agro-pastoral » fondée sur des obligations de résultat et une liste d'engagements optionnels, donnant lieu à une rémunération supplémentaire ;
- Une MAE zone humide pouvant combiner une approche système, milieu (socle de base des parcelles en zones humide) et parcellaire (engagements unitaires spécifiques zones humides)
- Une MAE socle bocage qui rémunère l'existant sur base d'une méthode à points ; plus le bocage est dense plus le nombre de point est élevé
- Un engagement unitaire avec obligation de résultats sur les messicoles
- Un engagement unitaire sur un usage raisonné des vermifuges

Etapes à venir

- Finaliser les propositions de MAE pour juin 2013
- Discuter ces propositions avec les groupes de travail du ministère d'ici fin juin
- Travailler avec les régions pour intégrer les propositions dans les futurs PDRR dont la l'élaboration débutera à l'automne

Les points de blocage et d'incertitudes dans le dispositif

Calculs à partir du surcoût et manque à gagner. La question du calcul des montants basé sur un surcoût ou un manque à gagner qui relève d'une exigence européenne s'appliquant de façon plus ou moins rigoureuse selon les Etats pose question. Les mesures agro-environnementales sont un élément essentiel du dispositif prévu pour intégrer les préoccupations environnementales à la politique agricole commune. Calculer le montant de l'aide sur base d'un surcoût ou manque à gagner qui relève d'un calcul économique à court terme revient à nier les principes de l'agro-écologie, où l'écologie n'apparaît plus comme un partenaire de l'agriculture mais comme une entrave à son développement.

Ligne base pour le calcul : on ne sait pas encore si la ligne de base des MAE sera constituée par les Bonnes conditions agro-environnementales (BCAE) dont le contenu n'est pas encore fixé ou par les BCAE et le verdissement (diversification, maintien des prairies permanentes et pourcentage d'infrastructure agro-écologique). Ces éléments devraient être connus d'ici fin juin à l'issue de la négociation du trilogue européen Parlement – Conseil et Commission.

Devenir de la Prime herbagère agro-environnementale (PHAE) et ICHN :

La PHAE est remise en cause par la Cour des Comptes car elle est considérée plus comme une mesure économique qu'environnementale. Elle ne peut donc subsister en l'état. Il est envisagé que le budget qui y est consacré actuellement soit redistribué sur une ICHN revalorisée en montagne et sur des MAE systèmes. Le problème étant qu'à l'heure actuelle ni le montant ni les critères de l'ICHN ni le zonage ne sont définis alors que ceux-ci vont conditionner le contenu et le montant des MAE système que l'on est en train de définir.