

## Farming for Biodiversity – Building Know-how from the results-based (RBPS) pilots

Quelques commentaires comme suite à la participation à la conférence « Biodiversité – Projets pilotes de paiements agroenvironnementaux aux résultats » du 17 octobre à Bruxelles.

Tous les détails avec posters et rapports sur <https://ieep.eu/news/event-building-on-the-know-how-from-the-results-based-payment-scheme-rbps-pilots>

*Pour mémoire, comme leur nom l'indique, les paiements agro-environnementaux « au résultat » rémunèrent les agriculteurs pour l'atteinte de résultats clairement définis (indicateurs quantitatifs) tout en leur laissant une latitude parfois très grande quant aux moyens de gestion de leurs parcelles, de leurs cultures et de leur bétail pour les atteindre. Ce système se différencie donc de l'approche classique où l'agriculteur est payé pour le respect d'un cahier des charges quel que soit le résultat atteint pour autant qu'il respecte les dispositions imposées. A noter qu'il ne faut pas confondre « impacts » et « résultats ». Quand on demande à des agriculteurs de semer des mélanges de diverses plantes à graines qu'on ne récoltera pas en les payant d'autant plus qu'il y a d'espèces produisant des graines par mètre carré, le résultat est un nombre d'espèces portant des graines par mètres carré en juillet par exemple (cas d'un des projets anglais). L'impact sur la biodiversité serait que les oiseaux agricoles (et sans doute certaines espèces plutôt que d'autres) accroissent leurs populations. Pour cela il faut qu'ils consomment effectivement les graines sur les aménagements réalisés, passent « mieux » l'hiver (davantage en meilleure forme), sont donc davantage à se reproduire, produisent plus de jeunes par couple et/ou globalement ce qui augmentent finalement le nombre d'individu des espèces visées.*

Quelques éléments clefs:

- On n'est toujours pas beaucoup plus loin qu'en 2015 dans la perspective d'un essaimage assez large de l'approche des paiements aux résultats qui restent des cas exceptionnels ;
- Des cas remarquables de mise en application existent et concernent des questions agroenvironnementales traitées à des échelles territoriales (présenté lors de la conférence, le cas des « Burren » en Irlande). Ces réussites semblent correspondre à des situations où on a résolu/tenter de résoudre le problème d'un agroenvironnement qui ne produisait pas d'effets tangibles sur des questions précises de biodiversité ;
- Rien ne justifie de remettre en cause le programme wallon pour le réorienter vers une telle approche qui par ailleurs pose encore beaucoup de question en matière de contrôle, de définition des indicateurs et d'appropriation par « l'agriculteur moyen » ;
- Quelques acquis des travaux pilotes et programmes « au résultat » confortent le fonctionnement du programme wallon ou pourraient l'améliorer encore en renforçant les ambitions de son volet ciblé. A savoir principalement : le rôle déterminant de l'encadrement technique et agronomique, celui de cahier des charges souples, adaptables finement aux objectifs, résultats et réalités agricoles techniques dans le cours de la mise en œuvre. La mise en valeur de l'activité agricole « productive de services relatifs à la biodiversité et, plus largement à l'environnement » ; le développement de projets territoriaux ; une ambitions explicite éducative et de transfert de l'information scientifique par l'encadrement agroenvironnemental et la communication sont trois autres dimensions dont l'importance est soulignée et qui méritent d'inspirer le développement des MAEC et plus largement de l'architecture verte du plan stratégique wallon pour la PAC post 2020.
- A noter qu'un système « au résultat » pourrait être proposé dans le cadre des « ecoschemes » sur base de l'atteinte de paliers de surfaces soutenant la biodiversité au-delà de la surface minimale non productive (*sensu* BCAE).

**But de la conférence :** Partage des acquis et perspectives comme suite aux projets pilotes RBPS (Irlande, Roumanie, UK et Espagne) mis en œuvre depuis 2015 (8 zones, 3 projets pilotes, quelques dizaines d'agriculteurs, quelques centaines d'ha).

*Commentaires :* Les avancées sur la démarche par rapport à la situation de 2015 (voir <https://www.graew.be/documents/GRAEW/MAEC%20/02.Travaux%20consultables/2015/2015%20%20Worshop%20result%20paiements.pdf>) semblent limitées avec le même type de limites que celle évoquée à l'époque mais aussi une confirmation de cas de franc succès de l'approche (cf. cas irlandais de la zone agricole de grande valeur naturelle des Burren : mise en œuvre à très grande échelle – 700 km<sup>2</sup> - dans le cadre des programmes anglo-saxons sophistiqués combinant MAEC, investissements non productifs et projet Life ; à noter la caractéristique anglo-saxonne de mise en compétition d'offres d'agriculteurs pour l'accès à des programmes MAEC bien cohérente avec la philosophie du paiement au résultat (proactivité et appropriation indispensable dans les deux cas).

<https://www.agriculture.gov.ie/media/migration/farmingschemesandpayments/locallyledschemes/TermsConditionsBurrenSchemeTrancheIV2061016.pdf>

*Ce succès doit être considéré dans un contexte d'élevage extensif à large échelle où manifestement les agriculteurs ont tout à fait conscience que leur viabilité économique ne passe que par l'agroenvironnement et le soutien public à leur rôle d'entretien du milieu naturel (2/3 de leur revenu dans le cas développé en réunion du Parc Naturel Yorkshire Dales).*

**But des projets pilotes :** Faire ressortir les éléments clefs, les points forts (design, mise en œuvre, vérification et contrôle des résultats, coût/efficacité). Mise en évidence du potentiel de développement de cette approche dans l'UE (perspective d'essaimage dans la PAC post 2020).

*Commentaire :*

*Plusieurs documents de référence ont été produits pour inspirer les « développeurs » de ce type de programme ailleurs dans l'UE (voir site de la conférence mentionné plus haut et aussi les pages de la CE DG ENVI [https://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index_en.htm)). Les difficultés comme celle de choisir les bons indicateurs ou d'impliquer les agriculteurs à assumer les mesures de terrain justifiant les paiements restent présentes. Il faut pouvoir aussi répondre aux effets d'éléments non maîtrisables comme la météo qui provoque le raté d'un semis ou la faiblesse ou encore le retard de floraisons et ne peuvent être imputés à l'agriculteur. Cela nécessite qu'on développe l'expertise des agriculteurs impliqués et qu'on dispose aussi de moyens d'ajuster objectivement la relation entre les niveaux atteints par les indicateurs et les paiements comme suite à des actions délibérées. La minimisation des conséquences financières du risque hors de contrôle de l'agriculteur n'est pas chose aisée. La convergence des mesures des indicateurs entre expert et agriculteur ne coule pas non plus de source.*

*Il ressort aussi que le système peut être compatible avec les exigences de la DG AGRI en matière de paiements et de contrôle<sup>1</sup> même si cela ne semble pas évident, doit être négocié au cas par cas et implique une refonte assez fondamentale de l'approche du contrôle pour le rendre compatible avec celui de « l'autocontrôle » (mesure d'indicateurs justifiant le paiement) inhérent au système au résultat. La difficulté d'appropriation par les agriculteurs (me) pose la question de leur volonté réelle*

---

<sup>1</sup> Toute sorte de questions pratiques se posent pour le contrôle et la sanction. Par exemple que se passe-t-il en cas de paiement nul pour non atteinte de la valeur minimale de l'indicateur ? Situation d'autant plus délicate si l'agriculteur mesure lui-même son indicateur.

*d'appropriation de ce type de « production » et « cuisine » tellement loin de leurs réalités agronomiques.*

*Aucun élément chiffré globaux n'est ressorti des exposés ou échanges en matière de coût de l'approche comparativement à l'approche « classique »<sup>2</sup>. Dans le cas du projet anglais, le coût de l'approche « résultat » est présentée comme une difficulté.*

*L'impression est que la mise au point d'indicateurs pertinents utilisables par les agriculteurs reste un point délicat. Différents indicateurs ont été évoqués dont celui classique du « nombre de plantes à fleurs » ou d'autres pour les oiseaux agricoles ou des oliveraies qui sont moins convaincants.*

*Les projets présentés donnent l'impression que l'encadrement scientifique et technique et la reconnaissance de la « production de biodiversité » par les agriculteurs ainsi que l'appropriation des objectifs sont les éléments clefs de l'atteinte des résultats (au moins autant que le système de paiement au résultat ?). Les aspects d'encadrement sont déterminants pour que certains s'approprient des outils proposés et acquièrent une (in)certaine/totale( ?) autonomie pour adapter/adopter des pratiques dont le résultat est mesurable. Ce type de constat (importance d'un encadrement technique, scientifique et valorisant les actions) est à étendre d'une manière plus générale pour l'agroenvironnement. L'importance de la reconnaissance du service a été particulièrement mise en évidence par l'exemple roumain.*

*Un des avantages indéniables des programmes souligné fortement lors de discussions est leur dimension éducative considérée comme totalement ( ?) absente de l'approche classique.*

*Un avantage évoqué de longue date par les promoteurs des systèmes « au résultat » serait qu'il permet aux agriculteurs de proposer des solutions qui leur conviennent le mieux (et auxquelles les « environnementalistes » n'auraient pas songé dans leurs cahiers des charges et recommandations standards). Peu d'éléments ont été amenés relativement à cet aspect (à part le semis séparé et successif des petites et grosses graines dans les mélanges de cultures pour les oiseaux agricoles). Ce qui est mis en œuvre dans les pilotes évoqués est très proche des prescriptions des systèmes plus classiques. Les systèmes « au résultat » seraient aussi beaucoup plus souples que l'approche classique européenne puisque « peu importe les moyens pour autant que la fin soit atteinte ». A noter que les cahiers des charges et rôle des conseillers des mesures ciblées wallonnes font exception dans la panoplie des MAEC européennes avec la possibilité d'adaptation aux enjeux locaux, d'adaptation en fonction des possibilités des agriculteurs et même aux résultats atteints dans le cours du contrat.*

## **Conclusions et perspectives**

La conclusion principale tirée après la participation au forum de 2015 en lien avec l'agroenvironnement wallon restent largement d'actualité<sup>3</sup>. Les réussites de notre programme et notre contexte ne justifient pas de remise en question vers un système « au résultat ».

Le système « MAEC au résultat » est proposé comme une alternative à des programmes qui ne « fonctionnent pas » (*sensu* constats de la Cours des comptes européenne particulièrement<sup>4</sup>), ne

---

<sup>2</sup> A part l'exemple hollandais des collectifs, développé notamment comme suite au constat des coûts de gestion exorbitants (40%) de leur approche « classique mais aussi comme suite au constat de l'absence d'impact sur la biodiversité et particulièrement les oiseaux agricoles.

<sup>3</sup> Voir le point « recommandation de (déjà cité)

<https://www.graew.be/documents/GRAEW/MAEC%20/02.Travaux%20consultables/2015/2015%20%20Worshop%20result%20paiements.pdf>

produisent pas « de résultats ». Le programme wallon comprend de bonnes mesures particulièrement son volet ciblé et montre des impacts locaux sur la biodiversité. Sa principale faiblesse résulte d'une mise en œuvre insuffisante particulièrement dans les zones où la « demande environnementale », le potentiel environnemental sont les plus importants (zones N2000, zone de reproduction des busards, ...).

L'approche au résultat :

- Induit une dimension de prise de risque qui, bien que faisant partie du métier d'agriculteur est justement absente des modalités actuelles de mise en œuvre en Wallonie et est l'un des ses arguments de « vente » et probablement d'un certain succès du programme<sup>5</sup>.
- Repose sur une pro-activité agricole et agroenvironnementale hypothétique chez le plus grand nombre à grande échelle.

L'adaptation des modalités de paiement et de contrôle demanderait par ailleurs une refonte en profondeur du fonctionnement des institutions en charges.

L'expérience européenne des projets de paiement au résultat renforce l'idée que l'encadrement local dans des zones à forts enjeux avec un transfert important d'informations techniques et scientifiques aux agriculteurs autour d'objectifs de biodiversité clairement identifiés sont les pistes pour l'AE en Wallonie. Un autre élément à retenir est l'importance des échanges d'expérience et d'expertise entre agriculteurs dans le domaine de la biodiversité même si, en Wallonie, l'attrait de ces sujets et l'appropriation d'une dimension de prestation de service environnemental à la société est encore loin d'être acquise par une part notable du monde agricole. Ce type d'échanges à promouvoir fortement reste donc limité (cf. succès modeste des sujets relatifs à l'environnement proposés par la FUGEA dans les conférences relatives à l'autonomie fourragère et à l'environnement). Ces constats plaident pour un développement de la dimension « éducative » du programme wallon par des retours vulgarisés sur les objectifs, résultats, impacts vers les agriculteurs et le monde agricole.

Pour finir, en s'inspirant de l'approche et pour motiver à accroître les superficies agricoles soutenant la biodiversité – et mettre en valeur ceux qui leur dédient déjà une superficie importante, on pourrait imaginer un système « au résultat » à offrir dans le cadre des ecoschemes avec plusieurs paliers de « surfaces soutenant la biodiversité » au-delà d'un niveau de base relevant de la conditionnalité. Alimentation possible par les surfaces non productives (menu spécifique), des MAEC et des zones tampons en bordure de cours d'eau .

---

<sup>4</sup> [https://www.supagro.fr/capeye/wp-content/uploads/reforme/Reforme2013/Articles\\_reforme\\_2013/Evaluation/Cour\\_des\\_comptes-audit\\_agroenvironnement.pdf](https://www.supagro.fr/capeye/wp-content/uploads/reforme/Reforme2013/Articles_reforme_2013/Evaluation/Cour_des_comptes-audit_agroenvironnement.pdf)

<sup>5</sup> Entendu en réunion et à méditer : « le risque d'être sanctionné pour non atteinte du résultat n'est pas plus grand que celui de l'être pour non respect d'une disposition du cahier des charges ». La perception du risque est cependant sans doute fortement différente.

## Annexe



**Elément contextuel en dehors des projets pilotes** : le président de séance issu du projet irlandais des « Burren » est un ardent défenseur de l'approche tout en ne la prônant pas partout et pour tous. Le paiement « au résultat/ au travail presté » a donné des résultats remarquables dans cette zone (zone N2000, projet Life, moyenne montagne). Dès 2004, investissement d'encadrement importants (cf Life et plus récemment projet spécifique RBPS) pour faire face à la dégradation du milieu (embroussaillage, abandon). Paiement en fonction du travail réalisé. (voir par exemple <https://www.agriculture.gov.ie/media/migration/farmingschemesandpayments/locallyledschemes/TermsConditionsBurrenSchemeTrancheIV2061016.pdf> ). L'approche semble tout à fait pertinente pour des projets à l'échelle de petites régions (Burren = 700km<sup>2</sup>) avec une animation (conseillers payants), un encadrement spécifique important et de qualité et la participation (obligatoire) des agriculteurs à des formations. 10 ans pour passer de 25 à 500 agriculteurs dans la zone. La participation y est « compétitive » (sélection sur base des meilleures propositions). L'approche s'est substituée aux MAEC traditionnelles en vigueur auparavant et qui n'empêchaient pas la dégradation du milieu naturel sans qu'on sache si c'était parce que mal « designées, mal ou non mises en œuvre.