



POUR UNE RÉORIENTATION GÉNÉRALE DES SYSTÈMES DE PRODUCTION VERS UNE AGRICULTURE AGRO-ÉCOLOGIQUE ET UNE PRÉSERVATION RENFORCÉE DES MILIEUX

Le secteur agricole exploite plus de 40 % du territoire européen. Si l'activité agricole fournit des biens rémunérés par les marchés, elle est aussi génératrice d'externalités qui ne sont pas spontanément valorisées par ce secteur. De par l'importance de l'activité agricole dans la gestion de l'environnement, il est important que la PAC puisse favoriser la mise en place de systèmes de production durables tout en préservant en priorité les espaces sensibles et d'intérêt écologique.

Conforter et développer la préservation des biens publics environnementaux par l'agriculture appelle des outils de nature variée, en mobilisant le niveau des normes, des incitations, des contrats. Elle appelle aussi une multiplicité d'acteurs – l'État, les agents économiques privés, des institutions de niveau local – selon l'objectif visé.

En fonction du volume de services environnementaux associés à telle ou telle pratique, il est proposé une gamme d'outils de niveaux financiers progressifs,

allant des instruments caractérisés par un spectre large mais des coûts administratifs faibles jusqu'à des instruments très spécifiques reposant sur des cahiers des charges détaillés, mais limités par les coûts de transaction qu'ils impliquent.

Dans le contexte de la PAC, les externalités positives de portée supranationale (conservation des espaces, biodiversité, qualité de l'eau...) sont de nature à justifier un financement communautaire et à éviter une renationalisation de la PAC. Parallèlement, pourrait être proposé qu'en vertu du principe pollueur-payeur, les externalités négatives soient prises en compte par des instruments comme les normes et les taxes sur l'artificialisation des espaces naturels, les pesticides, l'utilisation de l'eau, ou des marchés de droit d'épandage d'engrais minéraux et organiques.



Détail de l'architecture en trois niveaux

NIVEAU 1 : UNE GARANTIE DE REVENUS ET DE PRATIQUES AGRICOLES

Ce premier niveau correspond à un paiement de base assurant un seuil minimum de revenu et sa stabilité inter-annuelle. En contrepartie de cette base de revenu, l'agriculteur s'engage à respecter l'éco-conditionnalité dont tout particulièrement les BCAE : bonnes conditions agro-environnementales. Dans la construction proposée, les marchés agricoles, d'une part, et les services environnementaux rémunérés par les niveaux 2 et 3, d'autre part, sont appelés à apporter la part la plus importante du revenu agricole.

UN SOCLE DE RÉMUNÉRATION BASÉ SUR L'ACTIF AGRICOLE

Ce premier niveau de paiement garde une double nature : un soutien au revenu (aide de base à l'unité de travail agricole) et une rémunération du niveau de service environnemental minimal (éco-conditionnalité). Cette double nature renvoie à un principe fort, celui du **couplage entre la production d'aménités environnementales de base et la production agricole**. Cette production jointe justifie la double nature de ce premier niveau de paiement.

Sur la base du système de droits à paiement unique (DPU) actuel, le principal élément de cette proposition repose sur **une meilleure répartition et une diminution du budget global de soutien attribué aux DPU** afin de dégager davantage de moyens financiers

pour la rémunération des services environnementaux plus élevés rendu dans les niveaux 2 et 3.

La seconde proposition consiste à **se détacher des références historiques afin de limiter les distorsions entre agriculteurs. Dans une finalité de soutien au revenu, le montant de ce premier niveau de soutien serait lissé entre États membres à niveau de vie homogène (parité de pouvoir d'achat)**. Lors du processus de découplage des aides, l'hectare a été choisi comme base de distribution des soutiens pour les paiements uniques. Ce mode d'attribution des aides adopté jusqu'ici ne tient pas compte de la diversité des systèmes de production et défavorise ceux utilisant plus de main d'œuvre à l'hectare (fruits et légumes contre grandes cultures par exemple). Il contribue également à l'agrandissement voire à la baisse importante du nombre d'actifs agricoles ainsi qu'à la capitalisation du soutien dans les valeurs foncières.

La troisième proposition vise donc, dans une logique de valorisation du travail agricole, de soutien au revenu et d'équité, à **lier les paiements du premier niveau (DPU remodelé) au travail mobilisé, c'est-à-dire aux actifs agricoles en équivalent temps plein ou encore à l'unité de travail agricole totale**.



Si l'attribution par hectare était maintenue, un système de plafond par UTA, mais également de plancher, serait a minima à considérer. Cette proposition prend en compte le fait que les progrès de productivité trouvent leur rémunération dans la vente des produits.

UN PAIEMENT FLUCTUANT EN FONCTION DES ALÉAS CLIMATIQUES ET ÉCONOMIQUES

La PAC réduit, au fil des réformes, les mécanismes d'intervention sur les prix et les mécanismes de gestion de l'offre. La production agricole reste néanmoins fortement dépendante des aléas climatiques et économiques. L'évolution des prix permettant, à travers une meilleure visibilité, d'adapter l'offre à la demande, il est important de mettre en place en parallèle des mécanismes contribuant à garantir un revenu minimum aux producteurs.

Il conviendrait donc d'introduire un mécanisme de flexibilisation de ces paiements en fonction de l'état des marchés et des niveaux régionaux de production. Le système pourrait s'inspirer des principes que le programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA) met en œuvre. Ce type de mécanisme nécessiterait une révision des procédures budgétaires au niveau communautaire afin de permettre un mécanisme de retour à l'équilibre budgétaire. Dans le cas d'une baisse du budget européen alloué à ce premier niveau de paiement et du fait du manque de flexibilité des mécanismes budgétaires européens, la **composante fluctuante pourrait être prise en charge par un cofinancement national mais encadré au niveau européen.**

Les limites des systèmes assurantiels

À ce stade, et dans le prolongement du compromis établi lors du bilan de santé de la PAC, il est vraisemblable que des mécanismes de subvention aux as-

surances agricoles soient privilégiés, en les associant à des modalités de cofinancements par l'UE et les États membres. Or, ces systèmes assurantiels sont susceptibles d'influer fortement sur les pratiques des exploitants, en particulier en matière d'usage des intrants ainsi qu'en privilégiant les productions dominantes.

Une littérature nord-américaine importante s'est développée sur ces questions, suite à la généralisation des subventions aux assurances aux USA. Bien que les effets sur les intrants soient controversés, il ressort que les clauses des assurances y jouent un rôle déterminant. Du point de vue d'une agriculture durable, la priorité devrait aller à l'encouragement des systèmes agricoles moins risqués, parce que plus résilients et moins générateurs de dommages, et non pas à couvrir les risques de systèmes fragilisés par leur artificialisation. Il conviendrait donc d'**introduire des conditions agronomiques et environnementales cohérentes dans les clauses des systèmes de subventions aux assurances.**

UNE CONDITIONNALITÉ RENFORCÉE : CONTREPARTIE DU PAIEMENT DE BASE

L'octroi de ce premier niveau de paiement ainsi que l'accès aux systèmes subventionnés de gestion des aléas climatiques et économiques (assurances) sont soumis à la conditionnalité. Le respect des critères sanitaires, agronomiques, environnementaux et sociaux s'étend à l'ensemble de l'entreprise agricole. Au-delà des normes et des règles administratives de suivi de l'exploitation (conditions de travail, plan d'épandage et de traitements, règles sanitaires en production végétale et animale, bien-être animal...), les BCAE – bonnes conditions agro-environnementales – devraient être renforcées progressivement de manière à favoriser la mise en place de systèmes de production résilients limitant les risques sanitaires, agronomiques, économiques et environnementaux.



Certaines pratiques agronomiques sont d'ores et déjà identifiées, d'autres restent à préciser. De manière non exhaustive, voici quelques thèmes clés de BCAE existantes, à renforcer ou à mettre en place :

→ **stockage de carbone à travers le maintien d'infrastructures agro-écologiques** comme les haies et les arbres isolés ainsi que par le non retournement de prairies naturelles ;

→ **diversification des assolements et limitation du taux de retour par culture**, afin de réduire la pression sanitaire et de permettre un meilleur contrôle des adventices et des maladies dans l'objectif d'une réduction de l'utilisation des intrants ;

→ **développement des infrastructures agro-écologiques comme réservoirs de biodiversité utile** (prairies multi-espèces, haies...) ;

→ **gestion qualitative et quantitative des eaux** (bandes enherbées, couverture des sols en hiver, prélèvements en irrigation...) ;

→ **conservation des sols agricoles** (non brûlage des résidus de culture, taux de matière organique...) ;

→ **gestion des effluents d'élevage** (ratio de terres épandables en périphérie/UGB équivalent effluents...). Ces critères de conditionnalité ont vocation à se renforcer progressivement au fur et à mesure que s'engagera la transition agro-écologique des systèmes agricoles ; une phase transitoire incitative serait mise en place pour les agriculteurs.

Afin d'éviter des distorsions de concurrence, cette conditionnalité devra être mise en place de manière cohérente à l'échelle européenne et intégrée de façon cohérente aux politiques commerciales européennes.

NIVEAU 2 : UNE RÉMUNÉRATION DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Si le marché rémunère la fonction de production de l'agriculture, il convient de mobiliser un volume significatif du budget de la PAC pour la rémunération des services environnementaux offerts par certains modes et systèmes de production reconnus pour leurs caractéristiques environnementales. Ces paiements du niveau 2, sous forme d'aides à l'hectare, doivent ainsi être rehaussés relativement aux paiements de base du premier niveau.

Les instruments mobilisés seraient de deux types :

→ **un système de paiements rémunérant des services environnementaux globaux** comme l'atténuation du changement climatique, la préservation de la biodiversité ordinaire, la qualité des eaux ;

→ **un système d'indemnités rémunérant des services environnementaux territorialisés** dans des zones de handicaps naturels ou à enjeux envi-

ronnementaux spécifiques (aires de captage d'eau, zones de biodiversité remarquable...).

PAIEMENTS DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX GLOBAUX

Dans la continuité des logiques de découplage des aides aux produits, ces paiements du deuxième niveau correspondraient à un **recouplage environnemental des soutiens** permettant de rémunérer des modes et systèmes de production offrant des services environnementaux d'un niveau supérieur aux BCAE associées au paiement de base du premier niveau. Sous la forme de briques additionnelles, ces paiements viseraient tout particulièrement :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le stockage de carbone ;
- la gestion qualitative et quantitative des eaux ;
- la préservation de la biodiversité ordinaire.



Dans un souci de gestion simple entraînant de faibles coûts administratifs, ces paiements à la surface seraient attribués à travers un mécanisme de guichet et des objectifs de moyens pour des pratiques reconnues comme par exemple :

- **le maintien (absence de retournement) de prairies naturelles permanentes (non fertilisées)** pour le stockage de carbone, la biodiversité qu'elles apportent et le rôle qu'elles jouent dans le cycle de l'eau ;
- **l'absence d'utilisation d'intrants chimiques**, pour la réduction de l'écotoxicité et l'intérêt pour la biodiversité et la qualité des eaux ;
- **la part des infrastructures agro-écologiques**, pour le stockage de carbone et la biodiversité qu'elles apportent ;
- **la part de légumineuses dans les assolements pour la réduction d'émissions de GES.**

Ces paiements viseraient des exploitants engagés dans des systèmes d'exploitation caractérisés pour leur intérêt environnemental. Ils comprendraient par exemple l'aide au maintien à l'agriculture biologique et à l'agriculture à haute valeur environnementale. D'autres systèmes d'exploitation devraient être caractérisés afin de favoriser une réduction forte du niveau d'intrants : cette approche système existe déjà dans le cas des SFEI – systèmes fourragers économes en intrants. Seraient aussi à considérer des modalités de paiements rémunérant les systèmes de production à faible émissions de GES et/ou à stockage de carbone.

Dans le cadre de la PAC actuelle, ce type d'aides est cofinancé dans le cadre du second pilier. C'est le cas de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE), dont les modalités seraient à repreciser. Par ailleurs, ces types de soutiens ont également été introduits suite au bilan de santé dans le premier pilier à travers le dispositif de l'article 68. Ils bénéficient alors d'un financement 100 % communautaire

et également d'un paiement annuel. Ils incluent la prime de maintien à l'agriculture biologique, mais également l'aide aux protéagineux qui serait à étendre à l'ensemble des légumineuses à graines.

Pour plus de transparence, l'ensemble de ces paiements seraient à harmoniser au sein de ce deuxième niveau.

INDEMNITÉS AUX SERVICES ENVIRONNEMENTAUX TERRITORIALISÉS

Parallèlement aux paiements de services environnementaux globaux, ce deuxième dispositif permet de répondre à des enjeux environnementaux spécifiques territorialisés. Il vise à se doter de moyens efficaces pour la protection des espaces sensibles et à enjeux environnementaux spécifiques comme la qualité de l'eau, la protection de la biodiversité...

Pour les régions à handicaps naturels, un renforcement du cahier des charges sous l'angle environnemental de l'indemnité compensatoire aux handicaps naturels en lien avec les zones à haute valeur naturelle permettrait son intégration dans ce niveau 2. La possibilité de mettre en place une indemnité à l'hectare avec un cahier des charges spécifique dans les zones soumises à enjeux environnementaux forts doit être conservée et renforcée.

Cet outil permettrait d'appuyer la mise en œuvre de politiques environnementales découlant de la transposition des directives (habitats, directive-cadre sur l'eau) en compensant les manques à gagner, mais aussi en rémunérant le service environnemental rendu. Concrètement, les zones considérées seraient les aires d'alimentation des captages, les zones à biodiversité remarquable, les zones humides d'intérêt environnemental particulier, les zones où l'érosion diffuse des sols agricoles peut compromettre l'atteinte des objectifs de bonne qualité de la ressource en eau, les zones Natura 2000...



NIVEAU 3 : POUR UNE TRANSITION AGRO-ÉCOLOGIQUE

Si le deuxième niveau de paiement vise à rémunérer les systèmes de production les plus efficaces agro-écologiquement ainsi que les services environnementaux rendus dans les zones à enjeux, le troisième niveau vise quant à lui à **favoriser la transition agro-écologique des systèmes de production, mais également des filières agricoles jusqu'aux modes de consommation.**

Il finance des programmes de transition à l'échelle des exploitations, en lien avec leurs territoires et leurs filières agricoles.

Ce programme, à la différence du second niveau, est constitué d'instruments transitoires de types contrats et projets. Ils visent à faire émerger des systèmes de production et des filières innovantes sous l'angle de leur efficacité agro-écologique et de leur durabilité. Ils visent également à favoriser la conversion d'une exploitation, d'un groupe d'exploitations, voire d'une filière, vers ces modes de production. Ce programme s'insérerait dans des objectifs de résultats nécessitant un accompagnement et un suivi technique (recherche, développement...). Par ailleurs, la transition agro-écologique ne se fera pas sans mobiliser également les acteurs des filières agricoles en impliquant les secteurs amont et aval de l'agriculture.

Trois cadres peuvent être distingués dans ce niveau de transition agro-écologique :

→ **les aides à la conversion**, qui resteraient à l'échelle individuelle de l'exploitation et intégreraient des soutiens à la conversion mais également à l'investissement (agriculture biologique, HVE de niveau 2, réduction des phytos, agroforesterie, gestion des effluents d'élevage/méthanisation...);

→ **les contrats agro-environnementaux** qui entreraient dans une démarche collective pour atteindre des enjeux environnementaux territorialisés, définis entre autre par la directive-cadre sur l'eau et la di-

rective habitat (protection des aires d'alimentation de captage, des zones humides, des espèces et des milieux, adaptation au changement climatique et dans les zones structurellement déficitaires en eau...). Contrairement aux MAE actuelles dont l'approche individuelle ne permet pas toujours de donner un résultat sur des zones significatives, ces contrats devraient pouvoir être passés entre un groupe représentatif d'agriculteurs et les acteurs locaux. De nouveaux acteurs pourraient également entrer dans les dispositifs afin d'obtenir la passation de contrats en nombre suffisant pour assurer l'atteinte des objectifs. Ils pourraient également permettre un allongement de la durée des contrats. Le cadre contractuel actuel des MAE, de 5 ans, ne permet pas de s'assurer d'une production environnementale durable, indispensable notamment pour la préservation des espèces et la restauration de la qualité des eaux. La production de services environnementaux suppose que des pratiques de long terme, voire très long terme soient mises en œuvre ;

→ **les projets d'innovation agro-écologique** résultant de démarches collectives pour améliorer l'efficacité écologique des systèmes de production et des filières via des démarches de recherche/action en lien étroit avec le terrain. Les soutiens prendraient la forme d'appels d'offres et se conformeraient aux pas de temps et modalités des programmes-cadres de recherche européens ou nationaux (Casdar...). Afin de renforcer la pertinence technique et socio-économique des projets, ils devront rassembler des groupes conséquents d'agriculteurs, d'autres acteurs des filières agricoles et de l'espace rural ainsi que la recherche et le développement.



EN COMPLÉMENT : UN VOLET ALIMENTAIRE INDISPENSABLE À LA PAC

La réorientation environnementale de la PAC doit être mise en cohérence avec les marchés alimentaires de l'UE. La réorientation de la PAC vers des produits à haute qualité agro-environnementale est en butte aux objections faites en termes de compétitivité des produits européens et français notamment. Elle suppose que la PAC ne soit plus bâtie en fonction d'exportations de commodités, en jouant sur la compétitivité-prix des produits, mais d'une préférence communautaire renouvelée et d'un accès aux marchés européens autour de la qualité agro-environnementale renforcée.

Cette option, qui économise des coûts collectifs comme celui des traitements des eaux alimentaires, a un coût direct, susceptible de se concrétiser dans le coût des produits. Dans la mesure où le prix du service environnemental sera au moins pour partie internalisé (les soutiens de la PAC ne pouvant éventuellement en couvrir qu'une partie), il convient alors d'associer ce tournant de la PAC avec le développement de politiques de la consommation, en réservant une part significative des projets de transition agro-écologique aux liens producteurs/consommateurs à travers des programmes d'éducation/information des consommateurs, des politiques ciblées d'aides alimentaires (« food stamps »), des projets de mises en place de filières courtes...

À la différence des outils de soutien de marché, l'impact des outils de politique alimentaire ne s'exprime qu'au travers du choix final des consommateurs. La gamme des outils mobilisables est le suivant :

- **le système des normes obligatoires et des signes de qualité**, qui en tant que tels ne relèvent pas de la PAC mais qu'il convient de mobiliser et faire évoluer en adéquation avec celle-ci ;

- **des programmes d'information et d'éducation des consommateurs ;**
- **des politiques ciblées d'aides alimentaires (bons alimentaires) ;**
- **des aides à l'investissement ciblées**, par exemple en faveur de la mise en place de filières courtes de qualité garantie (équipements de vente, marchés de ville, abattoirs ou découpes de proximité). L'actuelle mesure « g » des programmes de développement rural (aides à l'investissement et modernisation des IAA) pourrait être réorientée vers ces finalités.

Le renforcement des outils d'aide alimentaire et bons alimentaires est particulièrement nécessaire pour réduire les inégalités alimentaires constatées et qui se renforcent, en fonction du revenu des ménages. La politique sanitaire rejoint ici la politique agricole et la politique sociale : ces domaines sont fortement liés comme le montre le projet de loi de modernisation agricole.



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer,

en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat



Conception éditoriale : SG/DICOM/DIE **Conception graphique :** SG/DICOM/DIE/Florence Chevallier

Impression : SG/SPSSI/ATL2 **Ref.** DICOM-CGDD/BRO/10012_Septembre 2010

Brochure imprimée sur du papier certifié ecolabel européen, www.eco-label.com

Crédits photos

Couverture : Laurent Mignaux/MEEDDM (champ de céréales) - Jean Wéber/INRA (arbres) - Christophe Maitre/INRA (cueillette et champs) - Cheick Saidou/Min.Agric.Fr (vache) - Commission européenne (courges) **Pages 2-3 :** Commission européenne **Page 4-5 :** (bandeau de gauche à droite) Christophe Maitre/INRA - Thierry Degen/MEEDDM - Jean Wéber/INRA - Commission européenne - Commission européenne (tomates) **Pages 6-7 :** (bandeau de gauche à droite) Commission européenne - Arnaud Bouissou/ MEEDDM - Laurent Mignaux/MEEDDM (oléiculture) **Pages 8-9 :** (bandeau) Commission européenne x 3 - Alain Béguey/ INRA (trèfle incarnat) **Pages 10-11 :** (bandeau) Laurent Mignaux/MEEDDM (x2) - Commission européenne (cerises) - Gilles Cattiau/INRA (tracteur) **Pages 12-13 :** (bandeau de gauche à droite) Christophe Maitre/INRA - Commission européenne - Florence Carreras/INRA - Commission européenne - Jean-Patrick Gratién/Comité du tourisme de Bretagne **Pages 14-15 :** (bandeau de gauche à droite) Thierry Degen/MEEDDM - Laurent Mignaux/MEEDDM (x2) - Christian Slagmulder/INRA **Pages 16-17 :** (bandeau de gauche à droite) Louis Visal/INRA - Michel Meuret/INRA - Thierry Degen/MEEDDM - Commission européenne (éleveur de chèvres).

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes
et des Négociations sur le climat

Commissariat général au Développement durable
244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris
Tél. : 01 40 81 34 91