

Groupe de réflexion du Comité de coordination Mise en œuvre de services environnementaux

Résumé du rapport final Février 2013

Introduction

Le groupe de réflexion (GR) du REDR sur la « mise en œuvre des services environnementaux » a pour mission de fournir une série de recommandations visant à maximiser la mise en œuvre des services environnementaux (SE), à travers l'agriculture, la sylviculture, et les zones rurales en général, d'une manière répondant aux besoins locaux et aux objectifs des programmes. Le GR s'est tout particulièrement efforcé d'apporter des informations sur (1) les approches adoptées dans les programmes de développement rural (PDR) actuels ; (2) leurs principaux facteurs de succès ; et (3) les leçons qui en ont été tirées pour l'élaboration et la mise en œuvre de la future génération de PDR (2014-2020).

Les données ont été collectées à l'aide de méthodes participatives, et notamment par une série de débats entre les membres du groupe de réflexion et par des visites sur le terrain destinées

à mettre en lumière certains problèmes particuliers liés à la mise en œuvre de services environnementaux, et à réunir 47 exemples (répartis dans 15 États membres) d'approches utilisées actuellement, afin de créer une base de données factuelle robuste. Ces exemples sont essentiellement axés sur les mesures politiques de développement rural ciblant directement (ou indirectement) la prestation de services environnementaux. Un certain nombre d'entre eux illustrent également des approches adoptées, du moins partiellement, indépendamment de la politique de développement rural et bénéficient du soutien d'initiatives privées ou publiques au sein d'un État membre ou d'une région. L'ensemble de ces exemples figure à l'annexe II du rapport du groupe de réflexion sur la mise en œuvre des services environnementaux¹.



propre exploitation. Dans le second cas, un éventail plus large d'acteurs et de parties prenantes (par exemple des autorités locales et des ONG) participe à la mise en œuvre d'un régime d'aide. Une approche collective implique des objectifs clairement définis, un travail de coordination important et des prestations de conseil ; ceci peut entraîner un fardeau administratif plus lourd. Sa pérennité implique une grande souplesse, un appui financier à long terme et une prise de responsabilité de la part des parties prenantes.

Les approches menées par les acteurs locaux, comme LEADER, sont définies par la participation de diverses parties prenantes à la mise au point, au développement et à la mise en œuvre des régimes d'aide. Les parties prenantes peuvent être, par exemple, des particuliers ou des organismes locaux ou régionaux, appartenant ou non aux secteurs de l'agriculture ou de la sylviculture. Bien qu'elles permettent une mise en œuvre de services environnementaux souple et parfaitement adaptée aux besoins locaux, les approches menées par les acteurs locaux exigent qu'une entité administrative, comme une agence de protection environnementale, ou des autorités nationales ou régionales, se charge de leur coordination. La République tchèque présente un exemple intéressant d'approche menée par les acteurs locaux : des organisations locales de chasseurs s'adressent directement aux agriculteurs pour promouvoir l'adoption de certaines formes de gestion agroenvironnementale bénéfiques à la biodiversité et au nombre des gibiers.

Les approches holistiques se définissent comme une démarche débouchant sur plusieurs résultats interdépendants (par exemple une approche visant à la mise en œuvre de services environnementaux en parallèle avec la création d'avantages économiques et sociaux). Ces résultats pourront être atteints par n'importe quelles autres méthodes, pourvu qu'elles mettent l'accent sur la création d'avantages multiples. Cela signifie qu'elles nécessitent des investissements importants en matière de communication et de soutien (afin d'assurer la participation des différents acteurs concernés), ainsi qu'en termes d'activités promotionnelles, qui peuvent contribuer à alourdir le fardeau administratif. Des approches holistiques ont néanmoins permis, par exemple, de donner de la valeur ajoutée à des produits agricoles et de raccourcir des chaînes d'approvisionnement en Belgique. Le cas de ces produits agricoles ayant gagné en valeur ajoutée illustre comment les mesures de développement rural permettent de consolider la stabilité économique des exploitations, de les rendre moins dépendantes de chaînes logistiques à grande échelle et de traduire leurs performances environnementales en opportunité commerciale.

Les agriculteurs belges sont rémunérés en conséquence s'ils laissent 10 % de leurs champs arables en jachère, ce qui permet de compenser la perte de revenus qu'ils auraient tirés de ces terres s'ils les avaient cultivées.

Une mise en œuvre axée sur les résultats fait référence au lien direct entre les résultats des mesures

1 Les approches utilisées pour mettre en œuvre des services environnementaux à travers les PDR

Les données factuelles qui ont été rassemblées se répartissent en cinq types d'approches de mise en œuvre, correspondant à une ou à un mélange de plusieurs mesures politiques de développement rural. Les voici :

Une mise en œuvre intégrée, faisant intervenir des groupes de mesures du FEADER et/ou d'autres fonds. Les mesures peuvent être intégrées grâce à un régime incorporant divers éléments tirés d'une série de mesures, sans que les gestionnaires des terres en aient forcément conscience au niveau de la mise en œuvre. On peut également demander aux agriculteurs de mener des activités financées par une mesure (des formations par exemple) afin de recevoir des aides dans le cadre d'une autre (comme les subventions agroenvironnementales), tel que cela est le cas par exemple dans la région des Marches, en Italie (cf. rapport). Autre forme de mise en œuvre intégrée : la création d'une série de mesures spéciales, particulières à une localité, dans le cadre d'un groupe de mesures applicables à un certain type de bénéficiaires ou de système d'exploitation agricole. La conjonction de plusieurs mesures intégrées présente divers avantages : l'apport d'un soutien à la fois économique et permettant de renforcer les capacités nécessaires pour étayer la mise en œuvre des services environnementaux (SE), ainsi que la satisfaction de besoins bien définis axés sur des SE spécifiques, ou des zones géographiques particulières, ou encore certains systèmes d'exploitation agricole déterminés. L'application d'une combinaison de mesures, surtout si cela concerne des zones bien définies, demande un travail de coordination et de communication entre l'organisme chargé de la mise en œuvre et les responsables de mise en pratique de la mesure. Ceci entraîne une augmentation des investissements administratifs nécessaires.

Une approche collective peut apporter une valeur ajoutée, permettre la mise en œuvre de SE sur une zone plus étendue, susciter un plus grand intérêt pour les questions environnementales et être un facteur de motivation. Des projets allemands ayant adopté l'approche LEADER en fournissent des exemples, notamment celui visant « une meilleure protection des eaux souterraines dans les régions productrices de houblon », et celui pour le « soutien du pâturage extensif par le marketing des produits agricoles » (cf. rapport). Ces approches peuvent être territoriales ou organisationnelles. Dans le premier cas, on encourage plusieurs agriculteurs ou sylviculteurs à gérer une zone plus importante que leur



politiques de développement rural et le niveau de soutien accordé. Par exemple, un agriculteur ne sera payé pour une forme de gestion environnementale particulière que si elle produit les résultats escomptés. Les approches axées sur les résultats peuvent servir à renforcer la prise de responsabilité et d'engagement des bénéficiaires. Elles risquent en revanche d'entraîner certains problèmes liés à des facteurs que les agriculteurs ne peuvent absolument pas contrôler. Une telle approche demande donc de bien coordonner et de clarifier les résultats souhaités, en vérifiant que leur obtention est facilement vérifiable. Aucun des exemples fournis par le groupe de réflexion (GR) ne correspond à une approche axée sur les résultats. Toutefois, bon nombre d'entre eux comportent des éléments caractérisant ce type de mise en œuvre : l'établissement d'objectifs précis ; permettre aux responsables de la gestion des terres d'agir en partie à leur discrétion et leur accorder une marge de manœuvre assez importante dans la façon dont ils remplissent ces objectifs (tout en leur donnant une plus grande part de responsabilité concernant les résultats) ; et un travail de suivi pouvant être mené par des groupes ou des collectifs locaux.

iii. *Les facteurs pratiques/administratifs* tels que l'élaboration des dossiers de participation **à un régime** d'aide, la quantité de travail administratif et le niveau de bureaucratie à affronter, la disponibilité des informations requises, la mise à exécution des contrôles et l'imposition du règlement font également partie des clés du succès de mesures de développement rural visant la mise en œuvre de services environnementaux. Les critères d'admission doivent être **clairs**, ainsi que toutes les **communications**. Ces facteurs impliquent également des **financements**, une **simplification du processus administratif**, et des **sanctions proportionnelles** à la gravité du cas de non-conformité.



2 Facteurs de succès

L'analyse des exemples fournis par le GR, ainsi que les conclusions de ses délibérations ont mis en évidence les principaux facteurs de succès de la mise en œuvre de services environnementaux. Ces derniers se divisent en plusieurs catégories :

Les facteurs procéduraux sont liés au processus de mise au point de la structure et du contenu des PDR, à l'application de différentes mesures pour répondre à des besoins environnementaux déterminés, et enfin à la façon dont cette application est suivie puis évaluée. Par exemple : i) la préparation et l'élaboration des mesures (qui passe par l'établissement de priorités et d'objectifs **clairs**, exige une certaine **souplesse**, un travail de **collaboration**, des **financements**, ainsi qu'un souci de **pertinence** et de **satisfaction des besoins**) ; ii) la cohérence des politiques ; et iii) le suivi et les retours d'information (qui demandent des approches novatrices et des actions en temps opportun).

i. *Les facteurs institutionnels/liés à la gouvernance*, établis pour mettre au point et en œuvre les mesures des PDR, passent par la **collaboration**, le **partenariat** et la **prise de responsabilité** pour assurer la bonne mise en œuvre de services environnementaux.

ii. *Les facteurs associés au conseil et à la formation* nécessitent de communiquer clairement aux agriculteurs les objectifs et le contenu d'un régime d'aide, des programmes de formation de qualité et des recommandations reposant sur le partage de connaissances et les meilleures pratiques.



3 Comment la conception et la mise en pratique de la prochaine génération de PDR pourront permettre de maximiser la mise en œuvre de services environnementaux

Le cycle de programmation du développement rural se compose de trois grandes phases connexes : la programmation ; la mise en pratique ; et le suivi et l'évaluation. Tous les aspects du cycle de programmation doivent prendre en compte les services environnementaux.

Le groupe de réflexion a notamment mis en évidence l'importance d'une approche stratégique et du démarrage précoce du processus de programmation, afin de disposer de suffisamment de temps pour bien évaluer les besoins environnementaux avant de décider quelles mesures sont les mieux adaptées, et comment celles-ci devraient être structurées et mises en pratique. Les besoins environnementaux sont estimés par le biais d'une analyse FFPM, dans le cadre d'une évaluation ex ante. Les participants ont fait remarquer qu'une analyse FFPM implique de disposer de données fiables et valables concernant le statut environnemental des zones rurales, et à une échelle appropriée. Le manque de données valables peut être évité par une collecte précoce d'informations, ou en faisant en sorte que les bases de données soient compatibles. Les participants aux débats du groupe de réflexion ont souligné combien il est important que l'analyse des données soit effectuée par des personnes impartiales, dotées de bonnes compétences interprétatives et analytiques, et provenant de disciplines différentes, afin de produire une analyse à la fois quantitative et qualitative.



© Marie Daloia, 123rf.com

Le groupe a également mis en évidence qu'il s'agit ensuite d'établir quelles mesures (ou quel combinaison de mesures) utiliser pour mettre en œuvre les priorités et les résultats recensés à l'issue de l'analyse FFPM. L'examen de différentes mesures afin de déterminer lesquelles apporteraient le plus d'avantages en fait ressortit plusieurs couvrant l'ensemble des zones d'intervention², notamment : les mesures liées au conseil et au transfert de connaissances (Art. 15/16) ; les mesures axées sur l'environnement, comme celle touchant à l'agriculture-environnement-climat (Art. 29) ainsi que celle liée à Natura 2000/DCE (Art. 31) ; la mesure consacrée à l'agriculture biologique (Art. 30) ; les paiements versés aux zones faisant face à des contraintes particulières, naturelles ou autres (Art. 32) ; la mesure en faveur de la coopération (Art. 36) ; les investissements en biens physiques (Art. 18) ; l'approche LEADER (Articles 42-45) ; ainsi que le Partenariat européen d'innovation, qui prévoit notamment le soutien aux innovations agroécologiques (Articles 61-63). Pour faire en sorte que les États membres examinent de façon globale l'ensemble des possibilités offertes par le portefeuille de mesures qui vient d'être structuré, il a été suggéré que la Commission leur fournisse des explications sur la façon dont ces mesures, prises individuellement ou combinées, pourraient servir à mettre en œuvre des services environnementaux. Après avoir sélectionné les mesures les mieux adaptées et accordé la priorité à certains financements, il convient de vérifier leur cohérence par rapport aux autres éléments de la PAC, d'évaluer les avantages multiples à en tirer, et de mettre en place des garanties pour veiller à ce que les dépenses soient « écologiquement rationnelles » ; il est également essentiel de choisir des critères d'admissibilité permettant de mettre les fonds à la disposition du public ciblé ; de veiller à ce que les approches adoptées garantissent une certaine souplesse, et à ce que l'ensemble des parties prenantes concernées participe à la mise en œuvre de services environnementaux ainsi que des objectifs plus larges des PDR.

Les membres du groupe de réflexion ont également souligné qu'au stade de la programmation, le projet de plan indicateur³, qui fait partie des futurs programmes de développement rural, ne quantifie pas à l'avance la mesure dans laquelle l'ensemble des priorités de l'Union européenne contribuera à produire des avantages environnementaux. Les exemples du GR démontrent que les approches adoptées pour mettre en œuvre des services environnementaux doivent être intégrées, et qu'il faudra veiller à ce que la nouvelle structure du FEADER offre une certaine souplesse et soit prise en compte dans tous les aspects de la programmation afin d'encourager l'adoption de ce genre d'approches à l'avenir.

2 Le projet de politique de développement rural pour 2014-2020 propose 18 zones d'intervention réparties en 6 priorités. Les zones d'intervention correspondant aux priorités liées à la mise en œuvre de services environnementaux (les priorités 4 et 5) visent notamment à rétablir et préserver la biodiversité, améliorer la gestion de l'eau et des sols, arriver à une utilisation plus efficace de l'eau et de l'énergie dans l'agriculture, faciliter la production et l'utilisation de ressources renouvelables, réduire les émissions d'oxyde nitreux et de méthane provenant du secteur agricole, et favoriser la séquestration du carbone dans l'agriculture et la sylviculture.

3 Le plan indicateur permet de fixer les objectifs des zones d'intervention sélectionnées et de prévoir les mesures et ressources nécessaires pour les atteindre.

4 Résumé des points méritant d'être modifiés ou clarifiés par l'Union européenne

Le groupe de réflexion a soulevé un certain nombre de points nécessitant une clarification des règles de mise en œuvre ou davantage de conseils directeurs – qui peuvent être fondés sur les échanges d'expériences au sein de l'Union européenne :

- Comment garantir que l'élaboration d'un PDR prenne en compte les priorités et les besoins répertoriés à l'issue de l'analyse FFPM, en introduisant par exemple une liste de vérification pour permettre à l'autorité de gestion de s'assurer que les PDR sont « écologiquement rationnels ».
- Comment garantir que le rôle du PDR s'inscrit de façon cohérente dans un cadre de financement plus général (national/régional) ainsi que dans celui des priorités d'autres stratégies environnementales.
- Comment démontrer par le biais du système de suivi et d'évaluation que de multiples objectifs ont été atteints.
- Comment utiliser les mesures politiques de développement rural, prises individuellement ou combinées, pour mettre en œuvre efficacement des services environnementaux ; donner des exemples montrant comment des groupes de mesures pourraient fonctionner dans la pratique, et des précisions sur ce qui peut être financé.
- Règles d'admissibilité concernant le genre de prestations de conseil qui ont été retenues comme étant particulièrement utiles.
- Clarification des règles de contrôle.
- Responsabilités des agriculteurs et des collectifs dans le cas de contrats collectifs, et renseignements pratiques (par exemple sur la façon de rédiger un contrat correspondant à une démarche collective).
- Plus de clarté concernant le projet de modification des règles établissant ce qui constitue une parcelle agricole, ainsi que l'impact que cela aura sur les relevés cartographiques actuels et le système d'identification des parcelles agricoles. Il faut veiller à ce que le nouveau règlement n'ait pas de conséquences néfastes involontaires, comme d'empêcher les zones de pâturage et/ou celles présentant une valeur environnementale, d'accéder aux aides.
- Comment encourager la collaboration et la participation des parties prenantes.
- Clarification de la base de référence utilisée pour les paiements.