

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



Editorial

de Michel DANTIN - député européen,  
rapporteur du projet de directive sur l'organisation commune des marchés



## Vers une Politique agricole renouvelée

Le processus de réforme de la PAC doit se conclure par l'entrée en vigueur en 2014 d'une PAC rénovée, capable de répondre aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

L'accroissement continu de la demande alimentaire mondiale, l'internationalisation de plus en plus poussée des échanges agricoles, les conséquences désormais indéniables du changement climatique, la hausse structurelle des prix de l'énergie ou encore la raréfaction des ressources naturelles disponibles telles que l'eau, la biodiversité ou les terres arables sont autant de bouleversements du contexte dans lequel s'inscrit aujourd'hui l'agriculture française et européenne.

Comment la PAC à l'horizon 2020 peut-elle s'adapter à cette nouvelle donne, tout en garantissant des prix à la fois abordables pour le consommateur et rémunérateurs pour les producteurs ? Comment faire en sorte que notre politique agricole soit à la fois mieux acceptée par nos concitoyens, plus efficace et plus vertueuse ?

Cela suppose tout d'abord de préserver son budget. Relayant les efforts déployés sur la scène européenne par le Président de la République et le Ministre de l'Agriculture, les Députés européens français ont largement contribué à ce que le Parlement se soit d'ores et déjà prononcé à trois reprises en faveur du maintien du budget agricole.

L'actualité récente nous rappelle de plus qu'un bien agricole n'est pas une marchandise comme toute autre, mais également qu'actions européenne et internationale doivent nécessairement être mises en cohérence. A ce titre, le Parlement et la Commission ont clairement soutenu l'agenda de la Présidence française du G20 sur la régulation des marchés des matières premières, en particulier agricoles, permettant enfin de rompre avec des décennies de dérégulation systématique des marchés.

C'est sans doute l'objectif global le plus important, mais également le plus difficile à concrétiser. Assurer la stabilité des prix, et donc une visibilité économique accrue pour les producteurs qui consentent des investissements lourds, est toutefois plus que jamais primordial.

La France a joué un rôle majeur dans la conduite de la PAC depuis 50 ans. La diversité de nos terroirs et de nos savoir-faire nous obligent vis-à-vis de nos partenaires. Ils sont une chance que nous devons avoir à cœur de défendre et de valoriser en proposant des solutions innovantes aux nouvelles contraintes économiques, environnementales et sociales.

Cela nécessite une pensée cohérente, une action déterminée et une présence réelle et continue de nos représentants de tous niveaux dans les instances européennes. Plus encore que sur d'autres sujets, la voix de la France est attendue et doit être entendue.

Sommaire

1 Editorial :  
Vers une Politique agricole renouvelée

1/4 Dossier :  
Vers une PAC plus verte en 2014 ? ?

Dossier



## Origine et évolutions successives de la PAC

La mise en place d'une politique agricole commune est un des piliers du Traité de Rome (1957) et de la construction communautaire. Dans une Europe dévastée par la guerre et sortant de la pénurie alimentaire, l'objectif était à la fois de garantir l'autosuffisance et d'offrir de nouveaux débouchés aux agriculteurs.

## Vers une PAC plus verte en 2014 ?

Par Marie-Catherine SCHULZ (FNE) et Sophie RASPAIL (LPO)

LA PAC, VÉRITABLEMENT ENTRÉE EN VIGUEUR EN JUILLET 1962, a permis d'augmenter très significativement le niveau de la production agricole en Europe grâce à la mise en place d'outils garantissant le revenu des agriculteurs, accompagnant l'exode rural et la modernisation des exploitations grâce à l'augmentation des

rendements et de la productivité, et en assurant la préférence communautaire pour les productions européennes sur le marché commun. Victime de son succès, la PAC engendre une saturation du marché intérieur et des excédents alimentaires. Des réajustements sont opérés dans les années 80 mais LA PREMIÈRE

**GRANDE RÉFORME EST AMORCÉE EN 1992** afin d'assurer la maîtrise de la production et de diminuer la part des dépenses agricoles dans le budget communautaire. **DE LA RÉFORME DE 1999 EST NÉE LE 2<sup>ND</sup> PILIER DE LA PAC QUI PORTE SUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL ET L'ENVIRONNEMENT.** L'accord de Luxembourg du 26 juin 2003 parachève ces réformes et vise à rompre la logique productiviste, avec comme grands principes : découplage et conditionnalité des aides, protection de l'environnement, sécurité sanitaire et alimentaires, politique de développement rural, discipline budgétaire et baisse des prix garantis.

**LE BILAN DE SANTÉ DE LA PAC INITIÉ EN 2007** par la Commission Européenne (CE) donne le coup d'envoi à une vaste consultation auprès des Etats membres sur les mesures à mettre en œuvre pour préparer l'après 2013.

En 2008, nouvelle réforme visant à réorienter une partie des aides **POUR ENCOURAGER LA PROTECTION DES RESSOURCES NATURELLES ET LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX ET TERRITORIAUX RENDUS PAR L'AGRICULTURE.** Les mesures portent essentiellement sur cinq volets :

- suppression de la jachère obligatoire en grandes cultures ;
- suppression des quotas laitiers en 2015 par augmentation annuelle des volumes autorisés ;
- augmentation du taux actuel de 5% de la modulation obligatoire (transfert des aides directes à la production agricole vers le développement rural) à 10% en 2014;
- accentuation du taux de découplage des aides directes à la production du 1<sup>er</sup> pilier relatif aux aides par type de production ;
- invitation à une plus grande uniformisation des montants d'aides directes découplées de la production rapportées à l'hectare.

## Contexte actuel et réforme nécessaire

Malgré quelques avancées positives, les aides de la PAC traversent une profonde crise de légitimité auprès de l'opinion publique. Même découplées, les aides à l'hectare reposent encore souvent sur les références historiques et bénéficient surtout aux fermes les plus grandes ou les plus intensives. Il est indispensable de jeter dès maintenant les bases d'une PAC plus durable et plus équitable qui doit cesser de soutenir les modes de production déconnectés des écosystèmes (monoculture sans rotation, utilisation excessive et non justifiée de l'eau, des intrants, systèmes énergivores...).

La PAC doit répondre aux attentes des Européens qui souhaitent une agriculture sûre, de qualité, une agriculture productive et durable, respectueuse de notre environnement (air, sol, eau, biodiversité et paysage) dont nos enfants et les futurs agriculteurs hériteront.

En 2010, le commissaire européen Dacian Ciolos lance un grand débat public européen sur l'avenir de la PAC. L'idée forte qui ressort est la nécessité de renforcer les synergies entre compétitivité et performance environnementale de l'agriculture européenne, sans les opposer.

Cette idée rejoint celle défendue par FNE et la LPO comme quoi la préservation des ressources naturelles n'est pas seulement une contrainte à prendre en compte pour satisfaire la société mais bien une nécessité pour pouvoir, demain, produire de l'alimentation de manière durable.

## Propositions de la CE

Le 12 octobre 2011, Dacian Ciolos présente les propositions de la réforme de la PAC pour la période 2014-2020 destinées à rendre la PAC plus efficace : production alimentaire viable, gestion durable des ressources naturelles et développement territorial équilibré. Les 2 piliers sont conservés et le verdissement est lancé. Mais de quel ton sera le vert ?

Les principaux éléments de la réforme proposée sont :

- Paiements directs du 1<sup>er</sup> pilier et fin des références historiques pour aller vers un paiement uniforme/ha (national ou régional) avant 2019. Cette "aide de base au revenu" concernera uniquement les agriculteurs actifs. Les nouveaux ha éligibles seront calculés sur l'année de référence 2014. L'année 2011 serait une année de référence transitoire notam-

ment pour le ratio de prairies permanentes/ SAU relatif à leur maintien et éviter les retournements massifs avant 2014.

Possibilité de coupler certaines aides pour des types d'agriculture ou de systèmes agricoles rencontrant des difficultés.

Les aides seront dégressives à partir de 150 000 € et seront plafonnées au-delà de 300 000 € / exploitation /an.

- Aide de base complétée par un paiement "vert" pour renforcer la légitimité de la PAC en proposant de financer la production de biens publics environnementaux par les agriculteurs : (exigences plus fortes que celles de la conditionnalité mais moins sélectifs que les MAE).

- Diversification des cultures (au moins 3 cultures différentes)
- Maintien des prairies permanentes (PP)
- 7% (hors PP) en surfaces d'intérêt écologique

Ce paiement vert concerne 30 % de l'enveloppe nationale des paiements directs du 1<sup>er</sup> pilier. Il sera contrôlé et payé en même temps et avec les mêmes dispositifs que les aides au revenu.

- Conditionnalité des aides maintenue mais simplifiée : 13 (au lieu de 18) Exigences Réglementaires en Matière de Gestion (ERMG) et 8 (au lieu de 15) Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE). La Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et celle sur l'utilisation des pesticides seront intégrées quand l'ensemble des Etats membres l'auront transposée en droit national.

- Le 2<sup>nd</sup> pilier (Développement rural) gardera sa vocation territoriale et devrait intervenir de manière coordonnée et complémentaire avec le 1<sup>er</sup> pilier ainsi qu'avec les autres fonds de

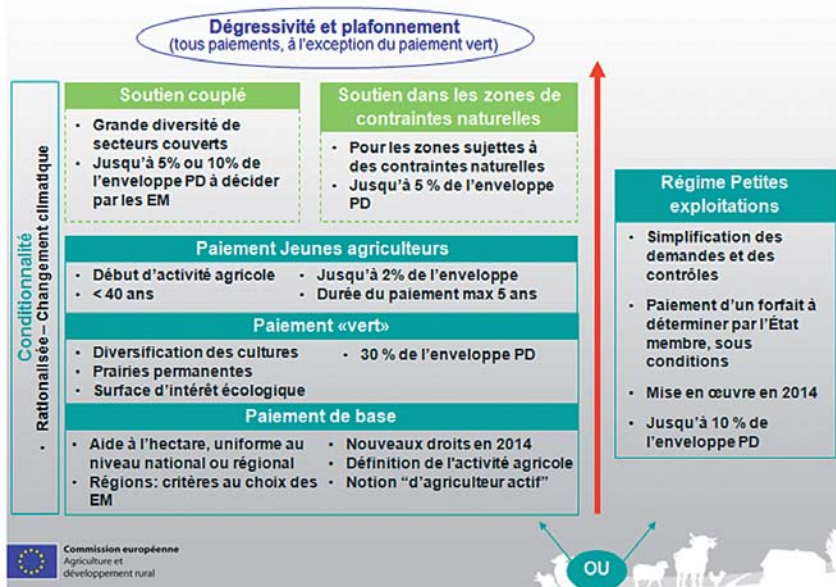
Fin 2010, le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable, du Transport et du Logement (MEEDDTL), fait part de ses propositions. Les grands principes :

- Sécurité alimentaire et environnementale et cohérence entre la demande et les produits proposés aux consommateurs ;
- Redistribution plus équitable des soutiens aux revenus agricoles et meilleur équilibre avec les rémunérations des services environnementaux ;
- Réorientation générale des systèmes de production vers une agriculture agro-écologique et préservation renforcée des milieux.

PAC organisée en 3 niveaux de paiements avec des moyens à la hauteur des ambitions :

- niveau 1 garantissant une base de revenu à l'agriculteur et des exigences minimales sur le plan environnemental.
- niveau 2 rémunérant les services environnementaux rendus par l'agriculture en distinguant les services environnementaux globaux et les services environnementaux spécifiques territorialisées.
- niveau 3 favorisant la transition agro-écologique des systèmes de production mais également des filières agricoles jusqu'aux modes de consommation.

*Ces propositions restent peu longtemps accessibles sur le site du ministère.*



Volonté d'une répartition de l'aide agricole plus équitable entre les agriculteurs, entre les régions et les Etats membres.

l'UE. Il sera organisé en 6 priorités : 1) Innovation et transfert de connaissances, 2) Compétitivité de tous types d'agriculture et viabilité des exploitations, 3) Organisation de la chaîne alimentaire et gestion des risques, 4) Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes, 5) Efficacité énergétique, 6) inclusion sociale, réduction de la pauvreté et développement économique.

#### BUDGET DE LA PAC 2014-2020 (TEL QUE PROPOSÉ PAR LA CE, EN COURS DE NÉGOCIATION)

1<sup>er</sup> pilier : 317,2 milliards d'€ (+5,3% par rapport à la période 2007-2013)  
2<sup>ème</sup> pilier : 101,2 milliards d'€ (+2,9%)  
+ 17,1 milliards d'€ (5,1 pour la recherche et l'innovation + 2,5 pour la sécurité alimentaire + 2,8 pour l'aide alimentaire + 3,9 pour les crises dans le secteur agricole + 2,8 dans le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation)  
Total = 435,6 milliards d'€

#### Comment se positionne la France dans le débat ?

Suite aux propositions de la CE sur la PAC, la France a présenté sa position à l'occasion du Conseil des ministres de l'agriculture du 20 octobre 2011, où Bruno Le Maire a insisté sur les points suivants :

- La PAC doit répondre aux nouvelles attentes des Européens pour une alimentation sûre et de qualité et une agriculture compétitive, diverse et durable. La PAC doit assurer aux agriculteurs des revenus décents. Le budget proposé par la Commission (2014-2020) constitue un minimum absolu, en dessous duquel aucune réforme ne sera possible.

- La France est très attentive à préserver la légitimité de la PAC qui doit

- être soutenable et équitable et tenir compte de la situation de chacune des agricultures européennes.

- La France soutient le principe du verdissement des aides de la PAC mais 30% de l'enveloppe PAC "dans le contexte économique et budgétaire actuel, c'est trop", de même pour les 7% de surface d'intérêt écologique et la rotation des cultures.

- Pour la convergence des aides directes au sein de chaque Etat membre, les propositions de la CE "vont trop vite et trop fort". La France doit poursuivre son travail de négociation pour une mise en œuvre progressive de cette convergence en tenant compte des différents modèles économiques des exploitations.

#### Quelques réactions aux propositions de la CE ...

**LA FNSEA** explique que "poursuivre une PAC qui abandonne la quasi-totalité de ses capacités de gestion des marchés et de réponses aux crises, qui sacralise et pose en dogme le découplage total des soutiens et leur convergence, qui augmente le poids de la conditionnalité par un verdissement très conséquent n'est pas de nature à améliorer la compétitivité de nos productions et de nos filières, ni à ajuster la PAC aux objectifs du G20 pour répondre au défi alimentaire de ce XXI<sup>e</sup> siècle". La FNSEA entend bien participer aux différents débats européens à venir pour infléchir les propositions de la Commission, notamment sur le verdissement et la convergence des aides "qui demande du temps et un rythme approprié" entre agriculteurs et entre Etats membres.

**L'ASSEMBLÉE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE** juge l'obligation de verdir 30% des aides trop

élevée et dénonce un retour de la jachère obligatoire avec l'obligation de consacrer 7% des terres à des mesures vertes. "Cela va à l'encontre de la compétitivité et de la production dans un contexte de demande mondiale croissante".

**POUR LA FNAB**, "le retour du soutien à la conversion bio dans le pilier développement rural est une grande victoire en France. Cependant ces dispositions devront s'accompagner de politiques nationales ambitieuses et cohérentes en faveur de la bio. Par ailleurs, les agriculteurs biologiques bénéficient, dans le texte proposé par la CE, d'un accès direct à la composante verte. La FNAB approuve cet aménagement mais déplore que la mesure de "verdissement" ne constitue pas un moyen efficace pour encourager les producteurs à entrer dans des démarches environnementales plus exigeantes. De plus, le préalable reste avant tout l'harmonisation des Droits à Paiement Unique à l'échelle nationale, 2019 devant être la dernière limite. « Si ni le verdissement, ni l'harmonisation des DPU ne sont au rendez-vous, nous n'aurons rien gagné ...".

**POUR LA CONFÉDÉRATION PAYSANNE**, "cette réforme devrait être l'opportunité d'engager l'agriculture européenne dans une mutation vers l'agroécologie, d'améliorer la diversité et la productivité des territoires, de garantir un revenu pour des paysans plus nombreux et l'accès de tous à une alimentation saine. Nous en sommes à mille lieues. Le verdissement des aides proposé n'est en l'état que pure façade. Elle ne conduirait à aucun changement de pratique dans 95% des exploitations françaises. Le principe de la dégressivité et du plafonnement des aides que la Confédération paysanne a toujours réclamé est proposé, mais à un niveau tellement élevé que seul 1,3% des aides de la PAC serait redistribué : insignifiant."

**POUR LE GROUPE PAC 2013** (Plateforme d'organisations françaises de défense de l'environnement, d'agricultures durables, de solidarité internationale et de mouvements ruraux), la PAC a besoin d'une vraie réforme et non d'un simple ajustement !

Le plafonnement et la dégressivité des aides selon la taille des fermes, ainsi que la fin des aides historiques sont les premières étapes à franchir sans délai pour rendre les aides agricoles plus justes

et équitables entre les agriculteurs français et européens. Mais les seuils retenus sont bien trop élevés. Il faut aller plus loin et refonder les aides agricoles en fonction des emplois sur les fermes et non sur le nombre d'hectares comme c'est le cas actuellement.

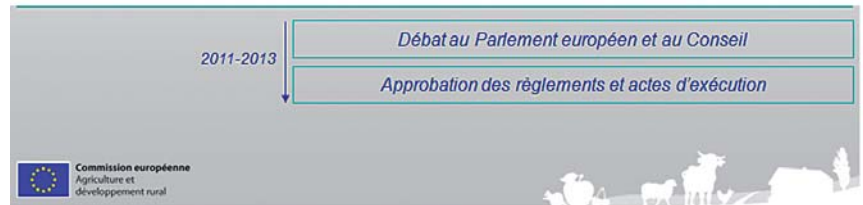
En France les mesures de verdissement n'apportent rien de nouveau, puisque l'obligation de 3 cultures différentes, le maintien des PP et un minimum d'infrastructures agro-écologiques sont déjà des conditions préalables au versement des aides. Ce verdissement de façade n'a d'autre objectif que de continuer à verser les mêmes aides, rebaptisées "vertes", sans remettre en cause les modèles de production actuels.

Nos organisations dénoncent également l'absence de proposition sur la relance des plantes légumineuses en Europe qui permettrait de réduire la dépendance au soja importé et donc la déforestation, et reste silencieuse sur les moyens de mesurer l'impact de la PAC dans les pays en développement. En pleine crise budgétaire européenne, il n'est pas acceptable de proposer aux citoyens européens une réforme qui n'en n'est pas une, et de continuer à dépenser 40% de l'argent des contribuables sur une politique responsable d'une forte perte d'emplois agricoles, d'une dégradation des écosystèmes et qui représente un danger pour la sécurité alimentaire dans les pays du Sud.

**POUR FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT (FNE)**, la vocation première de l'agriculture est nourricière. FNE défend une souveraineté alimentaire sur le long terme, et à l'échelle européenne afin de ne pas nuire à la souveraineté alimentaire des pays tiers. FNE défend une PAC ambitieuse, qui rémunère une agriculture européenne produisant des aliments tout en respectant les ressources naturelles lui permettant de produire (eau, sol, biodiversité, climat), et qui revoit à la baisse importations et exportations en matière de denrées agricoles.

En ce sens, le projet présenté par la Commission le 12 octobre comporte des signaux positifs qu'il faut consolider.

Le verdissement à hauteur de 30% du 1<sup>er</sup> pilier, fondé sur des mesures simples identiques partout en Europe est un pas vers la prise en compte de l'environnement dans l'acte de production. L'obligation pour tous les agriculteurs de mettre en place 7% de surfaces d'in-



térêt écologique est une mesure pertinente. FNE sera vigilante pour qu'elle soit maintenue à ce niveau d'ambition, et pour que ces zones de "nature" sur les exploitations agricoles ne reçoivent ni traitement, ni fertilisation, ni labour. Le texte doit cependant encore être amélioré pour marquer un véritable tournant vers une agriculture durable, qui produit une alimentation saine en utilisant le moins d'intrants possible (engrais, pesticides, énergie, alimentation du bétail importée). Par exemple, la mesure de diversification de l'assolement prévue dans le paiement vert, qui se limite à une obligation de 3 cultures dont la principale peut couvrir jusqu'à 70%, n'est pas assez ambitieuse. FNE rappelle que 4 cultures, dont la principale ne dépasse pas 50% de la sole, constituent un minimum pour encourager la rotation des cultures, très importante sur le plan agronomique. Concernant la mesure de maintien des surfaces en prairies permanentes, FNE alerte sur la définition de ces prairies<sup>1</sup> et propose de distinguer les prairies entrant dans des rotations longues et les véritables prairies permanentes, qu'il faudrait cartographier et soutenir spécifiquement.

La suppression des références historiques, qui nuisent fortement à la légitimité de la PAC, doit intervenir plus rapidement que ce qui est prévu par les projets de règlements (fin prévue en 2019).

Concernant le 2<sup>nd</sup> pilier, FNE sera très vigilante à ce que l'environnement soit prioritaire et bénéficie d'une enveloppe budgétaire significative (au moins 30%). L'Agriculture Biologique et l'agriculture de Haute Valeur Environnementale doivent bénéficier d'un soutien ambitieux. FNE conteste fortement la prise en charge de la gestion des risques par des fonds publics : la priorité doit être donnée à la prévention (diversification des productions et rotation des cultures).

Enfin, FNE réaffirme sa demande de taxation des produits importés qui ne respectent pas les normes environnementales européennes.

<sup>1</sup> Actuellement, au niveau européen, toute prairie de plus de 5 ans est considérée comme permanente.

## Prochaines échéances

**1<sup>ER</sup> JANVIER 2014 : LA DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA FUTURE PAC EST FIXÉE. LE CONTENU, UN PEU MOINS...**

Chacun aujourd'hui, est mobilisé et déterminé pour faire entendre sa voix, dans cette longue négociation qui s'engage avec la CE, le Parlement européen et les autres Etats membres, au service de politiques européennes fortes.

Pour Jean-Claude Bévillard, Vice-Président de FNE en charge des questions agricoles : *"Le projet du Commissaire européen Dacian Ciolos constitue un pas dans le bon sens, mais la route est encore longue pour que cette nouvelle PAC marque un tournant vers une souveraineté alimentaire durable. Nous nous tournons maintenant vers le Parlement et le Conseil pour apporter toutes les améliorations nécessaires pour que la PAC redevienne légitime aux yeux des citoyens"*.

## AGRO ENVIRONNEMENT

**N°52 - 2012**

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 :**

Michel METAIS

**Secrétaire de rédaction :**

Sophie RASPAIL

**Comité de rédaction :**

Pierre GUY, Michel METAIS, François OMNES, Lionel VILAIN, François LERAT, Sophie RASPAIL.

**Réalisation :**

Service Editions LPO

**Impression :** Imprimerie Lagarde -

17 Breuillet / Diffusion : LPO

ISSN : 1292-3028 /

Dépôt légal : Février 2012

Bulletin trimestriel - Tirage / 3 600 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