

# SÉMINAIRE EUROPÉEN SUR LES MESURES AGROENVIRONNEMENTALES ET CLIMATIQUES (MAEC) - 8 ET 9 SEPTEMBRE 2016 – PARIS

Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt



## Synthèse<sup>1</sup>

**Version du 12 octobre 2016**

### Objectifs du séminaire

L'objectif était de promouvoir le partage d'informations et d'expériences sur les MAEC entre les différents Etats membres de l'UE (idées innovantes, facteurs de réussites difficultés, ...).

Les organisateurs ont réuni avec succès des personnes (majoritairement des fonctionnaires) impliquées a un niveau technique dans l'élaboration des MAEC et la négociation de ces mesures avec la Commission.

Les organisateurs espèrent pérenniser la démarche d'échange sur le long terme (« réseau »).

### Contribution de la Wallonie

Présence de H. Bedoret et P.-Y. Bontemps (Natagriwal) et de Th. Walot (UCL- ELIA- EVAGRI) avec trois exposés lors des ateliers (ppt et résumés disponibles sur demande) :

- 1) Agro-Environmental and Climatic Methods (AECM), Specific elements of the programme in Wallonia (Natagriwal);
- 2) Anti parasite treatment for cattle and AECM (Natagriwal);
- 3) Environmental Assessment Tool for managing the Agri-Environment-Climate Scheme in Wallonia (Belgium) (UCL-ELIA-EVAGRI).

### L'organisation et les participants

Plus de 110 participants (liste disponible sur demande), 23 états membres représentés.

5 tables-rondes avec les thématiques spécifiques et une matinée d'atelier.

---

<sup>1</sup> Ce document ne constitue pas un compte-rendu exhaustif mais reprend les éléments essentiels relevés par les auteurs et ressortant des exposés et échanges lors du séminaire.

Les « tables-rondes » étaient sous-tendues par quelques courts exposés (23 exposés au total) suivis d'échanges avec la salle.

Une séance « d'atelier » avec un exercice systématisé par pays/région destiné à mettre en évidence certains éléments clefs des processus de « construction des MAEC » dans les différents états membres et régions.

### **Faits saillants**

Le séminaire se tenait dans la foulée de la toute récente adoption de la « Déclaration de Cork<sup>2</sup> » (5 et 6/09/16) où a été réitérée la nécessité que les politiques publiques doivent inciter à la production de biens publics environnementaux, confortant de la sorte les perspectives futures de l'agroenvironnement dans l'Union européenne.

- Hormis l'exemple relatif aux habitats Natura 2000 agricoles en Wallonie et au projet spécifique « Tarier des prés » présentés par la délégation wallonne, aucune indication d'une contribution majeure de l'agroenvironnement à rencontrer une problématique environnementale n'a été évoquée par les intervenants des différents pays représentés. Bien que les présentations ne soient pas exhaustives, ce constat renforce la conviction d'un programme wallon figurant dans la moyenne européenne supérieure en terme d'efficacité environnementale.

- La thématique des MAEC « ciblées » a clairement le vent en poupe avec de très nombreuses approches. Peu de programmes semblent mettre l'accent sur l'importance de l'encadrement par des conseillers. Par contre il semble que les applications informatiques combinant les informations environnementales se développent fortement en allant même jusqu'à identifier les actions éligibles pour chaque parcelles en les communiquant aux agriculteurs.

- Bon nombre de mesures dans divers programmes sont encore proches de la « ligne de base » (ou de la bonne pratique agricole ?). La Commission semble au fait de ces faiblesses et travaillerait à un relèvement continu du « niveau » des MAEC pour chaque pays ou région.

- La notion de « bonne pratique agricole » semble se confondre régulièrement avec celle de « pratique agricole habituelle » qui apparaît souvent difficile à définir et viserait à « contourner » la notion de « ligne de base ».

- La réticence institutionnelle au développement de mesures ciblées avec une préférence accordée aux mesures de moindre contrainte semble assez généralisée.

- Un réseau des gestionnaires de MAEC est en gestation en suite de la réunion et il est intéressant pour la Wallonie de soutenir la démarche et de continuer à s'y associer. Les échanges dans ce contexte et le type de rencontre ouvrent des possibilités pour une information de première main sur l'expérience acquise à l'étranger. La perspective d'une réunion bisannuelle a été évoquée ainsi que celle de « sous-groupes thématiques ». Une synthèse des travaux du groupe sera transmise aux responsables du développement rural des différents pays de l'UE à l'occasion de leur réunion annuelle.

- La thématique des paiements « aux résultats » reste d'actualité. La notion de « résultat » est assez large (présence effective d'espèces indicatrices mais aussi atteinte de scores sur base de critères physiologiques ou encore calcul et amélioration d'un indice mesurant une pression sur l'environnement). L'approche semble notamment davantage envisageable à l'échelle d'une exploitation agricole entière. L'approche PAE (Plan d'action) wallonne et les indicateurs de diagnostic de performances environnementales peuvent se revendiquer de cette démarche. La plus-value de l'approche « au résultat » n'est pas toujours évidente si les moyens pour l'atteindre n'offrent pas ou peu d'alternative à l'approche par obligation de moyens et si le calcul d'un score par exemple nécessite les mêmes contrôles qu'une vérification sur la mise en œuvre de moyens. Reste l'avantage possible en matière d'appropriation et d'inscription dans une démarche d'apparence plus positive et ouverte plutôt que négative et contraignante.

- Les Pays-Bas ont désormais intégré dans leur programme une approche non plus individualisée mais groupée : seuls des groupes d'agriculteurs peuvent accéder au programme.

- L'évaluation d'impact utilisant des indicateurs écologiques sur le moyen ou long terme est difficile à mettre en œuvre dans de nombreux pays, souvent faute de moyens dédiés mais aussi parce que beaucoup de mesures ont effectivement très probablement un impact faible, difficile ou impossible à discriminer d'autres facteurs.

<sup>2</sup> Conférence organisée par la CE et réunissant 300 acteurs du développement rural dans l'UE : [http://ec.europa.eu/agriculture/events/rural-development-2016\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/events/rural-development-2016_en.htm).

### Table-ronde 1 Comparaison des différents modes de gouvernance des MAEC dans les différents Etats Membres

Les exposés ont mis en évidence les différents modes de mise en œuvre des MAEC avec tout de sorte de variantes selon les Etats (centralisation- cfr Autriche-, régionalisation totale (Belgique, Espagne avec 18 PDR différents selon les régions, systèmes mixtes tel celui de l'Allemagne où existe aussi des interventions hors cofinancement européen et un cadre fédéral). A noter l'évolution de la France vers un « partenariat Etat/Région sur le volet « enjeux localisés » des MAEC =>PDRs régionaux avec stratégies d'intervention sur le territoire passant par la définition de zones à enjeux ouvrant l'accès à une combinaison de mesures (« types d'opérations ») définies à l'échelle nationale mais mobilisées à l'initiative d'« opérateurs locaux ».

A cela s'ajoutent des MAEC « système »- herbagers et pastoraux collectifs, polyculture élevage et grande cultures - et d'autres relatives aux « ressources génétiques » (ensemble de mesures transversales).

Curiosités à noter : une agence de paiement en Hesse (Allemagne) qui est totalement privée (une banque !), les gestionnaires des MAEC aux Pays-Bas appartiennent au Ministère des Affaires Economiques et en Suède, au Ministère de l'Entreprise et de l'Innovation.

### Table-ronde 2 Critères pour concevoir des MAEC ciblées

Le ciblage pour une meilleure efficacité était une des lignes directrices du design des programmes MAEC par la CE. L'analyse préliminaire SWOT devait cadrer les propositions des EM.

Plusieurs approches ont été évoquées (zonage cadrant l'accessibilité à des mesures, cahier des charges adaptables localement, éligibilité à des types de production – cfr production intégrée p.ex.-...).

A noter que cette table ronde a en fait surtout abordé la question relative à la conception des outils destinés à cadrer l'éligibilité à certaines mesures et pas la « conception » au sens premier des mesures.

Le modèle luxembourgeois dit « modèle triptyque » compte deux volets « de base » et un volet ciblé :

- Le premier volet de base est accessible librement et concerne l'ensemble de l'exploitation (agriculture biologique, par exemple) ;
- Le second volet de base, assez léger si on se réfère à la notion de bonne pratique agricole (injection de lisier, soutien aux rotations, couverture automnales, semis directs, maintien et entretien des haies, ...) est réservé à certaines zones sensibles (cfr géoportail) ;
- Son volet dit « ciblé » passant par le recours à un système de conseil (réduction de la fertilisation azotée, prairies en zones sensibles, entretien de vergers haute-tige, ...).

L'approche Wallonne avec les PHVB, bandes aménagées et plans d'action a fort mis en évidence l'importance des conseillers pour mettre en place la bonne action au bon endroit sur base de cahiers des charges types modulables. Ce rôle crucial des conseillers dès qu'on parle de « mesures ciblées » a assez peu été évoqué par les autres délégations, mais a été reprise par les organisateurs dans les conclusions comme source d'inspiration.

Au Pays de Galles, le ciblage se fait sur trois grands objectifs (biodiversité, eau et climat – cf. e.a. enjeu des tourbières avec fixation de carbone). Les fermes sont sélectionnées pour être éligibles aux actions en fonction d'un score calculé sur base d'une cartographie des enjeux.

Un système analogue a été présenté en Hesse et en Tchéquie où l'outil combinant les informations environnementales de manière informatisée attribue d'office les actions accessibles pour chaque parcelle agricole. A noter que les mesures ne sont pas accessibles sur l'ensemble du territoire mais bien dans les seules zones éligibles.

### Table-ronde 3 Aperçu de MAEC innovantes

La limitation de l'utilisation d'antiparasitaires dans les contrats MAEC de pâturage a été présentée comme innovation dans les MAEC wallonnes.

Côté chypriote, une mesure originale consiste à rémunérer les apiculteurs pour réaliser une série de manipulations destinées à minimiser la prédation par le guêpier lors de la migration et qui cause des pertes et un stress important aux abeilles mellifères. Elle n'en pose pas moins question sur le seuil fixé au niveau de base.

En Allemagne, le land de Saxe-Anhalt soutient le retour au fumier plutôt que le lisier dans un objectif de bien-être animal mais surtout pour améliorer la matière organique du sol et limiter les risques de pertes d'azote<sup>3</sup>.

En Vénétie, c'est l'agriculture de conservation (non labour) présentée comme une technique d'agriculture soutenable et qui est reprise au programme MAEC pour promouvoir l'amélioration des sols et la fixation de carbone (atténuation des changements climatiques).

Au Portugal l'agroenvironnement soutient la détention de chiens qui améliorent la coexistence entre berger et loup ibérique (espèce protégée et faisant l'objet d'un plan d'action national). Une disposition spécifique est reprise au cahier des charges d'exploitation de pâturages extensifs.

Au Danemark une mesure originale et regroupant souvent des agriculteurs consiste à retirer des ensembles d'au moins 10 ha de la production intensive. Un zonage a été réalisé délimitant le territoire où cette mesure est jugée prioritaire (7000 ha éligibles). Le retrait vaut pour 20 ans avec paiement unique ou annuel. Cette question mérite d'être creusée dès lors que la durée éligible est en principe limitée à 5 ans. Le DK a obtenu l'accord de la Commission pour la mise en œuvre d'une telle mesure.

L'approche collective néerlandaise a aussi été présentée :

- L'ensemble du programme agroenvironnement al passe désormais par ce système<sup>4</sup>
- Les mesures ne semblent concerner que les oiseaux agricoles dont le vanneau huppé (création d'habitats favorables de prairies).
- Comme son nom l'indique, elle est mise en œuvre via des groupes de fermiers et d'autres partenaires locaux proposant un « plan » (surfaces concernées, termes de référence sur base d'actions listées dans le PDR, montants des paiements). Il y a une grande tradition des coopératives aux Pays-Bas.

### Table-ronde 4 MAEC à obligation de résultats

Les organisateurs ont souligné la difficulté de trouver de la matière pour illustrer ce thème. L'objectif était de présenter et de discuter quelques indicateurs de résultats. Pour mémoire deux des arguments majeurs des tenants de cette approche sont que l'efficacité et le contrôle de ce type de mesure sont bien plus évident à mettre en avant que dans le cas d'actions à obligation de moyens.

Le système français « indicateur de fréquence de traitement – IFT » utilisé comme critère dans la MAEC système « grandes cultures » (cf supra) a été présenté comme un indicateur de résultat (par une représentante de la Direction générale de l'économie et de la performance environnementale des entreprises). Cet indicateur<sup>5</sup> a été développé de longue date par l'INRA à partir de travaux danois datant des années 1980. Ce système calcule à l'échelle de la ferme (ensemble des parcelles) un indice moyen représentatif de la proportion de matière active effectivement utilisée par

<sup>3</sup> À noter que ce land est situé en ex Allemagne de l'Est. La méthode vise donc à éviter que la reconversion des anciennes fermes d'Etat ne s'oriente vers un système sur lisier, lequel est jugé plus économique.

<sup>4</sup> Un numéro spécial de la revue « Trade journal nature forest landscape » de mai 2015 présente en détails sur 50 pages le programme agroenvironnemental néerlandais (copie disponible).

<sup>5</sup> Pour plus de détail voir notamment : <http://www7.inra.fr/dpenv/pdf/brunetc56.pdf>

rapport au dosage recommandé par le fabricant. Il permet de manière quantitative d'apprécier la réduction des quantités de phytos utilisées dans les fermes par rapport aux valeurs de référence d'un territoire. A noter que le succès d'un engagement sur ce critère par les agriculteurs semble très mitigé actuellement (paiements insuffisants ?) d'une part et que, d'autre part, cet outil ne tient pas du tout compte du risque environnemental des différentes matières actives.

Un programme irlandais de maintien de pâturage extensif traditionnel concernant une petite région (les « Burren », présentant une mosaïque d'habitats très riches) a aussi été présenté avec un système d'évaluation et le calcul d'un score pour les parcelles selon des critères de qualité écologique. Les paiements se font en fonction du nombre de point de la parcelle (quelques critères: niveau de la « litière », niveau de présence de jeunes plants contribuant à l'embroussaillage ou d'espèces indicatrices d'un trop faible niveau de pâturage, défoncement du sol par la bétail, sol nu, érosion, activités jugées incompatibles). Le système semble convenir aux agriculteurs (constat d'une augmentation des paiements lié à une augmentation des scores depuis 2010).

#### Table-ronde 5 Evaluation et méthode de suivi des impacts environnementaux des MAEC

Une évaluation au Pays de Galles s'attache à mettre en évidence l'effet de la restauration des tourbières sur l'amélioration de la séquestration du carbone par ailleurs non prise en compte par les méthodologies d'inventaires nationaux « GES » jusqu'à présent.

L'approche française d'évaluation de l'efficacité est à un autre niveau. Les principaux critères utilisés concernent la (bonne ou non) localisation des mesures (particulièrement relativement aux enjeux N2000), la superficie couverte dans les sites concernés, l'adéquation des dispositions des cahiers des charges aux objectifs et l'acceptabilité par les agriculteurs. Les évaluations environnementales d'impact sur l'environnement sur base d'indicateurs écologiques sont largement réputées non réalisables dans le cadre du programme de MAEC françaises.

L'exemple estonien de suivi de bourdons et d'oiseaux à l'échelle de fermes dans des situations en principe contrastées du point de vue du « soutien environnemental » (ferme sous paiement unique, fermes bios, fermes sous MAEC ) a soulevé de nombreuses questions méthodologiques.

Les exemples wallons de résultats d'évaluation et leur utilisation pour une amélioration continue du programme et des mesures ont pour leur part surtout soulevé la question problématique de la nécessité de moyens financiers de long terme pour assurer ces évaluations même à un niveau modeste (cf le chiffre de 2% des paiements MAEC en Wallonie est dédié à ces évaluations). Le maintien indispensable d'une expertise sur le moyen et long terme pour ce type d'évaluation a aussi été évoqué.

L'exemple letton de suivi botanique de prairies sous contrat a aussi été présenté comme étant à la base d'amélioration de cahiers des charges (obligation de récolte en cas de fauche en l'occurrence).

#### Processus de construction d'une MAEC

Ce point a fait l'objet d'un atelier spécifique qui fera l'objet d'une synthèse plus complète par les organisateurs du séminaire. Les considérations administratives ont souvent fait l'objet des développements des participants y compris celle des relations avec la Commission (régime de sanction, révisions, ...). A noter aussi que dans de nombreux pays les MAEC semblent avoir fortement été refondues lors de la dernière programmation avec donc matière à aborder la question de la « construction de MAE ». Les acquis de programme LIFE ont été évoqués comme base du développement de certaines mesures ou modalités de mise en œuvre.

### Considérations diverses en guise de conclusion

- Une participation modeste aux MAEC dans les zones d'agriculture intensive (par exemple Autriche, France avec système de limitation des phytos qui apparaît peu convaincant) ;
- Définition de la « ligne de base » = préoccupation souvent évoquée (cf. e.a. paiement pour retour au fumier avec l'objectif d'améliorer la teneur en C du sol devenue très basse dans un land allemand) ;
- La terminologie « pratique habituelle » a été fréquemment utilisée dans les discussions comme référence à des pratiques susceptibles d'être rémunérées. La difficulté de la définir a été mentionnée plusieurs fois. Il est étonnant que la notion de « bonne pratique agricole » ne soit pas évoquée plus souvent comme pratique de référence et correspondant à une référence « officielle » ;
- Développement très limité du volet « climatique » des MAEC avec un appel à faire circuler les bonnes idées sur le sujet (contre-exemple du Pays de Galles avec la conservation des sols tourbeux) ;
- Le rôle crucial de l'encadrement de terrain a été retenu lors des conclusions notamment mise en évidence dans les exposés wallons.
- Les évaluations d'impact au sens de ce qui a été fait en Wallonie avec le tarier des prés ou l'habitat « prairie de fauche » sont peu fréquentes même si elles semblent se développer. Peu de moyens sont attribués aux évaluations environnementales et l'intégration d'une évaluation récurrente sur le moyen et long terme ne semble pas (encore) la norme dans le pilotage des MAEC dans de nombreux pays et régions. En France on parle d'évaluation d'impact en considérant si les mesures sont bien appliquées là où elles sont (évaluation « en chambre ») sensées avoir de l'effet, on y parle aussi d'impact lors d'une analyse à posteriori de la pertinence de cahier des charges pour atteindre un objectif.
- Des SIG sont de plus en plus disponibles pour identifier les enjeux environnementaux locaux (y compris les projets locaux de conservation) et parfois utilisés pour construire des scores définissant l'éligibilité à des MAEC.
- La présence d'une représentante de la DG AGRI de la CE n'a sans doute pas permis des échanges aussi libres qu'ils auraient pu l'être dans le chef des participants. Du côté des DG agri et environnement, la conscience des limites de certaines programmes MAEC en rapport avec la « bonne pratique » est présente

### Matériau disponible sur simple demande ( à [info@nataagriwal.be](mailto:info@nataagriwal.be) )

- Programme détaillé du séminaire
- Liste et coordonnées des participants
- Présentation des exposés
- Brochure de 4 pages présentant de manière synthétique l'organisation et le « menu » des MAEC françaises
- Synthèse des journées (non encore disponible à recevoir de l'organisation)

**Thierry Walot (UCL-ELIA-EVAGRI) avec la relecture de Pierre-Yves Bontemps et Hubert Bedoret (Nataagriwal)**