

Commentaires relatifs à différents scénarios de limitation des moyens budgétaires disponibles pour les mesures de l'axe 2 du PDR

17 novembre 2010

GIREA Thierry Walot - Alain Le Roi

Contexte

Cette note de commentaire a été demandée par le Département des Aides de la DGARNE dans l'hypothèse d'une nécessité de la maîtrise des dépenses prévues pour l'axe 2 - « Amélioration de l'environnement et de l'espace rural » du Programme wallon de Développement Rural 2007-2013 (PwDR).

Cette perspective est envisagée suite notamment au succès important du programme de Méthodes Agro-Environnementales (MAE), auquel était consacré près de 80% du budget de cet axe 2. Le deuxième élément est la poursuite du cofinancement de l'Indemnité compensatoire en régions défavorisées (ICRD) au-delà de l'année 2010, échéance initialement prévue.

Différents scénarios de réduction des paiements sont envisagés par le Département des Aides en regards de leurs effets. Le principal critère considéré est celui de l'**impact environnemental global** attendu, compte tenu de l'objectif de l'axe 2 du PwDR et des critères environnementaux établis dans l'accord politique européen du 20 novembre 2008 et relatif au « bilan de santé de la PAC » (Gestion de l'eau, Protection de la biodiversité et Réduction du changement climatique (voir http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm).

Les scénarios envisagés sont :

Scénario 1 : Réduction des paiements agro-environnementaux en fonction de l'effet environnemental attendu

- **1.a Suspension, voire suppression, de certaines méthodes agro-environnementales dès 2011.**
- **1.b Réduction du montant des primes de certaines MAE des 2011 en fonction de leur efficacité environnementale globale.**

Scénario 2 : Plafonnement des aides MAE par producteur

Scénario 3 : Limitation de cumuls pour certaines MAE

Scénario 4 : Modification des conditions de transfert d'engagement.

Scénarios complémentaires

I. 1^{er} scénario : Réduction des paiements agro-environnementaux en fonction de l'effet environnemental attendu

Deux variantes ont été proposées par le Département des Aides

- a. Suspension, voire suppression, de certaines méthodes agro-environnementales. L'engagement de nouveaux contrats pour les méthodes MAE à moindre effet environnemental ne serait plus possible dès 2011 ;
- b. Réduction du montant des primes de certaines MAE. Les méthodes à moindre effet environnemental pourraient voir le montant des rémunérations réduit proportionnellement à leur efficacité environnementale.

1.1. Echelle de priorité relative à l'effet environnemental global attendu¹ des mesures de l'Axe 2 du PwDR (mesures 212, 213 et 214)

Le tableau suivant a pour point de départ la table de synthèse des contributions environnementales attendues détaillées dans le PwDR. Une cote a ainsi été attribuée à chaque MAE et des mesures environnementales de l'axe 2 sur base d'une échelle de 0 (aucun effet) à 10 (effet maximal). Les objectifs environnementaux retenus sont ceux jugés prioritaires à l'échelle européenne dans le « bilan de santé de la PAC ».

Ce tableau est adapté à partir de celui concernant uniquement l'agro-environnement. Au côté des méthodes agro-environnementales (mesure 214), les autres mesures de l'axe 2 du PwDR sont également reprises. Au total, 4 catégories de priorité ont été retenues en fonction de leur impact environnemental attendu.

Niveau 1 : Hautement prioritaire



Niveau 4 : Non prioritaire

Principes pour l'attribution des cotes :

- la cote attribuée est fonction de l'impact attendu dans le seul « compartiment environnemental » (Eaux de surface, eaux souterraines, biodiversité, climat) ;
- la cote est dérivée directement du système d'appréciation du PwDR (page 203), adaptée en fonction des priorités et connaissances actuelles ;
- elle tient compte de l'impact réel engendré par l'adoption de la MAE sur la situation préexistante : la cote de base a été revue à la baisse (-33% avec arrondi supérieur et inférieur) dans les cas du maintien d'une situation existante sans rôle jugé déterminant de la méthode ou mesure dans ce maintien ; et revue à la hausse (+33%) dans le cas où l'on juge que la méthode ou mesure assure une réelle amélioration ou joue un rôle essentiel dans le maintien d'une situation favorable.

Notes relatives au tableau

Commentaires spécifiques à la mesure 214 – Méthodes agro-environnementales

Le caractère multiple de l'intérêt environnemental des différentes MAE apparaît à la lecture de ce tableau (auquel on pourrait ajouter les champs « sol » et « paysage » également développés dans le PwDR). Au-delà d'un classement de ces méthodes par objectif, il convient de garder à l'esprit la *complémentarité* de ces MAE et leur applicabilité selon le contexte de chaque région agricole (grandes cultures, prairies, mixte).

¹ Les critères environnementaux sont ceux convenus comme prioritaires par le « bilan de santé ».

Les méthodes MAE 4 et 5, initialement développées dans le cadre de la seule problématique « nitrate » exercent *de facto* un impact global moindre.

Les méthodes « d'appel » (MAE 1, 2 et 3), destinées à être largement déployées sur le territoire par une large part des exploitations ont un impact global relativement modeste, excepté en matière de conservation de la biodiversité.

L'intérêt des MAE ciblées apparaît renforcé, ce qui s'explique par des choix de localisation optimum et par des cahiers des charges flexibles parfaitement adaptables au contexte.

De manière générale, la méthode « Agriculture biologique » exerce un impact environnemental très favorable, d'autant que cette méthode s'applique généralement à toute la superficie de l'exploitation.

Commentaire spécifique à la mesure 212 – Indemnité compensatoire en régions défavorisées (ICRD – cf. page 187 du PDR wallon)

Cette mesure ne comprend aucune contrainte environnementale dépassant les normes de la conditionnalité. Son objectif principal est la « compensation partielle d'une perte de rentabilité des exploitations agricoles comme suite à des conditions pédo-climatiques entraînant une faible rentabilité des exploitations ».

Au travers de son encouragement au maintien de l'activité agricole elle contribue aussi au maintien des paysages ruraux avec donc un effet environnemental potentiel neutre (négatif ou positif selon le mode de travail), particulièrement en ce qui concerne la biodiversité.

La mesure peut en outre être considérée comme ne répondant qu'extrêmement marginalement aux priorités du Bilan de santé. C'est en ce sens qu'elle est évaluée dans le cadre du travail en cours pour le compte de la Région dans l'évaluation '*in itinere*' du PwDR par le bureau d'étude ADE.

Commentaire spécifique à la mesure 213 - Indemnités Natura 2000 pour les agriculteurs
100 euros : pour rien, pas de contrainte/ pas d'effet environnemental – 200 euros sur budget suivant.

Mesures ²	Amélioration de la biodiversité	Amélioration de la qualité de l'eau	Atténuation du changement climatique ³	Classement de l'efficacité environnementale par rapport aux objectifs environnementaux prioritaires du PDR
MAE 1a Conservation haies et bandes boisées	4 ⁴	3	3	3
MAE 1b Conservations arbres, arbustes, buissons et bosquets	8 ⁵	1	4	2
MAE 1c Conservation des mares	8 ⁶	4	3	2
MAE 2 Prairie naturelle	7	6	3	2
MAE 3a Tournière enherbée	7	8	6	1er
MAE 3b Bande de prairie extensive	5 ⁷	8	3	2
MAE 4 Couverture automnale du sol	1	5	3	3
MAE 5 Cultures extensives de céréales	2	6	2	3
MAE 6 Races locales menacées	8	1	1	3
MAE 7 Maintien de faibles charges en bétail	7 ⁸	5	7	1er
MAE 8 Prairie de haute valeur biologique	10 ⁹	6	3	1er
MAE 9 Bande de parcelle aménagée	10 ¹⁰	8	6	1er
MAE 11 Agriculture biologique	9 ¹¹	9	9	1er
Mesure 212 - Indemnité Compensatoire en Régions défavorisées	1	2	2	4
Mesure 213 - Indemnité Natura 2000 agricole « de base » (transitoire + prairies de liaison)	3	2	2	4
Mesure 213 - Indemnité Natura 2000 agricole majorée en habitats ¹²	7	6	3	2
Mesure 224 - Indemnité Natura 2000 forestière	5	2	2	3

² La méthode « MAE 10 - plan d'action, non cofinancée » n'est pas considérée ici eu égard au fait qu'elle est basée sur un renforcement de la mise en œuvre et de l'efficacité des autres méthodes.

³ Impacts calculés sur base de l'évaluation en termes de gaz à effets de serre

⁴ L'impact de la MAE 1a – « Haies » (initialement de 6) a été minoré en raison du statut de protection déjà en partie assuré à ces éléments par le CWATUPE.

⁵ L'impact de la MAE 1b – « Arbres, arbustes, bosquets et buissons » (initialement de 6) a été majoré en raison du peu de protection assuré à ces éléments pour la plupart non concernés par le CWATUPE.

⁶ L'impact de la MAE 1c – « Mares » (initialement de 6) a été majoré en raison de l'impact de la méthode sur la récréation/restauration de mares.

⁷ L'impact de la MAE 3b – « Bande de prairie extensive en bord de cours d'eau » sur la biodiversité et sur la protection des eaux, initialement de 8, a été minoré en raison du renforcement récent de la législation environnementale interdisant toute fertilisation à moins de 6m d'un cours d'eau (contribuant *de facto* à un renforcement du squelette du maillage écologique).

⁸ L'impact de la MAE 7 – « Faible charge en bétail », initialement de 5, a été majoré car cette méthode assure le maintien d'un système d'exploitation compatible avec une biodiversité satisfaisante (ne concerne que peu, directement, la biodiversité patrimoniale) qui serait, en l'absence de cette méthode, remplacé par un système d'élevage plus intensif (2,2 UGB/ha en moyenne)

⁹ Le cahier des charges de cette MAE répond à des enjeux de biodiversité majeurs (habitats et espèces N2000). Le ciblage de la méthode bénéficie en outre d'une localisation optimale (MAE ciblée).

¹⁰ Idem

¹¹ L'impact de la MAE 11 – « Agriculture biologique », initialement de 6, a été majoré car le fondement de ces systèmes de production est de favoriser les équilibres écologiques. Cet impact n'est cependant pas optimal car il ne concerne pas ou peu la biodiversité patrimoniale – habitats et espèces protégées et est conditionné au développement d'une structure de milieux naturels dans les systèmes les plus intensifs de culture.

¹² Le cahier des charges de cette mesure est basé sur celui de la MAE 2 – Prairie naturelle qu'elle remplacerait en zone Natura 2000. Eut égard au ciblage de la mesure, sa pertinence et son efficacité sont considérées comme prioritaire (niveau 2).

1.2. Application du scénario : commentaires

Les commentaires portent globalement sur la perspective de mise en œuvre de l'une ou l'autre variante.

- Si la solution de réduire le coût des contrats MAE à moindre effet environnemental global paraît la moins dommageable du point de vue de l'effet global du programme sur l'environnement, elle est loin de l'être si on étend le raisonnement aux autres mesures de l'axe 2 du PwDR susceptibles de s'inscrire dans les priorités environnementales du bilan de santé (MAE, ICRD et indemnités N2000 telles qu'elles sont actuellement perçues). **En d'autres termes, la MAE ayant l'impact environnemental le plus faible d'entre toutes reste environnementalement plus pertinente que les mesures 212 (ICRD) et 213 (Indemnité agricole N2000 « de base »).**
- Les méthodes agro-environnementales 1a (Haies) et 4 (Couverture hivernale du sol) qui sont considérées comme globalement les moins intéressantes au tableau sont évaluées comme telles pour autant que la conditionnalité des aides agricoles prenne effectivement « le relais », ce qui est en cours sur ces aspects en Wallonie. **Le niveau minimal de protection de l'environnement assurant effectivement le maintien des haies et de leur biodiversité ainsi qu'une couverture très large et efficace du sol en hiver pour la protection des eaux et du sol est certes en cours de relèvement mais ne peut toutefois être considéré comme effectif actuellement¹³.**
- Par ailleurs, les méthodes 1 et 4 sont celles qui ont le plus de visibilité dans le programme de MAE (le lien action/effet sur l'environnement peut être considéré comme approprié ou facilement appropriable par le monde agricole). Ce sont deux des principales méthodes d'appel du programme (maintien des haies pour les zones de prairies, couverture du sol pour les zones de culture) existant pratiquement comme telles depuis 15 ans. S'il est certain qu'elles doivent évoluer, le développement de cahiers des charges plus exigeants du point de vue environnemental serait la meilleure piste en terme de rapport coût-bénéfice environnemental (NB : cette piste a été adoptée en 2007 pour la MAE 3a – Tournières enherbées au vu de son succès croissant). Cette évolution devra toutefois être très prudente et progressive, avec une communication vers le monde agricole autre que strictement budgétaire.
- Pour ce qui concerne la méthode 1a - Haies, il faut également tenir compte du fait que dans les régions les plus pourvues (Famenne, région jurassique, Pays de Herve notamment), l'entretien de plusieurs kilomètres de haies correspond à un coût important pour les fermes. L'obligation de maintien de la conditionnalité ne résout pas la question de la prise en charge par les agriculteurs du coût de la demande de la société en matière de biodiversité et de paysage (estimation du coût d'un entretien par entreprise compatible avec l'intérêt pour la biodiversité : 100 euros par km et par an). A noter que le montant actuel de la « prime haie, soit 250 euros par km et par an tient compte de la superficie occupée par la haie et compense également la perte de revenu sur cette partie d'une parcelle non productive (cf. mode de calcul PwDR pp. 227-228).

¹³ Le statut de protection des haies n'est assuré au sens du CWATUPE que par une obligation de demande de permis pour leur arrachage. L'entretien de ces éléments qui constitue la trame de base du maillage écologique incombe aux agriculteurs et n'est assuré que par la MAE 1a.

L'obligation, au sens de la conditionnalité, de semer un couvert hivernal (CIPAN) avant culture de printemps en zone vulnérable ne rencontre pas, sur le terrain et selon le cahier des charges en cours, les objectifs environnementaux poursuivis (semis très tardif et dans de mauvaises conditions, voire après un labour tardif engendrant une poussée de minéralisation dommageable à la qualité des nappes souterraines).

1.3. Impact budgétaire

L'axe 2 du PwDR affiche un déficit estimé au terme de la période 2007-2013 à 76 M EUR, dont la moitié pour la mesure 214 (MAE), prise en charge pour 50% par le FEADER et 50% par la Région wallonne.

et 38 M EUR pour la mesure 211 (ICRD, initialement non budgétisée dans l'axe 2 du PwDR pour la période 2010-2013.

En regard du scénario 1a, le scénario extrême de la suspension dès 2011 de tous nouveaux engagements pour la totalité des MAE aurait une portée limitée sur les paiements en cours : **9,5 M EUR** sur la période 2011-2013. Soit 12,5 % du déficit de l'axe 2.

Le scénario 1b (réduction du montant des méthodes et/ou mesures en fonction de leur pertinence environnementale) ne semble pas possible en regard du règlement européen (possibilité de supprimer les méthodes/mesures les moins performantes mais non de les réduire car les montants sont justifiés sur base d'une compensation de perte de revenu et de coûts supplémentaires). Il aurait en outre un impact très limité (1,7 M EUR) au niveau des MAE, sur base de 100 % du montant initial pour le niveau 1 ; 75 % pour le niveau 2 ; 50 % pour le niveau 3 et 0 % pour le niveau 4.

En étendant le raisonnement aux autres mesures de l'axe 2, la non réintégration l'ICRD comme méthode cofinancée du PwDR réduirait le déficit de moitié, soit 38 M EUR. L'autre mesure de niveau 4 (indemnité de base en zone Natura 2000 agricole) permettrait d'économiser 3,75 M EUR, soit 10 %.

II. Second scénario : Plafonnement des aides MAE par producteur

2.1. Application du scénario : commentaires

- Cette approche purement financière ne peut que très difficilement être défendue du point de vue environnemental. En effet, dans tous les cas les montants payés correspondent effectivement à la prestation d'un service environnemental qui dépasse le respect des législations et des bonnes pratiques agricoles.

Le plafonnement des aides limiterait donc la possibilité de répondre à la demande environnementale qui pour l'agriculture wallonne est considérable et très loin d'être rencontrée encore par le niveau de développement des mesures agro-environnementales (voir annexe pour le développement de l'aspect « demande environnementale »).

A titre d'exemple quantitatif, on a établi que la contribution au réseau écologique¹⁴ par les MAE était en 2007 de 3.3% et de 4% en 2009 alors qu'une valeur objectif de 7% semble un minimum pour assurer un fonctionnement satisfaisant de l'agro-écosystème (référence OIBL, 2006). La marge de progrès attendue est donc encore considérable et le plafonnement briderait les agriculteurs les plus engagés ou souhaitant s'engager dans les prestations environnementales.

- Rappelons par ailleurs que le principe de plafonnement des aides par exploitation, utilisé par le passé, a été épinglé par la Commission européenne qui en a demandé la suppression.

¹⁴ Contribution rapportée à la superficie agricole utile, sur base des superficies MAE ayant un impact marqué sur la biodiversité (MAE 2 – Prairie naturelle, MAE 3a et 3b – Bordures herbeuses extensives, MAE 8 – Prairie naturelle, MAE 9 – Bandes aménagées, ainsi que des valeurs de conversion pour les éléments naturels de la MAE 1 – Haies, arbres et mares)

- A noter que, notamment afin d'éviter certains excès, une forme de plafonnement existe déjà pour les MAE 3a et b – Bordures herbeuses extensives ainsi que pour la MAE 9 – Bandes aménagées, le recours à ces MAE ne pouvant concerner que maximum 9 % de la SAU en prairie pour la MAE 3b et en culture pour les MAE 3a et 9.
- Par ailleurs, les méthodes amenant à des paiements élevés sont globalement celles qui ont le retour environnemental également le plus élevé (voir tableau). C'est donc ces méthodes qui seraient le plus bridées par un plafonnement éventuel.
- Le plafonnement aurait aussi pour effet secondaire de limiter le développement d'une certaine « spécialisation » en termes de prestations environnementales chez des agriculteurs¹⁵. Le développement de cette expertise chez une partie des agriculteurs est indispensable pour une bonne mise en œuvre des actions de service environnementaux les plus pointues et mieux « cotées » du point de vue de leurs effets environnementaux globaux (MAE 8, 9, 11 particulièrement).

Le développement de cette « orientation technico économique » de prestation de service environnemental particulièrement en phase avec les objectifs du développement rural est une réalité en Région wallonne. A titre d'exemple 52 fermes comprenaient en 2009 plus de 15 ha de prairies de haute valeur biologique et ont en ce sens développé une spécialisation dans la gestion des espaces naturels.

2.2. Impact budgétaire

Données non disponibles à notre niveau pour ce scénario de plafonnement par producteur mais impact limité à quelques % du déficit.

¹⁵ Cette spécialisation se développe le plus souvent à côté d'autres activités plus classiques (exemple de l'agriculteur qui développe un réseau de bandes aménagées en faveur des oiseaux des champs et qui acquiert l'expertise nécessaire pour mener cette culture comme une autre sur 5 ou 10 ha) mais parfois aussi comme une spécialisation très forte (exemple de l'agriculteur qui se spécialise dans l'entretien de zones naturelles de haute valeur biologique à l'aide d'animaux de races spécialisées).

III. Troisième scénario : limitation de cumuls

3.1. Application du scénario : commentaires

- Le cumul des méthodes agro-environnementales est prévu dans le PwDR selon certaines restrictions :

Annexe 2
Tableau des cumuls et compatibilités des différentes méthodes et sous-méthodes

A Cultures	1.a haies	1.b arbres ou bosquets	1.c mares	3.a tournières enherbées	4. couverture du sol	5. culture extensive céréales	9. bandes de parcelles aménagées	11. agriculture biologique
1.a haies	S	S	S	C	C	C	C	C
1.b arbres ou bosquets		S	S	C	C	C	C	C
1.c mares			S	C	C	C	C	C
3.a tournières enherbées				S	S	S	X	C
4. couverture du sol					S	S	S	C
5 culture extensive céréales						S	S	X
9 bandes de parcelles aménagées							S	C
agriculture biologique								S
C = cumul des primes possible (objet et/ou contraintes différents)								
S = Sans objet (Plante cultivée ou/et période différentes, ou mesure identique selon les deux entrées)								
X = Cumul interdit								

B. Prairies	1.a haies	1.b arbres ou bosquets	1.c mares	2 prairie naturelle	3.b bande de prairie	7 faible charge en bétail	8 prairie à haute valeur biologique	11 agriculture biologique
1.a haies	S	S	S	C	C	C	C	C
1.b arbres ou bosquets		S	S	C	C	C	C	C
1.c mares			S	C	C	C	C	C
2 prairie naturelle				S	X	C	X	C
3.b bande de prairie					S	C	X	C
7 faible charge en bétail						S	C	C
8 prairie à haute valeur biologique							S	C
agriculture biologique								S
C = Cumul des primes possible (objet et/ou contraintes différents)								
S = Sans objet (mesure identique selon les deux entrées)								
X = cumul interdit								

Ces cumuls ne sont par définition autorisés que pour des objets (effets) et des contraintes différents (on note par exemple que le cumul d'une bande de prairie extensive et d'une prairie naturelle ou d'une prairie de haute valeur biologique sont interdits car le même effet de protection des eaux est atteint par les trois mesures).

Dans les cas de cumuls autorisés, les méthodes portant sur les mêmes parcelles sont clairement complémentaires en termes de développement de la biodiversité (comme évoqué plus haut, les méthode « bio » et « faible charge » ne garantissent un environnement de haute qualité en termes de biodiversité que pour autant que le réseau de milieux et d'éléments naturels du paysage soit suffisamment développé. C'est en synergie avec les autres méthodes qu'elles produisent leurs meilleurs effets).

- Dans les zones à enjeux importants pour la biodiversité (Structure écologique principale, soit 69 342 ha), cette complémentarité sur les mêmes parcelles est d'autant plus évidente. Les prairies agricoles les plus riches en biodiversité doivent régulièrement être « équipées » d'une mesure d'extensification de l'exploitation, d'une autre portant sur le maintien des petits éléments arborés et arbustifs mais aussi souvent d'une bande de protection des bordures de cours d'eau.
- Comme dans le cas d'un projet de plafonnement des montants, les interdictions de cumul toucheraient prioritairement les agriculteurs les plus engagés et ceux qui ont de réels projets de « production de services environnementaux ». Une étude récente réalisée par le CRAW (ECOGEST, 2010) a clairement démontré que pour tous les agriculteurs fortement impliqués dans l'entretien des espaces naturels, la maximisation

des aides de l'axe 2 ne permet que dans certains cas d'atteindre un revenu équivalent à d'autres orientations technico-économiques pratiquées dans ces zones. Ce constat concerne en tout cas les quelques centaines d'agriculteurs qui seront impliqués à court terme dans l'entretien des 20.000ha agricoles en Natura 2000.

Dans le cas particulier du cumul de la MAE 11 – Agriculture biologique et de la MAE 7 - Faible charge en bétail qui rendrait plus attractif le bio pour les plus extensifs, il est à noter qu'en termes de charge en bétail, la contrainte de la MAE 7 (max 1.4 UGB/ha) est plus forte que celle du bio (2 UGB/ha). Seulement 1/3 des éleveurs bio étaient en faible charge en 2007. Une étude de cas récente en Famenne a par ailleurs montré une différence importante de qualité biologique des prairies de fermes d'élevage pour ces charges plus faibles

Les cumuls les plus coûteux en culture sont : MAE 11 – Agriculture biologique et MAE 3a – Tournières ou MAE 9 - Bandes aménagées. L'intérêt de la complémentarité de ces méthodes a été démontré, l'impact du mode de production biologique sur la biodiversité étant maximal dans les zones bénéficiant d'un bon maillage écologique (cf. Evaluation de l'impact environnemental de l'agriculture biologique, rapport GIREA EVAGRI 2008-2010).

- Les cumuls les plus coûteux en prairie s'expliquent par le fait que les méthodes assurent des actions complémentaires dans des zones à enjeux naturels importants (mares, prairies de haute valeur biologique, faible charge en bétail, agriculture biologique). On note un effet important de renforcement de l'attractivité du bio et de la faible charge (1/3 des bios éleveurs sont en faible charge, soit la moitié des prairies engagées en agriculture biologique). La justification des montants des aides détaillées dans le PwDR insiste tant pour le bio que pour les faibles charges sur le caractère incomplet de la compensation de perte de revenus en n'appliquant qu'une seule de ces méthodes (pp. 286-287 et 319-321).

3.2. Impact budgétaire

L'impact budgétaire d'une suppression de certains cumuls pour les nouveaux engagements liés à la période 2011-2013 paraît marginal et n'a pas été calculé.

IV. Quatrième scénario : Modification des conditions de transfert d'engagement des MAE en cours.

La perspective évoquée (achèvement d'un engagement en cas de reprise d'une parcelle agricole en MAE plutôt que redémarrage d'un nouvel engagement pour un terme de cinq ans) n'est susceptible d'interagir que très marginalement avec les objectifs tant budgétaires qu'environnementaux.

Les progrès environnementaux vont en général de pair avec des actions à moyen et long terme. Ce qui importe dans la perspective d'un effet environnemental sensible c'est, d'une part qu'une partie importante des contrats soient poursuivis à moyenne et longue échéance (renouvellements successifs) et d'autre part que la « demande environnementale » (le potentiel de couverture d'une mesure) soit couvert de manière la plus large possible.

V. Autres scénarios

5.1. Modifier les clés de cofinancement FEADER/SPW avec une prise en charge du complément par la Région

Cette hypothèse revient à faire prendre en charge les dépenses supplémentaires directement par la Région sans cofinancement européen. Elle permet d'éviter toute remise en cause fondamentale du programme et de son ambition.

Du point de vue budgétaire, cela revient à :

φ Comblent une part du déficit MAE (19 M EUR) en adoptant une clé de cofinancement de l'enveloppe Nouveau Défi pour 2011 à 2013 de l'ordre de 52,5% FEADER pour 47,5 % SPW. Ceci permettrait de redistribuer un surplus de 1,5 M EUR.

κ En cas de maintien de l'ICRD dans l'axe 2 du PwDR, la prise en charge du déficit restant nécessiterait une clé de cofinancement pour la période 2011-2013 de l'ordre de 25 % FEADER pour 75 % SPW en complément d'un transfert de l'axe 1 vers l'axe 2 de l'ordre de 6,4 M EUR.

Conclusions

Le programme a évolué de manière continue depuis 1995 en répondant de manière de plus en plus pointue aux enjeux environnementaux (en témoigne le développement de son volet ciblé et le renforcement des exigences de la plupart des cahiers des charges).

Le programme agro-environnemental répond en bonne parties aux enjeux environnementaux de la PAC dont il est l'un des outils clés (cf. bilan de santé). On peut s'attendre à ce que ces préoccupations restent croissantes à l'avenir. Il devrait en ce sens être renforcé par un surcroît de moyens et une meilleure efficacité environnementale. Un message de restriction de budget serait très mal perçu dans ce contexte

Le programme a un succès plus important qu'attendu par le PwDR, dans certains cas les objectifs seront dépassés (cf. graphiques). Rappelons toutefois que pour des raisons budgétaires les objectifs avaient été fixés en retrait des besoins environnementaux et des projections de succès faites en 2006.

Une évolution cohérente et « appropriable »/acceptable par le monde agricole du programme va de pair avec celui des normes de bases environnementales qui va naturellement « éliminer » les mesures les moins performantes du point de vue environnemental

Annexe

Quels sont les enjeux environnementaux liés à l'activité agricole en Wallonie
GIREA-UCL, 2010

Références :

- PwDR 2007-2013 chapitre relatif à l'agro-environnement
- Tableau de bord de l'environnement wallon 2008

L'activité agricole gère et façonne près de 50 % de notre territoire wallon. Elle crée et entretient une mosaïque de milieux et de paysages riches en biodiversité mais a occasionné au cours des 50 dernières années de nombreuses dégradations du milieu naturel :

1. Destruction du patrimoine paysager traditionnel

Au cours des dernières décennies, l'évolution des paysages agricoles a été très rapide et généralement sans grande cohérence avec l'évolution historique antérieure, entraînant dans la plupart des régions agricoles wallonnes un appauvrissement du paysage rural (banalisation, uniformisation et déstructuration). Les principales pratiques mises en causes sont les suivantes :

- Raccourcissement des rotations ;
- Labour de prairies permanentes ;
- Agrandissement de la taille des parcelles ;
- Suppression volontaire ou non des petits éléments naturels (haies, arbres têtards, mares, arbres fruitiers) ;
- Amélioration de la productivité des prairies naturelles à la végétation diversifiée (prés maigres de fauche, ...) ;
- Très forte régression des bordures de champ fleuries.

2. Abandon des races et variétés traditionnelles

L'évolution agricole depuis 1960 se caractérise par la spécialisation des exploitations, notamment d'élevage, avec un recours à un nombre limité de races spécialisées (viandeuses ou laitières) et l'abandon de certaines races traditionnelles (moutons particulièrement). L'abandon de l'exploitation des arbres fruitiers de hautes tiges, et donc de leur entretien, a conduit à un repli de la plupart des variétés traditionnelles particulièrement nombreuses chez nous dans quelques conservatoires.

3. Destruction des habitats de la faune et de la flore sauvages

Le patrimoine naturel constitué des espèces sauvages et de leurs milieux de vie est en régression constante en Région wallonne comme presque partout dans l'Union Européenne. Une partie importante de ces espèces et milieux en régression se trouvent en zone agricole (pour les espèces par exemple : les oiseaux des champs (alouette, bruant proyer, vanneau, busards, ...), des prairies maigres ou humides (tarier des prés, râle des genêts, ...), des bocages (chouette chevêche, rouge-queue à front blanc, gobe-mouche,...) ou commensaux des bâtiments agricoles (hirondelles), les fleurs des moissons, les espèces liées aux mares agricoles (triton crêté, ...), etc.

Les pratiques et évolutions agricoles incriminées sont les suivantes :

- Intensification généralisée des pratiques d'élevage (augmentation des charges en bétail¹⁶, recours à l'ensilage de maïs fourrager, coupes d'herbe fréquentes et commençant tôt dans la saison, ...). Seules des parcelles où les interventions restent limitées permettent le développement de la faune sauvage (ébousages, fauches de refus, coupes et successions

¹⁶ Parmi les plus élevées d'Europe : en kg d'azote sous forme d'effluents d'élevage par hectare ou en kg d'azote total, 7^{ème} région d'Europe sur 123, loin derrière la Flandre et les 4 régions hollandaises mais au niveau juste en-dessous, avec le Danemark, la Bretagne, le Grand Duché ou la Lombardie, , chiffres Eurostat.

des périodes de pâturage moins fréquentes,...). La régression de la culture de légumineuses depuis les années 1970 (trèfle violet surtout) est particulièrement mise en cause dans la régression des abeilles sauvages ;

- Utilisation massive et généralisée d'intrants (engrais et produits phytopharmaceutiques¹⁷ de plus en plus efficaces). Utilisation de produits antiparasitaires pour le bétail aux effets indirects sur les insectes coprophages et les chaînes alimentaires reposant sur ce groupe d'espèces ;
- Régression des petits éléments naturels et du paysage dans toute la zone agricole ;
- Débordement des pratiques agricoles (travaux du sol, fertilisation, traitements phytos) en bordure des parcelles (talus, fossés, berges des cours d'eau, bordures enherbées, ...) ;
- Régression très forte, par abandon ou intensification des pratiques (drainage, amendement, fertilisation), des prairies agricoles bocagères, marécageuses, humides ou escarpées souvent marginales du point de vue agricole mais essentielles pour la faune et la flore sauvages ;
- Disparition des anciennes exploitations agricoles peu intensives avec l'intégration de leurs superficies à des exploitations plus grandes, plus « dynamiques » et intensives
- Réduction du nombre de parcelles et donc de l'interface entre milieux (« effet lisière » très favorable aux espèces sauvages).

4. Dégradation des eaux de surface et souterraines

La qualité des eaux de surface dans les régions de grandes cultures reste préoccupante. On estime aujourd'hui que la contribution de l'agriculture à ce phénomène est supérieure à 50 %. La qualité des eaux souterraines en Région wallonne est généralement peu satisfaisante¹⁸. Diverses études ont montré que la contribution de l'agriculture à la pollution des eaux souterraines par le nitrate était globalement proportionnelle à la part du territoire qu'elle occupe, le solde étant imputé aux rejets domestiques et industriels. La contamination des nappes phréatiques par les pesticides d'origine agricole reste croissante.

Les causes identifiées sont les suivantes :

- Charge moyenne en azote organique par hectare et utilisation d'engrais minéraux de synthèse et de produits phytopharmaceutiques parmi les plus élevées de l'UE (avec une estimation de 20.000 tonnes d'azote dans les cours d'eau chaque année suite au lessivage des sols¹⁹) ;
- Chaque année 1200 tonnes d'azote d'origine agricole et 200 tonnes de phosphore sont emportés dans les eaux de surface par le ruissellement érosif des terres de culture²⁰ ;
- Mauvaise comptabilisation des engrais de fermes, notamment au niveau de la restitution par les bovins, dans les plans de fertilisation.

5. Dégradation des sols et effets collatéraux

Des études scientifiques récentes ont confirmé la sensibilité générale des sols wallons à l'érosion hydrique. La quantité de terre amenée aux cours d'eau est estimée à 600 000 tonnes par an avec un coût considérable pour la Société et les riverains. Les causes identifiées liées aux pratiques agricoles sont les suivantes :

- Agrandissement de la taille des parcelles et donc des longueurs de pentes, suppression des petits éléments naturels freinant le ruissellement ;
- Appauvrissement des sols en matières organiques favorables à leur stabilité ;
- Développement des cultures de printemps qui laissent les sols nus aux périodes les plus érosives (fin d'hiver et printemps).

¹⁷ Idem que ¹ : la Wallonie est dans le top 10 des 123 régions d'Europe en matière de consommation d'engrais et de produits phytopharmaceutiques en Europe

¹⁸ Plus de 40% du territoire wallon est affecté par des teneurs en nitrate élevées (Tableau de bord de l'environnement wallon 2008)

¹⁹ Tableau de bord de l'environnement wallon 2008

²⁰ Chiffres évalués par le modèle PEGASE et cités dans l'Etat de l'environnement wallon 2008.

6. Effets de l'activité agricole sur la qualité de l'air

L'agriculture intensive telle qu'actuellement pratiquée dans nos régions contribue de façon significative aux émissions de gaz à effet de serre et plus spécifiquement aux émissions de N₂O (65% des émissions) et CH₄ (46%). On estime en effet que, chez nous, l'agriculture est responsable de 10 % des émissions de gaz à effet de serre. Outre le rejet de méthane par les ruminants, la fabrication des engrais azotés de synthèse figure parmi les causes liées aux pratiques agricoles.

