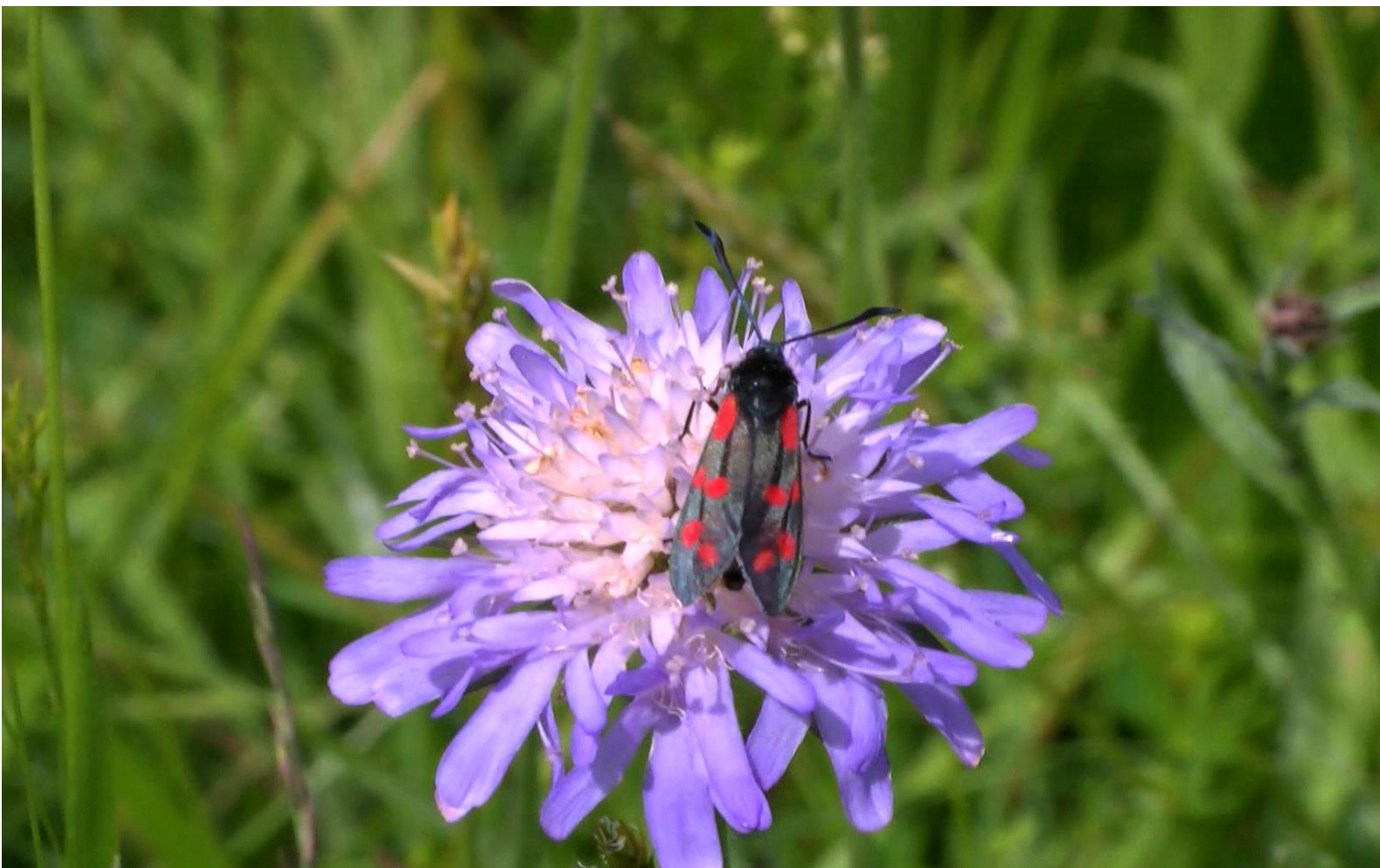




# **RÉSUMÉ**

## **du Guide sur les paiements fondés sur les résultats destinés à la biodiversité**

Concevoir et mettre en œuvre des régimes  
agroenvironnementaux fondés sur les résultats  
pour la période 2014-2020



Dirigé par :



Avec le soutien de :



Jaroslav Pražan  
Natacha Yellachich  
Tim Hudson

Financé par :



**Avertissement :** Les arguments exprimés dans le présent rapport sont uniquement ceux de leurs auteurs et ne reflètent en aucun cas l'opinion d'une autre partie.

**Le rapport devra être cité comme suit :** Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B et Menadue H (2014), Résumé du guide sur les paiements fondés sur les résultats destinés à la biodiversité : concevoir et mettre en œuvre des régimes agroenvironnementaux fondés sur les résultats pour la période 2014-2020. (Summary of Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20.) Préparé pour la Commission européenne, DG Environnement, marché n° ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institut pour une politique européenne de l'environnement, Londres.

**Auteur principal :** Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

**Remerciements :** Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leurs conseils, leurs idées et leur contribution concrète à la rédaction de ce guide : Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske et Francesco Vanni.

L'**Institut pour une politique européenne de l'environnement (IPEE)** est un institut indépendant sans but lucratif. L'IPEE effectue des travaux pour des acteurs externes dans différents domaines stratégiques et exécute également ses propres programmes de recherche. Pour plus d'informations sur l'IPEE, visitez notre site Internet à l'adresse suivante : [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu), ou contactez un membre de notre personnel.

**Bureau de Londres**

11 Belgrave Road  
IEEP Offices, Floor 3  
Londres, SW1V 1RB  
Tél. : +44 (0) 20 7799 2244  
Fax : +44 (0) 20 7799 2600

**Bureau de Bruxelles**

Quai au Foin, 55  
Hooikaai 55  
B-1000 Bruxelles  
Tél. : +32 (0) 2738 7482  
Fax : +32 (0) 2732 4004

Image de couverture : *La zygène de la filipendule (Zygaena filipendulae) sur une scabieuse, série de prairies fleuries françaises, Tim Hudson ©*

## 1 Introduction au guide

Le guide et ses suppléments font partie d'une série de documents destinés à faciliter l'élaboration de régimes de paiements agroenvironnementaux fondés sur les résultats dans l'UE. Le présent document propose un résumé des principaux éléments du guide.

### ***Qu'est-ce qu'un paiement fondé sur les résultats destiné à la biodiversité ?***

On établit une nette distinction entre les régimes agroenvironnementaux destinés aux terres agricoles,

- dont les paiements portent sur l'obtention d'un *résultat environnemental défini*, pour lesquels l'agriculteur ou le gestionnaire des terres est libre de choisir la gestion la plus appropriée pour parvenir à ce résultat - appelés les **régimes de paiements fondés sur les résultats** ;
- et ceux dont les paiements portent sur des *exigences définies en matière de gestion agricole*, qui doivent être satisfaites par l'agriculteur ou le gestionnaire des terres - appelés les **régimes de paiements fondés sur la gestion**.

Différents types de régimes de paiements fondés sur les résultats pour les terres agricoles ont été mis en œuvre en Europe. La plupart d'entre eux ont bénéficié de l'appui du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ou d'autres fonds publics.

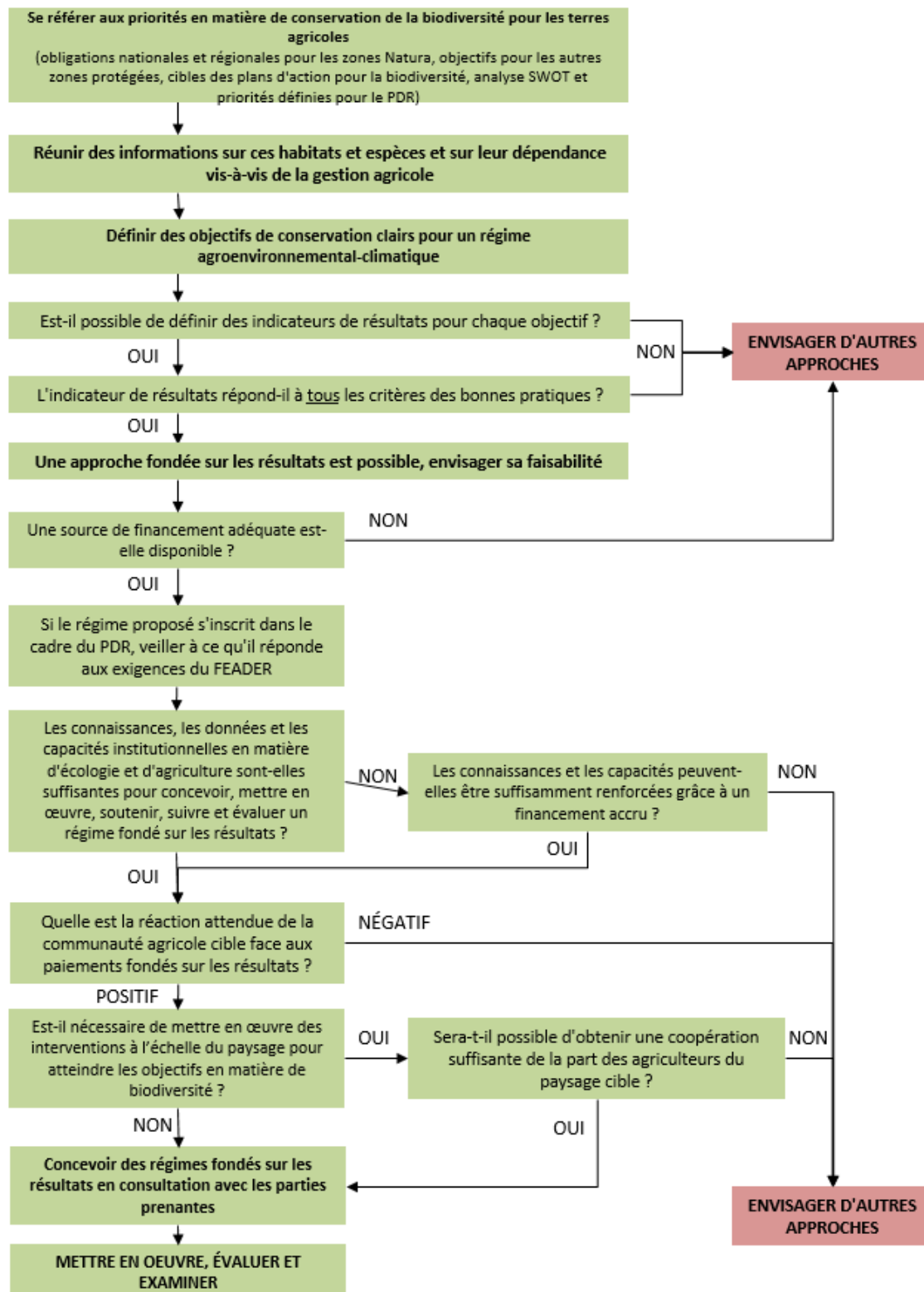
### ***À qui est destiné ce guide ?***

Le guide constituera un outil utile pour toute personne désireuse d'élaborer et de mettre en œuvre un régime de paiements fondés sur les résultats destinés à la biodiversité des terres agricoles, et en particulier pour les autorités publiques mettant en œuvre des programmes de développement rural (PDR).

Vous trouverez tout au long du présent guide :

- des exemples de bonnes pratiques ;
- des références détaillées à la législation et à des documents d'orientation relatifs à la politique agricole commune (PAC) ;
- de précieux conseils ; et, enfin,
- des liens vers des informations plus détaillées concernant les régimes de paiements fondés sur les résultats disponibles sur le [site Internet de la Commission européenne](#).

## Décisions à prendre pour mettre en place un régime de paiements fondés sur les résultats destinés à la biodiversité



## **2 Examiner les différentes options : « pourquoi » envisager une approche fondée sur les résultats ?**

Un régime fondé sur les résultats intelligemment conçu peut présenter plusieurs avantages, tant pour l'agriculteur que pour l'autorité de gestion, par rapport aux régimes fondés sur la gestion poursuivant des objectifs semblables. Par exemple,

- ces régimes établissent un lien beaucoup plus clair entre les paiements et l'obtention de résultats en matière de biodiversité ;
- les contrats avec les agriculteurs indiquent uniquement les résultats attendus, sans préciser les pratiques agricoles qu'ils devraient adopter ;
- la « production » de la biodiversité devient partie intégrante du système agricole ;
- les agriculteurs peuvent se servir de leurs compétences agricoles, de leur jugement professionnel et de leurs connaissances locales, au lieu d'être cantonnés à suivre des instructions ;
- les agriculteurs « s'approprient » les résultats en matière de biodiversité, ce qui peut favoriser la reconnaissance publique du rôle qu'ils jouent dans le soutien de la biodiversité ;
- les régimes fondés sur les résultats peuvent répondre plus facilement aux exigences renforcées de l'UE en matière de vérification des paiements agroenvironnementaux-climatiques pour la période 2014-2020 ; et enfin,
- ils sont plus faciles à cibler, puisque les agriculteurs ne sélectionnent que les terres où des résultats en matière de biodiversité peuvent être obtenus.

Un régime de paiements fondés sur les résultats ne convient pas dans les cas suivants :

- lorsqu'il est impossible de définir des indicateurs fiables des résultats en matière de biodiversité et des méthodes pour les mesurer dans les exploitations agricoles ;
- lorsque l'autorité de gestion n'a pas accès aux informations et à l'expertise environnementales nécessaires à un régime fondé sur les résultats ; ou
- lorsque la communauté agricole n'est pas disposée à accepter une approche fondée sur les résultats.

### 3 Objectifs en matière de biodiversité

Les paiements fondés sur les résultats doivent présenter un objectif clairement défini en matière de biodiversité : en effet, l'agriculteur est payé pour les résultats qui sont directement liés à l'objectif.

#### ***Informations nécessaires***

Les régimes fondés sur les résultats destinés à la biodiversité nécessitent des données suffisantes sur les habitats et les espèces, ainsi qu'une expertise spécialisée pour les interpréter.

Il est important de pouvoir comprendre :

- les effets des pratiques agricoles passées et présentes sur la valeur de la biodiversité ;
- les menaces posées par l'intensification ou l'abandon des activités agricoles sur les terres agricoles dont la conservation présente une grande valeur ;
- les habitats et les espèces qui sont les plus menacés, ainsi que l'économie des systèmes agricoles qui les supportent ; et enfin,
- les facteurs externes susceptibles d'affecter les résultats (p.ex. diminution du nombre d'oiseaux migrateurs ailleurs).

#### ***Définir des objectifs clairs en matière de biodiversité***

Les objectifs des régimes fondés sur les résultats ayant trait à la biodiversité peuvent cibler les habitats, les paysages ou les espèces dont la conservation présente une grande valeur, en particulier ceux qui sont les plus menacés. La grande priorité devrait être de satisfaire les exigences relatives aux habitats et aux espèces Natura 2000 dépendant des terres agricoles, tant sur les sites Natura 2000 que de façon plus large. Le document d'orientation de la Commission européenne intitulé [« Farming for Natura 2000 »](#) décrit ces principaux habitats et espèces agricoles.

Lorsque des habitats et des paysages agricoles clés sont menacés et nécessitent *le maintien des pratiques agricoles existantes*, il est important de définir clairement les avantages environnementaux de ces pratiques et le risque qu'engendrerait leur disparition en l'absence d'un soutien agroenvironnemental.

Un régime fondé sur les résultats risque de ne pas être adapté s'il faut attendre de nombreuses années pour obtenir le résultat escompté, vu que peu d'agriculteurs seraient disposés à attendre aussi longtemps pour recevoir leur paiement.

## 4 Choisir et mesurer les indicateurs de résultats

Les paiements fondés sur les résultats nécessitent une méthode fiable pour définir et mesurer l'obtention de résultats au niveau d'une exploitation agricole ou du paysage tout entier. Même les objectifs de conservation de la biodiversité les plus spécifiques sont généralement trop complexes pour cela et des indicateurs de résultats sont utilisés à leur place.

### ***Pourquoi les indicateurs de résultats sont-ils importants ?***

Les paiements versés aux agriculteurs sont fondés sur les indicateurs de résultats, qui servent à évaluer l'objectif de biodiversité.

### ***Choisir des indicateurs efficaces***

La réussite des régimes fondés sur les résultats nécessite des indicateurs judicieusement choisis, qui soient à la fois

- représentatifs de l'habitat ou de l'espèce cible,
- présents de manière habituelle dans les habitats agricoles cibles de la zone,
- facilement identifiés par les agriculteurs et les représentants de l'organisme de paiement,
- mesurables à l'aide d'une méthodologie simple,
- sensibles aux évolutions de la gestion agricole, mais stables dans le temps,
- peu susceptibles d'être influencés par des facteurs externes non contrôlés par le gestionnaire des terres ; et enfin,
- difficiles à atteindre à l'aide d'autres méthodes que la gestion agricole.

La plupart des régimes mis en place en Europe ont utilisé des espèces végétales ou animales comme indicateurs, mais certains ont opté pour d'autres caractéristiques des habitats.

### ***Mesurer les indicateurs dans les exploitations agricoles***

Il est extrêmement important d'utiliser des méthodes de mesure des indicateurs simples, fiables et claires pour assurer le contrôle financier efficace du régime par l'organisme de paiement et pour susciter la confiance des agriculteurs.

Encourager les agriculteurs à mesurer eux-mêmes les indicateurs de résultats les aide à prendre les décisions du quotidien qui auront un impact sur les résultats en matière de biodiversité.

Un supplément au guide intitulé [\*« Indicateurs de résultats utilisés en Europe »\*](#) présente des informations plus détaillées sur les objectifs et indicateurs en matière de biodiversité déjà utilisés.

## 5 Une approche fondée sur les résultats est-elle faisable ?

Si une approche fondée sur les résultats mérite, en principe, d'être examinée plus en détail, l'étape suivante consiste à déterminer si cette approche peut être mise en pratique concrètement.

### ***Sources de financement***

Le FEADER reste de loin la principale source de financement des régimes de gestion écologique des terres dans l'UE et les PDR 2014-2020 peuvent soutenir les régimes agro-environnementaux-climatiques relatifs aux terres agricoles importantes pour l'environnement, y compris celles qui ne sont pas définies comme « terres agricoles » aux fins des paiements directs de la PAC.

Lorsqu'une restauration importante des habitats est nécessaire, les paiements agro-environnementaux-climatiques fondés sur la gestion et la mesure des investissements non productifs peuvent se révéler plus adaptés que les paiements fondés sur les résultats.

### ***Trouver de l'expertise***

Il est essentiel de monter une équipe disposant des compétences requises pour concevoir et mettre en œuvre efficacement un régime fondé sur les résultats. Pour cela, il peut être nécessaire de faire appel à une expertise et une expérience existant déjà en dehors de l'autorité de gestion, surtout en ce qui concerne les compétences environnementales, sociologiques et de communication.

Plusieurs autorités de gestion ont fait appel à des experts externes pour assurer certaines fonctions de conception du régime et de formation, ainsi que pour vérifier les indicateurs de résultats dans les exploitations agricoles.

### ***Formation et développement du personnel***

Le personnel utilisé pour mettre en œuvre les régimes fondés sur la gestion ne sera pas familier des approches fondées sur les résultats. Pour assurer la réussite des régimes fondés sur les résultats, les conseillers agricoles, les gestionnaires du régime et les représentants de l'organisme de paiement devront

- acquérir plusieurs nouvelles compétences (par exemple, pouvoir expliquer aux agriculteurs ce que sont les objectifs en matière de biodiversité et comment les atteindre au sein de leur système agricole) et
- se familiariser avec les nouveaux processus, y compris la mesure des indicateurs de résultats sur le terrain.

Il est essentiel d'investir dans le développement des compétences et la formation des conseillers agricoles travaillant dans la zone cible, afin de garantir que ceux-ci disposent d'un niveau d'expertise écologique et agronomique suffisant.

### ***Quelle sera la réaction de la communauté agricole ?***

Il est important d'obtenir dès le départ la confiance et le soutien actif de la communauté agricole, et de la maintenir et de la renforcer tout au long de l'existence du régime. Pour ce

faire, une communication bilatérale efficace et la dispense d'une formation aux agriculteurs seront essentielles.

De nombreux agriculteurs se sont dits favorables à une approche fondée sur les résultats car celle-ci met à profit leur expertise et leur laisse une plus grande liberté pour exercer leur activité agricole. Dans un premier temps, les agriculteurs pourraient s'inquiéter du risque de ne pas pouvoir atteindre les résultats escomptés, mais si les indicateurs de résultats sont bien choisis, ce risque devrait être extrêmement faible.

Les niveaux actuels de confiance entre les agriculteurs et les autorités de gestion varient considérablement d'un pays européen à l'autre et du temps peut être nécessaire pour que les agriculteurs et les autorités se sentent à l'aise avec l'approche fondée sur les résultats.

***Un régime à l'échelle des exploitations ou du paysage ?***

Certains objectifs en matière de biodiversité peuvent nécessiter une action à l'échelle du paysage, lorsque les habitats sont extrêmement fragmentés ou que l'objectif consiste à conserver des populations d'espèces mobiles ou migratoires. Une telle action nécessitera éventuellement une collaboration entre différents agriculteurs, ou simplement un niveau d'acceptation plus élevé dans une zone donnée.

## 6 Concevoir un régime fondé sur les résultats

### ***Obtenir le soutien des parties prenantes***

L'utilisation efficace d'un groupe de parties prenantes, constitué de membres variés, peut à la fois améliorer la conception d'un régime de paiements fondé sur les résultats et permettre à l'autorité de gestion d'apporter un soutien important aux agriculteurs et aux groupes de conservation lors du lancement du régime.

### ***La « rentabilité » environnementale pour objectif***

Les États membres sont encouragés à mettre en œuvre une approche plus ciblée pour leurs programmes agroenvironnementaux sur la période 2014-2020.

Un régime fondé sur les résultats efficacement conçu peut être ciblé de manière très rentable, avec peu de risque de dépenser des fonds dans des endroits sans aucun bénéfice potentiel, dans la mesure où les agriculteurs ne signeront de contrats que s'ils sont sûrs d'atteindre les résultats sur leurs terres.

### ***Lien avec les régimes fondés sur la gestion***

Les régimes fondés sur les résultats peuvent être mutuellement exclusifs ou complémentaires avec les régimes fondés sur la gestion mis en œuvre sur les mêmes terres.

Les deux approches ont leurs avantages. Les régimes mutuellement exclusifs sont plus simples. Toutefois, les régimes complémentaires permettent à l'agriculteur de constituer une série de paiements récompensant l'obtention de résultats plus exigeants en matière de biodiversité, tout en lui apportant une certaine sécurité de revenus grâce aux paiements liés à la gestion environnementale de base.

Lorsque les deux types de régimes coexistent sur une même terre, il convient de conclure des contrats différents pour les régimes fondés sur les paiements et ceux fondés sur la gestion, afin de respecter les exigences du FEADER en termes de vérification.

### ***Lancer un régime pilote ou mettre en œuvre un régime complet ?***

Un régime pilote est l'occasion de vérifier les détails de la conception et de la mise en œuvre du régime avant de procéder à son déploiement complet. Un pilote peut également représenter un moyen utile d'impliquer les agriculteurs et les parties prenantes, en leur montrant ce qui peut être fait et en apaisant leurs craintes légitimes. D'après l'expérience acquise, un projet pilote d'un an suffit pour tester le fonctionnement d'un régime et la réaction des agriculteurs.

### ***Suivre et évaluer la réalisation des objectifs du régime***

Si l'approche fondée sur les résultats est utilisée plus largement, les autorités de gestion chercheront à recueillir des éléments de preuve solides pour évaluer la réussite de la mise en œuvre et la rentabilité des régimes fondés sur les résultats destinés à la biodiversité. Le suivi et l'évaluation devraient être planifiés à un stade très précoce et élaborés de manière à pouvoir déterminer si les *objectifs en matière de biodiversité*, et pas seulement les indicateurs de résultats, ont été atteints.

## 7 Comment rémunérer les résultats en matière de biodiversité ?

### *Vérifier les résultats*

Les paiements fondés sur les résultats destinés à la biodiversité pour la période 2014-2020 devraient relever des règles du FEADER, en vertu desquelles la vérification et le contrôle des régimes de paiements fondés sur les résultats devraient porter sur l'obtention des résultats, et **non pas** sur les pratiques adoptées par le bénéficiaire pour parvenir à ces résultats.

Les règles applicables peuvent être différentes lorsque les paiements fondés sur les résultats sont financés par le secteur privé.

### *Fixation des seuils pour les indicateurs*

L'une des grandes questions à se poser pour assurer une conception efficace des régimes concerne la fixation de la **valeur seuil des indicateurs de résultats** que l'agriculteur doit atteindre pour avoir droit aux paiements.

Lorsque **les plantes sont l'indicateur de la qualité de l'habitat**, si le seuil de l'indicateur est fixé trop bas, il existe un risque que les agriculteurs laissent se détériorer des habitats de grande qualité sans perdre leur rémunération. Ce problème peut être surmonté en définissant des seuils à paliers pour les indicateurs, dont les différents paliers représenteraient des habitats de meilleure qualité et des taux de rémunération plus élevés par hectare.

Lorsque **les animaux représentent l'indicateur**, le taux de rémunération est généralement lié directement au nombre d'animaux présents et aucun seuil n'est nécessaire. La rémunération totale augmente donc de manière linéaire en fonction du score total de l'indicateur.

### *Calculer les paiements*

Le calcul des paiements relatifs aux régimes agroenvironnementaux-climatiques financés par le FEADER est fondé sur les coûts de mise en œuvre des **pratiques agricoles classiques nécessaires pour atteindre les indicateurs de résultats**. Trois types de coûts sont pris en considération :

- Le « **coût d'opportunité** » lié au maintien des pratiques agricoles actuelles lorsque celles-ci assurent déjà les résultats en matière de biodiversité - les coûts d'opportunité des autres utilisations de la terre ou de la main-d'œuvre sont particulièrement élevés en présence d'un risque d'abandon ou d'intensification des activités agricoles ;
- les **pertes de revenus** liées à l'adoption de pratiques agricoles limitant la production agricole ; et
- le **coût additionnel** lié à la gestion spécifique de la biodiversité.

Les **coûts de transaction** des agriculteurs peuvent être ajoutés au calcul des paiements le cas échéant (à concurrence de 20 pour cent supplémentaires pour les régimes ouverts aux agriculteurs individuels et de 30 pour cent pour les régimes de groupes) afin de couvrir les autres coûts essentiels à l'obtention des résultats.

***Systèmes administratifs et de données***

Les systèmes administratifs et de données **doivent** pouvoir faire la distinction entre les paiements fondés sur les résultats et les paiements fondés sur la gestion, afin de garantir qu'au cours des contrôles, les méthodes de vérification adéquates sont utilisées pour les deux types de paiements.

## 8 Mise en œuvre

### ***Exigences en matière de ressources***

S'il est probable qu'une plus grande proportion du budget doive être allouée aux ressources humaines, le budget total d'un régime fondé sur les résultats peut être moins conséquent que celui d'un régime fondé sur la gestion comparable : en effet, octroyer des paiements aux agriculteurs sur la base de leurs résultats constitue une manière plus ciblée et rentable d'obtenir des résultats en matière de biodiversité.

### ***Gestion budgétaire***

Pour établir le profil des dépenses, il est nécessaire de disposer de données relatives au pourcentage d'agriculteurs susceptibles d'atteindre les résultats, au début du régime et tout au long de son existence. Lancer un régime pilote représente un moyen efficace d'obtenir ces données.

### ***Publicité***

Il est important de diffuser directement des messages clés auprès des agriculteurs et des organisations d'agriculteurs : en effet, les agriculteurs seront influencés par ce que font et disent leurs voisins.

### ***Formation et soutien à destination des agriculteurs***

Dans certains régimes fondés sur les résultats, l'agriculteur est contractuellement tenu d'assister à une formation. Dans d'autres, une formation est proposée à l'agriculteur, qui peut choisir d'y participer ou non. Dans les deux cas, la formation peut être cofinancée par le FEADER.

La formation et les conseils prodigués doivent s'appuyer particulièrement sur les connaissances de l'agriculteur en ayant pour objectif :

- d'expliquer le principe sous-jacent au régime ;
- d'expliquer les objectifs de biodiversité et la raison pour laquelle il convient d'utiliser les indicateurs de résultats ;
- d'identifier l'espèce visée par l'indicateur de résultats dans l'exploitation agricole ;
- de prodiguer des conseils sur les types de gestion qui l'aideront à obtenir les résultats escomptés ;
- de souligner l'importance de mettre en œuvre en temps utile certaines actions pour obtenir des résultats optimaux sur la biodiversité ;
- d'expliquer les bonnes pratiques pour les différents types d'actions ; et
- d'expliquer la méthodologie utilisée pour mesurer les indicateurs dans l'exploitation agricole.

Fournir aux agriculteurs un retour d'informations régulier, tous les ans, sur les résultats du régime constitue un moyen simple, mais très efficace de les aider à améliorer leurs connaissances et leurs aptitudes en matière de biodiversité.

## 9 Facteurs clés pour des régimes de paiements fondés sur les résultats efficaces

Le guide contient des conseils sur les facteurs clés ayant contribué à la réussite des régimes fondés sur les résultats actuellement mis en œuvre. Il présente également les principaux risques d'échec et les moyens de les minimiser.

## 10 Où trouver le guide ainsi que de plus amples informations ?

Le guide, ainsi que des informations plus détaillées sur les paiements fondés sur les résultats destinés à biodiversité, sont disponibles sur [le site Internet de la Commission européenne](#) :

- [Guidance on designing and implementing results-based schemes 2014-20](#) :
  - Ce résumé du guide (dans les 24 langues officielles de l'UE)
  - Le guide
  - Exemples d'orientations concrètes pour les agriculteurs (supplément au guide)
  - Indicateurs de résultats utilisés en Europe (supplément au guide)
- [Vidéos prises sur le terrain montrant des exemples de régimes fondés sur les résultats mis en œuvre avant 2014.](#)
- [Base de données consultable des régimes fondés sur les résultats mis en œuvre en Europe avant 2014.](#)
- [Articles rédigés par des experts sur les politiques qui ont soutenu les régimes fondés sur les résultats et les pratiques qui se sont avérées fructueuses.](#)
- [Conférence sur les régimes agroenvironnementaux fondés sur les résultats, Bruxelles, 23-24 septembre 2014 : documents et présentations de cette conférence lors de laquelle les participants issus de 25 pays ont partagé leurs connaissances sur les résultats en matière de biodiversité obtenus grâce aux régimes agroenvironnementaux fondés sur les résultats.](#)

