

Note

Conjoncture PAC

en agriculture biologique

en Lot-et-Garonne



Rédaction : Séverine Chastaing - CDA47

Photos : Chambre d'Agriculture 47 sauf mention spéciale

La note de conjoncture PAC AB en Lot-et-Garonne est une publication du Service Productions de la Chambre d'agriculture 47.

Toute reproduction est interdite sans l'autorisation expresse de la Chambre d'agriculture 47.



**CHAMBRE
D'AGRICULTURE**
DE LOT-ET-GARONNE

Avec le soutien
Financier de



MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE
L'ALIMENTATION

Avec la contribution financière
du Compte d'Affectation Spéciale
« Développement Agricole et Rural »

Contexte

Depuis 2015, la mise en place de la nouvelle politique agricole commune concernant l'agriculture biologique a été quelque peu chaotique.

Outre les changements de plafonds successifs : 30000 € en 2015, 25000 € en 2016, 18000 € en 2017, les retards et décalages de paiements ont été très importants. En 2019, enfin, le calendrier de paiement classique c'est-à-dire paiement à fin du 1^{er} trimestre 2020 pour les demandes bio au 15 mai 2019 a été rétabli.

Pour autant, compte-tenu des retards pris dans les négociations européennes, les inquiétudes des agriculteurs bio sont toujours aussi fortes :

- Quid des aides aux maintiens en 2020, 2021 peut être 2022 avant la prochaine PAC,
- Quid des aides à la conversion entre les 2 programmations PAC ?
- Quid des Eco-dispositifs prévus dans la prochaine programmation dont les PSE (paiements pour service environnementaux) pour les agriculteurs bio ?

Afin d'aider les agriculteurs à bien appréhender les aides bio dans le cadre de la PAC, une note PAC BIO est rédigée tous les ans par les Chambres d'agriculture de Nouvelle Aquitaine (https://lot-et-garonne.chambre-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Nouvelle-Aquitaine/102_Inst-Lot-et-Garonne/Documents/PAC_DOC/2019NOTE_PAC_BIO_AGRICULTEURS.pdf)

Les aides au maintien jusqu'à la nouvelle PAC et après ?

Depuis 2017, l'Etat s'est désengagé des aides au maintien. Concrètement cela signifie pour les Conseils Régionaux, organismes de gestion du 2nd pilier de la PAC, qu'ils doivent aller chercher les deniers européens et les co-financer de leur poche pour que les agriculteurs de leur Région puissent accéder à la mesure. Pour la période 2017-2020, 8 millions d'euros ont été cofinancés par le Conseil Régional.

Ainsi, tous les agriculteurs entrant dans la mesure maintien en 2017 ont bénéficié des aides au maintien soutenues exclusivement par l'Union Européenne et le Conseil Régional.

En 2020, ce sont tous les contrats d'aide au maintien engagés en 2015 qui doivent être reconduits. En effet, ils ont bénéficié des 5 ans d'aide du contrat (engagement en 2015, paiement pour les campagnes 2015, 2016, 2017, 2018, 2019).

La transition entre les deux dispositifs PAC (2014-2020 et 2021-2027) prévoit la possibilité de mettre en place une prolongation des mesures via des contrats de 1 an. Ainsi, le Conseil Régional de Nouvelle Aquitaine prévoit de mettre en œuvre cette possibilité pour tous les agriculteurs bio ayant terminé leur contrat maintien.

Quels impacts ?

Pour les agriculteurs bio

Les études technico-économiques que nous réalisons en particulier en grandes cultures montrent toutes que l'agriculture biologique permet à l'agriculteur d'obtenir un revenu à peine meilleur qu'en conventionnel sans les aides au maintien, alors que les prix payés sont plutôt bons. Ceci s'explique par les facteurs climatiques qui impactent beaucoup plus les agriculteurs bio : problème aux semis, mauvaises assimilations de l'azote, incapacité à gérer les adventices... Ainsi, l'aide au maintien permet d'assurer une partie de son revenu à l'agriculteur bio.

Pour les jeunes repreneurs en bio

Pour les jeunes qui reprendraient des terres bio, compte-tenu de la situation évoquée précédemment, il va de soi que les aides au maintien sont nécessaires à la mise en route de leur nouvelle activité. Elles vont jouer l'effet d'un filet de sécurité et les aider à palier des difficultés souvent plus importantes en début de carrière, en particulier, sur la gestion des adventices.

Pour les fins de contrats CAB (engagement en 2015)

Compte-tenu des arguments précédents et surtout du fait que ces agriculteurs n'ont pas du tout bénéficié d'aide au maintien, il semble peu approprié de ne pas leur ouvrir le dispositif maintien et ce d'autant plus qu'ils seraient fortement discriminés par rapport à des agriculteurs bio anciens qui pour certains ont bénéficié de 15 ans d'aides à l'agriculture biologique.

Pour 2020 ?

Pour 2020, les contrats en MAE Maintien qui ne sont pas terminés (engagement 2016, 2017, 2018 ou 2019) en maintien seront honorés.

Pour les contrats qui arrivent à échéance, le Conseil régional prévoit la prolongation du dispositif Maintien par un contrat de 1 an pour les anciens bénéficiaires de la mesure et pour tous les nouveaux entrants dans la mesure c'est-à-dire les fins de contrats CAB (1^{er} engagement en AB en 2015). Cette prolongation pourra être à nouveau activée en 2021.

Attention : le contrat annuel ne permet pas de vérifier la rotation des légumineuses dans les grandes cultures aussi toutes les prairies à base de plus de 50% légumineuses qui seront engagées dans cette mesure en 2020 ne seront aidées que si il y a un élevage certifié bio sur l'exploitation et au montant maintien Prairie soit 90 € / ha.

Les aides à la conversion entre les 2 programmations PAC

Les aides à la conversion relèvent du 2nd pilier de la PAC. Cette mesure a été créée pour palier la transition entre un système conventionnel et un système bio. Si la conversion d'un point de vue réglementaire ne dure que 24 à 36 mois selon le type de culture, les aides à la conversion sont attribuées pour 5 ans dans le cadre de MAEC (Mesure Agro-Environnementale et Climatique).

Quelles problématiques ?

Les agriculteurs qui s'engagent en agriculture biologique prennent un risque certain. D'ailleurs, les deuxièmes et troisièmes années de conversion sont les plus difficiles : de nouvelles techniques à appréhender, des rendements en forte baisse et des prix qui ne sont pas ceux du bio. Les aides bio sont faites pour compenser ces difficultés et assurer une bonne transition aux agriculteurs.

Les agriculteurs sont toujours frileux de s'engager entre deux programmations car ils ont peur que l'Etat ne respecte pas ses engagements. Ils peuvent aussi se dire que la prochaine programmation sera plus avantageuse.

Quelle réalité ?

Il s'avère que les transitions entre deux programmations ont toujours permis la continuité des engagements pour les bio.

Ainsi entre les programmations 2008-2014 et 2015-2020, les agriculteurs bio en conversion ont eu une requalification de leur contrat sur la base de la nouvelle programmation pour le nombre d'années leur restant en paiement conversion. Ainsi un agriculteur engagé en bio au 15 mai 2013, s'est vu attribué un contrat MAE CAB de 3 ans en 2015 ; ce qui lui a assuré la continuité des aides bio.

Il semble évident qu'un mécanisme identique doit être imaginé entre les deux programmations 2015-2020 et 2021-2027.

Dès 2020, des contrats MAE-CAB de 5 ans seront accordés à tous les nouveaux entrants en conversion bio. Il s'agira d'être vigilant sur les mécanismes de reprise en 2021 ou 2022.

Les Eco Dispositifs ?

Les différentes études concernant le dispositif verdissement de la PAC mis en place avec la programmation 2015 montrent une relative inefficacité de ce dispositif au regard des objectifs attendus chez les agriculteurs de pratiques plus agro-écologiques. Cependant, même si les agriculteurs de Lot-et-Garonne, de par leur diversité et la production de semences ne semblaient pas être très contraints par la mise en place des 3 cultures, force est de constater que pour certains cela a conduit à des changements de pratiques. Concernant le maintien des prairies naturelles, le Lot-et-Garonne a toujours respecté ce critère. Quant au 5% de SIE, voilà certainement la contrainte majeure mais a-t-elle eu les effets escomptés : certains ont coupé les haies avant même de connaître les tenants et aboutissants de la mesure ; pendant 3 programmations, il était possible de traiter les cultures fixant l'azote... Cette mesure n'a pas été forcément bien comprise.

Pour la prochaine programmation, l'idée est de remplacer le paiement vert qui serait entièrement intégré à la conditionnalité de la PAC, par des Eco-dispositifs qui seraient des engagements annuels, volontaires dans le cadre du 1^{er} pilier. Parmi ces Eco-dispositifs, les Paiements pour services environnementaux ont retenu notre attention.

Les PSE, qu'est-ce que c'est ?

Ce dispositif est un savant mélange entre le verdissement de la PAC et des éléments de la certification environnementale en particulier le calcul des IFT. L'agence de l'eau Adour Garonne mène une expérimentation dès 2019 sur des bassins à enjeu au regard des nitrates ou de la pression phytosanitaire.

En Lot-et-Garonne, la Chambre d'agriculture a répondu à un appel à candidature pour conduire cette expérimentation sur le bassin de la Gélise.

La méthodologie repose, comme pour HVE, sur le **calcul de d'indicateurs, au nombre de 3** :

Indicateur 1 - Prairies, rotations longues et couverts végétaux :

Cet indicateur évalue la longueur de la rotation via de diversité de l'assolement (nombre de cultures) mais aussi la capacité à stocker du carbone et protéger les ressources en eau via la présence de prairies permanentes et temporaires ainsi que des couverts végétaux.

Cet indicateur est calculé d'une façon automatique sur la base de la déclaration de l'assolement (PAC 2019) et complété par un bonus en fonction de sa mise en place de couverts végétaux précédents les cultures d'été.

Indicateur 2 - Extensification des pratiques agricoles :

Services environnementaux rendus	Indicateur 1 Prairies, rotation longues et couverts végétaux	Indicateur 2 Extensification des pratiques agricoles	Indicateur 3 Présence d'infrastructures agroécologiques
Protection de la qualité des masses d'eau	*** (Couverture du sol, limitation des traitements insecticides et herbicides grâce à une rotation longue)	**** (Réduction de l'usage des produits phyto et de l'engrais azoté chimique)	** (Maintien des zones humides, régulation des écoulements)
Maintien d'un haut niveau de biodiversité	** (Maintien des prairies naturelles, maintien de céréales à paille dans les paysages dominés par la prairie)	**** (Réduction de l'usage des herbicides et des insecticides, diversité floristique des prairies naturelles)	**** (Maintien d'habitats diversifiés pour la flore et la faune sauvage)
Protection des sols contre l'érosion	**** (Couverture du sol, amélioration de la structure des sols par hausse de la MO et activité biologique)		*** (Maintien d'un bocage dense ralentissant l'écoulement de l'eau)
Stockage naturel de l'eau et zone d'épanchement des crues	** (Maintien des prairies permanentes)		**** (Maintien des prairies humides, des étangs, bocage, canaux)
Epuration de l'eau	* (prairies permanentes en bord de cours d'eau et dans les talweg)		**** (Prairies humides avec un processus de dénitrification)
Stockage de carbone et lutte contre le réchauffement climatique	** (Maintien des prairies permanentes, mise en place de couverts)		*** (Maintien des prairies humides et du bocage)
Qualité du paysage	* Diversité des cultures et présence de prairies		**** Paysages identitaires : bocage, paysage de marais et de fond de vallée, présence d'étangs et de canaux

Contribution existante mais faible (), contribution élevée (**), contribution très élevée (***), contribution majeure (****)*

Cet indicateur évalue le niveau d'utilisation des engrais azotés de synthèse sur les prairies et le niveau d'utilisation des produits phytosanitaires sur les cultures.

Indicateur 3 - Présence d'infrastructures agro-écologiques :

Cet indicateur évalue le niveau de présence des haies, des lisières de bois, d'étangs et de prairies humides.

Pour notre expérimentation, aucun agriculteur bio ne rentrait dans les critères d'éligibilité aussi nous n'avons pas pu mener l'expérience pour savoir comment ressortait une exploitation en agriculture bio.

Et nos agriculteurs bio ?

Les agriculteurs bio n'étaient pas soumis au verdissement de la PAC, concrètement cela signifie qu'il n'y avait aucun contrôle chez les agriculteurs 100% bio sur les points suivants :

- Obligation de 3 cultures
- Maintien de prairies permanentes
- 5% de SIE

Pour les mixtes, ils avaient la possibilité soit de faire le calcul du verdissement que sur leurs îlots en conventionnel ou sur la totalité de leurs îlots bio et conventionnels.

Si sur le fond, il semble évident que les agriculteurs bio ont des assolements diversifiés, maintiennent leur prairies permanentes et leur surface d'intérêt écologique, cela pose la question des réalités sur le terrain. Alors, que les agriculteurs conventionnels ont largement mis en place des bordures de champs pour avoir des linéaires de SIE, les agriculteurs bio ont eu tendance à les réduire pour augmenter leurs surfaces productives. Par ailleurs, les exploitations de petites tailles (30 ha) sont loin de respecter les exigences de 3 cultures ; c'est souvent plutôt 2 que l'on observe.

Ainsi, si l'on observe attentivement les indicateurs proposés dans le cadre des PSE :

- Le maintien des IAE sera très envisageable pour les bio ainsi que des prairies naturelles ;
- La baisse des produits phyto est une évidence ; surtout en grandes cultures bio où très peu de spécialités commerciales sont homologuées ;
- La couverture des sols risque en revanche d'être plus problématique. En effet, la mise en place de couvert dans de bonnes conditions, avec une lutte efficace des adventices et surtout une destruction facile du couvert reste encore aujourd'hui à améliorer. Même si de plus en plus d'agriculteurs bio se lancent dans la mise en place de couvert, force est de constater qu'il reste encore beaucoup à améliorer dans ce domaine.

Et si, les dispositifs étaient différenciés par type d'agriculture considérant que certaines font déjà des efforts importants. On pourrait imaginer une aide dédiée à la bio dans le cadre des **Eco-dispositifs** du 1^{er} pilier de la PAC.

Attention, si le verdissement sort du 1^{er} pilier de la PAC a priori, dans la prochaine programmation, il sera réintégré dans la conditionnalité et donc respecté par l'ensemble des agriculteurs bio comme non bio.

Discussion et perspectives

La Chambre d'agriculture de Lot-et-Garonne reste très vigilante sur toutes les évolutions réglementaires et de la PAC pour que les agriculteurs bio gardent la reconnaissance de leur travail.

En effet, il ne faudrait pas que parce que l'ensemble des agriculteurs font des efforts ; la transition vers l'agriculture biologique soit moins soutenue. Et en même temps, les agriculteurs bio doivent également garantir certaines exigences sociétales qui n'apparaissent pas aujourd'hui dans les points de contrôle de l'agriculture biologique telles que la biodiversité, la maîtrise de l'irrigation... Et enfin, il ne faudrait pas que certaines règles de paiement soit complètement déconnectées de la réalité de la production bio, telles que la mise en place de couverts.

Même si les agriculteurs sont prudents vis-à-vis des aides dans le cadre de la PAC, force est de constater qu'ils sont un grand nombre à s'interroger sur HVE, le Zero Résidu et bien entendu l'agriculture biologique. Ils savent que le consommateur souhaite plus de bio dans son assiette et ils s'adaptent.

Ainsi, les chiffres des contacts bio de la chambre d'agriculture 47 n'ont cessé de progresser ces dernières années :

Tableau des dynamiques de conversion en Lot-et-Garonne depuis 2016 :

	2016	2017	2018	2019
Contact bio CDA 47	70	78	149	134

Pour autant, les agriculteurs se montrent prudents lors des périodes de transitions et il est tout à fait possible que la dynamique s'essouffle un peu jusqu'à la nouvelle programmation.

Pour les une à deux années de transitions qui viennent jusqu'à la prochaine PAC 2021-2027, les agriculteurs bio vont continuer à être soutenus à hauteur des seuils validés lors du pacte bio 2017 entre le Conseil Régional, l'Etat, les Chambres d'agriculture NA, Interbio NA et Bio Nouvelle Aquitaine.

Pour la prochaine PAC, il faut poursuivre un soutien à l'agriculture biologique pour pallier les difficultés techniques que le marché n'absorbe pas toujours ; afin d'éviter les déconversions et la non installation de jeunes en bio. Ce soutien peut passer par le 1^{er} pilier dans lequel la certification bio permettrait à elle seule de justifier d'une aide couplée ou entrerait directement comme un Eco Dispositif. Les PSE tels que présentés semblent trop orientés vers les agriculteurs conventionnels.

La création d'un 3^{ème} pilier assurantiel dans lequel les spécificités de l'agriculture biologique auront été prises en compte : perte de rendement, sensibilité aux risques climatiques, diversité des assolements... pourrait également être un bon moyen pour aider les agriculteurs bio à encaisser au mieux les conditions pédo-climatiques. Aujourd'hui, le dispositif est contre-productif pour les bio.

L'autorité de gestion des aides bio pour la campagne PAC 2021-2027 repasserait sous le Ministère de l'agriculture et serait retiré aux Régions qui conserveraient les aides aux investissements et aux jeunes agriculteurs. Cela permettra de fait d'éviter les concurrences déloyales entre Régions quand les dispositifs d'aides sont trop différents.