



L'agroenvironnement en Wallonie en 2019 – Bilans et perspectives

MAEC, état des lieux en 2019 – Enfin une reprise

Introduction

Le programme de mesures agroenvironnementales et climatiques est un menu d'actions positives pour l'environnement proposées aux agriculteurs. Elles correspondent aux meilleures pratiques agricoles pour la protection de l'environnement et concernent la préservation de la biodiversité¹ et du paysage, l'amélioration de la qualité de l'eau et du sol, la limitation des émissions de gaz à effet de serre et aussi l'adaptation aux effets du changement climatique. Les agriculteurs engagés de manière volontaire dans le programme bénéficient d'une rémunération pour couvrir le manque à gagner et les coûts de mise en œuvre. L'agroenvironnement doit contribuer au développement d'une agriculture durable et, de manière particulièrement déterminante à son volet relatif à la biodiversité. Il soutient aussi économiquement les formes d'élevage moins intensives favorables à la limitation du réchauffement du climat de manière directe en limitant les émissions de méthane et de protoxyde d'azote liées au bétail et de manière indirecte en limitant la consommation d'intrants et aliments importés lié aux formes d'élevage moins autonomes.

Ce programme est cofinancé par l'Union européenne et la Wallonie. Il fait partie de ce qu'on appelle le « deuxième pilier » de la politique agricole commune (PAC) visant la multifonctionnalité de l'agriculture, la protection de l'environnement et du climat et le développement rural².

La Wallonie a développé des mesures agroenvironnementales depuis 1995 et le programme actuel court sur la période 2015-2020. Le tableau ci-après reprend les mesures dont la plupart existent de longue date. Le lecteur se référera au site internet de Natagriwal (www.natagriwal.be), l'organisme en charge de la promotion et l'encadrement du programme pour plus de détails. Les « mesures de base » (MB dans le code au tableau 1) sont accessibles librement pour l'agriculteur sur les parcelles de son choix. Elles sont simples et bénéficient de paiements plus modestes. Les « mesures ciblées » (MC dans le code) sont plus élaborées et exigeantes. Elles bénéficient de paiements plus élevés correspondant à des limitations importantes de revenu de la production agricole sur les surfaces concernées. Elles nécessitent le passage d'un conseiller spécialisé qui détermine avec l'agriculteur les conditions de mise en œuvre adaptées aux spécificités de la parcelle, de son environnement et de la ferme. Ces mesures ciblées sont particulièrement indispensables pour atteindre certains objectifs de biodiversité qui passent sans alternative par la mise en œuvre localement d'une exploitation extensive et même d'aménagements non productifs. Les agriculteurs s'engagent dans tous les cas de manière volontaire pour cinq ans.

¹ Dont celle des races animales traditionnelles qui font partie du patrimoine agricole.

² https://agriculture.wallonie.be/documents/20182/21864/PwDR_version+23+mars+2017+-+approuv%C3%A9e+11+avril+2017.pdf/cea93a98-0898-4879-b2cf-fcc754ab6840

Codes	Intitulés	Montants des paiements annuels (€/an)
MB1a	Haie, bande boisée et alignement d'arbres	25/200m haie ou alignement
MB1b	Buisson, arbuste et arbre isolé	25/20 éléments
MB1c	Mare	100/mare
MB2	Prairie naturelle	200/ha
MC3	Prairie inondable	200
MC4	Prairie de haute valeur biologique	450/ha
MB5	Tournière enherbée	1000/ha
MB6	Culture favorable à l'environnement	240/ha (2400euros/ha de froment non récolté pour cette variante)
MC7	Parcelle aménagée	1200
MC8	Bande aménagée	1500
MB9	Autonomie fourragère (ex. Faible charge en bétail)	60/ha avec charge <1.8UGB/ha, 120 /ha avec charge <1.4 UGB/ha
MC10	Plan d'action agroenvironnemental	Variable et proportionnel à la surface de l'exploitation et aux MAEC engagées
MB11	Races locales menacées (chevaux, bovins, ovins)	200/cheval, 120/bovin, 30/ovin

Tableau 1 : Liste des MAEC en Wallonie (*en grisé les mesures revalorisées depuis 2018*)

1. Participation générale au programme

Après une progression globale nette entre 1995 et 2009 interrompue pendant trois années seulement, (figure 1), la croissance a été plus lente jusqu'en 2012. Le succès a été à son apogée cette année-là en atteignant 57 % des producteurs. L'année suivante, on notait une chute de la participation qui n'a pratiquement pas cessé jusqu'à la reprise de 2018 confirmée l'année dernière. La participation était retombée à ce moment à 45 %. On comptait sur cette période 3 100 participants de moins au programme³ (passage de 8 800 à 5 700 agriculteurs engagés sur la période).

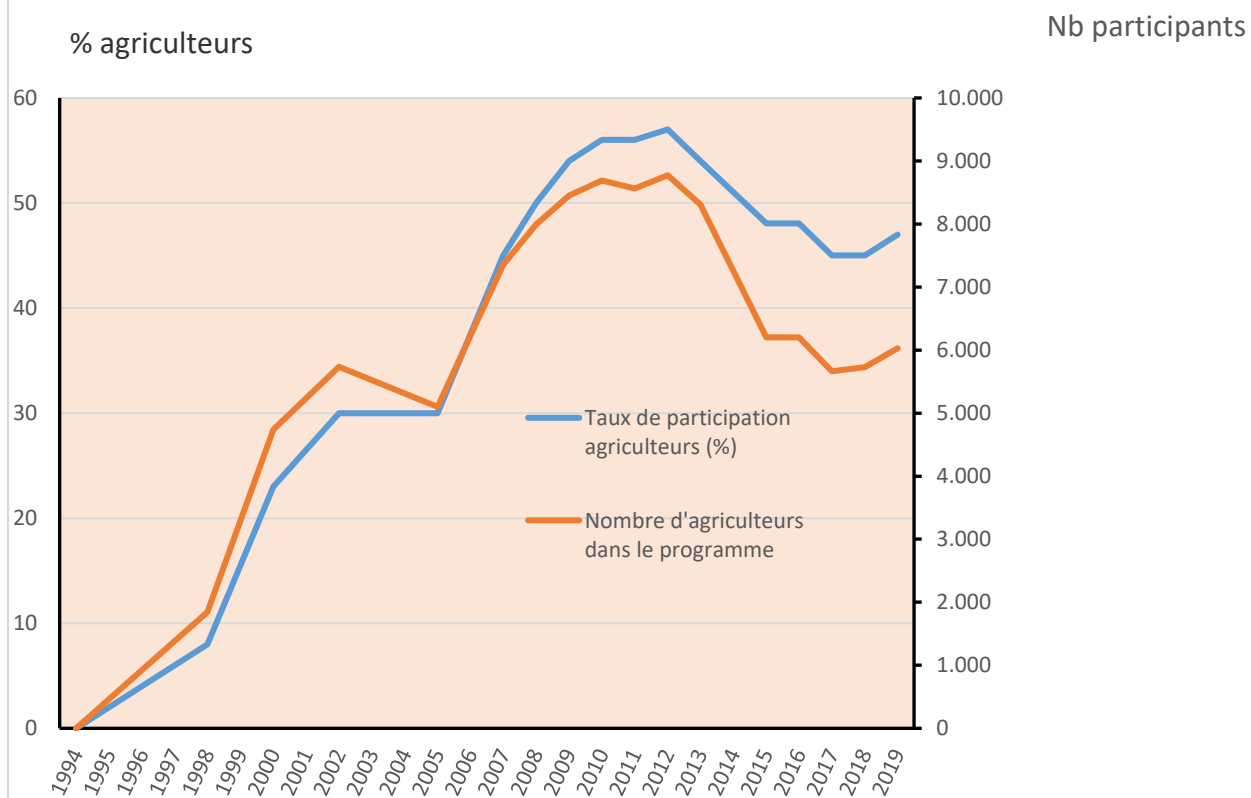
Comme montré par le graphique, les années 2013 à 2015 ont été très mauvaises comme suite principalement à la transition difficile entre l'ancien et le nouveau programme. La suppression de mesures dont principalement la « couverture automnale du sol » qui concernait 3 000 dossiers est une cause majeure de réduction du nombre de participants. Cette mesure n'apportait plus rien par rapport aux obligations de couverture du sol du programme de gestion durable de l'azote. D'autres raisons liées à la gestion du programme expliquent aussi son déclin à ce moment. Tout d'abord et pour des raisons de choix budgétaires essentiellement, un moratoire pendant deux ans suspendant l'accès aux mesures de base a conduit à la « sortie » de 40 % des dossiers pour ces mesures. La transition entre l'ancien et le nouveau programme a, par ailleurs, été très loin d'être fluide avec par exemple l'annonce de suppressions de la « faible charge » finalement réintégrée comme « autonomie fourragère » ou encore l'annonce d'un plafonnement sévère des superficies par exploitation pour la « prairie naturelle ». A noter aussi la division par deux à ce moment des paiements pour les haies, arbres, buissons et haies. Par ailleurs, dans la foulée, de nouvelles modalités d'engagement ont été mises en place avec une étape supplémentaire obligatoire de « pré-demande » tout d'abord sous forme d'une démarche papier puis informatisée. Le renforcement des contrôles de terrain particulièrement pour les petits éléments naturels avec des critères et référentiels parfois non stabilisés et discutés a aussi joué un rôle sur la perte de confiance et d'attractivité d'une bonne partie du monde agricole pour l'agroenvironnement.

L'année 2017 a annoncé une modeste reprise qu'on estime à ce moment très liée à la conjoncture agricole en tout cas pour les méthodes liées aux cultures (tournières, bandes aménagées) en relation avec la très mauvaise année culturale 2016. Cette inversion de tendance est aussi attribuée à la stabilisation du programme et de ses modalités administratives ainsi qu'à l'activité de plus en plus efficace déployée par Natagriwal dont le réseau de conseillers s'est fortement professionnalisé.

Le redémarrage récent semble net mais reste modeste par rapport au succès du début des années 2000 : Seulement 47 % des producteurs sont dans le programme en 2019. La reprise est soutenue surtout par une revalorisation financière pour certaines mesures à partir de 2018 mais ne les touche pas toutes comme on le verra plus loin. Elle semble toujours d'actualité avec une bonne « demande » enregistrée pour les engagements de l'année 2020 dans les mesures ciblées selon Natagriwal.

³ A noter que la Wallonie a perdu 2 400 producteurs sur la même période.

Figure 1: Participation aux MAEC wallonnes entre 1994 et 2019



2. Les mesures relatives aux petits éléments naturels et du paysage

Le succès des mesures relatives à la conservation et à l'entretien des petits éléments naturels et du paysage⁴ a suivi longtemps la même tendance que celui de la participation au programme (Figure 2) avec un fort tassement à partir de 2013. Une reprise semblait se faire jour en 2015 mais cela n'a été qu'un feu de paille pour les trois variantes qui ne suivent par ailleurs pas la tendance générale de reprise observée tout récemment.

Le moratoire de 2013 qui, *de facto* a fait sortir du programme 40 % des engagements qui n'ont pu être renouvelés pendant deux ans, a eu un effet de perte de confiance qui n'a jamais été retrouvée. Le renforcement des procédures et outils de contrôle et les soucis rencontrés dans ce cadre par les agriculteurs depuis cette époque (changement de normes d'éligibilité devenues moins claires et mal communiquées, référentiel critiqué pour sa fiabilité et sa stabilité) y ont contribué. La diminution de 50 % des montants payés pour les haies et arbres isolés pèse lourd encore sur le succès et les perspectives de ces mesures. Le doublement du montant payé par mare passé de 50 à 100 euros en 2015 combiné avec le renforcement du conseil technique et de l'incitation à creuser de nouvelles mares (intervention d'un conseiller dédié) ont tout au plus stabilisé cette variante ces deux dernières années alors que son potentiel est pourtant évalué encore important.

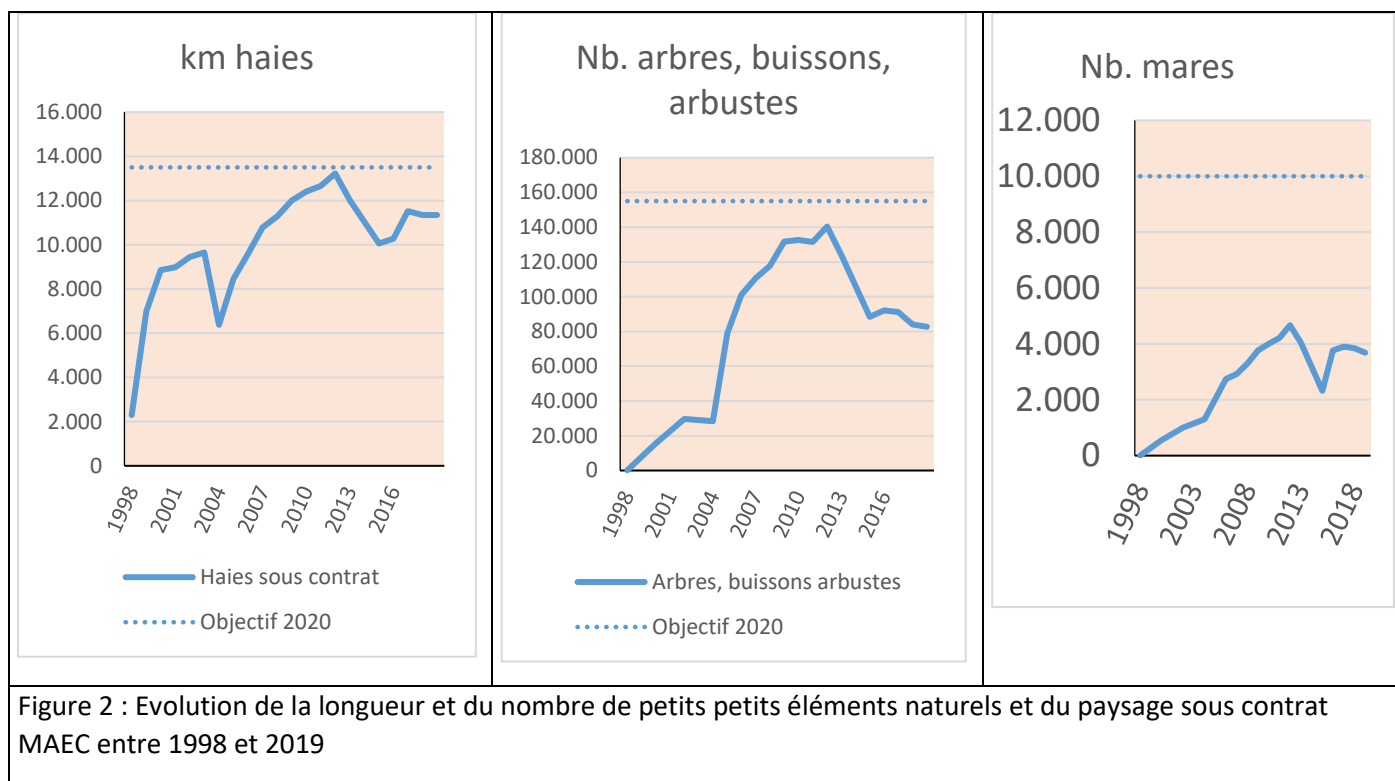
Pour les haies et alignements d'arbres, on est à 84 % de l'objectif cependant modeste. La progression a été de la moitié de celle escomptée et la mesure stagne depuis deux ans. La marge de progrès existe largement mais un travail important de remise en confiance et de revalorisation des paiements semble indispensables pour un redémarrage.

Un constat analogue mais encore plus sévère est à tirer pour les buissons, arbres et bosquets. Une recommandation analogue à celle faite pour les haies serait à mettre en œuvre.

Dans le cas des mares, plus rien ne va non plus depuis 2013 avec une période très difficile depuis. Les abus de quelques agriculteurs creusant en série des chapelets de mares ont suscité en retour des contrôles devenus parfois tatillons sur base de critères « créatifs » par rapport à la législation (l'absence de tuyau de trop-plein, la comptabilisation d'une « zone ripicole » à la définition loin d'être univoque, des mares considérées « hors parcelles » dans les cultures ou encore des normes sans réels fondements réglementaires ou écologiques relatives à la densité de mares). L'inéligibilité des plus petites mares (entre 10 et 25 m²) à partir de 2015 a évidemment aussi porté un mauvais coup à la mesure. Elle a exclu notamment la plupart des 500 mares identifiées et creusées pour bénéficier de la prime et qui avaient ce gabarit. Le succès reste donc très loin de l'objectif même avec un potentiel cependant important. Pour mémoire, on a estimé en 2009 qu'il existait 7 700 mares plus ou moins atterries d'une surface moyenne de 195m² comprenant la zone d'atterrissement dans la zone agricole. Le redémarrage de cette mesure nécessitera certainement un travail de remise en confiance important qui devrait passer sans doute, comme pour les haies et les autres éléments ligneux par une appropriation davantage positive par les services en charge du contrôle et de la gestion administrative. Une « remise à plat » entre écologues, gestionnaires, contrôleurs et agriculteurs suivie d'une communication vers le monde agricole semble indispensable.

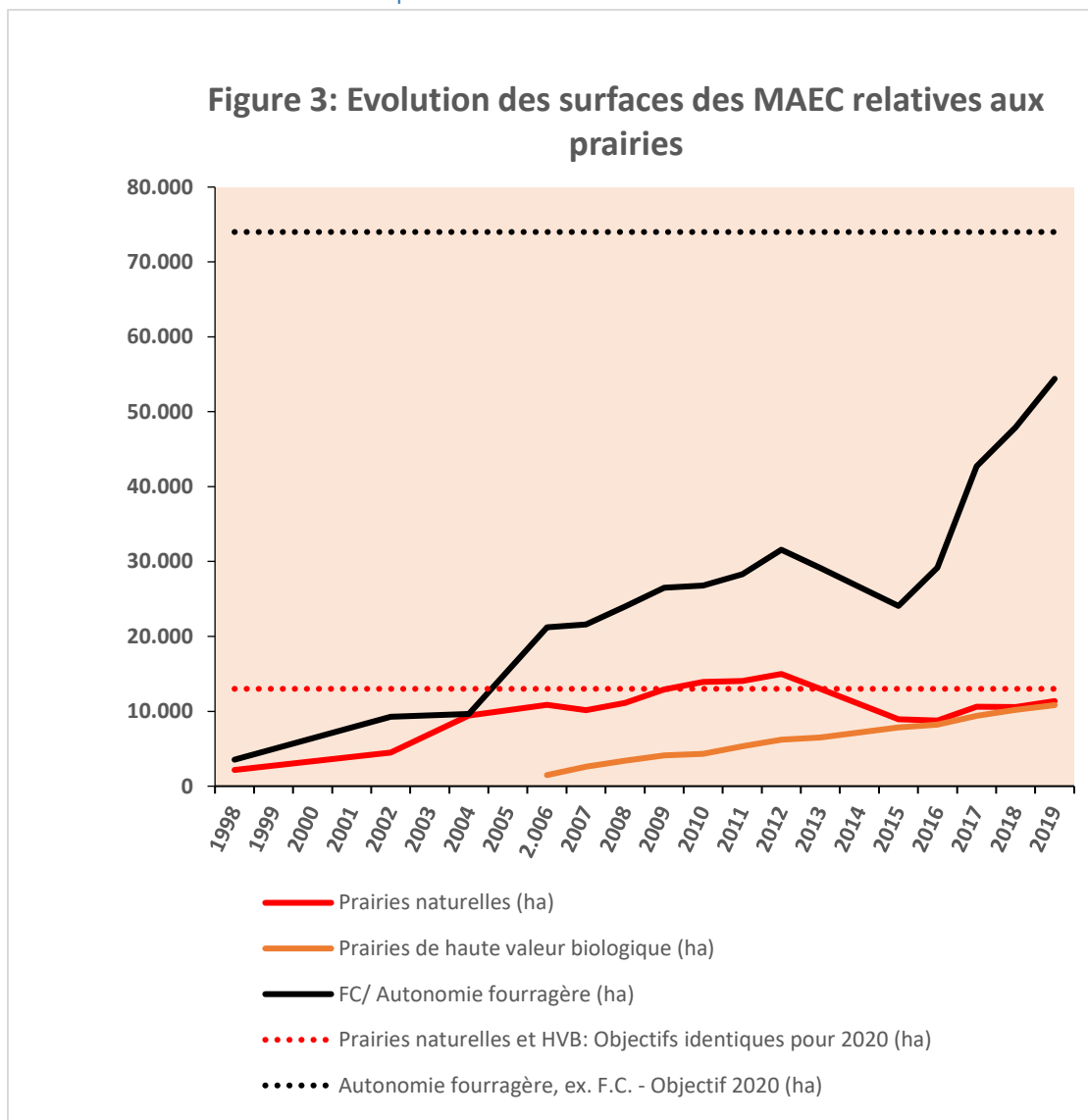
⁴ Pour plus de détail sur le cahier des charges de méthodes le lecteur se référera au site internet de Natagriwal : <https://www.natagriwal.be/fr/mesures-agro-environnementales/liste-des-mae/fiches>

Cette recommandation est d'autant plus d'actualité dans le contexte du projet wallon de plantation de 4 000km de haies dont l'entretien à terme devra être aussi pris en charge par l'agroenvironnement.⁵



⁵ Pour mémoire, une mesure agroenvironnementale ou autre de soutien aux agriculteurs qui entretiennent les haies devra être maintenue. Sur base d'un coût annuel minimal de 300 euros par km, ce service à la Société représente un budget minimal de 3 millions d'euros par an pour 10 000km de haies.

3. Les mesures relatives aux prairies



Les évolutions des trois mesures diffèrent nettement. Après de longues années de progression relativement constante, l'autonomie fourragère et la prairie naturelle ont connu en 2013 la même chute que déjà évoqué à la suite de la suspension de possibilité de renouvellement ou de passer de nouveaux contrats comme pour les autres mesures de base. Elles repartent à la hausse en 2016 avec le démarrage du nouveau programme, très nettement pour la première et modestement avec un peu de décalage pour la seconde. Ainsi, la prairie naturelle n'a pas rattrapé son sommet de 2012 (près de 15 000 ha) alors que l'autonomie fourragère l'a largement dépassé. D'aucuns estiment que cet engouement modeste pour la prairie naturelle est le résultat de la sortie du système des contrats agroenvironnementaux pour les prairies situées en zone Natura 2000. Ces dernières bénéficient « d'indemnités Natura 2000 » spécifiques équivalentes avec le même type de contrainte d'extensification mais qui y sont d'application obligatoire.

Cette cause est possible mais l'accroissement moyen annuel depuis 2015 est finalement fort proche de celui de la période 2005-2012, ce qui peut faire douter de l'importance de l'effet de ce changement qui aurait réduit fortement le potentiel de la mesure.

Pour la « prairie de haute valeur biologique », la progression est modérée (un peu moins de 700 ha en moyenne chaque année au cours des 10 dernières) mais constante et surtout elle se poursuit sans discontinuer. Son accès a été préservé lors de la transition difficile de 2013. En outre, son succès est certain dans les zones Natura 2000 (prairies « habitats » et « habitats d'espèces »). Là, additionnée à l'indemnisation spécifique pour ces unités de gestion qui couvre les contraintes d'exploitation obligatoires assurant la conservation des habitats, le paiement agroenvironnemental indemnise très correctement des contraintes supplémentaires taillées pour assurer l'amélioration des états de conservation des habitats naturels de grande valeur pour le patrimoine.

Quant à l'atteinte des objectifs du programme wallon de développement rural pour 2021, la situation pour les trois mesures sera très probablement assez proche, soit entre 80 et 90 % de la valeur fixée. Cependant le cas de la prairie naturelle est fort différent puisqu'au départ soit en 2013, on se trouvait déjà à la valeur fixée comme objectif. Cette mesure par ailleurs essentielle pour atteindre une superficie suffisante soutenant la biodiversité des prairies en Wallonie et qui a été montrée très efficace pour cela devra faire l'objet d'une réflexion approfondie dans la suite du développement de l'agroenvironnement pour en assurer une redynamisation.

L'avenir de ces mesures devra donc être considéré différemment avec d'une part l'autonomie fourragère qui est clairement à développer pour soutenir les fermes bovines à pression modérée à faible sur l'environnement qui devraient devenir la norme en Wallonie pour répondre notamment aux enjeux de la réduction des émissions de GES. Cette mesure est une base pour le développement d'un système de soutien qui remplacerait les aides couplées à l'élevage aux effets contre-productifs sur l'environnement et l'emploi agricole⁶. Son succès va aussi de pair avec celui croissant de l'agriculture biologique dont la mesure accroît l'attractivité financière par le cumul des paiements.

La prairie de haute valeur biologique d'autre part est l'outil *ad-hoc* pour soutenir l'exploitation extensive d'habitats et d'habitats d'espèces patrimoniaux. A ce titre elle a une marge de progrès d'encore plusieurs milliers d'hectares (estimation minimale à 7 000 ha dont 4 000 dans les zones N2000).

Pour la prairie naturelle, on ne peut se contenter de la faible progression actuelle pour accroître nettement le réseau de surfaces agricoles soutenant la biodiversité dans les prairies en complément aux prairies de haute valeur biologique. Avec un objectif de 12 % de prairies permanentes extensives soit 38 000ha pour la surface totale des PN et PHVB, celui de la prairie naturelle devrait alors être d'au moins 21 000ha. Une révision à la hausse des paiements serait à prévoir⁷ en tenant compte du fait qu'elle irait sans doute de pair avec celle de l'indemnité N2000.

La mesure « prairie inondable » ne rencontre aucun succès. Les Administrations provinciales et régionales qui développent des politiques et mettent en place des aménagements pour la limitation des problèmes d'inondation ne peuvent en effet mobiliser cet outil dans le contexte réglementaire actuel. Elles ne peuvent en effet réaliser les aménagements techniques préliminaires à l'utilisation de cette mesure sur des terrains privés. Tant que cette limite n'est pas levée cette mesure n'a pas de raison d'être maintenue. Les quelques cas d'application qui pourraient néanmoins se présenter pourraient être par ailleurs traités dans le cadre de la prairie naturelle ou de la prairie de haute valeur biologique.

⁶ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919219305615>

⁷ Une amélioration de l'impact écologique serait aussi obtenue en augmentant à 10% la part de la surface de zone refuge non fauchée ce qui contribuerait aussi à justifier un paiement augmenté.

4. Principales mesures relatives aux cultures

Les tournières enherbées au milieu des années 1990 de même que les bandes aménagées 15 ans plus tard ont connu un succès marqué quasiment dès leursancements. Pour les tournières, il s'est poursuivi à un rythme moyen nettement moins soutenu après 2002 jusqu'à la chute du moratoire de 2013. Elles ont connu un petit rebond en 2016 mais la reprise ne s'est pas confirmée malgré la récente revalorisation modeste du paiement (passage de 900 à 1 000 euros par hectare et par an en 2018). Pour les bandes aménagées le plafond a été atteint en 2009 et l'érosion n'a pas cessé jusqu'en 2015 pour cette mesure. Une reprise très timide à ce moment a été renforcée par une augmentation notable du paiement qui est passé de 1 250 à 1 500 euros.

Les parcelles aménagées, au programme depuis 2015 n'ont réellement démarré qu'en 2019. Elles restent à un niveau très bas par rapport à l'objectif du PWDR de 1 000 ha mais la tendance est nettement à la hausse. Ici aussi c'est le passage à un paiement plus réaliste dans les meilleures terres de culture wallonne qui en a été le moteur – paiement de 1 200 euros plutôt que 600 au départ -. A noter le potentiel très important de cette mesure pour contribuer à une surface suffisante pour soutenir la biodiversité dans les champs et son caractère très complémentaire à la bande aménagée.

Pour ce qui concerne les cultures favorables, leur démarrage a été lent. En 2018 et 2019 la portée et l'attractivité de la mesure ont été largement accrues avec plusieurs nouvelles variantes soutenant des cultures à pression faible sur l'environnement (peu d'intrants) dont certaines commencent à rencontrer un certain succès. On compte plus de 3000 ha pour des variantes qui promeuvent la culture de légumineuse pures ou en mélange mais il faut noter que l'ouverture de la mesure aux « bio » a très vraisemblablement créé une croissance à situation inchangée. La variante relative au désherbage mécanique concerne 1 000 ha. La variante relative au maintien de 10 % de parcelles de certaines céréales à paille sur pied à la récolte pour fournir des graines aux oiseaux des champs à la mauvaise saison rencontre aussi un succès qui croît en flèche (130 ha de froment principalement non récolté l'été dernier – 1 300 ha sous contrat). Celle soutenant les céréales à paille de printemps couvre de son côté 1300 ha.

A part la tournière, ces différentes mesures et leurs variantes semblent enfin trouver leur public et croissent enfin. Dans les cultures, l'ensemble des superficies soutenant la biodiversité par cette entremise ne représente cependant encore qu'1.3 % de la surface des terres sous labour, bien loin des 10 % qui constitue la valeur objectif minimale pour cet indicateur agroécologique⁸ et de biodiversité des cultures en Wallonie. Si on considère par ailleurs la zone de plaine où ces aménagements sont les plus utiles aux espèces d'oiseaux des champs très menacées en Wallonie, on doit constater qu'on est encore bien plus loin de l'objectif avec seulement 0,7% de MAEC pour ces 110 000ha de plaines. Les références scientifiques disponibles permettent d'estimer qu'il y faudrait au minimum 5% d'aménagements pour soutenir les oiseaux qui nichent au sol dans ces plaines (alouettes, busards, bruant proyers, ...).

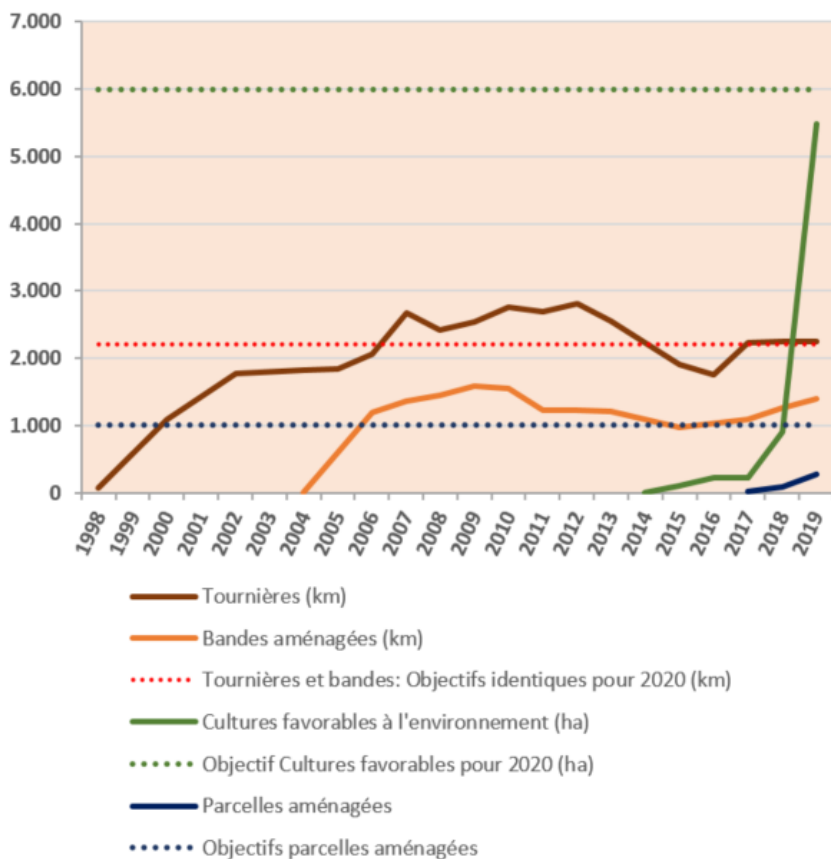
Pour progresser il faut en tout cas dans un premier temps assurer un meilleur succès des tournières et renforcer celui des parcelles aménagées. Les premières pourraient être revalorisées modérément et les l'indemnité relatives aux secondes pourrait être amenée au niveau de celles des bandes aménagées. Les deux mesures pouvant par ailleurs peut-être être fusionner du point de vue administratif, laissant au conseiller la question du design.

Les 10 % d'équipement des terres arables d'une infrastructure (agro)écologique seront le résultat d'une contribution combinée de celle de l'agroenvironnement et des futures « surfaces non productives » de la conditionnalité dans le plan stratégique PAC post 2020 de la Wallonie. Avec un niveau imposé de 5 % soutenant effectivement la biodiversité pour ces dernières, et sous réserve d'une relance des tournières, le taux actuel de progression des MAEC dédiées permettrait d'approcher en 7 années l'objectif global des 10% évoqué plus haut.

⁸ https://www.iobc-wprs.org/pub/IOBC_Ideabook_preview.pdf

Dans un second temps il sera absolument indispensable de mettre en place des actions qui conduisent à une mobilisation très accrue des mesures spécifiques dans les plaines de cultures favorables aux nicheurs des champs. Cela passe par le renforcement de l'attractivité des paiements, des variantes de MAEC spécifiques ainsi qu'une promotion et un encadrement renforcés.

Figure 3: Evolution des MAEC Tournières, Bandes et parcelles aménagées, Cultures favorables à l'environnement



5. Les autres mesures

La mesure relative à la conservation des races menacées de bovins, chevaux et moutons a subi un tassement comme les autres en 2013 avec une réduction de 600 à 500 bénéficiaires assez stable depuis. Actuellement le nombre total d'animaux concerné est lui passé de 10 000 à 9 000 (un peu moins de mille chevaux un peu plus de quatre mille bovins et autant d'ovins). A noter qu'on est ici 15 % sous l'objectif du PWDR (10 500 animaux).

La démarche globale du « plan d'action » concerne 120 exploitations et a aussi été la victime du moratoire des années 2013 et 2014 ainsi que d'autres incertitudes planant sur son financement actuellement assuré. L'objectif de 20 000 ha couverts n'est certainement pas atteint, la ferme moyenne en PAE couvrant 101ha. Par ailleurs le développement de cette mesure qui met en valeur des fermes qui adoptent les meilleures pratiques agricoles en matière d'environnement est aussi freiné par le manque de disponibilité pour leur encadrement.

Conclusions

Le programme de mesures agroenvironnementales wallon peut jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de l'environnement agricole particulièrement en matière de biodiversité et pour soutenir les exploitation d'élevage à moindre pression sur le climat. Leur couverture et leur effet global sur l'environnement est cependant très insuffisant sauf dans le cas de la prairie de haute valeur biologique qui rencontre de manière significative l'enjeu de conservation des habitats et habitats d'espèces dans les zones Natura 2000. En effet, la moitié des 10 000 ha concernés y sont effectivement sous contrat avec une garantie de maintien et d'amélioration de leur état de conservation. Ce constat réjouissant est sans doute analogue pour les habitats situés hors des zones désignées.

Si les ajustements des deux dernières années (paiements revus, élargissement des modalités) et la reprise globale qui en a suivi sont encourageants, on doit cependant garder à l'esprit la tendance lourde très défavorable des quatre années d'avant. La reprise est donc tardive, globalement modeste sauf exception et ne concerne pas la mesure relative à la conservation des petits éléments naturels, ni les tournières et, seulement dans une très faible mesure, les prairies naturelles.

La conséquence est de laisser pour la plupart des mesures la Wallonie en deçà des objectifs du Programme Wallon de Développement Rural. Sachant que ces objectifs ont été bridés en 2013 par des choix budgétaires limitant la réponse aux besoins identifiés, on mesure le très long chemin encore à parcourir pour contribuer effectivement aux besoins environnementaux en agriculture.