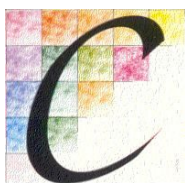




Réforme de la PAC 2013

Propositions du réseau CIVAM pour les paiements verts



CIVAM

FNCIVAM

71, Boulevard de Sébastopol
75002 Paris



Réseau Agriculture Durable

17, rue du Bas Village
35577 Cesson-Sévigné

Les CIVAM et le Réseau Agriculture Durable

Le réseau CIVAM est un acteur associatif du développement agricole et rural qui œuvre depuis plus de 50 ans pour des campagnes vivantes et solidaires. Au sein des CIVAM, le Réseau agriculture durable (RAD) travaille plus spécifiquement sur les aspects techniques à l'échelle de l'exploitation agricole.

La spécificité de l'action de ce réseau repose sur la place centrale des agriculteurs et du collectif dans l'innovation, la recherche et l'évolution des pratiques agricoles. Cette singularité dans le monde du développement agricole et rural permet au réseau CIVAM d'être porteur d'enjeux sur des thèmes d'avenir (système des productions autonomes et économes, circuits courts, accueil social et éducatifs à la ferme, installation agricoles et non-agricole...).

L'échange et le partage entre les 250 animateurs qui accompagnent les groupes du réseau, favorisent l'essaimage des innovations auprès de la dizaine de milliers de membres CIVAM. Ces initiatives sont souvent reprises par les institutions agricoles ou soutenues par les pouvoirs publics qui les démultiplient à grande échelle quelques années plus tard.

Ainsi, depuis près de 20 ans, les agriculteurs du Réseau Agriculture Durable des CIVAM travaillent sur la conception de systèmes de production économes et autonomes. Que ce soient en région de grande culture, d'élevage, de moyenne montagne ou en zone méditerranéenne, ces systèmes de production innovants conjuguent un impact réduit sur les ressources, la garantie d'un revenu décent pour les paysans et des créations l'emploi sur le territoire.

Contact :

Goulven Le Bahers, coordinateur Agriculture Durable

Tel : 01 44 88 98 61

E-mail : goulven.lebahers@civam.org

Alors que l'ensemble des acteurs européens travaillent activement à la futur Politique Agricole Commune, la FNCIVAM et son Réseau Agriculture Durable ont souhaité prendre part au débat sur le verdissement de la PAC en émettant des propositions de critère d'attribution des paiements verts du premier pilier.

Grâce à la base de données élaborée dans le cadre du projet « Indicateurs Clés de l'Agriculture Durable », il a été possible de tester à la fois les propositions de la Commission Européenne et les propositions de nos réseaux. Cette note récapitule les principaux résultats de ces travaux.

Les paiements verts dans la réforme

La Politique Agricole Commune est actuellement en cours de réforme. En octobre dernier, la commission européenne a sorti un document de propositions législatives qui dessine les contours du nouveau projet de politique et qui sera le socle des négociations jusqu'à sa traduction par les Etats Membre et sa mise en œuvre en 2014.

Ces propositions reprennent une PAC articulée autour de **deux piliers** :

- Le premier pilier comporte les aides directes annuelles et non contractuelles aux exploitations.
- Le second pilier reprend les soutiens au développement et les aides pluriannuelles et contractuelles aux exploitations. Même si ce second pilier est moins détaillé dans le document de la Commission Européenne, il semble conserver une place pour les Mesures Agro-Environnementales (MAE).

Concernant le premier pilier, les aides directes découplées conserveraient un fonctionnement proche de celui des Droits à Paiement Unique (DPU) que nous connaissons actuellement à quelques différences (notoires) près :

- elles ne seraient plus attribuées sur des références historiques propres à l'exploitation mais sur une moyenne régionale voire nationale.
- Le DPU serait découpé en **plusieurs tranches** dont les deux principales seraient :
 - o **Le DPU de base** : activé par le respect de la conditionnalité
 - o Le « paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques au climat et à l'environnement » dit « **paiement vert** » : il représenterait 30% de l'enveloppe des paiements directs et serait activé si l'agriculteur respecte certains critères plus exigeants en terme de respect de l'environnement.

Les exigences d'attribution du paiement vert se positionnent donc entre la conditionnalité et les Mesures Agro-Environnementales.

Dans les propositions de la Commission Européenne, les critères d'attribution des paiements verts sont les suivants :

- **Diversité des cultures** :

« Lorsque les terres arables de l'agriculteur couvrent plus de trois hectares et qu'elles ne sont pas entièrement consacrées à la production d'herbages (ensemencés ou naturels), entièrement mises en jachère ou entièrement consacrées à des cultures sous eau pendant une grande partie de l'année, la culture sur ces terres arables

consiste en trois cultures différentes au moins. Aucune de ces trois cultures ne couvre moins de 5 % des terres arables, et la principale n'excède pas 70 % des terres arables. »

- **Maintien des prairies permanentes :**

« Les agriculteurs maintiennent enherbées en permanence les surfaces de leurs exploitations déclarées en tant que prairies permanentes » avec 2014 comme année de référence.

- **Surface d'intérêt écologique :**

7% de la surface de l'exploitation doit être en surface d'intérêt écologique.

La validation de l'ensemble des critères est obligatoire pour l'activation du paiement vert.

Remarque :

- *La méthode de calcul des surfaces d'intérêt écologique mentionnées dans les propositions de la Commission Européenne (CE) n'est pas encore définie. Afin de pouvoir tester ces propositions, nous faisons l'hypothèse que cette méthode est la même que celle utilisée en France pour les Surfaces d'Equivalent Topographiques (SET) dans les BCAE (Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales). C'est aussi la méthode utilisée pour l'option B du niveau 3 de la certification environnementale (HVE : Haute Valeur Environnementale).*

- *A priori, les exploitations en Agriculture Biologique recevraient ipso facto le paiement vert. Nous avons toutefois trouvé intéressant d'analyser comment celles-ci se comportent face aux critères proposés. Toutes les exploitations (conventionnelles et Bio) sont donc passées au crible des propositions de la Commission Européenne et des CIVAM.*

Les limites des propositions de la CE

On se rend compte que **ces critères reprennent de nombreux points déjà présents dans la conditionnalité :**

- La BCAE III « Diversité des Assolements » reprend déjà l'idée de 3 cultures sur l'exploitation. Cependant elle ne fixe pas la plus importante d'entre elles à 70% de la surface.
- L'exigence de maintien des surfaces en herbes et notamment des prairies permanentes se retrouve dans la BCAE VI « Gestion des Surfaces en Herbe », avec 2010 comme année de référence.
- La BCAE VII « Maintien des Particularités Topographiques » reprend déjà une surface minimum de 3% en « surface équivalent topographique » qui repose sur la même base de calcul que les « Infrastructures Agro-écologiques » présents dans HVE et qui pourraient en toute vraisemblance être aussi mobilisée sur les calculs des paiements verts.

Si l'on considère que les calculs de type IAE (Infrastructure Agro-Environnementale) ou SET sont retenus pour mesurer les « surfaces d'intérêt écologique », il est important de souligner que **ce chiffre n'exprimera pas des surfaces retirées de la production**. Il s'agit d'un calcul permettant d'évaluer la part d'éléments topographiques de l'exploitation favorables à la biodiversité. Ainsi, les éléments fixes du paysage (haie, arbres isolés...) se font attribuer un coefficient censé représenter leur aire d'influence sur la biodiversité et qui permet d'être rapporté à la surface de l'exploitation pour servir de comparaison. On comprend donc qu'il ne s'agit pas de surfaces réelles mobilisées pour d'autres objets que la production mais d'un simple calcul d'indicateur. **Il serait donc plus juste de parler de « densité d'éléments d'intérêt écologique » que de « surfaces d'intérêt écologique ».**

D'autre part, si l'on applique ces critères aux exploitations entrant dans la base de données « Indicateurs Clés de l'Agriculture Durable » (ICAD) de la FNCIVAM, on se rend compte que 82% des exploitations¹ valident ces critères. Les exploitations laitières étant assez pénalisées (73% des exploitations valident les critères) notamment par leurs plus fortes surfaces en herbe (une forte proportion de celles représenté dans la base ICAD sont des exploitations herbagères) et donc leur plus faibles surfaces en cultures assolées qui ne permettent pas de valider le critère « diversité des assolements ».

Si ces mesures sont calculées séparément, 89% des exploitations valident le critère « diversité des cultures » et 99% valident le critère « surface d'intérêt écologique ».

¹ Exploitations de la base de données sur lesquelles il est possible de calculer les deux critères

Ces critères, pris indépendamment ne semblent donc pas correspondre à un « verdissement » significatif.

Par ailleurs, dans leurs globalités, la prise en compte des prairies et surfaces en herbe pose problème :

- L'année de référence pour le maintien des prairies permanentes risque d'entraîner de nombreux retournements avant la mise en œuvre de ce dispositif.
- Comment les prairies temporaires et autres surfaces en herbes peuvent-elles être prises en compte si elles occupent une proportion supérieure à 70% de la surface des terres arables ?
- Comment éviter que les exploitations herbagères ayant peu de surfaces en cultures assolées ne soient pénalisées par le critère « diversité des cultures » ?

Autant de questionnements qui nous ont amené à émettre nos propres propositions sur les paiements verts. Il nous paraît en effet important que cette composante des paiements du premier pilier soit plus adaptée à la diversité et à la spécificité des systèmes de production et qu'elle contribue plus significativement à valoriser des pratiques respectueuses de l'environnement.

Les propositions des CIVAM

Afin de construire nos propositions, il nous a paru important de fixer quelques objectifs :

- Proposer des critères qui puissent valoriser la diversité des systèmes de production, notamment en distinguant les spécificités des systèmes herbagers et des systèmes de cultures diversifiés.
- Proposer des critères d'activation de paiements verts qui s'articulent de manière cohérente avec la conditionnalité et les MAE que nous soutenons dans nos réseaux (notamment la MAE « Surface Fourragère Économe en Intrants » et le cahier des charges « Grandes Cultures Économes »)
- Proposer des critères révélateurs d'un engagement de l'agriculteur vers une plus grande prise en compte de l'impact de ses pratiques sur le milieu.
- Garder, autant que faire se peut, des propositions simples à mettre en œuvre et facilement contrôlables avec les déclarations PAC telles que nous les connaissons.

	Les propositions « paiement vert » CIVAM	Les points associés des Cahiers des charges MAE SFEI et GCE
Surface en herbe	<p>La surface en herbe (prairies permanentes, prairies temporaires mais aussi luzerne...) de l'exploitation représente plus de 70% de la SAU et la culture la plus importante du reste de la SAU ne représente pas plus de 20ha.</p> <p>Si ces critères sont respectés, ne pas tenir compte du critère « diversité des cultures » (les autres critères « biodiversité » et « maintien des prairies permanentes » doivent être validés par ailleurs).</p>	<p>MAE SFEI :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au minimum 55% d'herbe dans la SAU (critère d'orientation de la MAE) - Minimum 75% d'herbe dans la SFP - Maximum 18% de maïs dans la SFP. <p><i>Grandes cultures économes :</i> Maximum 35% de prairies dans la SAU (critère d'orientation de la MAE)</p>
Diversité des cultures	<ul style="list-style-type: none"> - Critère à prendre en compte si la surface en herbe représente moins de 70% de la SAU. Au moins 4 cultures dont une légumineuse parmi les cultures assolées de moins de 5 ans. Les cultures prises en compte sont celles représentant au moins 5% des surfaces assolées de moins de 5 ans. La culture principale n'excède pas 70% de cette même surface. - La plus grande unité culturale n'excède pas 20 ha. 	<p><i>Grandes cultures économes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Part de la culture principale dans la SAU inférieure à 70% à la signature et à 50% en année 3 - Au moins 4 cultures différentes à la signature et 5 en année 3 <ul style="list-style-type: none"> o Une culture représente au moins 5% de la SAU o Une prairie ou culture associée compte pour une culture o Part des légumineuses supérieure à 5% de la SAU, puis 10% en année 3. - Taille maximale d'une unité culturale : 15ha.
Biodiversité	Les Surfaces d'Intérêt Ecologique, calculées sur le modèle des Infrastructures Agro-Ecologiques avec les coefficients IDEA, représentent 7% de la SAU.	<i>Grandes cultures économes :</i> Au moins 15% d'infrastructures agro-écologiques dans la SAU (mode de calcul Surface Equivalent Topographique/HVE)
Maintien des prairies permanentes	Maintien des prairies permanentes avec 2010 comme année de référence.	