

agroEnvironnement **infos**

Lettre des acteurs de l'agroenvironnement

Numéro 57 – 2014

Lettre d'information
de la mission agroenvironnement
de France Nature Environnement et
de la Ligue pour la Protection des Oiseaux



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ

2014-2020
**UNE NOUVELLE
POLITIQUE
AGRICOLE
COMMUNE**

Sommaire

- 1 Editorial :
Une PAC réformée qui ne
répond pas aux attentes
- 1/4 Vert ou gris : quelle couleur
pour les aides de la nouvelle
PAC ? Bilan d'une réforme
de façade.
Vision européenne (Birdlife/
BEE) et française (FNE)

Dossier

Vert ou gris : quelle couleur pour les aides de la nouvelle PAC ? Bilan d'une réforme de façade

Par Faustine DEFOSSEZ (BEE)
et Trees ROBIJNS (BirdLife)

Fin 2010 la Commission Européenne (CE) lançait sa communication sur la future Politique Agricole Commune, avec l'environnement au cœur des orientations : verdissement et volonté de réorienter les aides publiques en faveur des biens publiques. Cette politique



Editorial

Une PAC réformée qui ne répond pas aux attentes

Par Samuel Féret, coordinateur du Groupe PAC 2013

L'année 2014 a vu se poursuivre les derniers ajustements de la mise en œuvre réforme de la PAC. Concernant le pôle verdissement des aides du premier pilier de la PAC, les modalités de calcul et d'éligibilité font partie des nombreuses flexibilités proposées aux États membres. Comme l'Irlande l'avait proposé dans la négociation pour ne pas pénaliser les plus grands bénéficiaires des aides directes, la France a décidé d'appliquer un paiement vert proportionnel aux références historiques individuelles et non un schéma forfaitaire. Un choix que les ONG de la plateforme « Pour une autre PAC » regrettent puisque les trois mesures (diversification des cultures, maintien des prairies permanentes et au moins 5% des surfaces d'intérêt écologique) seront à priori les mêmes pour tous. Mais ce n'est pas non plus une surprise pour un pays qui a choisi de se hâter lentement vers la fin des références historiques avec seulement 70% de convergence à l'horizon 2020 alors que l'accord propose d'aller à 100%.

Sur la diversification des cultures, la France autoriserait une exception pour perpétuer la monoculture de maïs sous couvert d'une certification environnementale. Pour le maintien des prairies permanentes, la France retient un ratio régional, et n'a pas encore décidé sur la désignation des prairies sensibles hors Natura 2000. Enfin, l'insertion de certaines cultures sans interdiction d'intrants chimiques (légumineuses) dans les surfaces d'intérêt écologiques (SIE) dénature l'objectif de maintien et d'amélioration de la biodiversité, et risque de disqualifier les éléments du paysage aux yeux des agriculteurs.

Ces exemples montrent que la PAC réformée pour être plus verte, reste fortement tributaire des orientations du passé. La PAC certes verdie dans le cadre financier pluriannuel de l'UE avec cette nouvelle ligne de dépense qu'est le paiement vert, le sera nettement moins lorsque les modalités définitives de mise en œuvre seront connues en fin d'année 2014, ainsi que celles de la conditionnalité et de l'éligibilité des surfaces.

A l'aune de ces développements, on constate la plasticité et la résilience de la PAC dont on fêtait le cinquantenaire l'année passée. Il y a seulement 4 ans, les dépenses agricoles du 1er pilier étaient menacées dans les discussions communautaires, mais leur verdissement à hauteur de 30% les aura maintenues à flot. Une bouée qui sauve la PAC du naufrage, mais qui ne peut encore augurer un changement de cap.

critiquée pour son inefficacité, son inégale répartition des fonds, ses objectifs désuets et ses externalités négatives sur l'environnement avait trouvé une nouvelle justification. Un an plus tard, le verdissement était traduit en propositions législatives répondant à l'objectif

de protection des ressources naturelles qui consistait concrètement à lier les aides directes du 1er pilier à 3 mesures agronomiques : maintien des prairies permanentes, % minimum (7%) réservé aux Surfaces d'Intérêt Écologique (SIE) et diversification des cultures. A cela s'ajoutait

de nouvelles propositions pour protéger les zones humides et les tourbières ainsi que l'introduction de la directive cadre sur l'eau et de la directive pesticides dans les exigences réglementaires en matière de gestion. Le 2ème pilier allait se décliner en priorités de l'Union, et les États et régions auraient une marge de manœuvre dans le choix stratégique des mesures pour répondre aux enjeux spécifiques locaux. Grâce à ce verdissement du 1er pilier, la ligne de base du 2ème pilier serait réévaluée et ses mesures plus ambitieuses et ciblées. Ces propositions allaient dans le bon sens, mais afin de répondre aux défis environnementaux (perte de biodiversité, dégradation

de la qualité des eaux et des sols, changement climatique) ces textes devaient être améliorés.

Le Parlement Européen, nouvel acteur dans ce processus de réforme, représentait un véritable espoir pour l'amélioration des textes. En effet ces élus européens voteraient pour la 1ère fois sur les propositions de loi au même titre que le Conseil des ministres.

Malheureusement l'espoir s'est rapidement évaporé. La main mise de la Commission agriculture (AGRI) du Parlement sur ce dossier et son opacité vis-à-vis des autres commissions parlementaires tel l'environnement a conduit à un démantèlement progressif du verdissement.

Au nom de la simplicité et de la flexibilité, la Commission AGRI et le Conseil des ministres de l'agriculture se sont acharnés sur le verdissement, on s'est vite retrouvé face à un statu quo, voire dans certains cas un risque de retour en arrière : le 2ème pilier contenant un fort potentiel pour l'environnement, peut désormais être réduit de 15% au profit des aides du 1er pilier, voire 25% dans certains pays. Fin 2013, lors de la publication des textes, il ne restait que des bribes de verdissement, son contenu avait été sacrifié pour protéger les intérêts d'une poignée d'agriculteurs peu soucieux de l'environnement.

	Proposition initiale de la Commission	 Accord final 
Verdissement	<ul style="list-style-type: none"> · Verdissement obligatoire · Surfaces d'intérêt écologique (SIE) : 7% · Protection des prairies permanentes · Diversification de l'assolement (3 cultures) pour les exploitations au-delà de 3 ha 	<ul style="list-style-type: none"> · Faible lien entre le paiement vert et le reste des paiements directs + mécanismes d'équivalence · 5% de SIE (inclusion de cultures, de taillis de courte durée, de facteurs de pondération) et peut-être 7% en 2017/2018. · SIE que pour les exploitations de plus de 15ha + exemptions des cultures pérennes. · Protection des prairies au niveau régional/national · Diversification 2 cultures (entre 10 et 30 ha) et 3 (au-delà de 30 ha)
Conditionnalité	<ul style="list-style-type: none"> · Protection des sols riches en carbone, des tourbières et des zones humides (ZH) · Inclusion de la DCE et de la directive pesticides 	<ul style="list-style-type: none"> · Pas de protection des sols riches en carbone, des tourbières et des ZH · Suppression de la référence à la DCE et à la directive pesticides
2ème pilier	<ul style="list-style-type: none"> · 25% dépenses pour l'environnement non contraignant · Flexibilité entre les 2 piliers : 10% P1 à P2; 5% P2 à P1 	<ul style="list-style-type: none"> · 30% dépenses minimum obligatoires pour l'environnement · Flexibilité entre les 2 piliers : 15% P1 à P2; 15% P2 à P1 (jusqu'à 25% pour certains pays)

Le démantèlement s'est fait de 3 façons pendant les négociations:

- **l'annihilation du contenu même des mesures.**

Pour exemple, la mesure « SIE », seule mesure vraiment orientée vers la biodiversité dans le verdissement permettant l'établissement d'infrastructures vertes sur l'ensemble du territoire agricole européen, a fait l'objet de nombreux compromis telle l'inclusion de cultures dans la liste d'éléments éligibles et n'a désormais d'« écologique » que le nom.

- **la mise en place d'une série d'exemptions.** La taille des exploitations soumises au verdissement n'a cessé de croître au fur et à mesure

des négociations, les cultures pérennes sont devenues vertes automatiquement, laissant potentiellement 47% de la surface agricole utile (SAU) en Europe, orpheline de SIE.

- **la mise en place de l'équivalence.** Afin de changer le moins possible les pratiques actuelles, les co législateurs ont introduit le principe d'équivalence de certaines mesures avec les mesures de verdissement. Ce principe permettra à certains pays dont la France d'exempter la monoculture de maïs de la mesure diversification des cultures.

Décembre 2013 le démantèlement du verdissement n'était toujours pas fini.

Afin de permettre la mise en œuvre des nouveaux textes, la CE devait

rédiger des actes dits "délégués" : les co-législateurs déléguaient à la CE le pouvoir de rédiger des actes non substantiels détaillant les actes dits "de base". Même si le verdissement n'allait pas renaître de ses cendres via ce processus, il eut été possible pour la CE de s'assurer au moins que les objectifs initiaux de la réforme soient préservés. En dépit de son pouvoir délégué, la CE a une nouvelle fois cédé aux demandes. Selon les textes européens transmis au Parlement et au Conseil en mars dernier, les SIE ne seront même pas exemptes de pesticides et les éléments topographiques seront à peine plus pondérés que les cultures. La CE s'engage même avant le 1er janvier 2015 à augmenter les facteurs de pondération attribués aux cultures.

A la question vert ou gris, la peinture verte étalée ici et là ne suffira pas à cacher la réalité : le leitmotiv « argent public – bien public » n'était qu'un leurre. Cependant la nouvelle PAC se caractérise par le degré de flexibilité laissé dans la mise en œuvre au niveau national. En dépit du verdissement sacrifié dans les textes européens, des choix nationaux stratégiques peuvent partiellement lui redonner

un soupçon d'espoir dans les régions. Les choix opérés dans le cadre du 2ème pilier pourront aussi améliorer la durabilité de nos exploitations agricoles en Europe. Si l'on peut douter de la volonté des États membres à utiliser cette marge de manœuvre pour redonner une bouffée d'air à un verdissement qu'ils ont eux-mêmes sacrifié, on ne peut qu'espérer que face à l'ampleur des défis environnementaux et

dans un souci de pérenniser la capacité de production agricole, les bonnes décisions seront prises (interdiction de pesticides et d'engrais dans les SIE, mise en place de mesures environnementales ambitieuses dans les PDRR).

Flexibilité laissée aux États membres dans le cadre de la mise en œuvre du verdissement (SIE et prairies permanentes)

Mesures	Obligation européenne	Marge de manœuvre nationale
SIE	5% de l'exploitation Éléments pris en compte : jachères ; terrasses ; particularités topographiques ; bandes tampons ; agroforesterie ; bordures de forêts ; taillis à courte rotation sans utilisation d'engrais minéraux et/ou de produits phytopharmaceutiques ; certaines surfaces boisées ; cultures dérochées ou à couverture végétale établies par la plantation et la germination de semences ; surfaces portant des plantes fixant l'azote	Possibilité de : · réduire la liste (exemple : restreindre aux éléments topographiques et exclure les cultures) · d'ajouter des critères de gestion sur les cultures fixant l'azote (limitation d'intrant etc.) Possibilité – d'une mise en œuvre collective à hauteur de 2,5% ou mise en œuvre régionale
Prairies permanentes	· Maintien des prairies permanentes – Protection nationale/régionale · Stricte protection (ni retournement ni labour) des prairies environnementales sensibles N2000	· Zonage des prairies sensibles dans N2000 laissé aux Etats membres · Possibilité d'établir une protection stricte de certaines prairies hors N2000

Et en France... la PAC de demain sera-t-elle plus verte que celle d'hier ?

Par Marie-Catherine SCHULZ-VANNAXAY (FNE)

Même si les textes européens laissent une certaine flexibilité aux États membres encore faut-il que ceux-ci veuillent faire mieux que le minimum exigé par Bruxelles, à une époque où la compétitivité économique et la crainte des distorsions de concurrence sont les préoccupations de la majorité de la profession agricole. La France aura-t-elle le courage de verdier ce qui peut encore l'être ? Le mouvement FNE, qui a suivi toutes les étapes du processus, aux niveaux européen, national et régional, ne peut qu'en douter. Si le ministre de l'Agriculture a mis en avant les enjeux sociaux en plaidant pour une revalorisation des aides pour les 52 premiers hectares et en réorientant une partie des aides vers l'élevage, l'environnement ne semble plus être sa priorité. Les arbitrages annoncés en Conseil Supérieur d'Orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) en décembre 2013 et avril 2014 ont de quoi inquiéter les

associations environnementales sur la préservation à long terme de notre capacité de production agricole. Explications.

Paiement vert du 1^{er} pilier : la France montre le mauvais exemple

Le verdissement du 1er pilier était la mesure phare de la réforme. En liant les aides directes à des mesures agronomiques simples, l'idée était d'intégrer la préservation de l'environnement dans l'acte même de production, de manière équitable pour toutes les exploitations agricoles européennes. Même si les mesures initialement proposées par la CE manquaient d'ambition, FNE les a soutenues tout en demandant des améliorations. Le bilan est plus que décevant, loin de constituer des avancées à la hauteur des enjeux environnementaux, il va jusqu'à risquer un recul sur certains points.

L'un des exemples les plus révélateurs est celui des SIE, une mesure pourtant inspirée... par la France ! En effet, la PAC actuelle prévoit, dans le cadre de la conditionnalité des aides, de dédier 4% de la SAU de

chaque exploitation aux haies, bandes enherbées, mares etc. : Une mise en œuvre intelligente de la bonne condition agricole et environnementale (BCAE) "maintien des particularités topographiques". Plutôt que de figer l'existant, l'idée était de d'obliger un minimum d'infrastructures agroécologiques partout, afin de pouvoir en implanter dans les zones qui en sont dépourvues, tout en gardant une souplesse pour les agriculteurs concernant les choix de couverts, de localisation et de gestion. Forte de cette expérience, la France aurait pu vouloir être exemplaire dans la mise en œuvre de la nouvelle mesure « SIE » du paiement vert. Or, tandis que la CE a élargi la liste des surfaces éligibles aux cultures (légumineuses, cultures intermédiaires pièges à nitrates, etc.) et laisse aux États membres le choix d'ajouter des prescriptions de gestion comme l'interdiction d'engrais ou de pesticides sur ces cultures, la France a annoncé qu'elle utiliserait l'intégralité de la liste européenne et qu'elle n'ajouterait pas de prescriptions. Ces arbitrages font perdre tout leur sens à cette mesure, dont l'objectif était de créer des

espaces de régulation naturelle de l'agroécosystème (non fertilisées, non labourées, non traitées), pour pouvoir jouer pleinement leur rôle et notamment abriter des auxiliaires de culture.

Il en est de même au sujet de la **diversification de l'assolement**, dont l'objectif était de généraliser une pratique qui relève du bon sens agronomique et de mettre un terme à la monoculture. C'est précisément pour la monoculture de maïs que la France a demandé un dispositif d'équivalence, faisant perdre toute crédibilité à cette mesure.

En ce qui concerne les **prairies permanentes**, et leur ratio sur la SAU à maintenir avec une tolérance de 5%, la France a choisi l'échelle nationale, la moins contraignante, alors qu'il existait jusqu'à présent un maintien à l'échelle de l'exploitation agricole. Les surfaces de prairies permanentes ne cessent de diminuer et si ces diminutions sont visibles à l'échelle départementale (par exemple, entre 2005 et 2010, 25 départements ont connu une baisse de plus de 5%), elles sont généralement masquées au niveau régional et encore plus au niveau national. Au sujet des prairies permanentes « sensibles », les expertises nationales sont encore en cours. FNE défend une vision large incluant tous les habitats d'intérêt communautaire associés aux milieux "ouverts" plus ou moins humides, inclus ou non dans des sites Natura 2000, et demande une cartographie et une préservation des prairies humides, notamment les tourbières.

2^{ème} pilier : la société civile mise de côté

Concernant le **développement rural**, la France a fait le choix de confier la programmation aux Conseils Régionaux. Chaque programme régional de développement rural (PDRR) devra dédier 32% du financement FEADER à l'environnement : investissements physiques dans les domaines de l'environnement et du climat, investissements dans le développement des zones forestières, mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), agriculture biologique, paiements Natura 2000, indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN)... La concertation avec les associations

de protection de la nature et de l'environnement (APNE) n'a pas eu lieu dans toutes les régions, contrairement à ce qu'impose l'article 5 du règlement européen sur le partenariat et la gouvernance des fonds européens. Dans certains cas, elle s'est même limitée à une consultation publique.

Par ailleurs, plusieurs mesures (MAEC, ICHN, installation etc.) étant cadrées au niveau national, le Ministère de l'agriculture a élaboré avec l'Association des régions de France, **un document de cadrage national (DCN)**. Pour les MAEC, il existera dorénavant des mesures systèmes (ex. systèmes herbagers, grandes cultures, etc.) et des mesures localisées (construites sur la base d'engagements unitaires définis au niveau national), des mesures de changement et des mesures de maintien de pratiques, et une mise en œuvre au travers de projets portés par des opérateurs agroenvironnementaux sur des zones d'actions prioritaires (ZAP) définies au niveau régional. Le DCN n'a fait l'objet d'aucune concertation avec les APNE mis à part pour les MAEC, et même là elle est loin d'avoir été optimale puisque le Ministère de l'agriculture a cédé à la dernière minute à la pression d'une partie de la profession agricole. Le DCN n'a pas non plus fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique, pourtant obligatoire pour tous plans et programmes.

Ces dysfonctionnements impactent la qualité des PDRR. Ainsi, la trame verte et bleue a été oubliée dans certains programmes. L'ambition environnementale de certaines MAEC est dérisoire (c'est le cas pour la MAEC système grandes cultures dans les zones intermédiaires). La rémunération de mesures plus ambitieuses telle la conversion à l'agriculture biologique est insuffisante, rémunérée à 300 €/ha en grandes cultures alors qu'un agriculteur conventionnel s'engageant à maintenir son indice de fréquence de traitement à 40% en dessous de la référence de son territoire pour les herbicides et 50% hors herbicides pourra toucher jusqu'à 235 €/ha. Des investissements pour encourager l'irrigation pourront être financés.

Cette mise à l'écart de la société civile est d'autant plus inquiétante que la mise en œuvre des PDRR reposera en grande partie sur la motivation des acteurs locaux.

Conditionnalité : le parent pauvre du verdissement

Le verdissement de la PAC a été construit pour que le niveau d'exigence de la conditionnalité serve de base à celui du verdissement, qui lui-même sert de base à celui des mesures du 2^{ème} pilier. Or la France a fait l'inverse en définissant les exigences des MAEC et du verdissement avant d'avoir défini les règles de la conditionnalité. Cela pose particulièrement problème pour les éléments du paysage, qui aujourd'hui ne font l'objet d'aucune obligation de maintien.

Conclusion

Au final, la France, qui avait pourtant poussé le verdissement lors des négociations européennes, a cédé à la pression d'une partie de la profession agricole et a renoncé à toute ambition environnementale pour la PAC, au détriment de l'intérêt général.

Espérons maintenant que les derniers arbitrages ne balayeront pas les derniers espoirs, et que localement, les zones à forts enjeux environnementaux bénéficieront de la mise en place de projets de territoire (PAEC) ambitieux, qui permettront la mise en œuvre de MAEC efficaces pour la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité... Rendez-vous en 2015 pour un 1^{er} bilan !

agroenvironnement

N°57 - 2014

Cette lettre d'information est éditée tous les 3 mois par la LPO (Ligue pour la Protection des Oiseaux) et France Nature Environnement dans le cadre de la mission agroenvironnement. Elle reçoit le concours du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Directeur de la Publication :

Yves VERILHAC

Secrétaire de rédaction :

Sophie RASPAIL

Comité de rédaction :

Pierre GUY, Michel METAIS, François OMNES, Jean-Luc TOULLEC, Émeline REVENEAU, Bruno JOSNIN, François LERAT, Sophie RASPAIL, Marie-Catherine SCHULZ, France DRUGMANT, Thierry MOUGEY.

Réalisation :

Fabien RATELET / Service Editions LPO

Impression :

Imprimerie Lagarde - 17 Saujon

Diffusion : LPO

ISSN : 1292-3028 /

Dépôt légal : décembre 2014

Bulletin trimestriel - Tirage / 2 000 ex.

Correspondance et abonnement :

Sophie RASPAIL / LPO - Fonderies Royales
BP 90263 - 17305 Rochefort cedex
mail : sophie.raspail@lpo.fr

Tél : 05 46 82 12 34

La reproduction de cette lettre est autorisée sous réserve de citer la source et la date.

Imprimé avec des encres végétales sur papier cyclus print