

## La politique agricole wallonne : plus « verte » qu'on ne le pense souvent !

### 1. Eligibilité des surfaces agricoles aux aides PAC du 1<sup>er</sup> pilier : de très belles avancées

#### Le contexte, en quelques mots...

Si l'on vous demandait pour qui étaient faites les « primes PAC<sup>1</sup> », vous répondriez probablement sans hésiter : « Pour les *agriculteurs* ! ». La sous-question sur ce qui est « primable » chez les agriculteurs vous fera peut-être hésiter un peu, à moins que vous ne répondiez : « Les surfaces *agricoles*, cela va de soi ! ».

Ces questions, a priori banales, cachent une quantité incalculable d'heures de négociations, de pages de décisions, de lignes directrices et de textes normatifs. Les réponses n'étaient pas si évidentes à formuler. La raison en est simple : il fallait bien éviter que l'argent public soit utilisé à des fins détournées. Notons que l'on parle d'environ 350 millions d'euros par an, au niveau de la Wallonie, rien que pour les aides du 1<sup>er</sup> pilier, soit de l'ordre d'un million d'euros d'aides par jour (pour environ 15.000 exploitations agricoles).

Plusieurs règlements européens encadrent cette matière. Un premier texte<sup>2</sup> établit un régime d'aide au revenu en faveur des agriculteurs, le « régime de paiement unique » ; un deuxième texte<sup>3</sup> contribue notamment à définir les modalités de contrôle qui doivent être mises en place par l'organisme payeur. Un troisième texte<sup>4</sup>, constitué de recommandations, aide les Etats membres à comprendre les deux premiers.

De belles discussions ont lieu à ce sujet en Wallonie depuis 2009. Elles ont été grandement facilitées par la fusion entre l'ex-Direction générale de l'Agriculture (DGA) et l'ex-Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement (DGRNE). On ne peut que remercier ceux qui ont contribué à la concrétisation de cette excellente idée !

Les divergences de points de vue entre les parties autour de la table naissent essentiellement de la façon de voir le métier d'agriculteur. En caricaturant un peu :

pour les uns, l'agriculteur n'est là *que* pour « nourrir la planète » (conception que l'on pourrait qualifier « d'historique », pour ne pas dire désuète, même si ce rôle reste évidemment crucial) ;

et pour les autres, le métier d'agriculteur a évolué vers la *multifonctionnalité* (production de denrées alimentaires, mais aussi de biens et services publics environnementaux, comme la biodiversité, le paysage, la lutte contre le réchauffement climatique, etc.).

La *Commission européenne* avait pourtant tranché la question des années plus tôt. Depuis 1992 (cela fait 20 ans), mais principalement depuis la réforme de 2003, la PAC a pris un tournant radical et encourage la prise en compte de la biodiversité par l'agriculture. Le Règlement (CE) n°1782/2003, remplacé par le Règlement (CE) 73/2009, « l'épine dorsale » de la *Politique agricole commune*, reconnaît pleinement la fonction environnementale de l'agriculture ! Gageons que la réforme de la PAC qui s'annonce pour 2013 poursuivra dans ce sens.

---

<sup>1</sup> Politique Agricole Commune.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

<sup>3</sup> Règlement (CE) N° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle.

<sup>4</sup> Document de travail AGRI/60363/2005 relatif aux contrôles sur place des superficies et à la détermination des superficies.

## Les règles relatives à l'éligibilité

La compatibilité entre agriculture et environnement, voire l'effet bénéfique de l'une sur l'autre, commence dès la définition des surfaces éligibles aux aides financières de la PAC. On peut se féliciter de la grande ouverture laissée à ce sujet par la *Commission européenne*. Celle-ci ne prend pas le risque d'exclure d'entrée de jeu des surfaces ayant un intérêt environnemental et pouvant être considérées comme agricoles. En effet, pour qu'une parcelle déclarée par un agriculteur soit définie comme « **éligible** » aux aides, il suffit :

qu'elle soit *identifiée* (par une localisation, une superficie et une utilisation) ;

que son *utilisation* corresponde à un des éléments suivants :

- terres arables,
- pâturages permanents,
- superficies plantées en houblon (ou oliviers, bananiers - sic),
- cultures permanentes de fruits et légumes,
- pépinières.

Il faut noter aussi que ces modes d'utilisation des terres ne doivent pas nécessairement concerner l'*entièreté* des parcelles. En d'autres mots, des parties de parcelles peuvent être dévolues à la nature.<sup>5</sup> Cela étant, la *Commission européenne*<sup>6</sup> précise que certains éléments inéligibles doivent être retirés de la « superficie éligible ».

Transposé à la Wallonie, ce cadre rend inéligible les éléments suivants<sup>7</sup> :

les bâtiments (avec une tolérance pour ceux de moins de 100 m<sup>2</sup>, si l'on peut considérer que l'ensemble de ces bâtiments ne constitue pas une surface importante) ;

les chemins autres que ceux créés par le passage des animaux (avec une tolérance pour les chemins de moins de 2 m de large, ainsi que ceux en terre desservant les terres agricoles sans traverser une parcelle entière) ;

les murs et les fossés de plus de 4 m de large ;

les haies<sup>8</sup> de plus de 10 m de large à leur pied, qu'elles soient ou non clôturées ou mitoyennes ;

l'espace entre les deux crêtes de berge, des cours d'eau navigables, des cours d'eau non-navigables de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>ème</sup> catégorie, ainsi que des autres cours d'eau (3<sup>ème</sup> catégorie<sup>9</sup> et non-classés<sup>10</sup>) si, pour ces derniers, cet espace fait plus de 4 m de largeur ;

la superficie entre la clôture et la crête de berge des parcelles clôturées à plus de 10 m de la crête de berge ;

les étangs et mares permanents, clôturés ou non, de plus de 500 m<sup>2</sup>/étang ou mare ;

les étangs et mares permanents, clôturés ou non, de moins de 500 m<sup>2</sup> /étang ou mare, lorsqu'ils représentent plus de 20 % de la superficie éligible ;

les pierriers de plus de 100 m<sup>2</sup>, sauf s'ils sont localisés en zone Natura 2000 ;

---

<sup>5</sup> Selon l'article 30 §3 du Règlement 796/2004, « tout élément caractéristique visé dans les actes cités à l'annexe III du Règlement 1782/2003 ou pouvant relever des bonnes conditions agricoles et environnementales, est intégré dans la superficie totale de la parcelle agricole ».

<sup>6</sup> Document de travail AGRI/60363/2005 relatif aux contrôles sur place des superficies.

<sup>7</sup> Selon le Communiqué de presse du *Portail de l'Agriculture wallonne* de mars 2009, intitulé : « Compatibilité entre les législations agricoles et environnementales » et les Notices explicatives des Déclarations de superficie.




<sup>8</sup> D'après l'article 452/27 du CWATUPE, les haies peuvent être définies comme étant : « des bandes continues d'arbres ou d'arbustes indigènes, ou des alignements et rangées comptant un minimum de dix arbres avec une distance maximale de 10 mètres entre ceux-ci ».

<sup>9</sup> Cours d'eau non-navigables, depuis le point où le bassin versant atteint une superficie de 100 ha, jusqu'à la limite de l'ancienne commune où est située cette origine.

<sup>10</sup> Cours d'eau non-navigables qui s'étendent depuis la source jusqu'au point où le bassin versant atteint une superficie de 100 ha.

les superficies couvertes par plus de 50 arbres/ha<sup>11</sup>, sauf les vergers hautes-tiges. Toutefois, la densité d'arbres n'est pas limitative dans les parcelles en zone Natura 2000, dans les parcelles ayant un statut de *Réserve Naturelle Domaniale* (RND), de *Réserve Naturelle Agréée* (RNA), de *Zone Humide d'Intérêt Biologique* (ZHIB), dans les parcelles sous contrat MAE8 (« Prairie de haute valeur biologique »), ainsi que dans les parcelles sous contrat de gestion spécifique avec le DNF ou avec certaines associations de conservation de la nature<sup>12</sup>.

### L'éligibilité des terres, en quelques images...

<p>Fig. 1 - Un petit bâtiment : éligible, sous conditions (&lt; 100 m<sup>2</sup>).</p>	 <p>(© Faune &amp; Biotopes)</p>
<p>Fig. 2 - Un chemin créé par le <b>passage d'animaux</b> : toujours éligible.</p>	 <p>(© Faune &amp; Biotopes)</p>
<p>Fig. 3 - Un <b>chemin de terre</b> : généralement non-éligible, sauf exceptions (&lt; 2 m ou simples traces d'entrée dans une parcelle).</p>	 <p>(© Faune &amp; Biotopes)</p>

<sup>11</sup> Le calcul de la densité d'arbres se fait sur une superficie minimum de 10 ares. Il n'y a pas de limites pour les arbustes ou les buissons.

<sup>12</sup> Natagora, Ardenne et Gaume, Cercle des Naturalistes de Belgique, Ligue Royale Belge de Protection des Oiseaux, Les amis de la Fagne, le Genévrier, Virelles Nature, Lasne Nature, Patrimoine nature.

Fig. 4 - Un **muret** : éligible, sous conditions (< 4 m).



(© GIREA)

Fig. 5 - Un **fossé** : éligible, sous conditions (< 4 m).



(© GIREA)

Fig. 6 - L emprise d une **haie** : éligible, sous conditions (< 10 m).



(© Faune & Biotopes)

Fig. 7 - L emprise d **alignements d'arbres** : éligible, sous conditions (soit moins de 50 arbres/ha, soit dans le cadre des haies éligibles).



(© Faune & Biotopes)

Fig. 8 - Un **petit cours d'eau** et ses **berges** : éligible, sous conditions (< 4 m et cours d'eau de 3<sup>ème</sup> catégorie ou non-classé).



(© S. Den Doncker)

Fig. 9 - L'espace **entre une clôture et une crête de berge** de tout cours d'eau : éligible, sous conditions (clôture < 10 m de la crête de berge).



(© S. Den Doncker)

Fig. 10 - Un **étang** ou une **mare** : éligible, sous conditions (< 500 m<sup>2</sup> et < 20 % de la superficie éligible).



(© GIREA)

Fig. 11 - Un **pierrier** : éligible, sous conditions (< 100 m<sup>2</sup> hors Natura 2000).



(© Faune & Biotopes)



Fig. 12 - Une parcelle *parsemée* d **arbres**<sup>13</sup>, d **arbustes** ou de **buissons** : éligible, sous conditions (< 50 arbres par ha hors Natura 2000).



(© GIREA)

Fig. 13 - Une parcelle *couverte* d **arbres**, **arbustes** ou **buissons** : éligible, sous conditions (en Natura 2000 et parcelles à statut particulier, selon les cahiers des charges).



(© GIREA)

Fig. 14 - Un **verger** « hautes-tiges » ou basses-tiges : toujours éligible.



(© GIREA)

Fig. 15 - Un **couvert favorisant la faune** (code 851) : toujours éligible, de même que les terres retirées de la production et les couverts à finalité environnementale rémunérés par des tiers privés (un promoteur éolien p.ex.).



(© Faune & Biotopes)

<sup>13</sup> Pour 1 arbre, la DGARNE a adopté la définition suivante : « tout ligneux de plus de **40 cm** de circonférence mesurée à **1,5 m** de hauteur ».

Fig. 16 - Un  **pied de pylône**  : éligible.

La liste des éléments inéligibles étant fermée, rien ne s'oppose à ce que la surface occupée dans une parcelle agricole par un pied de pylône soit éligible.

De plus, quand leur emprise n'est pas cultivée ou pâturée, elle est occupée par de la végétation qui n'entre pas en ligne de compte au niveau de l'éligibilité : plantes herbacées, buissons ou arbustes sont éligibles.



(© Faune & Biotopes)

Fig. 17 - Un  **roncier**  : éligible (ce type de végétation n'entre pas en ligne de compte au niveau de l'éligibilité).



(© Faune & Biotopes)

### **La conditionnalité relative aux petits éléments de l'habitat**

Avec la grande souplesse offerte au niveau de l'« éligibilité » des éléments de l'habitat, l'agriculteur qui le souhaite *peut* dorénavant conserver ces éléments sur ses terres, sans risque d'être pénalisé au niveau des surfaces primables.

D'autres règles, notamment dans le cadre de la « conditionnalité » établissent la liste des éléments de l'habitat que l'agriculteur *doit* conserver. En d'autres mots, il ne suffit pas que des surfaces soient considérées comme éligibles pour pouvoir bénéficier des aides financières du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, il faut encore y respecter les normes et exigences de la conditionnalité.

### **En somme...**

L'agriculteur dispose aujourd'hui d'une belle et grande souplesse pour agir en faveur de la biodiversité. Il peut conserver une série d'éléments de l'habitat sur ces terres. Cela dépend aujourd'hui bien plus de sa propre bonne volonté que du cadre fixé par l'administration. Ce dernier s'est bien assoupli ces dernières années.

Sur le terrain, des agriculteurs individuels font preuve d'une réelle compréhension face à cet enjeu de société qui est la préservation de la biodiversité. Cela mérite une vraie reconnaissance, y compris sur le plan financier.

Toutefois, rien n'oblige les agriculteurs à aborder ce tournant dans leur façon de voir leur métier. Il faut constater que la situation d'ensemble reste très insatisfaisante. Les statistiques montrent que les petits éléments de l'habitat, devenus aujourd'hui les seules zones d'accueil pour la faune et la flore sauvages, ne représentent plus que de l'ordre de 3 % de la surface des exploitations agricoles en région limoneuse et 4 % en région sablo-limoneuse, alors qu'ils représentent encore 15 % en Famenne.

La présence d'habitats utiles est devenue insuffisante pour beaucoup d'espèces, de la flore ou de la faune. L'évolution des espèces inféodées aux zones agricoles le prouve : l'état de conservation de nombre d'entre-elles se dégrade encore.

Pour les oiseaux, en général, 33 % des espèces liées aux milieux agricoles sont menacées.

Des espèces inféodées aux cultures, comme le Bruant proyer ou la Perdrix grise, présentent un déclin réellement préoccupant. Cette dernière espèce décline aussi rapidement (- 9 % par an) que le Tétrás lyre (espèce en sursis) l a fait il y a quelques dizaines d années.

La situation n est pas meilleure pour les chauves-souris qui dépendent du maillage écologique des paysages ruraux, ni pour le Grand hamster (au bord de l extinction) ou les plantes annuelles commensales des moissons (plus des deux tiers sont menacées).

Ne faudrait-il pas, à moyen terme, encourager plus vigoureusement chaque agriculteur à maintenir ou installer un seuil minimum de **surfaces de prestations écologiques** ? Cela pourrait être une contribution à l obligation faite aux Etats membres par la Directive « Oiseaux », de prendre « *toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité suffisante d habitats pour toutes les espèces d oiseaux* ». Les retombées positives connexes concerneront :

- l amélioration de l état de conservation d autres espèces de la faune et de la flore en zone agricole ;

- l amélioration de la qualité paysagère de la Wallonie ;

- l amélioration du regard porté par la société sur l agriculture ;

- la préservation des facteurs de production agricole (sol, eau, air) et de l environnement en général ;

- la diminution des coûts indirects de l agriculture intensive (dragage des cours d eau ; érosion des berges et ouvrages d art sur les cours d eau ; dépollution de l eau ; dégâts dus aux coulées de boue ; etc.).

Notre société semble prête à financer ce tournant à prendre par l agriculture wallonne. Les suisses l ont fait bien avant nous ! De 5 % de surfaces de prestations écologiques en 1993, ils sont passés à 7 % depuis 1998. Ils visent l amélioration qualitative et la mise en réseau de ces surfaces depuis 2001. Les autrichiens l ont fait également. Plus récemment, les français se sont imposés un seuil minimum de surfaces de prestations écologiques dans chaque exploitation. Partout, l agriculteur est payé pour ce service rendu à la société.

Pourtant, une partie du monde agricole, et peut-être essentiellement certains de ses représentants, a tendance à surseoir à ce changement attendu. Il y a fort à parier que la seule grosse difficulté vient de la résistance au changement des mentalités. Il n est pas facile d accepter de passer de l idée de « nourrir la planète » (bâtie sur bien des fausses légitimations), à l idée de nourrir une communauté donnée et de gérer l espace rural.

Au vu du bilan global, indubitablement positif, d une meilleure prise en compte de l environnement par l agriculture, gageons que cette résistance au changement n empêchera pas nos décideurs de prendre des mesures volontaristes, dans l esprit de satisfaire le plus grand nombre, sur le long terme.

**Faune & Biotopes asbl**