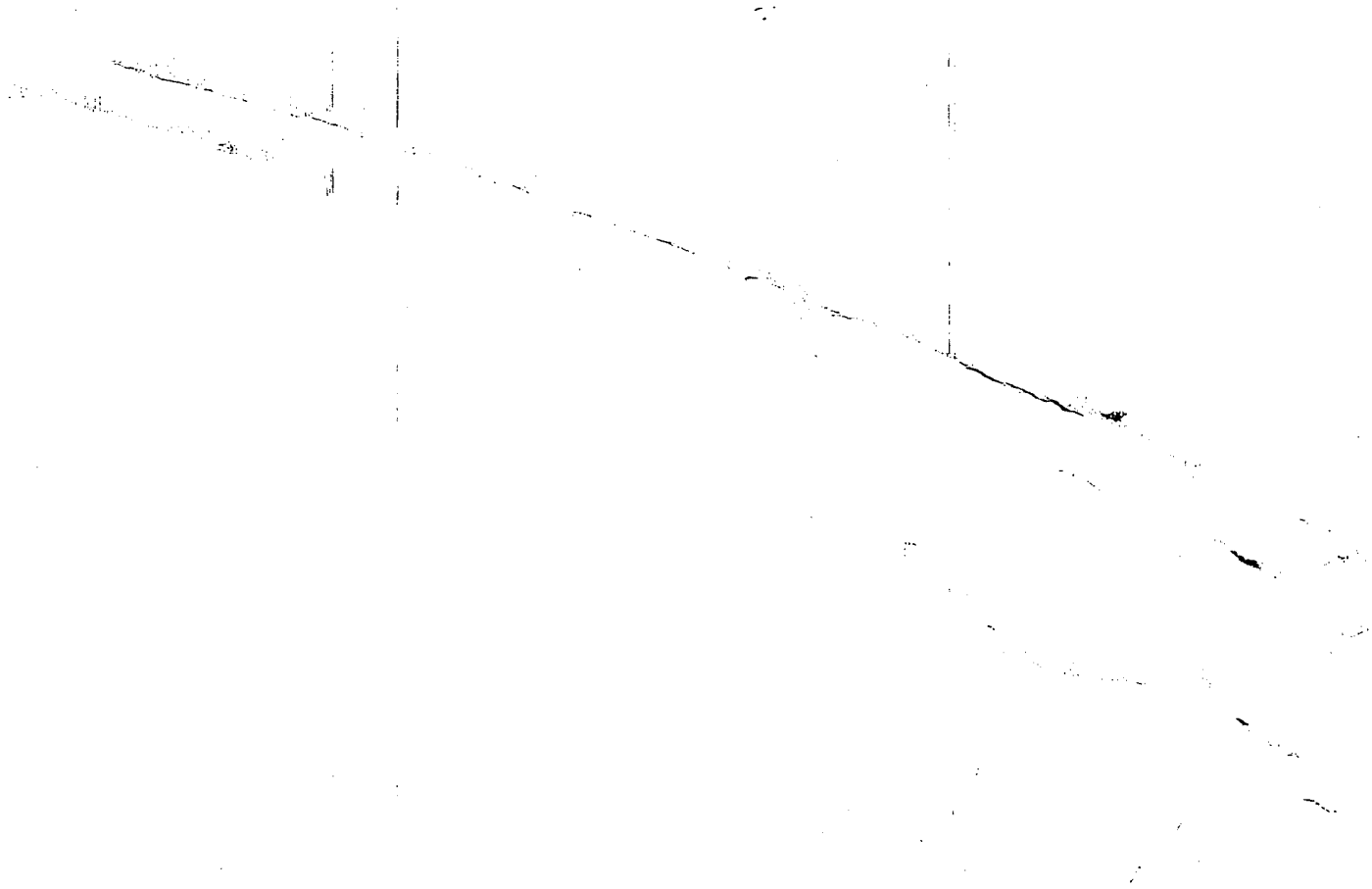


Développement durable en élevage d'herbivores.



Ministère de la Fonction publique
Institut de Formation de l'Administration fédérale

Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture
Administration Recherche et Développement
Service Développement production animale

**Développ
ement**

Mémoire de stage
présenté par
Christian MULDERS

Octobre 2000

Avant-propos

Arrivé au terme de ce travail, je tiens à remercier tous ceux qui, de près ou de loin, m'ont aidé lors de ce stage et pour la réalisation de ce mémoire.

Je tiens à remercier particulièrement Monsieur Piscaglia, Directeur général, Monsieur Flaba, Ingénieur-Directeur, Monsieur Renard, Ingénieur-directeur ainsi que mes collègues Benoît Georges, René Poismans, Wies De Troch, J.M. Bouquiaux, et les responsables du service de formation, Messieurs P.E.Mousin et C.Fluchart.

Mes remerciements vont aussi aux autres personnes du département qui m'ont apporté une aide ainsi qu'aux personnes extérieures au Ministère qui m'ont également fourni de précieux renseignements : Marc Thirion et J.M.Huybreck (D.G.A. Région wallonne), l'ensemble du service Conservation de la nature de la région wallonne, Emmanuel Grosjean (U.P.A.), Thierry Walot (G.I.R.E.A.), Vincent Van Bol (U.C.L.) et tous ceux que je ne peux citer ici de peur d'en oublier.

Je tiens également à exprimer ma gratitude à Monsieur A.Warin ainsi qu'au personnel et enseignants de l'Institut de Formation de l'Administration fédérale pour leur accueil et pour les formations proposées.

Christian MULDERS

Sommaire

Introduction	5
1ère partie : Notions, concepts et terminologie	6
- Approche intégrée ou holistique	7
- Multi ou pluri fonctionnalité	9
- Gestion de l'espace	14
- Soutien public et contrat social de l'agriculture	18
- Développement durable : maturation historique	21
Rapport Brundtland	
Conférence de Rio	
Durable ou soutenable ?	
Politique européenne	
Politique belge et wallonne	
Mais encore...	
- Développement rural et développement durable	28
2ème partie : Importance de la production, du soutien public et de la gestion de l'espace	30
A) Valeur de la production agricole - au niveau mondial	31
- au niveau européen	34
- au niveau belge et wallon	35
B) Soutien public - au niveau mondial	38
- au niveau européen	40
- au niveau belge et wallon	45
C) Enjeux territoriaux - aménagement du territoire	52
- biodiversité et conservation de la nature	

3ème partie : Pistes de développement	57
A) Introduction	58
B) Exemples existants - Mesures agro-environnementales	60
- Agriculture biologique	63
- Gestion de réserves naturelles et berger en Fagnes	66
- Agriculture suisse	69
- Principales démarches entreprises en France	71
- Et ailleurs	73
- Actions, projets et études réalisés en Belgique	74
Conclusions	77
Liste des tableaux et graphiques	79
Sources (Bibliographie)	80
Annexes	83

Introduction

Les prémices de l'approche «développement durable» datent déjà d'une trentaine d'années. Pourtant, intégrer une dimension sociale, éthique, environnementale et, in fine, politique à une analyse qui devait combiner technique et économie reste un défi difficile à relever pour la majorité des agronomes et de façon plus générale, des acteurs des filières agro-alimentaires. Dans une première partie fort importante, ce travail essaiera donc de préciser les différentes notions en question en commentant quelque peu les concepts et enjeux sous-jacents. Il démontrera ainsi l'approche largement répandue mais trop réductrice qui consiste à assimiler «durable» à «environnemental» ou «écologique».

Réalisée au sein d'un service de production animale, cette synthèse ne peut aborder l'élevage en faisant abstraction de l'approche globale qu'implique le concept de développement durable; néanmoins, toutes les démarches tendant vers des formes d'agriculture plus durables, ou mettant en place des indicateurs de durabilité privilégient l'association entre cultures et élevage, et, dans le domaine animal, insistent sur la liaison au sol ; alors que les porcs ou les volailles sont souvent produits sans liaison directe avec les superficies correspondantes en amont (production des aliments) ou en aval (valorisation des déjections), les herbivores restent dans la plupart des cas liés aux superficies de prairies et cultures fourragères qui assurent l'essentiel de leur alimentation et permettent de valoriser leurs effluents. De plus, l'élevage des herbivores est moins gourmand en intrants que la plupart des cultures ; c'est donc souvent dans ce domaine de l'activité agricole que des exemples sont pris ou que des démarches novatrices sont entreprises. Par ailleurs, les orientations technico-économiques correspondant aux différentes formes d'élevage bovin représentent à elles seules près de 40 % des exploitations du pays.

Dans une deuxième partie, ce travail essaiera d'approcher les enjeux économiques de ces productions en distinguant les flux financiers liés à la production physique des producteurs agricoles et la proportion des différentes formes de soutien public mises en oeuvre. Cette approche sera réalisée en distinguant le niveau mondial, européen, belge et, régionalisation oblige, wallon ; il importait effectivement de pouvoir présenter dans les délais requis un aperçu suffisamment détaillé, tandis que les données sur la région flamande étaient moins disponibles et que celle-ci a développé un élevage beaucoup moins lié au sol. A côté des enjeux économiques, il nous a paru intéressant d'évoquer brièvement les enjeux territoriaux (gestion de l'espace) et les objectifs en matière de biodiversité.

La troisième partie est tournée vers l'avenir en présentant sommairement quelques exemples existants de démarches mettant en pratique le concept de multifonctionnalité de l'agriculture et qui constituent des pistes pour des formes de production plus durables.

1ère partie :Notions, concepts et terminologie

Approche intégrée ou holistique

De façon générale, une approche intégrée est une manière d'aborder une question, un thème, un secteur ou une problématique en y incluant tous les aspects, tenants et aboutissants. Dans le domaine agricole, en Belgique, les termes «intégrée» ou «approche intégrée» sont utilisés dans des contextes très différents.

Sens «classique»

Dans un premier temps, et cela reste sans doute l'usage le plus répandu, l'agriculture intégrée, la production intégrée ou l'approche intégrée de l'agriculture désigne les producteurs ou techniques recourant à la lutte intégrée ou «raisonnée» contre les maladies, les parasites ou les plantes adventices des cultures. Intervenant sur la base d'observations et de systèmes d'avertissements, en tenant compte des auxiliaires naturels et de seuils d'intervention, elle s'oppose aux traitements systématiques pratiqués en agriculture dite classique, conventionnelle ou même parfois «chimique» (allusion à l'usage de pesticides et d'engrais de synthèse). Elle se distingue aussi de l'agriculture biologique: cette dernière est une approche globale du système de production qui vise une qualité différenciée en excluant systématiquement certaines pratiques ou catégories d'intrants. En raisonnant techniquement et économiquement les interventions, la production intégrée constitue une optimisation des processus de production, optimisation qui devrait être recherchée progressivement par la majorité des agriculteurs. Développée dans un premier temps chez certains producteurs de fruits à pépins (G.A.W.I., Fruitnet), elle s'étend à de nombreuses cultures maraîchères tandis qu'en grandes cultures, des pratiques comme le système F.A.R.E. en betteraves et les systèmes d'avertissements (mildiou en pommes de terres, pucerons en céréales,...) relèvent du même type d'approche.

Inspirations économiques

Le deuxième sens donné couramment à l'agriculture intégrée est celui qui est inspiré de l'approche économique. En économie, on parle couramment d'intégration verticale pour le regroupement de différents intervenants successifs d'un processus de production allant de la matière première à la commercialisation du produit fini, tandis que l'intégration horizontale désigne l'association de différents acteurs intervenant au même stade de la production. Si la diminution accélérée du nombre d'exploitations agricoles et l'agrandissement continu de la dimension moyenne de celles-ci peut être considéré comme un processus d'intégration horizontale, les termes «intégration de l'agriculture» ou «agriculture intégrée» ne désignent jamais ce phénomène car ils sont systématiquement utilisés pour l'intégration verticale, sous deux formes distinctes présentées ci-dessous.

Avec une connotation relativement négative de perte d'indépendance du producteur agricole mais aussi une certaine sécurité ou garantie de revenu, l'intégration de l'agriculture désigne le processus de contractualisation de plus en plus répandu (voire systématique en production porcine et avicole) liant le producteur à ses clients en aval (acheteurs, abatteurs et transformateurs des porcs, volailles ou oeufs) qui sont aussi, dans la plupart des cas, ses fournisseurs en amont (aliments et jeunes bêtes).

Dans une dynamique volontariste beaucoup plus positive, le Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture utilise le terme d'agriculture intégrée pour identifier l'initiative que constitue la mise en place des Filières installées dans chacun des quatre grands secteurs de

production (lait, viande, grandes cultures et horticulture). Il ne s'agit pas d'un processus d'intégration verticale proprement dit mais plutôt de forums au sein desquels le secteur agricole peut rencontrer l'amont et l'aval avec un objectif de concertation et de communication, d'écoute et de dialogue autour des problèmes du secteur. L'objectif poursuivi est d'atteindre une plus grande cohérence des politiques menées et une meilleure «intégration» de l'Agriculture à l'évolution de la situation et de la société dans son ensemble.

Développement et politique agricole

Dans les démarches de recherche et de développement qui, avec un peu de recul, abordent les politiques agricoles, les aspects macro-économiques ou la place de l'agriculture dans la société et son évolution dans l'espace et dans le temps, l'approche intégrée recouvre un concept sensiblement différent. Cette approche semble s'être d'abord développée dans les milieux s'occupant de coopération au développement («développement intégré», dès les années 70), devant l'échec retentissant de vastes et coûteux projets techniquement très pointus mais culturellement inadaptés aux réalités et besoins locaux.

Voulant dépasser l'optimisation technico-économique à court terme qui était (et est) la base de la plupart des démarches, l'approche intégrée vise à appréhender non plus une technique ou une spéculation donnée mais un système de production avec ses différents impacts et sous ses angles tant techniques ou agronomiques qu'économiques au sens large (en ce compris les externalités positives et négatives pour la société et sur le long terme), environnementaux, sociaux et culturels.

Partant du terrain, cette approche «système» implique que toute approche ou évaluation scientifique soit réalisée par différents spécialistes (techniciens agricoles, économistes, environnementalistes, sociologues) qui collaborent étroitement. A partir d'une réflexion collective, ils établissent des diagnostics sur la base de grilles d'évaluation multi-critères pour, en partenariat, mener des recherches-actions et proposer des scénarios de développement interactifs.

Dans ce cadre, un qualificatif proche de «intégré» se répand progressivement : le terme «holistique» (du grec «holos», qui veut dire «entier») signifie bien que l'on aborde quelque chose dans sa globalité, comme un ensemble cohérent

Ainsi, à titre d'exemple, le comité du Codex Alimentarius FAO/OMS présente en 1999 l'**agriculture biologique** comme «*un système de gestion holistique de la production qui favorise la santé de l'agrosystème, y compris la biodiversité, les cycles biologiques et l'activité biologique des sols.*»

Multi ou plurifonctionnalité

Alors que le préfixe multi signifie «nombreux, beaucoup»(et est synonyme de «poly», inusité au stade actuel), le préfixe pluri signifie «plusieurs»et est donc relativement plus limitatif (à partir de 2), plus défini. La fonctionnalité désigne la ou les fonctions potentielles de l'objet traité, dans ce cas-ci l'agriculture. Les termes de multi ou plurifonctionnalité de l'agriculture sont employés pour mettre en évidence le fait que l'activité agricole n'a pas pour unique fonction la production d'une quantité maximale d'aliment ou de fibres.

Le rôle des haies, dont la forme, la taille et la composition diffèrent d'un terroir à l'autre, constitue un excellent exemple de multifonctionnalité en agriculture car elles combinent des fonctions agronomiques, sociales (délimitation de propriété, écran visuel), énergétiques (bois), écologiques, cynégétiques, hydrauliques et paysagères.

Historique

Même si les termes de multi ou plurifonctionnalité sont des néologismes, la conscience du rôle de l'agriculture sur le paysage et le développement territorial, pour ne citer qu'un aspect, était très présente pendant les siècles qui nous ont précédés ; on peut penser, notamment, aux grands défrichements des cisterciens au Moyen-Âge, aux modèles véhiculés par la peinture ou encore chez les agronomes anglais comme Arthur Young, ou français, formés à «l'art des jardins», aux 18ème et 19èmes siècles. Comme l'explique R. Ambroise (Ministère français de l'Aménagement du territoire et de l'environnement), les paysages ruraux que nous admirons ou voulons protéger aujourd'hui sont le fruit de projets de société (donc «politiques») antérieurs. En Entre Sambre et Meuse, certains alignements d'arbres et certaines haies ou découpes parcellaires que l'on observe encore aujourd'hui sont le fruit de la volonté des grands propriétaires locaux (essentiellement les princes de Ligne) qui souhaitaient que la gestion agricole de leurs terres remplisse aussi une fonction paysagère et cynégétique.

Les systèmes sophistiqués de baux agricoles et de gestion des friches, landes, jachères, biens communaux ou troupeaux villageois reflétaient aussi la complexité des fonctions de l'activité agricole et ses interactions avec la chasse, la cueillette, le chauffage (bois, tourbe, bouses de vaches,...)ou la présence de paysans sans terres; de façon plus globale, ils ont évolué en fonction des types de relations sociales ou des systèmes politiques qui se sont succédés.

En Europe occidentale, l'industrialisation et l'exode rural combinés, après la seconde guerre mondiale, à la politique d'intensification de la production agricole en vue d'assurer l'autosuffisance alimentaire ont conduit à faire disparaître cette pluri ou multifonctionnalité des réflexions en agriculture (aucune trace dans les grands textes d'orientation de l'agriculture comme le Traité de Rome en 1957). Elle ne réapparaît en Europe qu'au début des années 70 (voir l'historique de l'agriculture durable) et ce n'est que fin des années 80 qu'en France, on parle d'agriculture «plurifonctionnelle et durable», sans dissocier les deux concepts. Dans le lexique agricole français-anglais de L. De Bonneval (Systèmes agraires-systèmes de production, I.N.R.A., 1993), la notion d'agriculture durable est développée mais le terme «multifonctionnalité» n'est pas encore cité!

Les deux concepts sont effectivement fort proches ; suite à la conférence de Rio, dans le chapitre 14 (agriculture et développement rural durable), le premier des 12 domaines d'activités est «l'examen, la planification et la programmation intégrée des politiques agricoles, compte tenu du caractère **multifonctionnel** de l'agriculture et en particulier de son importance pour la

sécurité alimentaire et un développement rural durable.»

Polémique mondiale

Depuis lors, au sein des organisations internationales, un vaste débat s'amplifie et se prolonge de plus en plus sur ce thème et sur des questions sémantiques qui correspondent à des différences sensibles d'approche.

D'une part, les Etats-Unis et des pays plutôt libre-échangistes et apportant un soutien direct limité à leurs producteurs (le groupe de Cairns, soit principalement l'Australie, la Nouvelle Zélande, l'Afrique du Sud, le Canada et les plus gros producteurs d'Amérique du Sud et du Sud Est asiatique) considèrent que le caractère multifonctionnel de l'agriculture est déjà présent dans la notion de développement durable et refusent que l'on ajoute à celui-ci le terme ou la notion de «multifonctionnalité» car ils y voient un simple prétexte pour maintenir un niveau élevé de soutien aux agriculteurs.

D'autre part, les «amis de la multifonctionnalité» (Japon, Corée, Islande, Norvège, Suisse et Union Européenne) considèrent ce concept comme essentiel pour justifier leur politique et se protègent de certaines approches qui réduisent le développement durable à une viabilité économique couplée au maintien de la qualité de quelques ressources naturelles valorisables économiquement (capacité des sols à produire, protection des eaux potabilisables,...). Ils tiennent à la prise en compte de valeurs dont la contrepartie économique est plus difficile à préciser comme la sécurité ou l'indépendance alimentaire, la biodiversité et le maintien des habitats pour la faune et la flore, les paysages, la gestion des territoires, la répartition des populations et de l'emploi conditionnant la viabilité des communautés rurales et les équilibres ville-campagne, la qualité de la vie, le soutien des traditions culturelles et de la spécificité des terroirs,...

Si le premier groupe de pays («ennemis») ne nie pas l'existence ou la pertinence de ces externalités, il veut que leur prise en compte soit dissociée du soutien à l'agriculture tandis que «nos pays» estiment que cette dissociation est impossible ou pour le moins qu'elle s'accompagnerait de trop grands bouleversements sociaux et culturels et rendrait la production de ces «co-produits de l'agriculture» beaucoup plus coûteuse.

Les différentes définitions ou approches de la multifonctionnalité (et de l'agriculture durable, voir plus loin) sont à replacer dans ce contexte.

Position belge

La position du Ministère de l'Agriculture s'inscrit dans celle défendue par l'Union Européenne ; *«le concept de multifonctionnalité implique qu'à côté de la fonction primaire de production des aliments de base et des fibres, d'autres fonctions que la société attend de l'agriculture puissent être réalisées par l'intermédiaire de la politique agricole. Parmi elles, les principales sont : les considérations environnementales, réaliser la dimension sociale de l'agriculture, contribuer à la protection des paysages et remplir certaines fonctions récréatives. D'autres importantes préoccupations non commerciales auxquelles le consommateur attache une grande importance sont la sécurité et la qualité des aliments ainsi que les normes en matière de bien-être animal.»*(site internet du ministère, dossier O.M.C.).

Discours français

En France, la loi d'orientation agricole, votée à peu près tous les vingt ans, sert de base juridique à toute la politique agricole. La nouvelle loi, datée du 9 juillet 1999 commence comme suit (article premier) : *«La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable. ...»*. Dans la présentation de cette loi à l'Assemblée nationale (5 octobre 1998), le ministre de l'Agriculture précisait : *«...La multifonctionnalité de l'agriculture correspond tout simplement à la réalité d'une activité agricole bien conduite, qui contribue en même temps à la production agricole, mais aussi à la protection et au renouvellement des ressources naturelles, à l'équilibre du territoire et à l'emploi. C'est une vision de l'agriculture dans laquelle environnement, bien-être des animaux, qualité et identification des produits ne sont plus des contraintes pesant sur l'activité agricole, mais des atouts permettant de valoriser cette production agricole sur le marché national, communautaire et mondial. ...»*.

Travaux de l'O.C.D.E.

Les travaux des organisations internationales permettent de progressivement clarifier les concepts mais ne peuvent trancher en lieu et place des politiciens.

Ainsi, l'O.C.D.E., avec son approche de base économique, conduite par des experts de pays riches tenants d'une économie libérale, a publié des documents d'analyse fort intéressants sur la multifonctionnalité en vue de la réunion de ses comités de l'Agriculture et mixte du 14 au 16 mars 2000 (copies en annexes 1 et 2). Les experts y précisent notamment qu'il existe deux approches : la première, universellement acceptée, interprète la multifonctionnalité comme une caractéristique d'une activité économique et donc non spécifique à l'agriculture («caractère multifonctionnel» cité dans l'agenda 21). La seconde la définit d'après les fonctions multiples assignées à l'agriculture («l'agriculture doit remplir certaines fonctions dans la société»). La multifonctionnalité devient alors une valeur en elle-même, et maintenir ou développer le caractère multifonctionnel d'une activité peut devenir un objectif de politique (approche européenne). En développant la première approche, ils précisent que : *«Les principaux éléments de la multifonctionnalité sont : 1) l'existence de produits de base et autres produits multiples qui sont produits conjointement par l'agriculture (en discutant les notions de co-produits ou produits conjoints, autres produits, produits multiples, alimentaires ou non alimentaires, marchands ou non marchands, produits dérivés ainsi que du caractère +/- conjoint de ceux-ci) 2) le fait que certains produits autres que les produits de base présentent des caractéristiques d'externalité et/ou de bien public, ce qui explique l'absence ou le mauvais fonctionnement du marché pour ces produits (avec discussion sur les externalités positives ou négatives et les différents types de biens publics).»*

Même si elles sont empreintes de compromis, les conclusions pratiques de telles approches sont cependant claires. Ainsi, les ministres de l'agriculture des pays de l'O.C.D.E. se sont accordés en mars 1998 pour dire que les mesures de politique agricole devraient satisfaire à différents critères opérationnels (termes repris récemment encore par la Commission européenne) :

- être **transparentes** : permettant une identification facile des objectifs politiques, des coûts, des avantages et des bénéficiaires ;
- être **ciblées** : centrées sur des résultats spécifiques et autant que possible **découplées** ;
- être **adaptées** : fournissant des transferts pas plus importants qu'il ne faut pour obtenir des résultats clairement identifiés ;

- être **flexibles** : reflétant la diversité des situations de l'agriculture, capables de répondre à l'évolution des objectifs et des priorités, et applicables pendant la période de temps nécessaire pour que l'objectif spécifique soit atteint ;
- être **équitable**s : tenant compte des effets de la répartition du soutien entre secteurs, agriculteurs et régions.

Position de la F.A.O.

La F.A.O. est chargée, au sein des Nations Unies, de la mise en oeuvre du chapitre 14 de l'Agenda ou «programme action»²¹ (voir à ce sujet les explications sur le développement durable et la conférence de Rio). Dans ce cadre, elle a co-organisé en 1999 à Maastricht une conférence sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs. Lors de la 22ème conférence régionale de la F.A.O. pour l'Europe à Porto (Portugal) du 24 au 28 juillet 2000, ce point retenait également toute l'attention. Vous trouverez le document de travail préparé par la F.A.O. en annexe 3, mais aucune discussion n'a abouti suite à la présence comme «observateurs» de pays comme les Etats Unis, l'Australie ou la Nouvelle Zélande,...

La F.A.O. précise entre autres que :

«Toutes les activités humaines ont un caractère multifonctionnel, c'est-à-dire qu'elles répondent à un ensemble varié de besoins et de valeurs de la société tout en remplissant la fonction première qui est leur raison d'être. Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et de l'utilisation connexe des terres doit être examiné pour les raisons suivantes :

- *l'agriculture et l'utilisation connexe des terres contribuent, grâce à plusieurs de leurs fonctions, à l'application des chapitres 10 et 14 du Programme Action 21...*
- *l'agriculture a la capacité de contribuer de plusieurs façons au bien-être de l'humanité...*
- *les tendances récentes à l'intensification et à la spécialisation de l'agriculture ont permis de nourrir plus facilement l'humanité mais, dans certains cas, aux dépens d'objectifs sociaux et/ou environnementaux. L'attention croissante portée aux fonctions non alimentaires de l'agriculture a renforcé la pertinence des politiques visant à prendre en compte le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terres...»*

Elle développe l'analyse en détaillant point par point les différents aspects :

- *sécurité alimentaire (fonction première au niveau mondial)*
- *fonction environnementale*
- *fonction économique*
- *fonction sociale*
- *interactions entre fonctions*
- *pertinence du concept pour l'Europe*
- *autres perspectives concernant les fonctions multiples de l'agriculture*

Négociations de l'O.M.C.

En ce qui concerne l'O.M.C., malgré l'ouverture d'un chapitre traitant de considérations non commerciales en agriculture («N.T.C., non-trade concerns»), la multifonctionnalité est une notion qui n'est pas (encore ?) acceptée comme élément de négociation.

Tout le débat tient au type de soutien apporté à l'agriculture et à sa position vis-à-vis des différentes «boîtes» de l'O.M.C. Au départ de boîtes rouge (mesures de soutien interdites), orange (mesures de soutien créant des distorsions de concurrence, assujetties à des disciplines) et verte (mesures de soutien ayant peu d'impact sur le commerce et les échanges, librement

accordées), on a évolué après les accords de Blair House vers :

une boîte orange contenant des mesures pour lesquelles on s'engage à une réduction progressive car elles ont une forte incidence sur le commerce (par exemple le soutien des prix et des marchés), une boîte verte qui contient des mesures autorisées car elles entraînent peu ou pas de distorsion dans les échanges (par exemple des mesures agro-environnementales; certains veulent élargir cette boîte verte alors que d'autres, au contraire, estiment qu'il existe des formes de soutien public qui y sont indûment placées),

une boîte bleue reprenant des versements directs liés aux facteurs de production mais pas au prix ni au volume, et mis en oeuvre dans le cadre de programmes de limitation de la production (par exemple des primes à l'hectare ou à l'U.G.B.), avec une influence incertaine sur la production, les prix et le commerce.

Le combat des «amis de la multifonctionnalité», qui ont déjà une «boîte orange» bien remplie, consiste, tout en retardant les échéances pour la diminution du contenu de cette boîte, à assurer l'existence ou la survie le plus longtemps possible de la nouvelle« boîte bleue» et à la remplir tout en élargissant le champ de la «boîte verte»et en se préparant à y faire glisser tout leur soutien (chapitre «développement rural», deuxième pilier de l'Agenda 2000).

Leurs opposants du groupe de Cairns cherchent à supprimer cette boîte bleue (assimilée à la boîte orange) et à prévenir toute extension de la boîte verte, considérant que chacune des «autres» fonctions de l'agriculture sera mieux remplie et à meilleur compte grâce à un soutien ciblé que grâce à une aide générale à tout le secteur agricole.

On ne peut prédire le déroulement et l'issue des discussions entamées à l'O.M.C. Il ne fait néanmoins pas de doute que le caractère multifonctionnel de l'agriculture est et sera toujours davantage le principal argument pour justifier le soutien public à ce secteur. Dans un délai de 5 à 20 ans maximum, la majorité sinon la totalité des aides au secteur seront liées aux fonctions autres que la production commercialisable. Cette liaison sera directe et le soutien prendra alors la forme d'aides transparentes, ciblées et découplées («boîte verte», mesures agro-environnementales, etc.) ; cette liaison pourra aussi, à court terme au moins, être indirecte, sous la forme d'écoconditionnalité ou «cross-compliance» («boîte bleue», aides à l'hectare, à l'U.G.B. voire à l'unité de travail moyennant le respect de strictes conditions environnementales et éventuellement sociales)

Gestion de l'espace.

Dans l'approche économique classique, la terre est le facteur de production qui, à côté des facteurs universels que sont le travail et le capital, est spécifique à l'économie agricole. Qu'il le veuille ou non, l'agriculteur a besoin de la terre pour produire et, en produisant, il utilise une partie très importante des superficies de nos pays. Alors que les agriculteurs belges ne représentent que 1,5 % de la population, ils «gèrent» 42,3 % du territoire (1.375.284 hectares sur 3.254.700 ha), et plus précisément 46,2 % de la superficie de la région flamande (625.000 ha sur 1.352.100 ha) et 44,5 % de la superficie de la région wallonne (749.000 ha sur 1.684.500 ha).

Du sous-produit à l'enjeu majeur

Jusqu'il y a peu, cette gestion de l'espace était un co-produit inéluctable de l'activité agricole : pour pouvoir vivre de sa production et pour que celle-ci suffise à nourrir la population, l'agriculteur devait exploiter tout l'espace disponible. Aujourd'hui, l'évolution des transports et du commerce permet de produire dans des régions du monde où l'espace est moins «rare»; par ailleurs, l'évolution et l'intensification des techniques de production permet de concentrer celle-ci sur des superficies réduites (élevages hors sol, cultures sous serres, voire hydroponiques,...), délaissant parfois les zones moins productives (déprise dans certaines régions de France, plantation d'épicéas sur certaines parcelles ardennaises,...). La concurrence pour l'usage des terres s'accroît (habitat, infrastructures de transport, zones industrielles ou artisanales, terrains pour divers loisirs,...) ; parallèlement, la qualité de la gestion de l'espace réalisée par l'activité agricole est analysée de plus près et donne lieu à des appréciations très positives (impact paysager, milieux ouverts ou semi-ouverts favorables à la biodiversité,...) à très négatives (destruction du maillage écologique, pollution des sols et des eaux, nuisances et odeurs,...).

Dans le cadre d'une agriculture multifonctionnelle, la gestion de l'espace devient un enjeu majeur des différentes politiques rurales, qu'elles ressortissent de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement ou de l'aménagement du territoire.

Gestion positive ou négative?

La gestion de l'espace par l'agriculture recouvre des notions comme l'utilisation des sols ou l'occupation du territoire. Elle génère des externalités positives et des externalités négatives. Comme le font remarquer judicieusement les experts des pays du groupe de Cairns, un soutien généralisé au secteur agricole sous prétexte de maintenir ou développer ses externalités positives aura pour effet de développer aussi les externalités négatives et le bilan sera toujours délicat à réaliser.

Les apports positifs de l'agriculture les plus communément mis en exergue dans la gestion de l'espace sont la protection de l'environnement au sens large, qui comprend :

- la diversité biologique des habitats semi-naturels générés et entretenus par l'activité agricole, avec la richesse de la faune et de la flore qui les caractérisent, mais aussi la diversité biologique des races d'élevage et des espèces et variétés cultivées ;
- les ressources naturelles, dont l'eau potabilisable est sans doute la plus universelle ;
- les paysages, tant pour leur valeur de cadre de vie que pour leur rôle de patrimoine culturel et historique spécifique aux différents terroirs ;

- la valeur du milieu en tant que zone de loisirs ou d'intérêt touristique ;
- la lutte ou la prévention contre les catastrophes naturelles : régulation de l'écoulement des eaux permettant de lutter contre les inondations mais aussi contre les sécheresses ou la désertification, lutte contre les différentes formes d'érosion, contre les incendies et, en montagne, contre les avalanches ;
- enfin, de façon plus générale, une occupation décentralisée du territoire, permettant une meilleure répartition des populations et des activités et ainsi une limitation des nuisances liées aux concentrations...

Ces impacts positifs risquent d'être compromis soit par l'intensification des pratiques agricoles sur les parcelles les mieux situées ou les plus productives, soit au contraire par leur abandon progressif sur les parcelles ou dans les zones marginales.

Logiquement, les impacts négatifs sur la gestion de l'espace imputés à l'agriculture sont les actions opposées à celles évoquées plus haut et, à part les risques d'incendies ou d'avalanches plutôt consécutifs à l'abandon des pratiques agricoles, ces externalités négatives sont liées à certaines formes d'intensification :

- destruction des habitats semi-naturels et de la diversité biologique par l'agrandissement des parcelles et la monoculture ou la spécialisation en élevage, avec augmentation des doses d'intrants et des charges en bétail ;
- dégradation des ressources naturelles par pollution des sols et des eaux (azote, phosphore, pesticides et métaux lourds) ;
- dénaturation des paysages par banalisation et gigantisme des pratiques, disparition des éléments paysagers (haies, chemins creux, arbres isolés,...) et implantation anarchique (d'un point de vue paysager) de grands bâtiments standardisés ;
- nuisances visuelles, sonores et olfactives ;
- érosion des terres.

Niveaux d'impact et d'intervention

1er niveau. Une gestion de l'espace entraînant des impacts **négatifs** ou nuisances pour la société doit être combattue au moyen de législations dont l'exemple type est sans doute le Mest Actie Plan, et qui prévoient soit l'interdiction, soit la taxation plus ou moins forte des pratiques préjudiciables ; il importe néanmoins d'évaluer correctement le coût et l'efficacité des contrôles et de la répression à mettre en place dans le cadre de telles politiques limitatives. Ces contraintes seront d'autant plus fortes et seront perçues d'autant plus négativement par le secteur agricole que les autres outils de politique agricole et le contexte économique auront favorisé une telle évolution de l'agriculture (opposition entre signaux économiques et signaux législatifs). C'est typiquement le cas lorsque les intrants (par exemple les engrais ou les aliments pour le bétail) sont bon marché (céréales ou sous-produits tels les produits de substitution aux céréales, circulant librement et issus de secteurs biaisés par un soutien public important), lorsque les productions bénéficient d'un système de soutien des prix (céréales, produits laitiers) ou peuvent se substituer à des productions à prix soutenus (viandes «blanches» vis-à-vis des viandes «rouges»), ou encore lorsque l'existence d'un marché dérégulé où la concurrence est forte entraîne un dumping social ou environnemental (non prise en compte dans le prix du produit ou «externalisation» des coûts liés à la dégradation du milieu, de la qualité de la vie ou de l'environnement, rendue possible par des législations laxistes en la matière).

2ème niveau. Une gestion de l'espace ayant un impact «**neutre**» devrait correspondre à ce que l'on appelle couramment la bonne pratique agricole : les nitrates qui atteignent les eaux souterraines ou les pesticides que l'on retrouve dans les cours d'eau sont des intrants qui n'ont pas atteint leur but ; ils polluent car ils ont été «perdus» par l'agriculteur. L'intérêt de chacun est d'optimiser le processus de production en utilisant la bonne dose au bon moment. La plus grande partie du travail des chercheurs, vulgarisateurs et encadreurs soutenus par le secteur public est et devrait être d'informer, conseiller et inciter à approcher cet optimum technique. Ce n'est pas un hasard si, dans le cadre de la récente réforme de la politique agricole commune (agenda 2000) et plus précisément pour les programmes de développement rural que les états membres ont dû rentrer, la Commission européenne a exigé, à côté d'un relevé des législations mises en place, la définition d'un niveau de base représentant les «bonnes pratiques agricoles» en usage dans chaque région. Au-delà des normes que chacun est tenu de respecter, l'écoconditionnalité découlant des traités de Maastricht et d'Amsterdam, et inscrite dans les textes de l'Agenda 2000 consiste à respecter au moins les pratiques «normales» si l'on veut bénéficier d'un soutien public.

3ème niveau. Une gestion de l'espace qui favorise l'impact **positif** sur l'environnement va plus loin que ce niveau de base : pour maintenir des éléments paysagers ou un maillage écologique favorable à la biodiversité (haies, bosquets, bandes enherbées,...), pour rencontrer des cailles, des perdrix, des bleuets ou des coquelicots dans les plaines céréalières qui constituent leur habitat, il faut des mesures volontaires soutenues par des politiques **ciblées et adaptées** sous la forme d'incitants financiers destinés à compenser des pertes de revenus par rapport aux «bonnes pratiques agricoles». L'outil de ces politiques au niveau européen est le programme de développement rural, deuxième pilier de la P.A.C., et, au sein de celui-ci, le chapitre VI (le principal car seul chapitre d'application obligatoire dans tous les états membres), le chapitre agro-environnement. Dans le cadre de leur activité, et comme co-produit de leur fonction première de producteurs de biens alimentaires ou de fibres, la majorité des agriculteurs sont appelés à contribuer à l'amélioration du cadre de vie et à la gestion du territoire en adoptant des pratiques favorables à ces objectifs sur tout ou partie de leur exploitation, moyennant juste compensation ou rétribution.

4ème niveau. Si, comme nous l'avons énoncé plus haut en traitant de multifonctionnalité, la qualité de l'impact de l'activité agricole en terme de gestion de l'espace deviendra à terme le critère déterminant du soutien public au secteur, il faut signaler que, dès à présent, dans un nombre de situations non négligeable et en pleine croissance, cet impact peut représenter bien plus ; le service rendu dans le cadre de cette gestion «territoriale» est **l'objectif principal de l'activité agricole**. On cite régulièrement le cas de régions de moyenne ou haute montagne marginalisées par l'intensification des techniques et où l'activité agricole n'est maintenue que grâce à un soutien massif visant à maintenir la vie rurale et la gestion et l'occupation permanente de territoires qui ne resteraient peuplés qu'en période touristique. Dans nos régions également, les réflexions en matière d'aménagement du territoire et de conservation de la nature (Natura 2000) conduisent à considérer que, sans aborder la problématique des zones d'intérêt paysager, 5 à 10 % du territoire devraient être affectés prioritairement à des fonctions de maintien des habitats pour la faune et la flore (biodiversité). Dans ces superficies, on rencontre une majorité de milieux ouverts ou semi-ouverts pour lesquels des pratiques agricoles telles la fauche et le

pâturage sont les modalités de gestion les plus adéquates. Il peut souvent s'agir d'une part plus ou moins limitée de l'activité de producteurs agricoles qui diversifient ainsi leurs pratiques et modes de production mais, dans certains cas, il s'agira de prestations de spécialistes. La Belgique, relativement en retard en la matière, devrait adopter un modèle intermédiaire entre une approche plutôt germanique (et surtout hollandaise) où sont juxtaposés des producteurs intensifs et des «sanctuaires» de nature plus ou moins gérés sous les conseils d'éminents biologistes par des troupeaux variés d'animaux rustiques et pratiquement sauvages et quelques «jardiniers», et une approche plus latine (défendue par la France et réalité de bon nombre d'éleveurs espagnols, italiens ou portugais) où des éleveurs extensifs élevant des races rustiques obtiennent une production limitée que l'on cherche à valoriser de façon différenciée, tout en «gérant» des portions importantes de territoire peu productif. Pour notre pays, les quelques contrats passés avec des agriculteurs pour de la fauche ou du pâturage, les 5 ou 6 «bergers» qui participent déjà à la gestion de milieux naturels protégés de même que les quelques dizaines de moutons rustiques, bovins Galloway ou Highland et poneys Konik Polski ou Fjord répartis dans les réserves naturelles clôturées ne sont donc qu'une ébauche de ce que pourrait représenter cette activité dans les années à venir.

Soutien public et contrat social de l'agriculture

Importance du soutien public

Par soutien public, il faut entendre l'ensemble des aides apportées par les pouvoirs publics (union européenne, état fédéral, régions, provinces et communes) au secteur agricole ; ces aides peuvent consister en apports financiers directs aux agriculteurs (primes P.A.C., aides aux investissements agricoles, primes agro-environnementales, aides aux régions défavorisées, en cas de calamités naturelles telles la sécheresse ou les inondations, d'épizootie telles la brucellose ou la peste porcine, d'événements graves comme la crise de la dioxine,...) ou indirects (soutien des prix et des marchés, apport de garanties, aides au stockage ou à la première transformation, restitutions à l'exportation, aides aux services de remplacement, aménagement des infrastructures tels le remembrement ou les wateringues,...). Elles peuvent également consister en prestations de services, qu'il s'agisse d'enseignement, de recherche, d'encadrement, de vulgarisation ou de promotion (facultés agronomiques, écoles d'agriculture, ministères fédéraux et régionaux, services agricoles provinciaux, O.R.P.A.H. et V.L.A.M....) ou encore prendre la forme de législations plus ou moins favorables au secteur (la loi sur le bail à ferme, les régimes fiscaux particuliers tels l'imposition forfaitaire à 16% de certaines aides ou le système forfaitaire d'imposition à l'hectare, ou encore le régime très favorable d'exemption de la taxe sur les eaux usées,...). Nous reviendrons dans la deuxième partie sur les montants que peuvent représenter certaines de ces aides et sur leur caractère plus ou moins ciblé mais il apparaît immédiatement que le nombre et la variété des formes de soutien au secteur correspondent à des sommes très importantes. Comment peut-on l'expliquer et quelle est, finalement, la place de l'agriculture dans la société ?

Fondements historiques

Historiquement, un constat s'impose : le développement d'une nation ou d'une région, son industrialisation ou son enrichissement et l'élévation de son niveau de vie, même si ce développement est basé initialement sur des productions agricoles, correspond à une diminution de la part relative de l'agriculture dans l'activité économique de cette entité, tant dans la part de population active qu'elle représente que dans la part du produit national brut (P.N.B.). Cette situation caractéristique du secteur primaire a entraîné une réaction dans la plupart des pays industrialisés, réaction liée à l'importance vitale de l'agriculture pour nourrir la population ; les politiques de soutien à l'agriculture sont nées après la seconde guerre mondiale, dans un contexte où une part encore importante de la population vivait de l'agriculture mais arrivait difficilement à assurer une production suffisante pour nourrir une population croissante, et avait un niveau de vie très sensiblement inférieur à la moyenne de cette population.

En Europe, la politique agricole a été la première (et reste la principale) politique commune des états qui formaient le «marché commun», première forme de l'Union européenne. En 1957, le traité de Rome, qui institue la Communauté Economique Européenne fixe trois **objectifs** majeurs à la politique agricole :

- accroître la productivité de l'agriculture ;
- assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs ;
- stabiliser les marchés et garantir la sécurité des approvisionnements à des prix raisonnables pour le consommateur.

Cette politique agricole, mise en oeuvre à partir de 1962, reposait sur trois **principes** :

- création et maintien d'un marché unique ;
- préférence communautaire ;
- solidarité financière.

Elle sera concrétisée au moyen de trois types d'**instruments** :

- politique des marchés et des prix (organisation des marchés et soutien des prix, surtout pour les céréales, les produits laitiers, la viande bovine et le sucre) ;
- politique structurelle (aides aux investissements,...) ;
- politique commerciale, soit union douanière avec systèmes de prélèvements et restitutions pour la plupart des produits ; cette politique prévoyait aussi, entre autres, une entrée libre, facilitée ou privilégiée pour certains produits comme les produits de substitution aux céréales (concession européenne, lors des négociations G.A.T.T.de l'époque, pour des produits dont l'importance économique était alors négligeable !), ou des produits comme les bananes (sujet actuel de fortes tensions) issus des pays A.C.P.(Afrique, Caraïbes, Pacifique).

Quelle justification ?

Ce soutien public pose aujourd'hui problème. Il est appelé à des mutations profondes à cause des pressions internationales mentionnées plus haut (explications à propos de la multifonctionnalité), pressions visant et devant aboutir à terme à la suppression du soutien des prix et des systèmes de prélèvements et restitutions. Parallèlement à ces pressions extérieures, sa légitimité en termes de politique intérieure européenne est aussi fortement mise en cause, comme l'exprime si bien E. Landais, de l'I.N.R.A.

Paraphrasant le livre de G. Paillot et D. Rousset («Tais-toi et mange», éd. Bayard, 1999), il formule comme suit l'engagement réciproque entre les agriculteurs et la société, soit le contrat social qu'exprimait la législation de l'époque et plus particulièrement la loi d'orientation agricole française de 1960 :

«vous vous lancez dans la production de masse pour répondre aux besoins alimentaires de la population... en échange de quoi nous nous engageons à vous assurer, à travers le soutien des prix, un niveau de vie comparable à celui du reste de la société, tout en préservant, grâce à une politique des structures adaptée, le caractère familial de vos exploitations.»

Il poursuit :

«Ce contrat ne prévoyait nullement que, l'objectif d'auto-provisionnement atteint, puis bientôt dépassé, une fraction des agriculteurs..., appuyés sur les prix garantis, allait se lancer aux frais du citoyen-consommateur européen dans la conquête des marchés mondiaux. Il ne visait pas à faire de l'agriculture... la puissance économique internationale de premier plan qu'elle est aujourd'hui devenue, ce qui n'a en soi rien d'illégitime, mais outrepassé à l'évidence les termes du contrat initial. Pour avoir oublié ces vérités simples, les agriculteurs en sont venus, après quelques années, à ne plus considérer le soutien des prix comme une contrepartie et comme un signe de solidarité, mais comme un dû. Supportant mal les critiques de plus en plus vives contre l'agriculture productiviste et ses effets pervers, ils ont perçu l'inévitable réforme de la P.A.C., en 1992, comme la rupture abusive d'un contrat fructueux, sans voir que ce contrat s'était depuis longtemps vidé de sa substance, du point de vue du citoyen-consommateur dont les attentes ont, de plus, considérablement évolué dans l'intervalle. Un modèle de développement agricole qui exige du reste de la société un effort de financement très important tout en étant en forte contradiction avec les attentes de cette même société est condamné à terme. Après de longues tergiversations, et sans renoncer à la tentation de prolonger le plus longtemps possible le modèle

des années 60, les professionnels sont donc entrés dans un long et difficile processus de négociation en vue du renouvellement du contrat social entre l'agriculture et le reste de la société.»

Enfin, il conclut :

«C'est dans ce contexte qu'émerge..., vers la fin des années 80, la notion d'agriculture plurifonctionnelle et durable,... (qui) représente en fait l'aboutissement d'un processus entamé depuis longtemps... (et) vient recouvrir tout un ensemble d'initiatives dispersées qui tendaient à remettre en cause les dynamiques et les modèles de développement antérieurs. Derrière le discours sur l'agriculture durable et «citoyenne», c'est en réalité un nouveau contrat social qui est proposé aux agriculteurs, qui ne sont plus aujourd'hui en position de décider seuls de l'avenir de l'espace rural, ni même de celui de l'agriculture ! On ne peut exclure que la durabilité représente pour l'agriculture des prochaines décennies un «moteur» aussi efficace que l'ont été les mots d'ordre de «parité» et de productivité au cours de la période précédente.»

Développement durable

Maturation historique

Comme signalé à la page précédente, le concept de durabilité vient recouvrir, fédérer et structurer un ensemble d'initiatives, d'événements et de courants de pensée dispersés ayant en commun de mettre en cause le modèle de croissance antérieur.

L'origine des différents courants de pensée critiques doit certainement être replacée dans le bouillonnement intellectuel qui a suivi les mouvements de contestation des années 60, mouvements étudiants (mai 68) et hippies, eux-même consécutifs aux mouvements américains liés à l'échec prévisible de ce qui représentait le symbole de la toute puissance, l'armée américaine, alors empêtrée au Vietnam. Ces événements ont été accompagnés d'un mouvement de retour vers la nature, avec un premier éveil de la pensée écologique (naissance d'associations comme Greenpeace ou les amis de la Terre) et un premier essor de l'agriculture biologique (fondation de Nature et Progrès France puis Belgique). Cela correspondait également à l'apparition au grand jour de limites du modèle de développement poursuivi jusqu'alors :

- pollutions spectaculaires (nauffrage du Torrey-Canyon en Bretagne,...), et prise de conscience de la toxicité et de l'impact sur les chaînes alimentaires de substances telles le D.D.T. ;
- crise pétrolière ;
- crise économique, avec la fin du «plein emploi» et le développement du chômage et de l'inflation ;
- naissance et développement des politiques de conservation de la nature : l'année européenne de la conservation de la nature en 1970 a connu un retentissement énorme (entre autres, discours remarquable de celui qui était alors le prince Albert), et a donné lieu à la première loi belge sur la conservation de la nature, en 1973 ;
- après les indépendances en Afrique, «faux départ» du développement et échec de modèles occidentaux qui se croyaient universels, et, en matière agricole, de diverses révolutions vertes non adaptées aux circonstances locales ;
- au niveau agricole européen, apparition des premiers dysfonctionnements de la P.A.C., incarnée par le hollandais Sicco Mansholt, avec la croissance vertigineuse des budgets nécessaires, l'apparition de «stocks de beurre», la poursuite et l'accélération de la diminution de la population agricole, les remembrements dévastateurs et les premières pollutions importantes ou «erreurs» dans les régions et systèmes d'agriculture intensive (eutrophisation des cours d'eau et mortalités massives de poissons, oeufs de consommation au goût de farines de poisson, poulets aux hormones,...) se développant parallèlement à la fragilisation et à la régression de l'agriculture dans les régions plus difficiles.

La première mesure agricole européenne ayant une fonction autre que le soutien à la production prôné jusqu'alors est sans doute l'instauration de **zones dites défavorisées** et d'une prime «compensatoire des handicaps naturels» dans ces zones, en **1975** : l'objectif n'est plus d'accroître la productivité mais plutôt de permettre la survie économique (objectif social) dans les régions où les conditions naturelles sont plus difficiles.

Les années 70 voient aussi l'émergence du concept de développement rural, avec chez nous la création de structures comme la Fondation rurale de Wallonie, mais cette approche est très vite dissociée du développement agricole.

La directive européenne «oiseaux» de 1979 prévoit l'instauration de zones de protection spéciale de l'avifaune (Z.P.S.) incluant des portions importantes de zones agricoles mais elle reste également extérieure à la politique agricole.

L'entrée de **l'environnement** dans la P.A.C. a lieu en **1985**, avec la publication du «livre vert» de la commission européenne et, en 1985, 1987 et 1989, les premières possibilités de mesures incitatives visant à concilier agriculture et environnement. Les règlements correspondants, qui prévoyaient des aides volontaires à charge des états membres n'ont donné lieu à aucune application en Belgique mais ont déjà été utilisés largement en Allemagne et en Angleterre et, dans une moindre mesure, en France et aux Pays-Bas.

Rapport Brundtland

Au niveau mondial, l'étape la plus significative est sans conteste la sortie en 1987 du rapport de la commission des Nations Unies pour l'environnement et le développement dont le titre évocateur est «our common future», rapport plus connu sous le nom de rapport Brundtland, du nom de Gro Arnhem Brundtland, premier ministre norvégien coordinatrice de ce travail. Ce document très remarqué fut, après le travail de fourmis réalisé pendant des années par de très nombreux scientifiques et organisations non gouvernementales, le premier signal d'alarme tiré par une organisation officielle sur l'évolution de l'état de la planète. Ayant rassemblé un ensemble de travaux et réflexions, il a alerté l'ensemble des politiciens de la planète, a réellement posé le concept de développement durable (ou «soutenable» en traduisant littéralement le terme anglais sustainable) et a donné une définition universellement admise qui sert depuis lors de référence : ***le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir, de pourvoir à leurs propres besoins.***

L'enjeu était de modifier les modèles de croissance pour atteindre un autre type de développement capable d'assurer simultanément et à long terme la croissance économique, l'amélioration de l'environnement et la préservation des ressources naturelles. Cela suppose que chacun prenne conscience de ce que la qualité et la préservation du milieu naturel et de ses ressources sont un des fondements de la pérennité des activités humaines et du développement économique et social. Cela implique aussi que le développement des activités économiques ne soit plus considéré comme une fin en soi, mais qu'il doit se traduire par une amélioration de la qualité de la vie et du milieu.

C'est sur la base de ce rapport qu'a été organisée la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (C.N.U.E.D.), encore appelée Sommet de la Terre, à Rio de Janeiro, en juin 1992.

Au niveau européen, le traité de Maastricht, signé en février 1992, prévoit :

- la promotion d'un développement durable et respectueux de l'environnement ;
- l'intégration des exigences en matière d'environnement dans la définition et la mise en oeuvre des différentes politiques sectorielles.

L'action de l'Union européenne se développe dans le cadre de programmes d'actions : le cinquième programme (de 1992 à 2000) porte le titre «Vers un développement soutenable» et place l'agriculture parmi les 5 secteurs d'action prioritaires.

En France, dès 1992, un des principaux programmes agro-environnementaux, et le plus prospectif consistera en la réalisation de Plans de Développement Durable en agriculture mis en

oeuvre à titre expérimental dans une petite centaine de périmètres comptant une vingtaine d'exploitations et répartis sur l'ensemble du territoire.

Conférence de Rio

A Rio, la communauté internationale a accepté l'objectif d'un développement durable pour le monde entier.

Les résultats de la conférence de Rio sont les suivants :

- **La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement**, qui vise à instaurer le développement durable, à éliminer les modes de production et de consommation non viables, et à établir un partenariat mondial à ce sujet ;
 - **la convention sur les changements climatiques**, qui se fixe pour objectif la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre à un niveau sans danger pour le climat, et qui prévoit l'établissement de programmes et de stratégies nationales et régionales pour les dispositions à prendre (concrétisée depuis dans le protocole de Kyoto) ;
 - **la convention sur la biodiversité**, qui vise à assurer une conservation de la diversité des espèces et des écosystèmes ;
 - **la déclaration sur la forêt**, qui reconnaît le rôle vital des forêts pour la protection des écosystèmes, les ressources en eau, le climat, ainsi que pour la diversité biologique, et qui organise la mise en place des mesures de protection ;
 - **le Plan d'Action 21** (programme action 21, ou agenda 21), qui est un programme global reprenant l'ensemble des actions à entreprendre par la communauté internationale dans tous les domaines liés au développement durable, jusqu'au 21^{ème} siècle ; le chapitre 14 de ce plan d'action traite d'agriculture et développement rural durables ;
- Les signataires de ces conventions et déclarations, dont la Belgique, pouvoir fédéral en accord avec les régions, se sont engagés à établir un plan de mise en oeuvre de ces différentes conventions et déclarations.

Cinq ans plus tard, soit du 23 au 27 juin 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies a tenu une session extraordinaire pour faire le point sur l'état d'avancement de l'**Action 21**, redéfinir des programmes et échéances et relancer les processus qui avaient pris du retard.

Durable ou soutenable ?

Si le terme consacré en français est bien développement durable, on voit régulièrement apparaître, dès 1992, le néologisme «franglais» soutenable, qui est une transposition du terme officiel anglais sustainable. Si, dans un certain nombre de cas, les deux qualificatifs peuvent être considérés comme synonymes et sont utilisés indifféremment, dans d'autres cas, une nuance non négligeable apparaît.

Dans les milieux francophones, l'approche qui a été développée au cours du temps a intégré presque systématiquement à la notion de durabilité des caractéristiques économiques ou environnementales mais aussi sociales et culturelles. E. Landais de l'I.N.R.A. énonce ainsi les 4 piliers de l'agriculture **durable** :

- *agriculture viable (lien économique)* : dépend du niveau moyen de revenus, qu'ils proviennent de la production ou des soutiens publics, ainsi que de la «sécurisation» de ces revenus ;

- *agriculture vivable (lien social)* : traduit la qualité de vie de l'exploitant et de sa famille (charge de travail, risque, stress, pénibilité, insertion dans des réseaux, accès aux services,...)

- *agriculture transmissible (lien intergénérationnel)* : liée à la qualité des relations sociales et économiques, à l'image de l'activité agricole, et aux problèmes familiaux, juridiques et financiers de succession

- *agriculture reproductible (lien écologique)* : appréciée au travers des effets sur les ressources naturelles, le sol, l'eau, l'air, la faune et la flore, qui traduisent souvent soit une approche de maîtrise et d'utilisation maximale du milieu, intensive et spécialisée («l'homme domine, soumet et utilise la nature : certains refusent aujourd'hui cette approche d'«exploitants»»), soit au contraire une insertion au territoire et au développement local qui passe souvent par la diversification («l'homme fait partie de la nature») : on revalorise le concept de «paysan»).

Il distingue également différents niveaux d'analyse. Au-delà du niveau de base que constitue, pour une telle démarche qui se veut ascendante, l'exploitation (et parfois un troupeau, une parcelle ou une pratique déterminée), il se concentre sur :

- le niveau local, privilégié dans les plans de développement durable en agriculture (et dans les actuels contrats territoriaux d'exploitation), où la démarche est basée sur un diagnostic de territoire ;

- le niveau des modèles de développement : l'agriculture actuelle, comme les autres systèmes technologiques, est de plus en plus soumise à des risques, qu'il s'agisse de risques technologiques majeurs, à probabilité faible mais aux conséquences graves (type E.S.B. ou vache folle) ou de risques de rejet par la société (boycott du «veau aux hormones», refus des poules en batterie voire de la césarienne systématique...). Ces risques sont générateurs de crises qui manifestent, selon l'auteur, le caractère non durable de certains modèles (épisodes tels la dioxine ou les épidémies de peste porcine ?). Le problème clé, du point de vue du développement des techniques, est donc celui de la prévision et de la gestion des risques (principe de précaution). D'où, pour les acteurs de la recherche et du développement, des responsabilités nouvelles en matière de veille et d'alerte technologique. Pour E. Landais, l'industrialisation de l'agriculture est en contradiction avec les valeurs-objectifs évoqués plus haut ; peu compatible avec la plurifonctionnalité, elle peut difficilement apparaître comme une voie de développement durable. Une agriculture durable repose, en effet sur des exploitations susceptibles de remplir dans la durée, individuellement ou collectivement, à l'échelle locale, les fonctions économiques, sociales et écologiques que l'on s'accorde à reconnaître aujourd'hui aux agriculteurs. Le discours sur le développement durable doit donc, s'il veut être cohérent, soutenir résolument une exploitation familiale, autonome, diversifiée, pluri-active, créatrice d'emplois et gestionnaire du territoire.

C. Béranger, également de l'I.N.R.A. tient le même discours en insistant sur les outils de diagnostic, les critères, les indicateurs, les bilans et les références régionales, le partenariat et la négociation pour atteindre, dans une démarche de recherche-action interactive, des scénarios permettant l'élaboration de projets locaux.

Avec cette **durabilité du fonctionnement du système** (durabilité écologique, économique et sociale), les chercheurs ou concepteurs de nos pays recherchent une cohérence maximale de l'approche.

Dans le consensus politique mondial et dans l'approche pragmatique du groupe de Cairns ou des Etats Unis, partagée par certains utilisateurs du terme **soutenable** dans les milieux

francophones, on se contente souvent de l'approche éco-centrée de **durabilité des ressources**, chacune considérée séparément, couplée à la **faisabilité économique**, dans le contexte d'un commerce mondial libéralisé.

Si cette approche paraît plus réaliste, elle est vivement critiquée par certains économistes (cf entre autres J. F. Sneessens) et la plupart des politiciens européens car elle néglige une réalité économique fondamentale du marché mondial des produits agricoles : les prix mondiaux, qui doivent servir d'arbitre et de référence dans une économie libérale, ne reflètent en rien les coûts de production et ce pour deux raisons :

- le marché mondial est un marché d'excédents, représentant une part très minoritaire de la production et de la consommation, et soumis de ce fait à des fluctuations et à des spéculations très importantes ;
- les cours mondiaux sont fortement biaisés par les mécanismes de soutien direct et indirect pratiqués par une part importante des pays exportateurs (Etats Unis et Union Européenne en tête) ainsi que par divers mécanismes perturbant la libre circulation, qu'ils soient apparents (tarifs douaniers, subventions ou restitutions,...) ou masqués (complexité administrative, raisons sanitaires, rétorsions politiques ou au contraire aides «humanitaires»,...).

Afin de faire admettre le sens «européen» de durable et ainsi de ne pas limiter l'approche au sens «libéral» de soutenable, nos pays tiennent depuis peu à y ajouter systématiquement la notion de multifonctionnalité évoquée plus haut.

Politique européenne

En 1986, l'Acte Unique Européen prend en compte la nécessité d'intégrer la dimension environnementale dans les politiques menées. Celle-ci sera donc bien présente dans la réforme de la P.A.C. de 1992.

Quelques mois avant les Nations Unies au sommet de Rio en juillet 1992, l'Union Européenne adoptait un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable (Vème programme) intitulé «Vers un développement soutenable». Les traités de Maastricht puis, cinq ans plus tard, d'Amsterdam ont fait du développement durable un objectif de l'Union Européenne.

L'ambitieux Vème programme prévoyait un réexamen régulier et un suivi par la nouvelle «agence européenne pour l'environnement» (Copenhague), qui ont donné lieu à des rapports en 1995 et 1996. Ceux-ci ont été suivis de décisions du Conseil et de la Commission en 1998 (Conseils de Cardiff et de Vienne insistant sur la nécessité de l'intégration de l'environnement dans les autres politiques et notamment dans la politique agricole, lors de l'Agenda 2000). Quelques mois après ces décisions (janvier 1999), la Commission a publié une communication (annexe 4) intitulée «Pistes pour une agriculture durable» où elle dresse un état de la situation et présente sa nouvelle politique. La stratégie environnementale de l'Union européenne dans le cadre de la P.A.C. est axée sur des mesures agro-environnementales ciblées. Ces mesures font partie intégrante des programmes de développement rural. Cette «politique intégrée de développement rural durable», appelée aussi deuxième pilier de la P.A.C. (le premier restant le soutien des prix et des marchés) est concrétisée par le règlement 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999. Elle regroupe les anciennes mesures d'accompagnement (boisement des terres agricoles, pré-retraite et surtout

agro-environnement) et les mesures de modernisation et de diversification de l'agriculture (mesures «structurelles» comme l'aide à l'installation, aux investissements, à la première transformation et commercialisation, aux régions défavorisées,...). Les principes de base de cette politique sont la multifonctionnalité de l'agriculture, une approche multisectorielle et intégrée de l'économie rurale, la flexibilité des aides au développement rural et la transparence des programmes (termes déjà cités à de nombreuses reprises !).

Enfin, pour le sommet d'Helsinki, en décembre 1999, la Commission a remis un document d'évaluation globale (global assessment) du Vème programme intitulé «L'environnement en Europe : quelles orientations pour l'avenir ?» dans lequel elle fait le point sur les progrès accomplis mais surtout insiste sur le chemin qui reste à parcourir et ébauche ce que devrait contenir le futur VIème programme.

Si les textes, propositions et débats européens sont nombreux en la matière et insistent sur la nécessité de modes de développement plus durables, notamment en agriculture dans le cadre de l'Agenda 2000, il convient aussi de constater l'importance croissante de ce que l'on appelle dans l'Union européenne la **subsidiarité** : ce type de développement devant être flexible et adapté aux diverses conditions locales, c'est aux différents états membres qu'il revient de proposer des programmes ambitieux de mesures agro-environnementales et des modalités de mise en oeuvre de l'écoconditionnalité des aides agricoles.

Plusieurs pays, dont le nôtre, ont tendance à vouloir prolonger le plus possible des régimes de soutien basés sur le prix des produits (et donc soutien à la production), avec des programmes agro-environnementaux limités et une écoconditionnalité minimale. Cette position permet dans une certaine mesure le maintien à court terme d'une production intensive destinée à l'exportation et très concurrentielle sur le marché. Par contre, cela ne contribue pas à rapprocher le secteur des attentes de la société et ne le prépare pas à l'évolution des politiques agricoles évoquée plus haut, que ce soit dans la perspective du respect des règles de l'O.M.C. ou dans la volonté d'atteindre des formes de développement durable. Ainsi, dès 1999, pour les années à venir, l'enveloppe (montant maximal d'aides) attribuée à la Belgique dans le cadre du chapitre «développement rural» de l'Agenda 2000 a été plutôt «étriquée» à cause de la faible application de programmes agro-environnementaux pendant la période de programmation précédente !

Politique belge et wallonne

Suite à la conférence de Rio, un Conseil National du développement durable, devenu en 1997 Conseil Fédéral du Développement durable, a été mis en place et remet depuis de nombreux avis sur la politique menée dans les divers secteurs.

Plus récemment, une Commission Interdépartementale sur le Développement Durable a été chargée d'établir l'avant-projet puis le projet de Plan Fédéral de Développement Durable, soumis à la consultation de la population au début de cette année et approuvé par le Gouvernement le 20 juillet 2000. L'annexe 5 est constituée de la partie consacrée à l'agriculture. Ce texte inscrit bien sûr une bonne partie des actions dans des positions à défendre par le gouvernement dans le cadre de la politique agricole commune européenne. Il reprend des thèmes classiquement défendus chez nous comme la défense des petites exploitations, de l'emploi agricole ou les normes de qualité des produits. Il mentionne aussi des options plus novatrices en politique agricole belge comme

- la réduction et le plafonnement des aides directes avec écoconditionnalité,
- la réduction substantielle de l'usage des pesticides et des flux d'azote et de phosphore,
- la liaison de l'élevage au sol (y compris en amont, par rapport aux quantités de protéines importées),
- la révision de pratiques d'élevage comme l'usage routinier des antibiotiques,
- le recours à des instruments fiscaux pour encourager l'extensification, ou encore
- l'encouragement plusieurs fois réaffirmé au développement de méthodes de production respectueuses de l'environnement, avec un objectif pour l'agriculture biologique de 70% de progression par an pour atteindre 4% de la superficie agricole en 2003.

Le Ministère de l'Agriculture est chargé de préparer un calendrier d'application détaillé, d'établir les responsabilités et les budgets, et de consulter l'ensemble des grands groupes sociaux et le Conseil Fédéral du Développement Durable.

Au niveau wallon, le décret du 21 avril 1994 prévoit l'élaboration quinquennale du plan d'environnement pour le développement durable (P.E.D.D.). La version définitive de celui-ci a été adoptée par le gouvernement wallon le 9 mars 1995. En 1998, la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement a réalisé une première évaluation coordonnée des actions de ce P.E.D.D. Ce qui tient lieu de deuxième plan quinquennal est en fait le «contrat d'avenir pour la Wallonie» qui vise un développement économique durable de la région et dont la fiche agriculture est en annexe 6. Les thèmes dominants y sont aussi la liaison au sol, le respect de l'environnement et les filières de production de qualité répondant aux critères de l'agriculture durable.

Mais encore...

Dans le cadre d'une recherche pluridisciplinaire d'indicateurs et de normes économiques, sociologiques et agronomiques des systèmes de production agricole durable développée pour le S.S.T.C., Pierre Stassart et Marc Mormont, de la F.U.L., ont regroupé quelques réflexions à propos des définitions de l'agriculture durable (annexe 7). On en retiendra principalement que si le concept se traduit par des objectifs de préservation de l'environnement naturel, de croissance économique et/ou d'équité, il est inopérant tant qu'il ne précise pas ce qui doit durer en priorité et comment cela doit durer. La durabilité absolue est une impossibilité, il importe toujours de spécifier le contexte, l'échelle spatiale et temporelle.

Plutôt que de définir une agriculture durable, les approches novatrices comme celle de Jules Pretty considèrent plutôt un processus de transformation et d'apprentissage. *La transition de l'agriculture «conventionnelle» vers l'agriculture durable comprend ainsi trois étapes. La première implique l'amélioration de l'efficacité économique et environnementale, la deuxième intègre des techniques régénératrices tandis que la troisième situe l'agriculture au centre de la vie communautaire et contribue à changer la société.* Les Pays-Bas ont adopté un système d'étiquetage différenciant trois types d'agriculture qui correspondent à trois des étapes définies par J.Pretty : rouge pour l'agriculture conventionnelle (étape 0), argent pour l'agriculture intégrée (étape 1) et or pour l'agriculture biologique ou biodynamique (étapes 2 et 3). Enfin, Jules Pretty conseille de ne pas imposer un paquet technologique et politique pour conduire les fermes à travers les trois étapes de durabilité. *Le développement durable ne correspond donc pas à un ensemble de techniques à mettre en oeuvre, mais à un processus d'apprentissage, de telle sorte*

que les fermes s'adaptent constamment aux conditions changeantes.

Développement rural et développement durable

Une confusion croissante règne entre les termes de développement rural et de développement durable, et la Commission européenne ne clarifie certainement pas les choses en parlant de sa «politique intégrée de développement rural durable».

Comme expliqué précédemment, la notion de développement **durable** concerne tous les secteurs de l'activité humaine et fait référence à la conférence de Rio et au rapport «Brundtland».

L'Union européenne met en oeuvre cette notion au travers de ses fameux Vème et bientôt VIème programmes d'action mais pour le volet agricole, au niveau de l'Agenda 2000, la concrétisation de ces programmes prend la forme du règlement 1257/1999 concernant le soutien au développement rural !

La politique **rurale** est née en Europe et chez nous dans les années 70, qui correspondent en région wallonne à la fin de l'exode rural et à l'inversion des flux de population ville-campagne ! Elle apparaît en même temps que la notion de région défavorisée au niveau européen mais sur le modèle de la rénovation urbaine initiée un peu plus tôt, elle se préoccupe de rénovation et de développement des villages en veillant à la protection et à la conservation du patrimoine rural. Elle sera donc liée à la politique d'aménagement du territoire plutôt qu'à la politique agricole. Dans un contexte national de régionalisation et de fusion des communes, elle sera menée au niveau communal. En effet, à ce moment, la commune apparaît comme le niveau idéal pour mener des actions locales et semble capable de gérer des compétences supplémentaires par rapport aux «micro-communes» rurales antérieures. En 1991, le décret de la région wallonne transforme la rénovation rurale en développement rural et un peu plus tard, cette compétence est transférée de l'administration de l'aménagement du territoire à celle de l'agriculture. Conduite de façon distincte, elle est néanmoins de plus en plus liée à la politique agricole européenne en insérant certaines initiatives locales dans des programmes comme les P.D.Z.R. (Programme de développement des zones rurales en zones 5b) ou les programmes d'initiative communautaire LEADER (zones 5b et objectif 1).

La conférence de Cork, en novembre 1996, sous l'impulsion du commissaire européen à l'agriculture, Frans Fischler, donne au développement rural une acception beaucoup plus large. Elle sera concrétisée lors de l'Agenda 2000 sous la forme du deuxième pilier de la P.A.C. (règlement 1257/1999 concernant le soutien au développement rural). Dans le cadre de celui-ci, les états membres ont remis des programmes de mesures : logiquement, le programme fédéral ne contient que des mesures agricoles. Le programme wallon de développement rural présenté et accepté au Comité STAR du 10 août 2000 contient, suite au retrait de la mesure «zones défavorisées» et «zones soumises à des contraintes environnementales» (maintenue sous forme d'aides d'état non-cofinancée à cause de la limite budgétaire européenne), 10 mesures dont 8 «agricoles», 1 forestière et 1 de «développement rural» au sens du décret wallon de 1991 (soit l'ancienne«rénovation rurale»). Ces mesures sont:

- 1) aides aux investissements
- 2) installation des jeunes agriculteurs
- 3) formation
- 4) agro-environnement
- 5) amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles
- 6) sylviculture

- 7) diversification/pluriactivité/produits de qualité
- 8) services et infrastructures nécessaires au développement de l'activité agricole et du monde rural
- 9) protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel
- 10) rénovation et développement des villages et protection et conservation du patrimoine rural

C'est donc l'ensemble de ces mesures de «développement rural» qui est présenté par l'Union européenne comme le principal outil de mise en oeuvre de sa politique de «développement durable» en agriculture.

Si on examine de plus près ces mesures et les budgets qui y sont consacrés, on peut s'apercevoir que parmi les quatre piliers de l'agriculture durable, c'est la viabilité économique qui reste privilégiée en région wallonne (mesures 1, 5, 7, 8 et partiellement 2 et 4) malgré le fait que 90% des aides agricoles sont déjà apportées sous forme d'aides purement économiques. La vivabilité (relation ou vie sociale, favorisée par la mesure 10 et partiellement par les mesures 3, 4, 5 et 7) de même que la transmissibilité (lien intergénérationnel, favorisé par la mesure 2 et partiellement 1) restent comme partout des piliers difficiles à soutenir simplement sous forme d'un régime d'aide particulier. La reproductibilité (lien écologique et principale justification de ces mesures tant vis-à-vis de l'opinion publique que de nos interlocuteurs à l'O.M.C.), est recherchée au niveau des mesures 4 et 9 et représente un budget en forte croissance mais reste une part nettement minoritaire de ce programme au niveau wallon et a fortiori belge, à l'inverse d'autres pays européens.

**2ème partie : Importance de la production,
du soutien public et de la gestion de l'espace.**

A) Valeur de la production agricole

Au niveau mondial

Il ne s'agit pas ici de réaliser une analyse économique fine mais plutôt de présenter des ordres de grandeur qui permettent de situer les différents pays producteurs les uns par rapport aux autres et d'extraire hors d'une pléthore de chiffres quelques tendances ou réalités fondamentales.

Montant global

Au niveau mondial, c'est la F.A.O. qui établit un ensemble de statistiques officielles sur la valeur de la production agricole de tous les pays. Le tableau ci-après présente l'I.P.A. ou indice de production agricole brut pour les principaux pays et les continents en 1999. Les unités employées importent peu ; dans ce cas, la F.A.O. utilise des milliers de «dollars indicatifs», soit rapportés à la valeur en dollars (prix) en 89-91.

Tableau 1 : Valeur de la production agricole mondiale, en «dollars indicatifs»

Pays ou zone	valeur de la production en 1999 (et % du total)
Afrique	97.737.430 (6,94%)
dont Nigéria	17.788.200 (1,26%)
Egypte	12.052.980 (0,86%)
Afrique du Sud	7.639.816 (0,54%)
Amérique du Nord et centrale	232.838.700 (16,54%)
dont Etats-Unis	175.524.200 (12,47%)
Canada	23.608.670 (1,68%)
Mexique	22.941.540 (1,63%)
Amérique du Sud	122.824.800 (8,72%)
dont Brésil	65.344.630 (4,64%)
Argentine	26.340.590 (1,87%)
Asie	640.914.900 (45,53%)
dont Chine	302.498.800 (21,49%)
Inde	127.822.500 (9,08%)

Indonésie	24.450.160 (1,74%)
Turquie	23.881.180 (1,70%)
Pakistan	22.284.500 (1,58%)
Japon	16.310.450 (1,16%)
Europe	283.544.200 (20,14%)
dont Union Européenne	175.645.000 (12,48%)
Fédération de Russie	34.145.550 (2,43%)
Pologne	16.639.520 (1,18%)
Ukraine	15.099.140 (1,07%)
Océanie	29.905.400 (2,12%)
dont Australie	21.820.760 (1,55%)
Nouvelle Zélande	6.933.846 (0,49%)

Source: F.A.O.stat

Comme on peut le constater, les Etats-Unis et l'Union Européenne sont parmi les plus gros producteurs mondiaux (deuxième et troisième), avec une valeur de production fort comparable mais ils présentent en réalité une structure de production tout à fait différente. Ainsi, 7,3 millions d'agriculteurs européens répartis sur 128 millions d'hectares produisent la même valeur que 2 millions d'exploitants américains sur 380 millions d'hectares !

Commerce mondial

Par ailleurs, bien plus que la valeur de la production des différents pays ou groupes de pays, c'est leur participation aux échanges ou au commerce mondial qui est déterminante : la Chine et l'Inde, premier et quatrième producteurs mondiaux visent surtout l'autosuffisance et participent très peu aux échanges. Dans ce commerce mondial, l'Union Européenne est le premier importateur avec, pour 1998, 55 milliards d'Euros (contre +/- 35 milliards pour les Etats-Unis), mais aussi le deuxième exportateur avec 51,5 milliards d'Euros (contre +/- 54 milliards pour les Etats-Unis). Ces chiffres, très importants par rapport à la valeur totale de la production (plus du quart de cette valeur) expriment l'orientation ouverte vers le marché mondial de la production agricole européenne mais aussi son déséquilibre : comme nous le montre le tableau suivant, elle importe des produits bon marché car peu soutenus chez nous et non taxés aux frontières (aliments pour le bétail, oléagineux) et exporte les produits ayant bénéficié des principaux mécanismes de soutien (produits animaux, sucre et céréales).

D'autres acteurs importants sur le marché mondial sont les pays libre-échangistes rassemblés sous le nom de «groupe de Cairns», soit l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, les Fidji, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, les Philippines, l'Afrique du Sud, la Thaïlande et l'Uruguay. Ils représentent ensemble une production d'une

valeur de 190.501.963 unités de référence («dollars indicatifs») ou plus de 13,5% de la production mondiale, soit un peu plus que les Etats-Unis ou l'Union Européenne. Ils exportent pour plus de 20 milliards d'Euros dans l'Union Européenne et plus de 15 milliards d'Euros aux Etats-Unis alors qu'ils importent pour +/- 5 milliards d'Euros de chez nous et pour 11 milliards d'Euros des Etats-Unis.

L'Union Européenne importe également pour plus de 12 milliards d'Euros des pays en développement (dont plus de 7 milliards des pays «A.C.P.») et exporte vers ces pays pour près de 7 milliards (les Etats-Unis important et exportant pour +/- 4 à 5 milliards d'Euros).

Tableau 2 : Importance du commerce mondial, par produit

	production mondiale (1000t)	commerce mondial (1000t)	part de la production (en %) dans le commerce mondial	% du commerce mondial importé par l'U.E.	% du commerce mondial exporté par l'U.E.	Solde net de l'U.E.
Céréales totales (sans riz)	1.523.167	191.483	12,6	3,2	10,2	7,0
dont blé total	609.566	101.163	16,6	3,5	13,0	9,5
Céréales fourragères (sans riz)	913.601	90.320	9,9	2,8	7,1	4,3
dont maïs	585.828	64.500	11,0	3,2	0,6	-2,6
graines oléagineuses	324.302	48.574	15,0	39,6	1,8	-37,8
dont soja	147.029	37.417	25,4	39,4	0,1	-39,3
vin	26.423	2.325	8,8	27,9	60,6	32,7
sucre	138.279	34.813	25,2	5,3	18,8	13,5
lait total	471.794	599	0,1	3,0	28,0	25,0
beurre	6.607	830	12,6	11,1	20,2	9,1
fromage	15.084	1097	7,3	11,6	40,8	29,2
lait en poudre	6.035	2.522	41,8	2,9	30,3	27,4
viande totale, dont	221.025	11.456	5,1	6,6	19,1	12,5

viande bovine	56.948	3.931	6,9	4,5	13,3	8,8
viande porcine	87.873	1.243	1,4	3,0	51,2	48,2
viande de volaille	60.991	4.905	8,0	3,7	20,4	16,7
oeufs	51.764	485	0,9	2,7	29,5	26,8

Source : F.A.O. et Commission européenne

Ce deuxième tableau présente une approche de la part du commerce mondial par rapport à la production pour les différents secteurs et la place de l'Union Européenne dans ce commerce en 1997. Il en ressort clairement que le commerce mondial représente une petite part de la production mondiale, sauf peut-être pour certains produits comme le sucre ou le soja. L'Union Européenne y tient une place importante comme exportateur de produits animaux (viande, oeufs, produits laitiers) et de vin, et dans une moindre mesure de céréales et de sucre tandis qu'elle est le principal importateur de graines oléagineuses servant notamment à l'alimentation du bétail.

Au niveau européen

La production de l'Union Européenne, relativement orientée vers les productions animales, apparaît bien dans le tableau suivant qui reprend les données pour 1998, en millions d'ECU.

Tableau 3 : Valeur de la production agricole européenne, en millions d'écus

pays	production végétale	production animale	production agricole finale	consommation intermédiaire	Valeur ajoutée brute	part dans import (%)	part dans export (%)	solde extérieur
B	2.491	3.739	6.247	4.102	2.145	10,7	10,9	1.562
DK	1.885	4.314	6.199	3.480	2.719	10,7	20,0	4.273
D	13.669	18.364	32.043	17.331	14.712	9,5	5,3	-14.423
EL	6.205	2.629	8.834	2.625	6.209	13,9	27,9	-964
E	15.938	10.518	26.642	11.580	15.063	9,8	14,7	2.672
F	24.647	21.621	46.187	22.999	23.188	8,8	12,5	11.352
IRL	568	3.861	4.430	2.392	2.038	7,9	12,4	4.141
I	21.751	13.428	35.694	9.779	25.915	11,2	6,8	-6.861
L	35	146	183	84	98	10,7	10,9	1.562
NL	8.218	8.064	16.283	7.831	8.452	11,8	19,8	16.703

A	1.300	2.253	3.553	1.828	1.725	6,9	5,1	-1.412
P	1.794	2.068	3.935	2.097	1.838	11,7	6,2	-2.605
FIN	548	1.600	2.147	1.520	628	7,1	3,1	-885
S	1.014	2.238	3.252	2.406	846	6,6	2,3	-2.262
UK	7.097	10.741	17.838	11.758	6.080	9,3	6,3	-11.087
U.E. 15	107.160	105.583	213.467	101813	111655	7,7	7,0	-3.384

Source : Eurostat

Si la production végétale reste, en valeur, supérieure à la production animale, c'est dû aux pays méditerranéens (France, Italie, Espagne et Grèce) et aux Pays-Bas (produits végétaux à haute valeur ajoutée, semences et légumes frais). Les autres états membres présentent une valeur de production animale nettement supérieure, ce qui se traduit également par des consommations intermédiaires, dominées par les aliments pour animaux, supérieures à 50% de la valeur totale de la production.

Il importe néanmoins de préciser que ces valeurs de production sont établies par Eurostat aux prix du marché en Europe. Or, ce prix du marché est lui-même un prix soutenu qui intègre donc déjà une part importante du soutien public, part variable selon les secteurs de production ! A titre d'exemple, l'O.C.D.E., travaillant au cours mondial, cours lui-même «artificiel», estime la valeur totale de la production européenne à +/- 180 milliards d'Euros au lieu des 213 milliards d'Eurostat.

Au niveau de la Belgique et des régions

La plupart des données qui suivent datent de 1998. Disposant de 1,07 % de la Superficie Agricole Utile de l'Union Européenne et comptant 0,96 % des exploitants, notre pays est arrivé à produire 2,9 % de la valeur finale de l'agriculture, soit 251,1 milliards de francs belges ou 6.225 millions d'euros. Cela ne représentait néanmoins qu'1,9 % de la valeur ajoutée brute de l'agriculture européenne. Au niveau belge, cela correspondait à +/- 1 % du P.I.B. pour 2 % de la population active.

Certains secteurs se démarquent; ainsi, nous produisons 6,5 % des pommes de terre, 6,2 % de la viande porcine, 5,2 % des betteraves sucrières, 4,0 % de la viande bovine, 3,9 % des légumes frais, 3,6 % des oeufs et 2,9 % des volailles. Nous exportons une bonne partie de cette production, essentiellement vers nos partenaires de l'Union Européenne.

D'autres secteurs dont l'importance relative est non négligeable sont le lait (2,5 %), les fruits frais (2,2 %), le blé (1,7 %) ainsi que les semences (1,3 %) et le houblon (1,3 %). A côté de produits difficiles ou impossibles à obtenir sous notre climat (riz, huile d'olive, vin, maïs grain) dont la production est évidemment nulle ou tout-à-fait marginale, nous produisons relativement peu de céréales secondaires (seigle, avoine, orge), de tabac, d'oléagineux, de fibres textiles et de viande ovine et caprine. Cette faible production de céréales secondaires doit être mise en relation avec l'intensification de notre agriculture, la fertilité de nos terres de grandes cultures et le fait que la majeure partie du froment produit chez nous soit destiné à l'alimentation animale (froment fourrager).

Le tableau ci-après présente, pour l'ensemble du pays et pour chacune des régions, la production finale détaillée par secteur et exprimée en milliards de francs belges. Quand c'est possible, les superficies correspondantes sont également exprimées entre parenthèses, en milliers d'hectares.

Tableau 4 : Valeur de la production agricole belge, en milliards de francs

	Flandre	Wallonie	Belgique	Taux d'auto-approvisionnement (%)
Production finale	186,3 (625)	64,8 (749)	251,1 (1375)	
Unités de travail(1000 U.T.)	51,8	23,2	75	
Blé	2,3 (77,58)	4,5 (142,79)	6,833 (220,49)	50(toutes céréales)
Betteraves sucrières	4,4 (35,03)	7,6 (59,17)	12,032 (94,25)	212(sucre)
Pommes de terre	11,2 (39,46)	5,8 (19,10)	17,017 (58,63)	172
Légumes	28,0 (24,91)	1,9 (9,34)	29,876 (34,25)	130
Fruits	11,2 (15,78)	0,9 (1,42)	12,073 (17,20)	67
Bovins	22,1 (?% de 363,03)	19,6 (?% de 434,20)	41,734 (?% de 796,56)	144
Porcs	48,2 (? 0)	2,0 (? 0)	50,159 (? 0)	224
Volailles	13,3 (? 0)	0,8 (? 0)	14,096 (? 0)	172
Lait et dérivés	22,7 (?% de 363,03)	15,6 (?% de 434,20)	38,275 (?% de 796,56)	117(lait seul)
Oeufs	5,8 (? 0)	0,4 (? 0)	6,229 (? 0)	137
Consommation intermédiaire	118,4	30,5	148,891	
Dont aliments	61,0	9,5	70,482	
engrais	5,3	3,9	9,221	
énergie	10,2	2,0	12,179	
Valeur Ajoutée Brute	67,9	34,3	102,285	
Valeur Ajoutée Nette	55,3	33,7	89,068	
V.A.N./ U.T.(1.000F.B.)	1.068	1.453	1.188	
V.A.N./ ha (1.000 F.B.)	88,48	44,99	64,78	

Source : Eurostat

En analysant les deux tableaux et les chiffres qui précèdent, notre pays apparaît comme un des pays où l'agriculture est la plus intensive et où la valeur de la consommation intermédiaire est forte par rapport à la valeur ajoutée.

La différence entre les deux régions apparaît aussi très clairement: si +/- 75% ou les trois-quarts de la production agricole finale du pays sont assurés par la Flandre qui produit presque tous les fruits et légumes, porcs, volailles et oeufs sur moins de la moitié du territoire, c'est au prix d'une très importante consommation intermédiaire importée (plus de 60% de la valeur de la production finale). La valeur ajoutée nette produite en Flandre n'est plus que de 60% du total national contre 40% en Wallonie, et la valeur ajoutée par unité de travail y devient sensiblement inférieure à celle observée en Wallonie. Par ailleurs, on peut se poser la question de savoir s'il est encore pertinent d'exprimer la valeur ajoutée nette par hectare quand la production agricole s'intensifie au point de passer du secteur primaire (utilisation des ressources naturelles) au secteur secondaire (industrie de transformation utilisant des facteurs de production issus du secteur primaire pour obtenir des produits, comme c'est le cas dans les élevages et ateliers d'engraissement hors sol ou dans l'horticulture sous verre).

Si l'on compare la production agricole wallonne à la moyenne de l'Union européenne, on s'aperçoit que la part de la consommation intermédiaire dans la production finale est importante mais comparable (47% contre 48%). L'agriculture wallonne apparaît néanmoins comme sensiblement plus intensive que la moyenne européenne: par hectare de superficie agricole utile, la production finale ou la valeur ajoutée brute est en effet de 30% supérieure à la moyenne européenne. L'agriculteur wallon exploite de surcroît nettement plus d'hectares que la moyenne européenne (+/-32ha contre 17ha) ; la production finale ou valeur ajoutée brute par unité de travail est donc deux fois et demi supérieure (+/-247%). A côté des quatre piliers classiques et fort soutenus de l'agriculture wallonne que sont la viande bovine, le lait, le sucre et le froment, on a vu se développer ces dernières années une production plus spéculative, la pomme de terre, dont la valeur totale de la production dépasse parfois celle des céréales.

B) Soutien à l'agriculture

Au niveau mondial

Les principaux travaux portant sur le soutien apporté à l'agriculture au niveau international ont été réalisés par les experts de l'O.C.D.E. qui ont défini plusieurs indicateurs dont le principal est l'E.S.P. ou Estimation du Soutien aux Producteurs. Ce dernier est un indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, au départ de l'exploitation, découlant des mesures de soutien à l'agriculture, quels que soient leur nature, leurs objectifs et leurs incidences sur la production ou le revenu agricole. L'E.S.P. peut être exprimée soit en termes monétaires, soit en proportion de la valeur des recettes agricoles brutes aux prix départ exploitation, soutien budgétaire inclus (E.S.P. en pourcentage), soit encore par rapport à la valeur des recettes agricoles brutes aux prix mondiaux, soutien budgétaire exclu (C.N.S. à la production).

Un autre indicateur est l'E.S.C. ou estimation du soutien aux consommateurs : lorsque, comme c'est le cas chez nous, les prix intérieurs sont soutenus à un niveau supérieur aux cours mondiaux, cette E.S.C. prend une valeur négative. Le consommateur n'est pas soutenu mais, par le prix qu'il doit payer, participe au soutien aux producteurs.

L'estimation du soutien aux services d'intérêt général ou E.S.S.G. est un indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts aux services d'intérêt général à l'agriculture considérée collectivement. On y retrouvera entre autres les budgets destinés à la recherche, à la formation, à l'encadrement et à la vulgarisation.

Enfin, l'E.S.T. ou estimation du soutien total est un indicateur de la valeur monétaire annuelle de tous les transferts bruts des contribuables et des consommateurs découlant des mesures de soutien à l'agriculture, déduction faite des recettes budgétaires associées, quels que soient leurs objectifs et leurs incidences sur la production et le revenu agricoles, ou sur la consommation de produits agricoles. L'E.S.T. peut être exprimée en termes monétaires ou en pourcentage du Produit intérieur brut (E.S.T. en pourcentage).

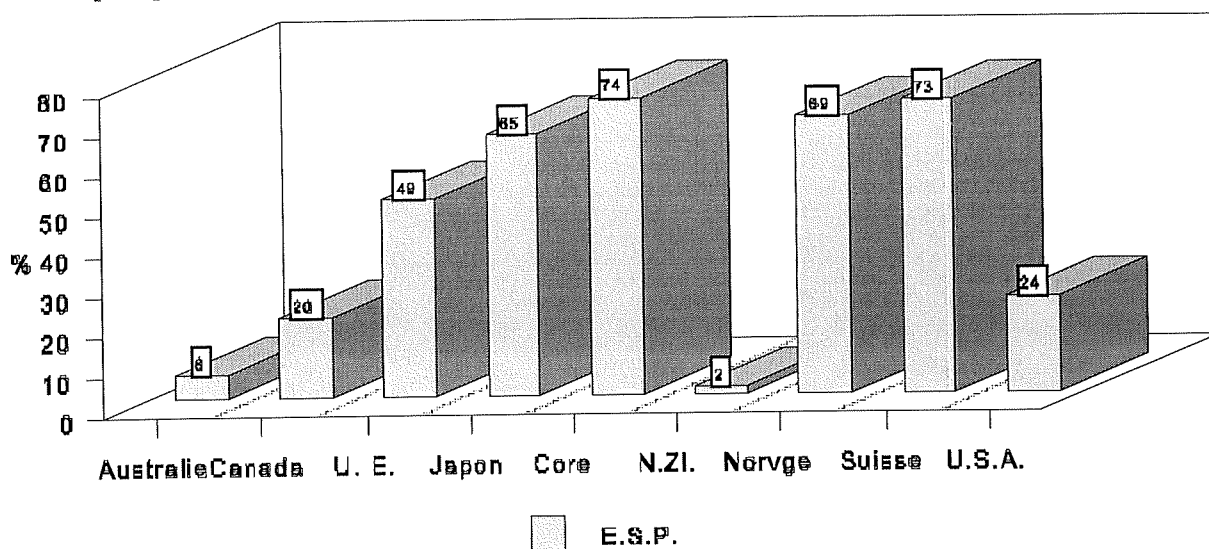
Ainsi, au sein des pays de l'O.C.D.E., si l'on présente le soutien moyen aux producteurs par produit, en pourcentage de la valeur de la production, on obtient 48% pour le blé, 81% pour le riz, 56% pour le sucre, 57% pour le lait, 32% pour la viande bovine, 22% pour la viande porcine, 14% pour la volaille et 13% pour les oeufs.

Ce soutien contient aussi bien le soutien des prix du marché que des paiements au titre de la production, au titre de la superficie cultivée ou du nombre d'animaux, au titre des droits antérieurs, ou au titre du revenu global de l'exploitation. La démarche la plus courante est bien sûr de comparer les résultats obtenus entre les différents pays qui composent l'O.C.D.E.

Comme le montre le graphe suivant, le soutien aux producteurs, tel que calculé par l'O.C.D.E., représente à peu près la moitié de la valeur de la production agricole européenne.

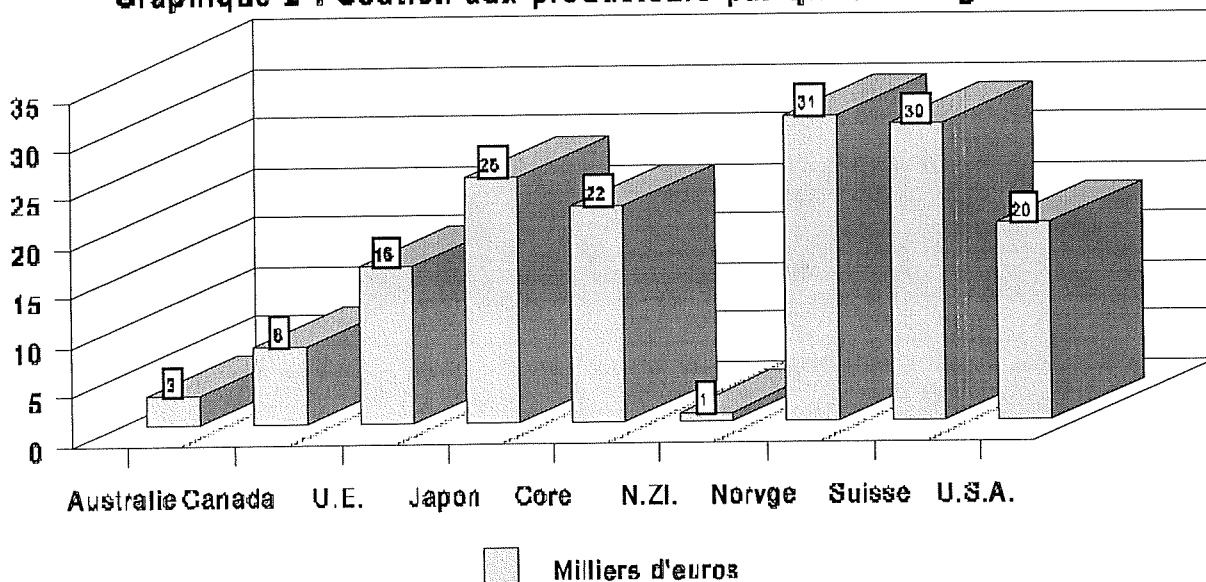
A ce niveau, il semble donc que le soutien à l'agriculture est beaucoup plus important dans l'Union Européenne qu'aux Etats-Unis, mais si on exprime ce soutien aux producteurs en valeur

Graphique 1 : Soutien aux producteurs, en % des recettes agricoles



absolue, par équivalent agriculteur à temps plein, on obtient les résultats suivants :

Graphique 2 : Soutien aux producteurs par quivalent agriculteur



Pour l'Union européenne, on obtenait en 1999 un soutien moyen au producteur de l'ordre de 650.000 francs belges par agriculteur et par an, alors que les Etats-Unis atteignaient l'équivalent de 800.000 francs!

Ces chiffres peuvent paraître énormes mais s'il convient de les considérer comme des

ordres de grandeur moyens, il faut aussi y ajouter le soutien aux services d'intérêt général qui peut s'avérer non négligeable et même masquer certaines formes de soutien aux producteurs.

Ainsi, si l'on continue à comparer Union Européenne et Etats-Unis pour l'estimation du soutien aux services généraux ou E.S.S.G., on obtient respectivement +/- 7 milliards d'Euros contre 20 milliards d'Euros. Si, en Europe, ce budget est réparti en quatre quarts pratiquement égaux entre recherche et développement, infrastructures, commercialisation et promotion, et stockage public (plus quelques % pour l'enseignement agricole ou les services d'inspection), les Etats-Unis consacrent presque 80% d'un budget trois fois plus élevé à la commercialisation et la promotion ! En réalité, lorsque des excédents de production risquent de faire chuter les prix, les pouvoirs publics achètent une part importante de la production pour l'affecter à une «aide alimentaire» destinée à écouler ces produits et à s'ouvrir les marchés des pays destinataires !

Globalement, pour 1999, l'O.C.D.E. estime le soutien total à l'agriculture au sein de ses 29 pays membres à plus de 339 milliards d'Euros dont 118 milliards pour l'Union Européenne et 90 milliards pour les Etats-Unis. Ces montants représentent à peu près 315 Euros (+/- 12.700 BEF) par habitant en Europe et 328 Euros (+/- 13.200 BEF) par habitant aux Etats-Unis. En Europe, plus de la moitié de ce montant est payé par l'habitant «consommateur» sous forme de prix plus élevé des produits tandis qu'aux Etats-Unis, les trois quarts de cette aide sont payés par l'habitant «contribuable».

Par agriculteur et par an, nous atteignons donc un montant moyen du soutien total de l'ordre de 710.000 BEF dans l'Union Européenne et de 1.442.000 BEF aux Etats-Unis ! En 2000, suite aux conditions climatiques défavorables, les Etats-Unis envisagent d'y ajouter des paiements directs «exceptionnels» de plus de 32 milliards de dollars, soit plus de 650.000 BEF par agriculteur !

Au sein de l'Union européenne

Comme signalé ci-dessus, le soutien apporté à l'agriculture de l'Union européenne est estimé annuellement à 118 milliards d'euros par l'O.C.D.E.. Il est fourni par l'Union Européenne, par les états membres et par les consommateurs. En effet, pour l'O.C.D.E., la différence entre le prix mondial d'un produit et celui pratiqué dans un pays déterminé suite à la politique agricole de ce dernier est un soutien à l'agriculture payé par le consommateur. Le budget annuel du F.E.O.G.A., l'instrument financier européen spécifique à l'agriculture se situe aux environs de 45 milliards d'Euros par an, soit à peu près 40% du montant total des aides. Cinq milliards d'Euros représentaient en 1998 et 1999 le budget du F.E.O.G.A., section orientation, chargé d'actions structurelles (aides aux investissements, aux régions défavorisées, programmes 5b,...), et d'autres aides à l'agriculture relevaient de budgets non spécifiquement agricoles (fonds F.E.D.E.R., initiatives communautaires tels LEADER, dépenses administratives, ...). La majeure partie du soutien à l'agriculture, soit plus de 40 milliards d'Euros provenait du F.E.O.G.A., section garantie, et au sein de celui-ci, près de 38 milliards d'Euros étaient encore constitués de «dépenses de marché». Ces «dépenses de marché» peuvent prendre la forme de restitutions (aides à l'exportation, peu visibles) ou d'interventions (aides au stockage, à la transformation et commercialisation ou à la consommation, tout aussi peu visibles, ou d'aides directes, à l'hectare ou à l'U.G.B.). Les 2,6 milliards restants étaient affectés aux mesures dites d'accompagnement, soit 1,85 milliard pour les mesures agri-environnementales, 0,45 milliard pour le boisement des

terres agricoles et 0,3 milliard pour la préretraite.

Pour 1999 et pour les principaux secteurs pertinents en Belgique, le tableau ci-dessous présente les montants du FEOGA, section garantie, mis en oeuvre et la ventilation de ceux-ci entre les principales formes de soutien :

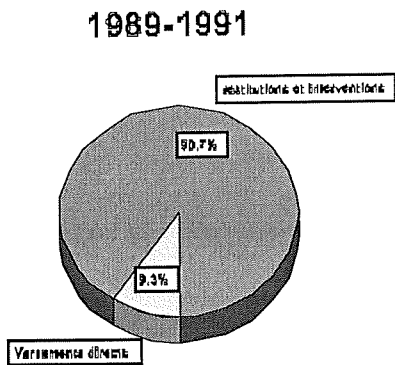
Tableau 5 : Répartition du budget agricole européen (FEOGA garantie), en millions d'euros

Secteurs	budget FEOGA garantie 1999, en millions d'euros
cultures arables	17.831 (44,1%)
dont céréales	13.672
oléagineux	2.204
protéagineux	661
retrait des terres	1.294
restitutions	877
interventions	16.954
dont aides à l'hectare	14.632
stockage	650
Sucre	1.937 (4,8%)
restitutions	1.412
interventions	525
dont remboursement frais de stockage	362
Fruits et légumes	1.661 (4,1%)
restitutions	65
interventions	1.596
Produits laitiers	2.581 (6,4%)
restitutions	1.259
interventions	1.322

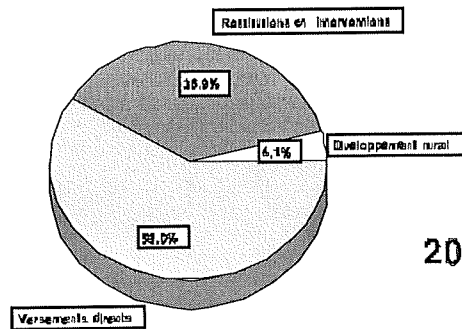
Viande bovine	4.916 (12,2%)
restitutions	834
interventions	4.082
dont primes vaches allaitantes	1.660
prime spéciale	1.320
Viande porcine, oeufs et volailles	365 (0,9%)
restitutions	317
interventions	48
développement rural	2.597 (6,4%)

Source : Commission européenne

Il apparaît donc assez clairement que la plus grande part du soutien européen à l'agriculture reste constituée de «dépenses de marchés», qu'il s'agisse de restitutions ou d'interventions. Si les aides directes constituent un mécanisme d'intervention qui s'est généralisé assez récemment (réforme de 1992) et si ce mode d'aide est encore peu présent dans certains secteurs comme le sucre, les fruits et légumes, les produits laitiers ou la viande porcine, les oeufs et les volailles, il représente une part croissante du budget global.

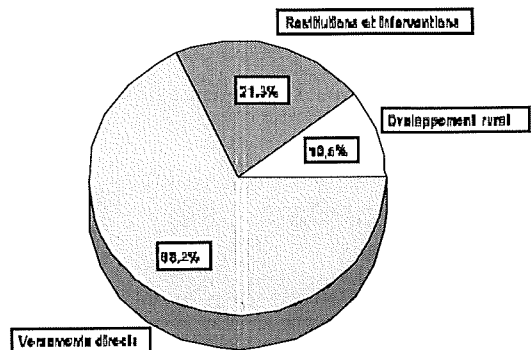


1995-1997



Graphique 3 : Evolution des formes de soutien de la section «garantie» du FEOGA

2006 (agenda 2000)



Sa part s'est encore accrue substantiellement dans le cadre de l'Agenda 2000, mais c'est aussi le budget affecté au développement rural qui est appelé aujourd'hui à croître en vue de remplacer progressivement les anciens systèmes de soutien basés sur les restitutions et le soutien des prix et des marchés. Dans le cadre de l'Agenda 2000, entre 2000 et 2006, les dépenses de marché sont en effet plafonnées à des montants annuels de l'ordre de 37 milliards d'euros (montants purement européens) tandis que le budget développement rural devrait dépasser 10% des budgets agricoles européens avec 4,3 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter le cofinancement des états membres, d'un montant au moins équivalent (ce qui n'était pas le cas des autres formes de soutien). On peut bien évidemment examiner les dépenses FEOGA par état membre ; La Belgique représentait ces dernières années moins de 1% des dépenses du FEOGA, section orientation, soit plus ou moins 40 millions d'Euros, et de l'ordre de 2,5 % du budget FEOGA, section garantie, soit aux alentours d'un milliard d'Euros.

Au niveau belge

Pour certaines formes de soutien à l'agriculture, aucun chiffre n'est disponible et toute estimation des montants en jeu, outre le fait qu'elle nécessiterait des travaux approfondis, serait sujette à discussion voire à polémique. Ainsi en va-t-il des externalités négatives générées par l'agriculture et non sanctionnées par une législation appropriée (pollution des eaux, moins-value de terrains ou d'habitations proches d'installations incommodes,...), des législations plus ou moins favorables à l'agriculture tels certains régimes fiscaux, la loi sur le bail à ferme ou les régimes d'exemption de taxes sur les eaux usées, ou encore de coûts supportés par d'autres services publics que les services agricoles (enseignement agricole géré par les communautés française et flamande, aménagement du territoire, ressources naturelles et environnement, santé publique,...). Ainsi en va-t-il également du surcoût payé par le consommateur à cause du soutien des prix agricoles, même si, pour cet aspect particulier, l'O.C.D.E. a réalisé l'exercice.

En ordre de grandeur, on atteindrait ainsi en Belgique, pour 1999, un soutien aux producteurs de l'ordre de 90 milliards, dont 45% via l'Union européenne (FEOGA essentiellement). Pour rappel, ce montant représente un peu plus du tiers de la valeur de la production finale mais est à peu près équivalent à la valeur ajoutée nette de l'agriculture belge! L'agriculteur belge bénéficie d'un soutien plus important que la moyenne européenne car il exploite une plus grande superficie et est surtout plus intensif.

Le soutien moyen par unité de travail atteindrait donc 1.200.000 francs par an en Belgique, soit 1.384.000 francs par exploitation.

Il s'agit bien sûr d'une moyenne, correspondant à une exploitation théorique moyenne en Belgique, soit 21 hectares ; pour les exploitations qui produisent plus que la moyenne, qui sont sensiblement plus grandes, qui investissent de façon importante ou qui produisent dans des secteurs particulièrement soutenus, le montant est sensiblement supérieur. Les exploitations considérées comme «viables» ou «transmissibles» en région wallonne, soit les exploitations de plus d'une quarantaine d'hectares en élevage bovin et d'avantage encore en grandes cultures bénéficient directement ou indirectement de plus de deux millions de francs d'aides annuelles !

Il nous est bien sûr impossible dans le cadre de ce travail de refaire de façon contradictoire l'ensemble de l'approche économique qui conduit les experts de l'O.C.D.E au résultat moyen de notre pays, mais nous tenons à développer ci-après la répartition des montants alloués aux formes de soutien les plus directes car outre le fait qu'elles soient les plus apparentes, elles sont aussi celles qui peuvent être le plus clairement réorientées par les choix de politique agricole ou présentées et discutées avec le secteur et les acteurs intéressés.

B.I.R.B.

Le premier organisme par lequel transitent des budgets d'aide importants est le Bureau d'intervention et de restitution belge ou B.I.R.B. Avec un budget de fonctionnement tournant autour de 400 millions de francs belges par an (384 millions en 1999 et 410 millions en 2000), il a permis en 1999 le transfert de 29,3 milliards de francs du FEOGA, section garantie ; ces sommes sont destinées aux restitutions et interventions en Belgique. Le tableau ci-après présente les montants concernés par secteur.

Tableau 6 : Restitutions et intervention en Belgique

Secteur	Restitutions (millions BEF)	Intervention (millions BEF)
lait et produits laitiers	3.900,8	4.671,3
viandes	1.467,1	7,8
céréales	2.466,3	550,5
sucre	12.051,7	1.155,7
«hors annexe 1"	1.679,4	-
fruits et légumes	13,9	837,8
aide alimentaire	92,1	154,4
divers	-	260,4
comptes approuvés	-	14,4
TOTAL	21.671,3	7.652,3

Source : B.I.R.B.

Ces chiffres doivent être interprétés et utilisés avec prudence mais ils font apparaître clairement que des secteurs qui, dans l'esprit de la majorité des agriculteurs, ne bénéficient pas d'aides importantes (betteraves, lait) donnent en réalité lieu à des mécanismes de soutien qui impliquent des sommes considérables. Ainsi, même si les montants des restitutions et intervention dans le secteur du sucre sont contre-balancés par les cotisations des producteurs (betteraviers et industrie sucrière), et même s'il s'avère que du sucre non-belge puisse parfois donner lieu à restitution en Belgique, les montants des intervention et restitutions sont colossaux: une approche trop simpliste mais qui devrait nous interpeller consiste à les rapporter à la superficie de betteraves dans notre pays: les sommes mises en jeu équivalent à un montant de +/- 140.000 francs à l'hectare de betteraves ! De la même manière, les restitutions et intervention sur le lait et les produits laitiers équivalent à un montant de près de 14.000 francs par an et par vache laitière !

Ministère fédéral de l'agriculture

En 1999, les crédits d'ordonnancement du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture représentaient pour le trésor une somme de 58 milliards 443 millions 900 mille francs, dont plus de 39 milliards pour les Classes moyennes ; en excluant celles-ci, le budget agricole atteignait un peu moins de 19 milliards. Cette somme était tout-à-fait exceptionnelle car elle englobait un crédit extraordinaire «dioxine» de 9,1 milliards. En 2000, le budget agricole est ramené à un montant de 10 milliards et demi. Le tableau ci-après représente la répartition de ces crédits:

Tableau 7 : Budget fédéral de l'agriculture, pour 1999 et 2000, en millions de francs belges

affectation	millions de BEF en 1999	millions de BEF en 2000
cabinet du ministre	89,8	111,8
secrétariat général et services généraux	877,3	890,2
D.G.2 (politique agricole)	2.854	2.593,2
dont fonctionnement		259
financement de la P.A.C.		529,8
mesures d'accompagnement (fonds agricole)	147,4	213,1
système intégré de gestion		204,5
aides à la comptabilité, remplacements,...	90	
aides aux investissements	1220	926,9
garantie	251,1	333,5
D.G.3 (gestion de la production)	311,8	335,8
D.G.4 (mat.prem. et végét.)	815,3	907,6
D.G.5 (santé et prod.anim.)	11.393,2	3.132,8
dont dioxine	9.100	597,4
D.G.6 (rech. et dvpt)	2.519,1	2.536,8
dont fonctionnement		163,9
établissements scientifiques		1.529,9
recherche subventionnée	748,4	738,4
activités de développement		92,6
TOTAL FÉDÉRAL POUR L'AGRICULTURE	18.860,5	10.508,2

Sources : Rapport d'activité 99 et budget 2000 ajusté

dont lait distribué aux écoles	98.000
aide au lait écrémé	73.000
TOTAL	10.399.680

Source : D.G.3

Ainsi, à côté de l'intervention du FEOGA, section orientation, au niveau de la politique des structures (essentiellement certaines charges du passé concernant les aides aux investissements, éligibles à concurrence de 690 millions en 1999), les aides directes du FEOGA, section garantie, représentaient un montant de plus de 11 milliards. La majeure partie de cette somme a été payée pendant l'année civile 1999, une petite partie devant être liquidée ultérieurement. Les montants liquidés en 1999 sont détaillés ci-dessus.

Région wallonne

Avant l'aboutissement du processus de régionalisation de l'agriculture en cours, une part non négligeable de l'encadrement et du soutien à l'agriculture est déjà dévolue aux régions. Ainsi, pour la région wallonne, le cadre de la direction générale de l'agriculture compte pratiquement 400 emplois, dont 70% sont pourvus actuellement (à mettre en parallèle avec les 1820 personnes du ministère fédéral et les 846 personnes des établissements scientifiques, à répartir entre les régions). Le budget de subsistance de cette direction générale n'est pas disponible («noyé» dans le budget du Ministère de la région wallonne) mais devrait être compris entre 600 et 800 millions de francs belges par an. Elle distribue des aides au secteur agricole pour un total de plus de 3,2 milliards de francs. Le tableau suivant donne la répartition de ce soutien, exprimé en millions de francs.

Tableau 9 : Soutien agricole régional wallon

études et contrats de service (vulgarisation)	58,5
subventions diverses (diversification, encadrement,...)	373,4
aides aux investissements (+ garantie)	1.003,7
1ère installation	75
aide spécifique régions défavorisées	449
organismes (C.E.R., O.P.W., Requasud, Agrenwal,...)	120,9
programme 5b	125,3
objectif 1	98,2
interreg	27
agro-environnement	771,6
O.R.P.A.H.	133,7

Une proportion non négligeable de ces montants est affectée à des fonds qui perçoivent aussi d'autres recettes (participation du secteur) et sont gérés en concertation avec le secteur.

Ces montants doivent être en majorité considérés comme soutien aux services généraux (E.S.S.G. de l'approche O.C.D.E.). Les exceptions notables sont les neuf milliards de crédits extraordinaires en 1999 pour la dioxine et près de 2 milliards d'aides directes: +/- 200 millions de quote-part fédérale pour les mesures d'accompagnement (agro-environnement, pré-retraite, boisement), 1,2 milliard pour les charges du passé en aides aux investissements, plus la garantie pour 250 millions, 90 millions pour des aides aux services de remplacement, à la gestion et à la tenue de comptabilité, 200 millions en 1999 au titre des calamités (sécheresse de 1996), etc...

Le Ministère fédéral de l'Agriculture voit aussi transiter d'importants budgets du FEOGA vers les agriculteurs.

Tableau 8 : Primes européennes gérées par le fédéral

destination de l'aide	montant, en milliers de BEF
cultures	6.246.320
dont maïs	2.085.369
autres céréales	3.098.927
oléagineux	139.611
protéagineux	42.898
gel des terres	381.651
mesures d'accompagnement (+/-50% du montant total à charge du FEOGA)	+/-190.000
dont préretraite	+/-112.400
agriculture biologique	+/-58.500
boisement	+/-446
projets de démonstration	+/-21.210
secteur animal	3.586.380
dont prime bovins mâles	1.236.000
prime vaches allaitantes	2.724.000
complément de prime extensification	271
prime brebis	57
aides particulières lait	179.880

TOTAL	3.236,2
--------------	----------------

Source : rapport d'activités 99

Certaines de ces aides donnent lieu à cofinancement européen via le FEOGA section orientation ou y donneront lieu a posteriori via le FEOGA section garantie. Par ailleurs, des aides ont été fournies par le FEOGA section orientation à concurrence de 1,088 milliard de francs belges pour des investissements dans le secteur de la première transformation des produits agricoles (et sylvicoles, pour moins de 7%) ; les autres projets agricoles introduits dans le cadre des programmes objectif 5b et objectif 1 ont permis également l'apport de subsides européens pour des montants annuels moyens de respectivement +/- 50 et 180 millions de francs belges. Les projets «leader» représentent un concours européen de 79 millions pour la période de programmation, soit théoriquement +/- 20 millions de francs par an.

A ces budgets, il convient d'ajouter encore le budget de l'O.W.D.R. chargé d'une part du développement rural au sens «rénovation rurale»(crédits de 620 millions de francs en 1999, plutôt affectés à l'amélioration des infrastructures dans les villages qu'à l'agriculture, à l'exception des 76 millions de francs consacrés aux voiries agricoles) et d'autre part des remboursements ; pour ces derniers, des dépenses de 475 millions de francs ont été comptabilisées en 1999.

C'est donc plus de 5,8 milliards de francs qui transitent par la région wallonne ou sont consacrés par celle-ci à l'agriculture.

Provinces et communes

Il convient encore d'ajouter à ces montants les sommes que mobilisent les communes en faveur de l'agriculture, par exemple pour tailler les haies des agriculteurs ou aménager et entretenir les routes et chemins à vocation agricole. Cela peut varier de quelques milliers à quelques millions de francs pour chaque commune.

Il convient d'ajouter également les budgets provinciaux consacrés au secteur. Les autorités provinciales ont en effet systématiquement développé un enseignement agricole provincial, des laboratoires d'analyse et des services chargés d'encadrement, d'aide à la tenue de comptabilités et de vulgarisation. Ils ont parfois mis en place quelques aides directes aux agriculteurs (primes pour les fumières, silos-couloirs,...). Il y a quelques années, les services agricoles des cinq provinces wallonnes ont comparé les actions menées dans chacune d'elle ; le budget qui était consacré à l'agriculture atteignait approximativement 500 millions de francs belges par an (communication orale de Mr Bernaerdt). A titre d'exemple, le budget agricole de la province de Liège s'élevait à 110.606.000 francs en 1999, sans aucune aide directe aux agriculteurs. Le budget agricole de la province du Luxembourg s'élevait à 152 millions de francs (3,8% du budget provincial), dont un peu plus de cinq millions pour des aides directes aux agriculteurs.

Somme des soutiens «apparents» pour l'agriculture belge

Si, parmi les montants présentés ci-dessus, on additionne les montants consacrés à l'agriculture au niveau fédéral, en 1999, on obtient une somme d'à peu près 60 milliards de francs, soit 800.000 francs par unité de travail ou agriculteur moyen, dont +/-

121.000 francs de «crise dioxine»,
114.000 francs au titre des «services généraux»,
391.000 francs de soutien des prix et marchés (restitutions et intervention, sans comptabiliser le surcoût payé par le consommateur)
171.000 francs d'aides directes, dont 37.000 de «développement rural»(aides aux investissements essentiellement).

Au niveau régional wallon, le soutien apporté équivaut à 251.000 francs par agriculteur, soit approximativement :

- 61.000 francs au titre de services généraux (administration, encadrement, vulgarisation, promotion, projets pilotes,...) et
- 143.000 francs d'aides directes aux agriculteurs, aides qui peuvent être considérées comme «développement rural» au niveau européen;
- 47.000 francs d'aides au secteur agroalimentaire (première transformation).

On obtient donc un soutien moyen de un million cinquante et un mille francs par unité de travail dans l'agriculture wallonne, auxquels il faut ajouter les quelques milliers de francs provinciaux et communaux. Il s'agit bien sûr d'une approche fort sommaire ; le surcoût payé par le consommateur n'est pas pris en compte alors que, selon l'O.C.D.E., il représente plus de la moitié de l'aide à l'agriculture européenne. A l'inverse, pour ne citer qu'un exemple, les cotisations du secteur sucrier ne sont pas mises en balance avec les restitutions et l'intervention sur ce secteur.

Si les agriculteurs flamands, assurant les trois quarts de la valeur de la production finale avec les deux tiers de la main-d'oeuvre, bénéficient sans doute d'une part prépondérante, en valeur absolue, du soutien des prix et des marchés, ce soutien calculé par unité de travail doit être relativement comparable au Nord et au Sud. Les aides directes doivent être proportionnellement plus importantes en région wallonne puisqu'elles sont surtout liées aux superficies. Par contre, des crédits extraordinaires comme les crédits dioxine sont orientés presque exclusivement vers l'agriculture flamande.

Dans ces chiffres, il apparaît que contrairement à la moyenne européenne, les producteurs belges ont continué à bénéficier d'un soutien majoritairement basé sur les restitutions et intervention ; on peut bien sûr relier cette situation à la forte productivité de notre agriculture (bénéficiant donc pleinement du soutien aux produits) et aux faibles superficies disponibles (d'où moins de primes à l'hectare).

Une approche plus fine consisterait à détailler le soutien par secteur de production ou au moins en distinguant l'aide spécifique au secteur végétal (300.000 francs par agriculteur «moyen») et celle apportée au secteur animal (184.000 francs par agriculteur «moyen») mais là aussi toutes les réserves d'usage sont de mise: à titre d'illustration, l'aide directe au maïs ensilage, soit plus de deux milliards de francs belges par an ou 27.800 francs par «agriculteur moyen», considérée comme aide au secteur végétal, bénéficie à moins de 27.000 exploitants (soit une aide moyenne de 75.000 francs par bénéficiaire) qui sont presque exclusivement des éleveurs de bétail, surtout laitier ! Qu'il s'agisse du secteur végétal ou du secteur animal, les aides spécifiques sont apportées à plus de 70% par le B.I.R.B.(régulation des marchés) contre moins de 30% sous forme d'aides directes. Néanmoins, au sein du secteur animal, le secteur laitier (117.000 francs d'aides

spécifiques par agriculteur belge«moyen» ou 439.000 francs par producteur laitier) est soutenu à 98% sous forme de soutien des marchés tandis que le secteur de la viande (67.000 francs d'aides spécifiques par agriculteur «moyen» ou plus de 122.000 francs par exploitation détentrice de bovins) reçoit plus de 70% du soutien sous forme d'aides directes.

Le soutien aux services généraux paraît relativement élevé, avec plus d'un «fonctionnaire» pour 25 agriculteurs, et ce sans compter l'enseignement agricole ; cela représente en effet de l'ordre de 175 mille francs par agriculteur ou 15% du montant total des aides. On peut évoquer ici la haute technicité de notre agriculture (d'où besoin d'encadrement, de vulgarisation, de recherche et de contrôle), la diversité de ses productions ainsi que la structure institutionnelle de notre petit pays. L'aide pouvant être considérée comme «développement rural» représenterait 180.000 francs par équivalent agriculteur, ce qui devrait correspondre grosso-modo à la moyenne européenne (4-5% du budget FEOGA plus une part largement supérieure de financement national ou régional) mais rester nettement moindre que ce qui est prévu dans l'Agenda 2000. Au sein des nombreuses formes d'aides reprises dans cette rubrique, il convient de mettre en évidence, dans le contexte belge et wallon, le poids énorme des aides aux investissements (pratiquement 40%), et le faible poids des mesures agro-environnementales (20% grâce à une explosion des demandes wallonnes en 1999) alors qu'elles sont présentées au niveau européen comme l'outil par excellence du développement durable et comme le centre et la justification principale du chapitre développement rural de l'Agenda 2000 (seule mesure obligatoire dans tous les programmes), tant vis-à-vis de l'opinion publique que vis-à-vis de nos interlocuteurs à l'O.M.C.

C) Enjeux territoriaux

Le soutien à l'agriculture est donc très important. Plutôt que de l'exprimer par exploitation ou par unité de travail, une autre approche consiste à rapporter ce soutien aux superficies. En effet, si l'agriculture belge ne représente qu'1,5 % de la population active et 2% du produit national brut, elle gère 42% du territoire. L'aide apportée à l'agriculture belge selon l'O.C.D.E. équivaut donc à une aide moyenne de plus de 65.000 francs par hectare de superficie agricole utile tandis que selon l'approche un peu simpliste développée ci-dessus, les aides «apparentes» correspondent à plus de 32.000 francs par hectare de superficie agricole wallonne et devraient être équivalentes en région flamande. Or d'autres enjeux territoriaux, gérés par les régions, interfèrent avec cette superficie agricole.

Aménagement du territoire

La politique d'aménagement du territoire, au travers des plans de secteur, détermine l'affectation potentielle de l'ensemble des superficies. Si la majeure partie des superficies agricoles sont situées en zone agricole au plan de secteur, une part non négligeable des terrains exploités est localisée en zone d'extension d'habitat, en zone industrielle («futurs zonings») ou en zone d'espaces verts et de loisirs. Par ailleurs, plusieurs centaines d'hectares de plantations forestières plus ou moins autorisées ou tolérées (sapins de Noël non récoltés) sont situées en zone agricole.

Or, d'une part les contours des différentes zones peuvent être modifiés avec plus ou moins de facilité selon les situations (intérêt public, options politiques ou économiques,...). D'autre part, de nombreuses réflexions sont menées en la matière et visent à améliorer le système en vigueur. Elles tendent notamment à modifier les catégories actuelles en instaurant entre autres une certaine flexibilité et de nouvelles catégories telles des zones inondables ou de fond de vallée où l'habitat est exclu (zones affectées à des activités agricoles ou forestières), ou des zones dont l'affectation serait réversible moyennant le respect de conditions particulières (zones forestières ou agricoles, zones agricoles ou d'extension d'habitat,...).

Ces évolutions sont déterminantes pour l'avenir du secteur agricole et le développement d'une agriculture durable, ce qui sous-entend liée au sol (disposant des superficies suffisantes pour assurer la base de l'alimentation des animaux d'élevage et pour valoriser leurs effluents). Le facteur «terre» est donc appelé à être davantage valorisé dans des formes d'agriculture plus durables. Or le poids du capital foncier est énorme en agriculture ; malgré le fait que plus des deux tiers des superficies belges sont exploitées en faire valoir indirect (loués), le capital foncier s'élèverait en moyenne à plus de dix millions de francs par exploitation, avec des différences très fortes entre exploitations et régions agricoles. Si, depuis de nombreuses années, le revenu agricole s'éloigne du revenu de parité, ce n'est pas parce que chaque unité de travail dans le secteur agricole produit pour une valeur inférieure aux autres secteurs de production mais bien parce qu'à côté du revenu du travail, on doit comptabiliser le revenu de cet énorme capital.

L'affectation des terres et le régime foncier qui y est lié (droits de succession, loi sur le bail à ferme,...) sont des éléments déterminants pour la viabilité économique des exploitations.

Biodiversité et conservation de la nature

L'approche qui est développée aujourd'hui en matière de conservation de la nature ou en matière de biodiversité interfère de plus en plus avec l'activité agricole.

Evolution historique

Jusqu'au début des années 70, la nature était une notion peu à la mode et parler de nature sauvage évoquait pour la plupart la forêt amazonienne ou les grands parcs africains peuplés d'éléphants ou de lions. A l'époque des très médiatiques oiseaux mazoutés lors du naufrage du Torrey Canyon sur les côtes de Bretagne et des bébés phoques de Brigitte Bardot, la première prise de conscience du grand public a été l'année européenne de la conservation de la nature en 1970 suivie de la loi belge sur la conservation de la nature en 1973. Une politique spécifique a vu le jour et des réserves naturelles ont été créées pour sauver chez nous aussi les espèces rares et particulièrement menacées. Cette politique a pris de l'ampleur au cours du temps (notamment au niveau européen sous la forme de la directive «oiseaux» de 1979 imposant la création de zones de protection spéciale ou Z.P.S.) mais fin des années 1980, de nouveaux bilans alarmants ont été tirés. En France, des scientifiques comme Hubert Reeves, Jean-Marie Pelt ou François Terrasson ont fait entendre leur voix ; créer des îlots ou des sanctuaires de nature ne suffit pas pour enrayer l'érosion des espèces. Trop petits et trop isolés les uns des autres, ils ne permettent même pas la survie à long terme des quelques espèces cibles et ne constituent souvent qu'un alibi permettant de poursuivre impunément la dégradation de la majeure partie du territoire et la diminution des populations de la majorité des espèces sauvages. L'enjeu n'est plus de sauver quelques espèces mais de maintenir des écosystèmes, des habitats. Les actions locales doivent être articulées entre elles pour permettre la création d'un maillage écologique sur tout le territoire. Certaines démarches doivent être entreprises au niveau planétaire (voir la conférence de Rio) ; une coordination entre niveaux de pouvoir doit permettre l'intégration des problématiques d'environnement et de sauvegarde de la qualité du milieu dans toutes les politiques afin d'une part d'atteindre un niveau d'impact des activités humaines supportable sur tout le territoire (deuxième niveau évoqué à propos de la gestion de l'espace) et d'autre part de mettre en place un véritable réseau d'habitats pour la faune et la flore (troisième et quatrième niveaux évoqués dans le point gestion de l'espace). Au niveau européen, le premier objectif est clairement énoncé dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam et poursuivi au travers des Vème et VIème programmes pour l'environnement, au travers des actions de l'agence européenne pour l'environnement mise en place à Copenhague et, dans l'agriculture, au travers de l'écoconditionnalité des aides. Le second objectif est mis en oeuvre par l'établissement du réseau Natura 2000 (en application de la directive «habitats» de 92) et de mesures telles les mesures agro-environnementales. Si toutes ces démarches ont vu un début de concrétisation dans les plans lancés au début des années 90, l'année 95, deuxième année européenne de la conservation de la nature, a entériné cette nouvelle approche et l'a vulgarisée puisqu'elle était axée sur la nature ordinaire, la nature hors des réserves naturelles.

Situation wallonne

Ces politiques sont mises en oeuvre au niveau régional. Si le réseau Natura 2000 a été l'objet de vives polémiques en France, notamment dans le monde des chasseurs, et si les premiers projets de «groene hoofdstructuur» ont été sèchement rejetés par le monde agricole flamand, l'approche a été moins conflictuelle en région wallonne.

En plus de nombreuses initiatives locales reconnues, soutenues ou labellisées dans le cadre de l'année européenne de la conservation de la nature, les trois initiatives régionales ont connu un certain succès. L'aménagement des combles et clochers (pour les chouettes ou les chauve-souris) se poursuit sur l'ensemble du territoire ; la gestion écologique des bords de route (fauches tardives pour favoriser la flore et la faune sur un réseau très étendu), malgré quelques réactions initiales de rejet de la part du monde agricole, est adoptée et pratiquée par la majorité des communes avec un suivi technique et scientifique adéquat ; enfin, des plans communaux de développement de la nature, avec diagnostic préalable de l'ensemble du territoire et avec détermination des zones centrales et des couloirs de liaison pour la faune et la flore sont mis en oeuvre par plus de 40 communes sur 256.

L'interférence entre les superficies où une activité agricole est ou peut être exercée et les superficies faisant partie ou étant appelées à faire partie du réseau écologique est d'autant plus manifeste que, dans nos régions, les milieux les plus riches en espèces tant animales que végétales et les milieux les plus menacés sont des milieux ouverts, qu'il s'agisse de prés de fauche, de tourbières, de prairies humides ou de pelouses calcaires.

Ainsi, en mettant en parallèle trois approches «conservation de la nature» et trois approches «agriculture», on obtient des résultats relativement cohérents qui permettent de fixer des ordres de grandeur de ce que pourraient représenter chez nous les surfaces agricoles gérées en fonction des objectifs de conservation de la nature et les surfaces «naturelles» gérées par des pratiques agricoles.

Une première approche consiste à partir des réserves naturelles existantes ; si on combine les réserves naturelles du domaine public (réserves domaniales), les réserves privées (agrées ou non) et les zones N au plan de secteur, on atteindrait en région wallonne à peu près 30.000 hectares ; un tiers serait constitué de milieux ouverts à gérer par la fauche et/ou le pâturage, soit de l'ordre de 10.000 hectares, dont la moitié pour le plateau des Hautes Fagnes.

Une seconde approche, est celle des zones désignées en application des directives européennes. En application de la directive oiseaux de 1979, treize zones spéciales de conservation ou Z.P.S. ont été désignées et six autres sont proposées pour des superficies respectives de 330.000 et 54.600 hectares ; il s'agit bien sûr de périmètres-cadres qui englobent quelques habitats, zones centrales ou zones noyaux beaucoup plus restreints et repris par ailleurs (réserves naturelles, sites «corine», Natura 2000) ; ces périmètres-cadres doivent néanmoins être considérés comme des zones à atouts naturels importants et devraient faire l'objet de certaines précautions (zones tampons).

En application de la directive «habitats» ou «faune, flore, habitats» de 1992, modifiée en 1997, 165 zones spéciales de conservation couvrant 22.400 hectares ont été notifiées à la Commission européenne au mois de mars 2000, pour être intégrées au réseau Natura 2000. Il s'agissait de se mettre en règle avec cette directive au plus vite ; de façon plus prospective, l'ensemble des zones proposées et étudiées au niveau wallon couvrirait une superficie de l'ordre de 70.000 hectares,

dont près de 40.000 constitués de milieux ouverts!

Une troisième approche, encore plus théorique est basée sur les travaux entrepris un peu partout dans le monde. Ceux-ci convergent en effet pour estimer qu'un réseau écologique, pour être performant et permettre la liaison entre les différentes zones noyaux, doit couvrir un minimum de l'ordre de 5% du territoire. Pour la région wallonne, cela représenterait effectivement des superficies de l'ordre de 75.000 hectares, correspondant aux idéaux proposés pour Natura 2000.

La même approche est fréquemment utilisée dans le domaine agricole, pour lequel on estime que 5 à 7% de la superficie de chaque exploitation devraient être occupés par des éléments favorables à la biodiversité (prairies de fauche tardive ou pâturées extensivement, tournières enherbées, haies, mares,...) afin d'atteindre un maillage écologique opérationnel. Ces ordres de grandeur représentaient l'objectif du premier programme agro-environnemental wallon et constituent un des critères de l'aide apportée aux agriculteurs suisses (écoconditionnalité). On obtiendrait ainsi, au sein des superficies agricoles, une surface minimale de l'ordre de 40.000 hectares, soit intégrée aux superficies de «nature» évoquées plus haut, soit complémentaires à celles-ci (zones tampons, zones de liaison ou corridors, ou zones de développement).

Une deuxième approche agricole est d'observer le taux d'application des mesures agro-environnementales en région wallonne: selon les statistiques, en septembre 2000, plus de 4.000 agriculteurs wallons (soit plus de 25% des agriculteurs à titre principal) appliquaient plus de 15.000 "mesures" (engagement pour fauches tardives, maintien de haies, etc...) sur une superficie de 65.303 équivalents hectares. Il convient néanmoins de distinguer les mesures qui, normalement, devraient être exprimées en mètres linéaires (haies, bords de champs enherbés ou tournières,...) et qui donnent lieu à une «équivalence-hectare» de un hectare par 200 mètres linéaires. Si l'on retire ainsi les +/- 5.600 kilomètres de haies (équivalent à 28.000 hectares) et les +/- 1.400 km de bords de champs enherbés ou de bords de cours d'eau protégés (dont la superficie réelle de +/- 1.400 hectares donne lieu à une équivalence ou superficie de «parcelles agricoles équipées de tournières» de plus de 15.000 hectares), on n'obtient plus que 22.000 hectares. De surcroît, la majeure partie de ceux-ci n'ont pas pour vocation première la biodiversité mais plutôt la protection des ressources naturelles (réductions d'intrants dans les cultures, et surtout couverture du sol pendant les intercultures).

Ce qui est particulièrement favorable à la biodiversité est donc limité aux prairies de fauche tardive ou très tardive (un peu plus de 3.000 hectares), les tournières enherbées ou bandes de prairie extensives le long des cours d'eau (+/- 1.400 hectares) ainsi que les haies et éléments assimilés (vieux fruitiers à haute tige, mares,...) pour une longueur équivalente à 5.600 kilomètres (soit 2.800 hectares ?) et, dans une moindre mesure, les superficies où sont maintenues de faibles charges en bétail (+/- 4.300 hectares). Ce total approximatif de 10.500 hectares de «biodiversité actuelle en agriculture» montre le progrès énorme déjà accompli en quelques années mais aussi le chemin qui reste à parcourir. En effet, cette superficie correspond à peu près au quart de la superficie souhaitable telle que définie dans la première approche ; cela correspond aussi au taux d'application de ces mesures (un quart des agriculteurs). Néanmoins, il faudrait d'une part s'assurer que les mesures sont chaque fois appliquées à bon escient (choix de l'implantation, respect des règles,...) ; d'autre part, certains agriculteurs appliquent d'ores et déjà ces mesures sur plus de 5 à 7% de leur exploitation. Atteindre 5 à 7% de chacune des exploitations implique donc beaucoup plus que 5 à 7% de la superficie agricole régionale !

Une troisième et dernière approche de la zone agricole peut être réalisée sur la base du potentiel de biodiversité des terrains agricoles. A partir de relevés floristiques et d'analyses de sol, la plupart des scientifiques (laboratoire d'écologie des prairies de l'U.C.L., G.I.R.E.A.,...) s'accordent pour estimer qu'à peu près 10% des prairies wallonnes présentent un intérêt non négligeable en matière de conservation de la nature (basses teneurs en phosphore, flore diversifiée,...) et peuvent être considérées comme marginales pour l'agriculture (peu productives car inaccessibles avec du matériel de fauche ou d'épandage, trop humides ou trop pentues,...). Il s'agit bien sûr d'une moyenne régionale, certaines régions agricoles comme la Fagne-Famenne ou la région jurassique pouvant atteindre 15 à 20%. Nous retombons à nouveau sur un ordre de grandeur de 35 à 40.000 hectares.

Au-delà d'une «bonne pratique agricole» sur l'ensemble des superficies et des instruments qui permettront de l'atteindre (normes, éco-conditionnalité des aides,...), le monde agricole doit donc se préparer, intellectuellement et techniquement, à gérer une part non négligeable des superficies (5 à 10% de la S.A.U. plus des réserves hors S.A.U., soit +/- 40 à 100.000 hectares en région wallonne) de façon différenciée, en tenant compte d'objectifs plus ou moins majoritairement ou exclusivement tournés vers la conservation de la nature et des paysages.

3ème partie : Pistes de développement.

A) Introduction

Comme on a pu s'en apercevoir dans la première partie, caractériser l'agriculture durable est un exercice difficile et sujet à polémique. Si la viabilité économique est une condition de base de l'existence ou de la survie de l'activité agricole, cette viabilité peut être très sensiblement modifiée ou remise en cause par les politiques agricoles évoquées dans la deuxième partie. La vivabilité de l'activité agricole ou la qualité de vie de l'agriculteur et de sa famille ainsi que leurs rapports sociaux, de même que la transmissibilité des exploitations sont des aspects qui soit ne sont pas pris en compte par les analystes (car, selon les approches libérales des américains, du groupe de Cairns ou parfois de l'O.C.D.E., plus ou moins régulés par la viabilité économique), soit donnent lieu à des approches qualitatives variables d'un pays et d'un spécialiste à l'autre. La reproductibilité ou l'impact environnemental de l'agriculture est le seul critère de durabilité unanimement reconnu pour faire évoluer les pratiques vers des modèles plus durables mais là aussi, les indicateurs varient.

Ainsi, à titre d'exemple, en production animale, on peut s'intéresser à la production de viande ou de lait. En production de viande, certains experts, essentiellement américains continuent à tenir un discours selon lequel la méthode de production la plus «durable» consiste à mettre en place d'immenses élevages industriels de poulets ou mieux, de dindons ; en effet, ces animaux présentent l'indice de consommation le plus faible (kilos de matière sèche ingérés par kilo de poids vif produit), et l'aspect concentré et confiné de ces élevages permet des économies de personnel, un contrôle sanitaire pointu et une gestion parfaitement maîtrisée des effluents. Les résultats économiques, les impacts sur l'environnement et la qualité du produit (entendez par là standardisation et asepsie) sont optimisés.

De même, en production laitière, selon d'autres experts américains, canadiens ou hollandais, l'élevage de vaches très hautes productrices (plus de dix ou douze mille litres de lait par an) en énormes troupeaux et en «zéro grazing», soit maintenues en étable toute l'année, permet de produire plus avec moins d'animaux et donc moins d'aliments (part de la ration d'entretien plus faible), moins d'effluents d'élevage et moins de travail, d'où meilleur résultat économique et écologique!

De telles approches ne peuvent bien sûr être soutenues qu'en négligeant ou «externalisant» de nombreux aspects relatifs à la production des aliments en amont, à la gestion des effluents en aval, aux dépenses énergétiques (transports, infrastructures,...), à certains aspects de la qualité des produits (qualité organoleptique, usage systématique et résidus probables de nombreux médicaments antibiotiques ou autres,...), parfois au bien-être animal, au travailleur qui a perdu toute autonomie et preste un travail abrutissant ou dévalorisant, aux nuisances (bruit, odeurs, charroi,...) pour le voisinage, etc. Dans le cas des vaches laitières comme dans le cas de la production de viande blanche (poulets, dindons ou même veaux ou cochons), ces approches négligent aussi le fait que l'on nourrit ces animaux avec des aliments issus de cultures qui, mutatis mutandis, auraient pu servir directement en alimentation humaine. Or, un des principaux intérêts de l'élevage des herbivores (que ne sont plus les vaches en question) et une des principales raisons de son développement, c'est précisément qu'il permet de produire de la viande et du lait à partir d'herbe et de valoriser ainsi des superficies où les cultures seraient difficiles ou impossibles. Dans la situation de certaines exploitations chez nous et de la majorité des exploitations dans des

pays moins développés, en Europe de l'Est ou dans le Tiers Monde, atteindre des formes d'agriculture plus durables passe d'abord par des progrès techniques permettant d'augmenter la productivité et d'assurer une meilleure viabilité (résultats économiques) et une meilleure vivabilité (travail moins pénible).

En Belgique et en région wallonne, nous avons vu que la productivité est déjà une des plus élevées au monde ; l'amélioration du caractère durable de nos exploitations passe donc surtout par une meilleure reproductibilité (amélioration de l'impact environnemental) et, si l'on veut tirer les enseignements de la diminution continue du nombre d'exploitations et de l'agrandissement de celles qui restent, par une meilleure viabilité et transmissibilité des petites exploitations.

Dans cette partie, nous ne présenterons pas le modèle de ce que pourrait être une agriculture plus durable en région wallonne mais simplement quelques exemples de démarches innovantes qui illustrent une meilleure prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture et peuvent constituer des pistes pour participer davantage à la gestion de l'espace et pour se rapprocher de ou atteindre une plus grande durabilité.

B) Exemples

Mesures agro-environnementales

Les mesures agro-environnementales sont présentées par l'Union Européenne comme le point central du programme de développement rural, comme l'outil de prise en compte de l'environnement en agriculture et comme l'instrument permettant le mieux la réorientation de l'agriculture vers des formes plus durables. Représentant des dépenses F.E.O.G.A. de 0,1 milliard d'Ecus en 1993, elles étaient passées en 1998 à 1,7 milliard d'Ecus, soit 4% du budget F.E.O.G.A., section garantie (sans compter le cofinancement de +/-50% des états membres, cofinancement quasi inexistant pour les autres dépenses F.E.O.G.A). Ces mesures couvraient 20% de la S.A.U. européenne, alors que l'objectif fixé dans le Vème programme était de 15%. Les différences de taux d'application entre états membres étaient énormes, comme le fait apparaître le tableau ci-après.

Tableau 10 : Mesures agro-environnementales en Europe (1998)

Pays	milliers de bénéficiaires	% des exploitations	milliers d'hectares	% de la S.A.U.
B	2,0	2,8	22,7	1,7
DK	8,0	11,6	107,3	3,9
D	/	/	6741,0	38,9
EL	2,4	0,3	34,8	0,6
E	33,9	2,7	871,1	2,9
F	171,0	23,3	6901,4	22,9
IRL	32,2	21,0	1089,6	24,1
I	176,3	7,1	2291,3	13,6
L	1,9	60,3	96,6	75,9
NL	6,7	5,9	34,5	1,9
P	137,9	30,6	664,2	16,8
UK	25,4	10,8	2322,9	14,6
ÖS	173,4	78,2	2429,0	86,9
Fin	77,8	77,2	1877,5	77,2
S	56,6	63,7	1642,2	51,6

U.E.	905,4	13,4	27126,0	19,5
------	-------	------	---------	------

Source : Commission européenne

Le nombre d'agriculteurs allemands n'était pas disponible car, dans ce pays, il existait de nombreux contrats collectifs. A côté de 4 pays où l'on dépasse 50% d'application (Luxembourg, Autriche, Suède, Finlande) le taux d'application est moyen dans la plupart des pays mais faible en Italie (qui semble depuis lors en bonne voie pour rattraper son retard), en Espagne et aux Pays-Bas, et très faible chez nous et en Grèce. Le contenu des programmes varie aussi très fort d'un pays à l'autre, avec quelques approches originales : paiements au résultat dans certains programmes anglais visant la biodiversité (nombre d'oiseaux nicheurs,..), système à points en Rhénanie Palatinat,... Ils comprennent pour la plupart des mesures de maintien d'éléments paysagers favorables à la biodiversité (haies, bosquets, murets de pierres, mares, fruitiers haute-tige,...), de diminution d'intrants et d'installation de bandes enherbées ou zone tampons pour les cultures, d'aide à l'agriculture biologique et, en zones herbagères, de pâturage avec de faibles charges en bétail et de fauches retardées.

En région wallonne, la mise en place d'un réseau de promotion, d'encadrement et de vulgarisation (A.S.B.L. Agrenwal) couplée à la sortie d'un nouvel arrêté du gouvernement wallon (mars 1999) a permis une augmentation très sensible du nombre de demandes. La situation en septembre 2000 était la suivante.

Tableau 11 : Mesures agro-environnementales en région wallonne (septembre 2000)

	nombre de mesures appliquées	superficie équivalente (ha)	payements par an (francs belges)
fauches tardives (et diversification de semis)	482	2.365	11.602.500
tournières et bandes de prairie extensives	1.022	16.445 (équivalent)	50.991.080
éléments paysagers (haies, vieux fruitiers, mares)	2.874	28.476 (équivalent)	39.142.000
faibles charges en bétail	111	4.288	8.576.340
racés locales menacées	267	2.371 (animaux)	10.389.400
réduction d'intrants en céréales	127	794	2.858.364
réduction d'intrants en maïs	58	356	2.119.776
couverture du sol (interculture)	896	11.601	46.233.296
fauche très tardive	127	527	5.246.940
mesures conservatoires en zones humides	59	203	405.720

Agriculture biologique

L'agriculture biologique est souvent présentée comme un modèle d'agriculture plus durable, et il est exact qu'elle combine de nombreux atouts. Des chercheurs de la plupart des pays européens ont travaillé ou travaillent sur le caractère durable de cette option.

Malgré quelques contre-exemples tout-à-fait exceptionnels ou purement théoriques, son caractère reproductible ou son impact sur l'environnement est généralement bon à très bon même si, au niveau du maillage écologique par exemple, des progrès sensibles peuvent être réalisés dans nombre d'exploitations biologiques, à l'instar de la majorité des exploitations agricoles de nos pays.

La viabilité économique dépend bien sûr du contexte et de la politique agricole menée mais on pourrait s'attendre à ce que les diminutions de production enregistrées soient compensées par la plus value liée à la qualité du produit. Comme pour l'ensemble de l'agriculture, des exploitations très rentables côtoient des exploitations en déficit chronique. Il faut toutefois signaler que, dans le contexte belge, deux facteurs semblent représenter un frein important à une réorientation massive des exploitations vers ce type de production. Si la forte intensification et la haute productivité de l'agriculture belge rendent la reconversion techniquement plus complexe et impliquent des baisses de rendement sensibles, elles sont aussi à la base d'une taxation forfaitaire très élevée dans de nombreuses régions agricoles, taxation qui pénalise tout système de production moins intensif ! Le deuxième frein à la reconversion est lié aux spéculations dominantes dans notre région. En élevage, une race comme le blanc bleu belge, qui implique le recours systématique aux césariennes et donc aux antibiotiques, est pratiquement incompatible avec un élevage biologique. En zones de culture, la culture de la betterave sucrière est la principale source de revenu des cultivateurs. Or, il s'agit d'une production très intégrée pour laquelle il n'existe pas de filière biologique au stade actuel. Dans notre région et dans le contexte actuel, des primes spécifiques réellement incitatives doivent donc être apportées pour permettre l'évolution des exploitations vers ce type de production.

Le troisième critère de durabilité à envisager est la vivabilité. L'agriculture biologique implique incontestablement une plus grande charge de travail à l'unité produite et de plus grands risques d'échec de la production, soit de rendements faibles ou nuls (pas de traitements de «rattrapage»). Si la productivité est moins grande, il est difficile de déterminer s'il en va de même du stress. Un autre aspect est l'insertion ou les relations sociales. Il y a une dizaine d'années, l'agriculteur qui se reconvertisait à l'agriculture biologique était presque considéré comme un paria par les autres agriculteurs et se sentait souvent fort isolé. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et de surcroît, la majorité des agriculteurs biologiques ont des contacts plus faciles et plus nombreux avec le monde extra-agricole (plus de valorisation en circuit court et plus d'implications dans la vie associative). Pour la vivabilité comme pour la viabilité, la situation variera donc très fort d'une exploitation à l'autre.

Le dernier critère à envisager est la transmissibilité. Etant donné la charge de travail plus importante et la valorisation de la production basée davantage sur la qualité que sur la quantité, la plupart des exploitations biologiques sont de dimension petite ou moyenne. La majorité des producteurs les considèrent donc comme transmissibles même lorsque, en agriculture conventionnelle, elles seraient jugées trop petites.

Outre ces considérations, l'agriculture biologique se présente comme une méthode de production

alternative susceptible de limiter les excédents de production, de satisfaire les attentes de la société en matière d'environnement et des consommateurs en matière de qualité et d'innocuité des produits, et de maintenir voire développer l'emploi dans l'agriculture.

Si l'agriculture biologique ne prétend pas se substituer totalement à court ou moyen terme aux formes d'agriculture plus conventionnelles, elle peut représenter une part de plus en plus importante du secteur agricole. Pour rappel, le plan fédéral de développement durable fixe un objectif de 4% de l'agriculture belge en 2003 tandis que la Ministre flamande de l'agriculture, à l'instar des plans de développement de l'agriculture biologique mis en place aux Pays-Bas et en France, fait état d'objectifs plus ambitieux à moyen terme (une dizaine de % dans une dizaine d'années). Le marché est porteur et le potentiel de ce secteur est souvent estimé à 15 voire 20% du marché. Comme dans la plupart des approches visant à améliorer la durabilité en agriculture, notre pays était en retard sur nos voisins mais des efforts importants sont fournis. Une dynamique est aujourd'hui lancée et si les actions de soutien à ce secteur sont poursuivies sans heurts, il peut encore connaître une croissance soutenue. Les tableaux qui suivent présentent quelques données concernant ce secteur.

Au niveau européen, le nombre d'exploitations biologiques et les superficies correspondantes progressent de +/- 25% par an depuis une dizaine d'années et atteignent aujourd'hui un peu plus de 2% de la superficie agricole, avec des différences très fortes entre pays.

Tableau 12 : Agriculture biologique dans l'Union européenne (estimation 98)

	nombre d'exploitations	superficie (hectares)	% de la S.A.U.
Allemagne	9.000	450.000	2,6
Autriche	20.000	350.000	10,2
Belgique	300	7.000	0,5
Danemark	1.700	75.000	2,8
Espagne	7.782	269.465	1,0
Finlande	5.087	127.233	5,8
France	6.139	218.790	0,8
Grèce	3.000	10.000	0,3
Irlande	887	28.704	0,7
Italie	40.000	750.000	5,1
Luxembourg	28	785	0,6
Pays-Bas	900	20.000	1,0

Portugal	510	24.902	0,7
Royaume Uni	1.500	200.000	1,2
Suède	14.860	257.000	8,3
Union Européenne (15)	111.693	2.788.879	2,2

Source : Eurostat et Ecocert, d'après Foster et Lampkin

Si la France était au départ un des pays où l'on pratiquait le plus l'agriculture biologique, ce sont les pays «germaniques» et scandinaves qui ont été les premiers à connaître une forte progression et aujourd'hui (1999 et 2000), il semble que c'est au Royaume Uni et en Italie que l'on enregistre la croissance la plus soutenue. La Belgique reste l'un des pays où l'agriculture biologique est très peu importante mais le développement du secteur s'accélère d'année en année. Les différences entre régions et entre spéculations sont très fortes.

Tableau 13 : Evolution et situation de l'agriculture biologique en Belgique, 1999

	Flandre	Wallonie	Belgique
nombre d'exploitations en 1993	85	68	153
superficie en 1993 (hectares)	265	1.923	2.188
nombre d'exploitations en 1999	176	401	577
superficie de prairies en 1999 (hectares)	1.645	13.960	15.605
superficie de grandes cultures en 1999 (hectares)	593	1.583	2.176
maraîchage en 1999 (hectares)	289	70	359
arboriculture en 1999 (hectares)	187	57	244
divers (petits fruits, jachères,...)	8,03	122	130
superficie totale en 1999	2.722 (0,44%)	15.792 (2,11%)	18.514 (1,35%)

Source : D.G.3

On est passé aujourd'hui à 1,35% des superficies agricoles belges et même à 2,11% des superficies agricoles wallonnes (soit l'équivalent de la moyenne européenne). Les reconversions ont eu lieu d'abord dans les régions où les charges en bétail étaient déjà plus faibles, et particulièrement dans les élevages d'herbivores, essentiellement bovins (lait ou viande) du Sud-Est du pays pour les raisons évoquées plus haut.

Gestion de réserves naturelles et berger en Hautes-Fagnes

Il ne s'agit pas ici à proprement parler d'exemples d'agriculture durable mais plutôt d'exemples où la multifonctionnalité de l'agriculture est déjà pleinement vécue puisque la fonction première de l'activité agricole n'est plus la production mais la gestion de l'espace (cf le quatrième niveau évoqué dans la première partie, au terme «gestion de l'espace», et le point C de la deuxième partie).

En région wallonne, les principaux gestionnaires de milieux naturels sont la division nature et forêts du Ministère de la région wallonne pour les réserves domaniales et probablement bientôt pour les terrains militaires (camps d'Elsborn, Lagland et Marche, accords de collaboration Défense Nationale-Région wallonne), et des A.S.B.L. comme Ardenne et Gaume ou les Réserves Naturelles et Ornithologiques de Belgique (R.N.O.B.) pour les réserves privées, agréées ou non. Ainsi, à côté du travail remarquable fourni par des bénévoles qui ont restauré de nombreux milieux ouverts ou les entretiennent lors de chantiers de débroussaillage, de fauche, d'étrépage et autres techniques, à côté des prestations d'entreprises plus ou moins spécialisées en travaux forestiers ou apparentés, la fauche par des agriculteurs et le pâturage par des herbivores apparaissent de plus en plus comme les techniques les plus efficaces et les plus pertinentes pour entretenir les milieux ouverts.

Les R.N.O.B. collaborent ainsi avec plus de 80 agriculteurs pour entretenir 3 à 400 hectares par la fauche ou un pâturage strictement limité avec de faibles charges en bétail. A côté de ces collaborations, l'association possède une vingtaine de moutons de race Mergelland (race locale menacée originaire de la région de la craie, à la limite entre la province de Liège, le Limbourg hollandais et le Limbourg belge, et particulièrement adaptée aux pelouses calcaires) et Soay (petite race écossaise très rustique et farouche ressemblant à un mouflon) ainsi qu'une vingtaine de vaches de race Galloway (petite race écossaise généralement noire, frisée, sans cornes et particulièrement rustique) et deux poneys fjords.

La division nature et forêts de la région wallonne gère aussi des milieux naturels avec du bétail qui lui appartient (5 vaches Higlands à Herbeumont ou Paliseul, et, en Gaume, une quinzaine de vaches Galloway et 7 moutons ardennais). Dans la majorité des cas, la gestion est néanmoins assurée par la collaboration avec des particuliers, qu'il s'agisse de travaux réalisés sous forme de prestation de service (travaux d'entreprise réalisés par des entreprises forestières ou agricoles ou plus souvent par des agriculteurs) ou, de plus en plus, sous forme de convention de jouissance limitée à titre gratuit. Cette formule permet à l'agriculteur ou au détenteur d'animaux de disposer des superficies appartenant à la région moyennant le respect de certaines règles (fixées dans le plan de gestion de la réserve) et permet à la région, sans être liée par un bail à ferme qui ne lui offre aucune garantie en matière de conservation de la nature, d'assurer la gestion du milieu par la fauche ou le pâturage. Ainsi, quelques dizaines d'agriculteurs «gèrent» quelques centaines d'hectares de réserves relativement productives en fauchant ou faisant pâturer leur cheptel. Des terrains présentant très peu d'aptitudes agronomiques (impraticables en tracteur ou/et offrant un fourrage qui ne permet pas de maintenir la bonne santé d'animaux d'élevage «classiques») sont gérés par une vingtaine des chèvres et surtout par des moutons (+/- 15 Soay, 12 Black Welsch, 35 Mergelland et 10 Ardennais ; plateau des Tailles, Lesse et Lhomme et vallée du Viroin), par une dizaine des poneys Fjords dans la vallée de la Lienne et par une dizaine de bovins Higlands en Ardenne (Martelange et Libin). Au stade actuel, ces animaux sont détenus à titre complémentaire et appartiennent plutôt à des associations ou à des éleveurs passionnés qu'à de véritables producteurs agricoles.

Un cas encore exceptionnel en région wallonne mais assez exemplaire est celui de Mr Morren, berger dans les Hautes Fagnes.

Berger en Fagnes

Les Hautes Fagnes constituent la plus grande réserve naturelle de région wallonne puisqu'elles représentent près de 6.000 hectares de milieux ouverts ou semi-ouverts. Le climat très rude et la qualité du sol (tourbières acides) ne permettent pas l'intervention des machines agricoles et des animaux d'élevage actuels. L'expérience des fermes en Fagnes (Jalhay), initiée au début des années 60 et concrétisée au milieu des années 70, malgré des investissements et des améliorations foncières très importants, s'est soldée par un retentissant échec dès les années 80.

Pourtant, ce milieu a été façonné par l'activité humaine (pâturage, fauche, extraction de la tourbe, feux courants,...) et doit être géré si on veut éviter sa recolonisation par les arbres et arbustes (épicéas, saules, bouleaux). Avant cette étape, ce milieu s'appauvrit déjà du point de vue biologique par la domination progressive d'une graminée, la molinie, qui finit par faire disparaître toute autre forme de végétation herbacée. Outre l'abattage périodique de la majorité des arbres, des travaux de restauration (gyrobroyage des touradons de molinie) et d'entretien des parties restaurées (fauche) ont été entrepris mais doivent être réalisés au moyen de véhicules chenillés spécialisés (Flexmobil, de marque Kassbohrer). La division de la Nature et des forêts disposait de deux de ces appareils pour réaliser des tâches très variées : prévention et lutte contre les incendies notamment par la réalisation de coupe-feux, traçage des pistes de ski de fond, transport de matériaux (caillebotis, panneaux, réserves d'eau), fauchage et ramassage du foin,... Ceux-ci devraient être remplacés sous peu mais le coût d'achat et d'utilisation de ce type de matériel est fort élevé puisqu'il est estimé à 15.000 francs par heure de travail. Quand on s'aperçoit qu'il faut à peu près 9 heures pour «restaurer»(gyrobroyer) un hectare de fagnes et 3 heures pour l'entretenir (fauchage), avec un résultat qui ne satisfait pas complètement les biologistes, on comprend aisément que l'usage de ce matériel restera limité à quelques superficies tout à fait marginales. Pour citer un exemple, le travail de restauration de la grande Fange (450 hectares au-dessus de Jalhay, un des derniers habitats du coq de bruyère) correspondrait à près de 700 jours de travail (soit, étant donné les conditions climatiques, à bien plus de 4 ans de travail continu avec un seul appareil) et coûterait plus de 60 millions tandis que l'entretien, après restauration, correspondrait, s'il est réalisé tous les trois ans, à trois mois de travail par an et reviendrait à 7 millions par an, pour moins de 8% de la réserve!

La seule technique de gestion envisageable est donc le pâturage par des animaux rustiques ; il a débuté à titre expérimental depuis trois ans. Aujourd'hui, Mr Morren conduit donc près de 500 moutons ardennais roux (350 brebis reproductrices) sur cette superficie soit en pâturage itinérant, soit dans des enclos mobiles. Il dispose d'une zone «refuge» de quelques dizaines d'hectares à l'emplacement des anciennes fermes en Fagnes, situées un peu plus bas en altitude, drainées et amendées, avec des abris (et une future bergerie) pour l'hiver, les agnelages et les jeunes animaux. L'objectif est d'atteindre dans deux ou trois ans approximativement 900 brebis, ce qui devrait permettre une gestion optimale du site. D'ores et déjà, l'évolution de la flore et du milieu est encourageante. Les craintes initiales des chasseurs des environs (perturbation du gibier, notamment par les chiens de berger) se sont avérées non fondées puisqu'au contraire, les cervidés semblent apprécier le milieu ainsi régénéré et se mêlent même occasionnellement aux moutons.

Outre quelques dépenses d'infrastructure (bergerie, ...), le coût de la convention s'élève et devrait se maintenir à +/- 3 millions par an, dont une part croissante sous forme variable en fonction des prestations de services fournies (3 francs par demi-journée de pâturage de mouton adulte dans la réserve naturelle).

Bien que située au stade actuel en zone C (interdite au public), l'expérience pourrait à terme contribuer à l'image et à l'attrait touristique de la zone et pourrait être progressivement étendue, si des candidats compétents se présentent, à 5 à 10 troupeaux du même type pour les Hautes Fagnes, et à plusieurs dizaines de troupeaux (20 à 50 ?) pour la région wallonne.

A l'instar de ce qui se passe dans la Rhön, au centre de l'Allemagne, cette expérience pourrait également être à la base de préparations culinaires spécifiques (mouton ardennais) qui permettent de rehausser l'attrait touristique et gastronomique de la région en offrant aux restaurateurs un produit du terroir innovant et en valorisant un produit de qualité issu de ces troupeaux gestionnaires de réserves mais aussi des troupeaux d'autres éleveurs associés dans la démarche. Au-delà de la multifonctionnalité, par cette approche de qualité et de valorisation des produits couplée à la gestion de l'espace, n'arriverons nous pas aussi, in fine, au coeur d'une nouvelle démarche d'agriculture durable?

Agriculture suisse

La Suisse est un pays qui est souvent présenté comme un modèle où la multifonctionnalité de l'agriculture et les démarches en faveur de formes d'agriculture plus durables ont été développées avant les autres pays et ont été appliquées de façon plus importante. Qu'en est-il effectivement? Les suisses ont toujours souhaité atteindre un maximum d'auto-suffisance alimentaire et comme ils en ont toujours eu les moyens financiers, ils soutiennent fortement leur agriculture depuis très longtemps. Comme ils sont aussi très soucieux de leur environnement, qui participe aussi à l'image du pays et constitue un atout touristique important, ils figurent aujourd'hui parmi les pays qui mènent le combat des «amis de la multifonctionnalité». Dès 1992, ils ont mis en oeuvre un processus de réforme profonde des mécanismes de soutien du secteur agricole, mécanismes qui étaient basés jusqu'à ce moment sur le soutien des prix et des marchés. Cette réforme est programmée en trois étapes : 1992-1998, 1998-2002 et 2004-2007. Les objectifs sont très clairement économiques (participer au marché européen) et sociaux (sortir l'agriculture de sa «désorientation existentielle»), en tenant compte du passé, de l'évolution structurelle et de la sensibilité écologique.

La première étape (1992-1998) a été de séparer la politique des prix de celle des revenus en introduisant des paiements directs généralisés non liés à la production, en compensant les baisses de prix par ces paiements directs et en installant des incitants économiques pour des objectifs environnementaux.

La deuxième étape, en cours actuellement est une transition d'une économie étatique planifiée vers une économie de marché socio-écologique et vers un système économique durable. Elle se concrétise sous la forme de - la suppression des garanties de prix et d'écoulement,

- l'adaptation du système des paiements directs avec exigences écologiques (production intégrée) pour tous, abandon des contributions à l'exploitation et limites de revenus et de fortune

- le renforcement des instruments structurels (évolution structurelle orientée)

La troisième étape est prévue de 2004 à 2007 (mais avec un message ou «projet d'orientation» du conseil fédéral dès 2002) et visera la participation intégrale au marché agricole européen.

Le parallélisme entre les deux premières étapes de cette réforme et les réformes de la politique agricole européenne de 1992 et de l'Agenda 2000 est remarquable, mais les options politiques énoncées sont concrétisées de façon beaucoup plus radicale sur le terrain suisse.

Ainsi, le soutien des marchés est passé de plus de 2 milliards de francs suisses en 1992 à 1,25 milliards en 1998 et atteindra 850 millions en 2002, soit une proportion de moins de 25% du total des aides aux agriculteurs. Les paiements directs sont passés de 1 milliard de francs suisses en 1992 à 2,4 milliards actuellement, soit plus de 70% des aides et 2.400 francs suisses par hectare. Ces paiements directs sont répartis en trois tiers pratiquement égaux :

- les prestations écologiques correspondent en moyenne à 700 francs suisses par hectare (soit 20% des aides aux agriculteurs sous forme de mesures agro-environnementales !); en pratique, toutes les aides directes sont soumises à une forte écoconditionnalité : obligation de bilans d'azote, minimum de 7% des superficies en surfaces de compensation écologique, conditions d'assolement et de protection du sol, traitements raisonnés,...

- Les aides compensatoires des baisses de prix ou liées aux coûts et aux structures (équivalent des aides à l'hectare ou à l'U.G.B.) représentent 900 francs suisses par hectare.

- Les aides considérées comme «sociales» (filet de sécurité, avec limites de revenu et de fortune)

équivalent à 800 francs suisses par hectare.

L'ordonnance sur les paiements directs prévoit quatre types de paiements directs généraux et quatre types de paiements pour contributions écologiques. Par paiements directs généraux, on entend les :

- contributions à la surface (1.200 francs suisses par hectare)
- contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (400 à 900 francs suisses par UGBFG, avec plafond de charge en bétail en fonction des zones)
- contribution pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (260 à 1190 francs suisses par UGBFG)
- contributions pour des terrains en pente (350 francs à 5.000 francs \vignes] suisses par hectare)

Par contributions écologiques, on entend :

- les contributions pour la compensation écologique (prairies extensives, haies, bosquets, berges boisées, jachères florales, jachères tournantes, bandes culturales extensives, arbres fruitiers haute-tige,..., 300 à 3.000 francs suisses par hectare)
- la contribution pour la culture extensive de céréales et de colza (400 francs suisses par hectare)
- la contribution pour la culture biologique (100 à 1.000 francs suisses par hectare)
- la contribution pour la garde d'animaux de rente particulièrement respectueuse de l'espèce (systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux ou SST, sortie régulière en plein air d'animaux de rente ou SRPA)

Viennent s'ajouter à ces huit catégories de contributions une contribution à la «culture des champs» et une contribution «d'estivage» dans l'agriculture.

La politique agricole suisse peut nous paraître complexe et elle est incontestablement «généreuse», mais elle intègre remarquablement les concepts de développement agricole durable, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux ; même des problématiques récentes et pointues comme la qualité des productions ou le bien-être animal sont prises en compte de façon systématique.

Principales démarches entreprises en France

Etant donné l'importance de l'agriculture en France, il n'est pas étonnant que de nombreuses initiatives aient vu le jour très tôt en matière d'agriculture durable. Dès 1992 sont lancés les **plans de développement durable** (P.D.D.) en agriculture. Cette action expérimentale est intégrée dans le programme national de mesures agro-environnementales et est développée à l'époque dans quelques dizaines de périmètres pilotes répartis sur l'ensemble du territoire. Dans chaque périmètre, un animateur encadre la démarche et suscite la réflexion chez les vingt à cinquante agriculteurs concernés. Les moyens mis en oeuvre étaient importants puisqu'ils correspondaient à pratiquement un million de francs belges par exploitation ; le résultat attendu était simplement un diagnostic, avec éventuellement des propositions d'évolution ou de réorientation de l'exploitation. Les objectifs principaux étaient l'amélioration de la viabilité économique couplée à une meilleure reproductibilité écologique mais ce que nombre d'agriculteurs qui ont réorienté leur exploitation ont mis en avant était différent : en améliorant l'impact environnemental et en extensifiant, ils ont souvent maintenu la viabilité économique à un niveau équivalent mais ils ont gagné en vivabilité (résultats économiques comparables avec moins de travail et moins de risques culturels). La démarche était une démarche collective où la discussion permettait à chacun d'avancer et de situer son exploitation dans un projet «de territoire».

Cette première étape a donné lieu aujourd'hui à une généralisation de ce type d'approche avec la nouvelle loi d'orientation agricole et les **contrats territoriaux d'exploitation** (C.T.E.).

Le C.T.E. est un contrat individuel intégré à un projet collectif. Un porteur de projet est chargé de garantir et de renforcer la cohérence entre les projets individuels et les enjeux territoriaux en s'appuyant sur un diagnostic du territoire. Le projet individuel s'appuie de son côté sur un diagnostic d'exploitation. Les deux composantes de tout C.T.E. sont la partie économique et relative à l'emploi (emploi, travail, qualité des produits, bien-être animal, économie et autonomie) et la partie territoriale et environnementale (eau, sols, air, biodiversité, paysage et patrimoine culturel, risques naturels et énergie)

Parallèlement à ces approches, différents outils de diagnostic du fonctionnement et de l'impact des exploitations sur l'environnement ont été mis au point. Les premiers et les plus largement diffusés traitaient spécifiquement de l'azote et des effluents d'élevage. Ainsi, après des **bilans d'azote** comme celui diffusé par le C.O.R.P.E.N. sont très vite apparus des outils comme le **DEXEL** (diagnostic environnement de l'exploitation d'élevage), utilisés dans le cadre de la «mise aux normes» des bâtiments d'élevage mais comprenant déjà un volet «bâtiments», un volet «agronomie» et un volet «pratiques agricoles». Cette méthode s'intéresse uniquement à la pollution des eaux par les nitrates et aux exploitations d'élevage. D'autres «**D.A.E.**»(**diagnostic agro-environnementaux**) ont vu le jour et parmi eux, l'outil mis au point par **SOLAGRO** dans le Sud de la France a retenu l'attention par son approche globale, relativement simple et rapide qui permet d'analyser quantitativement et qualitativement tous les systèmes d'exploitation. Il classe l'exploitation sur base de sa mixité, de sa rotation-assolement, de sa gestion des intrants et de sa gestion de l'espace en utilisant 16 indicateurs quantitatifs (U.G.B./ha, % de sols nus en hiver, bilan N, P et K, longueur de haies et lisières de bois, consommation d'énergie directe,...).

Tous ces outils de diagnostic s'avèrent de plus en plus pointus et pertinents mais n'abordent que la reproductibilité de l'agriculture, soit son impact sur l'environnement. Ils sont presque toujours juxtaposés ou opposés aux bilans économiques (viabilité) et dans cette comparaison, la vivabilité et la transmissibilité ont peu de place. Depuis 1997, afin de regrouper différents indicateurs et de présenter une méthode cohérente au niveau national français, un groupe pluridisciplinaire travaille

sur «**La méthode IDEA**» ou indicateurs de durabilité des exploitations agricoles.

La première des trois échelles de durabilité aborde les aspects agro-écologiques avec 4 indicateurs touchant à la diversité, 6 à l'organisation de l'espace et 7 aux pratiques agricoles.

La seconde aborde les aspects socio-territoriaux avec 4 indicateurs relatifs à la qualité des produits et du territoire, 5 à l'emploi et aux services et 5 à l'éthique et au développement humain.

La troisième échelle ou échelle de durabilité économique compte 2 indicateurs de viabilité, 2 de dépendance, 1 de transmissibilité et 1 d'efficacité du processus productif.

Même si l'obtention d'une version opérationnelle de cette méthode (version qui ne sera jamais définitive car ce genre d'outil ne cessera d'évoluer) paraît ardue, même si le choix des 37 indicateurs et surtout l'établissement de leur valeur et leur pondération seront toujours l'objet de réserves scientifiques et de critiques, la démarche entreprise est remarquable et devrait permettre de disposer du premier instrument d'évaluation globale des exploitations (multicritères-multifonction). Les résultats obtenus constitueront à n'en pas douter une base pertinente pour l'orientation future des politiques et des aides agricoles.

Et ailleurs

La Suisse applique de façon très large 32 critères et 16 indicateurs de «production intégrée» comme écoconditionnalité pour les aides octroyées. La France veut baser sa politique agricole sur les contrats territoriaux d'exploitation et met au point diverses méthodes en utilisant de nombreux indicateurs. D'autres démarches qui concourent également à renforcer la durabilité des pratiques agricoles existent bien sûr dans la plupart des pays européens. Nous n'avons pas la prétention de les connaître toutes et de pouvoir les présenter mais il nous paraît utile de faire succinctement mention de quatre d'entre elles car elles sont célèbres au niveau européen et/ou proches de nous. Le système **MEKA** appliqué en Allemagne dans le Bade-Wurtemberg (à côté de l'Alsace) était un des premiers programmes agro-environnementaux mis en place en 1992 mais constitue également un système d'évaluation de l'impact environnemental des exploitations ; en fonction de l'intérêt, de la localisation et des pratiques de gestion de ses parcelles, chaque exploitant se voit attribuer un certain nombre de points. S'il dépasse un seuil déterminé (minimum), ces points sont convertis en primes agro-environnementales.

Les Ecopoints utilisés en Basse Autriche sont basés sur le même principe, avec 7 indicateurs pour les surfaces labourées ou 6 pour les prairies, qui permettent de prendre en compte les impacts sur le sol, sur l'eau, sur la biodiversité ou le paysage mais n'intègrent pas l'impact sur l'air, l'irrigation, la mécanisation et la consommation d'énergie.

Plus proche de chez nous, la Rhénanie Westphalie a perfectionné dans l'Eifel un système de **diagnostic biotique et abiotique** des parcelles. L'université de Bonn a en effet travaillé en premier lieu (années 80) sur un système d'évaluation de l'intérêt botanique de sites soumis à aménagements (remembrements) et a développé ensuite un système d'évaluation biotique sur base de relevés phytosociologiques très vite modulé et enrichi par différents critères (proximité de l'état naturel, possibilités de substitution, rareté, intégrité, structure des biotopes,...) et chiffré. Une évaluation abiotique (sol, eau, air) est venue compléter cette approche.

Au Grand Duché du Luxembourg, Jean Sthol, de la Fédération des Herd-book luxembourgeois (association d'agriculteurs), a travaillé depuis une dizaine d'années à la réalisation d'un **bilan énergétique** de l'exploitation. A partir d'un bilan «à la porte de l'exploitation» entre tout ce que l'agriculteur achète et tout ce qu'il vend, l'objectif est d'améliorer l'efficacité technique, soit le bilan en éléments (azote, phosphore, potassium, eau,...) et en énergie, et ce pour chaque exploitation, en fonction de son orientation technico-économique, sans compromettre le bilan économique. Cette démarche pragmatique n'est donc pas basée sur une amélioration de l'impact environnemental comme le sont les précédentes mais bien sur une recherche de performance technique. Même si cet objectif est plus proche de la sensibilité de la majorité des agriculteurs, les résultats obtenus et les recommandations consécutives conduisent presque systématiquement à une meilleure reproductibilité (impact environnemental) des pratiques agricoles et, en second lieu, à une meilleure vivabilité (simplification du travail).

Actions, projets et études réalisés en Belgique

Dans notre pays, certaines initiatives ont également été prises, mais la généralisation de démarches comparables à celles présentées à propos des autres pays n'est pas encore programmée.

Du côté néerlandophone, le modèle d'agriculture très intensive développé depuis quelques décennies n'a pas favorisé l'émergence de telles approches, et la Flandre est probablement la dernière région d'Europe à mettre en oeuvre un programme de mesures agro-environnementales. Hormis une étude sur ces mesures menée par l'université de Gand pour la Commission européenne, et l'introduction progressive, souvent à cause d'impasses techniques, de méthodes de protection intégrée dans divers secteurs de l'horticulture et de l'arboriculture, la prise en compte de l'environnement s'est focalisée sur la problématique des effluents d'élevage. Les formes successives du M.A.P. (**Mest Aktie Plan**) et le fonctionnement de plus en plus onéreux pour les éleveurs d'une Mestbank ne parviennent pas à résoudre fondamentalement le problème d'énormes excédents structurels. Ce n'est que très récemment que, suite à ce qui est pratiqué aujourd'hui aux Pays-Bas et suite au changement politique à la région flamande, on envisage officiellement une diminution sensible du cheptel. Néanmoins, il s'agit toujours de diminuer les impacts négatifs sur l'environnement et non de valoriser la multifonctionnalité de l'agriculture. La situation pourrait cependant évoluer assez rapidement ; ainsi, les déclarations d'intentions politiques fixent des objectifs très ambitieux pour le développement de filières de qualité comme l'agriculture biologique.

Du côté francophone, le contexte était plus favorable et l'exemple français était plus porteur que l'exemple hollandais pour nos compatriotes du Nord. Dès la fin des années 80, l'agriculture biologique suscite l'intérêt des autorités régionales sous la forme de quelques aides et des scientifiques sous la forme d'une étude tripartite menée pour la Commission européenne par Gembloux (prof. Falisse), Louvain-la-Neuve (prof. Peeters) et Bruxelles (prof. Pennincks et B.Godden). Cette étude sera prolongée à l'U.C.L. par un projet européen, en collaboration avec des chercheurs hollandais et irlandais, appelé chez nous **Ecofarm**. Le suivi et l'évolution d'une dizaine de fermes pilotes dans lesquelles une approche système a été mise au point et développée, avec de nombreux indicateurs, était à la pointe des recherches sur la durabilité de l'agriculture en Europe et se rapprochait des travaux suisses ou du diagnostic mis au point par Solagro dans le Sud de la France.

Une autre étude a été coordonnée par le laboratoire d'écologie des prairies de l'U.C.L. en 1998 pour le compte du S.S.T.C., dans le cadre du plan d'appui scientifique à une politique de développement durable. Intitulée «indicateurs et normes économiques, sociologiques et agronomiques des systèmes de production agricole durable», en abrégé **SAFE** (Sustainability Aspects of Farming and Environment), elle associait le coordinateur au centre de recherche agronomique de Gand (C.L.O.), à l'unité d'économie rurale de l'U.C.L., à l'unité d'Automatique, de Dynamique et d'Analyse des Systèmes (F.S.A./U.C.L.) et à l'unité Société et Environnement de la F.U.L.

Dans le cadre du programme de mesures agro-environnementales mis au point en 1993 mais qui n'a été appliqué que très progressivement à partir de 1995, une approche globale de l'exploitation était également prévue sous la forme d'un **plan de gestion**. Cet outil ouvert a permis

l'établissement d'une «photographie» de la situation environnementale de plusieurs dizaines d'exploitations mais il manquait de base technique (outils de diagnostic opérationnels) et surtout d'incitants financiers qui auraient permis de faire évoluer positivement la gestion des exploitations. Cette base technique se met en place puisqu'une étude réalisée par Mr Grosjean sur base de son expérience de terrain au sein du réseau Agrenwal vient d'aboutir à la réalisation du **PAEXA** (portrait agri-environnemental de l'exploitation agricole). Parallèlement, dans le cadre de l'agenda 2000, le plan de gestion passe du statut de «condition d'accès à certaines aides» à celui de «plus-value» de l'ensemble des aides agro-environnementales pour celui qui l'applique, un peu à l'instar du contrat territorial d'exploitation français. L'outil existe donc en région wallonne, mais il appartiendra à l'autorité politique, à l'administration de l'agriculture et au monde agricole de le développer, de l'enrichir et de le valoriser ou au contraire, de ne l'appliquer que marginalement.

Par son association à différentes phases de recherche et de mise en oeuvre de programmes relatifs à l'agro-environnement, le **G.I.R.E.A.** (Groupe interuniversitaire de recherche en écologie appliquée) a acquis une expertise certaine en la matière. Responsable depuis longtemps de plans d'évaluation des sites lors de grands travaux d'infrastructure ou lors de remembrements ruraux, il a participé au plan de développement durable en agriculture en France, dans le Nord-Pas de Calais. Auteur d'une étude sur la possibilité de mise en place de mesures de type agro-environnement dans la vallée de la Sûre au début des années 90, il a été aussi consulté lors de la mise au point des différents programmes wallons et est responsable depuis 1997 de leur évaluation (**EVAGRI**). Dans ce cadre, comme dans celui du récent diagnostic environnemental de l'agriculture dans le Parc Naturel de la vallée de l'Attert, il développe et affine en permanence des indicateurs adaptés au contexte wallon.

Après les comptabilités d'exploitation destinées à apprécier la viabilité économique de celles-ci mais permettant éventuellement de mesurer certains flux d'éléments (chiffres intéressants obtenus par Mr Fabry de l'AEDB, association des éleveurs et détenteurs de bétail), un des premiers outils utilisés pour mesurer la reproductibilité des exploitations agricoles et particulièrement des exploitations d'élevage est le bilan d'azote. En région wallonne comme ailleurs, on a développé différents types de bilans. Une bonne gestion de la matière organique en agriculture constitue en effet une des clés indispensable pour protéger les ressources naturelles mais aussi pour optimiser le processus de production et limiter les intrants.

L'azote est l'élément le plus étudié car c'est un bon indicateur du niveau de la fertilisation, de la charge en bétail et des risques de pollution des nappes phréatiques (nitrates et nitrites). C'est celui dont les flux sont les plus importants et c'est le plus mobile, mais on mesure parfois le phosphore : c'est le cas des situations où les excédents d'azote sont tels qu'il est illusoire de vouloir approcher les différents flux d'un élément aussi mobile et de s'y attaquer à court terme (situation en Flandre et aux Pays-Bas), ou encore des situations où l'on s'intéresse prioritairement à l'eutrophisation des eaux de surface (cours d'eau), pour laquelle le phosphore est presque toujours le facteur limitant.

Le professeur C.Debouche, de la faculté des sciences agronomiques de Gembloux, a mis au point en quelques années l'**écobilan** de l'exploitation agricole mais ce programme intègre tellement de données qu'il est relativement lourd à mettre en oeuvre et que les intervalles d'incertitude pour certaines données fondamentales (azote organique, eau et donc concentration des solutions quittant le sol arable,...) sont fort importants.

Des bilans d'azote plus simples ont été mis en oeuvre depuis quelques années par le comité

Nitrates, par le centre de recherche agronomique de Gembloux (unité de phytotechnie, dans le cadre du programme action Hesbaye) ou par l'U.C.L.(projets Ecofarm ou propeausable, pour la protection de la nappe des sables bruxelliens), , qui viennent enfin d'harmoniser leurs approches en proposant le bilan **ARIA** (association de recherche des indicateurs d'azote).

D'autres démarches complémentaires dans ce domaine de gestion de l'azote et des effluents d'élevage sont celles de **Géo-agri** (bilan d'effluents de l'exploitation et bourse d'échange entre agriculteurs excédentaires et agriculteurs potentiellement receveurs) et de l'U.L.B.(en Hainaut occidental) associé à Agra-ost (sur le plateau de Herve) pour améliorer la gestion des effluents (démonstrations, bilans, conseils et encadrement en fermes).

Toutes ces démarches concernant les effluents d'élevage sont certes plus dispersées en région wallonne que l'outil mis en place de façon plus normative en région flamande. Elles contribuent néanmoins de la même façon à réaliser la première étape de l'évolution vers une agriculture plus durable telle que la définit Jules Pretty (relire agriculture durable, mais encore...), à savoir l'amélioration de l'efficacité économique et environnementale. En s'attaquant au problème le plus évident de nombre d'exploitations d'élevage, elles ouvrent la porte à une réflexion et à un processus beaucoup plus profonds.

Conclusions.

A partir d'une définition de base simple, le développement durable est un concept qui donne lieu à de multiples analyses et qui est incontestablement évolutif.

En agriculture, c'est une approche qui est encore souvent mal assimilée mais qui s'avère chaque jour plus incontournable au niveau mondial et européen. Si d'autres pays ont déjà intégré de manière plus ou moins importante ce concept dans leur politique agricole, notre pays reste relativement timide en la matière et tarde à s'adapter à cette évolution. C'est peut-être parce que, dans notre agriculture très productive, ce concept risque de représenter, pour nombre d'exploitations mais aussi et surtout pour nombre d'encadreurs agricoles et de décideurs politiques, non une simple évolution technique mais plutôt une révolution culturelle. Retarder les échéances de ce qui est de toute manière inéluctable ne peut être une attitude satisfaisante à moyen ou long terme. On peut comprendre qu'il convient de s'adapter progressivement à l'évolution et d'amortir les lourds investissements antérieurs, mais il est grand temps de concentrer le soutien et l'encadrement sur la transition des exploitations vers des formes de production plus durables et plus multifonctionnelles.

Le secteur agricole a besoin d'une information complète et aussi objective que possible sur sa situation mais aussi sur les enjeux et les perspectives pour l'avenir, car les orientations prises un jour en agriculture déterminent la production des vingt années qui suivent.

Dans le secteur de l'élevage, la prise de conscience est comme partout la première étape vers une agriculture plus durable mais d'un point de vue technique, c'est certainement la gestion des effluents d'élevage qui constitue la priorité pour la plupart des exploitants. Une meilleure liaison au sol, en amont et en aval de l'élevage, est un second pas indispensable vers une meilleure autonomie des exploitations. Enfin, la participation au maillage écologique via une gestion différenciée d'une partie des superficies de l'exploitation afin de favoriser la biodiversité et les paysages constituera de plus en plus la raison, la condition ou la justification du soutien public apporté à l'exploitant. Les éleveurs d'herbivores, disposant de superficies de prairies permanentes, sont et seront les principaux acteurs de ce réseau écologique.

Le soutien public est très important en agriculture mais malgré cette importance ou peut-être parfois à cause de celle-ci (en Europe, 80% des aides aboutiraient toujours chez 20% des agriculteurs), le nombre d'agriculteurs ne cesse de diminuer. Les formes de soutien doivent donc être très sensiblement réorientées mais aussi justifiées, tant vis à vis de nos partenaires commerciaux étrangers que vis à vis de la société, pour optimiser l'emploi des deniers publics.

Il convient aussi que le soutien soit justifié aux yeux de l'agriculteur, pour que celui-ci n'ait pas le sentiment d'être un assisté social ou qu'il ne soit pas perçu comme tel.

Le message des décideurs, des encadreurs et des vulgarisateurs doit être clair à ce sujet ; le montant du soutien à l'agriculture est très important, mais ce soutien peut et doit être justifié.

Une gestion appropriée de l'espace et une contribution à la qualité de l'environnement constituent sans aucun doute une des nouvelles et à l'avenir une des principales justifications à ce soutien. Des outils existent déjà et se développent pour d'une part mesurer et d'autre part rémunérer la qualité de ce service.

Le maintien d'un niveau d'emploi et d'activité suffisant dans les régions rurales est une autre justification non négligeable du soutien à une agriculture multifonctionnelle.

L'obtention d'une production satisfaisante en quantité et en qualité était et reste une justification fondamentale du soutien au secteur.

Les exigences en matière de qualité évoluent très fortement ces dernières années ; cette qualité peut consister en diverses garanties d'innocuité ou d'absence de résidus, mais il peut s'agir aussi de la recherche de produits issus de filières différenciées, qu'il s'agisse de produits régionaux ou issus de certains terroirs, de produits issus de l'agriculture biologique ou même de produits porteurs de choix éthiques (café Max Havelaar, magasins OXFAM,...).

L'objectif quantitatif semble passer au second plan dans notre société d'abondance. A l'instar de pays comme le Japon ou la Corée, il convient cependant de ne pas oublier l'objectif stratégique que constitue un niveau adéquat d'autosuffisance alimentaire, garant d'indépendance politique et économique du pays ou groupe de pays, même si cette notion s'oppose très catégoriquement aux thèses libres échangistes qui prévalent dans les négociations de l'O.M.C.

En s'opposant de la même manière à ces thèses, des prix soutenus à un niveau supérieur au cours mondial (cours de surcroît peu représentatif des coûts de production) ne sont pas une option incompatible avec la satisfaction du besoin des populations, quand on sait que la part du revenu des ménages consacrée à l'alimentation n'a cessé de baisser, passant de +/- 25 % à +/- 15 % en quarante ans. Ces prix plus élevés, pour autant qu'ils ne profitent pas à de gros producteurs orientés vers l'exportation, peuvent en effet permettre le maintien de la viabilité économique d'agriculteurs situés dans des régions défavorisées, et donc principalement d'éleveurs d'herbivores, plus aptes à valoriser les terrains peu productifs.

Dans tous les modèles d'agriculture durable, on rencontre des exploitations pratiquant la polyculture associée à l'élevage. Même dans les régions où les cultures sont moins productives et où l'élevage d'herbivores est largement dominant, les exploitations adoptant des principes d'agriculture durable optimisent l'emploi du territoire en exploitant plus volontiers que d'autres les terrains les moins mauvais pour développer quelques cultures et en faisant pâturer les animaux sur de plus grandes superficies, en valorisant des terrains considérés comme marginaux pour l'agriculture.

Nos agriculteurs sont-ils prêts à cette évolution ? Sont-ils prêts à être un peu moins exploitants et davantage paysans ? Pour faire passer ce message, les services chargés de la vulgarisation ont devant eux un travail important et une lourde responsabilité.

Nous n'avons bien sûr abordé que quelques-unes des pistes nombreuses et variées qu'il était possible d'évoquer sur ce thème ; il ne saurait en être autrement quand on se souvient qu'en Europe, on associe aujourd'hui agriculture durable et multifonctionnalité.

Liste des tableaux et graphiques

Tableau 1 : Valeur de la production agricole mondiale, en «dollars indicatifs»

Tableau 2 : Importance du commerce mondial, par produit

Tableau 3 : Valeur de la production agricole européenne, en millions d'écus

Tableau 4 : Valeur de la production agricole belge, en milliards de francs

Graphique 1 : Soutien aux producteurs, en % des recettes agricoles

Graphique 2 : Soutien aux producteurs par équivalent agriculteur

Tableau 5 : Répartition du budget agricole européen (FEOGA garantie), en millions d'euros

Graphique 3 : Evolution des formes de soutien de la section «garantie» du FEOGA

Tableau 6 : Restitutions et intervention en Belgique

Tableau 7 : Budget fédéral de l'agriculture, pour 1999 et 2000, en millions de francs belges

Tableau 8 : Primes européennes gérées par le fédéral

Tableau 9 : Soutien agricole régional wallon

Tableau 10 : Mesures agro-environnementales en Europe (1998)

Tableau 11 : Mesures agro-environnementales en région wallonne (septembre 2000)

Tableau 12 : Agriculture biologique dans l'Union européenne (estimation 98)

Tableau 13 : Evolution et situation de l'agriculture biologique en Belgique, 1999

Sources (bibliographie).

- Agriculture suisse : ordonnances, règles techniques PER, janvier 2.000, Service romand de vulgarisation agricole
- Ambroise R., Les prairies dans les paysages, Fourrages n°160, décembre 1999
- Baldock D. et Mitchell K., Cross-compliance within the common agricultural policy, 1995
- Balent G; et al., Pratiques de gestion, biodiversité floristique et durabilité des prairies, Fourrages n°160, décembre 1999
- Béranger C., Construire des systèmes de productions animales durables dans les pays d'Europe de l'Ouest, Vème carrefour des productions animales, Gembloux, 26 janvier 2000
- Béranger C. et Morhain B., Possibilités de valorisation des surfaces en herbes dans les contrats territoriaux d'exploitation, Fourrages n°160, décembre 1999
- B.I.R.B., Contrôle budgétaire 2000, janvier 2000
- Bouquiaux J.M., Comparaison économique des systèmes intensifs et extensifs en productions bovines, Vème carrefour des productions animales, Gembloux, 26 janvier 2000
- Brangeon J.L. et Chitrit J.J., les éléments de durabilité de l'agriculture biologique, courrier de l'environnement de l'INRA, n°38, novembre 1999
- Budget 2000 ajusté, Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture
- Burny P., Impact économique de l'Agenda 2000 sur des exploitations types en région wallonne, Vème carrefour des productions animales, Gembloux, 26 janvier 2000
- Chatelier V., Les conséquences de la nouvelle réforme de la P.A.C. (Agenda 2000) sur les exploitations productrices de viande bovine, Vème carrefour des productions animales, Gembloux, 26 janvier 2000
- Conférence permanente du développement territorial, Ministère de la région wallonne, Synthèse de l'approche spatiale, novembre 1999
- Cossée B., La plurifonctionnalité des prairies, Fourrages n°160, décembre 1999
- Deleau D. et Gerard C., Dans les Ardennes, un système herbager très efficace avec bovins laitiers et ovins
- Echo de nos vergers (bulletin mensuel d'information), octobre 2000

- Evolution de l'économie agricole et horticole en 1998 (1999), 37ème rapport présenté par le gouvernement, Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, juillet 1999
- Evolution de l'économie agricole et horticole en 1999 (2000), 38ème rapport présenté par le gouvernement, Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, juillet 2000
- Georges Benoît., Mesures d'accompagnement, développement rural et agenda 2000, mémoire de stage, janvier 1999
- Granval P., Muys B. et Leconte D., Intérêt faunistique de la prairie permanente pâturée, Fourrages n°162, juin 2000
- Guide pratique du contrat territorial d'exploitation, Ministère français de l'agriculture et de la pêche, février 2000
- Guillaumin A., et al., Eleveurs et aménagement du territoire, courrier de l'environnement de l'INRA, n°38, novembre 1999
- Hervieu B., Loi d'orientation agricole et principes des contrats territoriaux d'exploitation, Fourrages n°160, décembre 1999
- Landais E., Agriculture durable et plurifonctionnalité de l'agriculture, Fourrages n°160, décembre 1999
- Lecomte P. et al., L'approche intégrée des recherches : une nécessité pour l'étude des systèmes de production animale de demain, Vème carrefour des productions animales, Gembloux, 26 janvier 2000
- Matthijs B., Cross-compliance in de belgische landbouw, stand van zaken op 1 januari 2000, stagerapport, april 2000
- O.C.D.E., Avantages écologiques de l'agriculture, enjeux et stratégies, le séminaire d'Helsinki, 1997
- O.C.D.E., Indicateurs environnementaux pour l'agriculture, 1997
- O.C.D.E., L'agriculture durable, 1995
- O.C.D.E., L'agriculture et l'environnement, enjeux et stratégies, 1998
- O.C.D.E., La réforme des politiques agricoles, quels effets sur l'environnement ?
- O.C.D.E., Les aménités pour le développement rural, exemples de politiques, 1996
- O.C.D.E., Perspectives agricoles de l'O.C.D.E. 2000-2005

- O.C.D.E., Politique agricole des pays de l'O.C.D.E, suivi et évaluation 2000,
- O.C.D.E., Préserver la diversité biologique, les incitations économiques, 1996
- Pujol J.L., Le développement durable, une référence nécessaire pour l'agriculture, Fourrages n°160, décembre 1999
- Rapport d'activités 1999 de la direction générale de l'agriculture de la région wallonne
- Rapport d'activités 1998 du Ministère des classes moyennes et de l'agriculture
- Rapport d'activités 1999 du Ministère des classes moyennes et de l'agriculture
- site web du ministère de l'agriculture
- site web du conseil fédéral du développement durable
- site web de la F.A.O.
- site web d'Eurostat
- site web de l'O.C.D.E.
- site web de la commission européenne (D.G.6)
- site web de l'I.N.R.A.
- site web du ministère français de l'agriculture
- site web (carrefour)de la région wallonne
- site web biodiversité de la région wallonne
- site web de la D.G.A., région wallonne
- Statistiques agricoles 1999, I.N.S., Ministère des affaires économiques
- Union européenne, DG XI, Le diagnostic agri-environnemental, trois méthodes passées à la loupe, Travaux et Innovations, hors série, avril 1999
- Van cauwelaert T., La politique de développement rural, deuxième pilier de la politique agricole commune, mémoire de stage, juillet 2000
- Villaret A. et Vedel G., Expérimentation des plans de développement durable et premier bilan des projets d'exploitation, Fourrages n°160, décembre 1999