



Cellule Intégration Agriculture Environnement

*Conditionnalité, Verdissement, MAEC et autres mesures
environnementales surfaciques de la PAC,
Pourquoi de si médiocres résultats sur l'environnement ?*

Version du 01juin 2020



UCL - ELI - Agronomie
Th. Walot – thierry.walot@uclouvain.be

Table des matières

1. Conditionnalité, Verdissement, MAEC - Mise au point.....	1
2. Conditionnalité, Verdissement, MAEC : Complémentarité des mécanismes	4
3. Portée environnementale des autres aides surfaciques du second pilier	7
3.1. Agriculture biologique	7
3.2. Paiements en zones soumises à contraintes naturelles.....	8
3.3. Indemnités Natura 2000.....	8
3.4 .Restauration Natura 2000	10
4. Pourquoi de si mauvais résultats environnementaux ?	10
4.1. Certaines exigences déterminantes des législations environnementales et de la conditionnalité sont faibles et peu respectées.....	10
4.2. Le Verdissement fait un flop	15
4.3. L'agroenvironnement affaibli a une couverture insuffisante, des effets décalés dans le temps et peut aussi s'améliorer.....	15
4.4 Mesures spécifiques N2000 – Outils de base déterminants mais peu opérants en solitaire	16
4.5. Les mesures du développement rural, effets potentiels sur les différents enjeux environnementaux.....	17

1. Conditionnalité, Verdissement, MAEC - Mise au point

La conditionnalité est un mécanisme qui pour tous les agriculteurs subordonne la majeure partie des paiements provenant de la PAC au respect de normes de base¹ concernant l'environnement, la sécurité alimentaire, la santé animale et végétale, le bien-être des animaux et le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales². Ces normes devraient limiter les nuisances possibles de l'activité agricole. Selon ce principe par exemple la destruction de haies est pénalisée par une réduction des aides de même que l'usurpation de l'emprise publique en bordure de voirie. Le respect des obligations dans les sites Natura 2000 et des zones tampons de 6m sans fertilisant le long des cours d'eau sont deux autres exemples de la portée de la conditionnalité. Pour le détail des « conditions », le lecteur peut se référer au texte réglementaire en vigueur³.

Le « **Paiement vert** » ou « **Verdissement** » est un type de paiement direct introduit assez récemment lors de la réforme de la PAC de 2013 et qui constitue la dernière tentative en date pour tempérer les effets négatifs de certaines pratiques agricoles sur l'environnement et le climat⁴. Le système se veut une forme de paiement d'externalités positives de l'activité agricole non prises en compte par les prix du marché. Une partie (30%) des soutiens financiers du premier pilier de la PAC est donc depuis, devenue « conditionnée » au respect des contraintes (« exigences ») du « Verdissement ».

Les « exigences » couvrent trois « pratiques⁵ ». La première concerne les prairies permanentes à l'échelle de la Région. Leur surface ne peut diminuer de plus de 5% et il est interdit de labourer des prairies sensibles à désigner par les états membres⁶.

A l'échelle des fermes le Verdissement impose:

- Une « diversification suffisante des cultures » (au moins deux types de végétaux entre 10 et 30ha de cultures, trois au-delà de 30ha;

¹ Normes de base qui visent à garantir le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) et à certaines obligations appelées «exigences réglementaires en matière de gestion» (ERMG). Les ERMG sont définies dans la législation de l'UE en matière d'environnement, de changement climatique, de santé publique, animale et végétale et de bien-être des animaux.

² https://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance_fr

³ <http://environnement.wallonie.be/legis/agriculture/aides/aide063.htm>

⁴ D'après le rapport spécial de la Cours des Comptes de l'UE (http://www.supagro.fr/capeye/wp-content/uploads/2017/12/SR_GREENING_FR1.pdf)

⁵ De nombreuses finesses ne sont pas développées ici. Se référer à la référence citée pour le détail. Les « bios » sont exemptés.

⁶ La Wallonie s'est contentée de désigner comme « prairies sensibles » non labourables les habitats soumis à la protection dans les zones Natura2000 ce qui n'ajoute rien de plus à la contrainte déjà imposée par la conditionnalité et par la législation spécifique relative aux sites Natura 2000. Une opportunité manquée à cette occasion aurait été de reprendre comme prairies sensibles non labourables celles situées sur les pentes les plus fortes, extrêmement sensibles à l'érosion en cas de mise en culture. Ces prairies ont été identifiées dans le cadre des travaux scientifiques qui ont soutenu l'activité de la cellule GISER.

- Si la ferme couvre plus de 15ha de terres arables il convient de réserver 5% à des « Surfaces d'Intérêt Ecologique - SIE » **dont l'objectif consiste à préserver et améliorer la biodiversité.** La législation européenne définit 19 types de SIE permettant aux agriculteurs de respecter l'obligation dont les cultures « dérobées », les cultures fixatrices d'azote et plusieurs types de particularités topographiques (haies, etc.). Pour plus de détails relatif au « menu » de SIE établi par la Wallonie sur cette base, voir le tableau ci-dessous. Une pondération doit être appliquée en fonction de l'intensité de la contribution écologique spécifique retenue par le législateur.

éléments	particularité	description		surface d'intérêt écologique (SIE)
Surfaciques (ha, are)	Parcelle	Terre en jachère	par 1 m ²	1 m ²
		Taillis à courte rotation	par 1 m ²	0,5 m ²
		Miscanthus	par 1 m ²	0,7 m ²
		Culture fixatrice d'azote	par 1 m ²	1 m ²
		Bande bordure de champ	par 1 m ²	1,5 m ²
	Parcelle en interculture	Couverture hivernale	par 1 m ²	0,3 m ²
	Linéaires (m)	Topographique	Mare	par 1 m ²
Groupe d'arbres			par 1 m ²	1,5 m ²
Fossé			par 1 m	6m ²
Ponctuel (nb)	Topographique	Haie, bande boisée ou arbres alignés	par 1 m	10 m ²
		Arbre isolé	par arbre	30 m ²

Tableau 2.1. : Eléments comptabilisables comme SIE et facteur de conversion (1m² de CIPAN diversifiée et maintenue 3 mois est comptabilisable à concurrence de 0.3m² de SIE) – Source : notice explicative Déclaration de Superficie 2018 - SPW

Les **Mesures agroenvironnementales et climatiques** (se référer pour le détail par exemple au site internet de Natagriwal <https://www.natagriwal.be/fr/mesures-agro-environnementales/liste-des-mae/fiches>) sont l'outil historique (1993) de la Politique Agricole Commune qui incite les agriculteurs à **adopter volontairement des pratiques reconnues comme les meilleures pour l'environnement.** L'agroenvironnement n'indemnise donc pas pour respecter des législations environnementales ou pour le respect de bonnes

pratiques agricoles mais bien pour « aller plus loin ». On s’attend dans ce cadre à la production d’un service ou un « bien » environnemental correspondant à la mise en œuvre des meilleures pratiques s’accompagnant le plus souvent de pertes économiques ou de coûts de mise en oeuvre pour l’exploitant.

L’agroenvironnement est un complément indispensable au respect des bonnes pratiques et des législations environnementales reprises notamment dans la conditionnalité.

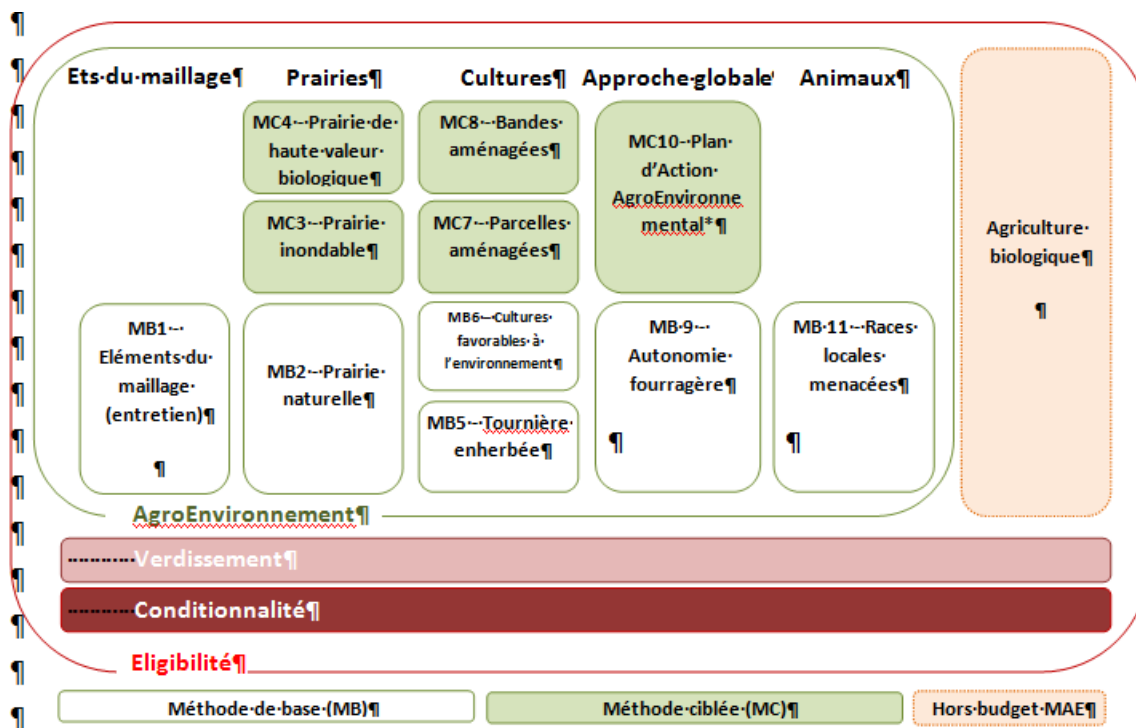


Figure 2.1. Les mesures agro-environnementales et leur « socle » (source : PWDR wallon).

2. Conditionnalité, Verdissement, MAEC : Complémentarité des mécanismes

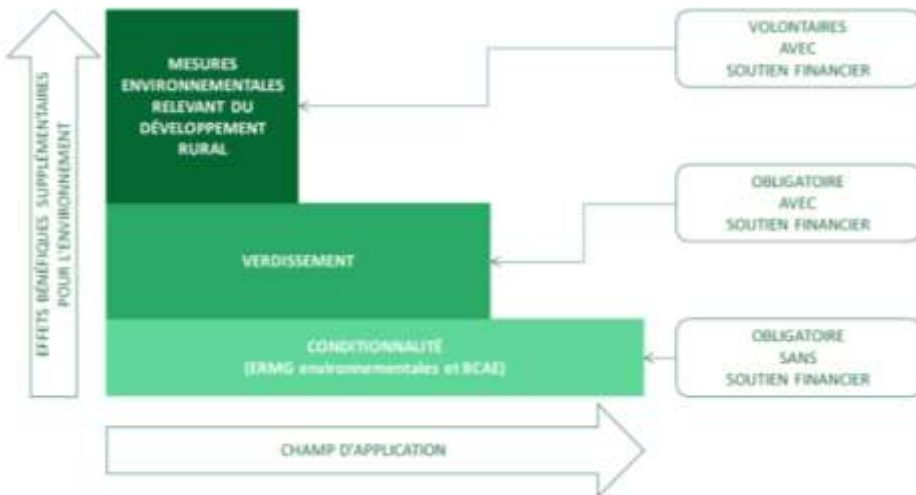


Figure 2-2 : Complémentarité Conditionnalité, Verdissement et Développement Rural (Agroenvironnement) dans l'intégration des objectifs environnementaux dans la PAC – Pyramide des instruments verts de la PAC, source : rapport cours des comptes européennes 21/2017 - <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=44179>

Certains enjeux environnementaux en agriculture nécessitent bien plus que d'éviter les nuisances environnementales. Les normes du PGDA reprises par la conditionnalité prévoient par exemple de limiter pour les prairies à 350kg d'azote en moyenne sur la ferme, les apports d'azote total à l'hectare ce qui devrait éviter la pollution azotée des eaux au-delà des normes en vigueur. Cependant cette norme de la conditionnalité est bien insuffisante pour assurer le maintien de précieuses prairies à crépis et fromental, riches en espèces animales et végétales et qui ne tolèrent pour rester en bon état de conservation que de faibles apports de fertilisants (quelques dizaines de kilos d'azote par an au plus). Les normes du Verdissement de leur côté peuvent limiter globalement le labour des prairies permanentes mais n'assureront pas non plus la conservation de cet habitat qui doit être exploité par une ou deux fauches estivales et ne se reconstitue pas ou très mal s'il a été détruit. Seul l'agroenvironnement peut, sur base d'un engagement volontaire, avec une juste indemnisation, assurer l'exploitation agricole extensive d'une proportion suffisante de prairies permanentes pour assurer la sauvegarde de la biodiversité agricole.

Sur la même thématique, le Verdissement assure le maintien d'une proportion de prairies permanentes à l'échelle wallonne et interdit le labour des prairies en Natura 2000. Ce ne sont pas non plus ces dispositions, prises isolément qui assurent le maintien de l'état de

conservation de prairies où l'élément déterminant est la poursuite de l'exploitation agricole extensive.

La rémunération des agriculteurs pour la fourniture de biens et services environnementaux : Un outil sans alternative pour atteindre bon nombre d'objectifs particulièrement en matière de biodiversité.

Une étude scientifique approfondie⁷ qui conforte la politique suisse en matière d'intégration de la biodiversité en agriculture⁸ fixe les références en matière de surfaces requises à cet effet. Les surfaces « de haute qualité écologique » - c'est-à-dire répondant aux besoins des espèces sauvages et habitats - doivent être de 10% dans les zones de plaines - « terres assolées » et de 12% dans les zones de collines (situations écologiques analogues à nos zones à dominante de prairies). Les travaux scientifiques préliminaires à l'instauration des « surfaces d'intérêt écologiques » du Verdissement avaient mis en évidence le même niveau d'exigences en matière « d'équipement » du paysage agricole d'une d'infrastructure écologique. Un consortium d'instituts de recherche allemands a fixé dans ce cadre une valeur objectif analogue dans une étude réalisée à cette époque⁹. Déjà en 2004, l'organisation internationale de lutte intégrée contre les animaux et les plantes nuisibles (OILB) préconisait une valeur minimale de 5% d'infrastructure écologique avec un optimum de 15% pour assurer le maintien d'une diversité adéquate d'espèces¹⁰.

Ces chiffres montrent à l'évidence la nécessité incontournable d'un développement conséquent de l'agroenvironnement - ou de tout autre outil analogue - et de son système de rémunération pour assurer l'atteinte de ce type d'objectif. Seul cette approche peut assurer la mise en œuvre d'actions dites « dark green » évoquées plus bas, comparativement à celles couvertes par la conditionnalité et le verdissement qualifiées de « light green » dans l'étude allemande de référence.

Dans le cas spécifique bien étudié des oiseaux des champs en grave déclin, on sait qu'ils apprécient les faciès de « steppes sans arbres » pour autant qu'on y trouve un maillage de petites zones constituées essentiellement de hautes herbes exploitées extensivement ou non

⁷Guntern J., Lachat T., Pauli D., Fischer M. (2013): Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz. Forum Biodiversität Schweiz der Akademie der Naturwissenschaften SCNAT, Bern, 234p.

⁸ Les « 7% de surface de promotion de la biodiversité » anciennement « surface de compensation écologique ».

⁹ IFAB (Institut für Agrarökologie und Biodiversität), ZALF (Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung), HFR (Hochschule für Forstwissenschaft Rottenburg) (2012): Gemeinsame Agrarpolitik ab 2014: Perspektiven für mehr Biodiversitäts- und Umweltleistungen der Landwirtschaft? Empfehlungen der Politik aus dem F&E Vorhaben "Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2013 und Erreichung der Biodiversitäts- und Umweltziele". Mannheim, Müncheberg, Rottenburg: IFAB, ZALF, HFR, 16p – *document disponible en anglais également* -.

¹⁰ https://www.iobc-wprs.org/pub/IOBC_Ideabook_flyer.pdf

et plus ou moins fleuries ainsi que de parcelles non récoltées produisant des graines. Ces éléments de maillage écologique n'existent plus ou très peu et ce ne sont ni la Conditionnalité, ni le Verdissement qui peuvent assurer qu'on atteindra un prorata d'au moins 4% de la surface agricole¹¹ à réaliser dans les cultures pour conserver les oiseaux. A titre d'exemple, sur une plaine de culture typique du Brabant wallon, les bords de chemins agricoles, fossés, talus pouvant servir comme ressource aux oiseaux couvrent moins d'un demi pourcent de la SAU¹².

Les zones de grandes cultures sont donc l'exemple le plus clair où on ne peut se passer de l'agroenvironnement comme complément au respect des normes de base. Ce sont en effet sur les meilleurs terres, dans les plaines et pas en bordure des bois ou des voiries que des aménagements doivent être faits pour la biodiversité ou d'ailleurs pour réduire le ruissellement érosif. Il faut donc compter sur un système dédommageant correctement les agriculteurs pour en convaincre suffisamment d'y consacrer une petite part de leurs cultures. On se trouve dans une situation bien différente dans les prairies, où, les paiements pour un produit environnemental sont importants pour les agriculteurs mais concernent le plus souvent des terres moins productives.

Ce n'est pas que dans les cultures que l'instrument est incontournable. En effet, dans les prairies où l'on trouve la majorité des haies, les agriculteurs sont tenus par le CoDT et la Conditionnalité des aides de conserver ces éléments essentiels du paysage et de la biodiversité. L'entretien est cependant à leur charge et représente une dépense annuelle estimée à 3,5 millions d'euros par an¹³ pour les 11 500 km engagés dans l'agroenvironnement en 2017. Seul cet outil permet une rémunération de ce service à la Société. L'agroenvironnement est aussi l'outil unique pour le paiement des services rendus par les agriculteurs en application d'une exploitation extensive « a priori antiéconomique » pour les 20 000ha de prairies à très fort enjeu patrimonial dans les zones Natura 2000.

¹¹ Orson J., Holland J., Henderson I., Lutman P., Pell J., Storkey J., Stirling C., Biddle A., Wilkinson I., Hartwell G., Goddard P., Brand-Hardy R., Leader A., Sisson A., Sutton P., 2011. Enhancing arable biodiversity through the management of uncropped land an HGCA guide (Agriculture and Horticulture Development Board) 16 p.

Phillips J., 2012. Delivering the HLS Package for Farmland Birds Advisory Note for Land Management Teams (Information for stakeholders, partners and ES agents), Natural England 7p.

¹² Walot, T., 2018. Action agroenvironnementale pilote en faveur des oiseaux qui nichent au sol dans la plaine de Perwez-Thorembais, rapport au SPW - CIAE, 38p.

¹³ Estimation réalisée sur base de la fourchette basse des chiffres du PWDR correspondant au coût d'entretien des haies au CTA de Strée (bocages pilote planté en 2005 avec 4250m de haies).

3. Portée environnementale des autres aides surfaciques du second pilier

3.1. Agriculture biologique¹⁴

L'agriculture biologique est soutenue dans le cadre du PWDR¹⁵ notamment pour sa contribution à l'environnement. Elle dispose d'atouts importants sur le plan de la protection des ressources naturelles (eaux, sols et air) ainsi que de la biodiversité.

Par définition elle réduit certaines pressions agricoles (absence de traitement phytosanitaire et d'engrais de synthèse). Elle offre des performances environnementales généralement meilleures que l'agriculture conventionnelle avec une réduction des risques de pollution de l'eau et de consommation énergétique liés. Des pratiques favorables sont induites par le cahier des charges, comme par exemple les rotations longues. Du fait de ses rendements plus faibles, cependant la consommation de surface par l'agriculture biologique est plus élevée.

Par ailleurs des pratiques non incluses dans la réglementation biologique sont nécessaires pour prendre en compte certains enjeux environnementaux. Même si c'est parfois davantage compatible, la pratique de l'élevage ou de la production laitière bio ne va pas de pair automatiquement avec des modalités d'exploitation extensives particulièrement indispensables pour la conservation de certains des habitats naturels. Il en est de même pour ce qui concerne le maintien d'un maillage écologique suffisamment dense et de qualité pour assurer le maintien des espèces de la faune et de la flore sauvages. Par ailleurs la « bonne pratique bio » prône des assolements incluant le retournement de prairies considéré comme une pratique à risque environnemental¹⁶. Comme dernier exemple on doit considérer celui des cultures biologiques dans le cadre desquelles l'installation d'un maillage de bandes aménagées favorables à la faune en renonçant totalement à toute lutte chimique localisée pose des problèmes encore difficiles.

Le bio et les formes d'agriculture peu intensives comme les MAEC et particulièrement « l'autonomie fourragère » ont aussi un potentiel notable en matière de contribution à la réduction d'émission de GES et de contribution à l'adaptation aux effets du changement climatique¹⁷.

¹⁴ Sources: Fleury, Ph. (coordination), 2011. Agriculture biologique et environnement, des enjeux convergents. Acta, educagri éditions, ouvrage collectif de différents auteurs issus d'institutions de recherches françaises, 272p.

Et

Walot, Th. et Leroi A., 2010. Impact de l'agriculture biologique sur les enjeux environnementaux - Synthèse bibliographique, rapport au SPW, 14p.

<https://www.graew.be/documents/GRAEW/MAEC%20/02.Travaux%20consultables/2010/2010%20Synt.%20bibliographie%20Impacts%20des%20modes%20de%20production%20Agriculture%20Bio%20l'Environnement%20.pdf>

¹⁵ PWDR 2014-2020 : <https://agriculture.wallonie.be/programme-wallon-de-developpement-rural-2014-2020>

¹⁶ Le maintien des prairies permanentes est l'une des normes du Verdissement.

¹⁷ Guillaume, Ph. 2010. Estimation de la contribution des MAE à la lutte contre le changement climatique, rapport interne SPW établi en collaboration avec le GIREA, 10 p.

<https://www.graew.be/documents/GRAEW/MAEC%20/02.Travaux%20consultables/2010/2010%20-%20MAE%20et%20GES.pdf>

Et,

3.2. Paiements en zones soumises à contraintes naturelles

Le paiement de ces indemnités est justifié par le PWDR comme compensant les désavantages pédo-climatique pour 279 000ha, soit 39% de la SAU wallonne. Aucune contrainte environnementale spécifique n'est liée à cette mesure. Le principal avantage pour l'environnement mis en avant dans le PWDR est celui de soutenir des fermes de taille plus modeste et moins intensives avec les avantages environnementaux induits (maintien des petits éléments naturels notamment). Ce soutien permettrait aux fermes d'échapper à un agrandissement, une reprise et à l'intensification avec notamment le retournement de prairies. Ces effets sont loin d'être démontrés, l'évaluation du dispositif dans le cadre du PWDR 2007-2013 met clairement en avant les effets environnementaux « limités » ne parvenant notamment pas à empêcher le retournement de prairies¹⁸.

Cette mesure du PWDR n'a pas d'effet favorable démontrés sur l'environnement, si elle en a ils sont faibles et ne rencontrent pas de manière significative les enjeux en la matière.

3.3. Indemnités Natura 2000

Ces indemnités sont destinées à compenser les effets de contraintes imposées aux agriculteurs dans les zones Natura 2000. Ce paiement indemnise partiellement les agriculteurs et concerne un peu plus de 24 000ha de prairies abritant des habitats et espèces exceptionnels (patrimoniaux) dans les prairies. Ce paiement combiné avec le paiement agroenvironnemental assure dès à présent bon succès et une bonne efficacité pour la conservation et l'entretien des prairies agricoles du réseau des sites Natura 2000.

Il ne concernera cependant potentiellement qu'au plus 9000ha en Natura 2000 (surface des habitats et habitats d'espèces dans la partie agricole du réseau, com. pers Ch. Mulders). Les habitats situés hors du réseau et qui représentent 17 000 ha ne sont pas éligibles à cette indemnité. Pour mémoire les superficies des différents habitats dans et hors du réseau Natura 2000 couvrent au total 26 500ha (Prairie humide oligotrophe : 256ha, mégaphorbiaie rivulaire 10 120ha, prairie de fauche 15528ha et prairie de fauche montagnarde 550ha – source Demna, rapportage N2000, 2016 déjà cité). A noter que la partie du réseau Natura 2000 agricole compte aussi 15 000ha de prairies dites « de liaison¹⁹ » qui font l'objet d'une indemnisation correspondant à la contrainte de maintien en prairie permanente essentiellement.

Walot, T. et Piqueray, J., 2017. Agriculture, changement climatique et agroenvironnement. Dossier de base et argumentaire à l'attention du SPW, 22p.

https://www.natagriwal.be/sites/default/files/kcfinder/files/Autres_doc/Argumentaire_carbone_final.pdf

¹⁸ ADE/ULg-GABT/Epices, 2016. Evaluation ex post du Programme wallon de développement rural 2007-2013, rapport au Service Public de Wallonie, 223p. [http://www.reseau-](http://www.reseau-pwdr.be/sites/default/files/Ex%20post%20PwDR%20rapport%20final.pdf)

[pwdr.be/sites/default/files/Ex%20post%20PwDR%20rapport%20final.pdf](http://www.reseau-pwdr.be/sites/default/files/Ex%20post%20PwDR%20rapport%20final.pdf)

¹⁹ Assurent une liaison entre deux zones à haut intérêt biologique. C'est l'unité de gestion agricole qui couvre la plus grande surface en Natura 2000. Ces prairies permettent une cohérence dans la forme générale d'un site Natura 2000, et

Prairie de fauche fleurie à hautes herbes avec le crépis des prés, la grande marguerite et le fromental caractéristiques de ce milieu naturel.



Une partie importante et toujours croissante de ces prairies agricoles devenues rares en Wallonie sont sous contrat d'exploitation extensive.

Les zones Natura 2000 agricoles de grande valeur naturelle de ce type majoritairement (« habitats »=6000ha et « habitats d'espèces » - 3000ha) occupent 9 000 ha. 4 300ha sont concernés en 2018 par des contrats MAEC d'extensification des pratiques agricoles et d'élevage avec de bons résultats de conservation du milieu naturel. C'est un très beau succès mais la marge de progrès reste importante.

L'entrée en vigueur progressive des « arrêtés de désignation des sites Natura 2000 » pris par le Gouvernement wallon et une indemnisation correcte compensant les restrictions à la production (paiements agroenvironnementaux et indemnité Natura 2000) expliquent largement ce succès. Le niveau total des compensations pour les prairies les plus riches en biodiversité (« habitats » protégés N2000 et « habitats d'espèces » protégées N2000 va de 450 à 790 euros par ha et par an en fonction du niveau d'engagement dans l'agroenvironnement sur la parcelle et dans la ferme.

peuvent être un lieu de passage et de nourrissage pour des espèces animales Natura 2000. L'enjeu principal est de conserver le caractère prairial. Pour plus de détail, voir le « guide de gestion » sur le site internet de Natagriwal.

3.4 .Restauration Natura 2000

La mesure du PWDR (sous-mesures 7.6) concerne des milieux de grande valeur biologique. L'objectif pour la période 2015-2020 est de restaurer et entretenir 1000ha de sites à haute valeur naturelle (rétablissement de zones humides, de pelouses et landes, ...) afin d'assurer leur bon état de conservation.

Cette mesure peine à atteindre ses objectifs quantitatifs. Les restaurations effectivement réalisées donnent des effets locaux avérés selon les évaluations de Natagriwal (A. Sépulchre com. pers. et rapports d'évaluation de Natagriwal). Si l'objectif est atteint la superficie de milieux ouverts restaurés représentera une contribution marginale en surface pour le réseau Natura 2000 soit 3% des prairies à l'échéance 2020. Cette contribution est cependant notable eu égard à la qualité des milieux restaurés. A noter que l'entretien des prairies ou pelouses restaurées sera la plupart du temps à moyen terme à réaliser dans le cadre d'une activité agricole soutenue par le programme MAEC - MC4 prairie de haute valeur biologique -.

4. Pourquoi de si mauvais résultats environnementaux ?

Avec cette kyrielle d'outils, on doit se demander pourquoi les résultats de la politique environnementale en agriculture restent à quelques exceptions locales mauvais et aux effets globaux non ou très peu perceptibles ?

4.1. Certaines exigences déterminantes des législations environnementales et de la conditionnalité sont faibles et peu respectées

La conditionnalité devrait veiller à ce qu'un niveau minimal correspondant essentiellement à une absence de nuisance soit assuré. Dans bien des cas c'est le fondement de l'efficacité des étages « verdissement » et surtout « agroenvironnemental » de la politique environnementale en agriculture.

Cette « ligne de base²⁰ » de la conditionnalité est cependant souvent trop faible, complexe, floue, et donc difficilement contrôlable – voire mal ou pas contrôlée sur certains aspects²¹. Tout ceci rend les dispositions de beaucoup de législations environnementales en agriculture et relatives aux impacts directs de l'activité sur l'environnement pas très crédibles et d'un effet fort minime sur le milieu naturel (et sur beaucoup d'agriculteurs).

L'exemple de l'usine à gaz peu opérante de la protection des eaux de surface par des zones tampons est détaillé aux tableaux des pages suivantes.

²⁰ Les législations environnementales.

²¹ La disposition du PGDA relative à l'exclusion de fertilisation à moins de 6m des eaux de surface par exemple.

Un autre exemple souvent évoqué est celui de de l'appropriation de l'espace et de la destruction de la végétation naturelle sur les accotements de voiries, pratiques restées beaucoup trop fréquentes en Wallonie dans les zones de grande cultures. Seul une absence de contrôles effectivement pénalisant et donc dissuasifs peut expliquer cette situation. Les données disponibles via l'indicateur de l'Etat de l'Environnement relatif à la question du contrôle de la conditionnalité et qui ne mentionnent pas explicitement cet élément problématique renforcent l'impression que le contrôle de cette disposition ne n'est pas prioritaire ou ne produit en tout cas pas d'effets malgré les excès flagrants sur le terrain ²².

²² Voir l'indicateur « contrôle de la conditionnalité des aides agricoles sur le site internet de l'Etat de l'Environnement wallon ». <http://etat.environnement.wallonie.be/contents/indicatorsheets/CONTROLE%204.html?thematic=8b021b82-dfa7-4dc4-9550-cddb9f0760f2>

A noter que très souvent les pulvérisation volontaires ou non (dérives) d'herbicides sont moins visibles dans bon nombre de cas du fait de l'utilisation d'antidicotylées uniquement dans certains traitements herbicides dans les champs et qui laissent plus ou moins intactes les graminées en bord de champ.

UE		Wallonie				
Base légale	Objectif	Bases légales	Objectif	Interdiction fertilisants	Largeur zone tampon (ZT) sans apport	Faiblesses de la transposition Wallonne
<p>Directive nitrate (0)</p> <p>Imposant la définition des conditions d'épandage des fertilisants près des cours d'eau.</p>	<p>Réduction et prévention pollution des eaux par nitrates d'origine agricole</p>	<p>Code Eau R200 (2) – cf. PGDA</p> <p>et</p> <p>Arrêté conditionnalité, article 4 (2bis)</p>	<p>Réduction et prévention pollution des eaux par nitrates d'origine agricole</p>	<p>oui</p>	<p>6m à partir des eaux de surface (crêtes de berges) sans fertilisants.</p> <p>La communication du SPW sur le sujet via Protecteau évoque quant à elle la notion non définie de ZT par rapport à un « point d'eau²³ » .</p> <p>Cultures non interdites mais sans fertilisant, enherbement ou autre couvert permanent non obligatoire.</p>	<p>Code de l'eau (PGDA) et arrêté conditionnalité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cultures extensives comme ZT peu efficaces pour la protection des eaux comparativement aux couverts pérennes (Walot, 2017). Efficacité proportionnelle à la part de berges concernées. - ZT de cultures extensives non vérifiables, pas ou peu contrôlées et très probablement le + souvent non appliquées. <p>Arrêté conditionnalité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 4 peu explicite et interprétation minimaliste de la notion de bande tampon à l'article 5 , avec « cours d'eau» en limitant la portée aux cours d'eau navigables et classés <i>soit moins de la moitié des berges de cours d'eau en culture (chiffres SPW CIAE)</i>. - Incohérence en référence à la définition des « eaux de surface » dans la Directive cadre eau (3) : Les eaux de surface sont « toutes les eaux stagnantes et les eaux courantes à la surface du sol »

Tableau 4.1a : Directive nitrate et zone tampon, faiblesses de la transposition wallonne

²³ <https://protecteau.be/resources/shared/telechargements/Feuillet%20PGDA%20III%20FR.pdf> et <https://protecteau.be/fr/agriculteurs/epandage#conditions>

Base légale	Objectif	Bases légales	Objectif	Interdiction phytos	Largeur zone tampon (ZT) sans apport	Faiblesses de la transposition Wallonne
UE		Wallonie/ (<i>Etat Fédéral</i>)				
<p>Directive pesticides (3)</p> <p>(Déf « Eaux de surface » : idem <i>DCE</i>²⁴)</p> <p><i>Règlement pesticide pour volet « agrément avec la définition de zones tampons spécifiques à chaque produit commercial en fonction de sa dangerosité pour le milieu aquatique (2 à 30m)</i></p>	« Utilisation pesticide compatible avec développement durable »	<p>Décret GW 2013 (5).</p> <p>Arrêté GW 2013 (6)</p> <p>Définition « zone tampon » précisée: « Une zone de taille appropriée sur laquelle le stockage et l'épandage de produits phytopharmaceutiques est interdit sauf traitement limité et localisé par pulvérisateur à lance ou à dos ...²⁵ »</p> <p><i>Législation fédérale spécifique</i></p>	« Utilisation pesticide compatible avec développement durable »	Oui sauf exceptions (voir note 2 en bas de page)	<p>6m au moins, davantage lorsque l'agrément d'un produit commercial le prévoit.</p> <p>Cultures non interdites sur la ZT sans phytos, enherbement ou autre couvert permanent non obligatoire.</p>	<p>Interprétation wallonne particulière de la notion « d'eaux de surface »²⁶ :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cas des fossés de wateringue et artificiels de drainage exemptés de la zones tampon de 6m de large au profit d'une ZT d'un mètre de large sauf si l'agrément du produit prévoit une plus grande largeur; - Cas des fossés de bord de route ou également une ZT minimale d'un m de large est prévue avec une largeur à adapter à la hausse si l'agrément du produit le prévoit et si pour ce produit et lors de ce traitement de l'eau est présente en surface au moment e la pulvérisation. <p>Cultures extensives comme ZT peu efficaces pour la protection des eaux comparativement aux couverts pérennes, particulièrement pour arrêter les particules de sol et phytos adsorbés (Walot, 2017). Efficacité proportionnelle à la part équipée de tampons efficaces.</p> <p>ZT de cultures extensives non vérifiables, pas ou peu contrôlées et très probablement le + souvent non appliquées.</p> <p>Cultures extensives sans phytos = hérésie agronomique (impossible pour certaines comme pdt, maïs dans contexte de cultures classiques). ZT phyto non reprises dans la conditionnalité</p>

Tableau 4.1b : Directive pesticide et interprétation wallonne de la notion « d'eaux de surface »

²⁴ Selon 2009/128/CE, le terme « eau de surface » a le même sens que dans la Directive cadre eau (CE 1107/2009)

²⁵ Zone tampon (selon AGW 11-07-2013 « pesticide dvlpt durable »): une zone de taille appropriée sur laquelle le stockage et l'épandage de produits phytopharmaceutiques est interdit sauf traitement limité et localisé par pulvérisateur à lance ou à dos contre les *Carduus crispus*, *Cirsium lanceolatum*, *Cirsium arvense*, les *Rumex crispus*, *Rumex obtusifolius* et et les espèces exotiques envahissantes visées par la circulaire du 23 avril 2009 relative aux espèces exotiques envahissantes;

²⁶ Aussi cas particulier des vergers et houblonnières, pour le détail voir <http://www.agreau.be/uploads/documents/64//brochurezonestampon.pdf>

(0) Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0676:FR:HTML>

(1) Définition de référence « eaux de surface » : toutes les eaux stagnantes et les eaux courantes à la surface du sol

D'après les définitions de la Directive Cadre Eau, DIRECTIVE 2000/60/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, [file:///C:/Users/walot/Downloads/2000-60-CE fr -Directive cadre.pdf](file:///C:/Users/walot/Downloads/2000-60-CE_fr_-_Directive_cadre.pdf))

(2) <http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codeeaucoordonneR.html>

R.200. [§ 1^{er}. L'épandage de fertilisants est interdit à moins de 6 mètres d'une eau de surface. Cette distance est déterminée à partir du bord supérieur de la berge ou du talus qui borde cette eau de surface.

(2bis) 27 août 2015 - Arrêté du Gouvernement wallon fixant les règles relatives à la conditionnalité en matière agricole, (M.B. 01.10.2015) - <http://environnement.wallonie.be/legis/agriculture/aides/aide063.htm>

art. 5. En conformité avec l'article R.200 du Code de l'Eau, l'épandage de fertilisants est interdit à moins de six mètres le long :

1° des cours d'eau classés en vertu des articles 1^{er} à 5 de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables;

2° des voies hydrauliques navigables.

(3) DIRECTIVE 2009/128/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (https://protecteau.be/resources/shared/Phytos/Legislation/Dir_2009-128-CE.pdf)

(5) 10 juillet 2013 - Décret instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre Ier du Code de l'Environnement, le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau, la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et le décret du 12 juillet 2001 relatif à la formation professionnelle en agriculture (M.B. 05.09.2013)

<http://environnement.wallonie.be/legis/general/dev015.htm>

(6) 11 juillet 2013 - Arrêté du Gouvernement wallon relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon (M.B. 05.09.2013)

<http://environnement.wallonie.be/legis/general/dev016.htm>

4.2. Le Verdissement fait un flop

Les dispositions du Verdissement dans leur mouture actuelle n'apportent quasi rien en matière d'amélioration environnementale au-delà de ce que l'étage « conditionnalité » apportait déjà. De nombreux travaux concluent dans le même sens à l'échelle de l'UE. La synthèse récente de la Cours des Comptes Européenne²⁷ tire les conclusions sévères suivantes :

« ...nous jugeons peu probable que le verdissement tel qu'il est actuellement mis en oeuvre entraîne une amélioration significative des performances environnementales et climatiques de la PAC ».

Une de explications de cet échec environnemental est, partant d'une idée ambitieuse, l'affaiblissement des ambitions au cours du processus législatif avec, particulièrement la prise en compte de nombreuses revendications sectorielles.

Cet échec est particulièrement désolant quand on considère la machinerie administrative conséquente qui a dû être développée pour sa mise en œuvre par l'Administration.

4.3. L'agroenvironnement affaibli a une couverture insuffisante, des effets décalés dans le temps et peut aussi s'améliorer

L' »étage agroenvironnemental « de la pyramide Conditonnalité/Verdissement/MAEC ne peut exprimer tous ses effets si ceux des « niveaux de base » sont insuffisants voir parfois négatifs²⁸.

En outre, **les effets de l'agroenvironnement peuvent être partiellement ou totalement gommés par le niveau élevé et même croissant de certaines pressions de l'activité agricole.** On l'a vu, certaines sont en baisse ou n'augmentent plus (cf. différents indicateurs de l'EEW comme les quantités d'intrants) mais restent cependant très élevées, voir croissantes (l'apport de phosphore aux eaux de surfaces dans le bassin de l'Escaut et autres exemples évoqués dans l'annexe 1). L'impact des produits phytosanitaires et particulièrement de certains insecticides sur la faune fait actuellement l'actualité en ce sens avec les conclusions sans appel de la dernière évaluation de l'Agence Européenne pour la sécurité Alimentaire et relatives à certains insecticides neurotoxiques²⁹..

D'autres pression restent en croissance évidente comme : l'agrandissement de la taille des parcelles (ou des blocs de cultures homogènes), de la vitesse de travail et de l'efficacité des machines, du nombre de coupes en prairies, les superficies de terres arables utilisées par des pépiniéristes pour produire des plants, le raccourcissement du retour de cultures sur les mêmes parcelles.

Même si des résultats locaux s'observent, **l'agroenvironnement est aussi loin d'atteindre les valeurs cibles de couverture et de participation qui permettraient une amélioration d'indicateurs environnementaux globaux.** Par exemple, la contribution au maillage écologique des MAEC dans

²⁷ <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=44179>

²⁸Evoqué par exemple en ce sens, l'effet piège sur la faune des champs des « CIPAN de type moutarde, obligatoires en vertu du Programme de gestion durable de l'azote, valorisés comme élément SIE avec essentiellement les contraintes additionnelles de présence un peu allongée et une composition diversifiée à la marge. Détruits néanmoins en début d'hiver après avoir attiré la faune des champs ce sont sans doute des pièges écologiques.

²⁹ <https://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/180228>

les cultures est actuellement estimée à 1 % au plus et à 7.5% dans les prairies, bien loin des valeurs cibles évoquées par ailleurs de 4 et 10% (annexe 1).

Un laps de temps prolongé peut séparer l'apparition de la cause et la disparition d'espèces et à l'inverse **la restauration des conditions écologiques par des mesures agroenvironnementales ne s'accompagne pas immédiatement de l'effet attendu sur les espèces et habitats visés**. La recolonisation d'habitats dépend de la possibilité de diffusion des organismes et d'autres conditions (météo, climat, qualité du milieu ...).

Pour la plupart des mesures y a donc un délai entre mise en œuvre et effet environnemental.

Bien entendu l'agroenvironnement doit aussi s'améliorer. La quantité et la qualité de la mise en œuvre de MAEC doivent progresser³⁰.

A ces niveaux, il est certain qu'une masse critique locale doit bien souvent être atteinte pour améliorer surtout des indicateurs relatifs à la faune. A titre d'exemple on peut citer le cas du triton crêté pour lequel des réseaux de mares présentant des caractéristiques adéquates avec des distances de quelques centaines de mètres entre-elles (2 à 300) doivent être développés pour assurer une stabilité puis une nouvelle dispersion de l'espèce. En plaine de culture, on a montré aussi que pour le lièvre, les populations se redéveloppaient très nettement avec un maillage adéquat sans pour autant être systématiquement retirées totalement de la production et atteignant 8% de la surface agricole. La perdrix de son côté devrait disposer à l'optimum d'un réseau de milieux de bordures embroussaillées ou de hautes herbes de l'ordre de 7km de long par 100ha.

Les moyens dont on dispose à court et moyen terme ne permettront pas d'atteindre cette masse critique – et certainement pas sans l'appui d'un niveau de base *ad hoc* – partout sur le territoire. Ce constat incite donc fortement à centrer des moyens sur certaines zones à plus haut potentiel de conservation et de restauration. Cette perspective cadre heureusement avec le souhait européen de développement de « MAEC » mise en œuvre dans le cadre d'opérations collectives qui peuvent intégrer des acteurs agricoles et non agricoles.

Une mise en œuvre de qualité des mesures ciblées et particulièrement pour la « bande aménagée » dépend aussi des dispositions du cahier des charges. Le rôle du conseiller et du contrôle sont donc essentiels et parfois à renforcer.

Quelques points faibles ont déjà été signalés comme le respect certains points du cahier de charges de la mesures « mare » (clôture) ou celui des « bandes refuges » dans les tournières et les prairies naturelles ».

4 4 Mesures spécifiques N2000 – Outils de base déterminants mais peu opérants en solitaire

Ces outils ne sont pas conçus pour être mis en œuvre de manière isolée, en dehors d'une combinaison avec d'autres (l'agroenvironnement essentiellement). C'est en effet une combinaison des indemnités Natura 2000 payées pour compenser la perte d'autonomie de gestion (drainage, ...) et des paiements agroenvironnementaux compensant les effets de l'absence de fertilisation et du report d'exploitation qui rend acceptable ces contraintes par les agriculteurs. 4300 ha soit près de la moitié des « habitats

³⁰ Walot, 2017. Octobre 2017 – Pourquoi et comment relancer l'agroenvironnement, rapport au SPW, 10p.

<https://www.graew.be/documents/GRAEW/MAEC%20/02.Travaux%20consultables/2017/2017%20Octobre%202017%20-%20%20Pourquoi%20et%20comment%20relancer%20l'agroenvironnement.pdf>

« et habitats d'espèces » en Natura 2000 déclarés comme agricoles bénéficie actuellement de cette gestion efficace pour le maintien et l'amélioration des états de conservation³¹ en contrepartie de cette combinaison « indemnité + MAEC3 qui peut atteindre un paiement de 790 euros par ha et par an selon l'engagement dans l'agroenvironnement sur la parcelle et dans la ferme.

L'outil « restauration » est quant à lui le seul permettant des actions déterminantes pour accroître la superficie des milieux de grande valeur naturelle. Les surfaces concernées sont faibles mais de grande valeur. La gestion et l'entretien post restauration ne peuvent être assurés dans la plupart des cas que via la combinaison de l'indemnité N200 0 et de l'agroenvironnement dans le cadre d'une activité agricole.

4.5. Les mesures du développement rural, effets potentiels sur les différents enjeux environnementaux

Comme développé plus haut, L'agroenvironnement n'a pas pour vocation de se substituer aux instruments visant à résoudre un certain nombre de problématiques environnementales : la réponse à bon nombre de questions environnementales en agriculture nécessite prioritairement une adhésion généralisée à un standard de base évitant des « nuisances ». Les MAEC doivent viser des objectifs et atteindre des résultats au-delà de celui attendu par la mise en œuvre du « niveau de base ».

L'efficacité et l'efficience du programme agroenvironnemental seront par ailleurs d'autant meilleures que les dépenses sont faites dans le compartiment de l'environnement où son impact sera déterminant par rapport aux autres outils de gestion publique comme la conditionnalité, le verdissement mais aussi les autres mesures dites « surfaciques » du PWDR.

A cet égard et comme le présente le tableau ci-après, il faut retenir que :

- Les mesures du développement rural n'ont un rôle déterminant potentiel que pour les questions environnementales relatives à la biodiversité, au paysage et aussi l'atténuation et l'adaptation au changement climatique ;
- Les « mesures Natura 2000 » et l'agroenvironnement (MC8 – prairie de haute valeur biologique essentiellement-) se complètent et se renforcent avec une bonne réponse des agriculteurs pour atteindre les objectifs de conservation dans les milieux agricoles des zones Natura 2000.
- La biodiversité est le compartiment de l'environnement où la place de l'agroenvironnement est la plus déterminante pour apporter des solutions. Les MAEC qui rencontrent les enjeux de biodiversité sont dès lors à privilégier pour rechercher la meilleure efficience dans l'utilisation des moyens du développement rural en Wallonie.

³¹ Hendricks, S. Rouxhet, S. et Piqueray, J., 2015. Suivi de l'évolution des prairies de haute valeur biologique . Evolution de la flore en Fagne-Famenne entre 2006 et 2011, rapport Natabriwal au SPW, 23 p.
<https://www.graew.be/documents/GRAEW/MAEC%20/02.Travaux%20consultables/2016/2016%20Suivi%20%C3%A9volution%20des%20prairies%20de%20HVB.pdf>

Contribution potentielle des mesures surfaciques du PWDR comme instruments de gestion des questions environnementales (capacité à améliorer la situation de manière nulle à mineure, complémentaire ou déterminante)

Questions environnementales majeures	Agroenvironnement			Bio			Indemnité N2000			Restauration N2000			Compensation zone contraintes naturelles		
	Nulle ou mineure	Complémentaire	Déterminante	Nulle ou mineure	Complémentaire	Déterminante	Nulle ou mineure	Complémentaire	Déterminante	Nulle ou mineure	Complémentaire	Déterminante	Nulle ou mineure	Complémentaire	Déterminante
Qualité eaux surface															
Matières en suspension (effet rslt érosif)		x			x		x			x			x		
Phosphore		x			x		x			x			x		
Phytos		x				x		x		x			x		
Nitrate		x				x		x		x			x		
Maîtrise du ruissellement et débordement des cours d'eau		x		x			x			x			x		
Qualité eaux souterraines															
Phytos		x				x	x			x			x		
Nitrates		x				x	x			x			x		
Protection des sols en cultures		x			x		x			x			x		
Biodiversité															
Biodiversité ordinaire - maillage écologique – agroécologie – en cultures			x		x		x			x			x		
Maillage écologique en prairies			x		x			x			x		x		
Patrimoniaire faune flore habitat en prairies			x		x				x		x		x		
Patrimoniaire faune flore en cultures			x		x		x			x			x		
Paysage agricole															
Zones dominées par les prairies		x			x			x				x	x		
Zones dominées par les cultures			x		x		x			x			x		
Climat															
Atténuation		x				x	x			x			x		
Adaptation			x		x		x			x			x		

