



SPW - Cellule Intégration Agriculture Environnement

L'agroenvironnement en Wallonie en 2018

A propos des causes de la désaffection



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

Table des matières

1. Attractivité financière limitée	1
2. Amputations douloureuses	1
3. Difficulté techniques	2
4. Transition chaotique et répliques	2
5. Facteur limitant : Appropriation institutionnelle et du monde agricole limitée et à mettre à jour ...	3

1. Attractivité financière limitée

L'attractivité financière insuffisante de bon nombre de MAEC est une explication déterminante du succès qui reste décevant de nombre de mesures ces trois dernières années. C'est particulièrement le cas pour les méthodes spécifiques aux cultures (« tournières enherbées », « bandes aménagées » et « parcelles aménagées ») ainsi que pour celles relative aux arbres et buissons, aussi, dans une moindre mesure semble t'il mais c'est à confirmer, pour les haies. Les indemnités payées actuellement n'atteignent que 40% des pertes financières moyennes établies par les services de l'Economie Agricole de la Région en 2015. **La plupart des montants n'ont en outre pas été revalorisés de longue date. Certains ont par ailleurs été réduits par rapport à la programmation précédente** (cas de l'entretien des haies champêtres, par exemple) **suscitant un profond mécontentement chez les agriculteurs et une défiance par rapport à la stabilité des engagements pris à moyen ou long terme. Un paiement insuffisant est particulièrement déterminant pour expliquer le succès décevant de MAEC proposant des mesures d'extensification de la production dans les zones de grandes cultures.** On sait en effet que même une indemnité largement calculée y vainc difficilement la perception très négative qu'ont bon nombre d'agriculteurs de l'extensification de leurs meilleures terres, même pour des parties très réduites. C'est là sur ces « bonnes terres » en effet que les tournières et les bandes aménagées sont souvent les plus utiles pour la faune ou la réduction des effets du ruissellement érosif par exemple. Il faut donc disposer d'arguments financiers suffisants pour convaincre d'en installer. A titre de point de comparaison, pour des mesures analogues aux tournières enherbées et bandes aménagées en Flandre les paiements varient de 1 300 à 2 000 euros par ha contre 900 à 1 250 chez nous. Les cahiers des charges sont globalement moins contraignants chez nos voisins et le succès est du même ordre pour les deux Régions.

2. Amputations douloureuses

Certaines modifications du nouveau menu de MAEC datant de 2015 ont freiné le succès.

Le nouveau programme s'inscrit depuis 2015 dans la continuité des précédents mais, globalement, sans moyens budgétaires supplémentaires. On doit se réjouir que le programme se soit cependant fixé des objectifs importants d'accroissement de surface et du nombre de participants pour deux des mesures démontrées à plus haute valeur environnementale (« prairie de haute valeur biologique » et « bandes aménagées »). Cela n'a pu être retenu qu'en supprimant ou limitant d'autres mesures. Celles-ci correspondent à des objectifs mal atteints en première ligne par l'agroenvironnement (protection des eaux de surfaces et souterraines par exemple) et d'actions fortes proches des obligations légales (CIPAN, conservation des haies). L'évolution a préservé et même renforcé (mares) les mesures les plus efficaces, plus contraignantes, mais a donc en même temps rendu le programme moins attractif pour de nombreux agriculteurs. Ces changements se sont efforcés d'améliorer le rapport entre le coût des mesures et

leur bénéfice environnemental comme demandé partout au niveau européen et sous la contrainte budgétaire résultant d'un choix de la politique agricole régionale.

3. Difficulté techniques

La mesure « bande aménagées » est une des plus efficaces pour rencontrer divers problèmes environnementaux dans les cultures. Malgré un objectif ambitieux de doublement des surfaces, son succès au mieux stagne depuis 2011 pour les causes globales évoquées par ailleurs (montant des paiements, perte de confiance) mais aussi pour des raisons techniques spécifiques. C'est spécifiquement le cas de la variante relative à la conservation de la petite faune des champs. Certaines difficultés de mise en œuvre persistent (complexité de la gestion, salissement particulièrement) et sont une cause majeure de méfiance de nombreux agriculteurs pour cette mesure essentielle aux objectifs de conservation de la petite faune des plaines en zone de grandes cultures exprimée dans la politique de déclaration régionale. Des solutions sont en cours de mise en œuvre avec une révision des modalités d'encadrement et la promotion des cahiers des charges les plus simples et efficaces pour rencontrer ces difficultés.

4. Transition chaotique et répliques

En 2015, le passage de l'ancien programme MAEC au nouveau ne s'est pas déroulé de la manière la plus fluide du point de vue de sa gestion politique et administrative. En 2013 et 2014, les contraintes budgétaires assez mal anticipées et d'autres conditions de gestion du programme que les Autorité se sont imposées pour conserver la plus grande marge de manœuvre dans l'affectation des budgets à partir de 2015 ont conduit à la fermeture non annoncée et mal acceptée de l'accès à la plupart des mesures. On a donc assisté à une baisse de participation de l'ordre de 40% sur ces deux années comme déjà évoqué. Il s'en est suivi par ailleurs la conversion en culture de nombreuses tournières enherbées et autres mesures pourtant essentielles aux objectifs Eau, Sol et Biodiversité de la Wallonie relatifs aux zones agricoles.

Cette façon de faire a semé le doute quant à la continuité du programme agroenvironnemental wallon (les paiements agroenvironnementaux constituant pourtant la seule mesure obligatoire du programme européen de développement rural) et cassé la dynamique globalement positive d'un programme s'améliorant progressivement mais conservant une base de mesures très stables depuis 1995 (haies, tournières, prairies extensives, races animales menacées particulièrement). A noter aussi que la communication officielle vers la profession agricole aurait pu être meilleure à cette époque. Les annonces de restrictions d'accès (plafonds) finalement non retenues ou encore d'une mesure (« autonomie protéique ») devant remplacer la « faible charge » et finalement abandonnée avec le retour à la mesure existante sous un autre intitulé (« autonomie fourragère ») n'ont rien fait pour donner une vision claire de l'avenir. Diverses nouvelles normes de plafonnements communiquées à la profession et qui se sont finalement avérées contraires aux règles européenne font partie des messages négatifs reçus par les agriculteurs à ce moment. **Depuis 2013**

d'autres difficultés liées à la mise en œuvre et à la gestion du programme sont apparues et ne font rien pour la relance de l'agroenvironnement. Pourraient être cités : l'alourdissement conséquent de la charge administrative pour l'accès (demande sous format papier à remettre à l'administration 5 mois avant la déclaration de superficie), des modalités de contrôles floues (superficie éligible des mares) ou dissuadant un fort engagement agroenvironnemental, l'introduction d'une cartographie de référence par l'Administration relative aux petits éléments naturels dont la fiabilité est largement contestée, modalités de récupération de paiement indus jugées cavalières et mal perçues par les agriculteurs,

La gestion administrative de l'agroenvironnement nécessite une approche spécifique, différente et effectivement complexe par rapport à beaucoup d'autres systèmes classiques et davantage rôdés de soutiens à l'activité agricole ou au développement rural. Ceci implique à tous les étages institutionnels une mobilisation positive soutenue des responsables et agents en charge et donc une forte volonté de s'adapter en continu pour différentes composantes de l'Administration assurant l'information, la vulgarisation, l'enregistrement des demandes, leur contrôle et les paiements. Des efforts continus sont consentis et ont notamment conduits à résoudre très largement les problèmes jadis récurrents de paiements tardifs. De même un effort de transparence appréciable a été réalisé dans la communication du détail des paiements auprès des bénéficiaires. Cependant, **le niveau de mobilisation de certaines composantes de l'Administration et de leur engagement à soutenir activement l'agroenvironnement comme un instrument fondamental de la politique environnementale en agriculture posent parfois question. Cette interrogation doit d'ailleurs être étendue au « Politique » dont les orientations sont mise en œuvre par le Service Public de Wallonie¹.**

5. Facteur limitant : Appropriation institutionnelle et du monde agricole limitée et à mettre à jour

Quelques représentations peuvent bloquer ou ralentir une appropriation institutionnelle positive de l'agroenvironnement, indispensable pour soutenir son succès et l'ancrer comme un instrument positif de la gestion des questions environnementales en agriculture.

Au départ, le « monde agricole » perçoit insuffisamment le caractère très préoccupant de l'état de l'environnement agricole et de la responsabilité de l'activité du secteur². Pour beaucoup par exemple, les règles actuelles du verdissement - comme le maintien d'un quota de prairies permanentes - et de la conditionnalité (CIPAN, ...) apparaissent déjà comme très contraignantes et susceptibles de maîtriser les problèmes environnementaux. Un autre facteur déterminant relevé est une perception négative - en termes de contraintes - ou au mieux neutre, des enjeux d'environnement. **Les « aides » agroenvironnementales comme les paiements liés aux SIE sont dans ce**

¹ Voir des préoccupations politiques où l'agroenvironnement semble oublié:

<http://collin.wallonie.be/la-tourn-e-biodiversit-de-ren-collin-en-wallonie>

² Cf. indicateurs environnementaux comme le « Farmland bird index » ou relatif la petite faune des plaines, accroissement des pertes en sol par le ruissellement érosif, qualité des eaux de surfaces et particulièrement charge en phosphore d'origine agricole (voir PGDH).

contexte plutôt **vues comme des compensations à répartir le plus largement possible entre les agriculteurs en regard des « contraintes » déjà subies et d'efforts (parfois) conséquents déjà réalisés.**

Cette vision des choses est liée à plusieurs **images du passé** dont celle de la **primauté « absolue »** (avec une tolérance à la marge éventuellement) **du rôle de l'agriculteur comme producteur** dans une activité économique classique. Un engagement actif et rémunéré dans la gestion d'espaces naturels ou concernant d'autres questions environnementales prégnantes (protection des eaux ou de la faune sauvage des cultures par exemple) heurte cette représentation par ailleurs de moins en moins compatibles avec les attentes sociales actuelles³. De longue date maintenant la PAC a une vision multifonctionnelle de l'agriculture, répondant aux préoccupations des citoyens en matière d'alimentation, de protection de l'environnement et permettant aux agriculteurs de vivre de leur activité⁴.

Une autre représentation agroenvironnementale négative est celle de « **l'agriculteur profiteur** » **se spécialisant partiellement ou même totalement dans la « chasse aux primes »**. Le succès limité des MAEC est une démonstration que ce phénomène ne correspond pas à la réalité. Par ailleurs, souvent, les meilleurs services environnementaux sont rendus par ceux qui se spécialisent au moins partiellement dans ces activités et développent une bonne expertise (cas de la gestion d'espaces naturels par des activités d'élevage, par exemple). Si un petit nombre de fermes bénéficient effectivement de paiements agroenvironnementaux annuels qui s'élèvent parfois à plusieurs dizaines de milliers d'euros, ces paiements maintiennent viables des exploitations extensives à haute valeur environnementale avec un effet sur de grandes surfaces. Elles vivent certainement largement de subventions publiques correspondant à un service environnemental effectivement rendu à la Société. Ce soutien n'a aucune raison de faire davantage l'objet de critiques que les montants du même ordre, qui concernent certains investissements de production - ou encore, soutenant directement le revenu chez la plupart des agriculteurs (cf. montants payés dans le cadre du premier pilier évoqués plus haut). Ces perceptions de l'agroenvironnement servent notamment d'argument aux tenants de l'instauration d'un plafonnement des paiements agroenvironnementaux par ferme ou par mesure dans une ferme. Elles sous-tendent aussi une réticence à un développement important de mesures les plus ciblées aux cahiers des charges exigeants et sur les enjeux très locaux de sorte à préserver le plus possible la répartition des « aides » sur un maximum de bénéficiaires.

Une autre vision des choses peu favorable aux MAEC et relevée dans le monde agricole serait que l'amélioration de l'environnement devrait être assurée par une politique et donc des moyens financiers « environnementaux » et pas par de « l'argent de la PAC ». Celui-ci serait à dédier prioritairement à soutenir l'activité économique du secteur agricole. Cette approche qu'on retrouve évoquée notamment pour la gestion des habitats agricoles Natura 2000 (landes, pelouses calcaires, prairies

³ Celles-ci tolèrent de plus en plus difficilement que les aides publiques aillent de pair avec des altérations environnementales et adhèrent de plus en plus au principe d'une rémunération d'un bien ou d'un service environnemental. Cette divergence entre les attentes de la Société et une réduction trop lente de la pression agricole exercée sur l'environnement est un élément qui risque de contribuer à réduire le soutien politique à l'ensemble des aides à la production à l'avenir, au niveau européen.

⁴ Voir notamment http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_fr.htm

humides, prés maigres de fauche, ...) est totalement obsolète. Au contraire, des choix politiques clairs ont été fait dans le cadre de notre politique européenne commune depuis des années pour que les enjeux environnementaux soient intégrés et assumés par les politiques de chaque secteurs d'activité (le transport, l'agriculture, l'aménagement du territoire, etc.). Le traité européen d'Amsterdam il y a 18 ans précise notamment cette obligation d'intégrer la protection de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles de l'Union en vue de promouvoir le développement durable. Cette approche doit encore être davantage intégrée par le secteur agricole en Wallonie, particulièrement au travers de l'outil agroenvironnemental. S'opposer à cette vision des choses déforce la PAC dont le budget est négocié avec de plus en plus de peine lors des débats européens.

Pour en finir avec ce catalogue de perceptions un peu archaïques, il faut aussi mentionner que très peu s'approprient de manière pro-active le rôle des mesures « surfaciques » du développement rural (MAEC, indemnité Natura 2000 et Bio) comme outils complémentaires aux mesures de verdissement et de conditionnalité pour une politique agricole durable.