BirdLife INTERNATIONAL
EUROPE AND CENTRAL ASIA

Sauvez la nature – sauvez l'agriculture

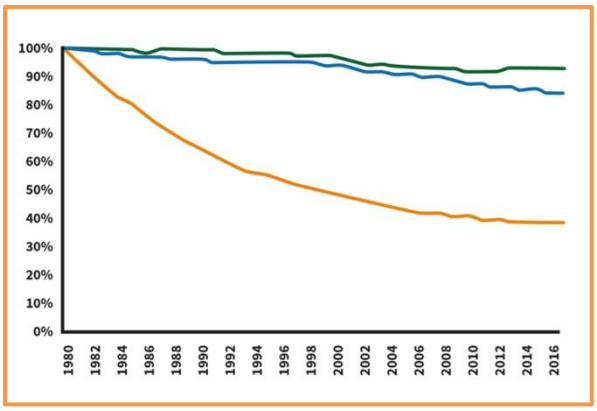
Réforme de la PAC : 3 solutions pour combattre les crises de la biodiversité et du climat

#Space4Nature
#Money4Nature
#Transition4Nature

Reformer la PAC : Trois solutions pour restaurer la nature, le climat et donner un futur à l'agriculture en Europe

La nature est en danger. Alors que les températures augmentent, les taux d'extinction sont des dizaines ou des centaines de fois plus élevés que ce qu'ils ont été depuis des dizaines de millions d'années : les scientifiques disent que la sixième grande extinction de masse est en cours. Soixante pour cent des populations animales mondiales ont disparu depuis 1970. En 2018, les scientifiques ont déclaré qu'il nous reste douze ans pour agir. Une action immédiate est donc nécessaire pour éviter un effondrement écologique d'ici 2030.

A travers l'Europe, les oiseaux, insectes et mammifères des milieux agricoles connaissent un déclin dramatique. L'agriculture est la cause principale de disparition des espèces et habitats en Europe (AEE, 2015). La chute de la biodiversité et le changement climatique menacent à présent notre capacité à produire des aliments et ainsi à assurer la subsistance des agriculteurs.



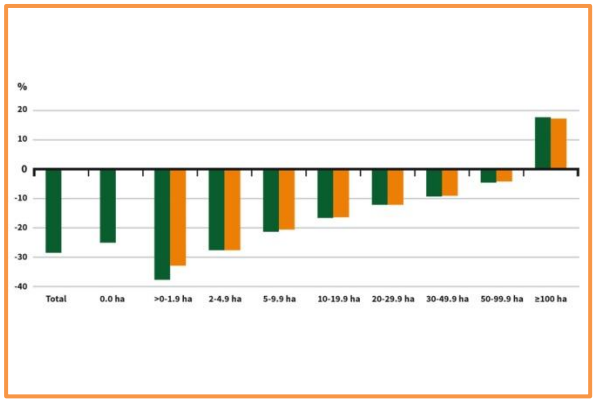
Eu Europe l'avifaune agricole a baissé de 57% depuis 1980.
bleu *espèces d'oiseaux communs*
vert *oiseaux communs des forêts*
orange *oiseaux communs des milieux agricoles*
Source: EBCC

Les oiseaux des milieux agricoles comme les perdrix (déclin de 91% en Allemagne depuis 1980) déclinent bien plus vite que les autres types d'oiseaux. Les oiseaux sont une espèce indicatrice, au sommet de la chaîne alimentaire, ce qui signifie qu'ils reflètent l'évolution de la biodiversité en général. Photo: Mathias Schäf

Pourquoi cette réforme de la PAC est critique pour atteindre les objectifs 2030 et assurer un meilleur avenir aux agriculteurs

Les contribuables de l'UE paient 58 milliards d'euros à la PAC chaque année, soit 114 € par citoyen de l'UE. La PAC a une influence déterminante sur la manière d'exploiter plus de 40% des terres de l'UE. Cependant à l'heure actuelle 75% de cet argent finance des aides au revenu par hectare - dont 80% bénéficient aux 20% les mieux lotis— ce qui fige le système dans un scénario d'agriculture intensive. Seuls 7% du budget va à l'environnement, le restant finance aussi des pratiques qui nuisent à la biodiversité, au climat, à l'air, à l'eau et aux sols.

La nature et le climat ne supporteront pas une autre décennie d'agriculture intensive. A travers l'Europe, les citoyens et scientifiques, la Cour des comptes européenne, et de plus en plus d'agriculteurs appellent à une réforme fondamentale de la PAC, qui protège la nature et fournit les incitations nécessaires pour rendre l'agriculture durable économiquement, socialement et écologiquement.



En Europe, toutes les fermes sauf les plus grandes sont en déclin entre 2005 et 2016. Groupes de taille en hectares (ha)
vert *Nombre de fermes*
orange *Surface agricole utile*
Source: Eurostat (ef_m_farmleg)

En Octobre 2019, agriculteurs, ONG et citoyens se sont mobilisés à travers l'Europe lors de la campagne #goodfoodgoodfarming pour demander une autre PAC. Photo: www.goodfoodgoodfarming.eu

Les députés européens ont le pouvoir de changer cela en rendant leur avis en première lecture sur le dossier PAC. Les changements votés pour l'opinion de la Comenvi du 14 février 2018 nourrissent un changement de cap vers plus d'agriculture durable, mais l'urgence et son échelle signifient que le prochain Parlement doit aller plus loin.

3 solutions clé pour booster la performance de la PAC envers le climat, la nature et les agriculteurs

#1 L'espace pour la nature – au moins 10% d'espace pour la nature dans chaque ferme en Europe (éléments non productifs via la conditionnalité)

#2 L'argent pour la nature – un revenu suffisant aux agriculteurs grâce à des mesures ciblant la biodiversité (€15 milliards/an du budget PAC)

#3 La transition pour la nature – d'ici 2027, transformer tous les paiements directs en soutiens à une transition juste de l'agriculture, pour permettre aux agriculteurs d'investir dans leur avenir

Commençons la transition d'une PAC qui appuie ceci…

Photo : Christian Schwier/stock.adobe.com

… à une PAC qui appuie cela :

Photo : Matthias Tschumi

Les sections suivantes expliquent chaque solution en plus de détail.

Solution #1 : Définir un minimum de 10% d'espace pour la nature sur toutes les fermes via la conditionnalité

Qu'est-ce que l'espace pour la nature ?

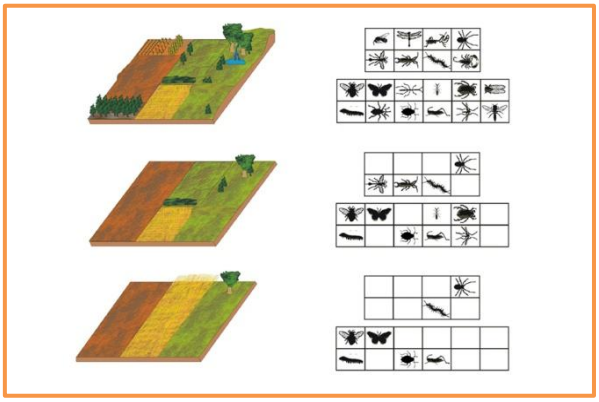
L'espace pour la nature fait référence à des zones qui ne sont pas cultivées, telles que haies, bandes fleuries, zones humides ou tout autre habitat laissé (ou géré) pour la vie sauvage. Un minimum de 10% tous paysages agricoles confondus sont nécessaires pour l'alimentation, l'habitat et la reproduction des insectes, oiseaux et autres animaux. Au cœur des espaces cultivés, ces éléments protègent ou même augmentent la productivité en fournissant des services environnementaux tels que pollinisation, contrôle des ravageurs, protection des sols et des eaux.

Conformément aux recherches les plus récentes, l'espace pour la nature doit être complété à la fois par des mesures volontaires (voir la solution suivante « espace pour la nature ») et de normes obigatoires assurant la réduction de l'usage d'engrais et de pesticides.

Notre demande : Définir un minimum de 10% de zones non productives sur toutes les fermes dans la conditionnalité (annexe III, BCAE), sans exception et sans autoriser aucune mise en culture dans ces espaces. Après une phase transitoire d'élimination des paiements directs, la conditionnalité devra être intégrée dans un cadre légal (indépendant la PAC).

Ces 10% d'espace pour la nature aideront ils à enrayer le déclin de la biodiversité ?

Oui. Les animaux sauvages ont besoin d'un habitat à la fois pour se nourrir, s'abriter et se reproduire. L'intensification de l'agriculture, encouragée par les subsides de la PAC, a conduit à l'élimination des habitats naturels dans le paysage agricole : haies, bandes florales, bordures de champ, zones humides (comme des étangs, friches non cultivées.



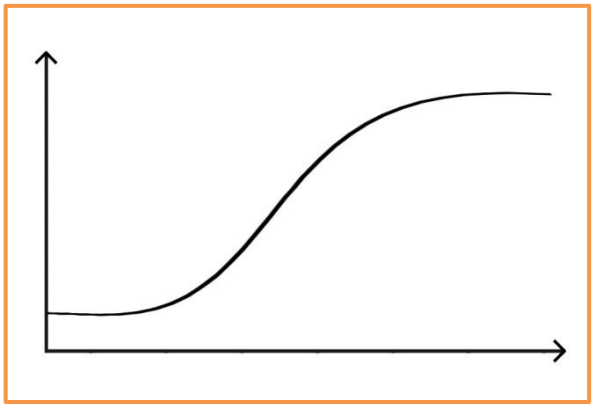
Simplification des paysages en UE, qui va de paire avec le déclin des prédateurs naturels. Source: Gámez-Virués et al., 2015

Des études conduites en Europe montrent que si au moins 10-14% des terres agricoles soutenaient la biodiversité, alors les populations d'oiseaux, et donc d'autres éléments de la vie naturelle allaient se rétablir (Busch et al., 2020 ; BIOGEA, 2020 ; Traba and Morales, 2019 ; Walker et al., 2018 ; Langhammer et al., 2017 ; Pe'er et al., 2014 ; Oppermann, 2008). Ce sont des pourcentages minima, car à l'échelle des paysages, 26-33% peuvent être nécessaire pour reconstruire la biodiversité (Walker et al. 2018).

Jusqu'en 2008, les exploitations devaient obligatoirement laisser 10% de leur terre en jachère. L'intention n'était pas de protéger la biodiversité, néanmoins cela a eu un impact significativement positif pour la vie sauvage (Traba et al., 2019).

En outre, des études suggèrent que l'intensification de l'agriculture et la perte concomitante en habitat naturel et en espèces réduisent les rendements des cultures (Dainese et al., 2019), tandis que le rétablissement d'espace pour la nature peut améliorer les rendements (Pywell et al., 2015).

Une norme minimale simple, basée sur la science, est nécessaire comme base équitable et harmonisée entre agriculteurs européens, pour éviter que ceux qui nuisent à la biodiversité n'aient un avantage compétitif sur les autres. De plus, de nombreux agriculteurs qui travaillent déjà dans le respect de la nature n'auront que peu d'effort supplémentaire à faire, car ils ont déjà beaucoup d'éléments qui comptent comme espace pour la nature sur leur ferme.



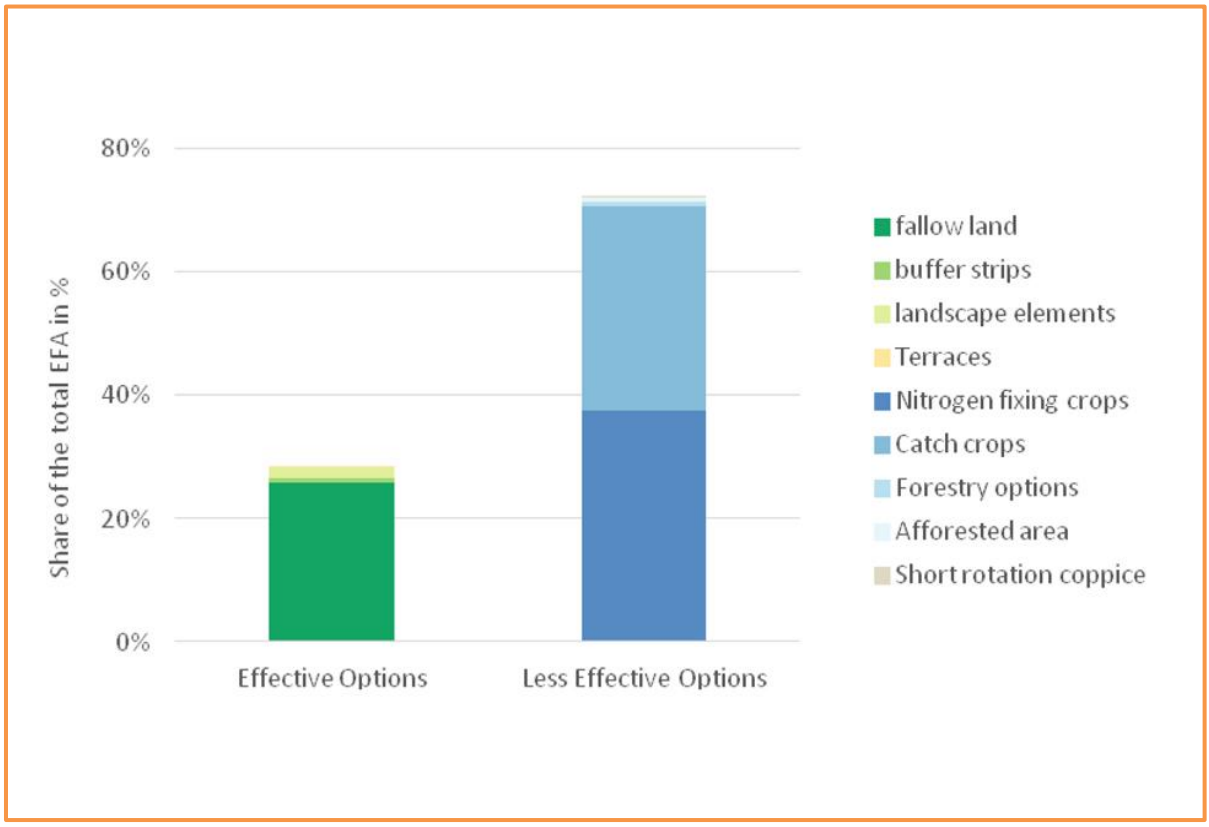
Un seuil minimal de maillage écologique est nécessaire pour relancer la biodiversité sur les fermes - la recherche recommande 10%.
X-graph: Biodiversité
Y-graph: Complexité du paysage
Source: BIOGEA, 2020

Quels sont les bénéfices pour l'environnement plus largement ?

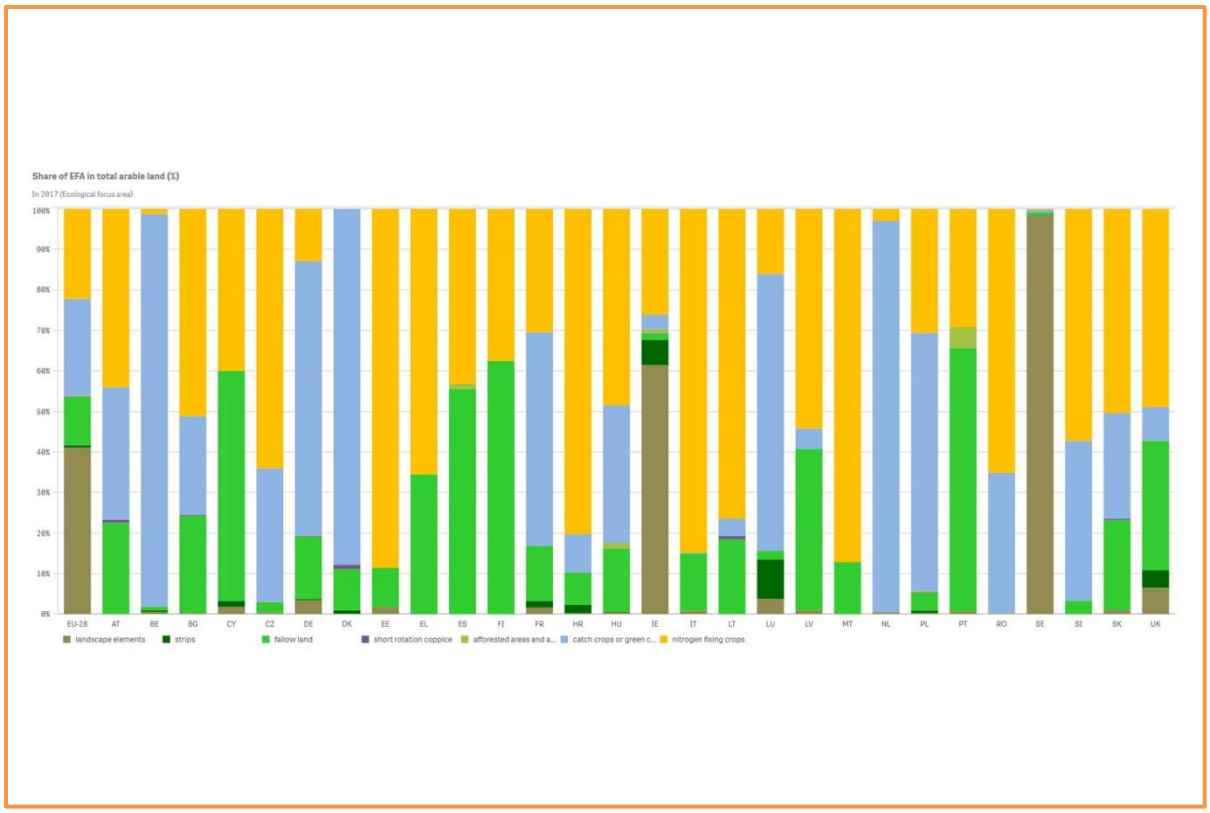
L'espace pour la nature est aussi positif pour le climat : haies et végétation naturelle sont autant de puits de carbone. Dès que la terre est labourée, le carbone est libéré. La végétation naturelle est aussi bénéfique pour l'eau, comme zone tampon entre les champs cultivés et les cours d'eau. Haies et arbres aident aussi à empêcher l'érosion du sol et les inondations lorsqu'ils sont implantés aux bons endroits.

La PAC ne fournit-elle pas déjà de l'espace à la nature ?

Non, presque aucun. Dans la PAC 2014-2020, seules exploitations de plus de 15ha de terres arables sont tenues de réserver des "surfaces d'intérêt écologique" (SIE) sur 5% de leurs terres. C'est une exigence du „verdissement" des paiements directs. Or, des éléments totalement inutiles pour la biodiversité et déjà présents à très grande échelle peuvent y être inclus, comme des couverts hivernaux et les cultures fixatrices d'azote (Pe'er et al, 2014). Les évaluations de la mise en œuvre du verdissement, y compris par la Cour des Comptes européenne, montrent que ces surfaces inefficaces pour la biodiversité sont malheureusement le choix de prédilection des agriculteurs. En résultat, les SIE ensemble avec d'autres mesures du verdissement (diversification des cultures) ne mènent à des changements que sur 2% des terres agricoles. Et c'est ainsi le « verdissement » de la PAC, d'un budget très élevé de 12 milliards EUR par an, a créé bien plus de bureaucratie que de résultats tangibles pour la nature.



Surfaces efficaces et moins efficaces éligibles aux surfaces d'intérêt écologique (SIE) en UE en 2015. Source : Pe'er et al., 2017



Répartition des types de SIE choisis par Etat Membre, montrant que dans la plupart des pays les agriculteurs choisissent des options productives (couverts hivernaux et cultures fixatrices d'azote) qui ne peuvent pas fournir les habitats nécessaires à la vie sauvage. Source: agridata.ec.europa.eu

Pourquoi tous les types de fermes doivent être impliqués

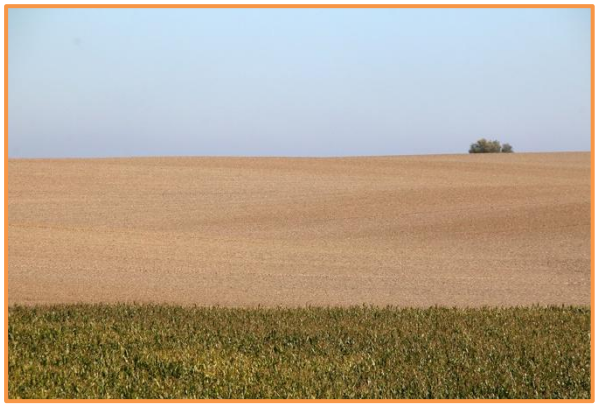


Photo: Eric Neuling/NABU

Photo: Matthias Tschumi

La nature a besoin d'espace sur les terres arables car la faune sauvage, telle que les oiseaux, les pollinisateurs et les mammifères, ont besoin de haies, bandes florales et bordures de champs pour s'abriter, se reproduire et se nourrir.

Photo : Klemens Karkow/NABU

Photo : Klemens Karkow/NABU

La nature a besoin d'espace dans les prairies car lorsque toute l'herbe est fauchée à répétition, ou entièrement piétinée par le bétail, aucun oiseau nichant au sol ne peut survivre, aucune fleur ne peut compléter son cycle et il n'y a plus de nourriture pour les papillons. La nature a besoin d'espaces gérés exclusivement pour elle, qui sont fauchés tardivement (s'ils le sont), qui ne sont pas toujours pâturés, en particulier pendant les saisons de reproduction pour que faune et flore complètent leur cycle reproductif.

Vignobles à Cariñena, Espagne Photo: JOSE RAMON GIL/Unsplash

Vignobles à Doñana, Espagne Photo: Ariel Brunner/BL

BirdLife_LIFE project Olivares Vivos Photo: SEO

BirdLife_LIFE project Olivares Vivos Photo: SEO

La nature a besoin d'espace dans les plantations permanentes parce que les oliveraies intensives ou les vignobles à sol nu ne produisent pas d'aliment pour les espèces sauvages. La nature a besoin de végétation sauvage entre les lignes d'arbres ou de vignes, qui peut être source d'habitats pour les pollinisateurs et ainsi renforcer la production arboricole recherchée.

Quels amendements à la proposition de la Commission sont nécessaires pour y arriver ?

Dans la proposition originale de la Commission sur les plans stratégiques PAC, le système de „conditionnalité“ définit les exigences minimales à satisfaire pour recevoir les subventions de la PAC. La Commission propose un minimum (indéterminé) de % d'éléments non productifs sur les fermes (Annexe III, BCAE 9). Dans les discussions du Conseil Agrifish, l'ambition a ensuite été réduite pendant les deux ans qui ont suivi, comme cela s'est passé lors de la précédente négociation PAC, avec le risque que les Etats Membre puissent choisir d'inclure des surfaces productives populaires mais inefficaces pour la biodiversité (voir Peer et al., 2017).

Le pouvoir est dans les mains du Parlement Européen ; il peut définir un minimum de 10% d'éléments non productifs dans toutes les fermes via la conditionnalité, ceci sans aucune exception, en excluant toute pratique équivalente aux cultures inefficaces qui sont tolérées jusqu'à présent dans les SIE.

Cette exigence doit faire partie de la conditionnalité, car cela assurera un espace obligatoire dans toutes les fermes qui reçoivent des subventions. Il faut éviter que cela ne devienne une mesure volontaire appuyée par des écorégimes ou des paiements agrienvironnementaux, car il serait improbable d'atteindre le seuil critique de 10% pour parvenir à enrayer le déclin de la biodiversité. Ces mesures volontaires peuvent néanmoins être utilisées pour financer des espaces et mesures de gestion supplémentaires qui vont au-delà du minimum.

Observez la position des deux commissions sur le sujet. Les amendements proposés par la Commission Environnement, alors qu'ils ne sont pas suffisants, sont un pas significatif en avant. A l'inverse, la Commission Agriculture retire cette exigence de la conditionnalité, et ajoute les écorégimes qui sont volontaires, ce qui signifie que les espaces dédiés à la nature seront considérablement moins importants.

COMENVI

Obligation dans la conditionnaité d'avoir 7% des terres agricoles en éléments non productifs et éléments de paysage.

COMAGRI

Suppression des surfaces d'intérêt écologique et éléments non productifs de la conditionnalité.

Solution #2 : €15 milliards d'€ / an pour la nature dans la PAC

Qu'est-ce que l'argent pour la nature?

Afin de créer, au delà des exigences minimales réglementaires, des incitations positives pour que les utilisateurs des terres adoptent une gestion favorable à la conservation de la nature, et également afin de financer la planification, la gestion et le suivi-évaluation de la conservation de la nature, l'UE devrait réserver 15 milliards du budget de la PAC chaque année pour la biodiversité. Ce budget doit être identifié légalement dans le Cadre Financier Pluriannuel de l'UE.

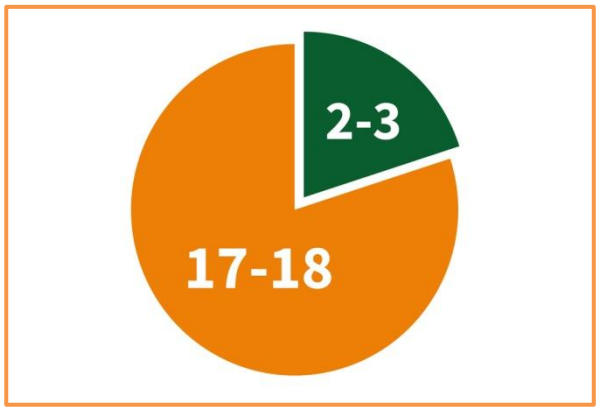
Ce financement devrait aller à toutes les mesures dont l'ojectif principal est la conservation de la nature, incitations à des pratiques et subventions d'investissement. L'éxécution du budget doit être approuvée et supervisée par les autorités environnementales à tous les niveaux, en coopération rapprochée avec toutes les autorités et acteurs pertinents. Les bénéficiaires devraient être ceux qui mettent en oeuvre directement ces mesures (agriculteurs, propriétaires forestiers et agricoles, gestionnaires et organisations publiques). Un contrôle de qualité doit être assuré, entre autres via les Cadres d'Action Prioritaires (PAFs, Art.8 la Directive Habitats).

Notre demande: Dédier €15 milliards par an du budget de la PAC à la biodiversité, issus d'un minimum de 50% du budget qui devrait être dédié à l'environnement dans les deux piliers (article 86)

Quels sont les besoins en financement pour la biodiversité ?

Une évaluation complète des directives Nature, réalisée par la Commission et approuvée par le Parlement et les Etat Membres, a montré que le manque de financements est la principale raison pour laquelle l'Europe échoue à respecter ses propres lois en matière de biodiversité. La plus grande partie de ces financements servent à financer des mesures volontaires pour les agriculteurs, les propriétaires forestiers et autres utilisateurs de la terre. Le moins il y a de financement, le moins il peut y avoir de coopération multi acteurs sur la conservation de la nature. Birdlife estime que le besoin en financement est de 20 milliards d'€ annuellement pour tous les Etats Membres combinés (réseau Natura 2000 et protection des espèces et habitats sur terre). Les trois quarts de cette somme devraient provenir du budget européen (15 Md€/an), car la biodiversité est un héritage commun inégalement distribué entre les pays. Actuellement il existe un manque de financement d'au moins 80% (Kettunen et al., 2017). Des estimations plus détaillées sont en cours de réalisation par la Commission.

La PAC est et devrait rester la principale source de financements pour la nature. A l'heure actuelle la PAC finance des activités de conservation uniquement à travers les programmes de développement rural (2ème pilier). Mais ceux-ci ne représentent que 7% du budget de la PAC, et les Etats Membres sont largement libres de choisir la quantité et la qualité des interventions qu'ils financent. D'autres instruments comme le « verdissement », qui représentent jusqu'à 30% de l'imposant 1er pilier, se sont avérés inefficaces et assimilables à une aide au revenu traditionnelle (Cour des Comptes européenne, 2017). Ces mesures « environnementales » sont de plus contrebalancées par le reste des financements qui encouragent des pratiques intensives dans les deux piliers.



Les besoins en financement pour Natura 2000 sont estimés à 20 milliards d'€/an alors qu'ils ne sont que de 2-3 Md actuellement.
Source: calculs réalisés par BirdLife Europe

Que devrait-on financer ?

Ces financements devraient financer des mesures ciblées suivant les besoins de conservation régionaux. Les dispositifs (i.e. écorégimes et mesures agrienvironnementales), auront un objectif principal de conservation. Ils devraient bénéficier d'un appui scientifique, et d'un suivi de leur performance afin d'alimenter une amélioration continue de l'usage des financements.

Les financements prioritaires devraient être en lien avec :

- La restauration et le maintien des espèces et habitats d'importance européenne dans un état de conservation favorable
- La gestion des sites Natura 2000
- Les autres mesures ciblées, activités de suivi-évaluation et communication (y compris services de conseil agricole) nécessaires à la réussite des politiques et législation européennes sur la biodiversité

En plus d'une coordination par les autorités environnementales, 2% du budget de chaque mesure devrait être dédiés à un suivi scientifique indépendant des interventions.

Bénéfices pour les agriculteurs

L'argent pour la nature est en réalité un revenu payé aux agriculteurs pour qu'ils mettent en œuvre des pratiques de gestion favorable à la biodiversité. Alors que la biodiversité est un bien public pour les contribuables européens, l'argent qu'on lui dédie sous la forme de contrats de gestion environnementale à long-terme peuvent aider à diversifier et stabiliser les revenus des agriculteurs, les rendant plus résilients face aux aléas de la production. Les revenus de la production sont inévitablement fluctuants et dépendants des prix du marché, des rendements et des coûts de production. Les paiements pour des biens publics, quant à eux, sont stables et prévisibles (typiquement sur des contrats d'une durée de 5 ans). Le mélange de revenus liés aux marchés et des revenus issus de la rémunération de biens publics est un bon moyen de renforcer la viabilité économique des fermes européennes, en délivrant une plus-value pour la société dans son ensemble.

La recherche de Birdlife/NABU en Bulgarie a montré que payer les agriculteurs pour les services rendus à la biodiversité améliorait le revenu de la majorité des agriculteurs, y compris ceux dont les pratiques sont déjà favorables à la nature (Trapp & Lakner, 2018). Des pratiques comme le maintien de jachères, le développement d'infrastructures vertes ou la création d'habitats pour les pollinisateurs renforcent la

résilience des fermes face aux futurs chocs environnementaux, renforcent la lutte contre l'érosion et ont un impact positif à moyen-terme sur la productivité de l'agriculture (Dainese et al., 2019).

Restauration de zones humides en Allemagne Photo : E. Nerger/NABU

Co-bénéfices pour le climat

Souvent, les solutions basées sur la nature sont aussi positives pour le climat. C'est le cas par exemple de la restauration de tourbières et zones humides, et de l'ajout d'infrastructure verte qui agissent comme des puits de carbone. Il peut y avoir des dilemmes, comme choisir entre le maintien de milieux ouverts et la restauration forestière, et dans ce cas-là les choix seront faits en analysants quels lieux sont les plus critiques pour la biodiversité et lesquels le sont pour l'atténuation du changement climatique. La restauration naturelle des forêts est préférable à la plantation d'arbres monospécifique à la fois sous un angle climatique et de protection de la biodiversité.

Les dispositifs en faveur de la biodiversité sont aussi bénéfiques pour la qualité de l'eau, en jouant le rôle de tampon entre les champs cultivés et les cours d'eau. Ils aident également à réduire les risques d'inondation, quand ils sont mis en œuvre au bon endroit.

Quels amendements à la proposition de la Commission sont nécessaires pour y arriver ?

Dans la proposition originale de la Commission sur les plans stratégiques PAC, un minimum de 30% du deuxième pilier (développement rural) doit être dédié à l'environnement (article 86). Cette part doit être augmentée à 50% des deux piliers, et inclure une allocation pour la biodiversité spécifiquement. Une allocation de 15 Md€/an pour des mesures dont l'objectif principal est la conservation de la nature permettrait à l'Europe d'affronter la crise de la biodiversité dans les terres agricoles. Elle devrait être liée aux cadres d'actions prioritaires pour la nature (le « PAF » de chaque Etat Membres pour la mise en œuvre de Natura 2000), assurant ainsi que ce sont les problèmes prioritaires de conservation qui sont résolus d'abord. La qualité des dépenses doit aussi être assurée avec une implication adéquate des autorités environnementales et de la société civile.

La proposition est entrée dans un processus de codécision avec le Parlement et le Conseil. Jusqu'à présent, seul la commission environnement du Parlement Européen s'est positionnée en faveur d'augmenter les financements pour la nature dans la PAC ainsi que d'augmenter la qualité des dépenses contribuant aux objectifs de biodiversité.

COMENVI

Des fonds dédiés à la biodiversité dans les deuxième pilier, sur la base des besoins identifiés dans le PAF. Allocation élevée pour les écorégimes dans le premier pilier, avec transfert des paiements pour les zones soumises à des contraintes naturelles („ANC“) vers le 1er pilier. Notons qu'il manque une allocation pour la biodiversité dans le 1er pilier, que le besoin en financement total de 15 Md/an pour Natura 2000 n'est mentionné qu'à titre informatif.

COMAGRI

Ecorégimes obligatoires avec une faible allocation dédiée dans le premier pilier, en transférant des pratiques proposées pour la conditionnnalité par la Commission dans les écorégimes. Les paiements pour zones soumises à contraintes naturelles restent dans le 2ème pilier. Pas d'allocation pour la biodiversité.

Solution #3 : Investir dans une transition juste et équitable

Qu'est-ce que la transition pour la nature?

Pour sauver notre planète nous devons transformer notre économie, et en particulier la façon dont nous exploitons la terre. Nous devons aider les agriculteurs à évoluer vers un business model qui est compatible avec les réglementations environnementales strictes dont nous avons besoin, et qui est rentable économiquement avec beaucoup moins de subventions qu'actuellement. Cette transition doit être équitable pour tous les acteurs des filières du producteur au consommateur, et pour les contribuables.

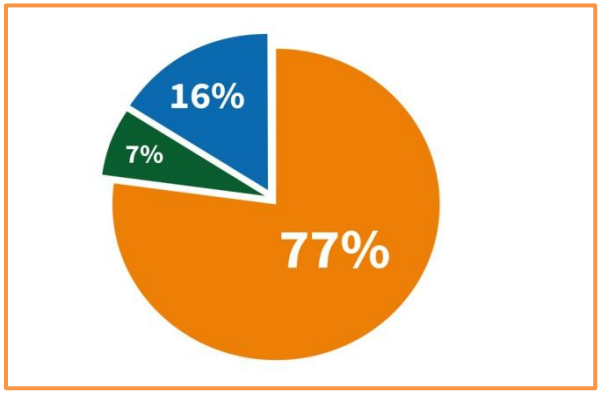
En comparaison avec d'autres secteurs, l'agriculture européenne a l'avantage d'avoir déjà un budget identifié pour elle, grâce à la PAC. Cependant, 75% de cet argent public est actuellement bloqué dans des aides au revenu forfaitaires à l'hectare cultivé, appelées les paiements directs. Ces paiements directs sont inefficaces économiquement, injustes socialement et préjudiciables pour l'environnement. Cela représente plus de 40 Milliards d'€ chaque année! Dépensés sans considération pour les besoins et les performances des agriculteurs. Ces paiements ne bénéficient même pas au secteur agricole puisqu'ils contribuent à l'inflation sur les prix du foncier et des coûts de production. D'autres types de paiement, comme les aides couplées à la production et certaines aides à l'investissement, peuvent aussi explicitement contribuer à accélérer les crises environnementales et ne sont pas durables à long-terme.

Notre demande: Cesser immédiatement tout paiement néfaste pour l'environnement, et évoluer de paiements directs vers des paiements qui financent la transition vers des systèmes justes et durables.

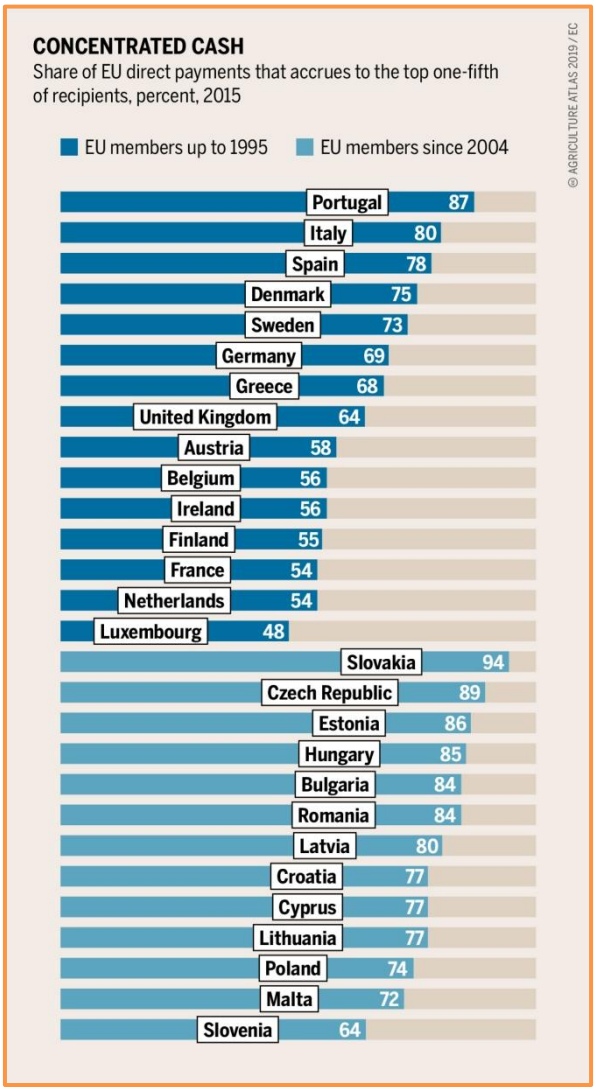
Pourquoi les aides PAC sont-elles actuellement injustes et néfastes pour l'environnement ?

Aujourd'hui, l'essentiel du budget de la PAC encourage des pratiques qui sont soit destructrices pour la nature, soit qui maintiennent les systèmes en l'état. Environ les ¾ du budget sont dédiés aux paiements

directs (1er pilier) qui sont économiquement inefficaces, socialement injustes et non soutenables pour la planète (Pe'er et al., 2017). Les paiements sont très inégalement distribués – indépendamment des revenus des agriculteurs, et payés forfaitairement par unité de surface exploitée. La conditionnalité environnementale associée est faible et peu appliquée. Pire, les paiements couplés à la production (par exemple un paiement par vache allaitante) encouragent l'intensification. Le paiement par hectare encourage aussi l'augmentation des prix du foncier à l'achat et à la location, ce qui rend difficile l'installation de nouveaux projets en agriculture, particulièrement ceux qui sont vertueux pour l'environnement. Une étude récente menée en Allemagne a montré que les paiements directs ne parvenaient pas à diminuer significativement le rythme de disparition des fermes en agriculture familiale (BMEL, 2018), alors que c'est souvent un argument utilisé à tort pour les justifier.



Budget de la PAC 2014 – 2020 (hors budgets nationaux): 77% va au 1er pilier, 7 % aux mesures agrienvironnementales, 16% au reste du 2ème pilier Source: calculs BirdLife



« 33% des paiements directs (soit 10% du budget total de l'Europe !) est payé à un relativement petit groupe de grands propriétaires fonciers. La valeur ajoutée de cette dépense pour l'Europe n'est pas claire. » Professor Alan Matthews, 2018

« Le raisonnement concernant les actions de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement et du changement climatique est certes convaincant, mais les données et arguments employés pour étayer l'évaluation des besoins concernant le revenu des agriculteurs sont insuffisants. » Cour des Comptes européennes, 2018

« [Le paiement à l'hectare] n'est pas adapté pour répondre à nombre de préoccupations environnementales et climatiques, et il ne représente pas non plus le moyen le plus efficient pour soutenir des revenus agricoles viable » Cour des Comptes européennes, 2018

« [Les paiements directs signifient que] l'argent n'est plus disponible pour répondre aux véritables enjeux » Professeur Harald Grethe, 2019

Pourcentage des paiements directs de la PAC qui vont aux premiers 20% de bénéficiaires. La moyenne européenne est de 80%. Source : Agriculture Atlas 2019 / EC

Que devrions-nous payer à la place des paiements directs – et comment?

Les agriculteurs doivent être aidés pour réaliser une transition de systèmes intensifs en intrants chimiques qui visent à maximiser la production, vers des systèmes agroécologiques qui respectent nos limites planétaires. Toutes les dimensions sociales, économiques et environnementales devraient être couvertes systémiquement, comme c'est le cas de l'agriculture biologique, l'autonomie fourragère, la diversification des circuits commerciaux y compris en circuits courts, les marchés publics qui privilégient des aliments respectueux de la nature et du climat, la réduction du gaspillage alimentaire. A l'inverse, subventionner de nouvelles étables pour des élevages industriels n'a pas de sens.

Tout ceci ne peut être fait qu'avec un cadre de performance adéquat établi par l'Europe. Cependant, le cadre de performance proposé par la Commission n'amène pas de garantie suffisante : les indicateurs proposés sont surtout relatifs aux dépenses réalisées, et non aux réels impacts environnementaux. Les contrôles et sanctions restent faibles. De plus, la proposition fait l'hypothèse trop simple que 40% des paiements directs et de la PAC contribuent par convention à un impact favorable sur le changement climatique, sans aucune considération pour la mise en œuvre effective par les Etats Membres. Cette prétendue contribution aux enjeux climatiques a été dénoncée par la Cour des Comptes comme une « invention », qui sape toute possibilité d'action pertinente sur le climat, et donc, qui sape la crédibilité européenne elle-même.

Quels amendements à la proposition de la Commission sont nécessaires pour y arriver ?

Des dispositions peuvent être ajoutées dans le projet de PAC 2021-2027 afin de réduire les subventions néfastes, et transférer les fonds des paiements directs vers des mécanismes plus progressifs comme les mesures agrienvironnementales, les écorégimes, les investissements dans l'agroécologie et l'infrastructure écologique, le développement rural durable. 50% du budget total devrait aller à l'environnement et au climat, et une trajectoire devrait être définie pour reconvertir les paiements directs en paiements à la transition juste et durable d'ici 2027. Au Royaume-Uni, le gouvernement planifie une sortie en 7 ans des paiements directs, ce qui donne le temps aux bénéficiaires de s'adapter, ceci afin de réorienter la politique agricole sur la rémunération des biens publics en particulier de nature environnementale.

Le système de performance et de redevance de la prochaine PAC doit se tourner vers la transition écologique et des paiements aux pratiques agricoles durable ou à la transition vers celles-ci. Des objectifs forts et intelligents assortis d'indicateurs spécifiques doivent être établis, en cohérence avec les objectifs européens actuels en matière de biodiversité. Un suivi scientifique adéquate des impacts et de l'efficacité des interventions doit être mis en place, de même qu'un système d'incitations financières efficaces pour les pionniers de la transition et des pénalités pour les systèmes dégradants pour l'environnement.

La commission Environnement du Parlement se rapproche le plus de cette proposition de rediriger les fonds de l'Europe vers un système de performance. En revanche la commission Agriculture et le conseil Agrifish menacent sérieusement l'architecture verte proposée par la Commission est sérieusement menacée.

COMENVI

Pas de sortie des paiements directs spécifiquement, mais un focus accru aux budgets dédiés à l'environnement qui va de fait réduire le budget disponible pour les paiements directs. L'appui des agriculteurs à la transition écologique manque.

COMAGRI

Réserver une large part du 1er pilier aux paiements directs, et une part maximale à l'aide couplée à la production. Pas de remise en question du système en place.

Contact :

Pour la Wallonie: Emmanuelle Beguin, Responsable politique agricole
emmanuelle.beguin@natagora.be, Tel. : +49 (0)81 390 742

Harriet Bradley, Responsable politique agricole et bioénergie Europe
harriet.bradley@birdlife.org, Tel.: +32 (0)2 238 50 91

André Prescher, Responsable politique agricole Europe
andre.prescher@NABU.de, Tel.: +49 (0)1512-8841931

Références

BIOGEA, 2020. BIOGEA Policy Recommendations 2020: A green Architecture for Green Infrastructure: How the future CAP could support Green and Blue infrastructures, Policy Brief, available at https://www.biogea-project.eu/sites/default/files/biogea_policy_recommendations_2020.pdf

BMEL, 2018. Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen (Stellungnahme). Berlin.

Dainese, M. et al., 2019. A global synthesis reveals biodiversity-mediated benefits for crop production. Science Advances 5, eaax0121. https://doi.org/10.1126/sciadv.aax0121

European Court of Auditors, 2018. Opinion No 7/2018: concerning Commission proposals for regulations relating to the Common Agricultural Policy for the post-2020 period. Luxembourg.

European Court of Auditors, 2017. Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective (Special Report No. n°21/2017).

European Environment Agency, 2015. State of nature in the EU: results from reporting under the nature directives 2007-2012. EUR-OP, Luxembourg.

Gámez-Virués, S. et al., 2015. Landscape simplification filters species traits and drives biotic homogenization. Nat Commun 6, 1–8. https://doi.org/10.1038/ncomms9568

Heinrich Böll Stiftung, Friends of the Earth Europe, BirdLife Europe and Central Asia, 2019. Agriculture Atlas: Facts and Figures on EU Farming Policy.

Kettunen, M. et al., 2017. Integration approach to EU biodiversity financing: Evaluation of results and analysis of options for the future (Final Report for the Eiuropean Commission (DG ENV) No. ENV.B.3/ETU/2015/0014). Institute for European Policy (IEEP), Brussels / London.

Langhammer, M. et al., 2017. A modelling approach to evaluating the effectiveness of Ecological Focus Areas: The case of the European brown hare. Land Use Policy C, 63–79. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.11.004

Matthews, A., 2018. Rethinking EU budget spending on agriculture in the next MFF – CAP Reform. URL http://capreform.eu/rethinking-eu-budget-spending-on-agriculture-in-the-next-mff/ (accessed 2.5.20).

Oppenmann, R. et al., 2008. Die Bedeutung der obligatorischen Flächenstilllegung für die biologische Vielfalt, available at Https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/flaechenstilllegung_langfassung.pdf

Pe'er, G. et al., 2014. EU agricultural reform fails on biodiversity. Science 344, 1090–1092. https://doi.org/10.1126/science.1253425

Pe'er, G. et al., 2017. Is the CAP fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment. German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv), Halle-Jena-Leipzig.

Pywell, R.F. et al., 2015. Wildlife-friendly farming increases crop yield: evidence for ecological intensification. Proc. R. Soc. B 282, 20151740. https://doi.org/10.1098/rspb.2015.1740

Seibold, S. et al., 2019. Arthropod decline in grasslands and forests is associated with landscape-level drivers. Nature 574, 671–674. https://doi.org/10.1038/s41586-019-1684-3

Traba, J. et al., 2019. The decline of farmland birds in Spain is strongly associated to the loss of fallowland. Sci Rep 9, 9473. https://doi.org/10.1038/s41598-019-45854-0

Trapp, M. et al., 2018. Fit, fair and sustainable: A model for a nature friendly and economically viable agricultural policy for Bulgaria. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15749.86240

Walker, L.K. et al., 2018. Effects of higher-tier agri-environment scheme on the abundance of priority farmland birds. Animal Conservation 21, 183–192. https://doi.org/10.1111/acv.12386

Photo, titre et couverture : Matthias Tschumi