

La nouvelle Politique Agricole Commune : une opportunité pour développer l'agroforesterie

Ce document vise à apporter des éléments de compréhension aux acteurs du Développement Agricole Rural, et notamment au personnel en charge de l'activation des différentes mesures en Régions. Il présente les opportunités offertes par la nouvelle PAC pour développer l'agroforesterie, en réponse aux enjeux d'une agriculture et d'un aménagement du territoire durables.

1. Rappel des intérêts et enjeux de l'agroforesterie

→ Produire plus de biomasse sur moins de surface :

Les surfaces disponibles pour l'agriculture et la forêt ne sont pas extensibles. Combiner production alimentaire et production de bois sur une même parcelle peut se traduire par une augmentation de la productivité en biomasse par hectare de terres cultivées (+30%, cf expérimentations INRA-programme SAFE).



Les haies ou les arbres têtards fournissent également de la biomasse énergie à valoriser, en créant de nouvelles filières et de l'emploi à l'échelle locale.

L'agroforesterie est une opportunité pour la gestion et l'approvisionnement durables en bois et consolider les niveaux de production alimentaire et énergétique.

→ Structurer un réseau agro-écologique sur les exploitations agricoles

Par l'implantation d'essences variées et adaptées aux conditions pédoclimatiques locales, mais aussi grâce à la régénération naturelle et aux zones enherbées aux pieds des arbres qui sont autant de milieux où la flore locale peut se développer, les systèmes agroforestiers assurent des ressources et des couverts pour le développement d'une faune diversifiée (pollinisateurs, auxiliaires de culture, faune cynégétique).



→ Protéger les ressources

Par ailleurs, la qualité de l'eau à l'échelle des bassins versants est étroitement liée à l'activité biologique des sols et aux ripisylves. A l'échelle du bassin versant, un réseau d'aménagements agroforestiers contribue à limiter érosion, ruissellement et pollutions.

Ainsi, l'agroforesterie permet de répondre à une partie des enjeux de la mise en œuvre de la Trame Verte et Bleue (TVB) sur les terres agricoles, en recréant des corridors et des zones de circulation des différentes espèces animales et végétales, tout en préservant la qualité de l'eau.



→ Renforcer l'identité du paysage, l'image, la diversité et la qualité des productions

Les éléments arborés structurent le paysage et donnent une cohérence, une identité à l'ensemble d'un territoire.

Les parcours arborés existent déjà dans le cahier des charges de certains produits d'élevage (porcs, volailles...).

2. La PAC 2014/2020 : une opportunité pour développer l'agroforesterie.

L'agroforesterie dans la PAC : rapide historique

La PAC est construite sur deux piliers. Le premier pilier concerne le soutien des marchés et des revenus agricoles. Il contient le système d'aides aux agriculteurs, et représente environ 70% du budget de la PAC. Le second pilier concerne la politique de développement rural. On l'appelle communément le Règlement de Développement Rural (RDR). Il permet de mettre en place des mesures co-financées par les Etats membres pour favoriser le développement et le maintien des zones rurales.

Depuis la mise en place de la PAC et jusqu'aux années 2000, l'arbre était considéré comme un intrus sur les parcelles agricoles : primes à l'arrachage, risques de pertes des DPU¹...

Depuis 2006, les parcelles agroforestières sont reconnues comme des parcelles agricoles, bénéficiant ainsi de l'éligibilité aux aides PAC du premier et du second pilier. Des mesures de soutien ont également vu le jour, mais des incohérences et des restrictions ne constituaient pas un contexte favorable au développement de ces pratiques. Avec la nouvelle version des textes européens en cours de finalisation, des simplifications et des évolutions positives permettent d'intégrer pleinement l'arbre sur l'exploitation.

¹ Droits au Paiement Unique (1^{er} pilier)

Un compromis politique sur la réforme de la PAC a été trouvé le 26 juin à l'issue du processus de trilogue entre la Commission Européenne, le Parlement Européen et le Conseil des Ministres.

Ce compromis, définitivement avalisé par le Parlement Européen et le Conseil des Ministres (novembre et décembre 2013), entérine les grands principes de la PAC au niveau européen. Mais il laisse des marges de manœuvre aux Etats membres dans l'application. **La négociation est donc désormais ouverte au niveau national.**

Etat des lieux en janvier 2014

=> **1^{er} pilier** : La Commission rédige les actes délégués en étroite consultation avec les Etats membres (groupes de travail) sans changer la substance de l'acte de base. A cela s'ajoute notamment la notification des éléments entrant dans les zones d'intérêt écologique (voir paragraphe 2.1). Théoriquement, les Etats membres ont jusqu'au 1er août 2014 pour notifier leurs choix nationaux.

=> **2^e pilier** : la Commission Européenne est en train de rédiger les « fiches ». Il existe notamment une fiche sur **l'article 23 relatif à l'agroforesterie** (voir paragraphe 2.2.1). Elle donne des détails sur l'article permettant une application harmonisée de ce dernier. Là encore, les Etats membres sont actifs puisque la Commission européenne les implique (consultation, discussion dans le groupe de travail sur le développement rural) et les Etats membres sont invités à présenter leur Programme de Développement Rural.

Les évolutions liées à la réforme 2014

La conditionnalité des aides et le verdissement :

Actuellement, tous les paiements directs et certains paiements destinés au développement rural (ICHN², MAE³, aide au boisement des terres agricoles, paiements sylvo-environnementaux) sont soumis à la conditionnalité : ils dépendent du respect d'un certain nombre d'exigences légales liées aux normes en vigueur en matière d'environnement, de changement climatique, de bonnes conditions agricoles des terres, de santé humaine, animale et végétale et de bien-être animal. [Plus d'informations sur ce lien.](#)

Le verdissement de la PAC consiste à rémunérer des pratiques bénéfiques pour l'environnement, et renforce cette éco-conditionnalité (voir paragraphe ci-dessous).

2.1 L'agroforesterie dans le 1^{er} pilier

Dans la version actuelle de la PAC, le verdissement est illustré par la mise en œuvre de Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE) qui permettent de satisfaire cette éco-conditionnalité : i) bande tampon le long des cours d'eau, ii) non-brûlage des résidus de culture, iii) diversité des assolements, iv) prélèvements pour l'irrigation, v) entretien minimal des terres, vi) gestion des surfaces en herbe, vii) maintien des particularités topographiques). L'agroforesterie était notamment concernée par les BCAE i) et vii).

² Indemnités compensatoires de handicaps naturels

³ Mesure AgroEnvironnementale

Avec la réforme, ces BCAA deviennent **les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement** (voir article 43, chapitre 3 du texte du 1er pilier).

Elles comprennent notamment :

- Le maintien de surfaces d'intérêt écologiques (SIE) - article 46
- la diversification des cultures – article 44
- le maintien de prairies permanentes existantes – article 45

Lorsque les terres arables d'une exploitation couvrent plus de 15 hectares, ces SIE devront être mises en œuvre sur au moins 5% de la SAU des exploitations.

Le calcul des 5% s'effectuera grâce à un système de conversion de surface des éléments éligibles (actuellement en cours de cadrage).

Parmi les **surfaces éligibles**, on trouve (extrait du règlement européen, article 46) :

a) les terres en jachère;

b) les terrasses;

c) les particularités topographiques, y compris les particularités adjacentes aux terres arables de l'exploitation qui, par dérogation à l'article 43, paragraphe 1, du présent règlement peuvent comprendre des particularités topographiques qui ne figurent pas dans la surface admissible conformément à l'article 76, paragraphe 2, point c), du règlement (UE) n° .../2013*;

d) les bandes tampons, y compris les bandes tampons recouvertes par des prairies permanentes à condition qu'elles soient distinctes de la surface agricole adjacente admissible;

e) les hectares en agroforesterie qui reçoivent ou qui ont reçu une aide au titre de l'article 44 du règlement (CE) n° 1698/2005 et/ou de l'article 23 du règlement (UE) n° .../2013**;

f) les bandes d'hectares admissibles bordant des forêts;

g) les surfaces plantées de taillis à courte rotation sans l'utilisation d'engrais minéraux et/ou de produits phytopharmaceutiques;

h) les surfaces boisées visées à l'article 32, paragraphe 2, point b) ii), du présent règlement;

i) les surfaces portant des cultures dérobées ou à couverture végétale établies par la plantation et la germination de semences, soumises à l'application des coefficients de pondération visés au paragraphe 3 du présent article;

j) les surfaces portant des plantes fixant l'azote.

Ainsi les systèmes agroforestiers permettent de **respecter les critères de verdissement** (5% de maintien des SIE) et ils satisfont également la conditionnalité.

En outre, l'agroforesterie et la couverture végétale peuvent apporter des éléments de réponses aux enjeux climatiques, économiques et environnementaux : production de bois d'œuvre, de bois énergie, amélioration des niveaux de biodiversité, qualité de l'eau, Trame Verte et Bleue...

Attention : la liste des SIE applicable en France sera définitive après **notification des Etats membres d'ici le 1^{er} aout 2014**. Il est donc encore possible d'y apporter des modifications, des compléments... Il est donc particulièrement important d'alerter le Ministère en charge de l'agriculture (MAAF) sur la nécessité de **veiller à ce que les bandes tampons et les éléments agroforestiers puissent y être inclus, qu'ils soient aidés ou non dans le cadre de l'article 23 (ou actuelle mesure 222)**.

Des négociations en cours inquiétantes ?

Suite à l'accord sur les textes européens du 1^{er} et 2nd pilier à l'issue du trilogue des institutions, la Commission Européenne rédige des actes délégués. Elle a ainsi le pouvoir d'adopter des actes modifiant les éléments non essentiels des textes européens.

Un travail de lobbying auprès de la Commission Européenne – qui est seule décisionnaire – est en cours afin d'éviter que certains articles soient modifiés au détriment de l'agroforesterie.

La vigilance des acteurs de l'agroforesterie s'exerce notamment sur :

- **les critères d'éligibilité aux aides directes** : la totalité de la surface en agroforesterie doit être prise en compte, et pas seulement les surfaces arables qui excluraient les lignes d'arbres.
- **les maximum de densité d'arbres**: dans le second pilier (voir paragraphe 2.2), il est stipulé que ce sont les Etats membres qui fixent les seuils minimaux et maximaux de densités d'arbres à l'hectare. Les actes délégués peuvent néanmoins fixer des limites au sein du premier pilier. Il est fortement souhaitable que les densités maximales ne soient pas limitées à 100 arbres/ha. En effet, ce seuil mettrait en danger les systèmes sylvo-pastoraux qui sont généralement à forte densité, les systèmes traditionnels ou encore des plantations récentes où les densités initiales étaient volontairement élevées pour effectuer ensuite des éclaircies. Ces systèmes risqueraient de ne plus bénéficier des paiements uniques.

Une recommandation est de fixer le seuil maximal à 200 arbres/ha.

- **L'éligibilité des haies** dans toutes les zones agricoles, qu'elles fassent partie des pratiques traditionnelles ou non, afin de pouvoir restaurer une trame dans les régions qui en sont dépourvues.
- les SIE : le caractère productif de l'agroforesterie doit être reconnu dans ces zones, afin que les agriculteurs puissent librement récolter de la biomasse ou du bois d'œuvre. Par ailleurs, les hectares agroforestiers qui n'ont pas été ou ne seront pas aidés dans le cadre de la mesure 222 ou le futur article 23, doivent également être compris dans les SIE.

2.2 L'agroforesterie dans le Règlement de Développement Rural (2nd pilier)

La politique de développement rural de la PAC est co-financée pour moitié par l'Europe à travers la mise en place d'un fonds spécifique, le FEADER⁴, et pour moitié par l'Etat et les collectivités territoriales françaises.

Chaque Etat membre élabore sa propre politique de développement rural. En France, cela se traduit par le PDRH. Celui-ci est ensuite décliné au niveau régional dans le PDRR⁵. Il contient

⁴ Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

un diagnostic régional ainsi que la stratégie à mettre en œuvre et les priorités retenues pour la mobilisation du FEADER.

*Jusqu'à présent, les DRAAF⁶ se chargeaient de la gestion du FEADER. **A partir du 1^{er} janvier 2014, ce sont les Régions qui ont l'autorité de gestion de ce fonds.***

De manière générale, le règlement européen prévoit qu'au sein de chaque région, 30% des crédits communautaires devront être dédiés aux mesures environnementales, aux mesures en faveur de la forêt, aux paiements de compensation des handicaps naturels (ICHN), et aux investissements liés au climat et à l'environnement (alinéa 28 des dispositions générales).

Quels outils peut-on mobiliser pour l'agroforesterie ?

2.2.1 Article 23 : Mise en place de systèmes agroforestiers (actuelle mesure 222)

L'article 23 remplace l'actuel article 44 du RDR relatif à l'agroforesterie (décliné au niveau national sous forme de mesure 222 dans le PDRH).

Cette mesure permet de financer l'installation de projets agroforestiers (travaux de préparation du sol et de plantation, fourniture, ingénierie et gestion).

Actuellement, la mesure 222 est régionalisée c'est-à-dire qu'il revient à chaque région de l'activer ou non. De par cette régionalisation, il n'y a pas d'intervention de l'Etat dans le financement. Elle est co-financée par la collectivité et le FEADER (ratio 45%/55% ; l'engagement du FEADER ne peut se faire que si la collectivité finance).

Une autre possibilité est d'effectuer un financement « top-up », c'est-à-dire qu'il n'est pas financé par le FEADER mais assuré par la collectivité ou une Agence de l'Eau par exemple. Cela permet d'ajuster le plan de financement lorsque la disponibilité de FEADER n'est pas suffisante pour couvrir l'intégralité des dépenses éligibles.

Actuellement les régions définissent le cahier des charges de cette mesure, et notamment la liste d'essences autorisées.

Attention : la liste d'essences autorisées se base souvent sur celle des MFR⁷ du secteur forestier. En ce sens, ces listes sont souvent trop restrictives pour l'utilisation d'essences champêtres.

Le cas des fruitiers : les fruitiers sont en conséquence souvent exclus des listes d'essences autorisées, puisque ces listes se basent sur du matériel forestier. Ce point est particulièrement contraignant pour les planteurs qui souhaitent souvent associer des fruitiers en agroforesterie.

L'élaboration de la liste d'essences autorisées au sein de cette mesure est un point important qui détermine grandement le développement de ces pratiques dans les différentes régions.

N.B important : le choix de nationaliser ou régionaliser cette mesure est en cours de négociation.

⁵ Plan de Développement Rural Régional

⁶ Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

⁷ Matériel Forestier de Reproduction

Les modifications apportées dans la réforme :

=> L'aide pour la mise en place de systèmes agroforestiers (aide prévue à l'article 21, paragraphe 1, point b), « est accordée aux gestionnaires terriens privés, aux communes et à leurs associations et concerne les coûts d'installation et une prime annuelle par hectare destinée à couvrir les coûts d'entretien pendant une période maximale de cinq ans. »

Ce point est favorable car il permet d'intégrer un panel important de porteurs de projets et la période de soutien a été allongée, puisqu'elle passe de 3 à 5 ans.

Cet article voit également apparaître une **nouvelle version des systèmes agroforestiers** : « Aux fins du présent article, on entend par "systèmes agroforestiers" les systèmes d'utilisation des terres qui associent la foresterie et l'agriculture sur les mêmes terres. Le nombre minimal et maximal d'arbres plantés par hectare est fixé par les États membres, compte tenu des conditions pédoclimatiques et environnementales locales, des espèces forestières et de la nécessité d'assurer une utilisation agricole durable des terres. »

Cette définition est moins restrictive que la précédente, qui ne concernait que les alignements intra-parcellaires, et considérait l'agroforesterie comme des systèmes « extensifs ». Cet adjectif a été supprimé de la définition pour ne pas restreindre l'agroforesterie.

Par ailleurs, les densités à la parcelle peuvent être revues (actuellement, la France autorise entre 30 et 200 arbres par hectare)

Attention !

Dans la version provisoire de la « fiche », il est indiqué que les pourtours des parcelles sont inclus, ce qui pourrait enfin permettre d'inclure les haies dans l'agroforesterie. **Il est important de clarifier ce point et de charger le Ministère de l'Agriculture (MAAF) de porter ce message dans la notification des choix nationaux.**

La déclinaison de l'article 23 est aujourd'hui essentielle pour assurer le développement de l'agroforesterie (actuelle mesure 222) dans chaque région de France.

L'investissement initial étant souvent important, l'absence d'aide est souvent un frein important pour le porteur de projet.

Les Régions décident de l'ouverture de cette mesure dans le PDRR et définissent le cahier des charges de ces mesures, en tenant compte des spécificités et des enjeux locaux.

La version finale régionale du FEADER n'étant pas encore arrêtée, il est important de veiller à l'ouverture de cette mesure, afin de disposer des outils nécessaires au développement des pratiques agroforestières.

2.2.2 La possibilité de mobiliser les MAE (mesures agroenvironnementales) : l'EU IAE

Avec la nouvelle PAC, les actuelles MAET (Mesures AgroEnvironnementales Territorialisées) vont devenir des MAEC (C pour Climatique).

Ces mesures restent territorialisées : dans un premier temps les Régions dressent un diagnostic de leur territoire définissant les enjeux environnementaux prioritaires. En fonction de ce diagnostic, elles définissent ensuite des Zones d'Actions Prioritaires (ZAP) sur

lesquelles elles pourront mobiliser des mesures adaptées, parmi une liste établie par le Ministère de l'Agriculture (MAAF). Ce dernier définit le cahier des charges d'une liste de MAEC.

Le financement FEADER est disponible sur ces zones.

Parmi les MAEC on distinguera deux catégories :

- des MAEC dites Système, qui s'appliquent à l'ensemble du système de production agricole.
- Des Engagements Unitaire à la parcelle (EU).

Les modalités sont définies au niveau français puis validées par la Commission Européenne.

Un engagement unitaire (EU) à la parcelle « Infrastructures AgroEcologique » (IAE) est en cours d'écriture.

Cet EU IAE permettra d'assurer :

- a minima le maintien des IAE en place sur la SAU au moment de l'engagement dans la mesure
- éventuellement en complément, l'amélioration de la qualité des IAE présentes sur l'exploitation (ex : transformer des points jachères en points haie),
- et/ou l'augmentation de la part d'IAE sur la SAU.

On distingue deux catégories d'infrastructures agro-écologiques :

- les IAE bocagères : les haies et les arbres isolés, d'alignements ou têtards ;
- les autres IAE de la grille de la CE (lisières de bois, mares, jachères, ...).

Pour traduire la présence des IAE sur la SAU de l'exploitation et pouvoir les rémunérer, chacune d'elle est convertie en un nombre de points, traduisant l'intérêt écologique de l'élément (à partir des surfaces de SIE).

Comme pour les actuelles MAET, c'est aux Régions qu'il revient la gestion des engagements unitaires. Le Ministère de l'Agriculture (MAAF) définit le cahier des charges d'une liste de MAEC Systèmes et d'engagements unitaires.

Chaque région décidera ensuite des mesures à mobiliser en fonctions des enjeux de son territoire.

Lors de la construction du projet agro-environnemental sur ces zones, il est important de réunir les représentants des acteurs agricoles et forestiers, pour définir les problématiques, adapter les bonnes mesures et construire un cadre d'action cohérent.