

# Priorités des organisations du groupe PAC 2013 sur les choix de mise en oeuvre nationale du bilan de santé de la PAC

Groupe PAC 2013

19 janvier 2009

\*\*\*

Les organisations du groupe PAC 2013 ont dégagé des priorités à propos de la mise en oeuvre du bilan de santé de la politique agricole commune, selon les principes suivants auxquels elles sont attachées :

- une **cohérence** avec les engagements agricoles du Grenelle de l'environnement en faveur d'une agriculture durable,
- une **légitimité** de la PAC assise sur un recouplage écologique et social des aides,
- une **simplification** de certains dispositifs existants par un meilleur ciblage des aides, pour obtenir une meilleure lisibilité de la PAC auprès de l'opinion publique,
- une **réorientation** significative des aides à l'intérieur du premier pilier, celui-ci constituant le levier principal et privilégié pour engager l'agriculture sur la voie d'un développement durable, et pour asseoir sa légitimité,
- une **anticipation** des changements qui affecteront la PAC après 2013, par une mise en oeuvre rapide et progressive de l'ensemble des décisions dès 2010.

\*\*\*

## 1. Réduire les disparités dans les aides reçues par les agriculteurs par un système forfaitaire de soutien des revenus

Objectif : tourner la page des références historiques et aller vers une aide au revenu forfaitaire.

Le bilan de santé offre plusieurs possibilités que la France a tout intérêt à mettre en oeuvre si elle veut préparer au mieux la période post-2013 et s'engager sur la voie d'une distribution équitable de l'aide au revenu. En effet même découplées, les aides à l'hectare bénéficient surtout aux fermes les plus grandes ou les plus intensives. Leur justification est si contestée aujourd'hui que les aides ont beaucoup perdu de leur légitimité aux yeux de l'opinion.

La France doit tourner le dos aux références historiques, et pour se faire elle doit activer les mécanismes suivants :

- la convergence des DPU que permet l'article 45 -constitue une première étape-, afin de

revaloriser les tranches de DPU les plus faibles en ponctionnant sur les tranches les plus élevées.

- certaines productions exclues du dispositif de paiement unique doivent devenir éligibles. C'est le cas du secteur des fruits et légumes, en dépit de son intégration partielle décidée en octobre 2007. Ainsi les surfaces en maraîchage (destinées à la vente directe, à la grande distribution ou autres) devraient devenir éligibles au paiement unique par le mécanisme de convergence.
- les articles 46 à 48 (mise en oeuvre régionale) peuvent permettre une plus grande convergence que celle initiée avec l'article 46, en mutualisant la valeur des DPU au niveau national. Associé à la nécessité à terme de plafonner ces aides par actif, cela permettrait de parvenir à un paiement forfaitaire à l'exploitation qui prenne en compte le nombre d'emplois.

Instruments privilégiés : articles 45 à 48

## **2. Accompagner le développement des surfaces en agriculture biologique par une aide pérenne au maintien**

Objectif : conforter le soutien aux exploitations agricoles après la conversion et motiver indirectement de nouvelles installations.

Le Grenelle de l'environnement a fixé l'objectif d'une surface agricole utile en agriculture biologique de 6% en 2012 et 20% en 2020. Pour y parvenir, il est indispensable de soutenir les exploitations agricoles après la phase de conversion, au-delà du doublement de crédit d'impôt.

Nous proposons que les exploitations agricoles biologiques bénéficient d'une aide pérenne au maintien sur une base forfaitaire en fonction des emplois, et non des seuls hectares, avec l'activation de l'article 68.

L'activation de cet article nous semble préférable à toute autre mesure par le second pilier. A partir de la réorientation d'une ressource budgétaire existante ne nécessitant aucun cofinancement national, elle sécurise l'aide au maintien à l'intérieur du premier pilier, et constitue un signal fort dans le sens des objectifs du Grenelle de l'environnement.

Instrument privilégié : article 68 (sur base du taux maximum de 10%)

## **3. Instaurer une vraie politique de l'herbe dans le cadre du premier pilier de la PAC**

Objectif : requalifier le soutien aux systèmes herbagers par une nouvelle politique de l'herbe.

Fortement pénalisées par les DPU historiques depuis 2006, les surfaces en herbe restent toutefois éligibles à une série de mesures comme la PHAE, les MAE du second pilier «gestion extensive des prairies » ou « système fourrager à bas niveaux d'intrant ». Cependant leurs niveaux de soutien restent fort modestes face à des exigences environnementales qui peuvent être très contraignantes.

Requalifier le soutien à l'herbe constitue selon nous un enjeu important dans le cadre de la politique agricole, afin de faire reconnaître la multifonctionnalité positive de la prairie, à la fois

comme outil de production (fourrages et pâturage), et comme infrastructure écologique (bénéfiques pour la biodiversité, les sols, la ressource en eau, la lutte contre le changement climatique et le paysage).

A cette fin, nous proposons que l'article 64 soit activé pour transférer l'actuelle PHAE dans le premier pilier, et financer sa revalorisation par les aides SCOP issues du découplage des 25% restants. Ce paiement herbager de base (ou DPU herbager) comportera naturellement des exigences environnementales nouvelles à intégrer dans les BCAE, par exemple :

- part d'herbe dans la SAU d'au moins 50%
- prairie âgée de plus de 2 ans (rotation longue)
- chargement maximum de 1,4 UGB/ha pour l'ensemble de l'exploitation

Des compléments d'aides correspondants à des exigences environnementales supérieures pourront s'ajouter à ce DPU de base, via l'activation de l'article 68 ou les mesures agro-environnementales.

Instruments privilégiés : articles 63 et 68 (sur base du taux maximum de 10%)

#### **4. Revaloriser le soutien aux productions d'élevage importantes pour l'équilibre de l'aménagement du territoire**

Objectif : éviter un transfert de production des zones défavorisées vers les zones de plaine.

La France étant très diversifiée sur les plans productif et territorial, un découplage total dans les secteurs d'élevage fortement liés au territoire comporte des risques d'abandon de la production et donc de baisse du nombre d'agriculteurs. Cela s'accompagne dans de nombreux cas d'une conversion des surfaces enherbées vers les grandes cultures dans les zones défavorisées dites simples (y compris les zones humides), et enfin un transfert de production des zones les plus difficiles comme la montagne vers les zones de plaine.

Les zones difficiles représentent plus de la moitié de la SAU française, et accueillent un peu plus de la moitié des élevages d'herbivores, notamment 40% des élevages laitiers, 68% des élevages bovins-viande, et 81% des élevages ovins/caprins<sup>1</sup>. Le revenu des exploitations ovines/caprines est structurellement inférieur à la moyenne des autres secteurs bovins-lait et bovins-viande, et celui des bovins-lait de montagne est ¼ plus faible que celui des élevages de plaine et de zone défavorisée simple.

Pour le secteur ovin/caprin, nous soutenons la proposition de revaloriser substantiellement l'aide à la brebis allaitante pour soutenir le revenu des producteurs par une aide couplée, grâce à l'activation de l'article 68.

Pour les élevages laitiers de montagne, et compte tenu de la décision d'augmenter progressivement les quotas laitiers dans la perspective de leur abandon en 2015, nous soutenons la proposition d'une aide forfaitaire (non liée au litrage de lait, ce qui avantagerait les élevages les plus importants au détriment des plus petits), liée à l'exploitation pour compenser les surcoûts de collecte, en mobilisant l'article 68.

---

<sup>1</sup> Source : Chatellier & Guyomard, *Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles*, Inra Sciences sociales, décembre 2008.

Instrument privilégié : article 68 (sur base du taux maximum de 10%)

## **5. Renforcer l'autonomie protéique des élevages**

Objectif : réduire la dépendance des élevages à l'égard des protéines importées (soja cultivé selon des modes de production non durables).

Les élevages européens sont dépendants des importations pour près des  $\frac{3}{4}$  de leurs besoins en protéines végétales. L'importation chaque année en France de l'équivalent en soja de la région Centre se traduit par une empreinte écologique forte. Par ailleurs, l'expansion des monocultures de soja en Amérique du Sud ne profite ni aux populations locales (exclusion, paupérisation, conflits sociaux), ni à l'environnement (déforestation, OGM, emploi massif d'herbicides).

Pour ces raisons, il est indispensable de mettre fin à cette insoutenable dépendance en rendant les élevages français plus autonomes en protéines végétales. Pour cela, une aide couplée à la culture de graines protéagineuses destinées à l'alimentation animale doit être mise en place, en doublant le montant actuel de la prime protéagineuse de 55,57€/ha. Cette aide doit également être étendue aux légumineuses fourragères (comme la luzerne).

L'article 68 devra être activé de manière à soutenir la production de protéagineux réellement destinés à l'alimentation des animaux en France, à l'échelle de l'exploitation ou à l'échelle régionale (avec la coopération des organismes de collecte). En effet une part non négligeable -plus du quart des graines protéagineuses produites en France- étant exportée vers certains marchés de l'alimentation humaine (cas du pois jaune pour le sous-continent Indien et de la fèverole pour l'Egypte), il est indispensable de s'assurer que le soutien aux protéagineux poursuive effectivement son objectif de réduire le déficit protéique végétal dans les élevages français, et ne devienne pas une aide à l'export.

Instrument privilégié : article 68 (sur base du taux maximum de 10%)

## **6. Renforcer les bonnes conditions agricoles et environnementales en matière d'assolement**

Objectif : fixer des exigences agronomiques dans les systèmes de production par les BCAE.

Si les protéagineux (pois, fèverole, lupin) constituent une tête d'assolement intéressante, en permettant notamment de réduire les apports d'azote sur les céréales suivantes, force est de constater l'inquiétant déclin de leurs surfaces en France. En effet les surfaces en protéagineux ont été divisées par trois depuis 5 ans, pour passer de 456 000 ha en 2003 à 165 000 ha en 2008<sup>2</sup>.

Afin de conforter l'orientation agronomique de la relance des protéagineux dans les systèmes de grandes cultures, tout en complétant la proposition précédente, nous suggérons d'inclure un pourcentage minimal de 5% de cultures protéagineuses dans l'assolement, par une révision des BCAE, et ainsi tendre vers une normalisation de leur place en tête d'assolement.

Par ailleurs, l'éligibilité des surfaces de maraîchage au régime de paiement unique par le

---

2 Source : Prolea, 2008

mécanisme de convergence (priorité n° 1), doit s'accompagner de conditions agronomiques qui dissuadent la monoculture et favorisent les rotations culturales afin de maintenir de bons niveaux de matière organique des sols.

Instrument privilégié : BCAE

## **7. Protéger les ressources et les espaces naturels sensibles**

Objectif : faire respecter la réglementation environnementale en renforçant les BCAE

Nous appelons le Gouvernement à faire respecter la Directive Nitrates dans le cadre de la conditionnalité réglementaire, mais en incitant également les agriculteurs à réduire les intrants dans le cadre des BCAE.

Concernant les contaminations d'origine agricole des eaux superficielles ou souterraines, des stratégies de réduction des apports d'intrants doivent être intégrées dans les BCAE, leur non-respect impliquant une réduction des aides. Les règles définies au titre de la directive sur la réduction des pollutions d'origine agricole mériteraient d'être complétées au vu des contaminations persistantes ou croissantes constatées dans les eaux superficielles et souterraines (nitrates et pesticides). Dans ce cadre l'obligation de zones tampons le long des rivières, avec des conditions d'entretien adéquates pour la biodiversité (y compris la biodiversité cultivée et l'agriculture biologique comme éléments de compensation écologique), ne doit pas être remise en cause, mais ne saurait être considérée comme un substitut aux obligations des agriculteurs de réduire leurs apports d'intrants dans les zones d'excédent.

Dans les bassins versants où sont constatés des déficit structurels de ressources en eau en application de la DCE ou des réglementations nationales, les pouvoirs publics doivent mettre en place des réglementations de restriction d'usage qui viseront en particulier une maîtrise de volumes prélevés par les irrigations. Le non-respect de ces mesures par les agriculteurs-irrigants doit entraîner une réduction des aides directes versées au titre de la PAC.

Instrument privilégié : réglementation et BCAE

## **8. Orienter les nouveaux défis sur des mesures qui soutiennent les systèmes agricoles et alimentaires innovants et économes**

Objectifs : encourager les initiatives dans l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux de saison et de qualité ; améliorer l'autonomie énergétique des exploitations.

Face à la demande croissante des consommateurs et des collectivités, et face aux objectifs de développement du recours aux produits biologiques dans la restauration collective publique ou à des produits saisonniers à faible impact environnemental, nous proposons que des mesures relatives aux nouveaux défis du changement climatique et de l'innovation soient inscrites dans cette perspective dans le PRDH.

Outre la bonne gestion de l'azote et la promotion des systèmes économes qui intègrent des légumineuses dans l'assolement (voir priorités 5, 6 et 7), le défi de l'autonomie énergétique des exploitations nous paraît également prioritaire et, passe d'abord par la maîtrise de l'énergie

(réduction des consommations).

Instrument privilégié : mesures du PRDH (lutte contre le changement climatique, biodiversité, énergie, innovation)

\*\*\*

Les instruments mis en place dans le cadre de l'application nationale du bilan de santé doivent donc privilégier les systèmes agricoles les plus cohérents à l'échelle de l'exploitation, et ceux qui permettent à l'agriculture française de s'adapter d'ores et déjà aux contextes économiques, environnementaux et climatiques.

Les organisations du groupe PAC 2013 considèrent que seules ces réorientations permises par le bilan de santé permettront de préparer l'agriculture française à la refonte de la PAC en 2013.

**Le groupe pac2013 regroupe notamment :** *Les Amis de la Terre, Adéquations, le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI), la Confédération paysanne, la Fédération Artisans du Monde, la Fédération nationale de l'agriculture biologique des régions de France (FNAB), la Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FNCIVAM), la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, l'association 4D (Dossiers et débats pour le développement durable), le Réseau agriculture durable, le Réseau action climat, le WWF France.*

Contact : [samuel.feret@gmail.com](mailto:samuel.feret@gmail.com)