

PAC 2021-2027 : DES PISTES POUR ENCOURAGER ET SOUTENIR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DE L'AGRICULTURE WALLONNE

Décembre 2019

Rapport commandité par le WWF-Belgique (Monica Schuster),
préparé par Jean-Paul Ledant (consultant indépendant)

Jean-Paul Ledant
TVA : BE 0555.588.284
56 rue de Renivaux, 1340 Ottignies (Belgique)
010-439031, ledantjp@outlook.com

Remerciements et avertissement

Ce rapport a bénéficié d'informations, remarques et commentaires communiqués par de multiples personnes (certaines d'entre elles ayant relu des versions préliminaires). Les remerciements vont ainsi à Monica Schuster (WWF), Lionel Delvaux (alors IEW), Emmanuelle Béguin, Thibaut Goret et Arnaud Laudelout (Natagora), Hubert Bédoret, Julien Piquera et leurs collègues (Natagriwal), Thierry Walot (UCL-ELIA), Christian Mulders et Olivier Miserque (DGO3), Alain Peeters (Agroecology Europe), Caroline Ledant (Schola Campesina) et aux participants de l'atelier tenu dans les locaux de Natagriwal pour lancer l'étude. Cependant les points de vue exprimés dans ce rapport n'engagent que les auteurs, ne reflétant pas nécessairement ceux des personnes consultées ni les positions du WWF ou de toute autre organisation.

Liste des acronymes, codes et abréviations

| Sigle | Signification |
|--------------|--|
| AB | Agriculture biologique |
| AF | Autonomie fourragère |
| AC | Aide couplée |
| ACV | Analyse du cycle de vie |
| BCAE | Bonne condition environnementale et agronomique |
| CETA | Centre d'études techniques agricoles |
| CIPAN | Culture intercalaire piège à nitrates |
| CRAW | Centre de recherches agronomiques wallon |
| DGARNE | Direction générale de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement |
| DPR | Déclaration de politique régionale |
| ER | Eco-régime |
| ETS | <i>European Emission Trading System</i> |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FBI | Indice des oiseaux des espaces agricoles (<i>Farmland Bird Index</i>) |
| FEADER | Fonds européen agricole pour le développement rural |
| FEAGA | Fonds européen agricole de garantie |
| FFOM | Forces, faiblesses, opportunités, menaces |
| HQE | Haute qualité environnementale |
| HVE | Haute valeur environnementale (France) |
| ICHN | Indemnités compensatoires de handicaps naturels |
| JA | Jeunes agriculteurs |
| LEADER | Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale |
| M | Mesure (dans le PDR actuel 2014-2020) |
| M1 | Transferts de connaissance et actions d'information |
| M10 | Agroenvironnement – climat (MAEC) |
| M11 | Agriculture biologique |
| M11.1 | Paiement pour la conversion aux pratiques et méthodes de l'agriculture biologique |

| | |
|-------|---|
| M11.2 | Païement au maintien des pratiques et méthodes de l'agriculture biologique |
| M12 | Païements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau |
| M13 | Païements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques |
| M16 | Coopération |
| M19 | Soutien au développement local Leader |
| M4 | Investissements physiques |
| M4.1 | Investissements dans les exploitations agricoles |
| M4.2 | Investissements dans la transformation et commercialisation de produits agricoles ou le développement de produits agricoles |
| M6 | Développement des exploitations agricoles et des entreprises |
| M6.1 | Aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs |
| M6.4A | Investissements de diversification par les agriculteurs vers des activités extra-agricoles (hors biométhanisation) |
| M6.4B | Investissements d'entreprises non-agricoles ou investissements d'agriculteurs pour la biométhanisation avec vente |
| M7 | Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales |
| M7.6 | Aide aux études et investissements liés à l'entretien, à la restauration et à la réhabilitation du patrimoine culturel et naturel des villages, des paysages ruraux et des sites à haute valeur naturelle, y compris les aspects socio-économiques, ainsi qu'aux actions de sensibilisation environnementale, |
| M8 | Investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts |
| MAEC | Méthode agroenvironnementale et climatique |
| MB | Méthode de base (MAEC) |
| MB11 | Races locales menacées (MAEC) |
| MB1a | Haies et alignements d'arbres (MAEC) |
| MB1b | Arbres isolés, buissons et bosquets (MAEC) |
| MB1c | Mares (MAEC) |
| MB2 | Prairies naturelles (MAEC) |
| MB5 | Tournières enherbées (MAEC) |
| MB6 | Cultures favorables à l'environnement (MAEC) |
| MB9 | Autonomie fourragère (MAEC) |
| MB9.A | Autonomie fourragère avec charge limitée à 1,4 UGB/ha |
| MB9.B | Autonomie fourragère avec charge limitée à 1,8 UGB/ha |
| MC | Méthodes ciblées (MAEC) |
| MC10 | Plan d'action agroenvironnemental (MAEC) |
| MC3 | Prairies inondables (MAEC) |
| MC4 | Prairies de haute valeur biologique (MAEC) |
| MC7 | Parcelles aménagées (MAEC) |
| MC8 | Bandes aménagées (MAEC) |
| OASIS | <i>Original Agroecological Survey and Indicator System</i> |
| ODD | Objectif de Développement Durable |
| PAC | Politique agricole commune |
| PAAE | Plan d'Action Agro-environnemental |
| PCDN | Plan communal de développement de la nature |
| PD | Païement direct |

| | |
|-------|---|
| PDR | Programme de Développement Rural |
| PGDA | Plan de gestion durable de l'azote |
| PV | Paiement vert |
| RAMO | Rapport annuel de mise en œuvre |
| RwDR | Réseau wallon de développement rural |
| SAFER | Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (France) |
| SAU | Superficie agricole utilisée |
| SGIB | Site de grand intérêt écologique |
| SIE | Surface d'intérêt écologique |
| SNP | Surface non productive |
| SWOT | Forces-faiblesses-opportunités-menaces |
| UE | Union européenne |
| UGB | Unité gros bétail |

Table des Matières

| | |
|---|----|
| Remerciements et avertissement | 1 |
| Liste des acronymes, codes et abréviations..... | 1 |
| Table des Matières | 4 |
| 2. Analyse des besoins..... | 9 |
| 2.1. Diagnostic de la situation agricole et environnementale : les principaux problèmes | 9 |
| 2.1.1. Etat préoccupant des agroécosystèmes, en termes de biodiversité, de conservation des sols et de carbone séquestré..... | 9 |
| 2.1.2. Des flux importants entre l’agriculture et l’environnement, en termes de prélèvement de ressources et d’émission de matière polluantes..... | 10 |
| 2.1.3. Une rémunération faible de nombreux agriculteurs (particulièrement dans l’élevage bovin) et encore trop incitatrice de pressions environnementales | 10 |
| 2.1.4. Des exploitations et systèmes de production peu propices à répondre aux besoins et trop peu préparés aux contraintes futures..... | 10 |
| 2.1.5. Un environnement économique et socio-institutionnel contribuant par certains aspects aux problèmes actuels et encore trop peu favorable aux changements nécessaires à court et long termes..... | 11 |
| 2.2. Contributions récentes et actuelles de la PAC à la résolution de ces problèmes | 11 |
| 2.2.1. Rôles envers les agroécosystèmes | 11 |
| 2.2.2. Rôles envers les flux agriculture-environnement..... | 12 |
| 2.2.3. Rôles envers la rémunération et les modalités de rémunération des agriculteurs | 12 |
| 2.2.4. Rôles envers l’orientation des systèmes de production vers les enjeux actuels et leur adaptation aux contraintes futures..... | 12 |
| 2.2.5. Rôles envers l’environnement économique et socio-institutionnel de l’agriculture (hormis la PAC elle-même) | 13 |
| 2.3. Besoins en termes d’objectifs à viser et d’orientations pour la prochaine PAC | 13 |
| 2.3.1. Axe 1. Etat amélioré des agroécosystèmes, en termes de biodiversité, de conservation des sols et de carbone séquestré..... | 14 |
| 2.3.2. Axe 2. Des flux entre l’agriculture et l’environnement diminués, en termes de prélèvement de ressources et d’émission de matières polluantes. | 15 |
| 2.3.3. Axe 3. Une rémunération décente des agriculteurs (particulièrement dans l’élevage bovin) et aux effets incitatifs plus favorables à l’environnement | 15 |
| 2.3.4. Axe 4. Une transformation plus rapide et généralisée des systèmes de production vers une meilleure aptitude à répondre aux besoins dans les contraintes actuelles et futures (transition agro-écologique des exploitations)..... | 16 |
| 2.3.5. Axe 5. Un environnement économique et un cadre socio-institutionnel plus propices aux changements nécessaires à court et long termes..... | 16 |
| 3. Analyse des possibilités offertes par la prochaine PAC..... | 17 |
| 3.1. Possibilités d’utilisation de la PAC en réponse aux besoins | 17 |
| 3.1.1. Vérification de l’alignement des objectifs PAC sur les besoins | 17 |
| 3.1.2. Pré-identification des instruments de la PAC concernés | 17 |
| 3.1.3. Utilisation des éco-régimes (ER)..... | 18 |
| 3.2. Principales obligations à respecter envers les exigences européennes..... | 19 |
| 3.2.1. Alignement du programme envers les objectifs PAC..... | 19 |
| 3.2.2. Respect de la conditionnalité et de la législation..... | 19 |

| | |
|--|----|
| 3.2.3. Respect des règles budgétaires..... | 19 |
| 4. Proposition de base..... | 20 |
| 4.1. Degré d'ambition et niveau cible des indicateurs de résultats..... | 20 |
| 4.2. Description de la proposition..... | 21 |
| 4.2.1. Les dispositions transversales..... | 21 |
| 4.2.2. Premier pilier..... | 24 |
| 4.2.3. Interventions du second pilier..... | 30 |
| 4.3. Manière dont les cinq axes sont poursuivis..... | 34 |
| 4.3.1. Axe 1 (biodiversité-sols)..... | 34 |
| 4.3.2. Axe 2 (flux agriculture-environnement)..... | 34 |
| 4.3.3. Axe 3 (rémunération des agriculteurs)..... | 34 |
| 4.3.4. Axe 4 (systèmes de production)..... | 35 |
| 4.3.5. Axe 5 (environnement économique et socio-institutionnel)..... | 35 |
| 4.4. Estimations budgétaires..... | 36 |
| 5. Possibilités d'écarts par rapport à la proposition de base..... | 37 |
| 5.1. Description de variantes..... | 37 |
| 5.1.1. Variantes à l'ER1..... | 37 |
| 5.1.2. Agriculture biologique dans le second pilier..... | 39 |
| 5.1.3. Variantes en matière d'aide couplée..... | 39 |
| 5.2. Comparaison succincte des scénarios..... | 39 |
| 5.2.1. Alternatives à l'ER1..... | 40 |
| 5.2.2. Alternatives liées à l'AB..... | 40 |
| 5.2.3. Alternatives liées à l'AC..... | 40 |
| 6. Conclusions..... | 41 |
| Bibliographie..... | 42 |
| Annexes..... | 46 |
| Annexe 1. Prospective : l'option de transition agro-écologique..... | 46 |
| Annexe 2. Indicateurs possibles envers les axes d'amélioration identifiés..... | 48 |
| Annexe 3. Analyse de compatibilité entre les objectifs européens et les axes identifiés au niveau des besoins..... | 50 |
| Annexe 4. Détails des approches d'estimation budgétaire de la proposition de base..... | 52 |

0. Résumé

La présente étude commanditée par le WWF-Belgique a pour but d'identifier des pistes pour que la Wallonie puisse utiliser la prochaine programmation de la PAC (et particulièrement ses éco-régimes) à des fins de transition écologique.

Le rapport commence par un diagnostic de la situation actuelle de l'agriculture wallonne en lien avec l'environnement et sur les contributions de la PAC à cette situation. De cette analyse, il ressort le besoin d'apporter des améliorations sur cinq axes :

- L'état des agroécosystèmes ;
- Les flux entre l'environnement et l'agriculture ;
- Le système de rémunération des agriculteurs ;
- Les systèmes de production et leur degré de préparation aux défis futurs ;
- L'environnement économique et socio-institutionnel de l'agriculture.

Ces besoins sont essentiellement (1) de renforcer la biodiversité et la protection des sols ; (2) de réduire les consommations d'intrants (dont les aliments importés) et les émissions (y compris de gaz à effet de serre) ; (3) de renforcer la viabilité économique d'une manière découplée des pressions environnementales ; (4) de stimuler la transition des exploitations vers des systèmes plus agro-écologiques et (5) d'améliorer les capacités et conditions propices aux améliorations souhaitées sur les autres axes.

Ces cinq besoins définissent autant d'objectifs à poursuivre en parallèle, bien que les deux derniers appuient les trois premiers. Cette apparente contradiction se justifie par le souci de pérenniser la dynamique de changement au-delà de la période de programmation.

Le rapport examine ensuite les compatibilités réciproques entre ces besoins et les propositions de la Commission européenne pour la prochaine programmation de la PAC. Cet examen montre que ces compatibilités dépendront de la manière dont les objectifs européens seront déclinés et poursuivis en Wallonie, et qu'il faudra mobiliser l'ensemble des instruments de la nouvelle PAC (au-delà des seules composantes typiquement vertes).

Sur ces bases, une proposition de base (scénario) est formulée sur la manière d'appliquer de manière cohérente et complémentaire les instruments de la future PAC, en réponse aux besoins définis en cinq axes.

Le scénario de base prévoit notamment le renforcement des conditionnalités et des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), une sensible réduction de l'aide couplée AC par rapport à la situation actuelle et six éco-régimes (ER), à savoir :

- ER1-pourcentage de nature dans l'espace agricole (extension de la conditionnalité en termes de pourcentage de superficie dévolue à la nature) ;
- ER2- appui à l'agriculture biologique (cet appui est sorti du second pilier pour être fourni sous forme d'éco-régime en raison des montants nécessaires au vu des objectifs wallons en matière d'agriculture biologique) ;
- ER3 – actions environnementales de courte durée (cet éco-régime valorise l'opportunité de financer des activités plus limitées dans le temps que les pratiques faisant l'objet des MAEC) ;
- ER4 – prime à l'herbe (associée à une charge modérée) : cet éco-régime est conçu de manière à compenser la diminution des AC en tant que source de revenu pour les éleveurs, tout en améliorant l'impact environnemental ;

- ER5 – auto-évaluation (paiements de démarche de diagnostic agro-écologique, en vue de susciter des améliorations libres et autocentrées, y compris sous les aspects socio-économiques de l'agro-écologie) ;
- ER6 – transition vers la haute qualité environnementale (appui à des changements, en fonction de performances environnementales vérifiables).

Etant donné que la plupart des interventions ont des effets multiples à caractère systémique, la proposition n'est pas structurée selon les cinq axes qui la sous-tendent. Cependant elle est conçue en fonction de ces axes, les contributions à chacun d'eux étant par ailleurs explicitement récapitulée.

En plus de la proposition de base, sont présentées des variantes qui visent les mêmes objectifs au même niveau d'ambition.

Au moins une piste de solution est donc disponible pour utiliser résolument la prochaine PAC dans une perspective de transition. Des études et consultations complémentaires restent bien entendu nécessaires, notamment en termes de faisabilité, d'évaluation d'impact et d'opérationnalisation.

1. Introduction

Au même titre que le reste de l'économie et de la société, l'agriculture wallonne est confrontée au besoin de cheminer le plus rapidement possible vers un modèle plus durable, tout en répondant aux besoins du court terme.

Les propositions de la Commission européenne pour la prochaine programmation de la PAC offrent à cet égard d'intéressantes opportunités, en raison notamment du poids qu'elles donnent aux enjeux environnementaux et climatiques, de l'introduction des « éco-régimes » au sein du Premier Pilier et de la liberté plus grande laissée aux Etats-membres ou à leurs régions de conformer les programmes aux singularités de leurs territoires.

Entretemps la Déclaration de Politique Régionale est venue témoigner de la volonté du nouveau Gouvernement Wallon de répondre à ce besoin de transition écologique.

Dans ce contexte, la présente étude commanditée par le WWF vise à aider les associations environnementales à formuler des propositions pour que la Wallonie fasse de la prochaine PAC un instrument de la transition écologique espérée, en s'appuyant notamment sur l'innovation que constituent les éco-régimes.

Le travail a été mené de manière séparée et distincte des processus en cours (tels que l'analyse FFOM¹ et l'identification des besoins) qui se déroulent au niveau de l'administration et du Réseau wallon de Développement rural (RWDR) selon le canevas méthodologique imposé par la Commission européenne. Les résultats préliminaires du processus FFOM et d'analyse de besoins ne sont pas ignorés pour autant mais une approche indépendante est délibérément adoptée dans l'espoir d'apporter un éclairage nouveau et complémentaire.

L'approche choisie est plus stratégique, plus tournée vers l'avenir et les enjeux écologiques, dans cette perspective de transition qui constitue la principale raison d'être de l'étude. La démarche commence par un bref diagnostic de la situation agricole et environnementale actuelle et une analyse du rôle joué sur celle-ci par la PAC, ce qui permettra de dégager les besoins principaux en termes d'objectifs à atteindre et d'approches visant à les atteindre.

C'est dans un second temps, que seront explorées les possibilités d'utiliser les ressources de la future PAC en réponse aux besoins identifiés, tout en respectant la nécessité d'alignement sur les objectifs européens. L'étude s'efforcera de développer au moins les grandes lignes d'une option cohérente et ambitieuse quant à la manière d'utiliser les instruments de la PAC aux fins des changements souhaités, tout en laissant une liberté de choix et de décisions grâce à l'identification d'éventuelles autres manières d'atteindre les mêmes objectifs.

Comme le besoin de transition écologique motive et guide ce travail, il peut être utile de préciser comment il est compris ici, et, dans le contexte agricole, de préciser également comment est compris et utilisé la notion apparentée de transition agro-écologique. L'utilisation de ces termes de transition écologique et d'agro-écologie dans cette étude n'implique aucune adhésion de principe aux thèses des auteurs qui ont théorisé ou défini ces concepts dans une perspective normative. La transition écologique est évoquée ci-après en tant que démarche volontariste visant à modifier l'évolution du système en place, de manière à satisfaire au mieux les besoins humains actuels et futurs-au vue de la nécessité, pour ce faire, d'à la fois préserver l'environnement (climat inclus) et de s'y adapter. En matière d'agriculture, la transition écologique se décline en transition agro-écologique. En tant que

¹ FFOM : forces, faiblesses, opportunités, menaces (ou SWOT en anglais)

processus, la transition se distingue de son éventuel aboutissement de sorte qu'elle n'est pas un objectif mais un effort qui implique des compromis et des insatisfactions. Ce n'est pas un effort pour que l'avenir soit différent du présent (il le sera de toutes les façons) mais pour que les changements soient meilleurs ou moins douloureux que s'ils étaient subis. Ce besoin de transition s'impose à l'ensemble de la société et des agriculteurs comme conséquence du modèle de développement non-durable qui continue à prévaloir.

2. Analyse des besoins

Ce chapitre présente un diagnostic de la situation actuelle pour en déduire les besoins en termes d'orientations à préconiser pour la future PAC. Pour éviter de dupliquer l'analyse menée par l'Administration selon l'approche FFOM (SWOT) imposée aux Etats-membres par la Commission européenne, une approche différente et un autre angle de vue sont adoptés : le présent diagnostic est davantage centré sur les principaux problèmes à résoudre dans une optique de développement durable et de transition, et il est complété par un examen des contributions de la PAC, puisque celle-ci devra faire l'objet des recommandations.

2.1. Diagnostic de la situation agricole et environnementale : les principaux problèmes

Tout diagnostic implique des jugements par rapport à des critères ou un référentiel qu'il peut être utile d'explicitier. Dans l'esprit du développement durable, les préoccupations vont aux besoins, qui se déclinent en termes d'alimentation et de santé de la population, de conditions de vie des agriculteurs et agricultrices, de qualité de l'environnement, ainsi que d'aspirations immatérielles liées à la vie en société (liens sociaux, solidarité, équité, liberté) et au respect des autres espèces et de la nature. Le souci de développement durable invite aussi à se préoccuper des besoins futurs, à travers la préservation des ressources et des conditions dont dépendra le bien-être ultérieur, y compris nos capacités d'adaptation aux contraintes futures. Dans cet esprit de durabilité, il s'agit aussi d'apprécier l'impact des orientations actuelles sur les évolutions futures.

Sur ces bases les principaux aspects problématiques de la situation actuelle peuvent être identifiés comme suit :

- L'état des agroécosystèmes
- Les flux entre l'environnement et l'agriculture
- Le système de rémunération des agriculteurs
- Les systèmes de production et leur degré de préparation aux défis futurs
- L'environnement économique et socio-institutionnel de l'agriculture.

Sur chacun de ces aspects, la situation problématique peut être résumée comme suit.

2.1.1. Etat préoccupant des agroécosystèmes, en termes de biodiversité, de conservation des sols et de carbone séquestré

La situation et les tendances de la biodiversité sont notoirement négatives. Le principal indicateur européen de biodiversité qui soit bien suivi, à savoir le FBI (index des oiseaux des espaces agricoles), ne cesse de baisser depuis qu'il est calculé (1990). La chute de cet indice est particulièrement forte dans les zones de culture, en raison d'un très faible maillage écologique et des pratiques culturales intensives. Les prairies d'intérêt écologique continuent de même à se raréfier, ainsi que les prairies

permanentes dans leur ensemble. Dans les terres de culture, le taux de matière organique est devenu très faible et l'érosion persiste, en particulier dans la région limoneuse.

2.1.2. Des flux importants entre l'agriculture et l'environnement, en termes de prélèvement de ressources et d'émission de matière polluantes.

En dépit d'améliorations liées à des progrès d'efficience et à la diminution du cheptel, l'agriculture wallonne reste très intensive et consommatrice d'intrants, exerçant de fortes pressions sur les ressources naturelles et sur l'environnement. La production animale avec sa demande en aliments et fourrages pèse lourd sur le niveau d'intensification des terres agricoles wallonnes. Elle contribue également, par l'importation de soja, à de sévères pressions environnementales en Amérique du Sud. Bien qu'elles aient décru, les émissions de GES par l'agriculture wallonne sont encore très élevées eu égard au poids du secteur dans l'économie. Malgré la séquestration de carbone dans les prairies, l'élevage bovin (très répandu dans la partie Sud de la Wallonie) fonctionne comme un système de transformation d'un faible GES (le gaz carbonique absorbé par la prairie) en un puissant GES (le méthane émis par le bétail). Dans les plaines limoneuses de la partie Nord, des productions végétales à fortes pressions environnementales, comme celle de pommes de terre, se développent rapidement et les ruissellements érosifs entraînent des coulées boueuses et des transferts de particules et de nutriments (en particulier le phosphore) vers les eaux.

2.1.3. Une rémunération faible de nombreux agriculteurs (particulièrement dans l'élevage bovin) et encore trop incitatrice de pressions environnementales

Le revenu bas et instable d'une part importante d'agriculteurs est une autre faiblesse importante. Le nombre d'agriculteurs en activité ne cesse de diminuer, chacun d'eux travaillant en moyenne des superficies de plus en plus grandes et spécialisées, ce qui ne favorise pas le maillage écologique et la prévention de l'érosion. Le revenu du travail est en moyenne inférieur aux aides et il a même été estimé négatif dans 38% des exploitations en 2016 (DGARNE, 2019) pour l'ensemble de l'échantillon (toutes OTE confondues). Les éleveurs viandeux, qui dominent en Ardenne, sont en situation particulièrement précaire. D'après la DGARNE, 2019, le revenu du travail y était en 2017 de 345 €/an, soit 8 €/ha en moyenne, avec un revenu total de 912 €/mois en moyenne. Les éleveurs laitiers ne prospèrent généralement pas non plus, bien que la crise laitière de 2009 paraisse déjà loin. En outre, le problème d'une rémunération insuffisante se double encore d'une incitation à des efforts de production vecteurs de pressions environnementales, malgré l'importance des aides découplées et des aides environnementales. Cette incitation résulte en Wallonie d'un pourcentage élevé d'aides couplées et du cercle vicieux général, par lequel les agriculteurs répondent aux prix bas par des efforts d'augmentation de leur production individuelle.

2.1.4. Des exploitations et systèmes de production peu propices à répondre aux besoins et trop peu préparés aux contraintes futures

Les systèmes de production des exploitations agricoles (en ce compris la terre, le capital physique, le cheptel, les connaissances et les pratiques agricoles) sont issus d'une histoire qui ne les a généralement pas façonnés en vue de répondre aux besoins et défis actuels et futurs. Cette situation contribue notamment aux problèmes qui viennent d'être identifiés ci-dessus (2.1.1. à 2.1.3). Elle se traduit en plus par une impréparation à l'aggravation future des contraintes héritées du développement non durable, comme les dérèglements du climat et la raréfaction des ressources dont dépend l'agriculture (sols, énergie, services de la biodiversité, gisements de potasse et de phosphates). Des changements positifs qui sont constatés en ce sens restent inachevés et

incomplets, même s'ils sont appréciables (comme la croissance de l'agriculture biologique, les efforts pour une moindre consommation d'engrais et une insertion dans des circuits courts de valorisation et de commercialisation). Cette inadéquation et impréparation concerne également les secteurs extra-agricoles, y compris l'industrie agro-alimentaire.

2.1.5. Un environnement économique et socio-institutionnel contribuant par certains aspects aux problèmes actuels et encore trop peu favorable aux changements nécessaires à court et long termes

La Wallonie bénéficie d'un cadre stratégique, légal et institutionnel favorables à l'environnement et aux intérêts des agriculteurs dans le cadre d'un modèle familial jugé plus compatible avec les aspirations sociétales que l'alternative agro-industrielle. Cependant les capacités d'action restent limitées eu égard aux enjeux et les politiques sont peu tournées vers le long terme. La gestion administrative des programmes est complexe et parfois source de frustration. La recherche dans les domaines de l'agro-écologie, de l'agri-environnement et des services écosystémiques a pris du retard par rapport à la recherche agronomique conventionnelle, alors que le climat pose de nouveaux défis. Les capacités d'encadrement des agriculteurs pour des changements environnementaux ou agro-écologiques sont limitées (comme en témoigne par exemple le faible nombre de PAAE par exemple). L'information et les conseils reçus par les agriculteurs restent trop souvent influencés par les intérêts commerciaux ou imprégnés du référentiel de l'agriculture productiviste conventionnelle. Aux côtés de l'environnement social, de facteurs cognitifs et des dépendances envers des choix passés, l'environnement économique de l'agriculture conditionne également les choix des agriculteurs et contribue à « verrouiller » (VANLOQUEREN & BARET, 2007 ; STASSART & JAMAR, 2008) les évolutions des systèmes de production vers plus de durabilité, en plus d'exercer de fortes pressions environnementales et climatiques non imputées à l'agriculture. Le vieillissement de la population agricole et les obstacles à l'installation des jeunes, en termes d'accès à la terre et au capital, constituent également des obstacles à la réalisation de projets de transition novateurs tout en menaçant la reproduction (largement souhaitée en Wallonie) du modèle familial au profit d'une « agriculture de firme » soumise à d'autres logiques (PURSEIGLE *et al.* 2017). En arrière-plan vient également la tendance lourde à la dégradation du rapport entre les prix agricoles et ceux des facteurs de production, qui pèse sur les revenus des agriculteurs et sur la viabilité des petites exploitations. Bien qu'elle incite à plus d'efficacité dans l'emploi des intrants, cette tendance stimule aussi les efforts de productivité, les économies d'échelle et la spécialisation, avec des répercussions sur l'environnement et les capacités à d'adaptation envers les défis futurs. Si un développement des filières biologiques et de circuits courts se produit néanmoins, il reste insuffisant à certains égards, et notamment pour permettre la valorisation d'une forte proportion de la viande biologique produite en Wallonie.

2.2. Contributions récentes et actuelles de la PAC à la résolution de ces problèmes

2.2.1. Rôles envers les agroécosystèmes

Alors que la PAC ancienne est à l'origine d'une forte intensification agricole préjudiciable à la biodiversité, la PAC récente et ses déclinaisons en Wallonie ont cherché à ralentir et renverser les dégradations environnementales, à travers les conditionnalités et d'importantes dépenses vertes : 30% du premier pilier est actuellement consacré aux Paiements Verts censés contribuer à la protection de l'environnement et près de la moitié du budget du second pilier est en Wallonie consacré à des objectifs environnementaux, principalement de biodiversité.

Malgré cela, la situation des agroécosystèmes reste défavorable. Le contraste entre les tendances observées et l'effort consenti tient en partie à l'importance de paiements officiellement dédiés à l'environnement ou la biodiversité mais inefficaces envers eux (Paiements Verts, indemnité pour zones à contraintes naturelles). Ainsi, les paiements verts représentent en Wallonie près de 10 fois le budget européen des MAEC, alors que la Cour des Comptes Européenne (2007) a montré qu'ils ont été loin de répondre aux attentes à l'échelle de l'Union.

Les mesures agro-environnementales (MAEC) jouent un rôle bien plus efficace, bien que leur impact soit limité par la tendance de ces mesures volontaires à se concentrer sur les terres et dans les exploitations où elles impliquent le moins de changement (ADE, 2019).

2.2.2. Rôles envers les flux agriculture-environnement

Les mesures environnementales évoquées ci-dessus pour les agroécosystèmes jouent globalement en faveur d'une réduction des intrants et des émissions vers l'environnement (en particulier l'appui à l'autonomie fourragère dans le cadre des MAEC). Les aides à l'agriculture biologique apportent une contribution particulière et de fait les superficies en agriculture biologique progressent sensiblement (particulièrement dans le secteur de l'élevage), occupant désormais plus du dixième de la surface agricole totale. Des aides aux investissements contribuent également à l'efficacité de certains facteurs de production, ce qui réduit les pertes vers l'environnement bien qu'elles soient peu orientées ou conditionnées à cet effet. Cependant, d'une manière générale, les effets non intentionnels de la PAC sur l'environnement sont peu maîtrisés (ADE, 2019) qu'ils proviennent du premier pilier (aide couplée, principe du paiement à l'hectare) ou du second (aides aux investissements par exemple), notamment parce qu'ils sont complexes, systémiques, difficiles à mettre en évidence, et souvent indirects mais pas négligeables pour autant.

2.2.3. Rôles envers la rémunération et les modalités de rémunération des agriculteurs

Les paiements de la PAC jouent un rôle majeur dans le soutien au revenu des agriculteurs (représentant en moyenne plus que le revenu du travail). Le fait qu'ils soient majoritairement découplés de la production leur permet de fonctionner comme alternative à l'intensification. Cependant ce n'est pas le cas des aides couplées (AC), qui sont très dotées budgétairement en Wallonie (où elles atteignent par dérogation 21,3% des paiements directs, alors que le plafond était normalement de 13%). Si ces aides, qualifiées de la « moins mauvaise » des solutions (TERRONES GAVIRA *et al.*, 2016), cherchent légitimement à sauvegarder les revenus des éleveurs bovins, elles encouragent le maintien de cheptels élevés, et par conséquent les pressions environnementales associées, directes (émissions de GES et effluents) ou indirectes (liées à la demande de fourrages et d'aliments, produits localement ou importés). Les aides couplées représentent à elles seules 160% du second pilier et sont 19 fois plus importantes² que la mesure d'autonomie fourragère (MB9), dont on attend un effet inverse d'extensification de l'élevage.

2.2.4 Rôles envers l'orientation des systèmes de production vers les enjeux actuels et leur adaptation aux contraintes futures

Par ses appuis à l'agriculture biologique et à l'autonomie fourragère, le PDR appuie indirectement des changements structurels des systèmes de production leur permettant d'être moins dépendants des intrants, et dans une certaine mesure plus résilients aux aléas climatiques. Cependant l'impact transformationnel est limité dans la mesure où les normes voulues doivent déjà être respectées pour

² 47 fois en ce qui concerne le budget européen.

donner droit au paiement, ce qui limite l'influence de ces appuis sur les exploitations qui en sont éloignées. De leur côté, les aides aux investissements ou à l'installation, ainsi que le mot d'ordre d'innovation, ne sont en rien assujettis à des objectifs explicites de changement à long terme vers des systèmes de production plus durables et, à défaut d'être sélectifs, pourraient même reproduire des verrouillages antitransitionnels, liés par exemple à la spécialisation. Enfin, le fait inhérent à la PAC de fournir les aides par unité de surface (en premier lieu les aides directes du premier pilier) est accusé de favoriser la concentration foncière (SANDWELL, 2016)³, ce qui paraît peu favorable au modèle de la petite exploitation familiale (généralement souhaité en Wallonie) et à l'installation de jeunes porteurs de projets de transition.

2.2.5. Rôles envers l'environnement économique et socio-institutionnel de l'agriculture (hormis la PAC elle-même)

La PAC apporte quelques contributions positives aux conditions de la transition écologique externes à l'agriculture proprement dite, par exemple à travers des dynamiques collaboratives (GAL) et certains investissements en faveur de circuits courts et de l'économie locale. Elle n'est cependant pas ouvertement orientée en ce sens et des aides à forte contribution potentielle, comme les appuis aux échanges de connaissance (M1), ont été peu mobilisées en Wallonie. Le PDR, conformément au Cadre Commun de Suivi-Evaluation, est davantage orienté vers les résultats à court terme que vers les bases de leur durabilité et le soutien aux impacts de long terme nécessaires à une transition durable.

Par rapport à la situation actuelle, la prochaine mise en œuvre de la PAC en Wallonie devra donc amplifier, améliorer et compléter les efforts dédiés aux objectifs environnementaux (biodiversité, sols, climat...) ainsi qu'au soutien des revenus des agriculteurs (éleveurs en particulier). Elle devra également s'efforcer de corriger les effets externes aux objectifs, en particulier (mais pas uniquement) ceux résultant de l'aide couplée. Enfin, elle devra s'inscrire plus explicitement dans une vision stratégique à long terme de l'agriculture wallonne pour contribuer à la transition vers une situation future plus durable, mais cela en évitant autant que possible d'installer l'agriculture dans une dynamique de croissance continue de la consommation de budgets publics dont la tendance est plutôt à l'amenuisement.

2.3. Besoins en termes d'objectifs à viser et d'orientations pour la prochaine PAC

Les cinq situations problématiques identifiées plus haut (section 2.1) donnent lieu à autant d'axes d'améliorations, auxquels correspondent les objectifs à poursuivre. Ces objectifs devront être visés en tenant compte des enseignements tirés de l'analyse des contributions de la PAC actuelle (2.2.) et en respectant les **principes méthodologiques** suivants :

- Cohérence entre objectifs et envers les changements espérés à long terme : dans ce cadre, des indications prospectives sont brièvement fournies en Annexe 1;
- Approche systémique, non fragmentée, fondée sur la reconnaissance de ce que chaque intervention est susceptible d'agir sur chacun des objectifs ;
- Respect de la hiérarchie fins-moyens (par exemple pas d'effort d'efficacité énergétique si ce n'est pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ou répondre à des besoins de

³ Au point qu'au Royaume-Uni la Landworkers Alliance, plaide pour l'abandon de cette modalité d'aide à la faveur du Brexit.

production pertinents ; pas d'adaptation au changement climatique en soi mais uniquement pour une (autre) finalité) ;

- Promotion de **solutions dites vertes** uniquement en tant qu'elles remplacent des solutions moins vertes et sans préjudice de leur utilisation efficiente ;

Les cinq objectifs sont de **niveau hiérarchique inégal**, dans la mesure où les deux derniers contribuent largement aux trois premiers et à leur durabilité. Cependant tous les cinq sont **équivalents** au sens où il importe de les poursuivre tous en parallèle et d'obtenir des avancées sur chacun d'eux à une échéance donnée, de manière à établir une **dynamique d'amélioration qui se perpétue** au-delà de l'échéance de programmation. Dans ce qui suit, ils seront appelés « **axes** » de manière à éviter toute confusion avec les objectifs européens de la PAC.

L'Annexe 2 fournit pour chacun d'eux une liste provisoire d'indicateurs, qui pourraient servir à mesurer les progrès et entretemps permettent d'illustrer ou de donner un sens plus concret aux préoccupations sous-jacentes à chaque axe.

2.3.1. Axe 1. Etat amélioré des agroécosystèmes, en termes de biodiversité, de conservation des sols et de carbone séquestré

L'objectif vise l'amélioration de l'aptitude des agroécosystèmes (complexes sols-êtres vivants) à fournir les services de soutien à la production agricole et à sa résilience, de séquestration de carbone, de régulation des conditions microclimatiques et des flux hydriques (plus d'infiltration, moins de ruissellement), ainsi qu'à répondre aux attentes culturelles en matière de paysage, de faune et de flore. Il implique de maintenir ou restaurer un état satisfaisant de la biodiversité (épigée et hypogée), de la biomasse et des sols, à travers un maillage écologique, des superficies de végétation semi-naturelle, une diversité de types d'habitats, des connections écologiques, une faible charge de bétail, des sols riches en matière organique, poreux et en bon état de fertilité.

D'un côté les zones les plus riches en biodiversité (Natura 2000, SGIB) et en carbone séquestré devront être préservées, tout en cherchant à intégrer une approche plus prospective de la gestion de la biodiversité, anticipant notamment les changements climatiques.

De l'autre côté des efforts efficaces de restauration sont nécessaires en particulier dans les terres limoneuses largement appauvries en matière organique et dépourvues d'espaces interstitiels à caractère naturel. Un enjeu pour la région limoneuse sera d'investir dans l'infrastructure verte de manière suffisamment massive, concentrée et qualitativement appropriée, pour obtenir un impact satisfaisant et durable, y compris financièrement.

A l'avenir la PAC devra poursuivre et amplifier les efforts efficaces dédiés à cet objectif, à travers l'appui aux méthodes agro-environnementales (MAEC) et à la restauration des habitats (mesure équivalente à l'actuelle M7.6). Elle devra également améliorer ses contributions, par exemple par le renforcement de la conditionnalité, une plus grande attention au sol (notamment par la conditionnalité), des paiements pour la mise en place d'éléments propices à la biodiversité ou à la lutte antiérosive, et dans la mesure du possible des paiements plus liés aux résultats (sans report excessif des risques de non-atteinte sur les agriculteurs) et plus proportionnés aux avantages escomptés ou obtenus. Ces actions devront être appuyées par les échanges de connaissance et la recherche, entre autres pour l'adaptation et la résilience envers les aléas climatiques et la gestion des écosystèmes en vue de leurs services (notamment agricoles) et des préoccupations de conservation de la nature.

Certains compromis seront à trouver et à arbitrer, notamment en termes de besoins de milieux ouverts ou boisés (plus propices à la séquestration de carbone mais parfois moins à la biodiversité), de degré d'interventionnisme (contrôle ou respect des dynamiques spontanées) ou de services écosystémiques à prioriser.

2.3.2. Axe 2. Des flux entre l'agriculture et l'environnement diminués, en termes de prélèvement de ressources et d'émission de matières polluantes.

L'objectif consiste à réduire la consommation d'intrants et la dépendance envers eux (y compris les aliments du bétail) ainsi que les flux polluants, y compris les pertes de matières fertilisantes et les émissions de gaz à effets de serre (même si le plan air climat ne prévoit pas d'objectif de réduction des émissions de GES pour l'agriculture).

Un enjeu important sous-jacent à cet objectif est de réguler le cheptel de manière à limiter l'ensemble des pressions directes et indirectes qui en résultent, tout en conservant et valorisant les services qu'il rend pour l'entretien des prairies et la fertilisation.

Compte tenu des ambitions wallonnes à l'égard de l'AB, la PAC devra augmenter son soutien à ce secteur. La PAC devrait également contribuer à cet objectif par les soutiens à l'AF et par une plus grande sélectivité des aides aux investissements, les échanges de connaissances en faveur des techniques économes en énergie et en intrants et par une meilleure correction de ses externalités. Les appuis aux solutions techniques devraient être plus sélectivement réservés aux solutions dites « vertes », dans la mesure où elles remplacent des solutions moins vertes, n'incitent pas à des effets rebonds (particulièrement pour les productions non souhaitées) et où les subventions données à des moyens de production même verts n'enlèvent pas l'incitation à les utiliser de manière économe. Dans tous les cas, la réduction des émissions absolues⁴ doit primer sur le souci d'efficacité (au sens de rapport entre l'extrait et l'intrant).

2.3.3. Axe 3. Une rémunération décente des agriculteurs (particulièrement dans l'élevage bovin) et aux effets incitatifs plus favorables à l'environnement

Les revenus demandent à être renforcés et sécurisés, en particulier chez les éleveurs viandeux en raison de leur situation socio-économique difficile, cela d'une manière moins nocive à l'environnement que les aides couplées (AC) à la vache allaitante. En même temps il s'agit aussi d'encourager les transformations possibles vers des systèmes de production plus viables.

Dans la prochaine PAC, ces aides couplées devraient donc être remplacées par d'autres soutiens, par exemple à travers des aides environnementales, une convergence interne renforcée, les aides redistributives et le maintien des aides compensatoires pour contraintes naturelles, en plus des appuis à des productions et modes de production plus conformes aux demandes des consommateurs et aux contraintes écologiques (notamment l'AB). Dans l'ensemble la part des aides environnementales devrait rester élevée, sans préjudice de leur efficacité.

⁴ Par exemple le constat que les formes d'élevage extensives ou biologiques sont relativement peu efficaces, notamment en termes de rapport entre le volume de production et les émissions de gaz à effet de serre (DUMORTIER *et al.*, 2012 ; RIERA *et al.*, 2018), ne suffit pas comme argument en leur défaveur.

2.3.4. Axe 4. Une transformation plus rapide et généralisée des systèmes de production vers une meilleure aptitude à répondre aux besoins dans les contraintes actuelles et futures (transition agro-écologique des exploitations)

L'enjeu couvert par cet axe est la mise en place de modèles et systèmes **de production qui répondent simultanément aux objectifs** des trois axes précédents, de manière à éviter qu'ils ne soient poursuivis séparément et à les renforcer durablement. Plus globalement, il s'agit de promouvoir les systèmes capables de satisfaire au mieux les besoins (économiques, sociaux et environnementaux) dans les contraintes croissantes de rareté des ressources et de changement climatique. Dans la mesure où ces modèles peuvent être qualifiés d'agro-écologiques⁵, c'est de transition agro-écologique des exploitations qu'il s'agit ici. Cette transition peut se mesurer tant en termes de pourcentage d'exploitation engagées, qu'en termes de pourcentage des superficies concernées et de pourcentage de la production totale, tandis que les évolutions inverses devront être freinées.

Pour la prochaine PAC il faudra prolonger les soutiens environnementaux à caractère systémique donnés en échange du respect de normes (aides à l'AB et à l'AF) mais également appuyer davantage les processus de changement (y compris au départ de situations éloignées des modèles agro-écologiques) : si possible, rémunérer non pas un état donné, mais aussi des changements d'état. Un autre enjeu, pour éviter une croissance continue et peu soutenable de la consommation de budgets publics, sera de valoriser davantage les opportunités qu'offre l'agro-écologie en termes de viabilité économique des exploitations (réduction de coûts, valorisation accrue des produits). Les soutiens à l'objectif de compétitivité, tels que les aides aux investissements, doivent être plus sélectivement réservés aux options à caractère agro-écologique.

2.3.5. Axe 5. Un environnement économique et un cadre socio-institutionnel plus propices aux changements nécessaires à court et long termes

L'enjeu global est de surmonter les verrouillages à la transition et de créer ou consolider les bases d'une dynamique positive, en termes de connaissances, de capacités, de réseaux, d'organisations, de normes et de circuits économiques. Des arrangements organisationnels pourront être nécessaires en appui spécifique aux mesures qui auront été prises pour les axes précédents.

La PAC future devrait apporter sa contribution notamment par des soutiens à l'innovation pour la transition (pas l'innovation comme but en soi), à la coopération, à l'échange des connaissances pertinentes, au développement de chaînes de valeur selon des principes d'économie circulaire ou écologique.

Si les aides de la PAC ne jouent qu'un rôle partiel à cet égard, il va de soi que la Wallonie devra compléter par ses ressources propres, par exemple pour la recherche, le développement d'indicateurs et de référentiels de transition, l'amélioration des systèmes de contrôle, l'encadrement des changements en faveur de l'agro-écologie et de l'environnement, l'information et la sensibilisation des consommateurs, la régulation du marché foncier et l'identification des freins à la transition en vue de les lever.

⁵ FAO. The 10 Elements of Agroecology. Guiding the transition to sustainable food and agricultural systems. Rome, Food and Agricultural Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/3/i9037en/i9037en.pdf>. La FAO identifie les 10 éléments suivants : diversité, synergies, efficacité, résilience, recyclage, co-création et partage des connaissances, valeurs humaines et sociales, traditions culturelles et alimentaires, gouvernance responsable, économie circulaire et solidaire.

L'idéal serait de disposer d'une stratégie cohérente de transition, établie sur la base d'une théorie du changement orienté vers un scénario prospectif⁶ assurant le meilleur compromis entre les contraintes et les aspects positifs à maximaliser. Mais la structuration des besoins présentée ci-dessus constitue une ébauche d'une telle stratégie.

3. Analyse des possibilités offertes par la prochaine PAC

Ce chapitre examine les relations entre les nouvelles orientations prévues pour la PAC et les besoins identifiés ci-dessus : il s'interroge d'une part sur les contributions que la PAC peut leur apporter, et d'autre part sur les obligations qu'il faudra respecter dans le cadre d'un programme wallon visant à répondre à ces besoins.

3.1. Possibilités d'utilisation de la PAC en réponse aux besoins

3.1.1. Vérification de l'alignement des objectifs PAC sur les besoins

Les nouvelles dispositions européennes pour la PAC ont fait l'objet d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil en 2018 par la Commission (Commission européenne, 2018⁷), qui définit neuf objectifs. L'Annexe 3 examine la compatibilité de ces neuf objectifs envers les axes résultant de notre analyse des besoins. Elle montre une compatibilité d'ensemble mais elle invite à veiller aux deux points critiques suivants :

- La nécessaire sélectivité des appuis donnés en vue d'orienter le développement agricole et rural dans le sens de la transition écologique (ceci concerne les composantes marché, compétitivité, technologie de l'objectif européen 2 ; l'installation de jeunes et d'entreprises dans l'objectif européen 7 ; la préoccupation de croissance dans l'objectif européen 8, qui devrait se traduire en croissance relative des secteurs biologique ou agro-écologique par rapport au secteur conventionnel) ;
- Le respect de la hiérarchie fins-moyens : la recherche, la technologie et la numérisation devraient être au service de la transition écologique et du respect de l'environnement (objectif européen 2) ; les énergies renouvelables devraient être subordonnées à l'objectif d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (objectif européen 4).

Par ailleurs il est à constater que ces objectifs européens sont relativement nombreux et dispersés⁸, ce qui augmente les besoins de compromis pour l'allocation des ressources et l'arbitrage des effets croisés entre les actions visant les uns et les autres.

3.1.2. Pré-identification des instruments de la PAC concernés

Le tableau suivant (Tableau 1) identifie les principales contributions possibles des divers instruments prévus par la PAC (dispositions et types d'interventions) aux axes identifiés au niveau de l'analyse des

⁶ L'Annexe 1 fournit une source d'inspiration ainsi que les scénarios prospectifs élaborés sous la coordination de la Cellule d'Animation du Réseau Wallon de Développement Rural (2004) et par l'UCL dans le cadre du projet « Scenagri » (<https://scenagri.be/category/agriculture-wallonne/>) ou au niveau européen par POUX & AUBERT (018)

⁷ Autres références francophones utiles : Chambre d'agriculture Pays de la Loire (2018) ; Commission européenne (2019).

⁸ A l'instar des ODD, comme montré par exemple par GIRAUD (2017).

besoins. Il montre que chaque instrument est concerné d'une manière ou d'une autre (y compris les instruments non « verts »).

Tableau 1. Contributions potentielles des instruments de la PAC aux axes définis dans l'analyse des besoins

| Instruments de la PAC | Axe1 | Axe2 | Axe3 | Axe4 | Axe5 |
|--|------|------|------|------|------|
| Eco-conditionnalité | | | | | |
| Service de conseil agricole | | | | | |
| Aide de base au revenu | | | | | |
| Aide redistributive complémentaire au revenu | | | | | |
| Aide complémentaire au revenu pour jeunes agriculteurs | | | | | |
| Eco-régimes (programmes écologiques volontaires) | | | | | |
| Aides couplées | | | | | |
| Interventions sectorielles : fruits et légumes | | | | | |
| Engagements en matière d'environnement et de climat | | | | | |
| Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques | | | | | |
| Zones soumises à des désavantages résultant d'exigences obligatoires | | | | | |
| Investissements | | | | | |
| Installation des jeunes agriculteurs et jeunes entreprises rurales | | | | | |
| Outils de gestion des risques | | | | | |
| Coopération | | | | | |
| Echange de connaissances et d'informations | | | | | |

3.1.3. Utilisation des éco-régimes (ER)

Les éco-régimes (ER)⁹ sont la principale innovation de la nouvelle architecture verte. La DPR indique que la Wallonie les utilisera « de manière ambitieuse ».

Les éco-régimes présentent des analogies avec les MAEC en ce sens qu'ils rémunèrent également des actions volontaires de la part des agriculteurs.

En revanche une différence importante est qu'il s'agit de paiements annuels. A ce titre, ils permettent bien mieux que les MAEC de financer des étapes d'un processus de changement transitionnel.

Une autre différence est que la Commission est moins stricte quant à l'exigence que les montants représentent des manques à gagner (coût d'opportunité) ou des coûts directs de production. De ce fait ils permettraient en principe, mieux que les MAEC, d'ajuster les montants à la désidérabilité (valeur) du résultat environnemental ou de susciter des pratiques dont le coût pour l'agriculteur n'est pas évident ou est difficile à estimer (ce qui est notamment le cas si un service écosystémique favorable à l'agriculture est favorisé).

Les éco-régimes peuvent donc servir pour financer des **étapes de changements** ou, dans une moindre mesure, favoriser des pratiques dont l'estimation ou la justification des coûts sont difficiles ou dont le paiement en fonction du coût serait trop peu incitatif.

En revanche, les pratiques qui répondent aux critères suivants devraient plutôt être financées par les **MAEC** : (i) dépendance du résultat environnemental envers une continuité d'action sur une base

⁹ Ecoschemes en anglais, programmes écologiques volontaires dans la version française de la proposition de règlement (Commission européenne, 2018).

pluriannuelle ; (ii) dépendance envers des conseils extérieurs à amortir dans la durée (cas des actuelles MAEC ciblées) ; (iii) appartenance aux MAEC actuelles sans argument positif en faveur de la transformation en éco-régimes.

Le bureau de politique européenne du WWF (Ruiz, 2019) a proposé quelques principes pour les éco-régimes : pas de paiements pour les pratiques de base, pas un simple supplément à l'aide au revenu, paiement pour maintien ou changement de pratique, pas de paiement pour des bénéfices contestés et alignement sur la législation environnementale européenne. Il est suggéré d'ajouter l'idée qu'il n'y a **pas de pratique bonne en soi** et que les éco-régimes devraient donc encourager la substitution de pratiques existantes par des pratiques plus favorables.

3.2. Principales obligations à respecter envers les exigences européennes

3.2.1. Alignement du programme envers les objectifs PAC

La contribution aux objectifs européens de la PAC est obligatoire. Les actions subordonnées aux cinq axes définis dans l'analyse des besoins devront respecter cette obligation, bien que certaines contributions ne puissent être que sélectives (objectifs européens 2, 3, 7 et 8) ou conditionnelles (objectifs européens 2 et 4) comme montré à l'Annexe 3.

3.2.2. Respect de la conditionnalité et de la législation

Les nouvelles conditionnalités (BCAE et ERMG) sont proposées par le projet de règlement européen de 2018 en son Annexe III. Elles sont censées se renforcer par l'incorporation des normes associées aux Paiements Verts de la PAC actuelle. Les Etats-membres sont par ailleurs tenus de respecter les directives européennes (dans ce cadre les ERMG intègrent les obligations s'appliquant aux agriculteurs en application des diverses directives environnementales, dont celles liées à l'eau, aux nitrates, au sol, aux oiseaux et la directive habitats).

3.2.3. Respect des règles budgétaires

Les aides couplées (AC) devront être limitées à 10% (au lieu de 13%, hors dérogation) ou 12% si on introduit une aide couplée aux protégagieux.

Selon les considérants de la proposition de la Commission européenne (n°52), les objectifs climatiques¹⁰ devraient recevoir à l'échelle de l'UE au moins 40% du budget total selon une clé de calcul (Article 87) où les divers paiements du premier pilier (soumis à des conditions environnementales renforcées) comptent pour 40% de composante verte, sauf les écorégimes (qui comptent pour 100%) et les AC (qui comptent pour 0%). Si la Wallonie souhaite s'aligner sur ce pourcentage européen, ceci suppose pour elle un effort accru dans le premier pilier¹¹, auquel peuvent contribuer les éco-régimes et la baisse des AC. L'environnement et le climat doivent par ailleurs représenter au moins 30% du budget du second pilier au niveau des Etats-membres (Article

¹⁰ Au cas où l'on préférerait une logique de calcul plus proche de la réalité, il importe de garder à l'esprit que les 40% climatiques portent indistinctement sur l'atténuation, l'adaptation et les énergies renouvelables, ce qui donnerait des arguments pour y incorporer des dépenses sans aucun bénéfice environnemental évident (comme celles pour les « outils de gestion des risques » qui peuvent être vus comme des instruments de résilience aidant à faire face à la variabilité climatique). Les associations environnementales ont donc intérêt à défendre l'idée de 40% pour la protection du climat (atténuation) plutôt que pour les actions climatiques.

¹¹ Par rapport au PDR précédent les 30% représenteraient une diminution mais les 40% une augmentation (à condition de considérer comme verts à 0% les paiements directs actuels ; tandis que la Commission les considère comme verts à 40% du fait de la conditionnalité renforcée, englobant en principe les normes des paiements verts actuels).

86). Ce pourcentage est actuellement dépassé en Wallonie (avec un niveau actuel de 48%¹²) mais les Etats-membres ne peuvent pas non plus réduire leur contribution globale au climat et à l'environnement (Article 92).

Des allocations minimales sont par ailleurs à consacrer aux jeunes agriculteurs (2% des aides directes, Article 27) et au développement local dans le cadre de LEADER (5% du budget FEADER, Article 86).

4. Proposition de base

Ce chapitre développe un ensemble cohérent de propositions (un « scénario ») pour le prochain programme PAC wallon en vue de la transition écologique et de la protection de l'environnement, considéré comme un enjeu pour la société entière (au-delà donc des revendications de groupes de pression minoritaires). Ce scénario se veut à la fois ambitieux et faisable, sans garantie toutefois de pouvoir devancer toutes les objections réglementaires ou institutionnelles.

Ce scénario est conçu pour répondre aux besoins selon les cinq axes et objectifs définis au chapitre 2, tout en contribuant aux objectifs de la PAC, de la stratégie nationale de la Belgique pour la biodiversité et des documents stratégiques wallons, tels que la Déclaration de Politique Régionale (DPR), le Cadre d'Actions prioritaires pour Natura 2000 en Wallonie (PAF¹³), le Plan Stratégique de Développement de l'Agriculture Biologique, le Plan Energie Climat de Wallonie, le Programme Wallon de Réduction des Pesticides, le programme « Acheter wallon », la Stratégie « Manger demain » pour une alimentation durable et l'abondante législation environnementale, y compris le Plan de Gestion Durable de l'Azote.

Afin d'éviter toute confusion avec la situation existante et les commentaires justificatifs, la proposition est décrite au **conditionnel**.

4.1. Degré d'ambition et niveau cible des indicateurs de résultats

Les bases indépendantes de cette étude ou objectives pour fixer des cibles sont faibles (en dehors des besoins de gestion de la biodiversité d'intérêt communautaire identifiés par le PAF) et des approches scientifiques ayant conduit à un relatif consensus d'experts¹⁴ sur le besoin pour maintenir la biodiversité dans des systèmes agricoles comparables aux nôtres de réserver au moins 10% voire 12% de la SAU à des surfaces de bonne qualité écologique.

Pour le reste, la position est de respecter, en les adaptant à l'échéance de 2027, au moins toutes les cibles des politiques et stratégies existantes et de les dépasser lorsque cela paraît possible : pour 2030, au moins 30% d'AB (DPR) et 4 000 km de haies supplémentaires ou 1 000 000 d'arbres en milieux ouverts (DPR), au plus 23 kT d'émissions d'ammoniac par l'agriculture (PACE). De plus, étant donné l'introduction d'une ambition en termes de transition des exploitations, il est proposé d'ajouter une cible en la matière.

¹² 48% en appliquant rétrospectivement les règles proposées pour le calcul de la prochaine programmation ; plus de 50% selon le mode de calcul antérieur.

¹³ Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 in Wallonia/Belgium pursuant to Article 8 of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (the Habitats Directive) for the Multiannual Financial Framework period 2021 – 2027 (DGO3, 2019).

¹⁴ IFAB, ZALF, HFR, Common Agricultural Policy from 2014 - Perspectives for more Biodiversity and Environmental Benefits of Farming? (2012) et Walter et al. 2013. Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture. Art-Schriftenreihe 18.

Sur ces bases, les cibles suivantes sont retenues à titre indicatif :

| Axe | Cible et indicateur | Source de la cible |
|--------------------------|--|---|
| 1. Biodiversité | 109 969 ha de prairies gérées pour la biodiversité 2 451 ha de landes gérées 4 388 ha de bandes aménagées et autres MAEC de cultures 2 400 ha de tournières 625 ha de cultures favorables aux busards 6 000 mares | PAF |
| | 4 000 km de haies supplémentaires ou 1 000 000 d'arbres supplémentaires en milieux ouverts | DPR |
| | 10% de SNP en terres de cultures | Norme inspirée de Walter et al. 2013 |
| 2. Flux | 30% de superficie sans intrant de synthèse (agriculture biologique) | DPR |
| | Moins 19% à 37% de GES (T. equ-CO2) d'origine agricole par rapport à 2005 en 2030 | Cibles agricole (19%) et générale (37% non-ETS) du Plan Energie Climat wallon ¹⁵ |
| | 23 kT d'émissions d'ammoniac par l'agriculture | PACE, p47. |
| 4. Système de production | 35% du nombre d'exploitations en AB ou participant à un éco-régime transitionnel (ER5 ou ER6 présentés ci-dessous) | Choix arbitraire |

Les cibles ainsi identifiées guident la conception et le dimensionnement de la proposition qui suit, bien qu'elles ne suffisent pas à couvrir tous les axes ni tous les aspects de chacun d'eux. Il convient d'insister sur la grande incertitude pesant sur l'efficacité future des dispositions envisagées et sur le besoin, une fois que les grandes lignes seront décidées, de les affiner et ajuster davantage.

4.2. Description de la proposition

Seule une description qualitative est présentée dans cette section. Les considérations budgétaires impliquent un niveau d'incertitude supérieur et sont fournies en 4.3 et Annexe 4.

4.2.1. Les dispositions transversales

4.2.1.1. Les hectares admissibles

Une définition suffisamment large de la surface agricole donnant droit aux paiements devrait être adoptée en vue d'assurer une cohérence avec la volonté de maintenir un pourcentage de SNP (surface non productive) et d'éviter que ne se reproduisent les situations où les agriculteurs sont

¹⁵ Le Plan Energie Climat wallon vise une réduction de 19% pour l'agriculture, ce qui correspond aussi au scénario du cours courant des affaires («*business as usual*»). La cible wallonne de 37% table donc essentiellement sur un effort des autres secteurs non-ETS. Il est proposé ici d'être plus ambitieux que le scénario *business as usual* pour l'agriculture, ce qui paraît possible avec la réduction des aides couplées. Ce niveau d'ambition supérieur est bien entendu motivé par la volonté de protéger le climat et ne doit donc pas servir à alléger les efforts des autres secteurs ou des autres régions.

pénalisés en cas de préservation de petits espaces en friches d'intérêt écologique. Il est suggéré de préciser les critères en concertation avec Natagriwal.

4.2.1.2. Eco-conditionnalité

BCAE1 - Maintien de prairies permanentes sur la base d'un ratio de prairie permanente par rapport à la surface agricole

Le régime actuel serait maintenu, sans glissement de la date de référence et de préférence avec une désagrégation spatiale du suivi entre la zone à contrainte naturelle et le reste de la Wallonie. (Concerne l'Axe 1 et indirectement l'Axe 2 par la prévention des transferts par ruissellement).

BCAE2 - Protection adéquate des zones humides et des tourbières

La conditionnalité interdirait la destruction et le drainage des prairies et végétations semi-naturelles des sols tourbeux et paratourbeux ainsi que des sols humides et très humides (alluviaux ou non). Les MAEC viendront en complément à cette conditionnalité pour la gestion de ces milieux. (Concerne l'Axe 1).

BCAE3 – Interdiction de brûlage des chaumes

Maintien de la conditionnalité actuelle. (Concerne les Axes 1 et 2).

BCAE4 - Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau

La conditionnalité s'alignerait sur le décret du 2 mai 2019, qui stipule qu'un « couvert végétal permanent, composé de végétation ligneuse ou herbacée, est respecté sur une largeur de six mètres à partir de la crête de la berge » de tous les cours d'eau (en plus de l'ERMG 13 assurant le respect des conditions d'usage des produits phytosanitaires, dont une distance minimale aux cours d'eau). Les MAEC viendront en complément à cette conditionnalité pour la gestion de ces milieux. (Concerne les Axes 1 et 2).

BCAE5 – Utilisation de l'outil de gestion des nutriments

Le secrétariat du Conseil de l'UE dans un document de travail du 5 septembre 2019 propose une date différée (éventuellement 2023) pour la mise en place de ce système. Il est proposé d'y intégrer un suivi du carbone organique du sol (sous forme stable). (Concerne l'Axe 2).

BCAE6 - Gestion du travail du sol en vue de réduire le risque de dégradation des sols, en tenant compte de la déclivité

La conditionnalité proposée est renforcée par rapport à la norme actuelle, y compris sur les terres peu déclives mais à risque d'érosion élevé. Elle inclut notamment des mesures appropriées (telles que les inter-buttes, des *mulchs* et le fractionnement des blocs de culture) dans les champs de pomme de terre. (Concerne l'Axe 1 et indirectement l'Axe 2 par la prévention des transferts par ruissellements).

BCAE7 - Pas de terre nue pendant les périodes les plus sensibles

En zone vulnérable et sur les terres à risque érosif, la date autorisée de destruction des CIPAN du PGDA serait retardée pour contrer l'érosion. En zone non vulnérable, des intercultures (de type CIPAN ou SIE du verdissement actuel) seraient appliquées selon une norme analogue à celle de la zone vulnérable (90%, dates) pour les terres à risque érosif (localisées notamment en Région Jurassique). Une norme réduite (50%) serait appliquée sur les autres terres de cultures de la zone non vulnérable. (Concerne l'Axe 1 et indirectement l'Axe 2).

BCAE8 - Rotation des cultures

La conditionnalité proposée reprend les normes relatives à la rotation de culture de l'AGW relatif à la lutte intégrée en se basant sur les obligations de niveau 1 et 2¹⁶. (Concerne l'Axe 2 et plus indirectement l'Axe 1).

BCAE9 - Part minimale de la surface agricole consacrée à des zones ou des éléments non-productifs, maintien des particularités topographiques, dates de taille des haies et lutte contre les espèces envahissantes.

Pour le premier aspect (zones et éléments non productifs), la norme proposée est de 5% de la SAU (surface éligible) occupés par des végétations « naturelles » (non intensivement cultivées et à fonction principalement écologique). Les 5% excluraient donc les terres couvertes de CIPAN ou d'intercultures au sens de la plupart des SIE du verdissement actuel (TOQUE *et al.*, 2016), en raison de l'absence de contribution positive appréciable sur la biodiversité¹⁷. Le caractère non productif serait néanmoins nuancé en acceptant des activités telles que l'apiculture, la cueillette, la récolte de bois ou de fourrage (ne serait-ce qu'en guise de réserve les années sèches). Il est espéré que la conditionnalité BCAE9¹⁸ permettra ainsi une réelle extension de végétations semi-naturelles (herbeuses, semi-ligneuses ou ligneuses) dans les espaces agricoles. (Concerne l'Axe 1 et plus indirectement l'Axe 2 par la réduction des ruissellements).

BCAE supplémentaire – Fractionnement des pentes longues et grands blocs

A des fins de maintien de la maille écologique et de lutte contre les ruissellements érosifs, il est proposé d'obliger de fragmenter les longueurs homogènes excessives, particulièrement dans le sens des pentes. (Concerne l'Axe 1 et indirectement l'Axe 2).

4.2.1.3. *Service de conseils*

La proposition comprend les éléments suivants :

- Le développement et l'adoption d'outils de diagnostic agro-écologique et environnemental à disposition des services de conseil et des agriculteurs, notamment pour la mise en œuvre des ER5 et ER6 décrits plus loin. La FAO (2019) a développé un cadre d'évaluation de l'agro-écologie, dans laquelle elle présente et commente divers dispositifs existant dans le monde. Des sources d'inspiration plus spécifiques sont fournies par l'outil *indiciADEs*¹⁹ de l'Institut pour une Agriculture Durable (France) et l'outil OASIS développé dans le cadre de la FAO (PEETERS *et al.*, 2018). La Wallonie pourrait s'en inspirer pour développer ses outils propres (au-delà de Decide²⁰).
- La mise en place (si nécessaire) et l'accréditation d'une structure (a.s.b.l.) apte à effectuer ou encadrer les diagnostics agro-écologiques et à donner des conseils généralistes et holistiques (couvrant les aspects environnementaux, techniques et socio-économiques) en matière d'agro-écologie et à renvoyer à des structures ou conseillers spécialisés selon les besoins.
- Le développement de capacités de conseils spécialisés dans les domaines de l'agro-écologie peu couverts par le dispositif existant, tels que la gestion et valorisation des services agro-écosystémiques et l'adaptation ou la résilience fondée sur les écosystèmes.

¹⁶ <http://environnement.wallonie.be/legis/general/dev022a.pdf>

¹⁷ Voir par exemple Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity, IEEP (2016) et «Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers», Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology (2016)

¹⁸ La variante facultative visant les espèces végétales envahissantes pourrait éventuellement être activée sur les terres visées par BCAE4.

¹⁹ www.indiciades.fr

²⁰ L'outil Decide développé par le CRAW analyse les performances climatiques (de même que l'outil Cap'2er en France, pour l'élevage de ruminants)

- Le renforcement de l'intégration (*mainstreaming*) des principes agroécologiques, de protection de l'environnement et d'adaptation au changement climatique dans les structures en place (y compris les centres pilotes) et dans la formation de leur personnel²¹.
- Le renforcement de capacités des (et l'appui aux) organisations déjà engagées dans l'encadrement environnemental et agro-écologique (comme Regenacterre, le CETA de Thuin et Natagriwal).
- L'attribution à Natagriwal, une mission de conseils orientée (en plus des MAEC) sur une partie au moins des éco-régimes (ER1 à ER4 ci-dessous)²².
- Une régulation de la tarification et un ajustement du subventionnement des services de conseils, de manière à rendre le dispositif compatible avec les éco-régimes ER5 et ER6 (ci-dessous, section 4.2.2.2) impliquant un paiement par les agriculteurs de services de conseils et à empêcher une inflation des tarifs au cas où l'offre de services de conseils ne suivrait pas la demande.
- Le soutien aux démarches d'échanges entre agriculteurs (y compris entre AB et secteur conventionnels, et entre agriculteurs inégalement engagés dans l'agro-écologie), et entre ceux-ci et les autres) et à la liaison entre ces démarches et les services en place.
- Une attention transversale à ce que (i) ces services bénéficient aussi aux petits agriculteurs, agriculteurs à temps partiel et agricultrices (comme suggéré par le rapport de LABARTHE & MOUMOUNI (2014)), (ii) soient indépendants des intérêts industriels et commerciaux et (iii) soient imprégnés du référentiel de l'agro-écologie plutôt qu'à celui de la maximalisation des rendements à l'hectare.

(Concerne essentiellement l'Axe 5 et indirectement les autres axes).

4.2.2. Premier pilier

4.2.2.1. Aides au revenu

La convergence interne serait activée de manière à corriger les disparités de revenus et davantage soutenir les éleveurs bovins de la zone à fortes contraintes naturelles. Cette proposition concerne l'Axe 3 en répondant à la nécessité d'appuyer le revenu des éleveurs bovins par des modalités suscitant moins de pression environnementale et climatique que l'AC.

Outre l'aide de base aux revenus, les aides redistributives et aux jeunes agriculteurs seraient mobilisées pour appuyer le maintien d'un nombre d'exploitations de taille relativement limitée, jugé propice au maintien du maillage et à une gestion agro-écologique. L'aide redistributive aux premiers hectares serait augmentée conformément à la DPR. (Concerne l'Axe 3, avec des effets indirects sur l'Axe 1).

4.2.2.2. Eco-régimes

ER1. Pourcentage de nature dans l'espace agricole.

²¹ VANLOQUEREN & BARET (2007) par exemple ont mis en évidence un tel rôle des services d'encadrement (même publics) parmi les obstacles à l'adoption de pratiques plus favorables à l'environnement.

²² L'articulation entre ER et services de conseils est d'ailleurs une des recommandations de l'étude IFOAM par MEREDITH & HART (2019)

Cet éco-régime prolonge la logique de la BCAE9 en valorisant (au-delà des obligations de la conditionnalité) des pourcentages accrus de la superficie non productive (SNP), dédiée à la nature, par rapport à la surface totale de l'exploitation²³. Les surfaces éligibles seraient définies de la même façon que pour la BCAE9 (véritable SNP excluant les CIPAN et autres intercultures). Le paiement se ferait par classe de pourcentage, pour éviter une trop grande complexité et les risques de contentieux sur l'exactitude des chiffres. Les classes suivantes sont proposées : de 5 à 8%, de 8 à 12, et au-delà de 12%. Les MAEC seraient révisées en conséquence pour venir appuyer la gestion de ces espaces plutôt que leur maintien. (Concerne directement l'Axe 1).

ER2. Appui à l'Agriculture biologique

Cet éco-régime reprend les appuis à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique, tels qu'ils sont actuellement prévus dans le second pilier, avec augmentation du montant pour suivre et soutenir la croissance de l'agriculture biologique conformément aux objectifs. L'inclusion de ces soutiens dans le premier pilier de la PAC, plutôt que leur maintien dans le second, se justifie par l'importance des montants nécessaires eu égard à l'ambition wallonne de développement de ce type d'agriculture, dont il faudra toutefois veiller aux impacts sur la biodiversité et à la conformité envers l'orientation agro-écologique (compte tenu du risque dit de conventionnalisation). Concerne directement l'Axe 2 et plus indirectement les Axes 1 et 4).

ER3. Actions environnementales de courte durée.

Le principe de cet éco-régime est de rémunérer des actions environnementales qui, sans être éligibles aux aides à l'investissement ou à la restauration d'habitats, n'ont pas besoin d'être répétées pendant au moins cinq ans comme les MAEC. Un montant forfaitaire serait prévu par type d'action. Les actions éligibles seraient :

Pour l'Axe 1

- Adoption à l'essai de cahiers des charges de MAEC non ciblées, pour des agriculteurs qui n'y auraient pas souscrit (au cas où à la suite du test l'agriculteur ne prendrait pas un engagement pour MAEC, il aurait la seule obligation d'expliquer pourquoi, de manière à améliorer la compréhension des contraintes auxquelles les agriculteurs font face) ;
- Plantation d'arbres et de haies, mise en place d'autres éléments du paysage ou pose de clôtures pour gestion différenciée de la SNP en zones de pâturage (il s'agit ici de payer l'année de fin de chantier des opérations ne nécessitant pas un encadrement technique et dont le coût peut être standardisé ; les MAEC viendraient en relais pour la gestion ultérieure de ces dispositifs ; l'actuelle M7.6 serait reconduite dans le second pilier pour des opérations de restauration à mener dans le cadre de projets spécifiques nécessitant un appui technique spécialisé) ;
- Mise en place de dispositifs antiérosifs (fascines ou autres recommandations de la cellule GISER).

Pour l'Axe 4

²³ Avec un paiement à l'hectare éligible, ceci revient à payer en proportion directe de la superficie absolue classée en SNP. Si un paiement dégressif en fonction de la superficie de l'exploitation était autorisé, l'incitation à acquérir des parcelles marginales plutôt qu'à modifier l'environnement serait atténuée.

- Réduction du cheptel de la part d'agriculteurs ayant plus de 1,8 UGB par hectare fourrager et désireux de s'approcher des normes de la MAEC d'autonomie fourragère²⁴ : cette proposition se justifie par le besoin (sous-jacent à l'Axe 2) de réduire le cheptel de manière généralisée tout en maintenant des prairies, elle est complémentaire de l'ER4 et de la MAEC d'autonomie fourragère.

Pour les Axes 1, 2 et 4 selon les cas

- Participation à une formation ou un événement de co-crédation ou d'échange de connaissances en agro-écologie, agroenvironnement, gestion de la fertilité ou de la santé des plantes de manière économe en intrants ;

Concerne les Axes 1, 2 et 4.

ER4. Prime à l'herbe avec autonomie fourragère

Dans le contexte de la diminution des aides couplées, une prime à l'hectare de prairies permanentes est proposée comme éco-régime aux agriculteurs qui maintiennent une charge inférieure à 2,2 UGB/ha fourrager.

Les agriculteurs ayant une charge supérieure ne seraient pas payés de manière récurrente mais auraient la possibilité de recevoir des paiements par palier de réduction de charge dans le cadre de l'ER3. Les agriculteurs continueraient par ailleurs à être incités à des charges inférieures à travers la MAEC d'autonomie fourragère, qui offre une rémunération au prorata de la superficie de prairies permanentes si la charge par rapport à la superficie fourragère est inférieure à 1,8 UGB/ha ou, avec une prime supérieure, inférieure à 1,4 UGB/ha. Comme indiqué plus loin il est proposé de maintenir cette MAEC, tout en augmentant le différentiel de montant entre les deux variantes.

La charge de 2,2 UGB est proposée comme compromis entre le besoin d'un niveau relativement élevé pour toucher de nombreux agriculteurs qui perdront des aides couplées et celui d'inciter à des niveaux de charge (locale et régionale) bas. Le niveau de 2,2 UGB apporte de plus une cohérence dans la progressivité par rapport aux variantes de la MAEC d'autonomie fourragère (1,8 et 1,4 UGB).

Les montants proposés sont calculés de manière à maximaliser la probabilité que cette prime puisse compenser financièrement l'essentiel de la perte d'aide couplée, avec un bénéfice environnemental généralisé. Etant donné qu'une aide couplée dégressive est proposée, un montant d'aide progressif est proposé pour cet ER, ce qui doit également limiter l'effet d'aubaine pour les agriculteurs qui bénéficient déjà de la MAEC pour autonomie fourragère (Annexe 4).

L'ER4 vise directement l'Axe 2 et contribue indirectement à l'Axe 1, il soutient également l'Axe 4 et devrait largement compenser l'effet des changements d'AC sur les revenus visés à l'Axe 3.

ER5. Eco-régime d'auto-évaluation agro-écologique

²⁴ Une prime est donnée à l'hectare fourrager (par exemple 40 euros/ha), chaque fois que l'exploitation a descendu sa charge en bétail d'une certaine tranche (par exemple de 0,2 UGB/ha SF), sans avoir atteint le plafond de 1,8 UGB/ha SF. La prime annuelle s'arrête si, après un laps de temps (par exemple 3 ans), une nouvelle tranche de réduction ou les 1,8 UGB ne sont pas atteints. La prime reçue une année (éventuellement cumulée pour réduction de plusieurs niveaux) est plafonnée à celle de l'ER4. La somme de 40 euros/ha par tranche de 0,2 UGB/ha SF correspond, d'après nos calculs, à l'ordre de grandeur moyen de la différence de marge brute à l'hectare, compte tenu d'une diminution d'accès aux AC et d'une extensification réduisant à la fois la production et les charges opérationnelles par marge. Les calculs se fondent sur les estimations de produits et charges de l'OTE bovins-viande par la DGARNE (2019) et des comparaisons entre catégories (classes de performance, élevage bio) de BOUQUIAUX *et al.* (2018).

La plupart des interventions ou mesures environnementales (MAEC, aides à l'AB, autres éco-régimes) rémunèrent des situations déjà acquises où sont respectées des normes fixées de l'extérieur. Cet éco-régime vise pour sa part à encourager des changements avec une grande **liberté d'action** mais identifiés sur la base de critères d'évaluation préétablis brassant l'éventail des préoccupations agro-écologiques (y compris les aspects socio-économiques). Le principe est d'outiller les agriculteurs pour évaluer leurs propres performances d'un point de vue agro-écologique et prendre en toute liberté les dispositions qu'ils jugent utiles pour les améliorer de leur propre point de vue. C'est donc le moins dirigiste (le plus libertaire) des éco-régimes proposés. Le paiement y serait donc donné en échange de démarches de diagnostic²⁵ et de conseils auprès d'organismes agréés (compétents et indépendants des intérêts économiques).

Le paiement serait accessible quelles que soient les performances de l'exploitation. Le principe d'indépendance du paiement envers les performances se justifie par le souci que la démarche ne soit **pas biaisée par les stratégies de captation des aides** publiques (ce qui n'est pas possible dans l'ER6 qui suit).

Le paiement serait composé comme suit :

- Un paiement de base pour le diagnostic (obligatoire pour accéder aux paiements suivants et à répéter après un nombre d'années)
- Des paiements complémentaires, auxquels l'agriculteur aurait droit soit pour le suivi du diagnostic, soit pour des analyses et conseils spécialisés (auprès d'organismes indépendants des intérêts commerciaux) par exemple en matière de fertilité (analyses des sols) ou de santé des plantes.

Le diagnostic suivrait un canevas préétabli couvrant l'ensemble des aspects, y compris économiques, de la transition agro-écologique. Ainsi seront notamment abordées les questions de stratégies de viabilité économique de l'agro-écologie (van der PLOEG *et al.*, 2019), telles que la minimisation des coûts d'intrants, les labels de qualité, la transformation et les circuits courts. L'encadré ci-dessous ébauche ce canevas, sous forme de questions évaluatives et critères (plutôt que d'indicateurs objectivement vérifiables).

Encadré 1 : Questions et critères indicatifs pour l'éco-régime d'auto-évaluation

Quelle est la situation et quelles sont les possibilités d'amélioration quant aux préoccupations suivantes :

- Minimisation des coûts d'intrants (y compris engrais, produits phytosanitaires, produits et services vétérinaires, énergie, aliments du bétail)
- Valorisation par les labels de qualité et les circuits courts
- Transformation à la ferme
- Résilience économique (diversification et sécurisation des sources de revenus, assurances)
- Résilience et adaptation climatique de la production agricole et animale (gestion de l'eau, du sol et des couverts, choix des cultures et du matériel génétique, pratiques et calendriers de cultures etc.)
- Bien-être des personnes travaillant à la ferme (y compris sécurité et temps de loisir)
- Rapports sociaux internes (y compris équité hommes-femmes) et externes
- Echanges de connaissances et d'expériences avec d'autres agriculteurs
- Confiance des clients et partenaires (assurance envers les risques de suspicion de

²⁵ Au-delà de l'utilisation de l'outil de gestion des intrants, prévue comme conditionnalité.

- pratiques réprouvées, y compris fraudes et « *greenwashing* »)
- Bien-être animal (y compris liberté de mouvement, accès à l'eau, confort thermique)
 - Gestion de la biodiversité et des espaces non cultivés (SNP) en appui à l'agriculture (auxiliaires), à la conservation des espèces et habitats d'intérêt patrimonial, à la séquestration de carbone et autres services écosystémiques
 - Gestion des MAEC et de la SNP orientée vers les résultats
 - Prévention de nuisances envers le voisinage (odeurs, poussières, coulées boueuses, dérives de pulvérisation etc.)
 - Réduction des émissions de GES
 - Gestion de l'azote et autonomie azotée : minimisation des flux d'entrée et des flux de sortie vers l'environnement (nitrates, ammoniac, protoxyde d'azote)
 - Gestion des effluents d'élevage
 - Gestion des eaux usées et des déchets
 - Réduction des pertes de P et K
 - Adéquation de la fertilisation aux besoins des plantes
 - Adéquation des stratégies de contrôles des maladies et ravageurs
 - Conservation de la fertilité du sol et travail allégé du sol sans herbicide

Cet éco-régime contribue directement à l'Axe 4.

ER6. Eco-régime de transition vers une haute qualité environnementale

Cet éco-régime vise comme le précédent à encourager des améliorations mais ici les paiements seraient associés aux performances et aux progrès des performances environnementales, selon une grille d'indicateurs objectivement vérifiables. Cet éco-régime est donc plus « environnemental » qu'agro-écologique, dans la mesure où il n'interfère pas avec les stratégies de viabilité économique de l'agriculteur. Ce choix se justifie par le souci que ces stratégies ne soient pas biaisées par les perspectives de capter le paiement des éco-régimes. Comme cet éco-régime est le plus complexe, sa mise en œuvre peut être envisagée de manière différée (2023 par exemple).

Le principe de base est le suivant :

- Au départ chaque exploitation participante ferait l'objet d'un diagnostic, d'un plan d'amélioration et d'une caractérisation selon une grille d'indicateurs environnementaux de base (grille prédéfinie par catégorie d'exploitations) et d'éventuels indicateurs spécifiques à l'exploitation et à son plan d'amélioration.
- Les indicateurs de base seraient des indicateurs de performances environnementales (reflétant l'état de l'environnement dans l'exploitation, les pressions environnementales qui en émanent, ou, à défaut, des pratiques : voir liste indicative dans le Tableau 2 ci-dessous) ; ils seraient suivis régulièrement (de manière vérifiable ou certifiée par des organismes indépendants car ils conditionnent des paiements) ; seraient agrégés (dans un système de points) pour donner une note générale de qualité environnementale à laquelle correspondrait un paiement, calculé de telle sorte que chaque niveau soit plus avantageux que le niveau inférieur (cela compte tenu des autres entrées et sorties financières) ;
- Les indicateurs spécifiques à l'exploitation incluraient des indicateurs de changements (processus, étapes, actions) prévus dans le plan d'amélioration en vue d'accroître les performances environnementales ; dans les cas où ces changements impliqueraient un coût supplémentaire, ils seraient budgétisés (au sein du plan, avec justification du coût estimé et éventuelle validation externe) et pourraient faire l'objet d'un financement propre (dans le

cadre de l'éco-régime ou d'une aide à l'investissement selon sa nature) (voir exemples dans le bas du Tableau ci-dessous).

Tableau 2. Listes indicatives d'indicateurs pour l'ER5

| Liste indicative d'indicateurs de base |
|---|
| Entrées (achats et variations de stock) d'engrais P et K. Entrées d'azote (achats d'engrais, importation d'effluents d'autres exploitations, achats d'aliments) dans une perspective d'autonomie azotée. Entrées de produits phytosanitaires et vétérinaires ²⁶ . Fréquence des passages de pulvérisation ²⁷ (ou IFT ²⁸). Consommations d'eau. Consommations d'énergie fossile. Taux de liaison au sol. Chargement (UGB/ha de superficie fourragère et UGB/ha total). Superficie de prairies permanentes/total de la superficie fourragère. Pourcentage de SNP (surfaces dévolues à la nature). Pourcentage pondéré des surfaces en fonction de leur valeur écologique. Densité de maillage (longueur de limites entre couvertures du sol distinctes en proportion de la SAU). Biomasse/biovolume ligneux (arbres, haies). Carbone du sol (terres de culture). Taille de la plus grande parcelle ou du plus grand bloc. Diversité des cultures. Longueur des rotations. Longueur maximale de pente de terre de culture sans obstacle antiérosif. |
| Exemples d'indicateurs de changements et processus (pouvant donner lieu à paiement ou non) |
| Actions de formation, réflexion, études en vue de repenser le système de production Achat d'équipement spécifique pour pratiques plus favorables (compostage, épandage, travail du sol). Changement de race ²⁹ du cheptel (ou d'espèce). Adoption de nouvelles pratiques ou nouveaux modes de production. Conversion à l'agriculture biologique. Aménagement foncier favorable à la biodiversité (plantations, diguettes, creusement de fossés ou mares,...). Cession de terre (de la part de grandes exploitations) vers des exploitations nouvelles porteuses de projet agro-écologique |

Le concept d'agriculture de haute valeur environnementale³⁰ (HVE) adopté en France (ainsi que les outils de diagnostic environnemental associés) pourrait servir de référence et de source d'inspiration, en plus des outils évoqués pour l'éco-régime précédent. Cet éco-régime contribue directement à l'Axe 4.

4.2.2.3. Aides couplées

Comme les aides couplées (AC) actuelles (21,3% par dérogation, dont 18,8% pour les vaches viandeuses) sont associées à des pressions environnementales et vont à contrecourant des

²⁶ De préférence par classe de dangerosité, à remplacer par des indicateurs plus précis dès que possible.

²⁷ Indicateur proxy, à employer en vérifiant qu'une éventuelle diminution de fréquence ne s'accompagne pas de surdosage ou d'une perte des avantages agronomiques et environnementaux du fractionnement.

²⁸ indice de fréquence de traitements, tel que mis au point en France

²⁹ Remplacement de races de bétail pour passer d'une race spécialisée (type BBB et Holstein) à des races plus rustiques et valorisant davantage l'herbe, de manière à soutenir la transition vers un élevage plus extensif sur prairie. Ce changement étant normalement associé à une baisse de charge, il n'implique en principe pas de coût net mais des coûts d'adaptation à de nouvelles modalités d'élevage sont possibles.

³⁰ <https://agriculture.gouv.fr/certification-environnementale-mode-demploi-pour-les-exploitations>

perspectives de transition, la proposition est de diminuer ces aides couplées-là et de les supprimer progressivement, tout en veillant à compenser par ailleurs l'impact sur les revenus des éleveurs concernés. Par ailleurs, la DPR envisage une aide couplée à la production de protéines végétales. Cette option est plus favorable parce qu'elle promeut une substitution à des importations contribuant à des pressions environnementales dans leurs pays d'origine.

La Commission européenne autorise un plafond d'aide couplée totale de 10% du premier pilier ou 12% en cas d'aide couplée à la production de protéines végétales.

En supposant que le taux peut être variable d'une année à l'autre, la proposition est de faire varier l'AC comme suit, au long de la période de programmation :

- De 20% à 0% pour l'AC liée aux animaux (soit 10% en moyenne sur toute la période).
- De 0% à 4% pour l'AC liée aux protéines végétales (soit 2% en moyenne sur toute la période).

L'AC de type actuel (liée au bétail) est donc progressivement et partiellement remplacée de l'AC à la production de protéines végétales.

L'impact sur les revenus des agriculteurs de la diminution de l'AC à la vache allaitante serait notamment compensé par la prime à l'herbe (ER4) (et d'autres dispositions décrites en 4.3.3). Il faudra néanmoins veiller à l'impact socio-économique de ces changements et à ce que la production de protéines végétales joue bien un rôle de substitution envers les importations et non pas d'ajout d'une pression d'intensification ou d'entrées d'azote réactif dans le système agriculture-élevage à travers la fixation biologique par les légumineuses. (Concerne directement l'Axe 3, avec des effets espérés sur les Axes 1 et 2).

4.2.2.4. Aides sectorielles

Un développement durable du secteur des fruits et légumes est important, au vu des préconisations diététiques et du risque de fortes pressions environnementales si des précautions suffisantes ne sont pas prises (engrais, pesticides, plastics, énergie, irrigation, voire pollution lumineuse). La proposition est de saisir l'opportunité de supporter des changements favorables à l'environnement et à l'agro-écologie, qu'offrent les aides sectorielles pour ce secteur (Art. 42 et 43), notamment dans la recherche, le conseil, l'information des consommateurs et les appuis aux exploitations, y compris les petites exploitations maraîchères peu bénéficiaires d'autres aides et en difficulté d'accès aux crédits. (Concerne les Axes 4 et 5, avec contribution à l'Axe 2).

4.2.3. Interventions du second pilier

4.2.3.1. Engagements en matière d'environnement et de climat (ou de gestion)

La recommandation est de maintenir l'offre actuelle de MAEC tout en l'ajustant, et de réserver un budget permettant la croissance de leur mise en œuvre, cela en vue de l'Axe 1 (et secondairement l'Axe2).

Comme dans le passé, divers ajustements à la marge des méthodes existantes sont à envisager dans un esprit d'amélioration continue ; il s'agira notamment de tirer les leçons des changements introduits en 2018 dans la MB6 (cultures favorables à l'environnement), avec des succès prometteurs de la part d'une variante (LAUDELOUT *et al.*, 2019) ; avec l'appui de la recherche il conviendra également de développer des MAEC qui répondent davantage aux enjeux d'adaptation au

changement climatique (y compris par la lutte contre l'érosion des sols) et qui renforcent les services écosystémiques au bénéfice de l'agriculture dans l'esprit de l'agro-écologie.

Les changements plus spécifiques pouvant être proposés à ce stade sont les suivants:

- Ajout d'une MAEC de gestion des SNP issues de la conditionnalité (BCAE9) et d'ER1 (y compris les bordures de cours d'eau visées par la conditionnalité BCAE4), en s'inspirant du cahier des charges des tournières enherbées (MB5)
- Ajustement des MAEC existantes qui participent déjà à la gestion de la SNP (révision à la baisse des montants pour tenir compte du financement par l'ER1).
- Suppression ou mise en veilleuse de MC3 (prairies inondables) tant que les aménagements qui faisaient sa raison d'être ne sont pas programmés.
- Augmentation du différentiel entre les deux variantes de l'AF (MB9), de manière à réduire l'incitation à rester ou revenir au niveau de charge le plus élevé (sous 1,8 UGB/ha) plutôt qu'au plus bas (1,4 UGB) : réduction à 40 €/ha de la variante à 1,8 UGB (le manque à gagner étant compensé par la prime à l'herbe).
- Remplacement du plafond des 9% de la SAU en MAEC de cultures (bandes et parcelles aménagées et tournières) par un plafond de 15% de la SNP (incluant les mêmes MAEC et excluant les intercultures) : ces MAEC seraient financées tant que ce plafond n'est pas atteint (modification justifiée par l'hypothèse qu'il faut en général au moins 10-12% de superficie de type naturel à intérêt écologique dans les terres de cultures).
- Surprime localisée sur des territoires ciblés, en fonction de leur faune, pour augmenter la mobilisation en faveur des MAEC dont un effet de masse est nécessaire (liée à la désidérabilité plus qu'au coût d'opportunité cette surprime peut être vue comme une dérogation au principe qui régit le paiement des MAEC mais le principe a déjà été appliqué dans le passé en faveur de la SEP et il peut de toute façon être argumenté que la réponse des agriculteurs s'aligne de fait sur un coût marginal).

L'actuelle mesure M7.6 (restauration d'habitats) peut également être assimilée à cette catégorie prévue pour la nouvelle PAC. La proposition est de maintenir ce type existant d'interventions, en le dotant d'un budget suffisant conformément au PAF.

(Concerne directement l'Axe 1, dans une moindre mesure l'Axe 2).

4.2.3.2. Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques

Les indemnités payées pour ces zones seraient maintenues, non comme mesure « environnementale », mais dans le souci de soutenir le revenu des éleveurs dans le contexte de réduction des AC. La proposition est, dans la mesure où la Commission le permet, de plafonner les paiements en fonction de la superficie, vu que la quantité de terre compense partiellement les défauts de qualité. (Concerne l'Axe 3).

4.2.3.3. Zones soumises à des désavantages résultant d'exigences obligatoires

Les indemnités payées en raison de contraintes légales de protection de l'environnement, en l'occurrence celles du réseau Natura 2000, complètent partiellement le rôle incitatif des MAEC et leur maintien est défendu par le PAF. La proposition est de les maintenir en valeur relative dans les zones agricoles. Le budget serait en revanche diminué en forêt, vu le peu de demande pour ces

paiements et leur nature de rente foncière (payée au prorata d'une propriété sous-travaillée). (Concerne l'Axe 1 et l'Axe 3).

4.2.3.4. Investissements

La proposition consiste à orienter plus sélectivement les investissements en faveur de l'environnement et de la transition écologique, y compris par la priorité aux équipements « verts » (« verts » au niveau de leur usage et en tenant compte de l'analyse de leur cycle de vie, ACV), en veillant à ce qu'ils remplacent des investissements moins verts et en valorisant les opportunités de double gain économique et environnemental à travers l'efficacité des intrants.

Plus spécifiquement, il est proposé de :

a) donner la priorité (taux de cofinancement différencié) aux investissements qui soutiennent des pratiques agro-écologiques (exemple : trieuse de semences pour cultures mélangées, cuves à thé de compost, rouleaux *faca*, matériel de désherbage mécanique, d'irrigation économe en eau etc.) ou des projets de transition (exemple : aide à l'acquisition collective de matériel agricole ou de transformation pour nouveaux entrants porteurs d'un projet agro-écologique) ;

b) soutenir le développement des filières de valorisation locale de produits agricoles, et plus spécifiquement celui des produits issus de l'AB (favoriser notamment les circuits valorisant la viande bio), de l'agro-écologie ou de fermes de haute qualité environnementale (avec éventuel label à créer sur le modèle de la HVE française) ; renoncer en revanche à soutenir les filières à forte pression environnementales (pomme de terre conventionnelle pour l'industrie d'exportation) ou peu favorables à la transition, voire générateurs de verrouillages (élevage intensif à caractère industriel) ;

c) appuyer de manière conditionnelle et prudente les investissements environnementaux issus des filières et modes de production peu favorables à l'environnement ou à la transition (matériel d'application du lisier dans le sol, stockage des effluents, matériel d'épandage et de pulvérisation, équipements pour l'agriculture de précision dans le cadre de modèles agricoles peu propices à la transition agro-écologique) : conditionner l'aide à la démonstration d'une amélioration par rapport à la situation initiale et éviter qu'elle ne soutienne des orientations peu propices à la transition écologique souhaitée (préférer s'appuyer sur la législation pour imposer par exemple les dispositifs d'abattement des émissions d'ammoniac par les porcheries et poulaillers à caractère industriel) ;

d) appuyer les investissements qui participent à l'adaptation aux changements et aléas climatiques et à une gestion intégrée des ressources en eau pour autant qu'ils n'impliquent pas de pressions supplémentaires sur l'environnement (modes doux de régulation thermique des bâtiments d'élevage, irrigation économe en eau...) ;

e) appuyer des aménagements hydrauliques et fonciers appropriés, notamment pour assurer la maîtrise de l'eau et des inondations dans le contexte du changement climatique en intégrant les préoccupations de biodiversité et de qualité des eaux (zones de rétention et d'épandage des eaux).

Les investissements concernent essentiellement l'Axe 4 (investissements agricoles) et l'Axe 5 (investissements extra-agricoles), avec des effets positifs attendus sur les Axes 2 et 3.

4.2.3.5. Installation des jeunes agriculteurs et jeunes entreprises rurales

L'installation des jeunes agriculteurs doit être encouragée en soi (objectif de la PAC) mais aussi orientée vers la transition par une préférence à l'installation de jeunes porteurs de projets de type

agro-écologique (y compris agriculture biologique) ou par l'incorporation systématique de critères appropriés dans la sélection des projets (plan orienté vers la transition). Ceci concerne essentiellement l'Axe 4 (jeunes agriculteurs) et l'Axe 5 (jeunes entreprises rurales).

4.2.3.6. Outils de gestion des risques

Cet outil (obligatoire) sera notamment mobilisé de manière à couvrir la prise de risque liée aux innovations agro-écologiques³¹ et à l'installation de jeunes, notamment pour projets de petite taille actuellement peu aidés en raison d'une viabilité incertaine. L'outil peut être vu comme une réponse adaptative aux risques climatiques³² mais il devrait être utilisé d'une manière qui ne dissuade pas les mesures favorisant la résilience d'une manière plus pertinente d'un point de vue agro-écologique (à savoir par la diversification des productions, la diversité génétique des cultures et la valorisation de services écosystémiques régulateurs des effets des aléas climatiques). (Concerne l'Axe 3).

4.2.3.7. Coopération

La proposition est d'orienter la coopération et LEADER plus délibérément en soutien à des projets de transition écologique ou à forte connotation environnementale, sans préjudice de la liberté d'initiative. Les projets visés concernent par exemple (a) des actions collectives territorialisées en matière de biodiversité en vue de créer un réseau écologique cohérent et suffisant à l'échelle de paysages (au-delà des seuls espaces agricoles), ou, (b) des actions collectives de gestion de bassins versants dans le cadre de la lutte contre l'érosion, les crues et coulées boueuses, (c) la coopération entre forestiers et agriculteurs pour la gestion des lisières, (d) l'organisation sur base territoriale de circuits courts dans l'optique de la proximité entre producteur primaire et consommateur final et de meilleurs prix aux producteurs, (e) des projets d'intégration écologique des filières de transformation (sur la base des principes d'économie circulaire ou d'écologie industrielle), (f) le renforcement des filières de valorisation des produits de l'agriculture écologique ou biologique. (Concerne essentiellement les Axes 1, 2 et 5 avec des effets positifs attendus sur les autres axes).

4.2.3.8. Echange de connaissances et d'informations

Une orientation plus forte vers la transition est proposée, tant dans les contenus techniques (solutions favorables à l'environnement, y compris la gestion de la biodiversité, et conformes aux besoins d'adaptation) que dans l'organisation des réseaux d'échanges (en donnant moins de poids aux intérêts commerciaux de la vente des intrants) et des méthodes de communication (moins descendantes, plus collaboratives et participatives, avec dialogue des savoirs entre scientifiques et praticiens, échanges d'expériences, savoirs et savoir-faire entre agriculteurs tournés vers la transition, y compris échanges entre agriculteurs bio et conventionnels). Les systèmes de gestion des connaissances doivent aussi intégrer les besoins d'adaptation (notamment au changement climatique) par des approches d'apprentissage continu par l'expérience, fondées sur le suivi et l'évaluation, y compris l'évaluation *ex ante* dans une perspective d'anticipation. Le thème de l'innovation doit également être promu dans une optique de transition écologique (incluant les préoccupations sociales, environnementales et d'adaptation) et non comme but en soi. (Concerne le plus directement les Axes 4 et 5).

³¹ A terme, il pourrait aussi soutenir une évolution vers des paiements environnementaux calculés en fonction de résultats environnementaux, dont elles couvriraient le risque de non obtention.

³² Ce qui ne justifierait toutefois pas de classer ce type de paiement comme « vert ».

4.3. Manière dont les cinq axes sont poursuivis

4.3.1. Axe 1 (biodiversité-sols)

L'amélioration des complexes sol-biodiversité des paysages agricoles est soutenue directement et principalement par la combinaison des instruments suivants :

- Les conditionnalités (toutes les BCAE sauf BCAE5)
- L'ER1
- L'ER3 (partie)
- Les engagements en matière de climat et d'environnement (MAEC et mesures de restauration).

Une contribution importante est également apportée par :

- Les mesures en faveur d'un élevage sur herbe à charge modérée, à savoir le trio constitué par la MAEC d'AF (sous 1,8 UGB/ha), l'ER4 (sous 2,2 UGB/ha) et l'ER3 (au-dessus de 1,8 UGB/ha y compris au-delà de 2,2 UGB/ha) ;
- Les indemnités pour zones à contraintes réglementaires (indemnités Natura 2000).

L'essentiel des autres dispositions contribue plus indirectement.

4.3.2. Axe 2 (flux agriculture-environnement)

La réduction des flux vers l'environnement (eau et air) est soutenue principalement par :

- Les conditionnalités (toutes les BCAE)
- L'ER2 d'appui à l'agriculture biologique
- Les mesures en faveur d'un élevage relativement extensif, à savoir le trio constitué par la MAEC d'AF, l'ER4 et l'ER3 (comme indiqué ci-dessus) ainsi que la réduction de l'AC à la vache allaitante ;
- Les investissements ciblés vers des techniques plus efficaces en intrants (énergie, engrais, pesticides).

Une contribution est également apportée par :

- Les (autres) engagements en matière de climat et d'environnement (MAEC et mesures de restauration) ;
- Les effets de prévention des ruissellements érosifs résultant de l'Axe 1 ;
- Les évolutions vers des systèmes plus agro-écologiques résultant de l'Axe 4

4.3.3. Axe 3 (rémunération des agriculteurs)

L'effet pervers des AC pour vaches allaitantes sur le climat et l'environnement est progressivement supprimé à travers la diminution de l'AC.

La perte de soutien aux éleveurs bovins que représente cette diminution de l'AC et la disparité de revenus dont ils souffrent sont combattus complémentaires par :

- La prime à l'herbe (ER4), qui sera largement accessible aux mêmes éleveurs pour autant qu'ils réduisent la charge
- L'ER3 qui leur permet de réaliser cette réduction de charge avec compensation financière
- Le maintien de la MAEC d'autonomie fourragère

- Le maintien des indemnités pour contraintes naturelles (qui concerne principalement les éleveurs de bovins sur prairies)
- Le renforcement de la convergence interne et la mobilisation des aides redistributives.

Le renforcement du couplage entre paiements et bénéficiaires environnementaux est obtenu à travers la diminution des AC pour vache allaitante, et à travers l'augmentation des paiements favorables à l'environnement (dont les MAEC et éco-régimes). Les **bénéficiaires économiques de l'agro-écologie** (Axe 4, ER5 en particulier) doivent également soutenir les revenus tout en diminuant l'empreinte environnementale.

L'effet d'une liaison des paiements à la superficie sur la propension à l'accroissement de superficie des exploitations est combattu à la marge en exploitant les opportunités existantes d'une aide dégressive (maintien de la dégressivité de l'appui à l'AB si la Commission le permet dans le premier pilier, aides redistributives aux premiers hectares comme proposé dans la DPR, dégressivité des indemnités pour contraintes naturelles).

L'aide de base aux revenus et l'aide aux jeunes agriculteurs complète les soutiens au niveau de rémunération des agriculteurs.

La stabilité des revenus, face aux aléas climatiques (ou des marchés), est pour sa part soutenue par l'ensemble des aides dissociées de la production, l'effet positif sur la résilience des systèmes de production résultant d'un meilleur état des écosystèmes et des sols (Axe 1) et d'options plus agro-écologiques (Axe 4), et complémentirement par l'outil de gestion des risques.

4.3.4. Axe 4 (systèmes de production)

L'évolution des systèmes de production est visée selon quatre voies complémentaires :

- L'agriculture biologique, soutenue par l'ER2
- L'autonomie fourragère sur prairies, soutenue le trio constitué par la MAEC d'AF, l'ER4 et l'ER3 (comme indiqué plus haut)
- Des soutiens à des améliorations plus généralistes, à travers les ER5 et ER6
- Les aides à l'installation de jeunes agriculteurs

Les dispositifs de conseil (et l'Axe 5) jouent également un rôle essentiel, à travers leur appui aux ER5 et ER6 (notamment). Les interventions sectorielles, les aides aux investissements et les échanges de connaissance appuient cet axe de manière plus indirecte ou secondaire.

4.3.5. Axe 5 (environnement économique et socio-institutionnel)

Les avancées sur cet axe sont attendues essentiellement de la part des services de conseil, des échanges d'information, des investissements et installations dans les entreprises extra-agricoles (filiales) et des appuis à la coopération.

Le tableau ci-dessous (Tableau 3) récapitule les liens entre les instruments ou types d'intervention proposés et les divers axes définis au niveau des besoins.

Tableau 3. Contribution des instruments de la PAC aux axes définis dans l'analyse des besoins, dans le cas de la proposition de base.

| Instruments ou types d'intervention de la PAC | Axe1 | Axe2 | Axe3 | Axe4 | Axe5 |
|---|------|------|------|------|------|
| Eco-conditionnalité | ** | ** | | | |
| BCAE1 | ** | * | | | |

| | | | | | |
|--|----|----|----|----|----|
| BCAE2 | ** | | | | |
| BCAE3 | ** | ** | | | |
| BCAE4 | * | ** | | | |
| BCAE5 | | ** | | | |
| BCAE6 | ** | * | | | |
| BCAE7 | ** | * | | | |
| BCAE8 | * | ** | | | |
| BCAE9 | ** | * | | | |
| BCAEE additionnelle | ** | * | | | |
| Service de conseil agricole | | | | ** | ** |
| Aide de base au revenu | | | ** | | |
| Aide redistributive complémentaire au revenu | | | ** | | |
| Aide complémentaire au revenu pour jeunes agriculteurs | | | ** | | |
| Eco-régimes (programmes écologiques volontaires) | ** | ** | | ** | |
| ER1 | ** | | | | |
| ER2 | | ** | | | |
| ER3 | * | * | | * | |
| ER4 | ** | ** | | ** | |
| ER5 | | | ** | ** | |
| ER6 | | | | ** | |
| Aides couplées | | | ** | | |
| Interventions sectorielles : fruits et légumes | | | | * | |
| Engagements en matière d'environnement et de climat | ** | * | * | * | |
| Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques | | | * | | |
| Zones soumises à des désavantages résultant d'exigences obligatoires | | | * | | |
| Investissements | | ** | * | * | ** |
| Installation des jeunes agriculteurs et jeunes entreprises rurales | | | * | ** | ** |
| Outils de gestion des risques | | | * | | |
| Coopération | * | * | | | ** |
| Echange de connaissances et d'informations | * | * | * | * | ** |

4.4. Estimations budgétaires

Le tableau suivant (Tableau 4) propose un budget indicatif, sur la base des hypothèses de calcul présentées en Annexe 4 (montants en millions d'euros, hors cofinancement wallon pour le second pilier). Le budget actuel des mesures équivalentes ou comparables est donné en dernière colonne pour permettre la comparaison. Il convient d'insister sur le caractère provisoire et approximatif des chiffres fournis.

Tableau 4. Budget indicatif de la proposition de base

| | Budget proposé | Budget actuel |
|--|----------------|---------------|
| Aides du premier pilier | 1 824,36 | 1995,00 |
| Aides au revenu | 922,22 | 1019,11 |
| Total ER (<i>paiements verts pour le programme actuel</i>) | 703,00 | 587,95 |
| ER1 Pourcentage de nature dans l'espace agricole | 120,00 | |

| | | |
|--|--------------------|--------|
| ER2 AB | 300,00 | |
| ER3 Opérations courtes | 50,00 | |
| ER4 Primes à l'herbe | 165,00 | |
| ER5 Auto-évaluation | 6,00 | |
| ER6 ER transitionnel | 10,00 | |
| Aides couplées | 218,93 | 417,44 |
| Interventions sectorielles : fruits et légumes | 32,21 | 35,15 |
| Second pilier (FEADER) | 225,013 | 264,00 |
| Engagements en matière d'environnement et de climat | 95,43 | 99,00 |
| Restauration d'habitats | 5,18 | 3,20 |
| Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques | 23,20 | 23,20 |
| Zones soumises à des désavantages résultant d'exigences obligatoires | 14,62 | 14,65 |
| Investissements | 46,03 | 62,32 |
| Installation des jeunes agriculteurs et jeunes entreprises rurales | 16,93 | 15,67 |
| Outils de gestion des risques | 2,00 | 0 |
| Coopération (avec Leader) | 17,09 | 15,82 |
| Echange de connaissances et d'informations | 4,54 | 2,80 |
| <i>Divers autres (uniquement programme actuel)</i> | 0,00 ³³ | 27,33 |

Ce budget respecte largement les normes des 40% du total (avec un taux de 51%) et des 30% du second pilier (47%) de paiements verts selon les règles de calcul de la proposition de la Commission.

5. Possibilités d'écarts par rapport à la proposition de base

La proposition décrite au chapitre précédent est une ébauche qui reste à retoucher, valider et opérationnaliser. Autour de cette base, les variantes possibles sont nombreuses, tant en termes qualitatifs (nature et contenus techniques des interventions, modalités de mise en œuvre, combinaisons de changements d'un point à l'autre) que quantitatifs (niveaux cibles, budgets). Ce chapitre explore les possibilités d'écarts plus substantiels, qui viseraient les mêmes objectifs de transition écologique avec un degré d'ambition comparable (cela, sans anticiper les objections pouvant être attendues de la part d'acteurs poursuivant d'autres buts).

5.1. Description de variantes

5.1.1. Variantes à l'ER1

Les variantes proposées ici sont des solutions de remplacement de l'ER1 tel qu'il est décrit dans la proposition de base.

ER1B. Maillage et occupation des terres.

Par rapport à ER1 limitée à la SNP (surface non productive), cet éco-régime ajoute une prise en compte de l'utilisation agricole du sol, dans les parcelles productives.

³³ A compléter par les aides d'Etat.

Chaque classe d'occupation du sol recevrait un coefficient proportionnel à sa valeur relative standard, comparée à celle de la SNP (telle que définie dans la BCAE9). La somme des pourcentages de superficies pondérés par ce coefficient fournit un score total. Le paiement serait dû au prorata du dépassement de la valeur de 5 (liée aux 5% de la BCAE9).

Pour les coefficients de pondération, l'échelle de comparaison s'inspirerait de celle suivie pour les SIE actuelles (dans des rapports inverses). Les prairies seraient valorisées indépendamment du degré d'intensification ou de la charge en bétail pour éviter le double paiement avec ER4 et les MAEC. Les cultures les moins favorables compteraient pour une valeur négative (-0,1) de manière à éviter les effets d'aubaine (cultures sarclées sans intercultures adéquates, cultures installées en remplacement récent d'une prairie permanente, surfaces utilisées comme voiries), ainsi que les terres non évaluées. Le paiement serait cumulable avec les MAEC de gestion de ces espaces.

Les « cultures favorables à l'environnement » faisant actuellement l'objet de MAEC seraient intégrées ici (sauf cas particuliers) et donc retirées des MAEC, impliquant un changement mineur du budget de chaque pilier.

Cet éco-régime pourrait donc couvrir l'ensemble des occupations possibles du sol, et cela mieux que des mesures séparées visant une à une des occupations souhaitables. Elle permet en effet de gérer de manière plus cohérente et ouverte le risque de financer le remplacement de surfaces favorables par des surfaces qui le seraient moins. Une différenciation suffisante de la valeur de la SNP et de celle des parcelles sous culture relativement intensive est évidemment nécessaire.

ER1C. Maillage et zones de lisières.

Cet éco-régime ajoute à l'ER1 de base une incitation à l'hétérogénéité du paysage, à travers la structure spatiale de la SNP (plus dispersée en éléments linéaires ou ponctuels) et de la surface productive (compartimentée en parcelles de structure distincte et plutôt petites).

Au pourcentage de SNP dans la surface totale de l'exploitation, on ajouterait une fraction du pourcentage représenté par les surfaces situées à moins d'une distance donnée (25 m par exemple) d'une hétérogénéité (limite entre ligneux hauts et ligneux bas, végétations ligneuses et herbacées, cultures et végétations herbues permanentes, bordure d'eau, écotones ou végétations mixtes comme les ourlets et vergers...). Par exemple le long d'une lisière de 100 mètres, 2 500 mètres carrés de prairies seraient valorisés mais moins que 2 500 mètres carrés de SNP (surface dédiée à la nature).

En maintenant le principe que seules les surfaces de l'exploitant sont rémunérées, des végétations extérieures à son exploitation pourraient être prises en compte dans l'appréciation de l'hétérogénéité (par exemple un bois voisin). Dans l'exemple précité, peu importe que le bois voisin appartienne à l'exploitation ou non.

Cette variante doit encourager la scission des parcelles et blocs de cultures.

Le choix de cette variante ne nécessite pas mais pourrait justifier une augmentation du budget par rapport à la proposition de base.

ER1D. Maillage, occupation et lisières.

Cet éco-régime consiste à combiner les éléments d'ER1B et d'ER1C : par rapport à l'ER1 de base, on ajoute une prise en compte des surfaces productives et des zones de lisière.

5.1.2. Agriculture biologique dans le second pilier

La proposition de base place dans le premier pilier l'appui à l'AB qui figure actuellement dans le second pilier. Ce transfert est motivé par l'importance des montants nécessaires eu égard aux ambitions de développement de l'AB. Cependant il existe une autre possibilité, qui consiste à jouer sur la flexibilité qu'ont les Etats-membres de transférer une part des budgets d'un pilier à l'autre (jusqu'à 15% des paiements directs) et sur la possibilité d'un taux élevé de financement européen (jusque 80%) pour les mesures environnementales du second pilier (Article 85.3 de la proposition de la Commission européenne). Cette variante consiste donc à laisser l'AB dans le second pilier en modifiant les budgets : 80% du budget prévu pour l'AB dans la proposition de base (240 M € dans l'estimation de cette étude) passeraient du premier au second pilier (pour y être affectés à l'AB, la Wallonie finançant le paiement complémentaire) et les 20% restant dans le premier pilier (60 M €) iraient aux aides directes au revenu.

5.1.3. Variantes en matière d'aide couplée

AC-b. Aide couplée à pourcentage total constant

Cette variante est envisagée pour le cas où le plafond de 12% d'AC serait à respecter chaque année. Par rapport à la proposition de base, les taux moyens resteraient les mêmes, à savoir 10% d'AC pour le bétail et 2% d'AC pour les protéines mais l'AC pour le bétail serait de 10% au départ, passant de 10 à 0% en cours de période, l'AC pour les protéines montant pour sa part de 2 à 12%. Dans cette éventualité, la transition entre le régime actuel et le suivant est plus brutale pour les agriculteurs, mais plus de soutien est donné aux protéines végétales (avec des avantages en termes de réduction des importations et d'inconvénients en termes de risque environnemental³⁴ au cas où l'effet de substitution envers les importations serait trop partiel). L'ER4 serait modifié en ce sens que les montants ne seraient pas progressifs.

AC-c. Aide couplée à pourcentage total constant avec meilleur équilibre entre vaches et protéines

Cette variante considère également un taux total constant mais se distingue de la précédente par le maintien d'un pourcentage d'AC associé au bétail inférieur à 10% (5% par exemple), tout en le centrant sur le cheptel rustique, capable d'une bonne valorisation de l'herbe. L'aide couplée aux protéagineux serait réduite en conséquence pour éviter de dépasser le maximum admissible. Dans cette variante, les effets directs de la PAC sont plus favorables aux changements de race du cheptel et moins à la production de protéines et à la réduction de charge que dans les deux autres (proposition de base et première variante). L'ER4 serait modifié par rapport à la proposition de base comme ci-dessus.

5.2. Comparaison succincte des scénarios

Avec quatre variantes identifiées pour l'ER1 (scénario de base inclus), deux pour l'AB, trois pour l'AC, nous avons affaire à trente-deux (32) scénarios possibles. Ces trois aspects étant largement indépendants les uns des autres, les comparaisons peuvent heureusement se faire de manière séparée.

Les critères de comparaison proposés sont les suivants :

³⁴ Risque lié à l'entrée d'azote réactif dans le système, que ce soit par la fixation biologique (cultures de légumineuses) ou l'importation des protéagineux.

- Impact espéré en termes environnemental ou de contribution à la transition
- Simplicité ou facilité de mise en œuvre
- Appréciation préliminaire de la probabilité d'acceptation par les agriculteurs

Les tableaux suivants (5, 6 et 7) donnent, sur une base relativement subjective, une cote d'appréciation de ces critères sur une échelle de 1 (peu favorable) à 4 (la note la plus favorable), illustrée par un code de couleurs. Cet exercice comparatif doit être considéré comme très **préliminaire**.

5.2.1. Alternatives à l'ER1

Tableau 5. Comparaison des variantes relatives à l'ER1

| Variante | Impact | Simplicité | Acceptabilité |
|----------|--------|------------|---------------|
| ER1 | 4 | 4 | 3 |
| ER1B | 4 | 3 | 4 |
| ER1C | 4 | 3 | 3 |
| ER1D | 4 | 2 | 2 |

Aucun argument fort ne permet à ce stade de discriminer les variantes quant à leur impact, car les plus complexes et ambitieuses (ER1D en particulier) sont aussi celles qui risquent d'avoir le moins de succès, à cause d'un manque de simplicité. ER1B pourrait être le plus acceptable car il permet le plus facilement de recevoir des paiements analogues aux Paiements Verts actuels (mais ceci avec un bénéfice environnemental limité).

5.2.2. Alternatives liées à l'AB

Tableau 6. Comparaison des variantes relatives à l'agriculture biologique

| Variante | Impact | Simplicité | Acceptabilité |
|-----------|--------|------------|---------------|
| ER | 4 | 4 | 3 |
| 2d pilier | 4 | 3 | 4 |

L'option consistant à mettre les appuis à l'AB parmi les ER paraît plus simple car elle ne demande pas de jouer sur les transferts financiers entre piliers et sur les taux de cofinancement du second pilier. En revanche, elle pourrait susciter des craintes liées aux conditions d'accès aux paiements, s'il se confirme que les ER sont liés aux droits aux paiements de base.

5.2.3. Alternatives liées à l'AC

Tableau 7. Comparaison des variantes relatives à l'aide couplée

| Variante | Impact | Simplicité | Acceptabilité ³⁵ |
|-------------|--------|------------|-----------------------------|
| Base (AC-a) | 4 | 3 | 3 |
| AC-b | 4 | 3 | 2- |
| AC-c | 4 | 3 | 2+ |

³⁵ Acceptabilité par les agriculteurs (ne concerne pas l'approbation par la Commission européenne)

Les trois variantes n'ont pas le même impact mais il paraît difficile à ce stade de se prononcer sur leur caractère plus ou moins souhaitable.

Les deux variantes autres que la proposition de base impliquent un choc au début du prochain programme pour les éleveurs les plus dépendants de l'AC, car celle-ci sera diminuée de près de 50% en une fois. La dernière variante (AC-c) pourrait être plus acceptable que la deuxième au sens où elle réduirait le nombre d'éleveurs qui, étant pénalisés par la baisse de l'AC à la vache allaitante, ne trouveraient pas de compensation suffisante dans les autres mesures en leur faveur (dont la nouvelle prime à l'herbe).

6. Conclusions

Dès lors qu'on admet la nécessité et l'urgence de répondre aux défis climatiques, environnementaux et de développement durable, la question qui se pose est de savoir que faire et comment faire. Cette étude a élaboré au moins une réponse possible à cette question pour la prochaine mise en œuvre de la PAC en Wallonie. Elle s'est également efforcée à ce que cette réponse ne soit pas unique, afin de laisser une liberté de décision et de positionnement. Cependant elle n'a pas pu mettre en évidence d'alternative profondément différente de la proposition première, en dehors des options qui consisteraient à concéder de fortes réductions du niveau d'ambition.

Les constats de départ, le positionnement de l'étude et la démarche suivie conditionnent évidemment le résultat. Dans le souci d'apporter un éclairage nouveau et indépendant, il a été choisi de prendre distance par rapport au processus officiel de préparation de la prochaine PAC, tout en tenant compte des résultats préliminaires issus de l'analyse FFOM (SWOT), de l'analyse des besoins et de l'évaluation du PDR (à laquelle l'auteur a contribué). Le choix a notamment été fait de raisonner dans une perspective de changement à long terme (au-delà de l'échéance de la prochaine programmation), d'adopter une approche holistique (mobilisant l'ensemble des instruments sans les compartimenter et spécialiser en fonction d'objectifs propres) et de partir autant que possible sans autre a priori qu'une manière de voir, des constats et l'attachement à des valeurs et principes largement partagés. S'il est fait référence à la transition écologique et à l'agro-écologie, c'est donc dans la seule mesure où ces concepts désignent les réponses qu'il est jugé nécessaire d'apporter à la double obligation de respecter l'environnement et de s'adapter aux changements les moins évitables.

Les propositions sont novatrices par rapport à la mise en œuvre actuelle de la PAC, délibérément ambitieuses et proactives, non suivistes envers le cadre européen, et sélectives quant au type d'agriculture à soutenir. Il reste à souhaiter qu'elles ne soient pas rejetées à priori pour des motifs de résistance au changement et qu'elles puissent servir de source d'inspiration pour le travail préparatoire du futur Programme Stratégique wallon, auquel cette étude n'a pas vocation de se substituer.

La présente étude ne prétend pas non plus fournir des solutions clés en main à une problématique dont elle a pu constater la complexité. Si ces suggestions sont retenues, un travail conséquent est encore nécessaire pour détailler les modalités opérationnelles et vérifier la faisabilité concrète, compte tenu, entre autres, des contraintes réglementaires, des capacités de gestion, de l'acceptabilité par les parties prenantes et des évaluations d'impact qui restent à mener.

Bibliographie

ADE (2019). Evaluation du PDR 2014-2020.

Alliance Environnement (2018). Etude d'évaluation de l'impact de la PAC sur le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2019/cap-and-climate-evaluation-report_en.pdf

BOLLER, E.F., HÄNI, F. & POEHLING, H.-M. (2004). Ecological Infrastructures: Ideabook on Functional Biodiversity at the Farm Level Temperate Zones of Europe. IOBCwprs Commission on Integrated Production Guidelines and Endorsement. LBL, Lindau. https://www.iobc-wprs.org/pub/IOBC_Ideabook_preview.pdf

BUQUIAUX, J.M., MARSIN, J.M., DANIEL, R. & M.H. BURON. (2018). Performances et rentabilité en agriculture wallonne (Années 2013 à-2016).

BUTTERLY, D. & I. FITZPATRICK. (2017). A people's food policy. <http://www.scholacampesina.org/wp-content/uploads/2019/01/A-Peoples-Food-Policy-UK-2017.pdf>

Cellule d'Animation du Réseau wallon de Développement rural. 2014. Les territoires ruraux wallons en 2040. Exercice prospectifs. Carnet du Réseau n°3, janvier 2014.

Chambre d'Agriculture Pays de la Loire. (2018). La PAC post. -2020 : propositions législatives. Terres d'Avenir, n°2018-1.

Cour des Comptes Européenne (2017). Rapport spécial n° 21/2017: Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement. <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=44179>

Commission européenne. 2018. Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A3018%3A292%3AFIN>

Commission européenne. 2019. La Politique agricole commune après 2020 : ambition environnementale et simplification. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-environ-benefits-simplification_fr.pdf

DGO3 (2019). Analyse SWOT.

DGO3 (2019). Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 in Wallonia/Belgium pursuant to Article 8 of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (the Habitats Directive) for the Multiannual Financial Framework period 2021 – 2027.

DGARNE. (2019). Evolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie, 2017. SPW, DGO Agriculture, Ressources Naturelles et Environnement.

DUMORTIER P, DEGARD C, AUBINET M, BECKERS Y, BODSON B & MOUREAUX C, 2012. Rapport CLIMAGRO : E10.1016évaluation de l'impact climatique de la mesure agroenvironnementale n°7 : faible charge en bétail. 58p.

DURU, M., M. FARES & O. THOROND. (2014). Un cadre conceptuel pour penser maintenant (et organiser demain) la transition agroécologique de l'agriculture dans les territoires. Cah. Agric. 23 :84-95

GIRAUD, G. 2017. L'accès de tous est-il un objectif durable ? (ODD7) in P. Maron et J.M. Châtaignier. Un défi pour la planète. Les ODD en question. Editions Quae, Paris : 167-184,

GOFFIN, S. & A. BEAUDELOT (2018). Les chiffres du bio 2017. Biowallonie, Namur.

ICEW, 2017. Les indicateurs clés de l'environnement wallon. Direction de l'Etat Environnemental SPW-DGARNE-DEMNA-DEE.

IFAB, ZALF, HFR, Common Agricultural Policy from 2014 - Perspectives for more Biodiversity and Environmental Benefits of Farming? (2012) et Walter et al. 2013. Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture. Art-Schriftenreihe 18

IPES-Food (2019) Towards a Common Food Policy for the EU. International Panel of Experts on Sustainable Food systems.

IPES-Food (2016) From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems. International Panel of Experts on Sustainable Food systems.

FAO. The 10 Elements of Agroecology. Guiding the transition to sustainable food and agricultural systems. Rome, Food and Agricultural Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/3/i9037en/i9037en.pdf>

FAO. (2019) Global assessment framework for the multi-dimensional assessment of agroecology. Guidelines for application. Test version. Rome, FAO, 86 pp.

LABARTHE, P. & MOUMOUNI, I. 2014. AKIS and advisory services in Belgium. Report for the AKIS inventory (WP3) of the PRO AKIS project. www.proakis.eu/publicationsandevents/pubs.

Landworkers Alliance. Recommendations for Post-Brexit Agricultural Policy.

LAUDELOUT, A., REUTER, G., & PAQUET, J-Y. (2019). Évaluation et appui ornithologique dans le cadre de la PAC, rapport intermédiaire avril 2019, Natagora et SPW – DGARNE – DOG3, Namur.

MEREDITH S. & HART K. (2019). CAP 2021-27: Using the eco-scheme to maximise environmental and climate benefits, report for IFOAM EU by IEEP. https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/4791A321-8525-4410-848f-8fb84f5a621a/IFOAM%20EU_Eco-scheme_Report_Final.pdf?v=63718564537

Opinion by the Joint Platform on the Specifics of the Eco-Schemes as Part of the EU Agricultural Policy Post-2020. <https://www.dnr.de/fileadmin/Positionen/1904-Plattformstellungnahme-Ecoschemes-EN.pdf>

OPPERMANN R. & A. SCHRAML (2019). Studie zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) - Konditionalität, Eco-Schemes und Ländliche Entwicklung. <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/190405-gap-studie-ifab-2019.pdf>

PEETERS, A., SEMENOVA, T., DIUSHEEV, E., WEZEL, A. & P. MIGLIORRINI (2018). Identification of agroecological farming and other agroecology related activities in Kyrgyzstan. *Agroecology Europe (AEEU)*: 84 pp. + Annexes 238 pp.

POUX, X. & AUBERT, PM (2018). Une Europe agroécologique en 2050 : une agriculture multifonctionnelle pour une alimentation saine. Enseignements d'une modélisation du système alimentaire européen. https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/Etude/201809-ST0918-tyfa_0.pdf

PURSEIGLE, F., NGUYEN, G. & P. BLANC. 2017. *Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme.* Paris, Presses de Sciences Po.

Réseau wallon de Développement rural. GT Biodiversité PAC post 2020. Comptes rendus des réunions du 1^{er} mars, du 14 mars, du 29 mars 2019.

RIERA A., ANTIER C. & P. BARET (2018). Study on livestock scenarios for Belgium 2050. UCLouvain. Rapport à Greenpeace.

Ruiz, J. (2019). Environmental stakeholders suggestions for ecoschemes. ENDR workshop, 6/11/2019.

SANDWELL, K. 2016. Access to Land for Farmers in the EU: Conference Report. <https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2017/02/Access-to-Land-in-Europe-Conference-Report-Final.pdf>

SPW. (2019). Manuel d'aide et notice explicative. Déclaration de superficie et manuel d'aide. Campagne 2019. PAC on Web.

STASSART P.M. & D. JAMAR. 2008. Steak up to the horns! The conventionalization of organic stock farming: knowledge lock-in in the agrifood chain. *GeoJournal* 73:31–44. <https://orbi.uliege.be/handle/2268/2199>

TERRONES GAVIRA, F., BURNY & PH. LEBAILLY (2016). Etude d'impact et appui à la mise en œuvre de la nouvelle réforme de la PAC au niveau Wallon https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/195867/1/TERRONES_BURNY_LEBAILLY_etude-d-impact-reforme-pac-wallonie_janv2016.pdf

TOQUE E., DELANNOY, S. & TERRONES GAVIRA, F. (2016). Le verdissement de la PAC en Wallonie : analyse des forces et faiblesses et pistes d'amélioration. Rapport final <https://agriculture.wallonie.be/documents/20182/21840/verdissement-forces-faiblesses.pdf/6343aebe-f83c-4dbf-9af4-abc4b23ce8f1>

VAN DER VLOEG, J.D. *et al.* (2019). The economic potential of agroecology: Empirical evidence from Europe. *Journal of Rural Studies*; <https://doi.org/10.1016/j.jrustud.2019.09.03>.

VANLOQUEREN, G. & P. BARET. (2008). Why are ecological, low-input, multi-resistant wheat cultivars slow to develop commercially? A Belgian agricultural 'lock-in' case study. *Ecological economics*. 66(2-3): 436-446.

Wallonie (2014). PDR 2014-2020.

Wallonie (2019). RAMO 2018.

WALOT, T. 2017. Bandes végétalisées le long des cours d'eau et bénéfiques dans la réduction des pollutions agricoles diffuses. UCL.

WALOT, T. 2018. L'agroenvironnement wallon en 2017, état des lieux et perspectives. Mille Lieux 10 : 36-43.

WALOT, T. 2018. L'agroenvironnement wallon en 2018, bilan et perspectives. UCL

WWF, Natagora, Greenpeace, IEW (2019). Il est encore temps de changer de CAP !

<https://www.wwf.be/assets/RAPPORT-POLICY/FOOD/FR/Positionnement-paper-FR-2019.pdf>

ZNAOR, D., BARET P., DE HERDE, V. & ANTIER C. (2017). Les conséquences environnementales et économiques d'une conversion de l'agriculture wallonne vers un modèle à faible apport d'intrants. Université Catholique de Louvain (UCL)

Annexes

Annexe 1. Prospective : l'option de transition agro-écologique.

Par choix et en conformité avec le principe de développement durable, il est posé que l'agriculture et le système agro-alimentaire devraient répondre au mieux aux besoins de nature économique (notamment les besoins alimentaires en conformité avec les préconisations diététiques), sociale (notamment en termes d'équité, de liens, et de bien-être des agriculteurs) et environnementale (qualité de l'eau, de l'air, des paysages, services écosystémiques) tout en respectant la nature et les animaux et en minimisant les pressions sur les ressources et le climat de la planète.

Par nécessité, il faudra s'adapter aux changements et à la variabilité du climat, à la rareté et à la cherté croissante de l'énergie et de matières premières, imposant de les utiliser avec parcimonie et de réorganiser les circuits économiques sur une base moins énergivore, donc moins dépendante de transports à distance. De plus certains changements inéluctables devront sans doute être acceptés³⁶.

Par la combinaison de ces choix et nécessités, et indépendamment de tout positionnement envers les scénarios prospectifs existants³⁷, il peut être posé que la situation future à préparer se caractérise comme suit, en comparaison de la situation actuelle :

- une économie agro-alimentaire plus ancrée dans son territoire, utilisatrice de ses ressources (moins importatrice de matières fertilisantes et d'aliments du bétail) et orientée vers les besoins locaux plutôt que vers les marchés mondiaux ;
- une plus faible proportion de la superficie agricole consacrée aux cultures jugées excédentaires au regard des besoins nutritionnels et de leurs pressions environnementales (pomme de terre, betterave, aliments du bétail) ainsi que des ajustements en fonction du changement climatique ;
- moins de terres consacrées à l'alimentation du cheptel wallon au total (ici et à l'étranger) avec néanmoins le maintien d'un pourcentage élevé de prairies (particulièrement dans les parties hautes de la Wallonie), mais des prairies à faible charge (solution de compromis) ;
- une moindre production animale et un élevage plus multifonctionnel, l'animal offrant des services d'entretien d'écosystèmes et de gestion de la fertilité ;
- des modes de production économes en intrants (engrais, produits phytosanitaires et vétérinaires, aliments exogènes et énergie) et résilients envers les aléas (notamment climatiques), donc reposant davantage qu'actuellement sur les processus et services « écosystémiques », une diversité de produits et une gestion durable des sols et des ressources en eau) ;
- des exploitations dont la viabilité repose davantage sur des économies de coûts (d'intrants, d'énergie et d'équipements), l'ajout de valeur par unité de produit primaire, l'amélioration

³⁶ Notamment en matière de biodiversité d'intérêt patrimonial.

³⁷ Des scénarios prospectifs ont été élaborés pour l'agriculture wallonne par l'UCL dans le cadre du projet « Scenagri » <https://scenagri.be/category/agriculture-wallonne/> et pour les territoires ruraux de Wallonie par la Cellule Prospective du Réseau Wallon de Développement Rural (2014). Des scénarios européens ont également été ébauchés (POUX & AUBERT, 2018)

de la répartition des revenus au sein des chaînes de valeur, le consentement (et la capacité financière) des consommateurs à payer pour une alimentation de qualité, en plus de rémunérations publiques pour les services environnementaux.

Le modèle agricole ainsi envisagé correspond largement à ce que de nombreux auteurs, mouvements sociaux et institutions, y compris la FAO³⁸, désignent sous le terme d' « agro-écologie ». Le passage de la situation actuelle vers cette situation nouvelle correspond à la transition agro-écologique, qui peut être vue comme la composante agricole d'une transition écologique s'imposant à l'ensemble de la société. Bien qu'influencée par des préférences en lien avec les valeurs du développement durable, cette option qualifiée d'agro-écologique résulte davantage d'un constat de nécessité que d'un positionnement adopté a priori.

³⁸ FAO. The 10 Elements of Agroecology. Guiding the transition to sustainable food and agricultural systems. Rome, Food and Agricultural Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/3/i9037en/i9037en.pdf>. La FAO identifie les 10 éléments suivants : diversité, synergies, efficacité, résilience, recyclage, co-création et partage des connaissances, valeurs humaines et sociales, traditions culturelles et alimentaires, gouvernance responsable, économie circulaire et solidaire.

Annexe 2. Indicateurs possibles envers les axes d'amélioration identifiés

| | Indicateurs et critères d'appréciation possibles (liste indicative) |
|--------------|---|
| Transversaux | <p>Empreinte écologique alimentaire</p> <p>Taux d'autosuffisance alimentaire (par catégorie d'aliment)</p> <p>Part de la consommation issue de l'AB ou agro-écologique locale</p> <p>Coût de production d'eau potable de qualité</p> <p>Indicateurs d'état de l'environnement wallon (divers)</p> |
| Axe 1 | <p>Densité du maillage écologique et des éléments du paysage</p> <p>Superficie d'habitats propices à la biodiversité (dont prairies de haute valeur biologique)</p> <p>Superficie des habitats d'intérêt communautaire (pondérée par un indice d'état de conservation)</p> <p>FBI (Farmland Bird Index)</p> <p>Teneur des sols en carbone organique (MO à dégradation lente)</p> <p>Pertes annuelles en terres (volumes/superficie)</p> <p>SAU totale (ou pertes de SAU par urbanisation)</p> <p>Superficie de réserves naturelles gérées par l'agriculture</p> |
| Axe 2 | <p>Importations d'aliments du bétail (si mesurable)</p> <p>Consommation d'engrais minéraux</p> <p>Consommation de pesticides de synthèse</p> <p>Fréquence de traitements</p> <p>Consommation directe de carburants d'origine fossile</p> <p>Consommation indirecte de carburants d'origine fossile par l'industrie agro-alimentaire et les transports à distance</p> <p>Emissions de GES (dont méthane)</p> <p>Emissions d'ammoniac</p> <p>Longueurs de berges protégées (bandes tampons effectives en culture)</p> <p>Degré d'autonomie azotée de la Wallonie ou charge totale/SAU fourragère.</p> |
| Axe 3 | <p>Pourcentages d'exploitations à revenu (par unité de travail familial) inférieur à un seuil (par exemple 20000 €/an)</p> <p>Pourcentage d'exploitations à revenu du travail négatif</p> <p>Indice de Gini des revenus agricoles.</p> <p>Ecarts de revenus entre agriculteurs et le reste de la société</p> <p>Indice de stabilité des revenus.</p> <p>Pourcentage de revenus issus des productions vectrices de pressions.</p> <p>Part des revenus issus de productions écologiques ou de la protection de l'environnement</p> <p>Degré de dépendance envers les aides</p> |
| Axe 4 | <p>Nombre d'exploitations en AB et superficie</p> <p>Nombre d'exploitations engagées dans une démarche transitionnelle et superficie.</p> <p>Nombre d'exploitations ayant démontré un progrès de performance agro-écologique ou environnementale (par rapport à la situation initiale).</p> <p>Parmi les terres changeant d'exploitation, part de celles transférées vers une exploitation plus agro-écologique.</p> <p>Nombre de jeunes agriculteurs installés avec un projet de transition.</p> <p>Marge brute comparée des modes de production agro-écologique et conventionnels.</p> <p>Nombre d'exploitations à caractère familial ou assimilé (groupements coopératifs).</p> <p>Part de la production animale de type non-industriel.</p> |

| | |
|-------|--|
| | <p>Pourcentage de production biologique (ou assimilée) par rapport à la production totale.</p> <p>Pourcentage de bovins de races rustiques (peu exigeantes en compléments non herbeux et en soins vétérinaires)</p> <p>Superficie non dédiée aux productions à forte pression environnementale (pomme de terre conventionnelle).</p> |
| Axe 5 | <p>Pourcentage d'agriculteurs bénéficiant de services de conseils indépendants des fournisseurs d'intrants.</p> <p>Pourcentage de conseillers formés en agro-écologie et souscrivant à une charte agro-écologique.</p> <p>Part de l'effort de recherche (nombre de chercheurs, budgets) allant à l'agro-écologie, l'environnement ou l'adaptation.</p> <p>Mise en œuvre de réformes à caractère institutionnel (indicateurs de processus).</p> |

Annexe 3. Analyse de compatibilité entre les objectifs européens et les axes identifiés au niveau des besoins

Les objectifs européens de la PAC sont ici passés en revue de manière à identifier leurs liens et vérifier leur compatibilité avec les besoins identifiés au chapitre 2.

Objectif 1. Soutenir des revenus agricoles viables et la résilience dans toute l'Union pour améliorer la sécurité alimentaire.

Cet objectif est directement aligné sur l'Axe 3.

Objectif 2. Renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité, notamment par une attention accrue accordée à la recherche, à la technologie et à la numérisation.

Selon l'analyse des besoins, les modèles à promouvoir sous l'Axe 4 sont orientés vers le marché en ce sens qu'ils cherchent à soutenir les revenus par la vente de produits avec l'espoir de diminuer la dépendance envers les aides. La compétitivité visée y est spécifiquement celle des modèles agro-écologiques par rapport aux autres et par rapport aux importations. La compétitivité à l'exportation sur les marchés internationaux n'est pas priorisée, l'orientation vers les exportations étant une des entraves à la transition identifiées par IPES-Food (2016). La recherche et la technologie participent à l'Axe 5. La numérisation y a sa place comme moyen possible, mais elle n'y figure pas explicitement car elle génère des pressions environnementales et climatiques de sorte qu'elle ne doit pas être maximisée pour elle-même.

Objectif 3. Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur.

Cet objectif est aligné sur les Axes 3 et 4.

Objectif 4. Contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier, ainsi qu'aux énergies renouvelables.

L'atténuation du changement climatique est une préoccupation centrale de l'Axe 2. L'adaptation une préoccupation transversale de plusieurs Axes, en particulier l'Axe 1 et l'Axe 4. Les énergies renouvelables sont considérées dans l'Axe 2 comme un moyen subordonné à l'objectif d'atténuation et non comme un objectif équivalent³⁹.

Objectif 5. Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air.

L'analyse des besoins est toute orientée vers le développement durable. La gestion des ressources naturelles est explicitement visée dans l'Axe 2.

Objectif 6. Contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages.

Cet objectif est directement aligné sur l'Axe 3.

Objectif 7. Attirer et maintenir les jeunes agriculteurs et faciliter le développement des entreprises dans les zones rurales.

Le renouvellement des générations est une condition évidente de durabilité et une occasion clé d'opérer des changements transitionnels. L'installation des jeunes porteurs de transition agro-écologique contribue directement à l'Axe 4. Le développement des entreprises rurales est également intégré de manière conditionnelle à l'Axe 5.

³⁹ En clair les énergies renouvelables sont soutenues en tant qu'elles réduisent les émissions en termes absolus et pas seulement relatifs.

Objectif 8. Promouvoir l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales, y compris la bioéconomie et la sylviculture durable.

Les préoccupations de cet objectif sont largement rencontrées par les Axes 3, 4 et 5, l'orientation agro-écologique proposée impliquant, entre autres, emploi, inclusion sociale et développement local. Cependant l'analyse des besoins est centrée sur l'agriculture, de sorte qu'elle ne traite pas de la sylviculture. Elle ne se réfère pas non plus au concept de croissance, qui n'est pas soutenue en tant qu'elle se réfère à la croissance des flux de matière et d'énergie (contraire à l'objectif de l'Axe 2) mais bien en tant que croissance relative d'un secteur agro-écologique par rapport à des formes d'agriculture moins souhaitables (Axe 4).

Objectif 9. Améliorer la façon dont l'agriculture de l'Union fait face aux nouvelles exigences de la société en matière d'alimentation et de santé, y compris une production durable d'alimentation sûre et nutritive, les déchets alimentaires et le bien-être des animaux

Ces préoccupations sont reflétées de manière transversale, notamment dans les critères qui ont guidé l'analyse des besoins.

Cette analyse montre la large compatibilité entre les objectifs européens et les axes d'amélioration proposés pour la Wallonie. Cependant elle indique également un besoin de prêter attention à la manière dont les objectifs européens seront interprétés et poursuivis.

Annexe 4. Détails des approches d'estimation budgétaire de la proposition de base

| | Choix des modes de calcul et justifications |
|-------------------------|--|
| Aides du premier pilier | Total estimé 1 824,365 M € compte tenu d'un budget pour la Belgique diminué de 9% pour le premier pilier. |
| Aides au revenu | Calculées par différence entre le total alloué au premier pilier et ses autres composantes |
| ER1 | Alignement sur les coûts de MB1 et MB5, en considérant que ceux-ci reflètent principalement la non-utilisation du sol : 300-600 €/ha/an. Le premier montant peut s'appliquer aux zones à contraintes naturelles (286 661 ha) le second au reste de la SAU (430 192 ha). Avec un objectif de 5% pour l'ensemble de la SAU soit 5% en plus des 5% imposés par la conditionnalité, on prévoit par année 4,3 M et 12, 9 M, soit 120 M € sur les 7 années (pour autant que cet objectif puisse être atteint sans augmentation des montants). |
| ER2 AB | Augmentation conséquente du budget d'aide à l'AB (actuellement dans le second pilier) pour suivre et soutenir leur expansion vers l'objectif de 30%. En supposant un montant unitaire moyen inchangé, les extrapolations faites sur base du RAMO 2018 (préparé en 2019) estiment à 51,173 M € le montant cible de 2030, avec une progression annuelle moyenne du coût de 2,786 M €. Pour la période de programmation ce représenterait 241,293 M €. Comme on estime qu'il faut augmenter les aides pour atteindre l'objectif de 30% (en plus de prendre d'autres mesures du plan stratégique), ce chiffre peut aisément être arrondi à 300 M €. |
| ER3 Opérations courtes | L'objectif de planter 4000 km de haie représente dans le cas de haies à deux rangs (4 €/m) un montant de 16 000 000 € au tarif actuel des aides. Le tarif unitaire pourrait néanmoins être augmenté, portant ce type d'opération à quelque 20 M €. La réduction de charge pourrait pour sa part être payée 40 €/ha par tranche de réduction de 0,2 UGB/ha. Dans l'hypothèse où le paiement de 40 €/ha serait dû chaque année en moyenne sur 10% de la superficie fourragère, la mesure coûterait quelque 1,6 M €/an soit 11,2 M € en 7 ans. Compte tenu des autres composantes de cet ET on prévoit pour couvrir l'ensemble des opérations courtes 50 M € |
| ER4 Primes à l'herbe | Le paiement est calculé pour compenser globalement la baisse des AC liées au bétail. Celles-ci sont de 57,6 M € d'AC de 2017 (DGARNE, 2019) et seraient alors à remplacer par 57,6 M €/an d'ER4 en fin de programmation, ce qui représente 190 €/ha de prairie permanente en moyenne (prairies éligibles et non éligibles confondues). En supposant près de 20% de prairies permanentes éligibles en première année et 100% en fin de période et une progressivité de la prime de 20 à 190 € (corollaire de la dégressivité de l'AC), le paiement total serait de 165 M € (accroissement non linéaire d'une année à l'autre, de 1,2 au début à 57,6 à la fin). |
| ER5 Auto-évaluation | Le recours aux services de conseils étant potentiellement bénéfique aux agriculteurs, l'aide aux conseils ne doit pas nécessairement être élevée, jouant essentiellement un rôle de stimulant et d'acceptation du risque de changement. Avec 12 649 exploitations (2017), un montant de l'ordre de 2000 € par exploitation participante permettrait de couvrir un peu plus 20% des exploitations avec 6 M €. Le total est donc estimé à 6 M € de manière |

| | |
|--|--|
| | approximative. |
| ER6 ER transitionnel | Dans la perspective d'un démarrage différé (2013) et relativement lent un budget de 10 M € est arbitrairement retenu (toujours à titre indicatif). |
| Aides couplées | Limitation à 12%, soit 218,93 M € |
| Interventions sectorielles : fruits et légumes | Maintien du niveau actuel, en proportion du total du premier pilier, soit 0,51% = 9,3 M €. |
| Second pilier | Total estimé à 225,013 M € (part FEADER uniquement) compte tenu d'un budget pour la Belgique diminué 15% pour le second pilier ⁴⁰ . |
| Engagements en matière d'environnement et de climat : MAEC et AB | <p>a) <u>Agriculture biologique</u> AB=0 car financée dans le premier pilier (ER).</p> <p>b) <u>MAEC – première approche</u> Maintien du budget des MAEC de gestion de la SNP (MB1, M5, MC8), qui doivent couvrir des surfaces accrues mais avec une part du coût pris en charge par ER1 : 23,4 M. Doublement de MB9 qui sera entraîné par la baisse de l'AC et la prime à l'herbe, ce qui soutiendra aussi l'objectif de 30% d'AB : 8,82 M € X 2 = 17,64 M €. Doublement des autres MAEC particulièrement pertinentes ou prometteuses (prairies de haute valeur biologique et cultures favorables à l'environnement pour faire face à l'enjeu de déclin de la biodiversité des plaines) : 10,4 x 2 = 20,8 Augmentation de 50% du budget des autres MAEC pour suivre et soutenir leur expansion : 16,4 x 1,5 = 24,6. Le total se monte à 23,4+17,64+20,8+24,6 = 86,44 M € (FEADER) (comparé aux 59 M actuels), auquel on applique un taux d'indexation de 8%, soit 93,35 M €.</p> <p>c) <u>MAEC – approche selon le PAF</u> Somme des besoins annuels par catégorie d'habitat ou d'espèce visée selon le PAF : 34,08 M €/an, à multiplier par le nombre d'années (7) et le taux de cofinancement du FEADER (40%), ce qui donne 95,43 M €. Les deux approches donnent des résultats semblables, le plus élevé est retenu par sécurité, à savoir 95,43 M €</p> |
| Restauration d'habitats | Augmentation de 50% et indexation (8%) du niveau actuel de budget M7.6 (bien que sous-utilisée en début de PDR actuel, cette mesure prend de l'ampleur et est essentielle) |
| Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques | Maintien sans indexation du niveau actuel de M13 en pourcentage du total du second pilier, avec dégressivité et plafonnement en fonction de la superficie (maintien dans le souci de ne pas ajouter une contrainte sur les petites exploitations ainsi aidées, qui sont généralement en situation difficile ; mais non indexation en raison du plafonnement et de la baisse du nombre d'exploitations) |
| Zones soumises à des désavantages résultant d'exigences obligatoires | Maintien et indexation (8%) du niveau actuel de M12.1 concernant l'agriculture (12,418 M €) dans le souci d'inciter à la protection du réseau N2000, en cohérence avec le PAF ; mais réduction de M12.2 concernant la forêt, compte tenu de la sous-consommation budgétaire et de l'effet de rente (2,232/2 indexé). |
| Investissements | Les exigences étant essentiellement qualitatives, calcul en fonction de ce que laissent les autres interventions (variable d'ajustement) et pas |

⁴⁰ Evoquant le besoin de plus de subsidiarité, la Commission attend des Etats-membres qu'ils compensent cette diminution sur fonds propres.

| | |
|--|---|
| | d'augmentation. |
| Installation des jeunes agriculteurs et jeunes entreprises rurales | Maintien et indexation (8%) du niveau actuel. |
| Outils de gestion des risques | Choix délibéré d'un niveau bas : 2 M, en cohérence avec le choix du PDR actuel de ne pas utiliser le financement européen pour couvrir les risques (et en raison d'une préférence pour les stratégies de résilience écologiques ou internes aux exploitations). |
| Coopération (y compris Leader) | Maintien et indexation (8%) du niveau actuel. |
| Echange de connaissances et d'informations | Augmentation de 50% et indexation |