

Connaître les démarches en faveur de l'implantation de zones tampons

AIDE DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

RÉDACTION : JULIENNE ROUX (DGPE)

Contexte

Les aides versées aux agriculteurs sont strictement encadrées par le droit européen. Le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (articles 107 et 108) pose pour principe que les aides versées à partir de ressources publiques aux acteurs économiques faussent la concurrence et sont interdites. Des « aides d'État » peuvent toutefois être autorisées sous certaines conditions : soit elles sont cadrées précisément par un règlement européen (cas des aides de la PAC), soit elles font l'objet d'une notification spécifique par l'État membre à la Commission, qui examine leur compatibilité avec le droit européen.

Pour les aides agricoles, les deux régimes principaux d'encadrement des aides sont :

- ▶ La PAC : il s'agit notamment du règlement sur les paiements directs (1^{er} pilier, cf. fiches n° 3 et n°4), du règlement sur l'organisation commune de marché (OCM) unique et du règlement de développement rural (2nd pilier, voir ci-dessous). La majorité des aides aux agriculteurs entre dans ce cadre.
- ▶ Les Lignes Directrices Agricoles et Forestières (LDAF) : ces lignes directrices (C204/1, 1^{er} juillet 2014) précisent les conditions et les critères au regard desquels les aides destinées aux secteurs agricole et forestier et aux zones rurales seront considérées comme compatibles avec le marché intérieur, pour l'examen des aides d'État notifiées à la Commission. Elles sont applicables pour la période 2015-2020.

En ce qui concerne les aides agroenvironnementales, les principes posés par le règlement de développement rural (RDR) et par les LDAF sont les mêmes :

- ▶ les engagements doivent aller au-delà des normes réglementaires applicables (comme la Directive nitrates, les obligations liées à la conditionnalité, etc.),
- ▶ les engagements courent en général sur une période de 5 à 7 ans,
- ▶ les aides peuvent être accordées aux agriculteurs et également à d'autres gestionnaires de terres ou bénéficiaires,
- ▶ le montant des aides est calculé sur la base du surcoût et du manque à gagner,
- ▶ des montants plafonds s'appliquent : 600 euros par hectare et par an pour les cultures annuelles, 900 euros par hectare et par an pour les cultures pérennes spécialisées, 450 euros par hectare et par an pour les autres utilisations des terres, etc.

Des exceptions au régime d'aides d'État existent, par exemple lorsque l'on est dans le cadre de la mise en œuvre d'une déclaration d'Utilité Publique (DUP) de périmètre de protection de captage. Un examen au cas par cas par les services de l'État est alors nécessaire.

A retenir

Les aides aux agriculteurs sont en général celles de la PAC (paiements directs du 1^{er} pilier ou aides du 2nd pilier). Les autres aides envisagées nécessitent un examen au cas par cas, voire une notification spécifique d'aide d'État.

Qui contacter ?

- ▶ Pour ce qui relève de la PAC : Services en charge de l'agriculture des Conseils Régionaux, DDT
- ▶ Pour les autres aides : les DDT

Les programmes de développement rural

Le « second pilier de la PAC » repose sur un instrument de financement, le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), consacré au développement rural et couvrant les champs suivants :

- ▶ Innovation et transfert de connaissances
- ▶ Investissement, modernisation, restructuration des exploitations, jeunes agriculteurs, petits agriculteurs
- ▶ Agro-environnement (mesures agro-environnementales et climatiques, agriculture biologique et Natura 2000)
- ▶ Systèmes de qualité
- ▶ Boîte à outils de gestion de risque
- ▶ Organisations de producteurs
- ▶ Foresterie, régions de montagnes et régions soumises à des contraintes naturelles
- ▶ Programme Leader, services de base, rénovation des villages et activités non agricoles

Le soutien aux zones tampons relève principalement des aides liées aux investissements et des aides à l'agro-environnement.

La mobilisation du FEADER est régie par le règlement de développement rural (RDR). Dans le cadre de la programmation PAC pour la période 2014-2020, le RDR (CE 1305/2013) a été adopté le 17 décembre 2013. En termes de financements disponibles pour cette nouvelle programmation, le FEADER concourra à hauteur de 9,9 milliards d'euros au financement de mesures en France. Il faut noter par ailleurs que le financement d'actions par le FEADER requiert un cofinancement par l'État, les collectivités ou les Agences de l'eau.

La mise en œuvre du RDR repose sur la définition par les États Membres de programmes de développement rural. Dans la précédente programmation, le programme de développement rural était national en France (PDRH). La mise en œuvre se fera désormais sous la responsabilité des Régions qui deviennent autorités de gestion.

Il y aura ainsi en France vingt sept programmes de développement rural régionaux (PDRR) : les 21 régions métropolitaine, la Corse, 5 départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion) auxquels s'ajoutent un programme national pour la gestion des risques en agriculture, ainsi qu'un programme spécifique pour le réseau rural national.

Certains éléments des projets de PDRR sont cadrés ou mutualisés au niveau national, en raison de :

- ▶ la nécessité d'assurer une égalité de traitement vis-à-vis de certains publics cibles (typiquement les jeunes agriculteurs) et une solidarité nationale vis-à-vis de certains territoires (notamment la montagne),
- ▶ la nécessité de répondre avec cohérence à certains enjeux environnementaux, notamment ceux imposés par l'Union européenne,
- ▶ l'encadrement communautaire du FEADER.

Un document de cadrage national (DCN) a de ce fait été notifié à la Commission en avril 2014¹. Il établit un ensemble de dispositions communes aux PDRR pour un certain nombre de mesures, dont celles liées à la protection de l'environnement (mesures agro-environnementales et climatiques et agriculture biologique).

Pour les mesures non cadrées au niveau national (mesures investissements par exemple), un guide méthodologique pour la mobilisation des mesures du FEADER en faveur du projet agro-écologique a été rédigé et publié en mai 2014². Ce guide vise à fournir un appui méthodologique aux autorités de gestion et aux acteurs régionaux pour favoriser la prise en compte du projet agro-écologique dans la mobilisation des différentes mesures.

Les sections ci-dessous présentent la manière dont d'une part les MAEC et d'autre part les mesures 'investissements' peuvent être mobilisées en appui aux zones tampons.

Zones tampons et MAEC

Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) relèvent de l'article 28 du RDR. Le règlement européen impose notamment :

- ▶ des plafonds maximums d'aide par mesure
- ▶ un calcul du montant de l'aide sur la base du surcoût et du manque à gagner (il ne peut pas y avoir de composante 'incitative' dans le paiement)
- ▶ une absence de double financement : les démarches rémunérées au titre du 1^{er} pilier de la PAC (par exemple via le paiement vert pour les SIE) ne peuvent pas l'être par exemple au titre du 2nd pilier de la PAC.

Les MAEC sont cadrées au niveau national par le document de cadrage national et comprennent :

- ▶ des mesures "système" pour accompagner des changements de pratiques dans une approche globale sur l'exploitation avec des paramètres à déterminer au niveau régional,
- ▶ des briques unitaires (avec des cahiers des charges des engagements unitaires), qui sont à assembler par chaque région pour définir le contenu des mesures dans les PDRR, en réponse aux enjeux ciblés (eau, biodiversité...) sur certaines zones à identifier,
- ▶ une mesure liée à la conservation des ressources génétiques.

L'objectif est d'accompagner les changements de pratiques là où il y a des enjeux environnementaux et de maintenir les pratiques favorables sources d'aménités environnementales.

1 Le cadre national prend la forme de deux documents : l'un, technique, notifié à la commission, l'autre, plus politique, adopté conjointement par l'Etat et les Régions.

2 Disponible à l'adresse <http://agriculture.gouv.fr/Le-guide-methodologique-feader-projet-agro-ecologique>

Les PDRR doivent identifier des zones à enjeux environnementaux pour la mise en œuvre des mesures 'système' et des briques unitaires. Au sein de celles-ci, ils doivent définir des zones d'action prioritaires, pour pouvoir solliciter des financements. Le document de cadrage national liste les types de zones d'action prioritaires qui peuvent être retenues : aires d'alimentation des captages prioritaires, zones prioritaires des SDAGE pour la préservation des ressources en eau, sites Natura 2000 prioritaires, zones et milieux prioritaires identifiés dans les chartes des parcs naturels, etc.

Les opérations agro-environnementales sont mises en œuvre dans le cadre de projets agro-environnementaux et climatiques (PAEC) qui sont situés au sein de ces zones. Chaque PAEC est porté par un opérateur agro-environnemental et mobilise les opérations adaptées pour répondre aux enjeux environnementaux de la zone.

Enfin, on relèvera que certaines zones tampons peuvent être mises en place ou maintenues principalement dans un objectif lié à la biodiversité (création de bande refuge par exemple). Celles-ci peuvent également avoir un impact positif sur la qualité de l'eau, notamment si elles sont mesure d'intercepter des écoulements.

Les mesures 'systèmes' :

Ces mesures portent sur des systèmes d'exploitation et appréhendent le fonctionnement de l'exploitation agricole dans sa globalité. Elles concernent trois types de systèmes : les systèmes herbagers et/ou pastoraux (maintien de pratiques), les systèmes de polyculture-élevage, herbivores et monogastriques (maintien de pratiques) et les systèmes de grandes cultures (changement de pratiques).

Pour chaque mesure, le DCN précise le cahier des charges à respecter, avec des dispositions sur la gestion des intrants, les pratiques, la gestion des assolements, etc.

Concernant spécifiquement les zones tampons, les cahiers des charges des mesures 'système' imposent notamment :

- ▶ Pour les systèmes herbagers et/ou pastoraux : non retournement de la surface toujours en herbe, non destruction ou compensation des éléments topographiques (cf. liste des éléments topographiques du verdissement, fiche n°4) présents sur les prairies permanentes.
- ▶ Pour les systèmes de polyculture-élevage d'herbivores « dominante céréales » et « dominante élevage » : interdiction de retournement des prairies naturelles, respect d'une part minimale d'herbe dans la SAU.
- ▶ Pour les systèmes de polyculture-élevage de monogastriques : développement des surfaces d'intérêt écologique (SIE) (avoir sur toute l'exploitation 2 fois plus de SIE que ce que le verdissement impose, fiche n°4).

Briques unitaires :

Ces opérations sont mises en œuvre sur une parcelle culturale dans le but de répondre à un ou plusieurs enjeux relativement circonscrits dans l'espace. Il s'agit notamment d'enjeux de préservation des zones humides, de la biodiversité, de la qualité de l'eau, des sols ou des paysages. Les types d'opérations proposées dans le cadrage national sont appelées engagements unitaires (EU) et sont regroupées par « familles ».

Le tableau ci-dessous liste les familles d'EU et met en évidence les EU liés à l'établissement, au maintien ou à l'entretien des zones tampons.

Famille d'EU	Objet (identification des EU ayant un lien spécifique avec les zones tampons)
COUVER	<p>Création, entretien, amélioration de couverts, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ COUVER_03 - EU Enherbement sous cultures ligneuses pérennes (Arboriculture, Viticulture, Pépinières) ▶ COUVER_04 - EU Couverture des inter-rangs de vigne par épandage d'écorces ▶ COUVER_05 - EU Création et entretien d'un maillage de zones de régulation écologique ▶ COUVER_06 - EU Création et entretien d'un couvert herbacé pérenne (bandes ou parcelles enherbées) ▶ COUVER_07 - EU Création et entretien d'un couvert d'intérêt floristique ou faunistique ▶ COUVER_08 - EU Amélioration des jachères ▶ COUVER_11 - EU Entretien des couverts naturels efficaces sur les inter-rangs de vigne
HERBE	Maintien des surfaces en herbe, conditions d'utilisation de ces surfaces par la fauche et/ou le pâturage.
IRRIG	Pratiques d'irrigation
LINEA	<p>Création, maintien ou entretien d'infrastructures agro-écologiques</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ LINEA_01 - EU Entretien de haies localisées de manière pertinente ▶ LINEA_02 - EU Entretien d'arbres isolés ou en alignements ▶ LINEA_03 - EU Entretien des ripisylves ▶ LINEA_04 - EU Entretien de bosquets ▶ LINEA_05 - EU Entretien mécanique de talus enherbés au sein des parcelles cultivées ▶ LINEA_06 - EU Entretien des fosses et rigoles de drainage et d'irrigation, des fossés et canaux en marais, et des bealières ▶ LINEA_07 - EU Restauration et/ou entretien de mares et plans d'eau ▶ LINEA_08 - EU Entretien de bande refuge sur prairies
MILIEUX	Entretien, gestion, restauration de milieux remarquables
OUVERT	Ouverture de milieux en déprise
PHYTO	Réduction des traitements phytosanitaires

Contenu de quelques engagements unitaires : Création et entretien d'un couvert herbacé pérenne (bandes ou parcelles enherbées) (COUVER_06)

L'objectif de cet engagement est d'inciter les exploitants agricoles à planter et entretenir des couverts herbacés pérennes dans des zones où il y a un enjeu environnemental important, au-delà des couverts exigés dans le cadre de la conditionnalité (bonnes conditions agricoles et environnementales), du verdissement et des bandes enherbées rendues obligatoires, le cas échéant, dans le cadre des programmes d'action en application de la Directive Nitrates

La localisation et les caractéristiques des couverts herbacés doivent être définies par territoire sur la base d'un diagnostic. Les surfaces concernées peuvent être des parcelles entières ou des bandes enherbées d'une largeur minimale supérieure 10 m.

Les couverts herbacés implantés devront être permanents pendant les 5 années d'engagement.

Seules peuvent être engagées les terres arables (sauf prairies temporaires de plus de deux ans) ou les surfaces qui étaient engagées dans une mesure agro-environnementale rémunérant la présence d'un couvert spécifique favorable à l'environnement, lors de la campagne PAC précédant la demande d'engagement.

Le montant de l'EU, qui prend en compte le manque à gagner entre un assolement moyen en grandes cultures et une prairie, varie de 90 euros/ha/an à 450 euros/ha/an.

Contenu de quelques engagements unitaires : Entretien des ripisylves (LINEA_03)

L'objectif est de mettre en place un entretien approprié de la ripisylve.

Habituellement, les ripisylves sont maintenues sans entretien spécifique. Toutefois, dans les cas où elles sont entretenues épisodiquement, la taille est réalisée selon les modalités les moins coûteuses pour l'exploitant, du côté de la parcelle pour permettre le passage sur les parcelles cultivées attenantes. En particulier, les haies sont taillées aux dates les plus pratiques, et non les plus favorables à la préservation des espèces, avec du matériel permettant une taille rapide (de type gyrobroyeur) au détriment de la bonne conservation des arbres.

Le montant de l'aide est calculé par comparaison entre le temps de travail nécessaire à une taille favorable à la biodiversité et à l'entretien du côté du cours d'eau (enlèvement des embâcles) et celui nécessaire à une taille habituelle rapide des arbres du côté de la parcelle, répondant aux seuls critères économiques. Le montant du plafond annuel par mètre linéaire est de 1,5 euros/mètre linéaire/an.

Mise en œuvre :

- ▶ Pour chaque territoire, les ripisylves éligibles doivent être délimitées, sur la base d'un diagnostic.
- ▶ Au sein de ce territoire, un plan de gestion des ripisylves doit être élaboré, qui précise les modalités d'entretien et le cas échéant de réhabilitation des ripisylves engagées : nombre de tailles, type de taille (élagages doux ou dégagement mécanique au pied des jeunes arbres, etc.) périodes d'intervention, liste du matériel autorisé pour la taille, etc.

Contenu de quelques engagements unitaires : Entretien des ripisylves (LINEA_03)

L'objectif est de mettre en place un entretien approprié de la ripisylve.

Habituellement, les ripisylves sont maintenues sans entretien spécifique. Toutefois, dans les cas où elles sont entretenues épisodiquement, la taille est réalisée selon les modalités les moins coûteuses pour l'exploitant, du côté de la parcelle pour permettre le passage sur les parcelles cultivées attenantes. En particulier, les haies sont taillées aux dates les plus pratiques, et non les plus favorables à la préservation des espèces, avec du matériel permettant une taille rapide (de type gyrobroyeur) au détriment de la bonne conservation des arbres.

Le montant de l'aide est calculé par comparaison entre le temps de travail nécessaire à une taille favorable à la biodiversité et à l'entretien du côté du cours d'eau (enlèvement des embâcles) et celui nécessaire à une taille habituelle rapide des arbres du côté de la parcelle, répondant aux seuls critères économiques. Le montant du plafond annuel par mètre linéaire est de 1,5 euros/mètre linéaire/an.

Mise en œuvre :

- ▶ Pour chaque territoire, les ripisylves éligibles doivent être délimitées, sur la base d'un diagnostic.
- ▶ Au sein de ce territoire, un plan de gestion des ripisylves doit être élaboré, qui précise les modalités d'entretien et le cas échéant de réhabilitation des ripisylves engagées : nombre de tailles, type de taille (élagages doux ou dégagement mécanique au pied des jeunes arbres, etc.) périodes d'intervention, liste du matériel autorisé pour la taille, etc.

Zones tampons et mesures investissements

L'article 17 du RDR prévoit quatre types d'aides liées aux investissements physiques :

- ▶ les investissements favorisant les performances globales et la durabilité de l'exploitation,
- ▶ les investissements en faveur de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles,
- ▶ les investissements en faveur des infrastructures,
- ▶ les investissements non-productifs en faveur de l'environnement et du climat.

Des taux de soutien maximums sont prévus par le RDR, qui sont en général de 40 % du montant des investissements éligibles (et de 100% pour les investissements non-productifs en faveur de l'environnement et du climat). Ceux-ci peuvent être majorés dans certains cas (jeunes agriculteurs, agriculture biologique ou mesures agro-environnementales par exemple).

Les mesures investissements ne sont pas cadrées au niveau national. Le guide méthodologique pour la mobilisation des mesures du FEADER en faveur du projet agro-écologique de mai 2014 donne toutefois des pistes aux régions pour orienter et prioriser les mesures du FEADER. Le guide indique par exemple que les investissements liés à l'implantation de haies et de fascines, aux infrastructures agro-écologiques, à l'implantation de couverts enherbés peuvent être aidés.

D'autre part, un Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles a été lancé en mai 2014. Il repose sur la mobilisation de 200 millions d'euros de crédits État et FEADER. La priorité de ce plan est le soutien à l'élevage (compétitivité et agro-écologie). Pour mobiliser ces crédits, les PDRR doivent inclure des mesures permettant de répondre aux orientations du plan. Une lettre de cadrage a été communiquée par le MAAF aux préfets de région en mai 2014. Sont visées notamment des actions de modernisation des exploitations d'élevage, mais également d'autres actions comme par exemple des actions visant à limiter l'érosion.

Exemples de PDRR

Le projet de PDRR du Limousin (version de septembre 2014) inclut des mesures 'investissement' qui contribuent aux zones tampons :

- ▶ Soutien aux investissements productifs dont :
 - Équipements et aménagements agro-environnementaux productifs
 - Dépenses liées à l'implantation de haies et de dispositifs végétalisés dans les zones sensibles au regard d'une problématique environnementale, etc.
- ▶ Investissements non productifs agro-environnementaux. Sont éligibles notamment les travaux ou l'acquisition de matériels nécessaires à la protection ou à la mise en valeur de milieux naturels :
 - Création de points d'abreuvement de substitution à un accès direct aux cours d'eau,
 - Matériel lié à l'entretien et la restauration de milieux spécifiques : chenillettes, pneus basse pression, matériel de colmatage de drains de zone humide, etc.

Le PDRR Bretagne soutient la mise en place de zones tampons via les mesures d'aide suivantes :

- ▶ Soutien aux investissements d'amélioration de la performance globale et la durabilité de l'exploitation agricole : soutien aux matériels d'entretien des infrastructures agroécologiques
- ▶ Soutien aux investissements bocagers (programme Breizh Bocage) :
 - Travaux préalables de préparation des emprises nécessaires
 - Travaux de plantation, de paillage, de pose de protections des plants, etc.
 - Travaux de dégagement des plants
 - Travaux à vocation hydraulique en lien avec les travaux bocager et participant à la lutte contre l'érosion et les inondations en particulier et limitant les ruissellements en général
 - Travaux à vocation sylvicole dans le cadre d'opérations de formation à la gestion du bocage

Pour en savoir plus :

- ▶ Sites internet des Conseils régionaux et des DRAAF pour consulter les PDRR