

Position concernant la réforme de la PAC après 2013

Préparée par le Dpt Politique générale de Natagora et discutée en réunion de GT le 06/09/2010

Adoptée par le Conseil d'Administration de Natagora le 15/11/2010

La réforme de la Politique Agricole Commune doit intervenir d'ici 2013. Suite à la consultation publique sur la PAC de l'après-2013 clôturée le 11 juin 2010, la Commission européenne va établir un premier document d'orientation présentant les différentes options envisagées pour le futur. La diffusion est annoncée pour le 18 novembre 2010.¹

L'agriculture est indissociable de la biodiversité, à la fois outil pour sa conservation mais aussi surtout moteur de sa perte. Pour Natagora, une réforme fondamentale de la PAC est donc indispensable. Aujourd'hui plus que jamais, il n'est effectivement plus acceptable de soutenir une politique agricole européenne qui favorise toujours plus de perte de biodiversité. De nombreux agriculteurs sont prêts à changer. Il est nécessaire de les soutenir, par le biais de la PAC, à se réorienter vers une agriculture durable. Pour ce faire, le principe de *subsidés à la production* doit être progressivement et définitivement abandonné au profit de *subsidés pour les services éco-systémiques* rendus par l'agriculture à la collectivité².

A cet égard, la PAC au niveau européen conserve toute sa raison d'être à condition de s'inscrire dans une réelle réforme de fond et non pas seulement dans une déclaration de bonnes intentions de la part des autorités. Natagora propose, dans cette position, des orientations pour cette réforme.

1. Objectifs de la PAC

Natagora est consciente que la PAC répond, historiquement, prioritairement à des objectifs économiques et sociaux (approvisionnement et sécurité alimentaires, valorisation de la profession, etc.) et qu'elle n'est pas, à ce titre, uniquement un outil *au service de* la valorisation de la biodiversité. Pourtant, depuis une dizaine d'années, la PAC s'est également inscrite dans une dimension environnementale vaste (gestion durable des ressources naturelles, protection des sols, biodiversité, changement climatique, ...).

Toutefois, force est de constater qu'aujourd'hui, cette nouvelle dimension reste marginale (voir Titre 2. Evaluation de la PAC actuelle) et que la PAC ne se donne pas les moyens de ses ambitions environnementales. Dès lors, l'un des objectifs fondamentaux qui doit être prôné par la PAC après 2013 consiste, pour Natagora, en une concrétisation effective et efficace de

¹ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_fr.htm

² Par « Services éco-systémiques », on entend l'ensemble des avantages que l'homme tire des écosystèmes notamment en termes de qualité environnementale (biodiversité, eau, air, sol), de régulation (inondations, climat, ...) et de qualité de vie au sens large.

la promotion d'un modèle agricole à *Haute Valeur Environnementale*³. Les aides devront donc être accordées en priorité aux agriculteurs qui produisent le plus de bénéfices environnementaux.

La PAC après 2013 doit, en effet, permettre de prôner une agriculture européenne qui produit des aliments de haute qualité, sains et sécurisés tout en utilisant les ressources naturelles de manière rationnelle et en faveur de l'environnement. Elle doit être un soutien pour l'activité économique et un atout pour le bien-être de la société. En ce sens, elle doit aider au maintien des paysages et à la préservation de la biodiversité.

Il est donc fondamental que la réforme de la PAC permette d'abandonner petit à petit les anciens modèles agricoles inadaptés aux réalités actuelles pour favoriser à moyen/long terme des systèmes d'agriculture durable. Par *agriculture durable*, on entend, dans le long terme, la réalisation des objectifs suivants :

- Garantie des capacités de production de nourriture pour les besoins européens ;
- Respect de la santé des consommateurs ;
- Sécurisation des écosystèmes et conservation de la biodiversité ;
- Préservation des ressources en eau ;
- Préservation et restauration de la qualité biologique des sols ;
- Adaptation aux changements climatiques.

2. Evaluation de la PAC actuelle

Dans son évolution récente, il est vrai que la PAC a connu certaines avancées positives :

- Une diminution des restitutions aux exportations qui déséquilibrent les échanges internationaux et particulièrement les échanges Nord/Sud et qui entraînent indirectement des situations de crises dans les pays défavorisés ;
- L'institution de la notion de découplage qui met fin aux aides directes à la production qui incitaient les agriculteurs à produire toujours plus ;
- Le transfert d'une partie des montants économisés par la suppression des aides directes vers les aides au développement rural ;
- L'introduction de la notion de conditionnalité des aides qui implique que le financement des agriculteurs se trouve conditionné au respect par ceux-ci des normes environnementales.

Ces avancées n'ont malheureusement produit que des résultats très insuffisants et n'offrent pas un bilan positif : diminution continue du nombre d'agriculteurs, tendance permanente à l'agrandissement et la spécialisation des exploitations, volatilité des prix, dégradation des sols, de la qualité de l'air et de l'eau, érosion très importante de la biodiversité, homogénéisation des paysages, résidus de pesticides dans l'eau, les fruits et les légumes, ne sont que quelques uns des sujets qui nous interpellent.

Les aides agricoles restent aujourd'hui des incitants pour toujours plus de gigantisme au détriment de l'emploi, de la qualité de la vie et de l'environnement. Le découplage des aides

³ Le terme « Haute Valeur Environnementale » est utilisé pour décrire les types d'agriculture qui, de par leurs caractéristiques ont une grande importance pour la biodiversité. Typiquement, il s'agit de systèmes d'agriculture extensifs dont l'importance est essentielle au maintien de nombreuses espèces végétales et animales.

ne s'est donc pas nécessairement accompagné d'une dés-intensification des productions. Des effets pervers que les transferts vers le second pilier, celui du développement rural, ne sont pas non plus arrivés à corriger.

Une étude menée par BirdLife International montre qu'aujourd'hui, la majorité des financements de la PAC en Europe profite à des systèmes agricoles adoptant des pratiques non durables (agriculture intensive, agriculture d'irrigation, ...) au détriment des modèles agricoles favorables à la biodiversité.⁴

3. Principe « Public money for public goods »

Pour Natagora, une des priorités de la PAC de demain doit être de soutenir, par le biais des aides, les exploitations particulièrement favorables au maintien de la biodiversité et à l'environnement.

Si, à l'heure actuelle, l'agriculture durable est insuffisamment pratiquée par les agriculteurs européens, c'est précisément parce que les autres systèmes agricoles rapportent plus d'argent. Il faut impérativement inverser cette situation. Un principe clé de la nouvelle PAC doit être de soutenir les agriculteurs qui fournissent des « biens publics », c'est-à-dire qu'ils fournissent des services à la collectivité, en participant notamment à la préservation de la biodiversité, des ressources en eau et au maintien des sols, de l'eau et de l'air de bonne qualité. La PAC absorbe une part énorme du budget européen (environ 40% du budget total de l'Union !), il paraît dès lors plus que légitime de défendre que l'argent public soit utilisé, en priorité, pour financer ces services rendus au profit de tous.

En faisant évoluer la PAC de la sorte, on favorisera *de facto* davantage les modèles agricoles à Haute Valeur Environnementale. Pour ce faire, ce principe devrait être mis en œuvre directement dans le premier pilier afin d'assurer une meilleure matérialisation tandis que le second pilier resterait consacré à des systèmes de gestion plus ciblés en termes de biodiversité, telles les mesures agri-environnementales.⁵

4. Les instruments à promouvoir par la PAC de demain

Pour Natagora, la nouvelle PAC doit réguler la production agricole et en particulier le partage de l'espace, de sorte à gérer plus équitablement la fonction de production (alimentaire ou non) et l'objectif environnemental (biodiversité et paysage). La PAC doit également soutenir le développement des filières de l'alimentation durable (alimentation locale et de saison).

Les idées suivantes sont des exemples de pistes à développer :

La promotion de la diversité génétique des espèces cultivées ou élevées

L'agriculture intensive vise à produire un même produit standardisé en grande quantité et au prix le plus bas possible, elle conduit dès lors généralement à une perte de diversité

⁴ Birdlife International, « Reality Check – Are Common Agricultural Policy subsidies paying for environmental quality? », juillet 2010, http://www.birdlife.org/eu/pdfs/Reality_check_final_100625.pdf.

⁵ Position notamment défendue par Birdlife International, http://www.birdlife.org/eu/pdfs/Proposal_for_a_new_common_agricultural_policy_FINAL_100302.pdf

génétique. Inversement, dans une agriculture à Haute Valeur Environnementale, la diversification des variétés cultivées ou élevées assure :

- une meilleure adaptation aux conditions locales du milieu (qualité du sol, quantité d'eau disponible, température, ...)
- une meilleure réponse aux variations du milieu (changements climatiques) ;
- une meilleure résistance aux parasites et organismes pathogènes.

Pour Natagora, la diversité génétique en agriculture doit donc être promue, notamment par l'utilisation, l'échange et la reproduction de semences paysannes.

La promotion des circuits courts

La PAC doit favoriser le redéveloppement de filières de proximité, impliquant la vente de produits de saisons et de qualité qui assurent des revenus directs aux agriculteurs tout en encourageant les contacts entre producteurs et consommateurs.

En transférant les aides du premier pilier aux filières locales, on financerait concrètement cette demande de produits de qualité (issus de l'agriculture durable), et on généraliserait l'offre de produits biologiques.

Le renforcement et la clarification des différents labels

Le consommateur, par sa demande, est également responsable des effets néfastes de l'agriculture. Pour l'aider à adopter le bon comportement, il doit être en mesure d'identifier facilement la qualité des produits, notamment par le biais des labels. Ces derniers constituent par ailleurs une protection pour les agriculteurs, notamment face à l'importation.

Le renforcement des règles de l'étiquetage

Un meilleur étiquetage doit être imposé de sorte à permettre au consommateur de connaître la provenance, le contenu et les conditions de production de chaque produit.

La pérennisation des mesures agri-environnementales

Les mesures agri-environnementales dont l'objectif consiste à soutenir les pratiques agricoles particulièrement favorables pour la biodiversité et l'environnement sont des mesures très utiles mais complètement éphémères. Elles ne sont en effet mises en œuvre que sur base d'un engagement volontaire pour une période limitée dans le temps (quelques années). Au-delà de leur période d'engagement, les agriculteurs ne sont parfois pas tentés de prolonger ces mesures. Pour Natagora, une meilleure pérennisation de cet outil dans le temps est indispensable. En outre, une pérennisation dans l'espace est également indispensable. La réalisation de ces mesures doit perdurer au même endroit pour rencontrer une réelle efficacité.

La formation et l'information

Les agriculteurs doivent bénéficier de canaux de communication leur transmettant les connaissances de base scientifique au profit d'une agriculture en harmonie avec la nature. L'objectif est de les accompagner dans l'amélioration de leurs pratiques agricoles afin de se diriger vers une agriculture durable.

Par ailleurs, afin d'encourager le citoyen à se tourner vers une consommation favorisant l'agriculture durable, il est nécessaire d'informer également le grand public sur l'utilité de la PAC et les services rendus par les agriculteurs.

L'aide à la reprise des exploitations agricoles

Les aides directes augmentent la valeur des exploitations de manière artificielle contraignant les jeunes agriculteurs à contracter de lourds prêts à long terme lors de la reprise d'une exploitation. Or, les aides sont, quant à elle, octroyées sur du court terme risquant dès lors de créer des situations d'endettement irréversibles. Les paiements de la PAC doivent donc être revus en prenant en compte ce problème d'endettement à la reprise de l'exploitation.

5. Les instruments NON durables et à réorienter

Les Agro-carburants

Natagora estime que l'Europe doit d'urgence réévaluer sa politique vis-à-vis des agro-carburants. Ces derniers ne constituent en rien une alternative acceptable aux carburants traditionnels dès lors que leur production implique des changements d'usage de l'espace générateurs de conflits environnementaux et sociaux. La production d'agro-carburants au détriment de la biodiversité ou de l'alimentation humaine ne peut être considérée comme une option durable. L'utilisation des agro-carburants ne devrait en outre être soutenue que s'il est démontré que celle-ci induit une réduction notable des émissions de gaz à effet de serre, ce qui semble controversé. Pour ce faire, il est nécessaire de réaliser des écobilans de ces produits qui intègrent l'ensemble des éléments, non seulement le carbone mais également l'azote bien souvent oublié.

Les OGM

Natagora est fermement opposée à l'utilisation d'OGM dans le cadre de cultures destinées à l'alimentation animale et humaine. Outre les problématiques de la dissémination des gènes dans l'environnement, du croisement possible des espèces génétiquement modifiées avec des variétés sauvages et indigènes ou encore, de l'impact non connu sur les espèces non ciblées comme les oiseaux, les insectes, les organismes du sol, la culture d'OGM s'inscrit également dans la logique de l'agriculture intensive contre laquelle nous nous opposons vivement. Pour Natagora, la production et l'importation d'OGM doivent dès lors être interdites sur le territoire de l'Union européenne.

6. Conditionnalité

Depuis 2005, la PAC a mis en œuvre le « découplage », à savoir le versement aux agriculteurs des paiements uniques indépendant de la production. En outre, ces paiements uniques peuvent être réduits si les bénéficiaires n'ont pas respecté certaines normes déjà existantes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux ou n'ont pas satisfait à l'exigence, nouvellement établie, du maintien de toutes les

terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.⁶ C'est le principe de la conditionnalité des aides.

Cependant, 5 ans plus tard, si la conditionnalité constitue sans nul doute un élément essentiel de la PAC en faveur de l'environnement, elle n'est toujours pas efficacement mise en œuvre par les États membres. Dans un rapport spécial de 2008⁷, la Cour des Comptes Européenne constate les défaillances suivantes :

- les États membres n'ont pas traduit toutes les normes de la conditionnalité en obligations applicables au niveau des exploitations agricoles (par exemple, en Région wallonne, non application de la conditionnalité dans le cadre de la conservation des espèces protégées à défaut de transfert de l'information aux agriculteurs sous une forme juridiquement valable) ;
- le contrôle du respect des obligations est faible voire inexistant (contrôle durant les mois d'été alors que nombreuses pratiques agricoles ont cours en d'autres saisons) ;
- la faible réduction des paiements directs qui a été constatée jusqu'à présent tient à la fois aux faiblesses du contrôle (nécessité d'un contrôle par une personne indépendante) et à un système de sanction inadéquat ;
- l'introduction de la conditionnalité a affaibli des éléments clé du système de contrôle et de sanction en matière de développement rural ;
- La séparation entre la conditionnalité et les mesures agri-environnementales n'est pas toujours claire et varie d'une région à l'autre (par exemple, en Région wallonne, les couvertures de sols en hiver et les bandes enherbées en bordure des cours d'eau bénéficient d'une aide agro-environnementale alors qu'au Pays-Bas, elles sont obligatoires) ;
- les États membres transmettent à la Commission des données qui ne sont pas toujours fiables et qui surestiment tant les taux de contrôle des agriculteurs que les taux de conformité aux règles. Le système de suivi de ces données par la Commission est lacunaire et souffre notamment de l'absence d'indicateurs de performance et de référentiels de départ.

Face à ce constat, la Cour recommande une simplification, une clarification et une hiérarchisation des règles applicables en la matière (définition d'objectifs spécifiques et mesurables permettant un contrôle effectif au niveau des exploitations agricoles). Natagora se joint à un tel plaidoyer et sollicite un renforcement de la conditionnalité au sein du premier pilier.

En outre, Natagora demande l'intégration, dans la conditionnalité, de la notion de prestations écologiques sur le modèle de ce qui se fait déjà en France, en Angleterre ou en Suisse.⁸ En contre partie du soutien public, chaque exploitation agricole devrait ainsi présenter une

⁶ C.C.E., *Note d'information de la Cour des comptes européenne concernant le rapport spécial n°8/2008 « La conditionnalité est-elle une politique efficace ? »*, Luxembourg, 09.12.2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=ECA/08/30&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>. Voir aussi http://eca.europa.eu/products/SR08_08.

⁷ C.C.E., *Note d'information de la Cour des comptes européenne concernant le rapport spécial n°8/2008 « La conditionnalité est-elle une politique efficace ? »*, *op. cit.*.

⁸ http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module_pac_dpu/la-conditionnalite/ ; <http://www.paysantarnais.com/actualites/environnement-les-znt-et-bandes-enherbees-meme-les-petits-producteurs-sont-concernes&fldSearch=:M3ZCC0AC.html> ; http://www.mayenne.chambagri.fr/Services/documentation/agro/Bandes_enherbees_mai07.pdf ; <http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00522/01649/01650/index.html?lang=fr>.

surface minimale dédiée exclusivement à l'environnement et à la nature, dont une part sera nécessairement implantée en bordure des cours d'eau. Réserver 10% de la surface au sein de chaque exploitation pour des aménagements favorables à l'environnement et la biodiversité, permettrait d'affecter en Wallonie environ 60.000 hectares au renforcement du réseau écologique.

Natagora demande aussi une réforme de la conditionnalité afin de disposer d'un outil réellement efficace pour préserver les prairies de valeur biologique du labour.⁹

7. La PAC et le monde

Natagora considère que la PAC n'a pas vocation à nourrir le monde. Encore aujourd'hui les subsides européens sont une des causes de destruction des systèmes agricoles des pays défavorisés. Pour endiguer ce phénomène, la PAC d'après 2013 devrait donc centrer ses objectifs sur la promotion d'une agriculture européenne fournissant des produits de qualité pour qu'un modèle agricole européen subsiste et se forge une place au sein de l'agriculture mondialisée. Par ailleurs, les avancées en matière de diminution des restitutions aux exportations qui déséquilibrent les échanges internationaux, particulièrement Nord/Sud, méritent d'être renforcées.

8. 2013, période de transition

Le déclin de la biodiversité, toujours plus rapide, est une réalité. Il faut donc agir et vite ! C'est pourquoi dès 2013, la PAC doit se munir d'objectifs environnementaux élevés et d'outils efficaces pour les concrétiser.

Cependant, Natagora est consciente que ces objectifs environnementaux ne peuvent être atteints immédiatement... *Rome ne s'est pas fait en un jour*... La réforme de 2013 devrait donc constituer une « période de transition » qui permettra ensuite d'installer définitivement un nouveau système PAC orienté sur les bénéfices environnementaux qui peuvent être retirés de l'agriculture.

Pour ce faire, les pistes évoquées ci-avant (voir Titre 4. Les instruments à promouvoir pour la PAC de demain) devraient être mises en œuvre dès 2013 mais avec une gradation quant au renforcement des montants alloués aux « bonnes pratiques » au fur et à mesure de l'adaptation des systèmes agricoles. Il faudrait, en outre, prévoir des échéances afin de s'assurer d'une effectivité de cette adaptation tout en mettant à la disposition des agriculteurs les outils pour les soutenir dès à présent dans ce changement (formation, aides financières plus élevées aux bénéfices environnementaux, ...).

⁹ Demandes déjà formulées dans le Mémoire Elections 2009 de Natagora - http://www.natagora.org/files/09_CP/090427_MemorandumElections2009.pdf.