

L'AGRI- CULTURE et les ESPACES OUVERTS

Cinq thèses pour le
PARLEMENT AGRICOLE

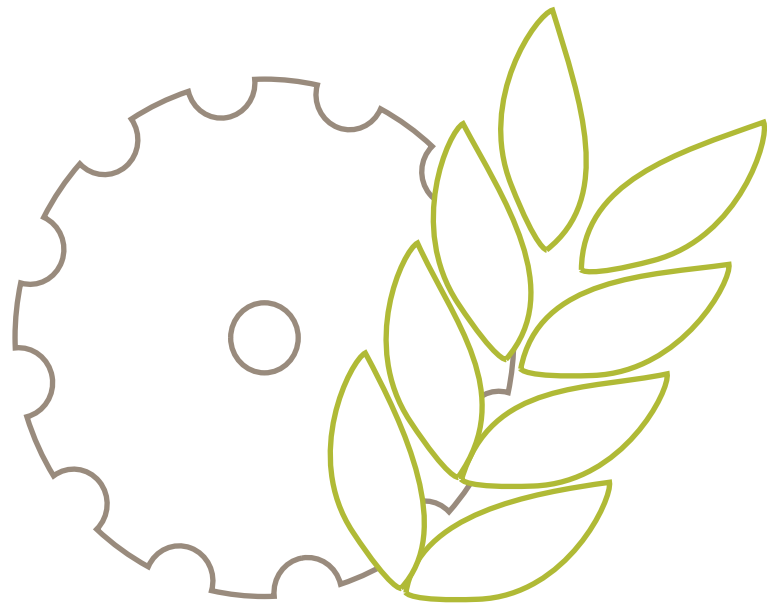
du 4 décembre 2019



L'AGRI-
CULTURE
et les
ESPACES
OUVERTS



Les thèses qui font suite au Pacte agricole de Fedagrim	5
1 L'opposition entre la nature et l'agriculture est artificielle	9
2 Faire barrage face à l'atteinte aux terres agricoles	15
3 Les coûts et les bénéfices d'une agriculture durable dépassent les seuls agriculteurs	21
4 La politique se retrouve souvent entre deux chaises (ou plus) – la jungle de la législation	25
Les services d'écosystèmes doivent être gérés de manière globale	30
Tout n'est pas envisageable	35
5 Supprimer le sacro-saint droit à la propriété?	37
Les changements climatiques changent la donne	40
La dépendance complexe et mutuelle du changement climatique	41
La Belgique n'est pas nécessairement le plus mauvais élève de la classe	47
Pour conclure : sans changement de mentalité, une meilleure politique sera difficilement acceptée	51
Remerciements aux stakeholders	57
Pour en savoir davantage	58



LES THÈSES QUI FONT SUITE AU PACTE AGRICOLE DE FEDAGRIM



LES THÈSES QUI FONT SUITE AU PACTE AGRICOLE DE FEDAGRIF

À l'approche des élections fédérales, Fedagrif, la Fédération belge des fournisseurs de machines, de bâtiments et d'équipements pour l'agriculture et les parcs et jardins, a publié son Mémoire 2019. Dans ce contexte, Fedagrif a souligné cinq lignes de force développées par la fédération dans son pacte agricole de 2017 :

1. Une politique plus active sur le terrain, avec la création d'une banque foncière public-privé pour les agriculteurs professionnels et une réforme de la législation sur le bail à ferme qui assigne la zone réservée aux vrais agriculteurs;
2. Un juste salaire pour le travail accompli, avec la mise en place d'un observatoire des prix qui rend visible la fixation des prix de l'ensemble de la chaîne de valorisation agricole et horticole, et d'un système d'assurance adapté aux familles agricoles individuelles qui supportent les plus grands risques au sein de cette chaîne;
3. Un gouvernement plus efficace qui considère la gestion de l'espace ouvert où l'agriculture et la nature se rencontrent comme une priorité stratégique et coordonne les domaines pertinents sous un seul dôme politique;
4. Des règles du jeu équitables dans le contexte européen et mondial avec les mêmes normes pour tous;
5. La promotion de produits agricoles propres avec la qualité comme un atout belge.

Le Parlement agricole de décembre 2019 s'articule autour de ces réalisations. Fedagrif veut combler le fossé entre les agriculteurs et les horticulteurs d'une part et les niveaux politiques pertinents, des autorités locales à la Commission européenne, d'autre part. La fédération entend présenter aux représentants du peuple un certain nombre de propositions concernant le rôle et la place des familles agricoles dans la gestion des espaces ouverts.

Fedagrif croit que les services écosystémiques guident la meilleure façon de concevoir et de gérer l'espace ouvert.

À ce niveau, le concept central repose sur les services d'écosystème, les avantages que la nature met à la disposition des humains sous toutes ses formes - de l'air pur et l'eau potable à la production de nourriture et d'énergie au plaisir que le paysage nous apporte.

Fedagrif croit que les services écosystémiques guident la meilleure façon de concevoir et de gérer l'espace ouvert, et comment, en particulier, l'agriculture peut contribuer à un espace ouvert plus riche. Le récent accord de coalition flamand

partage apparemment notre opinion en considérant les services écosystémiques comme « structurants pour des choix dans les fonctions d'espace ouvert » et explique en outre : « dans la conception de l'espace ouvert, nous nous efforçons d'optimiser l'offre de services écosystémiques. » (L'accord gouvernemental wallon est curieusement moins prononcé et ne mentionne les services écosystémiques que lorsqu'il s'agit de la forêt wallonne.)

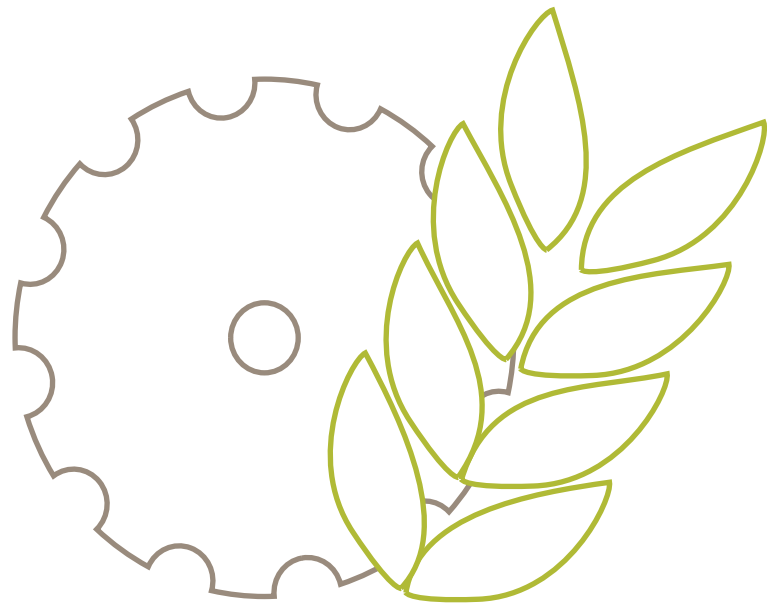
En regardant l'espace ouvert à travers le prisme des services écosystémiques, Fedagrif propose une nouvelle approche pour répondre à ses attentes. Sans vouloir aller de l'avant sur ce qui suit:

1. La sauvegarde des espaces ouverts et des terres agricoles en particulier est cruciale pour maintenir les services écosystémiques que la nature fournit dans notre pays; les aménagements de l'espace doivent donc être encore réduits. L'agriculture et la nature sont des partenaires dans l'espace ouvert. La banque foncière, qui répond spécifiquement à l'accord de coalition flamand pour la réalisation d'objectifs dans la nature, devrait donc être prolongée avec un passeport de sol pour les terres agricoles. L'Observatoire wallon des terres agricoles devrait également aller plus loin que l'enregistrement des opérations de marché;
2. Trop souvent, les conditions environnementales et climatiques sont perçues comme des exigences supplémentaires qui se retrouvent sur les épaules du maillon le plus faible de la chaîne alimentaire. En réalisant également des efforts pour des services écosystémiques qui profitent à tous, nous voulons rendre visible la contribution positive du monde agricole dans la gestion de l'espace ouvert;
3. Les services écosystémiques portent sur l'alimentation, l'énergie, l'environnement

et le climat, ainsi que sur le rôle socio-économique de l'agriculture et de la pêche. Les tentatives prudentes des deux côtés de la frontière linguistique de coordonner cet ensemble entrelacé sous un même dôme politique doivent être renforcées afin d'obtenir des lois et des règlements cohérents et de mettre un terme à la fragmentation de l'administration et de la politique;

4. Les réformes de la politique agricole commune européenne, notamment à travers les éco-schémas, permettent d'intégrer de manière cohérente la production alimentaire et les « conditions-cadres » écologiques dans une opération spécifique à la région. Les gouvernements de notre pays doivent adopter ces réformes afin de gérer l'espace ouvert d'une manière intégrée et qui dépasse le niveau local;
5. Cette opération spécifique à la région améliorera davantage la qualité des produits agricoles et horticoles locaux. En particulier, la Wallonie souhaite déployer un label de qualité dans le monde entier qui met l'accent sur la qualité de ses produits artisanaux, en termes de goût, de sécurité alimentaire, d'environnement et de climat et de rémunération équitable. La condition sine qua non est que tous les maillons de la chaîne de valorisation travaillent ensemble pour que notre pays reste au top en ce qui concerne l'alimentation.

En regardant l'espace ouvert à travers le prisme des services écosystémiques, Fedagrif propose une nouvelle approche pour répondre à ses attentes.



1

L'OPPOSITION
ENTRE
LA NATURE ET
L'AGRICULTURE
EST ARTIFICIELLE

L'OPPOSITION ENTRE LA NATURE ET L'AGRICULTURE EST ARTIFICIELLE

La nature apporte pas mal d'avantages à l'homme, appelés des « services d'écosystèmes » dans le jargon (INBO 2016, Haines-Young 2018, voir aussi European Union 2018). La nature produit de la nourriture, mais également de l'énergie, des médicaments ou des matériaux – de manière fondamentale, même si ces processus sont de plus en plus contrôlés par les humains. (Les hommes consomment environ 30% de la quantité totale de carbone qui voit le jour via la photosynthèse (moins le pourcentage perdu via la respiration des plantes) lorsque la terre n'est pas utilisée par l'homme (IPCC 2019). Les processus naturels régulent notre environnement de vie, la rétention d'eau et le climat, qui forment la base de notre existence. Nous profitons des espaces naturels pour leur valeur naturelle intrinsèque, mais aussi pour leurs valeurs relationnelles et socio-culturelles (on peut citer par exemple les valeurs récréatives, religieuses ou encore psychologiques). Inversement, il existe un lien positif entre la biodiversité et l'élasticité de ces espaces naturels afin de se défendre contre la pollution, les changements climatiques ou les dégradations naturelles, les attaques extérieures et les maladies d'une part, et la mise en place de services d'écosystèmes naturellement équilibrés d'autre part.

La Commission européenne a introduit le concept d'infrastructure verte, « un réseau de développement stratégique de zones

naturelles et semi-naturelles comportant différentes caractéristiques environnementales et qui ont été développées et sont gérées afin de pouvoir offrir une large gamme de services d'écosystèmes» (Commission européenne, 2019). Pour certains services d'écosystèmes, comme la limitation des risques d'inondations, la mise en place d'une infrastructure verte représente une solution efficace. Pour d'autres défis, comme l'amélioration de la qualité de l'air, cette infrastructure verte représente par contre plutôt un complément à côté d'autres mesures prises à la source. Cette infrastructure verte est opposée à l'infrastructure 'grise', qui se concentre sur un seul but ou une seule fonction. En abordant les choses de cette façon, un paysage agricole peut être colorié de deux façons: un champ de maïs cultivé intensivement ne sera en général pas considéré comme une infrastructure verte, tandis que ce sera bien le cas pour des prairies utilisées de manière extensive pour l'élevage.

Nous profitons des espaces naturels pour leur valeur naturelle intrinsèque, mais aussi pour leurs valeurs relationnelles et socio-culturelles.

Les atouts que la nature nous offre ne sont pas gratuits. Ils demandent en effet des efforts afin que la nature produise de la nourriture. Mais les autres avantages ne sont pas non plus maintenus en place sans efforts. De plus, les services d'écosystèmes ne conviennent qu'en partie dans notre système économiques: ils ne sont en effet pas facilement échangeables contre d'autres avantages économiques plus concrets. De plus, leur perte est souvent définitive et n'est plus soumise à aucun échange concret.

Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas possible de mesurer les contributions à ces services d'écosystèmes, et que la prise de conscience à ce niveau ne doit pas être encouragée en mesurant et en valorisant ces contributions. De cette façon, l'ancrage local et 'lié au sol' entre le consommateur et l'agriculteur peut aussi être valorisé. Ce lien est souvent affaibli, voire même totalement coupé, au sein des chaînes globales de valorisation de la production agricole et horticole, où le fruit d'un dur labeur est souvent réduit à un produit jetable provenant de la grande distribution.

Une récente étude menée par l'INBO décrypte quatre scénarios différents qui pourraient mettre une infrastructure verte en place en Flandre d'ici 2050.

Il ne souffre pas de doute qu'un engagement excessif en ce qui concerne la production de nourriture ou de bioénergie n'est pas compatible sans plus avec les autres services d'écosystèmes. De plus, une augmentation

de la dégradation des terres se solde par une diminution de la production en elle-même. Un dixième à un quart des récoltes annuelles risquent d'être perdues suite à une perte des pollinisateurs (IPBES 2019). Une diversité génétique de plus en plus faible menace notre sécurité alimentaire car les cultures et les animaux sont alors moins résistants face aux sources de maladies et aux espèces exotiques, de même qu'aux changements climatiques. Les principaux moteurs de ce tout sont finalement les évolutions sociétales, comme l'augmentation de la population mondiale et les préférences de ces consommateurs.

Une récente étude menée par l'INBO décrypte quatre scénarios différents qui pourraient mettre une infrastructure verte en place en Flandre d'ici 2050. En mettant à chaque fois l'accent sur des familles différentes d'écosystèmes, quatre 'visions différentes' ont été identifiées: 'le renforcement de la culture identitaire', 'laisser libre cours à la nature', 'valoriser le flux de l'économie' et 'collaborer avec la nature' (INBO 2018).

Pour chacun de ces quatre scénarios, des terres agricoles productives sont perdues au profit d'espaces (semi-)naturels comme des bois ou des prairies permanentes. (Au sein de l'option 'valoriser le flux de l'économie', la baisse est la moins prononcée, car de nombreuses surfaces de prairies passent en grandes cultures.) De même, on s'attend à une baisse du niveau de fertilisation, et donc de la charge de l'azote. En même temps, le stockage du carbone dans les bois (et le sol) devrait augmenter, ce qui est aussi une bonne chose en ce qui concerne les disponibilités en eau. D'autre part, la sécurité alimentaire baisse dans notre région, vu qu'il n'y a pas suffisamment d'espace libéré pour la production de nourriture (avec une productivité suffisamment élevée et donc également une

faible érosion). Au sein de l'option 'collaborer avec la nature', les mesures agro-écologiques assurent une dépendance moindre face aux engrais et aux aliments pour bétail, provenant en partie de l'étranger. Il faut également éviter la main-mise sur les sols fertiles suite au développement des villes et des activités autres que agricoles. Aucun des scénarios ne réussit l'exercice de l'auto-suffisance tout en tenant compte des limites écologiques de notre région. Pour y arriver, une modification de nos habitudes alimentaires – de consommation de viande en particulier – est exigée. De plus, tous

les scénarios reposent sur l'hypothèse qu'à partir de 2040, plus aucun grand espace ne sera perdu...

Il est donc crucial que l'imagerie et la politique s'adressent à tout ce spectre d'avantages pour la nature. L'interaction et la manière dont les différents services d'écosystèmes se renforcent mutuellement bénéficient de beaucoup moins d'attention que les contradictions alléguées ou possibles entre la production alimentaire ou l'expérience de la nature. Les zones agricoles peuvent

également contribuer structurellement à la fourniture de services écosystémiques et à la biodiversité. En ce qui concerne le spectre entre l'agriculture axée sur la nature, à la lisière des zones Natura 2000, et les activités de haute intensité dans des zones agricoles spécifiquement désignées, de nombreux modèles sont possibles lorsque la nature et l'agriculture n'ont pas à être diamétralement opposées les unes aux autres. Comme nous le verrons ci-après: l'agriculture et la nature sont des partenaires dans l'espace ouvert, un espace ouvert qui est systématiquement menacé par un durcissement plus fort et une pression plus importante sur l'espace disponible.

haies et/ou planter un million d'arbres. Là aussi, la superficie agricole effectivement utilisée diminue d'un petit 5% par an à un peu plus de 700.000 ha aujourd'hui.

L'agriculture est trop souvent considérée comme un « obstacle » pour ces autres services écosystémiques. « L'infrastructure verte » est, après tout, un réseau : le lien entre les réserves naturelles, les zones récréatives et agricoles, ou le réseau d'eau augmente la force de l'espace ouvert. Bon nombre des avantages que la société attend de plus en plus de l'espace ouvert sont parfois mieux fournis ou gérés par ce même agriculteur : qu'il s'agisse des prairies pour l'élevage extensif, de la lutte durable contre les espèces exotiques et les ravageurs... Ensemble, les agriculteurs forment le plus grand gestionnaire de l'espace ouvert dans notre pays, soit environ la moitié de la superficie du territoire. (Il est par ailleurs frappant de constater que ce même pourcentage s'applique à l'Europe et au monde.) Mais aussi inversement : un quart des superficies gérées par une organisation comme Natuurpunt abritent une activité agricole.

La préservation d'au moins 750.000 hectares de surface agricole pour les agriculteurs professionnels - soit pour la production alimentaire - en Flandre par exemple, il est certainement possible de tenir compte de l'objectif de l'accord gouvernemental d'avoir 20.000 ha de nature et 10.000 ha de forêt en plus dans notre région d'ici 2030. (A souligner : pour l'instant, un peu plus de 620.000 ha sont effectivement utilisés à des fins agricoles.) De même, la Wallonie veut reconnaître 1.000 ha de nouvelles réserves naturelles chaque année, de même qu'aménager 4.000 km de

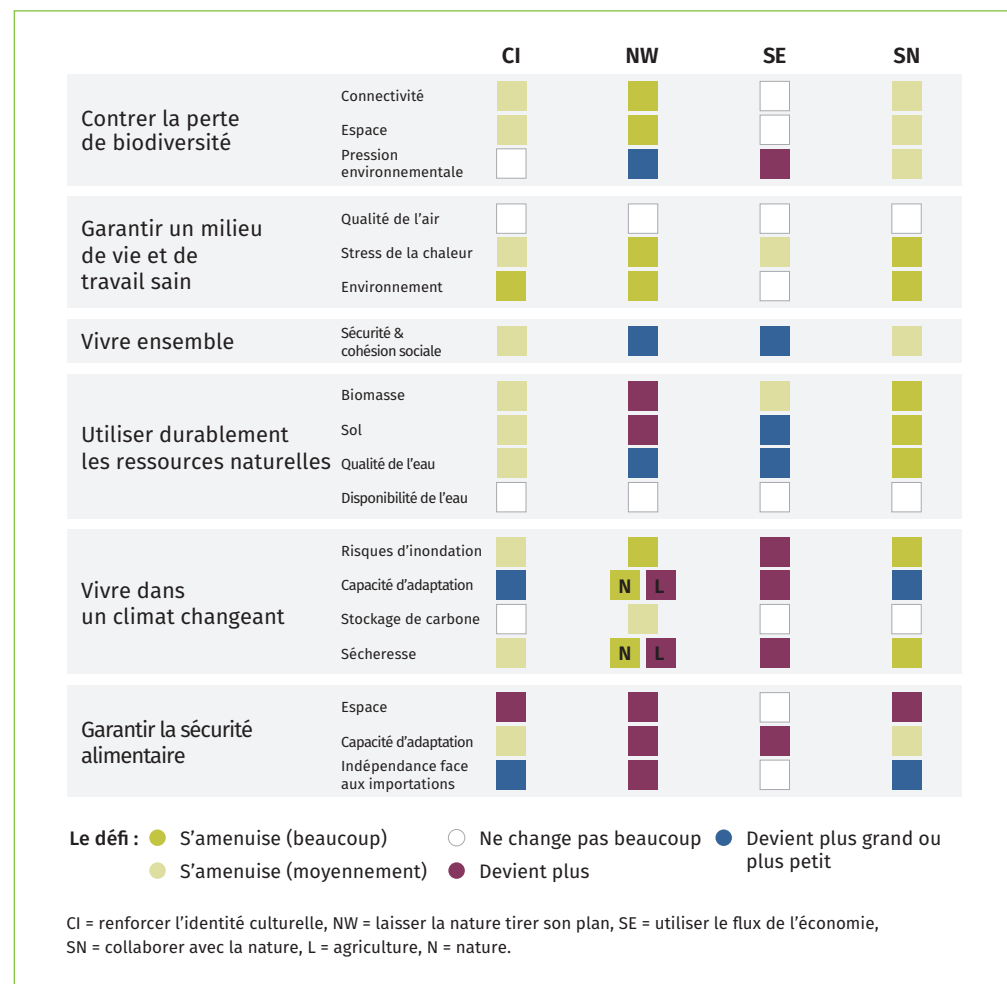
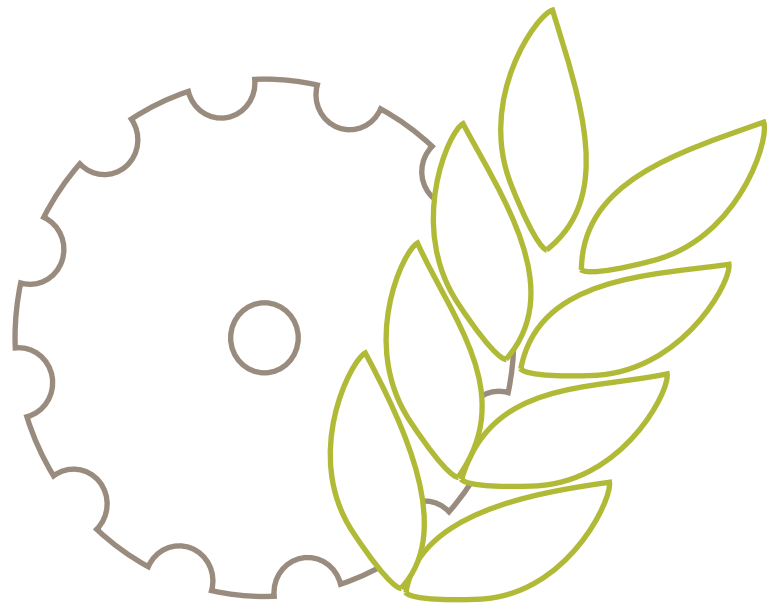


Figure 1: Les effets des mesures d'infrastructure verte sur l'évolution de la nature en 2050 (Michels 2018)

TIRÉ DU LIVRE BLANC DU GOUVERNEMENT FLAMAND:

«La **cohérence spatio-fonctionnelle** entre le système physique et les éléments structurants de la structure agraire s'applique comme point de départ. La zone agricole évolue toujours en **équilibre** avec l'eau, le sol, l'air et l'énergie... Le fonctionnement optimal de l'agriculture ou de la nature nécessite des structures cohérentes avec une **perspective de développement multifonctionnelle très limitée** dans laquelle d'autres développements ne peuvent pas ou ne sont que marginalement abordés. Dans un certain nombre de cas, une utilisation multifonctionnelle plus forte et l'entrelacement peuvent être une situation gagnant-gagnant. La multifonctionnalité ici est destinée à **une association responsable** des fonctions d'espace ouvert et d'utilisation l'espace où le fonctionnement des fonctions principales de l'agriculture, la nature ou l'eau n'est pas compromise et la capacité spatiale n'est pas dépassée... Ici, le principe est **entrelacer ce qui est possible, séparer ce qui doit l'être.**»



2

FAIRE
BARRAGE
FACE À
L'ATTEINTE
AUX TERRES
AGRICOLEES

FAIRE BARRAGE FACE À L'ATTEINTE AUX TERRES AGRICOLES

Cette nature, l'espace ouvert est mis sous pression par ce même homme. En Wallonie, l'espace saisi par les « terrains artificiels » est passé de plus de 18 kilomètres carrés par an à 11 à 12 aujourd'hui, ce qui correspond à environ 3 hectares par jour (Wallonie 2019). Rien qu'en Flandre, un peu plus de 6 hectares d'espaces ouverts partent chaque jour pour construire des bâtiments (principalement des maisons et des jardins, mais aussi des bâtiments en zones agricoles), des surfaces à des fins de services et commerciales, et des routes. La plus forte baisse se situe dans la catégorie « prairies », où environ 10 ha par jour ont disparu entre 2013 et 2016 (Poelmans 2019). Étant donné qu'au cours de la même période, la zone occupée, par exemple, par les terres arables ou les fourrés a augmenté au cours de la même période, la progression des aménagements spatiaux est moins grande en net.

Pourtant, cet espace public représente aujourd'hui 33% du territoire flamand, soit environ 450.000 ha. Le cœur de cet espace public couvre environ 14% des surfaces en dur en Flandre. En plus de la construction ou des surfaces en dur, les aménagements de l'espace comprennent également des jardins à proximité de résidences, des parcs de quartier, des terrains de football et autres. Près d'un dixième de la Région flamande est constitué de jardins, mais seulement 20% d'entre eux sont plantés d'arbres.

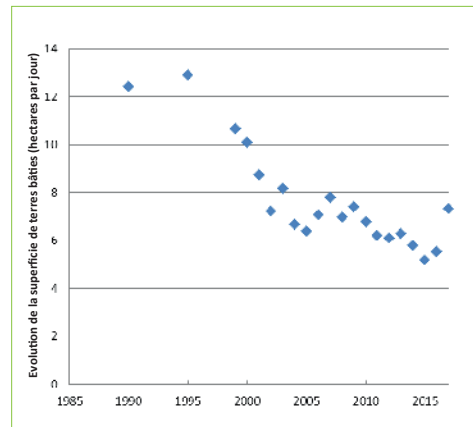


Figure 2: L'espace public (Poelmans 2019)

Environ 30% est à nouveau aménagé avec des surfaces en dur et jusqu'à la moitié se compose uniquement de pelouse... Des approches éprouvées de la capacité du sol à fournir des services écosystémiques : la replantation d'espèces indigènes, de petits éléments paysagers (urbains), l'agriculture urbaine, la restauration de sols contaminés, l'utilisation durable de l'eau de pluie et des eaux usées et l'eau des petits cours d'eau ne figurent généralement pas en bonne place sur la liste des tâches à mener à bien. Il est important de noter que l'espace public se trouve également dans l'espace ouvert (destinations): 15% des zones agricoles, par exemple, sont occupées par d'autres espaces publics, dont un peu plus de 5% par des surfaces en dur.

En comparaison, 1% des terres libres de glace au niveau mondial sont occupées par les infrastructures, et la superficie agricole occupe de 42 à 61% - il faut d'ailleurs voir dans le même ordre de grandeur la proportion de la superficie agricole de la Flandre, de la Wallonie et de la Belgique.

L'objectif est de réduire à 0 hectare d'ici 2040, la perte journalière moyenne d'espace public des deux côtés de la frontière linguistique. La densité de population à distance piétonne autour de l'ensemble des nœuds de transports collectifs stratégiques devrait donc augmenter de 50% d'ici 2050 par rapport à 2015.

Rien qu'en Flandre, un peu plus de 6 hectares d'espaces ouverts partent chaque jour pour construire des bâtiments.

Le département Environnement du gouvernement flamand, avec le soutien de VITO, a calculé les coûts pour la société de la (nouvelle) fragmentation de l'habitat et de l'espace ouvert (Vermeiren 2019). En plus des coûts supplémentaires pour l'infrastructure et la mobilité, un habitat dispersé entraîne environ 4,5 fois plus de surfaces en dur par bâtiment que dans le centre-ville. Cette perte supplémentaire d'espace ouvert entraîne également une perte de services

écosystémiques qui est 4,5 fois plus importante. En concentrant l'espace dans des endroits où la mobilité et les installations sont meilleures, l'efficacité spatiale peut être fortement augmentée et les services écosystémiques renforcés. (L'efficacité spatiale est la mesure suivant laquelle les accessoires spatiaux sont utilisés à des fins sociales.)

La superficie agricole, les champs et les prairies, devrait donc rester autant que possible protégée de nouveaux aménagements spatiaux. Tout d'abord, la production alimentaire locale est bénéfique, mais les avantages ne s'arrêtent pas là. L'eau est mieux retenue par les sols meubles, les plantes emmagasinent le carbone et le convertissent en biomasse... L'étude VITO renseigne une valeur ajoutée de 1.200 euros que chaque hectare de prairies ou de terres arables génère par an en termes de production alimentaire. Un montant à peu près égal s'applique aux autres services écosystémiques d'un hectare agricole. Cela représente environ 2.450 euros¹ de valeur moyenne (en Flandre) des services écosystémiques fournis par un hectare de terre agricole et par an. Pour un hectare de forêt, l'étude porte sur un chiffre similaire, voire légèrement plus élevé : 3.000 euros.

Malgré toutes les ambitions de nos gouvernements, ces champs, prairies ou forêts sont constamment touchés afin de construire plus de routes et de maisons. Cela signifie que la production alimentaire, énergétique et forestière, la présence de pollinisateurs et la

¹ N'ont pas été inclus dans l'étude VITO: La récolte du bois, l'important stockage du carbone par le sol et les forêts, la protection contre l'érosion par la plantation, et l'influence sur notre bien-être par la présence d'espaces verts ... que les montants ci-dessus devraient être considérés comme une limite inférieure. En outre, la perte de l'espace ouvert s'accompagne d'une menace pour la biodiversité, par exemple parce que la fragmentation décompose l'habitat des plantes et des animaux. Nous tenons à souligner que le profit ou la perte des services écosystémiques ne doit pas nécessairement être toujours exprimé en euros. De nombreux indicateurs sont tout aussi précieux lorsqu'il s'agit de mesurer les progrès ou le déclin : l'état des écosystèmes eux-mêmes peut être surveillé sur la base des surfaces ou des populations, ce qui, à partir des services écosystémiques réglementaires, est dans la mesure où lorsque la pollution est présente dans l'air, le sol, l'eau et la valeur ajoutée culturelle se traduit par l'impact sur la prospérité - les prix des maisons sont plus élevés en présence d'espaces verts proches - ou le bien-être - l'influence de l'espace ouvert sur nous physiquement et spirituellement.

Service	Quantification (unité/ha et par an)			Monétaire (€/ha et par an)	
	Prairies	Grandes cultures	Unité	Prairies	Grandes cultures
Production de nourriture	1.190	1.202	€ de valeur ajoutée	1.190	1.202
Récolte de bois	0	0	€ de valeur ajoutée	0	0
Besoins en eau	204	210	m ³	28	29
Stockage C dans la biomasse	0,0	0,0	Ton	0	0
Qualité de l'air: prise par les plantes	6,3	6,2	Kg particules fines (PM10)	338	337
Réduction du bruit	11,7	7,0	€ de plus-value des habitations	12	7
Plus-value des habitations grâce à la vue sur un espace vert	34,7	21,6	€ de plus-value des habitations	35	22
Récréation	142,0	142,8	Visites	852	857
Total				2.455	2.455

Figure 3: Les services d'écosystèmes en euros pour les terres de cultures et les prairies (Vermeiren 2019)

lutte contre les ravageurs, la qualité de l'air et la gestion de l'eau, le stockage du carbone, la lutte contre l'érosion et les inondations, la pollution et la pollution sonore - sans parler de la présence de l'espace ouvert lui-même - sont affectés. Chaque hectare supplémentaire de bâtiments qui est construit au détriment de l'agriculture ou de la nature entraîne un coût social correspondant².

de/vers	forêt/nature	agriculture	construit
forêt/nature	0	-524,5	-3000
agriculture	524,5	0	-2475,5
construit	3000	2475,5	0

Figure 4: Les services d'écosystèmes en euros pour les évolutions d'utilisation des terres (Vermeiren 2019)

L'accès aux terres agricoles pour les agriculteurs professionnels n'est pas un investissement « mort », pas de choix non engagé

pour l'une ou l'autre récréation, mais un outil nécessaire pour fournir ces services écosystémiques, de la production à la gestion des sols et à l'agrotourisme.

La violation, légalement tolérée, des terres agricoles (et des zones naturelles et forestières) continue de se poursuivre. Sur les 750.000 hectares délimités en Flandre, il n'y en a en fait que 620.000 ha occupés par les agriculteurs professionnels. En valorisant tous les services écosystémiques pour les agriculteurs et en limitant les effets pervers qui visent la dégradation ou le l'aménagement par des surfaces en dur des terres, une politique durable de construction des terres peut être rendue attrayante non seulement pour les jeunes agriculteurs, mais aussi pour les agriculteurs actifs et vieillissants.

Paradoxalement, la pensée derrière le bail à ferme qui est maintenant souvent trop rigide - avec l'obligation de rendre la terre

dans le même état que lorsque vous l'avez obtenue en location - peut être réalisée. Maintenant qu'il reçoit des fonds chaque année pour aider à fournir des services écosystémiques, l'agriculteur ne devrait pas attendre 20 ans pour « encaisser » et il peut en même temps préparer les terres agricoles qu'il pourrait utiliser pour la prochaine génération. Par exemple, la « valorisation » (lire : les mécanismes de marché et de soutien) des terres agricoles au moyen de la contribution au renforcement ou au maintien des services écosystémiques donne au gouvernement la possibilité (et le devoir) de faciliter la transition des terres agricoles d'une génération à l'autre. Les exploitations agricoles qui travaillent « en symbiose » avec leurs infrastructures vertes environnantes seront plus précieuses que celles qui travaillent de manière incompatible. Par exemple, le « saut de capital » dont les agriculteurs vieillissants ont besoin pour garantir leurs pensions d'une manière bienfaisante pour l'agriculture et les terres peut être implémenté dans une politique durable d'espace ouvert.

L'arrêt de béton flamand ou le « changement de construction » qui devrait sauvegarder l'espace ouvert tout en augmentant l'efficacité spatiale se sont retrouvés ces derniers temps au centre de discussions politiques assez animées. La croissance des superficies consacrées à la forêt devra d'abord venir de la réutilisation de la nature (et de l'agriculture?), tandis que 65.000 hectares de forêts 'fragiles' et sans plan de secteur en Flandre, et qui ont entretemps été supprimés de la carte forestière, comportent également pas mal de terres à bâtir, de zones industrielles ou pour les PME, ou encore de zones récréatives délimités en tant que forêt. Le décret sur les réserves résidentielles que la construction sur d'autres sols mal situés devait contrer est entre-temps également supprimé à cause de son budget trop élevé. Toutefois, il ne

devrait plus être construit dans les zones de signalisation sensibles aux inondations dans une zone résidentielle, mais le propriétaire sera remboursé pour cela. Le seul décret (projet) qui a survécu aux négociations du gouvernement flamand a été le décret-cadre qui traite du remboursement des dommages prévus, bien que très peu d'argent soit disponible pour cela.

Les exploitations agricoles qui travaillent « en symbiose » avec leurs infrastructures vertes environnantes seront plus précieuses que celles qui travaillent de manière incompatible.

Le gouvernement flamand, cependant, a conservé le droit de mesurer différemment différentes formes d'espace, et de ne plus comptabiliser ses formes vertes comme les parcs et les jardins... Pour aggraver les choses, le prétendu « changement de construction » est contrecarré par la pratique des permis et la pratique professionnelle du gouvernement.

² Restaurer la terre dans son état « naturel » (ou rewilding) permet de retrouver des ratios revenu-coût de 3 à 6 en termes de valeur économique estimée des services écosystémiques restaurés selon le GIEC (2019), chiffres qui sont en ligne avec ce qui est indiqué ci-dessus. La même source estime que les investissements upfront dans la gestion durable des terres au moyen de la restauration et de la réhabilitation est compris entre 20 et 5000 USD par hectare (médiane 500). Enfin, nous mentionnons que ces valeurs dépendent du temps : par exemple, à mesure que le changement climatique s'intensifie, les sols ont moins de capacité de stockage du carbone et peuvent donc faire évoluer la productivité des terres agricoles.

Des dizaines d'exemples de lois et de règlements ont été identifiés qui violent ou du moins ne contribuent pas à une meilleure politique d'espace ouvert, allant des mesures à la réutilisation et à l'utilisation temporaire de l'espace, en passant par l'exploitation par emplacement, ou une meilleure gestion des ressources naturelles...

Les recherches menées par l'ILVO (2016 et 2019) montrent que 30 % des terres agricoles destinées à la province d'Anvers ne sont pas utilisées pour l'agriculture. En outre, 85 % des activités économiques non agricoles ne sont pas autorisées, ce qui entraîne une hausse des prix des terres et bail à ferme et décourage l'utilisation agricole professionnelle. En Flandre, au cours des 15 dernières années, une moyenne de trois exploitations agricoles étaient concernées par jour. Sur plus de 1.000 cas étudiés en Flandre orientale, un sur trois devait être recensé à des fins résidentielles. Seulement un sur dix est resté une activité agricole. Un certain nombre d'exploitations agricoles arrêtées se sont révélées inoccupées. Il convient de noter que les engagements et les normes toujours croissants pour les exploitations agricoles font en sorte que les nouvelles constructions sont souvent plus évidentes que la rénovation ou l'agrandissement.

Cela ouvre la porte à la résidentialisation, au développement de jardins ou d'activités équestres, en partie à cause de l'absence de mesures d'extinction efficaces pour les constructions vacantes ou mal situées, y compris la possibilité ou l'obligation de démolition...

L'accès aux terres agricoles pour les agriculteurs professionnels n'est pas un investissement « mort », pas de choix - de luxe (Landgenoten 2017) - délibéré pour l'une ou l'autre activité récréative, mais un outil nécessaire pour fournir ces services écosystémiques, de la production à la gestion des terres ou encore à l'agrotourisme. Il s'agit du vivant et de la qualité des sols à long terme : c'est un autre point de vue sur la gestion des terres qui relie la conservation de la nature à l'agriculture, et beaucoup moins avec les promoteurs immobiliers ou les spéculateurs privés.



LES COÛTS ET LES BÉNÉFICES D'UNE AGRICULTURE DURABLE IMPLIQUENT DAVANTAGE QUE LES SEULS AGRICULTEURS

LES COÛTS ET LES BÉNÉFICES D'UNE AGRICULTURE DURABLE IMPLIQUENT DAVANTAGE QUE LES SEULS AGRICULTEURS

Les investissements pour inclure les services écosystémiques dans le modèle de revenu des exploitations agricoles individuelles dépassent généralement leur capacité individuelle, qu'il s'agisse de l'extensification de l'utilisation des terres, de la mise en place et de l'entretien de zones tampons enherbées ou de bois, d'une gestion plus écologique de l'eau... en plus des investissements en capital, des coûts de « recherche » importants sont également associés à la recherche et à l'application du savoir-faire et de l'expérience qui lui sont propres. Par exemple, les ressources que l'Europe met à disposition par le biais de la PAC pour la recherche et le développement, pour la formation et l'expertise, pour l'innovation technologique et des processus ne se retrouvent pas toujours dans les exploitations individuelles. Il faut donc aider les agriculteurs avec les outils et l'information qui leur permettront d'adapter leur modèle bénéficiaire.

En outre, les avantages ne sont pas seulement supportés par les agriculteurs eux-mêmes; ils profitent également à la communauté locale et la société en général. Sans ces investissements, notre pays ne pourra jamais répondre aux attentes de la société à l'égard des services écosystémiques. Seule une valorisation de tous les services écosystémiques et une politique qui entérine cette valorisation peuvent fournir un équilibre. Parfois, une intervention pour plusieurs services écosystémiques peut être

positive : le remplacement du soja par le trèfle comme fourrage réduira l'empreinte écologique sans impacter la production laitière. Dans d'autres cas, un compromis doit être trouvé : une production animale plus importante réduit la productivité par hectare de terres agricoles, mais peut contribuer à des services réglementaires et culturels écosystémiques qui profitent grandement au reste de la société. Dans une certaine mesure, en d'autres termes, les coûts sont privatisés et les avantages sont socialisés.

Le GIEC estime que le potentiel technique d'une meilleure agriculture et d'une meilleure exploitation animale, ainsi que des mesures telles que l'agroforesterie, sont de la même ampleur que les émissions totales de gaz à effet de serre de l'agriculture dans le monde. Il en va de même pour l'impact potentiel des changements dans notre modèle alimentaire (GIEC 2019). Il s'agit donc d'un investissement énorme qui transcende l'importance et la capacité de l'exploitation agricole individuelle, mais qui apporte d'énormes avantages à la société dans son ensemble.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les mesures peuvent viser à promouvoir à la fois la productivité et la valeur ajoutée écologique (ou sociale ou culturelle); dans d'autres cas, un compromis sera inévitable. Dans les deux cas, il est bien sûr l'intention de développer l'ensemble des services

écosystémiques. L'agriculture biologique a généralement un rendement par hectare plus faible, mais une résistance accrue peut augmenter le rendement global à long terme. Les bordures boisées réduisent la surface pour se développer, mais stimulent la biodiversité et un recul de l'érosion. Les techniques de travail épargnant les sols telles que le travail simplifié impliquent une autre façon de travailler sans nécessairement avoir un impact significatif sur la productivité (Van Gossum 2016). La question est que les coûts d'investissement et parfois d'exploitation sont trop élevés pour qu'une ferme individuelle puisse les amortir sur un délai raisonnable.

Les autorités devraient non seulement tenir compte des coûts sociaux associés à la production de nos aliments, comme la taxe sur l'azote, par exemple, mais aussi des avantages sociaux qui transcendent l'intérêt de chaque entreprise individuelle : un agriculteur qui laboure moins, qui lutte activement contre l'érosion, qui applique des mesures agro-écologiques ou agroforestières mérite le soutien de la société. Le gouvernement doit s'assurer que l'agriculteur possède les connaissances et les ressources nécessaires. Seul il peut difficilement créer une valeur ajoutée: il y a souvent des compétences complémentaires requises (vente, transformation, gestion du bois et de l'eau, production d'énergie...), le développement de niches supplémentaires demande du temps, les petites surfaces d'essai sont trop petites pour amortir les investissements, etc. La gamme de services subsidiés est donc beaucoup plus grande.

Le gouvernement flamand a annoncé qu'il se concentrerait davantage sur le Fonds flamand d'investissement agricole pour une agriculture et une horticulture innovantes et respectueuses du climat qui s'engagent à mettre en œuvre un large éventail de

services écosystémiques, en utilisant les conditions-cadres, en tenant compte des obligations de la nouvelle PAC. Les ressources iraient aux exploitations présentant des modèles d'affaires innovants, l'agriculture biologique, l'agro-écologie, l'agriculture locale et à des investissements « non productifs » dans la gestion de l'eau ou des sols (Vlaanderen 2019).

A cet égard, l'idée d'éco-schémas européens offre une opportunité supplémentaire : en offrant désormais un bonus sur les prairies chaque année, un agriculteur peut rendre son modèle de gain actuel plus durable plutôt que de s'appuyer sur un capital spéculatif incertain en voulant tirer un bénéfice de ses terres d'ici 20 ans.

Les entreprises, les régions, seraient en mesure de suivre, grâce à un passeport de sol pour chaque parcelle, dans quelle mesure la qualité à long terme du sol - qui reste l'élément essentiel de la productivité et des services écosystémiques - reste sauvegardée. Cet historique à long terme permet également à l'agriculteur de sauvegarder la valeur future (de vente) de ses terres agricoles. Ceux qui choisissent un gain à court terme peuvent être en mesure d'obtenir une plus grande marge, mais ils perdront un soutien à long terme. Ceux qui arrivent à un niveau de base pourront compter sur une prime de base. Ceux qui font plus peuvent compter sur un soutien à l'investissement à long terme et sur une évaluation de ces efforts pendant et après la fin du parcours. De cette façon, les services écosystémiques sont internalisés. Celui qui achète la terre d'un agriculteur durable paiera plus mais obtient plus de qualité en retour. En créant un régime de transfert approprié, avec des remboursements d'aides à l'investissement conditionnels, le gouvernement peut également faire investir des agriculteurs âgés de 55 ans.

Les services écosystémiques offrent un moyen d'atténuer la problématique des pensions des agriculteurs. Le fait que l'âge moyen des agriculteurs soit si élevé est un symptôme de l'incapacité de faire face à cette perturbation. Un agriculteur européen sur trois a plus de soixante-cinq ans, huit sur dix plus de quarante-cinq ans (Commission européenne 2017). En Belgique, près de sept agriculteurs sur dix ont plus de cinquante ans (Wallonie 2019). En moyenne, le nombre d'exploitations agricoles diminue de 3% par an dans les deux régions de notre pays, tandis qu'en termes de surface de 3% en Wallonie - en Flandre, l'exploitation moyenne est deux fois plus petite en raison du paysage beaucoup plus occupé et de la spécialisation connexe dans les exploitations horticoles et l'élevage hors-sol (porcs et volailles).

Aujourd'hui, les agriculteurs retraités continuent souvent d'office d'occuper leurs terres parce que c'est leur épargne-pension. Grâce à des contrats saisonniers, ils contournent le problème du transfert. Les services écosystémiques peuvent offrir une perspective en même temps que les agriculteurs qui débutent ou cessent leurs activités - ce que Freek Verdonck de Natuurpunt appelle les « agriculteurs kangourous ». En gardant et en soutenant les générations qui se chevauchent au sein d'une exploitation, cette dernière peut évoluer et être transmise, en anticipant une façon différente d'agir, plutôt que d'avoir à subir une perturbation en passant d'un propriétaire à un autre. Cela permet aussi d'aller à l'encontre des fonctions de zones non-définies, comme les friches industrielles agricoles, les bâtiments vides... Par exemple, l'« évaluation » (lire: mécanismes de soutien) des terres agricoles au moyen de la contribution au renforcement ou au maintien des services écosystémiques donne au gouvernement la possibilité (et le devoir) de faciliter la transition des terres agricoles d'une génération à l'autre. Les

exploitations agricoles qui travaillent « en symbiose » avec leurs infrastructures vertes environnantes seront plus précieuses que celles qui travaillent de manière incompatible. Par exemple, le « saut de capital » dont les agriculteurs vieillissants ont besoin pour garantir leurs pensions d'une manière acceptable sont englobés dans une politique durable d'espace ouvert.

Les services écosystémiques deviendront de plus en plus importants, car la société attend de plus en plus ces services de l'agriculture et des gestionnaires d'espaces ouverts en particulier. Tant que le cadrage existe que ces services écosystémiques sont des conditions préalables, les exigences supplémentaires pour être en mesure de produire des aliments - au lieu de faire partie d'un seul et même paquet - le maillon le plus faible de la chaîne de valorisation agricole est taxé. L'attente croissante à l'égard des services écosystémiques peut également être une opportunité pour l'agriculteur : pourquoi un agriculteur ne devrait-il pas être en mesure d'obtenir la tranquillité d'esprit si 30 % de ses terres se trouvent sur un territoire stratégique climatique, mais qu'il en ressort valorisé. Ce service enrichit son modèle de bénéfice d'une manière qui n'est pas cyclique et fonctionne de telle façon que les investissements sont rentables. Cela soulagera l'exploitation de la pression de produire de plus en plus à court terme de la production alimentaire qui comporte elle-même des risques. En déplaçant en partie les incitations, en encourageant plus de services et en supprimant les incitations perverses qui préservent l'enfermement et l'inertie, encouragent la croissance sur base de la pauvreté, ils peuvent encourager les actions durables, non pas parce que c'est nécessaire, mais parce qu'il est économiquement intéressant et les confirme dans leur fierté de premier gestionnaire de l'espace ouvert.



LA POLITIQUE SE RETROUVE SOUVENT ENTRE DEUX CHAISES (OU PLUS) – LA JUNGLE DE LA LÉGISLATION

LA POLITIQUE SE RETROUVE SOUVENT ENTRE DEUX CHAISES (OU PLUS) – LA JUNGLE DE LA LÉGISLATION

La Belgique n'a aucune tradition de planification de l'espace ouvert. La reconstruction après les guerres mondiales aurait pu être un élan, mais la loi de prise de décision de 1915 et 1946 est restée en grande partie lettre morte. La loi de 1962 « concernant l'organisation de l'aménagement du territoire et du développement urbain » voulait introduire une planification centralisée dans laquelle les municipalités auraient joué un rôle purement exécutif, mais une fois de plus il n'a pas été possible d'établir un plan national et des plans régionaux. Les 48 régions du plan devaient devenir l'instrument de planification le plus important, mais les plans régionaux sont d'abord arrivés beaucoup trop tard - des milliers et des milliers de domaines étaient déjà autorisés - et étaient basés sur une séparation stricte de destinations très générales et apparemment uniformes, telles que la « zone résidentielle à caractère rural » ou « l'aménagement paysager de zones agricoles d'intérêt public ». Et là où les travaux préparatoires étaient encore sagement abordés, la vision stratégique s'est édulcorée au fur et à mesure que les politiciens ont pris des décisions.

L'expansion effrénée du réseau routier et l'urbanisation dans notre pays après la seconde guerre mondiale ont amené les autorités belge à élaborer un plan vert national pour la première fois dans les années 1950. Objectivement, ce n'était pas

tant pour sauvegarder l'espace ouvert, mais surtout pour compléter l'infrastructure nouvellement construite avec un peu de vert. Jusqu'à aujourd'hui, une prolifération de plans stratégiques et de lois a suivi. Rien qu'en Flandre, depuis les années 1990, nous connaissons la structure principale verte, le réseau écologique flamand, le plan de structure spatiale et maintenant le plan de gouvernance pour les espaces pour la région flamande.

Les plans centralistes sont systématiquement abandonnés pour une planification à quatre niveaux : les régions, les provinces et les intercommunales, et les communes, qui sont toutes responsables d'autres questions, chacune avec un plan structurel, maintenant un plan d'action. Cela reflète la vision à long terme et les plans de mise en œuvre, qui sont maintenant des cadres stratégiques, sur lesquels reposent les autorisations et qui devraient servir de successeur dynamique aux plans de la région statique avec leurs plans spéciaux de construction. On espère que la planification spatiale deviendra plus proactive de cette façon, plutôt que d'avoir des réglementations - et des dérogations à celles-ci - pour mener une politique ad hoc.

Entre-temps, l'Europe s'est appuyée sur la directive sur les habitats et la directive sur les oiseaux pour façonner le programme Natura 2000 visant à protéger les espèces et les habitats menacés. Cela a conduit au

Décret nature et aux zones de protection spéciales du programme Natura 2000. La stratégie de la Commission européenne en matière d'«infrastructures vertes» a en outre déclaré que l'idée d'infrastructures vertes devrait être intégrée dans toutes les politiques dont les objectifs peuvent être atteints en totalité ou en partie par le biais de solutions basées sur la nature. Cela comprend la politique régionale ou de cohésion, le changement climatique et la politique environnementale, la gestion des risques de catastrophe, la santé et la politique des consommateurs ainsi que la politique agricole commune. Dans le passé, le Fonds agricole européen pour le développement rural et le programme LIFE ont apporté la plus grande contribution à un financement spécifique de la biodiversité, y compris les infrastructures vertes. En comparaison, d'autres instruments financiers tels que la Natural Capital Financing Facility en sont encore à leurs balbutiements.

Il y a beaucoup d'analyses préparatoires de politique derrière ce projet de loi qui examineront l'impact à long terme des mesures. La bonne gouvernance exige que le travail législatif et réglementaire ne soit pas seulement fondé sur des analyses rigoureuses des politiques préparatoires, mais aussi sur le fait que l'efficacité et l'efficacité des mesures subséquentes soient également surveillées et évaluées.

Nous ne pouvons pas nous débarrasser de l'impression que la traduction de l'analyse préparatoire des politiques en législation factuelle n'est pas un processus simple. Deux études récentes (OMGEVING 2017, Ryckewaert 2018) montrent pourquoi, dans

de nombreux cas spécifiques, les parties prenantes se plaignent du fait que le consensus (relatif) entre analystes et experts ne trouve pas ou une traduction « mal conçue » ou défectueuse dans la législation et les règlements réels et son application dans la pratique. Le sous-titre de (Ryckewaert 2018) en dit long : En cherchant des erreurs du système spatial ou pourquoi nous sommes si malins avec notre traitement de l'espace. Les deux études ont rassemblé des dizaines de mesures, d'ordonnances et de décrets qui entrent dans la stratégie d'espace ouvert du gouvernement flamand.

L'obligation de créer un plan de mise en œuvre spatiale à plus long terme, conformément à la vision de la planification spatiale, est le plus souvent une boîte vide.

Pour les experts, le problème ce sont les instruments tels que l'accord³ de principe ou le certificat d'urbanisme, et les nombreuses déviations et exemptions de l'autorisation ou de la notification de constructions ou de fonctions étrangères à la zone, et les interventions plus petites qui favorisent les surfaces en dur telles que les clôtures (lire: l'aménagement de jardins) et les constructions non couvertes, les abris (lire: pour chevaux, par exemple) et les dépendances. L'absence d'application décisive fait le reste.

³ Un accord de principe oblige la municipalité à produire un projet préliminaire de plan de mise en œuvre spatiale ou de plan de construction dans l'année. En ce sens, le principe d'entente est semblable à une demande de certificat planologique lorsqu'une exploitation située dans une zone non-définie demande au gouvernement d'envisager ou non un changement de destination, compte tenu des possibilités de développement à court et à long terme de cette entreprise.

Ces instruments sont souvent développés avec de bonnes intentions, mais des règles génériques ou des mesures exceptionnelles sont le germe des droits acquis. En permettant d'abord un changement de fonction d'une zone, tout a été pensé pour limiter l'inoccupation. Les fermes vacantes, parfois dans des zones étrangères au sein de la zone agricole, par exemple, offrent aux agriculteurs non professionnels un accès à l'espace ouvert. Mais l'utilisation ultérieure des droits fondamentaux pour les constructions étrangères de zone est en expansion, une activité non agricole, des dépendances et ainsi de suite.

Par exemple, l'entente de principe voulait permettre à des initiatives privées, pour la majorité des promoteurs d'expansion résidentielle dans la région extérieure, de mettre en place des projets de développement à l'exception du projet. Mais au fil des ans, cette mesure d'exception est devenue un « droit acquis ». L'obligation de créer un plan de mise en œuvre spatiale à plus long terme, conformément à la vision de la planification spatiale, est le plus souvent une boîte vide. Quelque chose de semblable

La certitude que le bail offrait à l'origine aux agriculteurs pour demeurer le propriétaire à long terme est parfois perçue comme contre-productive maintenant que les prix des terres explosent.

s'applique à l'attestation planologique qui fournit une perspective à court terme et perd de vue une vision à long terme. Les centres de jardinage « historiquement implantés »

sont l'exemple par excellence de ces attestations où il manque habituellement un sous-jacent économique, financier et spatial.

Outre les propriétaires controversés et les frais d'utilisation pour les pertes de capitaux et de revenus, le décret de l'Instrument flamand introduit également des contrats d'activité et des clauses restrictives pour « les activités économiques temporaires à petite échelle et les maisons multifamiliales qui sont spatialement acceptables dans les bâtiments existants et salubres dans les zones agricoles et de parc. Ce nouvel instrument est utilisé sur la question de la reconversion des bâtiments vacants dans un territoire agricole où il n'y a actuellement aucune valeur pour l'utilisation agricole. » Ce décret mettra-t-il fin à l'utilisation inappropriée des espaces ouverts?

Fedagrim a longtemps été en faveur de la solution structurelle sous la forme d'une banque foncière. Une banque foncière fournit non seulement un outil pour faciliter l'accès aux terres agricoles de manière transparente pour les agriculteurs débutants, mais elle permet également au gouvernement de mettre en œuvre des politiques propres et sur mesure. Toutes les exploitations vacantes ne sont pas accompagnées des mêmes problèmes de mobilité, d'infrastructures, avec l'impact sur les zones Natura 2000 voisines. La banque foncière française aux mains du secteur public SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural), par exemple, bénéficie d'un droit de préemption étroitement défini sur les terres agricoles, ce qui permet au gouvernement d'orienter la politique agricole (et la formation des prix) dans les zones rurales.

Et puis il y a la loi sur le bail à ferme. La certitude que le bail offrait à l'origine aux agriculteurs pour demeurer le propriétaire à long terme est parfois perçue comme

contre-productive maintenant que les prix des terres explosent. Pour de nombreux agriculteurs plus âgés, ces terres représentent leur épargne-pension, qu'ils complètent par des subventions européennes de remplacement des salaires, en attendant le « bon » moment pour « encaisser ». Bien sûr, ils rendent l'arrivée des jeunes agriculteurs beaucoup plus difficile. L'accord de coalition flamand vise à réformer cette législation sur les baux en introduisant des délais fixes et en équilibrant les droits et obligations des deux parties. Il n'est pas immédiatement clair comment cette réforme répond aux problèmes de retraite ou propose plus de services écosystémiques.

La prolifération des règles, des dérogations et des exceptions fonctionne également pour maintenir l'administration, par laquelle les fonctionnaires des domaines voisins - planification spatiale, nature ou gestion agricole... - sont confrontés à des incohérences, pour ne pas dire des règles contradictoires. L'une des causes de ce qui s'est attendu est le manque de gestion proactive; la « politique de réparation » d'autre part ne peut rien faire d'autre que faciliter cette « ramification flamande ».

La Flandre veut fusionner les domaines politiques de l'économie, de la science et de l'innovation, de l'économie sociale et du travail et de l'agriculture et de la pêche en un seul pôle économique, y compris les institutions scientifiques telles que l'ILVO et le VITO. Au niveau du Bureau de la planification, les études de soutien aux politiques sont réunies « en une seule main ». Malheureusement, il ne mentionne pas l'Agence flamande de l'énergie qui, avec le ministère de l'Énergie, du Climat et de l'Économie verte au ministère de l'Environnement, se transforme en une agence flamande de l'énergie et du climat décisive - « Sauf pour les gens qui travaillent autour de la qualité de l'air et des sols profonds. » (Vlaanderen 2019).

On peut difficilement éviter que la gestion des espaces ouverts exige des considérations entre les objectifs socioculturels, économiques ou écologiques.

La fragmentation des institutions n'est pas un problème purement flamand ou belge. Les parties intéressées, surtout si elles sont de tailles ou d'importance économique variables, se trouvent très difficilement; en l'absence d'objectifs politiques définis avec précision et d'une application appropriée, d'autres règles s'appliquent. Les domaines importants qui doivent être alignés comprennent l'alimentation, l'énergie, l'eau, le climat, les soins de santé, le développement rural, urbain et industriel. Il n'est pas logique d'élaborer un plan aérien, un plan d'action pour le fumier et un plan énergétique sans une vision globale et non fragmentée. Encourager la gestion durable des espaces ouverts et éliminer les incitations perverses peut être obtenu à la fois sur une base volontaire et par le biais de la réglementation, à la fois par le biais de mécanismes de marché et d'autres.

On peut difficilement éviter que la gestion des espaces ouverts exige des considérations entre les objectifs socioculturels, économiques ou écologiques. L'exercice de coordination qui l'accompagne ne peut pas, par définition, se faire par domaine et administration par administration. Personne ne peut s'accrocher à son grand égal. Les politiques fondées sur des données probantes, fondées sur des analyses propres à des créneaux de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas sur le terrain, sont la clé.

Cela implique une remise en question approfondie des acteurs locaux, des données détaillées et de la capacité de s'adapter aux circonstances en constante évolution.

Bien qu'une politique cohérente implique que les différents domaines - planification spatiale, environnement, climat, agriculture - soient coordonnés, cela ne doit pas nécessairement être l'apanage d'un seul ministre. Plus important encore pour réduire les tensions entre les différentes administrations (et les cabinets), un ministre comme *deus ex machina* n'est pas nécessaire. Un ministre sert plutôt de par sa fonction de signal, pour briser les dogmes et initier un changement de mentalité. Le refroidissement de l'administration est également une conséquence de la prolifération « organique » d'une législation parfois incohérente. Les interventions correctes en planification spatiale exigent parfois que les lois ou les règlements soient modifiés ici ou là; pour les administrations qui adhéraient aux règles légales en vigueur, c'est parfois une mesure insurmontable. En outre, la politique d'application est trop faible pour aider ces administrations à se trouver.

La prise de conscience est de plus en plus que l'espace ouvert sera utilisé de manière commune et multiple.

La politique de l'espace ouvert est, en revanche, particulièrement vulnérable à la capture par les groupes d'intérêt, et la difficulté avec laquelle les administrations locales refusent les permis qui sont demandés sur la base de portes dérobées dans des textes juridiques trop vagues - sans parler de la possibilité de recours qui

rend toute la politique de l'espace ouvert impossible. Ou pire : on a l'impression que les acteurs économiques dominants participent à la cueillette des cerises : leurs destinations préférées plus dures du plan de structure spatiale ou du plan politique semblent être réalisées plutôt que le plus doux de l'espace ouvert qui reste quelque peu orphelin derrière. Les autorités fédérales et régionales doivent être plus responsables, plus claires et plus contraignantes pour sortir les autorités locales de l'indécision et parfois pour éviter la concurrence entre les autorités locales voisines. La centralisation en Wallonie, par exemple, protège les communes contre la vulnérabilité excessive.

LES SERVICES D'ÉCOSYSTÈME DOIVENT ÊTRE GÉRÉS DE MANIÈRE GLOBALE

L'espace ouvert en Belgique, et en Flandre encore plus qu'en Wallonie, est un paysage culturel. La nature intacte n'est plus là. Cependant, cela ne signifie pas que les avantages que la nature nous offre ont disparu. Avec l'utilisation des terres, les services écosystémiques offerts par le paysage ont été modifiés, et le poids ou la forme des uns ont été modifiés au bénéfice des autres.

Le mantra de la planification spatiale dans notre pays - entrelacer ce qui est possible, séparer ce qui doit l'être - devrait donc être considéré en termes de faisceaux de services écosystémiques. L'entrelacement est une question de fonctions claires, plutôt que de posséder une parcelle de terre bien définie. La prise de conscience est de plus en plus que l'espace ouvert sera utilisé de manière commune et multiple: pour produire de la nourriture et fournir de la biomasse et en même temps en partie en termes de gestion de l'eau. Les activités seront donc de moins en moins revendiquées par un seul acteur; cela changera également le rôle de

l'agriculteur, par exemple. Les agriculteurs peuvent se porter garants du pâturage des espaces verts qui appartiennent à une commune ou une association sportive ou naturelle. L'entrelacement n'est pas nécessairement une question de constructions en dur ou pas. Les infrastructures en dur, comme les étables et les abris, peuvent être partagées dans l'espace ouvert; les terres au repos peuvent temporairement servir pour d'autres événements socioculturels.

Ce qui est important ici, c'est que le concept d'entrelacement reçoit une interprétation différente lorsque nous avons construit par rapport à des environnements non construits. Dans un contexte bâti, il s'agit d'encourager une utilisation plus efficace de l'espace, par exemple en permettant certaines formes d'activité dans les zones résidentielles, un objectif qui entre souvent en collision avec la législation environnementale. Dans l'espace ouvert, l'entrelacement consiste à améliorer la qualité de notre environnement en utilisant, en particulier, la nature et l'agriculture pour poursuivre davantage de services écosystémiques et de biodiversité. Cette tentative de réconciliation s'enlise souvent - aussi le processus de délimitation des zones de la structure naturelle et agricole n'est souvent pas venu plus loin qu'une confirmation du plan régional - dans une lutte territoriale: le fermier voit l'entrelacement comme un euphémisme des atteintes à la zone agricole, l'organisation d'intérêt naturel voit l'entrelacement comme la rupture des habitats naturels... En se concentrant sur les services écosystémiques qui peuvent être fournis sur une plus grande surface, cette influence peut être dédramatisée.

D'après ce qui précède, il devrait être clair que le bon niveau de gestion de l'espace ouvert devrait se situer au niveau de ces réseaux interconnectés d'infrastructures

vertes, quelque part à mi-chemin entre les administrations locales - qui sont souvent trop proches des demandeurs de permis - et le niveau régional. Nous ne voulons pas avoir dit qu'il faut mettre en place un niveau

En se concentrant sur les services écosystémiques qui peuvent être fournis sur une plus grande surface, cette influence peut être dédramatisée.

politique supplémentaire dans notre paysage politique déjà fort occupé. La question que nous nous posons est de savoir quel modèle de consultation est capable de gérer des écosystèmes fortement connectés, des zones de captage, des paysages à l'identité distincte. Cette approche régionale est déterminée par les faisceaux spécifiques de services écosystémiques dans cette région : une forêt dans une région sablonneuse aura un rendement boisé inférieur à celui d'une forêt sur des sols plus lourds, mais la première forêt produira plus d'eau qu'un champ dans un sol limoneux.

Il est important d'optimiser les services écosystémiques existants à la taille du paysage et de mettre en place la combinaison de paysages dans l'infrastructure dite verte afin d'offrir autant de services écosystémiques que possible sur une plus grande surface : des zones spéciales au sein desquelles les interventions seront limitées tant que possible au niveau des processus naturels pour donner et protéger en particulier la faune et la flore rares. De l'autre côté du spectre, dans les paysages intensément ouvragés qui constituent la majorité de notre pays, peut-être que la récréation ou la production alimentaire

prendra le dessus. Cependant, ce sont les régions au milieu du spectre, où la nature, le logement, l'agriculture se rencontrent et sont fortement liés qui méritent le plus d'attention au sein de notre paysage culturel fragmenté. Chacune de ces zones, y compris, par exemple, les différents types de paysages travaillés intensivement, nécessite une politique différente avec des instruments spécifiques. Lorsque ces zones transcendent les limites des communes, la coordination n'est pas une sinécure.

Les nouveaux accords de coalition parlent à nouveau de « coalitions de zone », sur les « plans de gestion du bassin fluvial de troisième génération » sur lesquels le fumier, l'érosion et la politique agricole doivent être orientés au maximum, sur les centres de compétence pour l'ensemble de la chaîne agroalimentaire. Bien que les autorités fédérales, régionales et provinciales encouragent les partenariats intercommunaux comme les paysages locaux, leur efficacité semble varier. Il y a plusieurs raisons à cela. Des instruments tels que les comptoirs paysagers où les habitants d'une zone de travail peuvent se rendre pour aménager, entretenir ou réparer de petits éléments paysagers, par exemple, tombent parfois entre deux chaises. En l'absence d'un niveau politique approprié qui dépasse

Au lieu d'examiner une parcelle agricole isolée, il s'agit plutôt de s'intéresser à la relation avec l'espace environnant.

les intérêts locaux, mais qui peut être plus spécifique que la politique régionale ou fédérale générale d'espace ouvert, les initiatives susmentionnées réussissent

ou échouent avec le soutien d'en haut et l'engagement d'en bas. Les coordinateurs des paysages régionaux eux-mêmes indiquent qu'une vision intégrale englobant tous les services écosystémiques est plutôt rare, et souvent en raison d'un manque de connaissances et d'expérience. « La clarté sur le programme spatial (quantitatif, qualitatif) au début d'un tel projet orienté vers la zone est déterminante pour la probabilité de succès », souligne à juste titre l'accord de coalition flamand (voir aussi Boelens 2019).

L'aspect multidisciplinaire de cette façon de gérer l'espace ouvert est importante pour garder une perspective suffisamment « haute ». Au lieu d'examiner une parcelle agricole isolée, il s'agit plutôt de s'intéresser à la relation avec l'espace environnant, y compris avec l'implantation des prestataires de services (entreprises de transformation des aliments, sites de transbordement et de stockage), ou l'échange éventuel des sols gorgés d'eau dans les zones résidentielles avec des terres agricoles fragmentées par les constructions aléatoires et ainsi de suite. Par exemple, la Flandre met en place des complexes agro-industriels, des zones d'activités où les exploitations se regroupent avec des fournisseurs, des transformateurs ou des prestataires de services afin d'améliorer la mobilité et la logistique, l'échange de connaissances, les approvisionnements en énergie ou la mise en place de circuits fermés (Vlaanderen 2019).

Inversément : qu'en est-il de l'élevage intensif non lié au sol : pourquoi cette activité devrait-elle être nécessairement menée sur des terres agricoles? Une réponse spécifique à la demande mondiale croissante de protéines animales est également importante pour notre pays : l'élevage intensif « hors-sol » (IPBES 2019). Seulement un ruminant sur quatre, poulets et porcs grandit entièrement dans un pâturage. Paradoxalement, l'élevage

hors-sol a provoqué une expansion substantielle des cultures destinées à l'alimentation animale comme le soja. Ces cultures représentent maintenant 30 % de toutes les cultures arables, au détriment d'autres aliments et d'autres utilisations des terres.

Un fonctionnement aussi approfondi sur la base de conditions propres à des zones n'est presque jamais réalisée par manque de temps, de connaissances... surtout dans les communes plus petites. Les opinions plus larges, qui ne tiennent pas seulement compte de la nature, de la forêt ou de l'agriculture, mais aussi du patrimoine réel, de la santé publique et de la mobilité, ne sont plus contraignantes mais facultatives, ce qui fait qu'il manque d'avis nécessaires pour une justification de qualité. Les nombreuses exceptions au sein de la politique des permis ne sont pas non plus une incitation pour les autorités locales ou les entités supralocales de développer des initiatives de planification.

Les chances résident dans une politique locale intégrale où plusieurs domaines se chevauchent.

En outre, il n'est pas illusoire que les différents niveaux de politique ne se soutiennent pas ou ne se confirment pas les uns les autres, mais travaillent plutôt de façon 'contradictoire'. Une demande de permis privé peut être refusée par la commune, mais par exemple approuvée par la députation. Cela crée un précédent auquel d'autres demandeurs font référence. En l'absence de règles claires au niveau régional ou au moins au niveau supralocal, l'évaluation par les autorités locales est parfois problématique. Le niveau du système transcende la commune : c'est plutôt au niveau du chef-lieu, du paysage régional,

de l'approche intercommunale que l'espace ouvert peut être géré le plus efficacement. Mais ces structures ne sont pas présentes partout : elles se développent uniquement au sein des paysages où vit une identité forte.

Cet angle d'approche ne se limite pas au rôle de l'agriculture et de la gestion de la nature dans l'espace ouvert. Les services socioculturels écosystémiques doivent être considérés de la même manière au niveau supralocal. La politique locale en matière d'infrastructures sportives et de loisirs, par exemple, est soutenue par l'ISB en Flandre et l'AES en Wallonie au nom des autorités régionales. Les communes manquent souvent de politique et de cohérence entre le sport et les loisirs d'une part et la planification spatiale ou l'action des jeunes d'autre part. Les chances résident dans une politique locale intégrale où plusieurs domaines se chevauchent. Si la cantine de l'association sportive locale peut être partagée comme point de départ pour une promenade le long des routes lentes entre l'agriculture et la réserve naturelle, le club peut également organiser un stage dans cette région. Les bords de parcelle sur et autour des terrains de sport peuvent être maintenus durablement par la nature et/ou les associations agricoles.

En particulier, l'implantation d'infrastructures sportives et des conditions de mobilité qui les accompagnent dépasse rapidement la politique locale. La tendance à diverger de plus en plus vers la zone extérieure doit être inversée. Toutes les communes n'ont pas à offrir une infrastructure omnisports entièrement équipée. Des sites sportifs de plus en plus spécifiques axés sur la performance dans les villes partielles peuvent servir de satellites d'un centre accessible dans le centre urbain. Les loisirs peuvent également avoir lieu dans l'espace public, etc. Mais là aussi, la politique a créé des tensions en renforçant l'autonomie des

communes pour mener leur propre politique sportive alors que d'autre part la gestion de nombreux secteurs et infrastructures de la province s'est déplacée vers la région.

La concurrence pour l'eau dans le centre de la Belgique est très importante. Un tel risque ne peut être géré ou contrôlé sur une base locale.

Les services écosystémiques proposent d'examiner les opérations spécifiques à chaque région, ce qui permet également de définir les défis pour les domaines agrégés vers la Flandre ou la Belgique. L'« échelle » de la politique, le niveau du système, est intrinsèquement assorti de ces services écosystémiques précis, plutôt qu'avec des fonctions telles que « la vie » ou « la nature ». La gestion de l'eau est un excellent exemple d'un service écosystémique difficile à gérer autrement qu'au niveau supralocal : c'est la séparation de l'eau des bassins fluviaux ou même des bassins versants qui constituent la limite naturelle de l'écosystème cohésif. Extrait du livre blanc du gouvernement flamand : « Le rétablissement de la biodiversité exige la préservation et la réalisation de grandes unités de la nature. Les réseaux cohérents de rivières et de cours d'eau font face au défi du changement climatique en abordant le stockage de l'eau, la rétention d'eau et la gestion de l'eau intégralement et à l'échelle des bassins d'écoulement.»

Les observateurs s'accordent à dire qu'il n'y a pas assez d'investissements dans les infrastructures de gestion de l'eau en Belgique. Cela s'applique également en particulier à l'agriculture : créer des sources, construire des systèmes d'irrigation et réfléchir la bonne gestion de l'eau dans leur région ne sont pas la plus grande priorité. C'est souvent parce que les agriculteurs ne possèdent pas leurs terres et qu'il manque, par exemple, de coopération pour établir des bassins collectifs. Peut-être que les derniers étés exceptionnellement secs vont entraîner une prise de conscience? La conscience est sans doute présente, mais l'expertise et les ressources nécessaires ne le sont pas. Pourtant, nous pouvons apprendre des agriculteurs de l'autre côté la frontière : qu'il s'agisse du nord de la France ou des Pays-Bas, cela ne devrait pas être un obstacle. Le gouvernement n'est pas non plus assez proactif.

En août, le World Resources Institute a publié une mise à jour de sa plate-forme d'information Aqueduct, qui, sur la base de 13 indicateurs, mesure le stress hydrique des pays et des régions. La Belgique n'occupait pas une place enviable. Les résultats sont surtout décevants en ce qui concerne le baseline water stress crucial. Le rapport entre les prélèvements et les stocks de surface et d'eau souterraine renouvelables disponibles laisse à désirer. La concurrence pour l'eau dans le centre de la Belgique est très importante. Un tel risque ne peut être géré ou contrôlé sur une base locale.

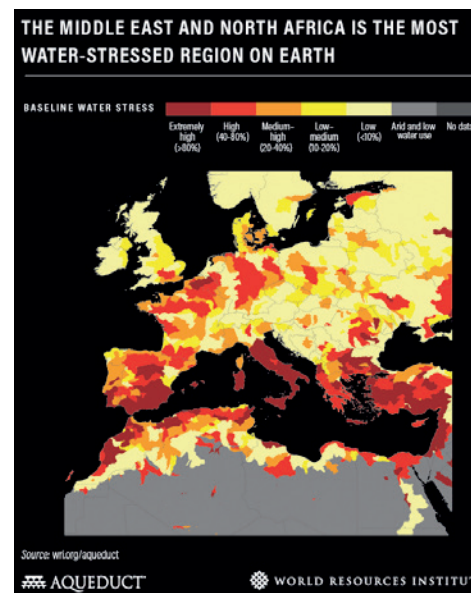


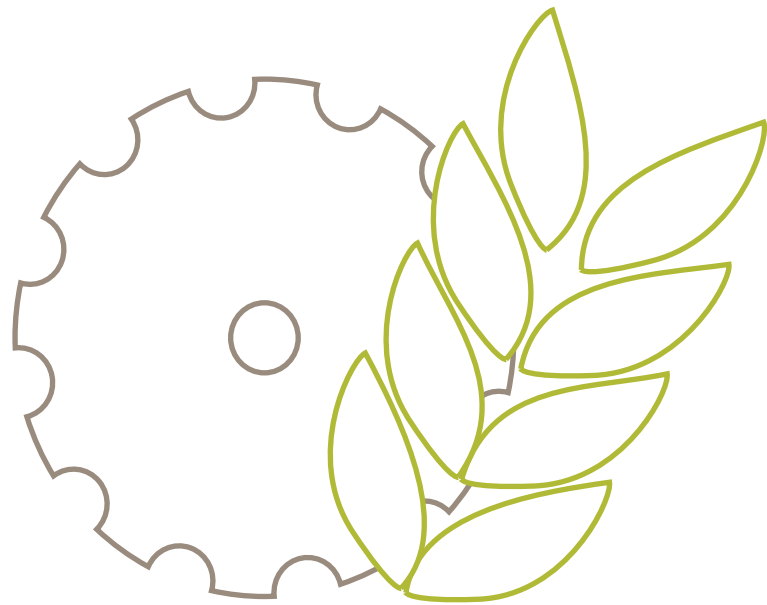
Figure 5: Baseline water stress (World Resources Institute 2019)

Le GIEC est très catégorique : une gestion durable des terres doit être axée sur la région, en accordant une attention particulière au contexte environnemental et socio-économique local. Tous les intervenants qui s'occupent de l'utilisation des terres doivent être impliqués. En outre, le suivi de l'utilisation des terres nécessite l'utilisation croissante des nouvelles technologies pour recueillir des données, diffuser des informations et partager des connaissances : la surveillance par des systèmes de suivi sur les véhicules agricoles, mais aussi sur les téléphones mobiles des personnes qui traversent l'espace ouvert, ou encore les capteurs au sol et les drones dans les airs. Un aspect important afin de réussir à impliquer la population locale réside dans la gestion des risques. La prévention d'inondations, de conditions météorologiques extrêmes, de parasites et de ravageurs exotiques exige une consultation et une politique constantes qui

ne vont pas sans la gestion de l'information nécessaire et sans outils permettant de partager les risques.

TOUT N'EST PAS ENVISAGEABLE

Fin septembre, le Collège consultatif néerlandais qui s'occupe de la problématique de l'azote a publié ses premières recommandations à court terme sous le nom de « Tout n'est pas envisageable » - un signe qu'une réflexion est également menée en ce qui concerne le droit absolu à l'entrepreneuriat et à la propriété (Comité consultatif 2019). En l'espèce, il s'agit du gel des projets de construction, de la mobilité et des activités agricoles dans les environs des zones Natura 2000 à la suite d'une décision judiciaire qui a statué que le gouvernement avait accordé des permis laxistes autour de ces zones protégées. L'essentiel de l'avis consiste à procéder à l'élaboration d'un plan de réduction très axé sur le terrain, sous la direction des provinces. Le Conseil consultatif conseille expressément de ne pas imposer de restrictions de volume génériques sur les émissions d'ammoniac dans l'élevage car ce n'est pas une mesure concernant une zone (ou même une exploitation). Une grande agitation a été observée lorsque Tjeerd de Groot, un député à la Chambre pour le groupe politique D66, avait proposé dans le journal *Algemeen Dagblad* de réduire de 50 millions de poulets et de 6 millions de porcs le cheptel néerlandais, afin de libérer de l'espace pour la construction de maisons privées. Cette proposition n'a rencontré que peu de soutien de la part du ministre de l'Agriculture...



5

SUPPRIMER
LE SACRO-SAINTE
DROIT
À LA
PROPRIÉTÉ?

SUPPRIMER LE SACRO-SAINTE DROIT À LA PROPRIÉTÉ?

Dans quelle mesure les droits de gérer votre propriété sont-ils absolus? Un point particulièrement controversé qui revient dans de nombreuses entrevues et analyses des intervenants est la quête absolue excessive des droits de propriété. La liberté d'entreprendre de l'agriculteur est-elle absolue? Un propriétaire « résidentiel » qui habite dans une zone agricole peut-il faire dans une certaine mesure ce qu'il veut? Ou les services écosystémiques, liés à une zone spécifique, prévalent-ils? Comment la communauté locale et la société font-elles généralement le compromis entre les avantages et les désavantages privés et publics?

L'impasse entourant les avantages et les désavantages du régime, comme cela ressort clairement des dernières propositions inapplicables et inestimables, est un symptôme de la volonté de s'en tenir aux droits « acquis » qui entravent la gestion future de l'espace ouvert. Le gouvernement devrait utiliser les ressources limitées pour mettre en place un impact le plus important possible, plutôt qu'un arrangement régional très généraliste, et qui n'est donc idéal dans aucun cas. Porter attention aux domaines cruciaux qui sont essentiels à la cohésion spatiale et aux services écosystémiques, qui définissent et interviennent et, si nécessaire, compensent une telle politique orientée vers la région (avantages et inconvénients) : nous pouvons justifier un tel débat socialement responsable. Et pas le fait de compenser les terres qui sont par exemple déjà à l'abandon depuis

une cinquantaine d'années. Les conditions décrétales décrivant une « route équipée » ont été réduites au minimum à un point tel que, de facto, des milliers de terres ont reçu le statut de terrain à bâtir. Est-ce qu'on va tout exproprier à nouveau maintenant ?

L'idée de la loi sur les baux à ferme consiste en fin de compte aussi à laisser le sol en aussi bon état qu'il a été loué au départ.

Il y a aussi une demande d'infrastructures du côté agricole : l'implantation de constructions telles que des entrepôts ou des abris sur le domaine fait l'objet de la même discussion que celle qui a été menée ci-dessus en général. Mais aussi pour l'agriculteur, la question se pose de savoir si toutes les cultures peuvent être choisies individuellement, si la diversification des cultures ou même la rotation des cultures peuvent être imposées... Le compromis entre la monoculture pour des raisons appropriées - comme par exemple la fruiticulture en Hesbaye - par rapport à la diversification sera différente d'une région à l'autre. De plus, la diversification va au-delà du choix des cultures : l'agriculture arable résiliente peut aller de pair avec l'élevage laitier dans un modèle de rentabilité incluant la nature. Le gouvernement a toujours été réticent à intervenir dans le libre choix

d'entreprendre de l'agriculteur individuel, bien que la question soit de savoir si le choix des cultures n'a pas été fait auparavant par d'autres acteurs économiques de la chaîne de valorisation agricole. Si cette dynamique n'est pas simplement conciliée avec d'autres objectifs sociétaux, et avec des considérations climatiques ou environnementales en particulier, il incombe au gouvernement d'intervenir systématiquement en confrontant l'agriculteur individuel avec les implications de son choix « libre ».

Dans la mesure où le comportement des acteurs de la chaîne de valorisation peut être orienté par des incitations économiques, ces mesures méritent la priorité; mais le compromis entre les critères sociaux, économiques et environnementaux peut amener le gouvernement à agir de façon réglementaire. Le passeport de sol peut être un outil précieux à ce niveau. L'agriculture durable suppose la préservation ou l'amélioration de la qualité des sols sur plusieurs saisons, voire des générations. L'idée de la loi sur les baux à ferme consiste en fin de compte aussi à laisser le sol en aussi bon état qu'il a été loué au départ. Cette préoccupation pour le terrain est une tâche à long terme : les interventions d'il y a des années peuvent encore avoir un impact sur la productivité et la santé de la récolte aujourd'hui. L'ILVO a récemment pris l'initiative de conserver un passeport de sol pour les terres agricoles sur lesquelles il cultive. Dans ce journal numérique, les rotations de culture, les traitements du sol et de surface, les données sur les récoltes et l'environnement sont réunies et liées aux passages de conduite des tracteurs, par exemple. L'objectif est de surveiller la qualité des sols à long terme, d'examiner quelles mesures fonctionnent et lesquelles ne contribuent pas aux différents services écosystémiques (de la production alimentaire bien sûr au stockage du carbone, au stockage de l'eau ou à la résilience aux ravageurs).

Enfin, il existe également des alternatives à un droit absolu de propriété : les espaces ouverts peuvent également être gérés de manière durable par les communautés locales telles que le travail du prix Nobel Elinor Ostrom le démontre (Ostrom 1990). Ou les droits peuvent permettre une utilisation dynamique de l'espace ouvert : les terres agricoles peuvent temporairement recevoir une destination différente, par exemple, en en faisant un usage aussi multiple et commun que possible. La Wallonie souhaite également réfléchir à la possibilité de soutenir des initiatives telles que les coopératives et la gestion communautaire des terres agricoles (Wallonie 2019).

La gestion de l'espace ouvert n'a pas nécessairement à promouvoir une approche définitive une fois pour toutes. En séparant la propriété nue des droits qui décrivent ce qui peut être envisagé avec cette propriété, une certaine flexibilité peut être intégrée dans la politique de l'espace ouvert sans toucher au sacro-saint droit à la propriété privée. Les droits de gérer ses « propres » terres doivent être considérés comme intrinsèquement temporaires s'il s'agit d'une planification spatiale collectivement bien réglementée. En envoyant les incitations appropriées, avec des mesures de non-négociation et de stimulation, telles que les régimes d'avantages et de dommages et les droits de développement du décret instrumentaire devraient le permettre, la construction dispersée pourrait être stoppée à terme et la pression sur les infrastructures (routes, assainissement...) pourrait être réduite à un niveau acceptable. En l'absence d'un cadre juridique approprié, un espace ouvert inadapté pour la construction risque souvent d'être moins cher que d'assainir des friches industrielles comme d'anciens bassins industriels, ou la démolition ou la reconversion de constructions laissées à l'abandon. Cette race to the bottom est une histoire décroissante.

LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES CHANGENT LA DONNE

Cette liberté d'entreprendre, d'habiter... sur nos « propres » terres n'est pas uniquement mise sous pression par des facteurs économiques tels que les chaînes de valorisation agricole de plus en plus mondialisées. En particulier, le changement climatique changera la donne pour chaque discussion sur la gestion des espaces ouverts au cours des prochaines décennies.

Toute intervention dans le paysage naturel modifie la capacité de la nature à fournir des services écosystémiques. Même sans labour, les terres arables sont sujettes à l'érosion des sols, à un rythme au moins dix fois plus élevé que la vitesse à laquelle les sols se forment (GIEC 2019). Cela conduit à une perte accélérée de nutriments, à moins de stockage de carbone, à une capacité de rétention d'eau plus faible, ce qui dans certains cas réduit la productivité pour produire des aliments et est devenu irréversible pour l'utilisation des terres. Les agriculteurs peuvent prévenir cette érosion en recourant à des mesures telles que les bandes ligneuses de différentes hauteurs qui contiennent des nutriments, ou en gardant le sol couvert autant que possible avec les cultures ou comme pâturage. Le défi qui se pose est que le changement climatique oblige la gestion des espaces ouverts, et l'agriculture en particulier, à s'adapter constamment - sans aborder toutefois la problématique de la lutte contre ou l'inversion de ce changement climatique.

Au sein de l'Europe, il devient progressivement clair que le changement climatique est susceptible d'être beaucoup plus rapide pour de grandes parties de l'Europe du Sud alors que les conditions pour la culture dans le nord de l'Europe peut être - temporairement? - améliorée au cours des prochaines décennies. Les saisons de croissance pourraient être plus longues dans le nord, ce qui entraînerait

une productivité accrue. Des températures plus élevées pourraient augmenter le stress hydrique dans le sud à des hauteurs critiques, tandis que plus de pluie dans le nord pourrait également affecter la croissance et la qualité du sol. Le bien-être animal diminue à des températures plus élevées, en raison de la sécheresse, mais aussi en raison des conditions et des maladies qui se propagent plus facilement dans les environnements plus chauds et humides. Les ravageurs et les phénomènes météorologiques extrêmes seront plus fréquents et dévastateurs, mais leur localisation sera en grande partie imprévisible. La Belgique est située juste à la frontière de la différence nord-sud.

Le revenu agricole en Europe, en particulier dans le nord, peut augmenter en raison de la productivité et de la fertilisation plus élevées dues à l'abondance de dioxyde de carbone, mais cette augmentation risque fort d'être réduite à néant par des volumes plus importants et la baisse des prix à la production ailleurs dans le monde. Il ne suffit plus de prendre des mesures sur sa propre ferme, dans sa propre région. En raison de l'interconnexion mondiale des chaînes de valorisation agricole d'une part et de l'impact mondial du changement climatique d'autre part, la politique et les efforts d'adaptation en dehors de notre région ont également eu un impact indéniable sur les prix, les volumes et la qualité de produits agricoles européens (EEA 2019), et donc des revenus de nos familles agricoles.

Enfin, l'Agence européenne s'attend à une baisse des revenus agricoles pouvant atteindre 16 % d'ici 2050, bien que la complexité du système climatique et, d'autre part, les chaînes de valorisation agricole mondiales soient si importantes que toute prévision doit être suffisamment nuancée.

LA DÉPENDANCE COMPLEXE ET MUTUELLE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Trois résultats scientifiques récemment publiés dans des revues de premier plan montrent l'interaction complexe entre les effets du changement climatique.

Les plantes, les forêts, les prairies, comme les océans, absorbent beaucoup de dioxyde de carbone de l'atmosphère, ce qui leur permet d'être considérés comme un stockage tampon qui contrecarre l'effet de serre. Jusqu'à environ un tiers des émissions de dioxyde de carbone des humains seraient ainsi absorbés par la nature qui nous entoure. Mais l'effet est beaucoup plus complexe. La force de cette fertilisation au CO₂ - plus de dioxyde de carbone agit comme une sorte de fertilisation pour la croissance des plantes - dépend dans une certaine mesure de la présence d'azote et de phosphore, et la présence de ces nutriments dans le sol est à son tour déterminée par des champignons mycorhizes vivant en symbiose avec les arbres et les plantes. Trop peu de ces nutriments conduisent à un verdissement moins prononcé: ce n'est que sur les sols fertiles que la fertilisation CO₂ peut fonctionner au maximum. Cependant, l'impact du changement climatique sur le verdissement est positif dans le monde entier (Terrer 2019).

Cependant, le verdissement résultant du changement climatique a ralenti depuis la fin du siècle dernier - ou a même évolué en sens inverse. La cause réside dans le fait que l'air présent dans l'atmosphère devient plus sec, une variable critique pour la photosynthèse des plantes. Le déficit de vapeur d'eau atmosphérique contrecarre la fertilisation (positive) au CO₂. On s'attend à ce que ce « stress de

sécheresse » augmente dans les décennies à venir (Wenping 2019).

De plus, trop d'azote peut menacer la présence de champignons dans les sols des prairies. Ces champignons sont essentiels à la croissance des plantes parce qu'ils fournissent des nutriments et de l'eau aux plantes avec lesquelles ils vivent en symbiose.

Les champignons forestiers, qui poussent au-dessus du sol, meurent à des niveaux de plus de 5-6 kg d'azote par hectare et par an. Une étude sur la Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne, la Suisse, le Royaume-Uni, la Suède, l'Estonie et l'Islande et publiée sous la direction de la KU Leuven, montre maintenant que les champignons dans les sols des prairies - bien que légèrement inférieurs aux champignons forestiers - souffrent des précipitations d'azote. A partir de 7,7 kg par hectare, les champignons souterrains meurent également. En particulier, la directive de 10 kilogrammes d'azote par hectare pour les écosystèmes les plus vulnérables tels que les tourbières et les forêts sèches à feuilles caduques, jusqu'à 25 kilogrammes pour les moins sensibles, comme les forêts de vallées riches en nutriments, est donc nettement trop élevée, selon les chercheurs de Louvain. Avec une moyenne de 23,4 kilogrammes d'azote par hectare et par an selon la Société flamande de l'environnement, nous obtenons un très mauvais résultat, avec toutes les conséquences pour la fertilité des prairies et des animaux qui en vivent, comme les papillons et les abeilles. Et la perte de ces espèces, comme nous le savons, a des répercussions sur la pollinisation des cultures agricoles (Ceulemans 2019).

Alors que les revenus agricoles de l'Union européenne pourraient être jusqu'à 16 % inférieurs d'ici 2050, il existe également de grandes différences entre les régions. À première vue, - les figures supérieures - l'impact du changement climatique est

positif pour de nombreux agriculteurs européens. Mais lorsque nous calculons les effets globaux - en bas - le tableau semble différent, en particulier pour les agriculteurs en Europe centrale ou du sud (EMA 2019).

Income change at NUTS 2 in EU-27 in mid-2020 relative to 2004 baseline

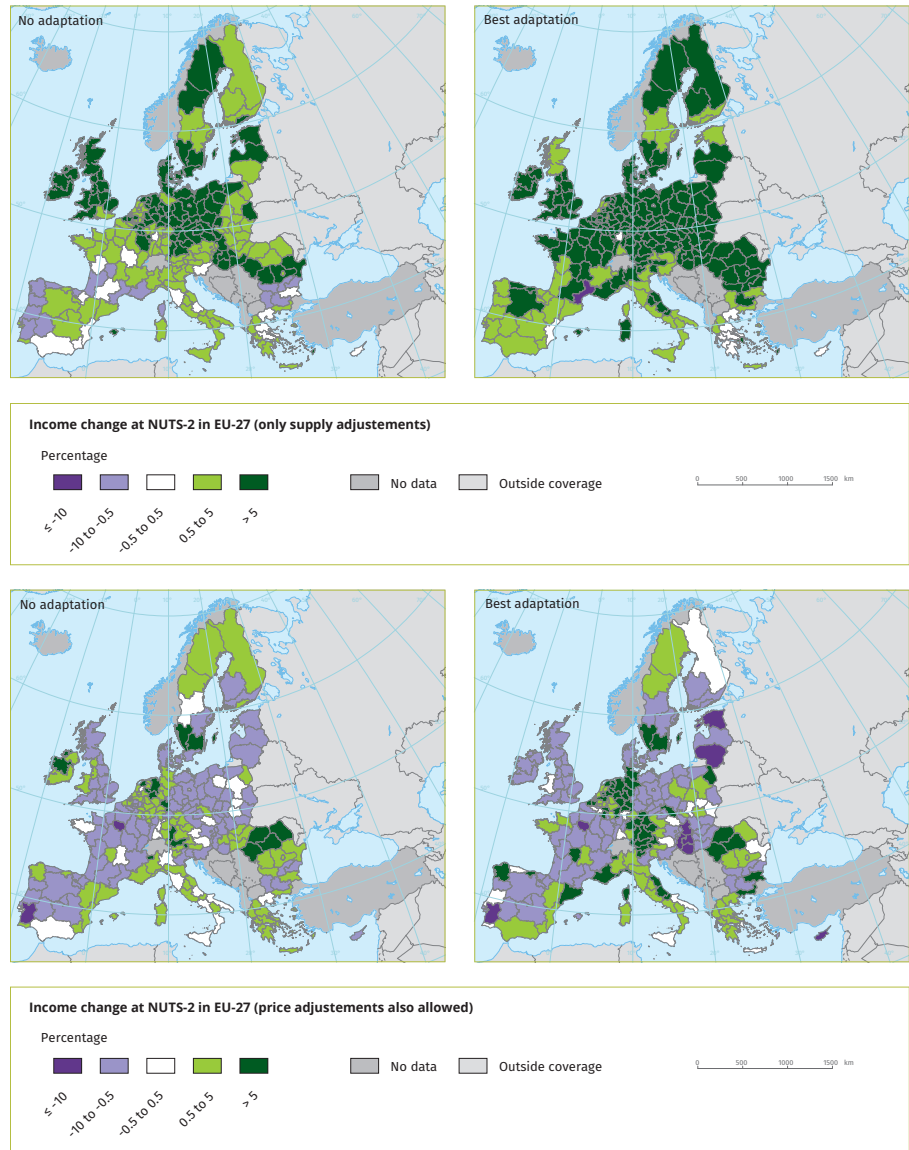


Figure 6: Evolutions du revenu agricole (EMA 2019)

Enfin, ces évolutions peuvent conduire à des changements particulièrement significatifs dans la valeur et le prix des terres agricoles. L'Europe occidentale et l'Europe du nord pourraient voir des valeurs foncières plus élevées, tandis que les exploitations agricoles du sud, en particulier en Italie, pourraient connaître des pertes de valeur allant jusqu'à 80 % au cours du prochain siècle, tout en tenant compte de toutes les incertitudes dans la modélisation.

Percentage change in farmland values projected for the period 2071-2100 compared to 1961-1990

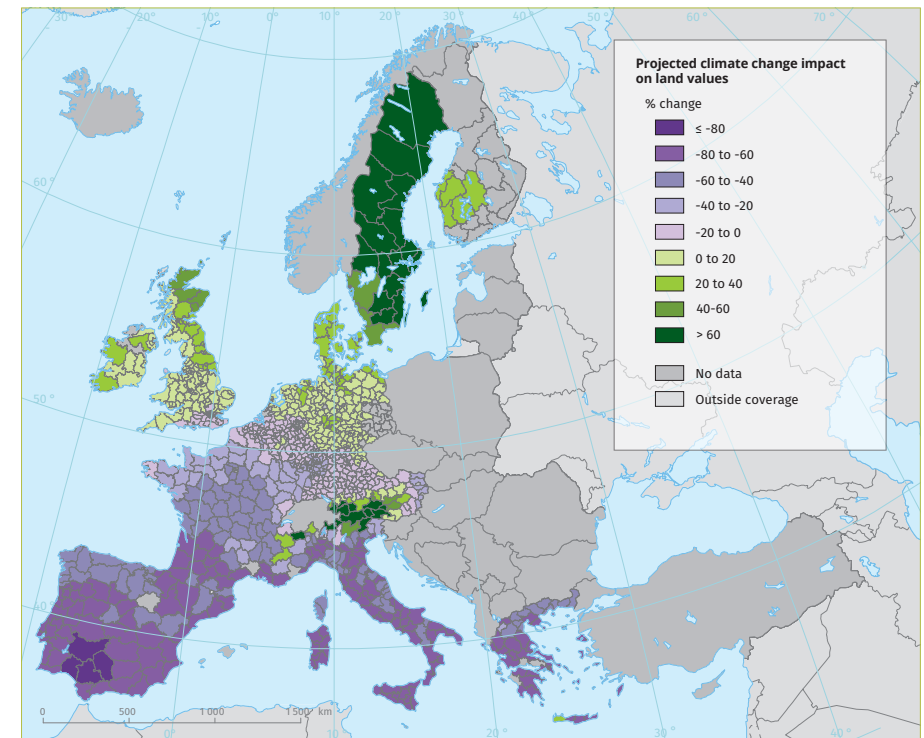


Figure 7: Evolutions du prix des terres agricoles au 21e siècle (EMA 2019)

Rien n'indique que même si ces scénarios ne sont qu'en partie réalisés, la politique agricole commune européenne (PAC) subira d'immenses pressions.

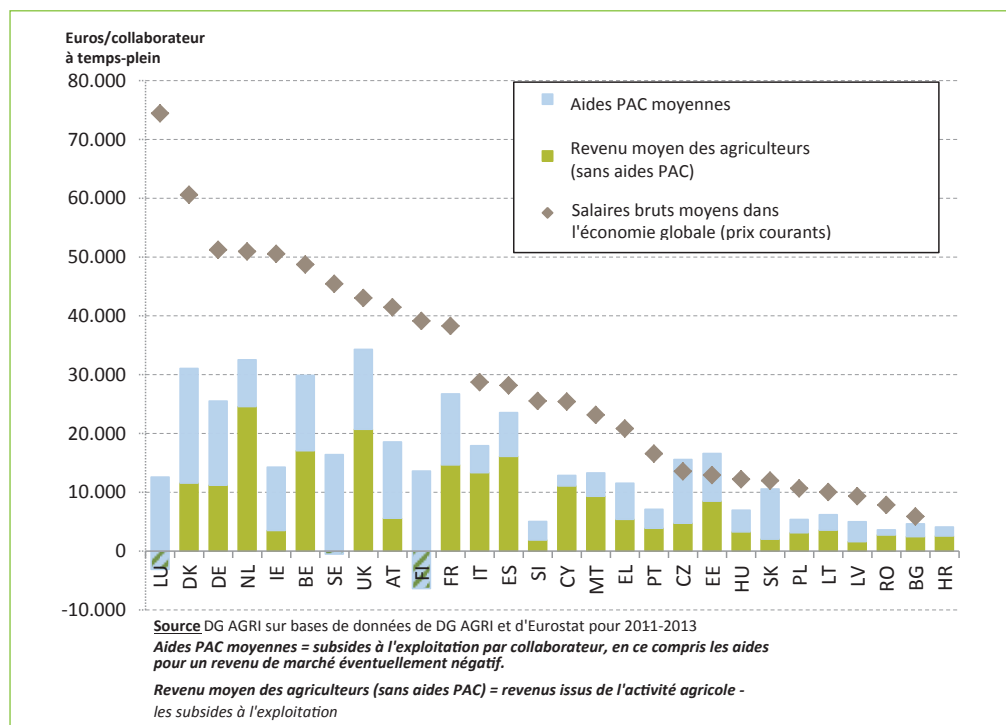


Figure 8: Primes par rapport au revenu agricole en Europe (Commission européenne 2017)

La PAC actuelle, qui englobe à elle seule près de 40 % du budget total de l'UE, a alloué plus de 40 milliards de paiements directs tels que le soutien du revenu aux agriculteurs et environ 15 milliards d'euros en mesures dites de développement rural.

Ces paiements directs étaient quelque peu conditionnels : les agriculteurs étaient obligés de respecter un certain nombre de conditions environnementales. La Cross-compliance enhanced conditionality les obligeaient à respecter la législation de l'UE en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de bien-être animal et de bonnes pratiques en matière de stockage du carbone, par exemple. Jusqu'à 30 % étaient consacrés aux paiements directs par hectare pour le 'verdissement', en fonction des efforts de diversification des cultures, des prairies permanentes ou des cultures de couverture. Le deuxième pilier, le

développement rural, comprend un certain nombre d'objectifs liés au climat, comme la gestion des écosystèmes et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et exige que les mesures liées au climat deviennent courantes (et pourraient donc compter sur plus d'argent). Mais la question est de savoir si l'adaptabilité de l'agriculture européenne a été considérablement facilitée par le changement climatique.

La Cour des comptes européenne a également constaté en 2017 que la politique actuelle n'était pas à la hauteur, faute d'ambition et des bons instruments de suivi. Le « verdissement » en particulier était trop peu spécifique ou exigeant dans ses objectifs, par exemple en ce qui concerne la diversification des cultures et les zones écologiques telles que les prairies permanentes, et coincé dans une sorte de régime déguisé

de soutien du revenu. En outre, les états membres n'ont guère profité de la flexibilité du verdissement pour mettre en œuvre des mesures spécifiques à leurs régions. Selon la Commission, toute l'idée de l'écologisation de la politique agricole visait à découpler les aides au revenu « qui récompensent les agriculteurs pour la fourniture de biens environnementaux et climatiques collectifs ». Mais le paiement n'était « pas destiné à refléter ni les coûts pour les agriculteurs ni la valeur des avantages de base attendus dans l'environnement et le climat ». Le moins qu'on puisse dire c'est que cela ne semble pas cohérent.

La Commission européenne travaille donc sur une nouvelle PAC où l'ajustement du changement climatique est un objectif explicite. Cette PAC continuera de s'appuyer sur les piliers des paiements directs et du développement rural, mais au sein du pilier 'paiements directs' toute une série de mesures connexes au profit du climat et de l'environnement peuvent être trouvées, dont les écosystèmes sont les plus représentés. Les états membres seront tenus de fournir des investissements/financements pour des mesures climatiques agro-environnementales combinées⁴. L'idée est qu'une application plus stricte du principe de subsidiarité conduira les états membres à poursuivre leurs propres politiques orientées vers la région et qui correspondent aux services écosystémiques pertinents pour notre pays et nos régions.

En outre, l'Europe veut répartir les paiements directs liés à la terre de manière plus équilibrée. Aujourd'hui, 20 % des agriculteurs reçoivent 80 % des paiements. La Commission réfléchit notamment à la possibilité de redistribuer des (très) grandes exploitations

au profit des exploitations plus petites, et de ne plus soutenir que les « vrais » agriculteurs, qui gèrent activement une exploitation agricole afin d'en vivre (Commission européenne 2019). D'autres incitations perverses doivent également être supprimées : citons par exemple l'absurdité du système qui oblige un agriculteur à labourer intentionnellement ses prairies afin de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'une « prairie permanente »? Le gouvernement wallon s'est déjà dit préoccupé par le fait que le budget global serait inférieur à celui de la PAC actuelle, en particulier parce que le deuxième pilier serait érodé.

L'agriculture de précision peut limiter l'utilisation de substances nocives et d'eau d'irrigation.

L'Agence européenne pour l'environnement n'est pas convaincue que la nouvelle PAC accorde suffisamment d'importance à l'ajustement nécessaire plutôt que d'essayer d'atténuer le changement climatique. Les mesures qui combinent l'adaptation, l'atténuation du changement climatique et la biodiversité sont préférables. Les agriculteurs peuvent envisager de nouvelles cultures (ou des cultures « oubliées ») qui sont mieux à même de faire face à des conditions météorologiques extrêmes, par exemple, et qui permettent de préférence aussi de mieux stocker le carbone dans le sol et accroître la diversité. Les éleveurs peuvent élever des races animales plus sélectives, qui émettent moins de méthane lors de la digestion, tout en résistant aux ravageurs ou aux maladies provenant d'environnements plus chauds ou humides. Le lisier peut être fermenté en

⁴ Afin de rester simple, une mesure similaire sera également prise au sein du deuxième pilier du développement rural. Il reste à savoir dans quelle mesure la nouvelle PAC répondra alors à la recommandation de la Cour des comptes d'éviter « des différences artificielles et confuses entre instruments essentiellement égaux ».

biogaz sur place afin de produire de l'électricité à la ferme. L'agriculture de précision peut limiter l'utilisation de substances nocives et d'eau d'irrigation, ou optimiser les techniques de pâturage ou d'étable.

Plus important encore, la perception continue de prévaloir que les mesures climatiques et environnementales qui contribuent en fin de compte aux services écosystémiques de l'écosystème dans lequel se trouve l'agriculteur devraient être vues comme une sorte de « conditions-cadres » - ou de charges supplémentaires - afin de (pouvoir) produire de la nourriture :

“Greater efforts are needed to increase the uptake of measures at farm level by promoting their win-win aspects for farmers, in terms of economic benefits, and for the environment, in terms of enhancing resilience and adaptive capacity. Adaptation measures need to be framed not as additional requirements but as solutions to enable farming in Europe to be sustainable in the long run.” (EMA 2019)

La Wallonie a au moins prévu d'utiliser les écoschémas « de manière ambitieuse ». La région veut se concentrer en particulier sur ses atouts : les protéines végétales (et les fourrages), l'élevage extensif (et le lait) dans le sud-est du pays, de même que l'agriculture biologique (Wallonie 2019). Sur les 83.000 hectares cultivés de manière biologique (ou en conversion) en Belgique, la Wallonie englobe 76.000 ha, soit environ 10 % de la superficie effective wallonne. D'ici 2030, la Wallonie prévoit de voir au moins 30% de sa superficie agricole passer au bio, et de même évoluer à terme à 100% vers une agriculture qui met les circuits courts et l'agro-écologie au centre des préoccupations.

La Flandre souhaite également une alternative durable pour éliminer progressivement le soutien du revenu lié d'ici 2027 et en même temps aider à atteindre les objectifs climatiques avec ses éleveurs (Vlaanderen 2019).

LA BELGIQUE N'EST PAS NÉCESSAIREMENT LE PLUS MAUVAIS ÉLÈVE DE LA CLASSE

L'impact global sur l'effet de serre, en termes d'équivalent dioxyde de carbone, a été calculé dans une étude Science de premier plan (Poore 2018) avec 100 g de protéines en tant qu'unité de référence. L'impact de la

production alimentaire a été estimé sur la base des données d'environ 38.700 exploitations agricoles dans 119 pays et de 40 produits représentant environ 90 % de la consommation mondiale de protéines et de calories.

Le secteur agricole belge émet environ 10 millions de tonnes d'équivalent CO₂, selon l'inventaire national :

Table ES3.1	Gg CO ₂ Equivalent												% Changes
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
1. Energy	103 742	107 705	106 040	105 505	98 756	89 187	88 229	87 752	81 945	85 723	84 036	83 262	-19.7
2. Industrial Processes and product use	26 292	30 171	28 417	26 440	21 466	20 628	19 055	19 797	19 786	19 753	20 369	19 694	-25.1
3. Agriculture	12 217	12 289	11 323	10 284	10 201	10 094	9 883	9 923	10 121	10 050	9 894	10 106	-17.3
4. Land Use, Land-Use Change and Forestry	-3 313	-2 630	-1 775	-1 537	-331	-159	-251	-322	-284	-296	-286	-259	-92.2
5. Waste	4 335	4 501	3 949	3 055	2 500	2 289	2 206	1 832	1 654	1 597	1 484	1 477	-65.9
6. Other	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0.0
Total (including LULUCF)	143 273	152 035	147 955	143 747	132 591	122 039	119 122	118 982	113 222	116 826	115 498	114 280	-20.2

La combinaison de l'élevage bovin, porcin et avicole dans notre pays représente une part importante de ce calcul - avec un ordre de grandeur de 8 Mt d'équivalent CO₂⁵.

Nombre de bovins en Belgique, en Région flamande et en Wallonie (2000 à 2017)

	2000	%	2010	%	2015	%	2016	%	2017	%
Belgique	3.041.565	100	2.592.631	85	2.503.262	82	2.503.140	82	2.385.988	78
Région flamande	1.558.075	100	1.303.865	84	1.321.005	85	1.327.844	85	1.278.783	82
Wallonie	1.483.060	100	1.288.528	87	1.181.385	80	1.174.888	79	1.106.564	75

Nombre de porcs en Belgique, en Région flamande et en Wallonie (2000 à 2017)

	2000	%	2010	%	2015	%	2016	%	2017	%
Belgique	7.368.539	100	6.429.566	87	6.364.164	86	6.178.980	84	6.108.077	83
Région flamande	7.051.094	100	6.037.133	86	5.981.191	85	5.804.844	82	5.738.154	81
Wallonie	317.433	100	392.428	124	382.973	121	374.136	118	369.923	117

Nombre de volailles en Belgique, en Région flamande et en Wallonie (2000 à 2017)

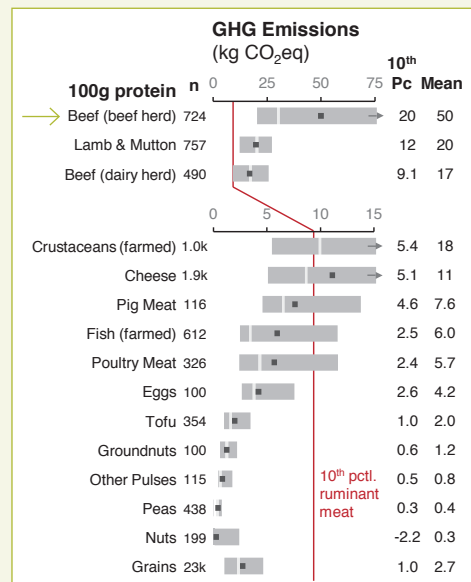
	2000	%	2010	%	2015	%	2016	%	2017	%
Belgique	40.636.926	100	34.374.537	85	37.738.867	93	43.222.978	106	40.805.493	100
Région flamande	36.663.318	100	29.125.264	79	32.128.295	88	36.812.675	100	34.147.987	93
Wallonie	3.973.281	100	5.248.907	132	5.610.572	141	6.410.260	161	6.657.506	168

⁵ L'équivalent CO₂ - équivalent dioxyde de carbone - montre la quantité de dioxyde de carbone qui possède la même capacité de chauffage (GWP), lorsqu'elle est mesurée sur une durée de 100 ans. Plus le GWP est grand, plus ce produit réchauffe l'atmosphère par rapport au dioxyde de carbone. En outre, lorsqu'un gaz prélève une même énergie sur une période plus courte, le GWP augmentera encore plus. Le méthane, par exemple, a un GWP 100 ans d'environ 30, parce que le méthane survit moins longtemps après les émissions et absorbe en même temps plus d'énergie.

En convertissant le poids d'abattage des bovins, des porcs et des poulets en protéines, nous pouvons souligner, en simplifiant un peu les choses, que ces espèces en Belgique produisent environ un milliard de fois 100 g de protéines pour un usage humain, dont un quart provient des bovins, un peu plus de 40% des porcs et un peu moins d'un tiers des poulets.

Nous pouvons ainsi évaluer où la Belgique se situe en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux autres pays du monde, en appliquant les chiffres de l'étude de référence à la Belgique. Le tableau ci-dessous montre combien de gaz à effet de serre sont émis par les 10% de producteurs les moins impactants, le producteur moyen, le producteur médian et les 10% de producteurs qui ont le plus d'impact pour produire 100 g de protéines dans la liste. Par exemple, en élevage bovin, une moyenne de 50 kg d'équivalent CO₂ est émise pour produire 100 g de protéines à usage humain, les 10% de producteurs qui ont le plus d'impact, émettent même plus de 75 kg. (indiqué par la flèche dans la figure).

L'éleveur belge de bœuf, de porc et de poulet émettrait environ 7,5 Mt s'il faisait aussi bien que les 10% de producteurs les moins impactants. Si le secteur belge de l'élevage devait faire à peu près aussi bien que le producteur de rang intermédiaire (la médiane), il émettrait 10 Mt - le chiffre correspondant aux émissions du secteur agricole belge. C'est nettement mieux que le producteur moyen - en tenant compte de la taille de chaque élevage - qui émettrait environ 17 Mt. Les 10% de producteurs les plus impactants « pire » producteur de 10% émettrait plus de 34 Mt s'il avait l'échelle et la distribution de l'élevage (ici limité aux bovins, porcs et poulets) comme le ferait en Belgique.



L'interaction entre les activités agricoles dans le monde et la réaction du climat et de notre environnement est moins évidente qu'on ne le présente souvent. Le risque d'acidification, par exemple - soit les émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote et d'ammoniac - a diminué d'un quart ou plus depuis 2000. En particulier, l'élevage a été responsable de la baisse des émissions, et plus précisément au cours des premières années du millénaire. Puis la diminution a stagné ou a même été inversée. Plutôt que la diminution du nombre d'animaux, une meilleure technologie d'étable et surtout de fertilisation a été la principale raison de cette amélioration. La taille du troupeau en elle-même n'est donc qu'une partie de la discussion; le rapport du nombre d'animaux par rapport à l'espace ouvert et à l'espace disponible dans les étables est une perspective plus appropriée. Lorsque les émissions d'ammoniac chez les bovins sont en ligne avec l'évolution du nombre d'animaux, ce n'est pas le cas chez les porcs ou les volailles où des baisses d'émissions beaucoup plus importantes s'accompagnent d'une diminution limitée (pour les porcs) voire même d'une augmentation (pour les volailles) depuis 2000.

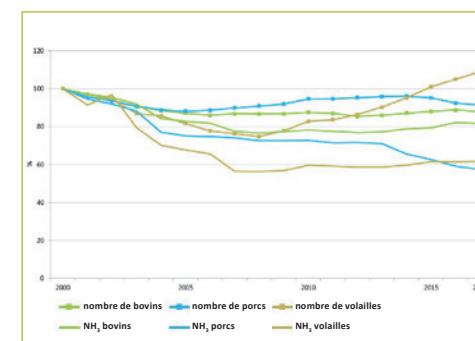
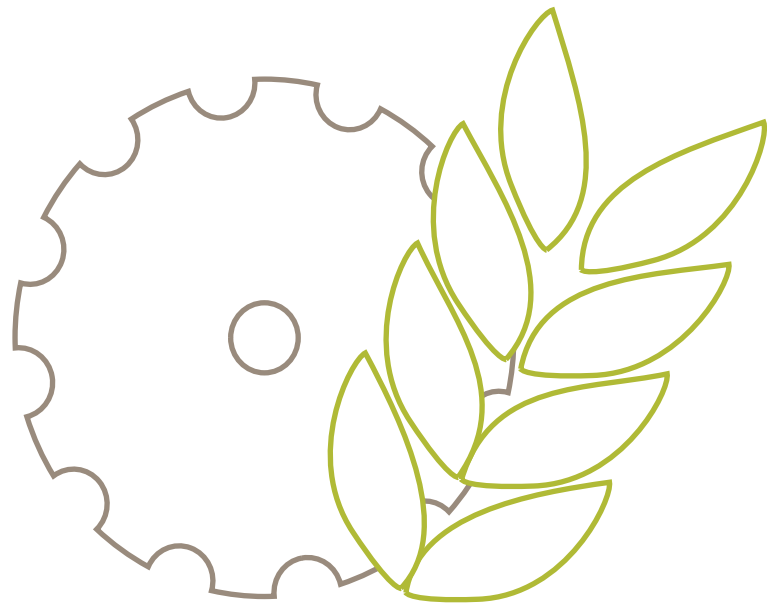


Figure 9: Emissions d'ammoniac et nombre de bêtes - tendances (VMM 2019)

L'efficacité de l'agriculture en Europe, et donc aussi ailleurs dans le monde, n'est pas la même partout. Cela est dû en partie aux efforts - ou à l'absence de ces derniers - des agriculteurs eux-mêmes; encore plus souvent, la règle et la législation sont le facteur décisif. Par exemple, 60 à 400 g de chaque kg d'azote distribué aux cultures dans le monde sont perdus (Poore 2018). Cette grande variation est largement influencée par l'acidité du sol, la température ambiante et la mesure dans laquelle un drainage existe, des facteurs sur lesquels la nature, l'agriculteur, ou encore les réglementations peuvent avoir une influence. Surtout dans les chaînes agricoles où l'efficacité maximale est presque atteinte, comme chez nous, les résultats de ce qui serait évident à première vue peuvent être extrêmement diversifiés. Réduire de moitié l'utilisation des terres pour la production d'orge dans le nord de l'Europe doublerait hypothétiquement les émissions de gaz à effet de serre, par exemple. Les auteurs de l'article Science recommandent donc de considérer autant de moyens spécifiques que possible pour lutter contre l'impact sur le climat :

“Providing producers with multiple ways to reduce their environmental impacts recognizes the variability in sources and drivers of impact but requires a step change in thinking: that practices such as conservation agriculture or organic farming are not environmental solutions in themselves but options that producers choose from to achieve environmental targets.” (Poore 2018)

La valeur ajoutée réside dans l'examen intrinsèque du processus de production et de l'impact sur l'environnement et le climat à long terme, ce qui peut être à peu près la définition de la durabilité.



POUR CONCLURE :
SANS CHANGEMENT
DE MENTALITÉ,
UNE MEILLEURE
POLITIQUE SERA
DIFFICILEMENT
ACCEPTÉE



POUR CONCLURE : SANS CHANGEMENT DE MENTALITÉ, UNE MEILLEURE POLITIQUE SERA DIFFICILEMENT ACCEPTÉE

N'oublions pas que l'incitation la plus importante qui motive le rôle de l'agriculture dans l'espace ouvert est facile à identifier: le prix que le consommateur paie pour des produits de haute qualité de chez nous. Un prix plus élevé conduit à moins de pression sur l'efficacité par hectare et donc aussi sur le nombre d'hectares eux-mêmes. Les gouvernements envisagent de réassurer qu'un marché où des défaillances claires du marché - ne pas facturer tous les risques, les effets négatifs et positifs - se cachent. Certains produits sont proposés à un prix si bas que le consommateur pourrait froncer les sourcils pendant un certain temps, tout en achetant quand même un poulet pour trois euros. Pourquoi devrait-il y avoir d'abord des pommes de terre d'Égypte dans le magasin alors que les agriculteurs belges ont encore des stocks de pommes de terre? L'agriculteur n'est certainement pas l'acteur le plus fort de cette chaîne, mis à part un certain nombre d'entreprises (particulièrement grandes). Les distributeurs du côté des consommateurs, et les fournisseurs, par exemple, d'aliments d'élevage en amont, sont des partenaires importants.

La production agricole (au sens strict) est importante pour notre économie, mais c'est a fortiori dans le cadre du complexe agro-alimentaire, peut-être le secteur économique le plus important dans notre pays. Que se passe-t-il si l'industrie du surgelé se déplace

vers le nord de la France? Même constat en Europe où 44 millions de personnes sont directement ou indirectement employées dans la chaîne de valorisation alimentaire qui génère 180 milliards de valeur ajoutée par an (pour des subventions d'environ 50 milliards).

Aujourd'hui, un quart ou plus de tous les aliments produits sont gaspillés, ce qui représente un milliard de dollars par an de dommages économiques.

Paradoxalement, la fragmentation de notre paysage, un facteur qui ne facilite pas l'agriculture et la conservation de la nature dans l'espace ouvert, serait un plus pour améliorer les relations avec les consommateurs. Personne en Belgique ne devrait parcourir plus de 20 km à vélo pour voir « sa » nourriture cultivée, afin de rencontrer une ferme de cueillette, ou même aller voir de près comment les choses se passent. Auparavant, cette proximité permettait aux agriculteurs de vivre à partir d'un nombre limité d'hectares ou d'animaux : le marché de chaque agriculteur était son propre village. L'intensification et la mondialisation des chaînes de valorisation agricole ont réduit ce lien, forçant les agriculteurs belges à

concurrencer sur les marchés des produits de base face des mastodontes étrangers qui ne jouent pas toujours selon les mêmes règles.

En Europe, au moins 20 % des agriculteurs perdent plus de 30 % de leurs revenus chaque année par rapport à la moyenne des trois dernières années (Commission européenne 2017). La faible rentabilité, en partie en raison des normes de production strictes, des coûts de production élevés et de la structure fragmentée du secteur primaire de l'UE, n'empêche cependant pas l'agriculture européenne d'être un chef de file dans le domaine de la variété de produits alimentaires et la qualité des aliments, tout en étant l'un des plus grands exportateurs de produits agricoles au monde.

La demande d'aliments importés est maintenant si élevée qu'un quart à la moitié de l'impact environnemental de la consommation alimentaire se fait sentir dans certaines parties du monde autres que l'endroit où la consommation a lieu (IPBES 2019). En moyenne, un pays consomme trois fois plus de ressources naturelles provenant de pays tiers que le volume tangible de marchandises que ce pays échange. Cela rend la prise de conscience de l'impact des choix alimentaires et autres choix de consommation particulièrement faible, surtout si les prix déterminés à l'échelle internationale ne reflètent pas les effets écologiques et socio-économiques et laissent peu de place pour fonctionner durablement.

La production locale et les changements dans les habitudes alimentaires peuvent également aller de pair. Il en va de même pour les campagnes de lutte contre la perte et le gaspillage de nourriture. Aujourd'hui, un quart ou plus de tous les aliments produits sont gaspillés, ce qui représente un milliard de dollars par an de dommages économiques selon la FAO, une alimentation qui a contribué à des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre. Si on comptabilise également les coûts écologiques et sociaux, nous dépassons allègrement le double de ce montant (FAO 2013). La proximité est une arme importante dans la lutte contre la perte et le gaspillage alimentaires : la récolte peut se faire de manière optimale, tout en offrant une gestion optimale et collective du stockage, du transbordement, du transport, de l'emballage... en faisant la promotion des circuits courts.

L'agriculture durable et la gestion des terres en général exigent également des mesures incitatives qui permettent de valoriser tous les services écosystémiques également fournis par les agriculteurs : des prix équitables pour les produits agricoles, des paiements et une évaluation des services fournis. Tout en renforçant la gestion collective par la communauté locale des agriculteurs, des consommateurs, des résidents et des constructeurs, des gestionnaires de la nature et d'autres intervenants de la chaîne de valorisation du pays (comme la construction par exemple).

⁶ Nous notons qu'un monde sans gaspillages n'est pas nécessairement optimal. Les coûts économiques et sociaux peuvent être peser lourd par rapport au bénéfice écologique attendu. Le niveau « optimal » de perte et de gaspillage alimentaires est atteint lorsque le coût du gaspillage d'une tonne de nourriture en moins est plus élevé que le bénéfice, tant en termes de critères économiques, sociaux et écologiques, que cette tonne supplémentaire évitée. Plus de choix pour les consommateurs va nécessairement conduire à plus de pertes, un transport plus rapide ou un meilleur stockage coûte probablement plus cher en termes d'émissions, un processus de production avec moins de pertes peut réduire les prix ce qui va inciter les consommateurs à éventuellement gaspiller davantage, et ainsi de suite.

CONSULTATION PUBLIQUE: NIVEAU DE SOUTIEN POUR LES AFFIRMATIONS SUIVANTES

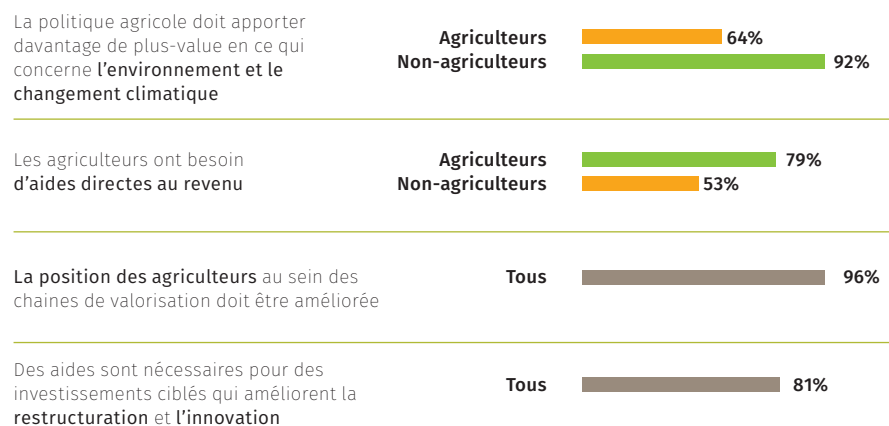


Figure 10: Consultation publique à propos de la PAC (Commission européenne 2017)

La prise en compte de l'importance des services écosystémiques s'inscrit dans la tendance émergente de la "true" ou "full cost accounting" (EOSTA 2017, FAO 2013). L'idée est de facturer le coût en capital du capital naturel et social utilisé dans le processus de production et de consommation des aliments en particulier : la gestion durable des faibles disponibilités en eau, les soins à long terme de la qualité des sols, les émissions de carbone et leur stockage, l'impact sur la famille de l'agriculteur ou les soins de santé sont tous des aspects de cet exercice complexe d'évaluation. En intériorisant tous ces coûts - soit, en les comptabilisant - le prix juste ou complet de nos aliments devient visible : à la fois pour le consommateur, mais aussi pour l'agriculteur et tous les autres acteurs dans la chaîne de valorisation. En rendant disponibles des données transparentes (anonymes et agrégées) au sein d'une sorte d'observatoire des prix, la formation des prix et donc le modèle de bénéfice de l'agriculteur en particulier, peut bénéficier de l'attention qu'elle mérite.



REMERCIEMENTS AUX STAKEHOLDERS

Ce document a notamment vu le jour sur base des discussions menées avec différents stakeholders. Fedagrim et l'auteur tiennent à remercier tout particulièrement Julie Legrand, Bart Caron, Francesco Van der Jeugd, Bert De Somviele, Freek Verdonckt, Guy Vloebergh, Anne Pisman et Veerle Strosse, David Nassen, Krzysztof Sulima, et Guido Mangnus pour leurs contributions de grande valeur qui ont permis de mener ce projet à bien.

POUR EN SAVOIR DAVANTAGE

Adviescollege Stikstofproblematiek (2019), Niet alles kan. Aanbevelingen voor korte termijn, 25 septembre.

Boelens, Luuk, Marleen Goethals et Dieter Van Hemelrijck (2019), Operationalisering en toepassing van een geïntegreerde aanpak voor bovenlokale ruimtelijke programmaopgaves, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Bommelaer, Olivier et Jérémy Devaux (2011), Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau, Service de l'Economie, de l'Evaluation et de l'Intégration du Développement Durable 52.

Broekx Steven, De Nocker Leo, Liekens Inge, Poelmans Lien, Staes Jan, Van der Biest Katrien, Meire Patrick et Verheyen Kris (2013), Raming van de baten geleverd door het Vlaamse NATURA 2000-netwerk, VITO, Universiteit Antwerpen en Universiteit Gent.

Ceulemans, Tobias, Maarten Van Geel, Hans Jacquemyn, Margaux Boeraeve, Jan Plue, Liina Saar, Liis Kasari, Gerrit Peeters, Kasper van Acker, Sam Crauwels, Bart Lievens et Olivier Honnay (2019), Arbuscular mycorrhizal fungi in European grasslands under nutrient pollution, Global Ecology and Biogeography, August.

European Environment Agency (2017), Landscapes in transition. An account of 25 years of land cover change in Europe, EEA Report No 10/2017.

EOSTA (2017), True Cost Accounting.

European Environment Agency (2017), Food in a green light – A systems approach to sustainable food, EEA Report No 16/2017.

European Environment Agency (2019), Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe.

Commission européenne (2017), De toekomst van voeding en landbouw, COM(2017) 713f.

Commission européenne (2019), Evaluatie van de voortgang betreffende de implementatie van de EU-strategie voor groene infrastructuur, COM(2019) 236f.

Cour européenne des Comptes (2017), Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is, Rapport spécial 21.

European Union (2018), Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services, Technical Report 2018/01.

FAO (2014), Food Wastage footprint – Full-cost Accounting.

Fedagrim (2017), Le pacte agricole pour une agriculture viable et équitable en Belgique.

Fedagrim (2019), Mémorandum pour les élections fédérales du 26 mai.

Haines-Young, R. et M.B. Potschin (2018), Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) V5.1. Guidance on the Application of the Revised Structure.

Hofste, Rutger W., Samantha Kuzma, Sara Walker, Edwin H. Sutanudjaja, Marc. F.P. Bierkens, Marijn Kuijper, Marta Faneca Sanchez, Rens van Beek, Yoshihide Wada, Sandra Galvis Rodriguez et Paul Reig (2019), AQUEDUCT 3.0: Updated decision-relevant global water risk indicators, World Resources Institute.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2019), Climate Change and Land.

Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2018), Land Degradation and Restoration.

Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2019), Biodiversity and Ecosystem Services.

De Landgenoten (2017), Geef ruimte aan de boeren van de toekomst, note de vision globale.

Maertens, Ellen, Linn Dumez et Dirk Van Gijsegem (2016), Klimaatmitigatie in landbouw: een literatuurstudie.

Michels, Helen, Alaerts Katrijn, Schneiders Anik, Stevens Maarten, Van Gossom Peter, Van Reeth Wouter et Vught Inne (2018), Natuurverkenning 2050: Inspiratie voor de natuur van de toekomst. Syntheserapport, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018(3).

OMGEVING cyba (2017), Vergunningenbeleid in Vlaanderen, étude menée pour le compte du Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Ostrom, Elinor (1990), Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Patel, Raj (2008), Stuffed and Starved: Markets, Power and the Hidden Battle for the World Food System, Portobello Books.

Poelmans Lien, Liliane Janssen et Lorenz Hamsch (2019), Landgebruik en ruimtebeslag in Vlaanderen, toestand 2016, Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Poore, Joseph et Tomas Nemecek (2018), Reducing food's environmental impact through producers and consumers, Science 360, 987-992.

Pretty, J.N, Brett, C., Gee, D., Hine, R.E., Mason, C.F., Morison, J., Rayment, M.D, Van Der Bijl, G. et Dobbs, T. (2001), Policy Challenges and Priorities for Internalizing the Externalities of Modern Agriculture, *Journal of Environmental Planning and Management* 44.2, 263-283.

Riera Anton, Clémentine Antier et Philippe Baret (2019), Study on Livestock scenarios for Belgium in 2050, pour le compte de Greenpeace.

Ryckewaert, Michael, Kristien Van den Houte (VUB), Laurens Brusselmans, Bernard Hubeau, Diederik Vermeir (UAntwerpen) (2018), De juridische en fiscale oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik – 12 beleidsacties voor een zuiniger, duurzamer en kwalitatiever ruimtegebruik.

Shrestha, S. et al. (2013), Impacts of climate change on EU agriculture, *Review of Agricultural and Applied Economics* 16.2, 24–39.

Terrer, César, Jackson, Robert B., Prentice, I. Colin, Keenan, Trevor F., Kaiser, Christina, Vicca, Sara, Fisher, Joshua B., Reich, Peter B., Stocker, Benjamin D., Hungate, Bruce A., Peñuelas, Josep, McCallum, Ian, Soudzilovskaia, Nadejda A., Cernusak, Lucas A., Talhelm, Alan F., Van Sundert, Kevin, Piao, Shilong, Newton, Paul C. D., Hovenden, Mark J., Blumenthal, Dana M., Liu, Yi Y., Müller, Christoph, Winter, Klaus, Field, Christopher B., Viechtbauer, Wolfgang, Van Lissa, Caspar J., Hoosbeek, Marcel R., Watanabe, Makoto, Koike, Takayoshi, Leshyk, Victor O., Polley, H. Wayne en Franklin, Oskar (2019), Nitrogen and phosphorus constrain the CO₂ fertilization of global plant biomass, *Nature Climate Change*, August.

Van Gossum, Peter, Katrijn Alaerts, Lode De Beck, Heidi Demolder, Lieven De Smet, Helen Michels, Johan Peymen, Anik Schneiders, Maarten Stevens, Marijke Thoonen, Wouter Van Reeth et Inne Vught (red.) (2016), *Natuurrapport – Aan de slag met ecosysteemdiensten*, INBO.

Verhoeve, Anna (2015), Revealing the use of Farms and Farmland by Non-Agricultural Economic Activities, The case of Flanders, ILVO, KU Leuven et UGent.

Verhoeve, Anna, Eva Kerselaers, Elke Rogge, Christel Claes et Mechtilde Hennebert (2016), Niet-agrarisch gebruik van agrarisch gebied in provincie Antwerpen, ILVO & Provincie Antwerpen.

Verhoeve, Anna, Miro Jacob, Elke Vanempten et Jeroen De Waegemaeker (2019), *Hergebruik hoeves: Inventaris van de uitdaging in de provincie Oost-Vlaanderen*, ILVO.

Vermeiren Karolien, Lien Poelmans, Guy Engelen, Steven Broekx, Carolien Beckx, Leo De Nocker et Karolien Van Dyck (2019), *Monetariseren van de impact van urban sprawl in Vlaanderen*, VITO, Common Ground en VRP.

Vlaamse Milieumaatschappij (2019), *Jaarrapport Lucht – Emissies per sector 2000-2017*.

Vlaanderen (2019), *Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024*.

Wallonie (2019), *Déclaration de politique régionale Wallonie 2019-2024*.

Wallonie SPW Agriculture et Environnement (2019), *Evolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie 2017*.

Wenping Yuan, Yi Zheng, Shilong Piao, Philippe Ciais, Danica Lombardozi, Yingping Wang, Youngryel Ryu, Guixing Chen, Wenjie Dong, Zhongming Hu, Atul K. Jain, Chongya Jiang, Etsushi Kato, Shihua Li, Sebastian Lienert, Shuguang Liu, Julia E.M.S. Nabel, Zhangcai Qin, Timothy Quine, Stephen Sitch, William K. Smith, Fan Wang, Chaoyang Wu, Zhiqiang Xiao et Song Yang (2019), Increased atmospheric vapor pressure deficit reduces global vegetation growth, *Science Advances* 5.8, August.

L'AGRI-
CULTURE
et les
ESPACES
OUVERTS