



Using Eco-schemes in the new CAP: a guide for managing authorities¹.

Note de lecture alimentant la réflexion sur l'utilisation des écorégimes (Ecoschemes - ES) dans le plan stratégique pour la PAC post 2020 de la Wallonie.

Version de décembre 2020 revue décembre 2021.

IFOAM et IEEP sont à l'origine de ce dossier. IFOAM : International Federation of Organic Agriculture Movements – Fédération Internationale des Mouvements d'Agriculture Biologique (<https://www.organicseurope.bio/>). IEEP : Institute for European Environmental Policy (<https://ieep.eu/>).

Le document met en évidence des enjeux, des opportunités, des limites en relation avec le nouvel outil environnemental proposé pour la PAC et les plans stratégiques (PS). La note reprend ce qui en ressort d'essentiel eu égard à notre contexte. Source du document : note bas de page 1 et <https://orgprints.org/37227/1/lampkin-et-al-2020-IFOAM-Eco-schemes-guide-final.pdf>.

Table des matières

1. Éléments se rapprochant de notre compréhension de l'outil et de certains éléments de l'approche suggérée pour la Wallonie 2
2. Autres éléments source d'inspirations positives ou négatives 3

Quelques nouveaux acronymes

FAS : Farm Advisory services

AKIS : Agricultural Knowledge and Innovation System

EIP-Agri : European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability

¹ Lampkin N, Stolze M, Meredith S, de Porras M, Haller L, Mészáros D (2020), IFOAM EU, FIBL and IEEP, Brussels.76p.

1. Éléments se rapprochant de notre compréhension de l'outil et de certains éléments de l'approche suggérée pour la Wallonie

- Les ES peuvent toucher une part très large de la SAU. C'est un outil potentiellement « puissant » pour pousser à une transition vers une agriculture plus durable. L'argent du 1^{er} pilier est plus évidemment perçu au travers de cette approche que via la conditionnalité comme une source de revenu qu'on le met en relation avec la production d'un « bien public ». Les auteurs poussent le bouchon jusqu'à suggérer une affectation progressive de 100% du 1^{er} pilier aux ES.
- Les ES offrent l'opportunité de prise en compte dans les Plans stratégiques (PS) par les « Autorités de gestion » des actions prioritaires identifiées dans les législations en place (Cadre d'actions prioritaires – PAF -, Plan Climat Energie, Plan pour l'usage durable des pesticides) et des réponses avec les outils *ad-hoc*. Pour mémoire l'élaboration des PS se fait en concertation avec les stakeholders qui seront particulièrement attentifs à cette dimension.
- Les ES peuvent couvrir des encouragements à maintenir des pratiques vertueuses existantes (pas seulement des changements de pratiques) ; Ils ne doivent pas soutenir des pratiques bonnes pour une composante de l'environnement mais qui seraient dommageable pour une autre (*note : cf. l'exemple wallon interpellant de soutien envisagé de l'agriculture de conservation et l'usage accru de pesticides lié*).
- Les ES devraient correspondre à des engagements de base soutenant des interventions plus ambitieuses du développement rural. Le rapport suggère des ES « systèmes », normalisés, type bio, agriculture de conservation, agroforesterie² qui seraient une base de contributions multifonctionnelles complétées par des « top up » d'interventions spécifiques relevant du second pilier pour affiner en faveur de certains objectifs plus localisés notamment. Le recours pour les ES à des « certified schemes » (le bio en l'occurrence) facilite le contrôle puisque des procédures existent et qu'il ne faut rien développer à ce niveau ce qui est souvent source de problème et de blocages institutionnels.
- Le bio et l'autonomie (systèmes de production à base d'herbe/variante de notre autonomie fourragère) sont cités explicitement comme de bons exemples d'ES au même titre que l'agriculture de conservation et la production intégrée. A noter que pour cette dernière c'est cependant le standard de base de l'agriculture européenne (cf. IPM³).

Suggestion pour la réflexion en Wallonie: ne pourrait-on pas proposer comme ES une version renforcée du cahier des charges de la production intégrée, particulièrement sur les aspects de développement de l'infrastructure agroécologique ? La normalisation et le contrôle seraient aisés en ne faisant qu'ajouter une « couche » à l'existant déjà contrôlé et certifiable. Cette proposition émerge plus loin aussi.

A noter que le tableau de la page 57 du document de référence argumente en faveur de ce type de proposition en montrant que les options des ES proposées et qui ont le meilleur impact en

² Remarque : certaines pratiques de l'agriculture de conservation et de l'agroforesteries sont « normalisées » pas le concept global à l'opposé du bio.

³ <https://agriculture.wallonie.be/productions-integrees>

considérant 9 critères (simplicité, coût de transaction, définition légale, certification existante , ...) sont, et nettement détachés, le bio et la production à l'herbe.

- Le mode de calcul des paiements pour les ES ne doit pas se limiter aux pertes de revenu et surcoûts (=> plus flexible que MAEC). Si on fait un paiement type « top up » par rapport au paiement de base il faut justifier qu'il est conforme par rapport aux règles du WTO (voir proposition de la Com. de juin 2018 , article 10 et son annexe II). Si les paiements sont séparés alors les modalités de calcul seraient analogues à celles de l'agroenvironnement (perte de revenu , surcoûts et coût de transaction).
- Les engagements d'un an limitent la portée environnementale d'actions qui seraient engagées dans les ES, certaines ne se prêtent donc pas du tout à ce type de financement comme certaines de nos MAEC qui perdent une bonne part de leur effet sans mise en œuvre à moyen ou long terme. D'un autre côté l'engagement d'un an limite la sécurité des agriculteurs et ne pousse pas à des changements sensibles de pratiques/remises en cause (surtout dans des cas de modifications sensibles de pratiques liées à des investissements par exemple).

2. Autres éléments source d'inspirations positives ou négatives

- Suggestion d'inclure dans les ES des diminutions d'usage de pesticides et d'azote, des rotations plus complexes, la conversion en prairie permanente et l'utilisation de légumineuses.
- Le manque de cadre européen général pour les ES risque de conduire à des prescriptions faibles des états membres.
- Dans la suite du « Green Deal », la Commission Européenne a présenté un document ce printemps précisant sa composante clef « farm to fork strategy ». On y retrouve toute une série d'ambitions qui donnent du poids aux ambitions environnementales des Plans Stratégiques.

https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en

« *Strategic Plans will need to reflect an increased level of ambition to reduce significantly the use and risk of chemical pesticides, as well as the use of fertilisers and antibiotics. This is a clear call to MS for strong ambitions to reduce environment and climate impacts of EU agriculture, including the reduction of agrochemical inputs.* »

- Les auteurs vantent les « results-based schemes » (RBS) dans la perspective d'ES, payés aux résultats mais énoncent toute une série de difficultés pratiques⁴. Ces difficultés pratiques limitent de nouvelles perspectives dans notre contexte. Des systèmes inspirés des écopoints autrichiens⁵ (MAEC où la fourniture de service environnemental dépend du nombre de points par hectare, lui-même calculé en fonction de l'infrastructure écologique et des pratiques) sont aussi vantés comme des paiements au résultats dont pourraient s'inspirer des ES.

⁴ *“RBS require greater knowledge, skills and institutional capacity (although in some cases farmer self-assessment may also be relevant) and are only applicable to commitments where a measurable result can be verified. Depending on the objective, result-based management schemes may be more suitable for zonal schemes where a very specific result is desired, rather than horizontal schemes.”*

Leur gestion par les Administrations (contrôle, paiement, ...) n'est en outre pas de la petite bière. Leurs différentes composantes doivent donc être associées étroitement à leur conception. Pour mémoire aussi, nos mesures ciblées peuvent être rattachées assez aisément à la « famille » des RBP.

⁵ Voir par exemple : Pointereau Ph., 2006. Ecopoints, un programme agroenvironnemental d'excellence en Basse Autriche. Alter Agri, mai/juin2006, n°77, 16-20.

https://abiodoc.docressources.fr/doc_num.php?explnum_id=1753

- Les incertitudes sur le succès rendent l'établissement de budgets difficiles pour les ES. D'autant plus si ce sont des actions sortant des approches habituelles ou déjà mises en œuvre. Les budgets sont annuels pour les ES et ce qui n'est pas dépensé une année ne peut l'être la suivante (ce n'est pas le cas pour les budgets du second pilier). C'est une difficulté majeure pour des mesures de type MAEC qui seraient recyclées en ES. Il y a donc un grand risque que les états membres proposent des mesures très légères pour ne pas risquer de pénalité si le succès n'est pas au rendez-vous. A contrario si le succès est plus grand que prévu les paiements unitaires devront être réduits ce qui ne sera pas acceptable particulièrement pour des actions avec changements de pratiques sensibles. Il ne serait en outre pas possible d'exclure des bénéficiaires éligibles pour maintenir le niveau de paiement.
- Une évaluation annuelle environnementale et climatique (rapport de performance annuelle) est à produire par les états membres – Performance Monitoring and Evaluation Framework - PMEF. L'évaluation doit répondre à la question de savoir comment le PS contribue aux objectifs. Un comité de « stakeholders » est prévu. Mais, selon les auteurs une forte limite au système serait que l'évaluation est centrée sur des valeurs cibles assignées aux interventions plutôt que sur la réelle contribution, les impacts des interventions sur pour atteindre les objectifs opérationnels des états membres.
- L'outil de calcul de la fertilisation a été supprimé de la proposition initiale de la Commission au niveau de la conditionnalité renforcée, il pourrait être repris dans un ES.

Notes : Quelle faisabilité chez nous si on doit s'assurer que « tous » les agriculteurs utilisent effectivement « ferticulture » par exemple? A noter par ailleurs que ce type d'outil « bilan » est utilisé de manière obligatoire en Suisse au niveau de la conditionnalité⁶. Il faudrait sans doute des dizaines de conseiller pour encadrer cette approche. A noter encore pour finir que ce type de proposition (plan de fertilisation) se retrouve encore dans des modèles d'ES diffusé par la Commission fin 2020.

- Comme déjà évoqué plus haut, IPM (integrated pest management), mis en place en application de la directive européenne « usage durable de pesticides » est évoqué comme piste d'ES (dérivés plus restrictifs comme un système allemand). Pour se remettre en mémoire IPM, voir <https://www.sillonbelge.be/453/article/2017-03-25/la-lutte-integree-ipm-cest-maintenant> Et la page SPW : <http://agriculture.wallonie.be/productions-integrees> (voir cahier des charges IPM).
- Autre intervention évoquée comme possibilité d'ES dans les tiroirs en Hollande : L'agriculture circulaire. Le principe de base est le recyclage de la matière organiques à l'intérieure du système agricole avec fermeture du cycle des nutriments (<https://www.wur.nl/en/newsarticle/Circular-agriculture-a-new-perspective-for-Dutch-agriculture-1.htm>). Cela remet en avant l'idée de soutenir davantage les fermes où il y a élevage et cultures et pas seulement des prairies permanentes et cultures fourragères. Comment faire cela en pratique en dehors du bio? Par exemple un soutien à la prairie permanente avec une charge limitée prenant en compte l'ensemble de la SAU.
- Le système français de certification « haute valeur environnementale » est cité pour être envisagé comme ES⁷. Pour plus de détails se référer à : <https://agriculture.gouv.fr/certification-environnementale-mode-demploi-pour-les-exploitations> . Une note spécifique relative aux HVE a aussi été rédigée et est disponible sur www.graew.be

⁶ Voir par exemple : <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/direktzahlungen/oekologischer-leistungsnachweis/ausgegliche-duengerbilanz.html>

⁷ Voir note de synthèse spécifique sur le sujet.

- L'agriculture de conservation est reprise comme une possibilité pour les ES (*Pour mémoire ses résultats sont forts discutés en matière climatique bien que ses promoteurs la vantent sur ce point. Voir l'étude nettement plus mitigée de l'INRA - Agriculture et GES, 10 actions pour réduire les émissions qu'on trouve sur internet : fortes incertitudes et scénarios d'accroissement pour les sols hydromorphes en tout cas. + accroissement herbicides mais réduction fuel. Plafonnement et réversibilité du stockage.*). Les travaux récents montrent aussi que le bénéfice global en matière de fixation de carbone est nul en cas de réduction du travail du sol (accroissement du carbone en surface et réduction du carbone plus profondément).
- L'agroforesterie et ses variantes cultures/prairies est citée comme potentiel ES.

<https://www.agforward.eu/index.php/de/how-can-policy-support-the-uptake-of-agroforestry-in-europe.html>

- Le document comprend une « envolée enthousiaste » relatives à des paiements pour les fermes qui établissent un « plan d'agriculture durable ». Plan intégrant les dimensions techniques, « business » et environnementales avec un conseiller accrédité. Ce plan est une étape de base pour d'autres engagements. La perspective de transformation des agriculteurs en « sustainable entrepreneurs » est évoquée.

“Goal achievement and sustainability performance, and the prioritization of specific actions, could be determined by using sustainability assessment tools.” “By shifting the focus from compliance to performance, payments are granted on the environment and climate value for society rather than on the costs incurred.”

Plus réaliste, moins ambitieux : pourrait-on payer (et peut on contrôler) un système où on serait 25% en dessous des APL de référence par exemple ? Avec un plan de fertilisation comme préalable et l'utilisation des outils ferticulture de Protecteau.

- Suggestion d'un usage accru de l'intervention “investissement” pour des actions favorisant le bien-être animal – préoccupation du parlement européen. (cf. système suisse p. ex. <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/instrumente/direktzahlungen/produktionssystembeitrage/tierwohlbeitraege.html>).
- L'étude mentionne le développement de techniques de contrôle s'appuyant sur « Copernicus sentinel satellite data » pour évaluer les pratiques sur les parcelles, pour administrer, monitorer et évaluer les nouveaux régimes.
- Elle signale l'importance à prendre par le FAS « farm Advisory Service ». Cette intervention « horizontale » des plans stratégiques assure une bonne mise en œuvre des autres interventions. *Conséquences en Wallonie ? Une présentation liftée de nos institutions de conseil suffira t'elle comme pour le SCA (Système de Conseil Agricole) ?*
FAS est repris dans un outil plus large : le “système de connaissance et d'innovation agricole” (AKIS). Les auteurs comptent sur le développement d'un système de connaissance et d'innovation agricole qui contribue à faire intégrer la valeur du climat et de l'environnement aux agriculteurs et à leur « business » via les ES et autres interventions. *Avec le corollaire d'avoir des conseillers compétents pour cela des outils ad-hoc et un discours institutionnel en ce sens.*