



Cap sur la Pac 2020

Table ronde n°2

Valoriser les services environnementaux de l'agriculture et favoriser les transitions climatiques, énergétiques et territoriales **Encourager la transformation des pratiques et des systèmes de production**

Ce document introductif aux échanges de la table ronde vise à fournir à l'ensemble des participants des éléments de contexte et de réflexion relatifs aux sujets qui seront abordés. Il ne constitue pas une position française en vue de la prochaine politique agricole commune.

A. Contexte

L'agriculture française est profondément ancrée dans le territoire national. Sur les 55 millions d'hectares que compte le territoire français métropolitain, un peu plus de 29 millions d'hectares, soit 54 %, étaient occupés par des activités agricoles en 2015. La grande diversité des territoires en métropole et dans les outre-mers se reflète dans la richesse des productions agricoles françaises, notamment au travers des signes de qualité qui concernent plus de 1 000 produits et une production biologique en plein essor.

Compte-tenu de son lien très étroit avec les ressources naturelles, l'agriculture est confrontée à de nombreux défis environnementaux qu'elle partage pour certains avec les autres activités économiques, tels que le changement climatique, la transition énergétique, la transition vers l'économie circulaire, la qualité de l'air, la gestion quantitative et qualitative de l'eau, la préservation de la biodiversité ordinaire et remarquable et des paysages, le maintien des prairies permanentes et des zones humides, ainsi que la préservation des services rendus par les sols agricoles.

L'ampleur de ces défis environnementaux et le fait qu'ils touchent l'ensemble des citoyens appellent une réponse coordonnée entre les États membres de l'Union européenne et cohérente entre différents secteurs d'activité économique. L'agriculture, avec ses spécificités, fait partie intégrante de la réponse et fournit de nombreuses solutions.

Face aux défis liés au changement climatique, l'agriculture doit se préparer et s'adapter aux changements qui sont déjà à l'œuvre, afin de continuer à pouvoir répondre aux demandes qui lui sont adressées.

Elle a, par ailleurs, la capacité de contribuer à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre selon trois modalités :

- d'abord par la réduction de ses propres émissions directes ;
- ensuite, par la contribution à la réduction des émissions des autres secteurs en fournissant des solutions pour la transition vers une économie bas-carbone. Les entreprises agricoles jouent ainsi un rôle important dans le développement de la bioéconomie et de l'économie circulaire par la valorisation de l'agriculture et de la forêt comme des sources de matières premières pour la production de matériaux bio-sourcés, de chimie du végétal, d'énergies renouvelables et de fertilisants issus de ressources renouvelables.
- enfin par sa capacité de stocker du carbone dans les sols par une gestion adaptée des biomasses végétales et de la matière organique des sols, notamment à travers le maintien des prairies et des pratiques favorables en grandes cultures, ou encore à travers l'agroforesterie.

Le développement des solutions apportées par l'agriculture face à ces défis environnementaux contribue à renforcer la résilience des systèmes agricoles et alimentaires, à réduire leur vulnérabilité et à répondre aux attentes sociétales.

Les résultats de la consultation publique lancée par la Commission européenne au printemps 2017 sur la future PAC montrent que les citoyens européens souhaitent que la PAC accompagne davantage les agriculteurs dans la transition écologique de leur exploitation.

La reconnaissance et la rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture au sein des territoires est un enjeu crucial pour, d'une part, maintenir le tissu d'exploitations diversifiées qui participent à fournir ces services et, d'autre part, inciter à la transition des exploitations vers des systèmes résilients, peu polluants et économes en intrants. En complément, la prise de risque inhérente au changement des pratiques nécessite un accompagnement particulier pour sécuriser les agriculteurs souhaitant modifier leurs systèmes d'exploitation vers des modèles plus durables. Enfin, l'innovation est un outil de compétitivité et un levier essentiel pour faire évoluer le secteur agricole vers des systèmes productifs plus durables, prenant toute leur part à la transition énergétique et vers l'économie circulaire. Les innovations reposent pour une large part sur des technologies, notamment basées sur la biologie et le numérique, mais portent également sur les pratiques agronomiques, sur l'intelligence territoriale, sur l'organisation et la commercialisation. En ce sens, les innovations sociales ont une place importante dans la transition des systèmes.

La formation et l'enseignement jouent un rôle prépondérant, aux côtés de facteurs humains tels que la capacité d'ouverture et la culture entrepreneuriale. L'adoption des innovations en agriculture, sylviculture et dans le monde rural passe également par la démonstration du bénéfice au travers d'expérimentations menées localement, qui pourront ensuite s'étendre par un accompagnement de conseil rénové.

B. Les réponses apportées par la PAC actuelle

La programmation de la PAC 2014-2020 introduit pour la première fois le principe du verdissement ou « paiement vert » dans le premier pilier de la PAC. C'est un paiement direct aux exploitants agricoles, découplé du type de production, qui vise à rémunérer des actions spécifiques en faveur de l'environnement et qui contribue à soutenir leurs revenus. Il impose le respect par un grand nombre d'exploitants de mesures similaires, contribuant par leur effort de masse à améliorer la performance environnementale de l'agriculture en termes de biodiversité, de protection de la ressource en eau et

de lutte contre le changement climatique. Le paiement vert incite les exploitants à adopter des pratiques qui vont au-delà des exigences réglementaires qui conditionnent l'octroi des aides (règles de la conditionnalité) à la mise en œuvre d'un socle commun de bonnes pratiques « de base » en matière environnementale et sanitaire. En France, le paiement vert représente 30% du total des paiements directs, soit 2,1 milliards d'euros par an.

Il se veut un signal fort pour intégrer davantage les enjeux environnementaux dans l'acte de production. D'une ambition initiale forte, le niveau d'exigence effectif du verdissement fait l'objet de critiques, alors que ces mesures présentent, sur le principe, un intérêt certain pour l'environnement. En effet, le verdissement, dans sa forme actuelle, s'éloigne du principe d'un paiement pour service environnemental du fait de son niveau d'exigence, de l'exclusion de certaines productions agricoles (arboriculture, viticulture) et d'un niveau de rémunération déconnecté du service environnemental rendu.

En complément, un panel d'outils est à disposition des États membres au sein du second pilier de la PAC pour accompagner les agriculteurs dans leur réponse aux enjeux environnementaux.

Il s'agit tout d'abord des aides à l'agriculture biologique. Ces aides permettent de soutenir un mode de production vertueux dont les services environnementaux sont reconnus. La production biologique a connu un essor particulièrement important depuis 2013 avec une augmentation de plus de 30 % des exploitations engagées et de 50 % des surfaces certifiées qui atteignent actuellement 6 % de la SAU française. Elle contribue significativement au changement et au maintien de pratiques bénéfiques pour l'environnement, le bien être animal.

Les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) permettent également d'engager des démarches volontaires de changement ou de maintien de pratiques bénéfiques pour l'environnement et adaptées aux spécificités des territoires. Pour la programmation 2014-2020, un nouveau type de MAEC a été créé : les mesures « systèmes », qui renforcent la logique d'intégration avec une prise en compte du fonctionnement de l'ensemble de l'exploitation agricole.

Les exploitants qui sont engagés dans des démarches environnementales rémunérées par ces mesures représentent plus de 16 % de l'ensemble des demandeurs d'aides PAC en 2017 soit 39 000 exploitations.

Par ailleurs, au sein du second pilier, d'autres outils contribuent à maintenir et valoriser les services environnementaux rendus par les exploitations agricoles. En particulier, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) compense une partie du différentiel de revenu entre les exploitations de zones défavorisées et celles de plaine. Cet outil contribue à maintenir un tissu d'exploitations agricoles sur l'ensemble du territoire, indispensable au maintien des paysages et favorisant la biodiversité et la lutte contre les incendies.

Au sein du premier pilier, certaines mesures offertes par l'OCM (programmes opérationnels fruits et légumes) ont pour objectif explicite de contribuer à la prise en compte des enjeux environnementaux, puisque l'éligibilité du programme opérationnel est conditionnée à ce qu'au moins 10 % des dépenses ou deux actions du programme soient consacrés à des mesures environnementales.

Enfin, les mesures d'investissement et de modernisation des exploitations, à la fois dans le cadre de l'organisation commune des marchés (OCM) et du Feader, qui visent principalement à renforcer leur compétitivité, jouent également un rôle dans l'accompagnement de la transformation des systèmes de productions et des pratiques de gestion.

C. Éléments de questionnement sur la prochaine PAC

Plusieurs pistes de réflexion peuvent être poursuivies en vue de la prochaine PAC :

- 1) Comment la PAC, par des mesures simples et cohérentes, peut-elle mieux valoriser les services environnementaux rendus par les agriculteurs ?
- 2) Comment la PAC peut-elle évoluer vers une approche davantage orientée sur les résultats obtenus plutôt que sur les moyens mis en œuvre pour les atteindre ?
- 3) Comment accompagner la prise de risque des exploitants agricoles lors de l'évolution de leurs pratiques ?
- 4) Quelles évolutions des outils de la PAC faut-il envisager pour accélérer les transitions des systèmes de production vers des pratiques plus durables répondant à la fois à des enjeux globaux et territoriaux ?
- 5) Quel(s) rôle(s) doivent jouer les innovations agronomiques, technologiques, territoriales et sociologiques ? Comment favoriser leur développement ?