



Rémunérer les services environnementaux et socio-territoriaux associés à l'agriculture: un ciblage des paiements directs qui relégitime la Politique agricole commune

Propositions pour le GT MAAP sur la PAC post-2013, 7 septembre 2010

présentées par le WWF, la FNCIVAM¹, la FNAB², le Réseau Agriculture Durable, l'association Dossiers et Débats pour un Développement Durable, Solidarité, le Réseau Action Climat et la Fondation Nicolas Hulot

Avant-propos

La présente contribution s'inscrit dans notre vision d'ensemble des mécanismes de la PAC post-2013, en particulier la double nécessité d'une meilleure organisation des marchés agricoles pour réguler les prix à un niveau rémunérateur, incitatif et stable, et de définir une PAC réellement cohérente qui ne soit pas préjudiciable à la sécurité alimentaire des pays du Sud.

Dans notre document de propositions de février 2010, nous proposons notamment que : « *L'agriculture européenne [soit] tournée en priorité vers la satisfaction des besoins de son marché intérieur, ainsi que vers la production de produits à haute valeur ajoutée qui soient exportables sans aides publiques. Il appartient aussi aux pouvoirs publics européens de continuer à jouer un rôle dans la limitation des risques de marchés, et donc dans la maîtrise des volumes de production, avec des instruments appropriés qui régulent les prix et assurent des revenus agricoles plus équitables. En effet, les agriculteurs ont besoin de prix agricoles qui soient rémunérateurs afin d'assurer les revenus de base, en couvrant les coûts de production moyens de l'UE.* »³

Ainsi de notre point de vue, les propositions de ciblage des paiements directs de la PAC ne peuvent être efficaces et cohérentes, que si d'autres mécanismes de la PAC ne viennent pas contredire les objectifs de défense de l'environnement et les droits sociaux en induisant des dégâts environnementaux ou sociaux dans le reste du monde, notamment dans les Pays en développement (PED). Ceci implique de réduire les importations de l'UE en provenance des PED qui produisent ces effets et de supprimer tout dumping, c'est-à-dire toutes les exportations à des prix inférieurs aux coûts de production moyens sans subventions.

⇒ Après le bilan de santé de la PAC : énoncer explicitement l'objectif de rémunération des services environnementaux associés à l'agriculture dans le cadre de la PAC 2014-2020

Une meilleure acceptation de la PAC par l'opinion passe nécessairement par la relégitimation des paiements directs sur la base des services rendus par l'agriculteur à la société dans son ensemble. Ces paiements, plus

1 Fédération Nationale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural

2 Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique

3 <http://www.pouruneautrepac.eu/2010/04/24/propositions-pour-sauver-la-pac/>

équitable et valorisants car rémunérant un service, soutiendraient uniquement une agriculture durable souvent plus intensive en emplois et favoriseraient le maintien d'un tissu rural nécessaire à la préservation d'agro-écosystèmes bénéfiques pour l'environnement. Ils constitueraient une juste reconnaissance des services que rendent les agriculteurs à toute la société.

Cette refondation doit permettre de passer d'une logique de droits historiques à une logique de rémunération des services environnementaux fournis par les agriculteurs, en y associant des critères liés à l'emploi (pondération en fonction du nombre d'actifs et de la taille des exploitations). Ceci suppose pour la France de défendre une ambition agro-environnementale forte, qui concilie efficacité productive et performance environnementale, construite autour de la multifonctionnalité des exploitations agricoles.

Une telle ambition doit se nourrir des orientations du plan Objectif Terre 2020 et des engagements agricoles du Grenelle de l'environnement (Agriculture biologique, Ecophyto...). Elle doit aussi anticiper, plutôt que subir, les évolutions prévisibles du cadre réglementaire européen, en particulier l'introduction dans la conditionnalité des aides d'exigences relatives au respect de la Directive cadre sur l'eau (DCE) ou à l'adaptation du changement climatique et à son atténuation. **Il est de la responsabilité des pouvoirs publics d'envoyer un signal clair aux agriculteurs car, comme le montrent les réformes successives de la PAC, le renforcement des exigences environnementales est inéluctable.**

Mieux vaut donc s'y préparer, d'autant plus qu'**il n'y a pas lieu d'opposer le revenu à l'environnement**. En effet l'évaluation de précédents programmes de développement rural souligne les effets économiques et socio-territoriaux bénéfiques induits par des programmes agro-environnementaux. Ces évaluations ont montré que **la consolidation et la sécurisation du revenu des agriculteurs, le maintien de l'activité agricole dans des zones à handicap naturel et de l'emploi dans les zones rurales étaient à mettre au crédit des programmes agroenvironnementaux**⁴.

La prochaine PAC, qui couvrira a priori la période 2014-2020, sera une période de transition cruciale pour l'agriculture européenne. **En France, un changement de cap a été donné le 23 février 2009 par la réorientation d'une partie des aides directes basées sur les références individuelles historiques. Ce nouveau cap devra être confirmé et amplifié dans la durée, en augmentant progressivement la part des dépenses consacrées à la rémunération des systèmes de production qui fournissent le plus de services environnementaux et d'emplois.**

Cette transition qui a commencé en 2009 appelle logiquement une **montée en puissance des paiements ciblés et contractuels entre 2014 et 2020** et passe donc par un plus fort rééquilibrage des soutiens directs entre systèmes de production.

Les propositions qui suivent concernent la nécessaire phase de transition 2014-2020 entre la PAC actuelle et une PAC fondée sur la rémunération des services environnementaux.

⇒ Nécessité d'une approche systémique de la rémunération des services environnementaux

De manière générale, nous estimons qu'**une approche « système de production » doit être développée**. Dans le domaine de la lutte contre le changement climatique par exemple, la production d'énergies renouvelables, au titre de l'atténuation, ou la création de réservoirs d'eau, au titre de l'adaptation, n'incitent pas forcément à la sobriété énergétique ou à économiser la ressource en eau. De plus ces pratiques ne génèrent pas automatiquement une transformation du système de production en faveur d'une meilleure approche agronomique (simultanément une meilleure protection de la biodiversité, une meilleure gestion quantitative et qualitative de l'eau et une meilleure gestion de la fertilité des sols) ce qui ne favorise pas l'émergence de nouveaux types d'agriculture durable. C'est pourquoi une approche système doit être développée.

D'ores et déjà, **des systèmes de production fournissant des services environnementaux existent et sont pratiqués par des dizaines de milliers d'agriculteurs en France et en Europe** : l'agriculture biologique, l'agriculture à bas niveau d'intrants, la protection biologique intégrée ou l'élevage extensif ou semi-extensif

⁴ Baschet, *Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006*, in Notes et études socio-économiques n°33, MAAP, novembre 2009.

dans les zones à haute valeur naturelle, le sylvo-pastoralisme...

L'exemple de certains systèmes herbagers montre particulièrement bien l'étendue de la fourniture simultanée de services environnementaux en termes de qualité de l'eau, de fonctionnalités du sol, de paysages, de biodiversité et de stockage du carbone. Ainsi l'interdépendance des dimensions environnementales avec l'acte de production agricole plaide pour une approche système adaptée à chaque territoire.

⇒ Vers une véritable politique agro-environnementale dynamique et intégrée

Il faut rappeler que **les dispositifs de la PAC ayant un effet positif sur la fourniture de services environnementaux ne relèvent pas uniquement de l'axe 2 du second pilier de la PAC (FEADER).**

Ainsi les BCAE peuvent spécifier des normes qui vont au delà de la législation comme le maintien des particularités topographiques. De même l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 permet en France d'accorder des paiements supplémentaires en faveur de types d'agriculture importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement (agriculture biologique) ou à des productions agricoles spécifiques qui procurent des bénéfices agro-environnementaux (légumineuses, lait de montagne).

Au fil des réformes successives de la PAC, l'approche progressive et dynamique entre les piliers est intéressante à souligner. **Certaines mesures incitatives auprès des agriculteurs** (bandes enherbées, ...) **sont ainsi devenues des normes passées dans le champ de la conditionnalité** (démarche d'apprentissage).

Ce caractère évolutif et dynamique de l'intégration de l'environnement dans la PAC montre qu'il n'y aura pas moins d'environnement dans la future PAC. Au contraire, cette intégration devrait se poursuivre de manière plus horizontale à travers l'ensemble des mécanismes de la PAC (1er et 2nd pilier).

Propositions de transition pour 2014 – 2020

⇒ Renouveler les principes de l'intervention publique sur la base d'obligations, d'incitations et de résultats qui doivent être évalués

Cette politique agroenvironnementale dynamique et intégrée devra selon nous s'appuyer sur les principes suivants :

- a) le respect des obligations réglementaires est un pré-requis pour l'accès aux paiements directs. Leur respect doit devenir un critère d'éligibilité ;
- b) le renforcement des contrôles (respect de la conditionnalité), leur insuffisance ayant été mise à jour dans un rapport de la Cour des Comptes Européennes 2008⁵ ;
- c) l'évaluation des politiques publiques : l'extension des principes de programmation et d'évaluation, basés sur des indicateurs de résultats, aux dépenses du 1er pilier de manière à les rendre quantifiables et visibles annuellement ;
- d) la participation, au côté des agriculteurs, des associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des PNR et des collectivités locales dans l'élaboration des engagements agroenvironnementaux au stade de la programmation, du suivi et de l'évaluation ;
- e) l'intégration des enjeux environnementaux régionaux et locaux, en complément des enjeux

5 Cour des Comptes Européennes, « La conditionnalité est-elle une politique efficace ? », rapport spécial n°8, 2008, 57p.
Disponible sur : <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2246315.PDF>

- communautaires (subsidiarité) ;
- f) une période de contractualisation qui pourrait aller, si l'agriculteur le souhaite, jusqu'à 7 ans, soit la durée de la programmation pluriannuelle communautaire, à condition de pouvoir modifier le parcellaire en cours de contrat ;
 - g) le plafonnement des paiements du 1er pilier par actif, ou par un système de dégressivité en valorisant les premiers hectares, afin d'éviter les effets d'aubaine ;
 - h) la délimitation, par Etat membre, d'une enveloppe financière pour chaque instrument avec des niveaux plancher et plafond de dépenses ;
 - i) l'harmonisation des conditions environnementales et sanitaires des produits importés avec les règles en vigueur dans l'UE ;
 - j) l'encouragement et le soutien des démarches de progrès (rôle du conseil agricole dans l'accompagnement du changement des systèmes de production).

⇒ Instruments et logiques de soutien pour les paiements directs entre 2014 et 2020

Les paiements ciblés sur l'environnement (Mesures agroenvironnementales) connaissent en France une baisse importante depuis 2003, pour ne représenter que 3,5 % des concours publics à l'agriculture, aux territoires ruraux et au développement rural en 2009 ⁶.

Afin d'améliorer le ciblage des paiements directs nous proposons, dans le cadre de la prochaine période 2014-2020, l'utilisation des instruments suivants :

- a) **un paiement de base pondéré selon le nombre d'actifs agricoles sur l'exploitation, de manière à valoriser le maintien et la création d'emploi dans la PAC (1er pilier).** Un plafonnement du total de ces paiements par actif sera nécessaire dans une période de raréfactions des ressources financières publiques et/ou un mode de dégressivité qui valorise mieux les premiers hectares par actif (selon un système d'équivalence pour chaque Etat membre). Ce paiement de base sera décroissant sur la période de transition 2014-2020 au profit des paiements plus ciblés. Parallèlement nous souhaitons la mise en place de prix rémunérateurs.
- b) des critères d'éligibilité pour tous les paiements basés sur le respect de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) et des Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) (1er pilier). **Une amélioration des BCAE notamment sur la part des éléments fixes du paysage dans la SAU ainsi que sur la rotation des cultures (au moins quatre cultures différentes dont une légumineuse sur la SAU et pas de dérogation pour les monocultures existantes) est nécessaire en vue de renforcer l'efficacité de la conditionnalité**, mais aussi pour rendre obligatoires des normes aujourd'hui facultatives dans certains Etats membres. Les exigences réglementaires doivent aussi être renforcées (intégration de la directive cadre sur l'eau, de la directive utilisation durable des pesticides...). La mise en oeuvre des BCAE devra être correctement articulée avec les engagements agronomiques des MAE (exemple de la BCAE pâturage avec les MAE herbagères). L'intégration d'indicateurs de résultats et de suivi serait également utile pour améliorer l'efficacité de la conditionnalité (à l'instar des programmes de développement rural).
- c) une logique de cohésion territoriale avec **des paiements compensant les handicaps naturels et couplés au maintien d'activités agricoles spécifiques bénéfiques pour l'environnement, l'entretien du territoire et le maintien du tissu rural.** En ce sens, un couplage de l'indemnité de compensation de handicap naturel (ICHN) avec les critères de l'agriculture à haute valeur naturelle (HVN)⁷ mérite d'être étudié pour la période post-2014.

⁶ Comptes de l'agriculture de la nation, juin 2010, 20 p. Disponible sur http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_comptes2010concours.pdf

⁷ Pour en savoir plus sur l'agriculture à HVN : www.efncp.org/high-nature-value-farmland/

- d) une logique de ciblage des paiements sur les services environnementaux (1er pilier). **La création d'un nouvel outil exclusivement dédié aux paiements environnementaux nous semble indispensable, doté d'une enveloppe financière significative et non fongible.** Ces paiements rémunéreront des pratiques qui répondent à des exigences environnementales supérieures à la conditionnalité renforcée (critères d'éligibilité prédéfinis) et pourraient cibler les systèmes de production qui procurent des bénéfices environnementaux supplémentaires (agriculture biologique, HVN, systèmes herbagers économes en intrants...). L'enveloppe financière de ce paiement sera croissante sur la période 2014-2020.
- e) une logique territoriale contractuelle, qui soit individuelle ou collective, basée sur **des Mesures agroenvironnementales pluriannuelles** (2nd pilier/FEADER) :
- des paiements ciblés sur l'incitation à l'adoption de nouvelles pratiques et à la conversion à un système de production plus favorable à la préservation de l'environnement ;
 - des paiements ciblés sur le maintien et la restauration de milieux naturels et d'habitats spécifiques (zones humides, Natura 2000, zones de captage d'eau potable...) ;
- Ces paiements doivent être dotées d'une enveloppe financière plus importante dès 2014 et croissante sur la période 2014-2020.

⇒ Accompagnement du changement : pour un conseil agricole au service de la transition agro-écologique

Dès lors qu'il ne s'agit plus de se contenter d'adapter les exploitations agricoles à l'évolution des réglementations environnementales mais de les anticiper plus fortement, **l'approche systémique est préférable à la simple amélioration des pratiques agricoles car elle permet de raisonner sur le moyen et le long terme et d'accompagner l'ensemble des systèmes de production.**

Toutefois cette exigence suppose de mobiliser simultanément les appareils de recherche, de formation et de développement pour accompagner les exploitations agricoles dans cette direction. Les programmes de développement rural de la PAC (2nd pilier) devraient ainsi comporter des dispositifs d'accompagnement technique et financier des agriculteurs en phase de transition.

En effet **la promotion de types d'agriculture économiquement productive, inclusive socialement et performante sur le plan de l'environnement suppose d'investir dans les ressources humaines afin de réaliser les apprentissages nécessaires.**

La PAC devrait ainsi soutenir ces démarches apprenantes – associant savoirs locaux et savoirs scientifiques⁸ – pour notamment :

- développer des outils d'évaluation des systèmes de production permettant d'apprécier leur impact sur le revenu et sur la fourniture de services environnementaux (besoin d'indicateurs) ;
- développer l'approche systémique dans la formation initiale et continue des agriculteurs et des conseillers agricoles ;
- concevoir des systèmes de production favorisant les synergies entre grandes cultures et élevage, basés sur des itinéraires techniques à bas niveau d'intrants et l'introduction de légumineuses dans la rotation ;
- renseigner une base de données communautaire sur les types d'agriculture durable qui fournissent des services environnementaux, afin de promouvoir des échanges d'expériences, par exemple en élargissant la mission des Réseaux ruraux nationaux.

8 IAASTD, 2008. <http://www.agassessment.org/>