

Retour sur l'agroenvironnement en 2022, dernière année du régime actuel

Thierry Walot, UCL/ELIA- octobre 2022 Evaluation et développement des mesures environnementales de la PAC - EVAGRI thierry.walot@uclouvain.be

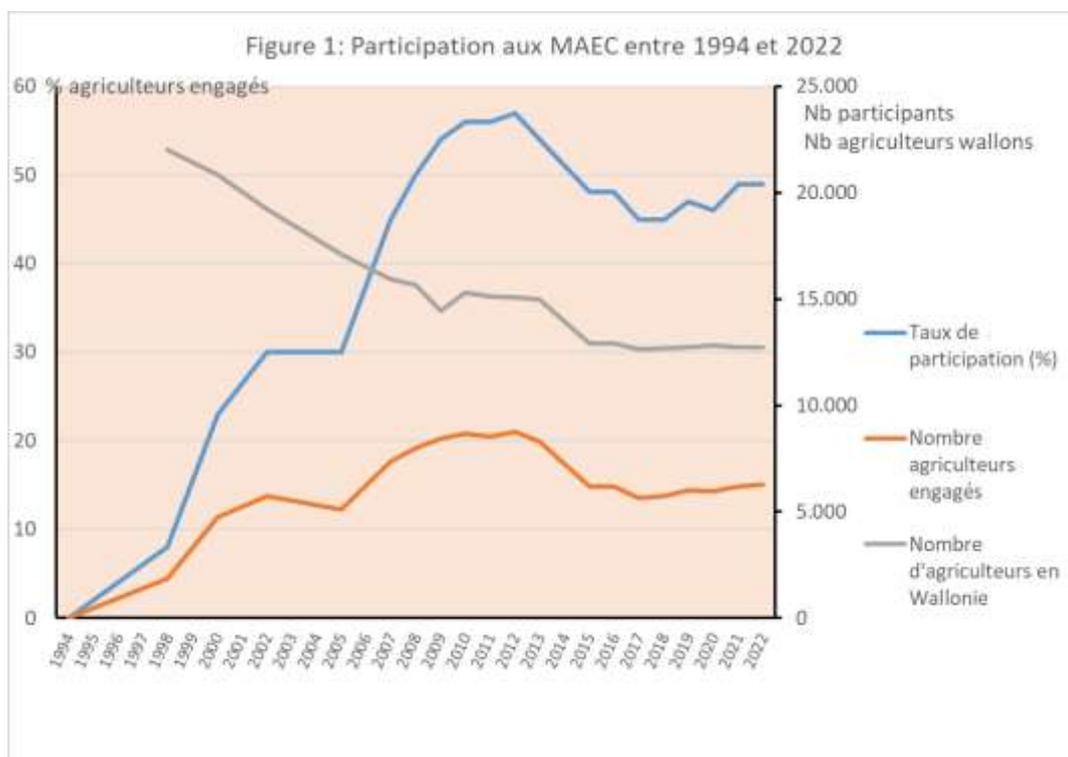
Le programme

Le programme de mesures agroenvironnementales (MAEC) est bien connu de la plupart des agriculteurs après plus de 25 ans d'existence. Il offre aux agriculteurs l'opportunité de rendre des services environnementaux en contrepartie d'une rémunération qui en couvre les coûts et le manque à gagner. Les agriculteurs s'y engagent de manière volontaire par période de cinq ans. Ils bénéficient d'une rémunération pour couvrir l'effort, les coûts supplémentaires et pertes de revenus qu'impliquent les contrats.

Les mesures agroenvironnementales sont complémentaires aux obligations légales assurant une qualité minimale de l'environnement reprises dans la conditionnalité. Par leur caractère volontaire, elles ont un rôle essentiel pour répondre à des objectifs où il n'est pas indispensable que tous s'engagent pour une amélioration déterminante. En Wallonie il s'agit essentiellement développement du réseau écologique pour restaurer la biodiversité agricole et de la réduction de la charge en bétail pour limiter les émissions de gaz à effet de serre liées à l'élevage. Pour la préservation de l'eau, des sols ou de l'air, ce sont surtout des normes obligatoires qui sont efficaces.

Des informations détaillées sur les MAEC sont disponibles sur le site internet de Natagriwal (www.natagriwal.be). Un contact téléphonique peut également être pris avec un des conseillers de l'association au 010/473771.

Le programme est cofinancé par le budget commun de l'Union Européenne et par la Wallonie. Il fait partie du « deuxième pilier » de notre politique agricole européenne commune (PAC). Les paiements agroenvironnementaux restent une part très minime des soutiens publics aux revenus avec une moyenne de 2750 euros par bénéficiaire en 2019. Cette année-là, le paiement moyen des aides au revenu du premier pilier s'élevaient à 21 000 euros, soit 290 euros par hectare.



Les deux faces du degré de succès du programme

Un peu moins d'un agriculteur sur deux sont engagés dans les MAEC. C'est une proportion relativement stable ces dernières années. C'est un point positif parce que la participation se maintient bien que des mesures parmi les plus faciles d'accès ont été supprimées en 2015. Celles-là ont été jugées d'un faible rapport coût/bénéfice

environnemental. C'est le cas de la variante de la couverture du sol en interculture payées jadis par l'agroenvironnement si elle se prolongeait jusqu'à la fin décembre mais n'apportant guère de plus-value sur la protection des eaux et du sol par rapport à la couverture obligatoire dans le cadre du PGDA à l'époque obligatoire jusqu'au 15 décembre. La couverture agroenvironnementale concernait 3000 agriculteurs qui pour une bonne part sont sortis totalement des MAEC à ce moment.

On doit tenir compte du fait que la consolidation de la participation au programme se produit alors que les paiements n'ont pas été indexés voire pour certaines mesures faciles d'accès ont été fortement réduits (haies, arbres, buissons). Donc, et c'est réjouissant, d'une manière générale la proportion d'agriculteurs engagés est restée stable depuis 7 ans alors que les mesures proposées devenaient en moyenne plus exigeantes. On peut donc confirmer un engagement environnemental global de plus en plus important des agriculteurs wallons.

Tableau 1 : Réalisation des objectifs pour les mesures du programme MAEC

Mesures	Unités	Objectif 2020 PWDR	Niveau atteint des objectifs en 2022	
			Bon à très bon	
			Faible à moyen	
			Mauvais	
Haie	200 m	13 500	11 136	
Arbre, et autres petits éléments	20 éléments	155 500	86 180	
Mare	mare	10 000	3 494	
Prairie naturelle	ha	13 000	10 186	
Prairie haute valeur biologique	ha	13 000	12 083	
Tournière enherbée	ha	2 640	2596	
Culture favorable environnement	ha	6 000	15 528	
Bande aménagée	ha	3190	2282	
Parcelle aménagée	ha	1 000	965	
Autonomie fourragère charge inférieure à 1.4 ou 1.8UGB/ha superficie fourragère	ha prairie permanente	74 000	65 281	
Races locales	Animal inscrit	12 500	8 902	

Cependant on ne peut se satisfaire d'un programme qui stagne globalement sur une période qui se prolonge. Les données mesure par mesure du tableau 1 confirment que les objectifs repris au Plan Wallon de Développement Rural (PWDR) n'ont été atteints ou quasi que pour 4 mesures sur 11. Et cela avec deux ans de retard sur ce qui était prévu, l'échéance normale du programme wallon de développement rural était 2020. Parmi ces mesures, l'exploitation extensive de plus de 10 000 hectares de prairies de haute valeur biologique est un vrai succès de l'agroenvironnement. Avec cependant une nécessité bien établie de doubler cette surface pour conserver effectivement les milieux et les espèces rares et menacés. Les autres mesures pour lesquelles les objectifs du Gouvernement wallon ont finalement été atteints ou quasiment sont celles qui concernent les cultures (tournières enherbées, bandes et parcelles aménagées, cultures favorables à l'environnement). Les objectifs fixés par les Autorités sont atteints pour ces mesures mais les objectifs ou valeurs cibles étaient peu ambitieux car on pensait alors que beaucoup de tournières allaient être comptabilisées comme surfaces d'intérêt écologique dans le cadre du verdissement plutôt qu'en MAEC, ce qui n'a pas été le cas. Les objectifs fixés étaient donc très éloignés des besoins pour améliorer la biodiversité des cultures. Une action déterminante réclamerait une superficie au moins cinq fois

plus élevée du groupe formé par les tournières, les bandes et parcelles aménagées ainsi que les céréales laissées sur pied.

Niveau des paiements et succès des mesures

Le niveau des paiements est un facteur majeur expliquant un succès fortement variable des mesures. Le tableau 2 compare les paiements aux estimations du manque à gagner moyen. Ces chiffres ont été établis par les spécialistes de la direction de l'analyse économique agricole du Service Public de Wallonie. Ils proviennent soit du projet de Plan Stratégique pour la PAC à partir de 2023, soit du Programme wallon de Développement Rural (PAC 2013-2020).

La conservation et l'entretien des haies, arbres et autres petits éléments ainsi que l'exploitation peu intensive des prairies dans les prairies naturelles sont les mesures où le niveau de paiement est le plus clairement non motivant. Dans les champs, dans le cas des tournières, ainsi que des bandes et parcelles aménagées, les montants sont trop faibles pour être attractifs sur les meilleures terres où elles sont le plus nécessaires.

Tableau 2 : Attractivité financière des mesures agroenvironnementales

Niveau du paiement			
Bon			
Intermédiaire			
Limitant			
Mesures	Paiements MAEC (€)	Pertes à compenser en moyenne (€)	Unités
Haie	25	60 à 300	200 m
Arbre, et autre petit élément	25	77	20 éléments
Mare	100	125	mare
Prairie naturelle	200	544	ha
Prairie haute valeur biologique	470	895	ha
Tournière enherbée	1000	1369	ha
Culture favorable environnement	240	279 à 798	ha
	2400 (froment non récolté)	2198 à 2638	
Bande aménagée	1600	1619 - 2369	ha
Parcelle aménagée	1200	1619 -2369	ha
Autonomie fourragère 1.4 ou 1.8UGB/ha superficie fourragère	60 et 120	291 et 589	ha prairie permanente
Races locales	30	70 min	Mouton
	120	200 à 350	Bovin
	200	200	cheval

Dans le cas des « cultures favorables à l'environnement, on distingue d'abord la variante concernant les céréales à graines non récoltées destinées aux oiseaux des terres agricoles en hiver qui est bien indemnisée. Elle a connu un succès encourageant après seulement cinq années dans le programme (plus de 200 hectares). Les autres cultures concernées (les céréales à paille de printemps, le sarrasin, le sorgho, le quinoa, le chanvre) bénéficient en général d'un montant assez peu incitatif à en faire davantage que ce qui est déjà pratiqué. Il en est de même pour les cultures de légumineuses fourragères et de mélanges de céréales et de légumineuses.

Pour ce qui concerne l'autonomie fourragère qui encourage l'élevage avec des charges faible à modérées, les montants proposés soutiennent à la marge aussi ceux sont déjà dans ces conditions. Les montants sont trop faibles

pour inciter à changer son système d'élevage en réduisant la charge de bétail avec de gros avantages environnementaux et surtout climatiques.

Quelques autres éléments limitants très probablement le succès du programme ont été mis en évidence et sont repris au point suivant.

D'autres facteurs freinant le succès du programme MAEC

Au cours des dernières années on a mis en évidence quelques représentations et idées reçues exprimées dans une partie non négligeable du monde agricole et qui sont des freins au développement de l'agroenvironnement. On évoque particulièrement :

- Une perception insuffisante et généralisée du caractère très préoccupant de l'état de l'environnement agricole et de la part de responsabilité de l'activité du secteur.
- Une perception des « aides » agroenvironnementales comme des compensations en contrepartie de contraintes déjà subies et d'efforts déjà réalisés (« bonnes pratiques » en faveur de l'environnement et non « effort volontaire supplémentaire »). Ces paiements seraient donc à répartir à ce titre le plus largement possible entre les agriculteurs avec un minimum de contraintes supplémentaires.
- Il persiste parfois une perception négative de « l'agriculteur profiteur » se spécialisant partiellement ou même totalement dans la « chasse aux primes » agroenvironnementales. En outre, la production de réels services environnementaux payés par la Société et qui dépassent le respect des obligations légales n'est que rarement perçue comme une activité agricole légitime.
- Chez beaucoup existe encore l'idée que l'amélioration de l'environnement devrait être assurée par une politique et donc des moyens financiers spécifiquement « environnementaux » et pas par de « l'argent de la PAC ». Celui-ci serait à dédier au soutien de l'activité traditionnelle de production. Cette vision des choses concerne par exemple l'exploitation des prairies marginales Natura 2000 (landes, coteaux calcaires, prairies humides, prés maigres de fauche, ...). Elle est aujourd'hui totalement dépassée. En effet, il a bien été établi dans la politique commune que nous partageons dans l'Union Européenne que la réalisation des objectifs d'environnement est à assumer par chaque secteur d'activité (le transport, l'aménagement du territoire, l'agriculture etc.). Le traité européen d'Amsterdam a près de 20 ans et nous engage à intégrer la protection de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles de l'Union en vue de promouvoir le développement durable et donc l'environnement. La ligne conductrice de la politique agricole commune européenne initiée en 1992 et aboutie depuis 2003 est bien un découplage total entre aide et production, à l'exception notable d'une petite part de soutien couplé qui reste autorisé. Cette approche doit encore être davantage intégrée notamment par le secteur agricole en Wallonie.
- Le contrôle rigoureux du respect des cahiers des charges en contrepartie des paiements publics est un mal nécessaire. Comme dans tous les domaines, sans cela, l'imagination, le manque de perception de l'intérêt général et le manque de rigueur de certains conduisent à des abus. Un des cas bien connus ces dernières années a été le creusement par quelques-uns de dizaines de mares de taille minimale dans des prairies ou des tourbières. Cela permettait de bénéficier du paiement porté peu avant à 100 euros par mare pour des aménagement de faible intérêt pour la biodiversité. Cet abus manifeste a conduit l'Administration à « resserrer les boulons » du contrôle administratif et de terrain, donnant un coup d'arrêt à la mesure.
Les interlocuteurs de terrain confirment que certaines modalités de contrôle peuvent bien être déterminantes pour limiter l'attractivité de certaines mesures. En plus du cas des mares, les normes de contrôle relatives aux haies, aux tourbières et à certaines variantes des bandes aménagées se stabilisent très lentement. Des interprétations discutées ou différentes entre contrôleurs pour des situations analogues sont rapportées par des agriculteurs et les techniciens de terrain. Dans ce domaine, on reproche aussi que la contestation des constats de contrôle de terrain soit tranchée par les contrôleurs eux-mêmes et ne puisse systématiquement faire l'objet de constatations contradictoires. C'est d'autant plus vrai que les procédures de contestation et de recours sont décourageantes, peu connues, réputées lentes et avec des effets possibles de retardement conséquents des paiements. Chez certains, les contrôles se répétant année après année donnent un sentiment d'acharnement. En effet, pour les agriculteurs fortement engagés dans les MAEC, même les « bons élèves » auxquels on n'a rien trouvé d'important à reprocher lors d'un contrôle se retrouvent l'année suivante ou deux ans plus tard repris dans le groupe des agriculteurs « à risque » qui ont le plus « chance » d'être contrôlés. Le fait qu'ils bénéficient de paiements plus élevés leur donne cette « chance ». Cela conduirait certains à supprimer ou limiter leurs contrats MAEC aux cahiers des charges plus complexes et les mieux rémunérés pour réduire cette pression.

- A tout cela s'ajoute des questions récurrentes relatives à la comptabilisation ou non et dans quelle proportion des haies, bosquets, broussailles, mares ...dans les surfaces agricoles. Leur exclusion dans certains cas donne lieu à des réduction de paiements d'aides de base à l'hectare. Une perception positive de l'agroenvironnement par les agriculteurs est donc particulièrement difficile avec d'un côté l'exclusion d'éléments naturels pour le paiement des aides du premier pilier et, de l'autre, le paiement pour l'entretien des éléments naturels par l'agroenvironnement.
- Pour finir il faut reconnaître que la mise en œuvre de l'agroenvironnement peut conduire à des procédures complexes qui n'enthousiasment pas les responsables de leur mise en œuvre dans l'Administration. Des questions légitimes relatives au rapport entre le coût administratif et le bénéfice environnemental de certaines mesures expliquent aussi parfois des réticences à un soutien franc et massif à l'idée du développement de certaines mesures comme surtout celle relative aux haies, arbres, buissons, arbustes et bosquets.

Et demain ?

Entre 2015 et 2022 le succès des mesures auprès des agriculteurs ne s'est pas développé autant que prévu et autant que ce qui est indispensable pour répondre aux besoins environnementaux. Les principales causes étaient :

- Des montants de rémunérations insuffisamment attractifs pour de nombreuses mesures ;
- Des représentations négatives des questions environnementales et d'activités agricoles de services dans ce domaine chez de nombreux acteurs du secteur ;
- Certaines difficultés à l'appropriation, à la mise en œuvre et à la gestion par l'Administration, avec comme conséquence la plus visible les frictions suite au contrôle pour certaines mesures.

Le Service Public de Wallonie et en son sein l'organisme payeur s'attache à résoudre ces dernières difficultés et des améliorations se mettent en place mais à un rythme qui n'a pas été aussi rapide qu'espéré. La complexité de la réglementation européenne est réelle et freine certaines adaptations. Elle est parfois aussi le prétexte à l'immobilisme. Il faut cependant rester optimiste. Jadis ce sont les délais de paiements qui étaient incriminés, cette question a été résolue ce qui montre que les améliorations sont possibles. A noter aussi qu'une forte volonté de réduire les frictions au niveau du contrôle a été perçue récemment et devrait porter ses fruits dès l'année prochaine.

Les mesures existantes seront reprises à partir de 2023 soit dans un écorégime « maillage écologique », soit dans l'écorégime « cultures favorables à l'environnement », soit dans le programme MAEC qui se poursuit. A l'une ou l'autre exceptions près – les haies et les mares particulièrement ainsi que les cultures favorables à l'environnement-, les nouveaux programmes (écorégime « maillage écologique » et MAEC) ne prévoient que des améliorations de paiements modestes dans un premier temps. A noter deux constats positifs : D'une part, la double valorisation des MAEC qui seront payées même si utilisées pour répondre à l'obligation de 4% des « surfaces non productives » à partir de 2023, d'autre part, le fort relèvement de la proportion des superficies que les agriculteurs pourront dédier à l'agroenvironnement dans les cultures (passage de 9 à 25%). Ces évolutions permettront à certains de réellement développer cette activité de manière importante et professionnelle à côté des productions plus traditionnelles. Ces évolutions sont des signaux de reconnaissance positive des fermes qui développeront ces services environnementaux.

Les autres écorégimes comme celui concernant les prairies permanentes qui encourage à réduire légèrement les charges en bétail les plus élevées ou celui concernant les couvertures longues de sols de même que la BCAA 8 et, dans le maillage écologique, des jachères sans intervention jusque fin juillet devraient apporter une petite contribution au maintien de notre biodiversité. Ces superficies ne présentent cependant pas par hectare la même efficacité que nos MAEC dont le cahier des charges a évolué progressivement depuis près de trente ans. Nous pouvons être fiers de la part des superficies couvertes en Wallonie par des mesures qui soutiennent significativement la nature et devons tout faire pour que le succès s'accroisse encore afin de passer d'une limitation des pertes de biodiversité à son redéploiement.