

Juin 2013
volume n°3 / numéro n°1
www.agronomie.asso.fr

Agronomie

environnement & sociétés

La revue de l'association française d'agronomie



P

olitique agricole commune européenne

Lectures et propositions agronomiques



Agronomie, Environnement & Sociétés

Revue éditée par l'Association française d'agronomie (Afa)

Siège : 16 rue Claude Bernard, 75231 Paris Cedex 05.

Secrétariat : 2, place Pierre Viala, 34060 Montpellier Cedex 2.

Contact : douhairi@supagro.inra.fr, T : (00-33)4 99 61 26 42, F : (00-33)4 99 61 29 45

Site Internet : <http://www.agronomie.asso.fr>

Objectif

AE&S est une revue en ligne à comité de lecture et en accès libre destinée à alimenter les débats sur des thèmes clés pour l'agriculture et l'agronomie, qui publie différents types d'articles (scientifiques sur des états des connaissances, des lieux, des études de cas, etc.) mais aussi des contributions plus en prise avec un contexte immédiat (débats, entretiens, témoignages, points de vue, controverses) ainsi que des actualités sur la discipline agronomique.

ISSN 1775-4240

Contenu sous licence Creative commons



Les articles sont publiés sous la *licence Creative Commons 2.0*. La citation ou la reproduction de tout article doit mentionner son titre, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue AE&S et de son URL, ainsi que la date de publication.

Directeur de la publication

Thierry DORÉ, président de l'Afa, professeur d'agronomie AgroParisTech

Rédacteur en chef

Olivier RÉCHAUCHÈRE, chargé d'études Direction de l'Expertise, Prospective & Etudes, Inra

Membres du bureau éditorial

Guy TRÉBUIL, chercheur Cirad

Philippe PRÉVOST, Directeur de l'enseignement Montpellier SupAgro

Danielle LANQUETUIT, consultante Triog et webmaster Afa

Comité de rédaction

- Marc BENOÎT, Directeur de recherches Inra
- Bernard BLUM, Directeur d'Agrometrix
- Jean BOIFFIN, Directeur de recherches Inra
- Matthieu CALAME, Directeur de la Fondation pour le Progrès de l'Homme
- Jacques CANEILL, Directeur de recherches Inra
- Joël COTTART, Agriculteur
- Cécile COULON, Ingénieure Inra
- Thierry DORÉ, Professeur d'agronomie AgroParisTech
- Philippe ÉVEILLARD, Responsable du pôle agriculture, environnement et statistiques de l'Unifa
- Sarah FEUILLETTE, Chef du Service Prévision Evaluation et Prospective Agence de l'Eau Seine-Normandie
- Yves FRANCOIS, agriculteur
- Jean-Jacques GAILLETON, Inspecteur d'agronomie de l'enseignement technique agricole
- François KOCKMANN, Chef de service agriculture-environnement Chambre d'agriculture 71
- Nathalie LANDÉ, Ingénieure Cetiom
- François LAURENT, Chef du service Conduites et Systèmes de Culture à Arvalis-Institut du végétal
- Francis MACARY, Ingénieur de recherches Irstea
- Jean-Robert MORONVAL, Enseignant d'agronomie au lycée agricole de Chartres
- Christine LECLERCQ, Professeur d'agronomie Institut Lassalle-Beauvais
- Philippe POINTEREAU, Directeur du pôle agro-environnement à Solagro
- Philippe PRÉVOST, Directeur de l'enseignement et de la vie étudiante à Montpellier SupAgro
- Guy TRÉBUIL, Chercheur Cirad.

Secrétaire de rédaction

Philippe PREVOST

Assistantes éditoriales

Sophie DOUHAIRIE et Danielle LANQUETUIT

Conditions d'abonnement

Les numéros d'AE&S sont principalement diffusés en ligne. La diffusion papier n'est réalisée qu'en direction des adhérents de l'Afa ayant acquitté un supplément

(voir conditions à <http://www.agronomie.asso.fr/espace-adherent/devenir-adherent/>)

Périodicité

Semestrielle, numéros paraissant en juin et décembre

Archivage

Tous les numéros sont accessibles à l'adresse <http://www.agronomie.asso.fr/carrefour-inter-professionnel/evenements-de-lafa/revue-en-ligne/>

Soutien à la revue

- En adhérant à l'Afa via le site Internet de l'association (<http://www.agronomie.asso.fr/espace-adherent/devenir-adherent/>). Les adhérents peuvent être invités pour la relecture d'articles.
- En informant votre entourage au sujet de la revue AE&S, en disséminant son URL auprès de vos collègues et étudiants.
- En contactant la bibliothèque de votre institution pour vous assurer que la revue AE&S y est connue.
- Si vous avez produit un texte intéressant traitant de l'agronomie, en le soumettant à la revue. En pensant aussi à la revue AE&S pour la publication d'un numéro spécial suite à une conférence agronomique dans laquelle vous êtes impliqué.

Instructions aux auteurs

Si vous êtes intéressé(e) par la soumission d'un manuscrit à la revue AE&S, les recommandations aux auteurs sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://www.agronomie.asso.fr/carrefour-inter-professionnel/evenements-de-lafa/revue-en-ligne/pour-les-auteurs/>

À propos de l'Afa

L'Afa a été créée pour faire en sorte que se constitue en France une véritable communauté scientifique et technique autour de cette discipline, par-delà la diversité des métiers et appartenances professionnelles des agronomes ou personnes s'intéressant à l'agronomie. Pour l'Afa, le terme agronomie désigne une discipline scientifique et technologique dont le champ est bien délimité, comme l'illustre cette définition courante : « *Etude scientifique des relations entre les plantes cultivées, le milieu [envisagé sous ses aspects physiques, chimiques et biologiques] et les techniques agricoles* ». Ainsi considérée, l'agronomie est l'une des disciplines concourant à l'étude des questions en rapport avec l'agriculture (dont l'ensemble correspond à l'agronomie au sens large). Plus qu'une société savante, l'Afa, veut être avant tout un carrefour interprofessionnel, lieu d'échanges et de débats. Elle se donne deux finalités principales : (i) développer le recours aux concepts, méthodes et techniques de l'agronomie pour appréhender et résoudre les problèmes d'alimentation, d'environnement et de développement durable, aux différentes échelles où ils se posent, de la parcelle à la planète ; (ii) contribuer à ce que l'agronomie évolue en prenant en compte les nouveaux enjeux sociétaux, en intégrant les acquis scientifiques et technologiques, et en s'adaptant à l'évolution des métiers d'agronomes.

Lisez et faites lire AE&S !

Sommaire

P7// Avant-propos

T. DORÉ (Président de l'Afa) et O. RÉCHAUCHÈRE (Rédacteur en chef)

P9// Édito

D. LANQUETUIT, P. LÉCOLE et C. TOCQUÉ (coordinatrices du numéro)

P13// Repères, contexte

P15 - Une brève histoire de la PAC

J.M. BOUSSARD (Académie d'agriculture de France)

P25 - La PAC-Post 2013, le cas de l'intégration de l'environnement

M. HABRAN (Université de Liège)

P33 - Influences d'agronomes dans les négociations de la PAC : « low being » ou « task force » ?

D. LANQUETUIT (Triog, Afa)

P49// Impacts agronomiques de mesures de la PAC

P51 - Le découplage des aides : une chimère théorique, un frein à l'innovation agronomique

J.C. KROLL (Agrosup Dijon)

P61 - Politiques agricoles et place du colza et du pois dans les systèmes de culture

A. THOMAS (Inra), A. SCHNEIDER (Unip) et E. PILORGÉ (Cetiom)

P75 - Une mesure de diversification uniforme peut-elle aller à l'encontre de ses objectifs initiaux ? Le cas du maïs

J.P. RENOUX (Agpm)

P85 - Réformes de la PAC et agriculture alpine : enjeux passés et futurs

J.M. NOURY (SUACI Alpes du Nord) et B. PONCET (Chambre d'agriculture de Savoie)

P93 - Des vitroplants aux mesures agri-environnementales (MAE) en Guadeloupe : la gouvernance socio-politique de l'innovation

M. BONIN (Cirad), M. HOUDART (Irstea), L. TEMPLE (Cirad) et C. MAURY (AgroParisTech)

P105 - Lecture critique d'une dérégulation des marchés : le cas de la suppression des quotas laitiers

A. TROUVÉ et J.C. KROLL (Agrosup Dijon)

P115// Perspectives sur les liens entre agronomie et PAC

P117 - La Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne 2014-2020 et l'agronomie : un point de vue basé sur les réflexions menées au sein de l'Académie d'Agriculture de France

B. BLUM (Agrométrie)

P123 - Le verdissement de la PAC en débat : un feu vert pour plus d'environnement ?

P. LÉCOLE (Montpellier SupAgro)

P137 - Quelle approche économique des services environnementaux agricoles ?

J.M. SERONIE (CER France)

P141// Points de vue et controverses

P143 - Quel verdissement pour la PAC ?

L. VILAIN (France nature environnement)

P145 - Verdissement de la PAC : quelle place pour l'agronomie ?

A. POUZET (Cetiom)

P147// Pour aller plus loin

P149 - Des documents et des sites à consulter

P153// Actualités agronomiques

P155 - Vous avez dit Agronomie ?

B. BUISSON (Université d'Angers)



Perspectives sur les liens entre agronomie et PAC

Le verdissement de la PAC en débat : un feu vert pour plus d'environnement ?

Pauline LÉCOLE

Montpellier SupAgro - UMR LAMETA

Contact : pauline.lecole@supagro.inra.fr

Résumé

La Politique Agricole Commune (PAC) est en pleine réforme. Depuis octobre 2011, la Commission européenne a proposé les règlements du paquet législatif pour la prochaine programmation 2014-2020. L'un des enjeux phares de la réforme est le verdissement de la PAC.

Cette note se concentre sur les changements de pratiques qu'il pourrait induire en France ainsi que sur les réactions que la proposition a suscitées.

L'analyse plus précise du dispositif proposé par la Commission européenne, nous conduit à douter du réel impact qu'aurait le verdissement sur le changement de pratiques de la plupart des agriculteurs français.

Par ailleurs, le verdissement constitue aux yeux de la Commission européenne, un message politique qui se veut fort et qui vise à relégitimer les aides du premier pilier auprès de l'opinion publique européenne. Il est cependant mis à mal par les réactions des syndicats agricoles majoritaires, des codécideurs à la réforme (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne) qui sont davantage tournées vers un ralentissement de cette nouvelle voie, au risque que dans quelques années le soutien public à l'agriculture soit remis en question ?

Mots-clés

Politique agricole commune, réforme, verdissement, négociations.

Abstract

The Common agricultural policy is due to be reformed. On 12 October 2011, the European Commission presented a set of legal proposals for the next programming period 2014-2020.

Greening the CAP is one of the biggest challenges of the reform.

This note focuses on the changes greening could have on French agricultural practices and on the reactions generated by this proposal.

The analysis of Commission's proposal leads to doubt the real impact the greening could have on changes in agricultural practices for the majority of French farmers.

Besides, greening constitutes a significant message for the European Commission, and aims to re-legitimize subsidies in the eyes of public opinion. However, it is

negatively affected by the reactions of the majority agricultural unions, European Parliament and Council of the European Union, which are turned towards a slowdown in this new way, at the risk of questioning the public support to agriculture in a few years?

Key words

Common agricultural policy, reform, greening, negotiations

Introduction

Avec la proposition de réforme de la PAC pour la programmation 2014-2020, c'est la première fois que la Commission européenne met sur la table des négociations un projet explicite de « verdissement » des aides du premier pilier s'appliquant de manière uniforme sur l'ensemble des États-membres.

Depuis les années 90, les préoccupations environnementales ont de plus en plus été intégrées dans la PAC. Aujourd'hui, elles sont prises en compte à travers la conditionnalité des aides directes, afin de limiter les externalités négatives de la production agricole et les mesures agro-environnementales qui visent à compenser les coûts supplémentaires et les pertes de revenu liés à la mise en place de programmes volontaires de valorisation des milieux naturels et des paysages (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2009).

La proposition de la Commission européenne (CE) de verdir la future PAC se base en partie, sur l'idée de renforcer le lien entre les paiements touchés par les agriculteurs et la fourniture de services environnementaux, que sont par exemple, la gestion du paysage, le maintien de la qualité de l'eau, de la biodiversité ou encore la lutte contre le changement climatique. Avec cette réforme, les aides directes qui étaient considérées jusqu'à présent comme des soutiens au revenu pourraient acquérir un nouveau statut, celui de rémunération de services environnementaux. Ni réglementaires, ni volontaires, ces paiements verts tels que proposés par la Commission européenne, seraient annuels et soumis au respect de mesures identiques pour tous les agriculteurs bénéficiaires des aides du premier pilier de la PAC.

Dans une première partie, nous décrivons comment la Commission européenne a conçu le verdissement dans sa communication faite en novembre 2010, puis dans le paquet législatif présenté au Parlement européen en octobre 2011. Nous analyserons dans une seconde partie, les principales questions qui se sont posées suite à la présentation du paquet législatif : quelle cohérence pourra-t-il y avoir entre le verdissement des aides directes du premier pilier et certains instruments existants, telles que la conditionnalité ou encore les mesures agro-environnementales ? Quels impacts le verdissement devrait avoir sur les changements de pratiques agronomiques des agriculteurs en France ? Quel coût induira le verdissement de la PAC ?

Enfin, dans une dernière partie, nous dresserons une cartographie des réactions suscitées par cette proposition aussi bien par les parties prenantes à la Politique Agricole Commune que celles des codécideurs de la réforme que sont le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

Encadré 1 : Le processus de négociation

Avril 2010 - Débat public sur la PAC 2013 organisé par la Commission européenne

Novembre 2010 - Communication de la Commission européenne sur l'avenir de la PAC

Octobre 2011 - Proposition du paquet législatif de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil

Décembre 2012 - Rédaction des amendements de compromis par le Parlement européen, nouvel acteur clé depuis le traité de Lisbonne

Janvier 2013 - Vote en commission agriculture du Parlement européen des amendements

Mars 2013 - Vote en plénière au Parlement européen

Avril 2013 - Le Trilogue entre les institutions européennes (Conseil, Commission européenne, Parlement européen) via une trentaine de réunions pour tenter d'arriver à un accord en juin 2013.

Comment lier production de services environnementaux et aides agricoles : la proposition de la Commission européenne de verdir la PAC

Les grands objectifs du verdissement

Tenter de lier production de biens publics et paiements aux agriculteurs n'est pas une nouveauté. Déjà lors du Bilan de santé de la PAC en 2009, la Commissaire à l'agriculture M. Fischer-Boel déclarait : « *I agree that this idea of "public goods" should be explored for the future CAP, in particular they have to be properly defined. In my opinion a system in which payments are linked to the delivery of public goods has in any case to sustain farming in large areas of the European Union and to avoid further intensification and industrialisation of farming which could entail serious environmental, economic and social consequences* ^{1,2} ».

Dacian Cioloș, actuel Commissaire européen à l'agriculture, a évoqué, dès la communication sur la réforme de la PAC de 2013 faite en novembre 2010, l'importance qu'auront la mise en œuvre de pratiques de production durables et la fourniture de biens publics environnementaux dans la future PAC. « Il est important d'exploiter davantage le potentiel du secteur agricole en matière d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements, ainsi que sa capacité d'apporter une contribution positive par une réduction des émissions de gaz à effet de serre, des mesures relatives à l'efficacité de la production, y compris l'amélioration de l'efficacité énergétique, la production de biomasse et d'énergie renouvelable, la séquestration du carbone et la protection du carbone stocké dans les sols basées sur l'innovation ».

Pour parvenir à ces objectifs, le Commissaire évoque plusieurs moyens dont, « un premier pilier plus axé sur l'écologie » et un « un second pilier davantage orienté vers la compétitivité et l'innovation, les changements climatiques et l'environnement » (Commission européenne, 2010a).

Verdir la PAC est présenté par le Commissaire européen comme essentiel pour répondre à l'augmentation des défis

environnementaux et de changement climatique et pour satisfaire les attentes grandissantes des citoyens européens vis-à-vis de la PAC en termes de performances environnementales (Commission européenne, 2010a). La Commission insiste beaucoup sur les résultats du débat public qu'elle a organisé en avril 2010 et qui a mis en évidence que les citoyens européens étaient favorables à un soutien financier fort à leur agriculture à condition que celle-ci contribue plus clairement à la fourniture de biens publics tels que l'entretien du paysage, la gestion des ressources et la qualité de l'alimentation (Commission européenne, 2010b).

Le Commissaire Cioloș met en avant un réel manque de visibilité dans les efforts que les agriculteurs fournissent en matière d'environnement³. Le verdissement devrait alors constituer un moyen de renforcer la légitimité la PAC dans un contexte de crise économique où le budget dédié à cette politique représente près de 41% du budget de l'Union européenne (UE) en 2011⁴ mais est soumis à de fortes pressions à la baisse.

La proposition du paquet législatif conduira-t-elle à une PAC plus verte ?

La Commission européenne a présenté en octobre 2011 le paquet législatif de la PAC 2014-2020. Cette proposition maintient la structure de la PAC en deux piliers : comme dans l'actuelle programmation, le premier pilier regroupe en majorité des mesures partagées par tous les États-membres (EM), sur la base de paiements annuels financés à 100% par l'Union européenne ; le second pilier regroupe un menu de mesures dans lequel chaque État-membre ou Région peut puiser pour constituer son propre programme de développement rural. Ces mesures sont cofinancées par l'État-membre.

Pour les paiements directs, la Commission européenne propose un soutien au revenu, réservé aux agriculteurs actifs. Ces paiements ne feront plus appel aux références historiques de l'exploitation agricole. Ce critère de paiements des aides avait été mis en place en 2006 suite à la réforme Fischler et avait au cours des années, perdu crédibilité et lisibilité. Désormais, le nouveau modèle des paiements directs se veut plus uniformément réparti entre les agriculteurs : chaque État-membre, à partir de son plafond national pourra déterminer le montant du paiement

¹ « Je reconnais que cette idée de "biens publics" devrait être examinée à l'avenir pour la PAC, en particulier, ils doivent être correctement définis. À mon avis, un système dans lequel les paiements sont liés à la fourniture de biens publics doit dans tous les cas, soutenir l'agriculture dans l'Union européenne et éviter l'intensification et l'industrialisation de l'agriculture qui pourrait entraîner de graves conséquences environnementales, économiques et sociales ».

² M. Fischer-Boel, Member of the European Commission responsible for Agriculture and Rural Development, CAP post 2013 : What future for direct payments?, Informal Meeting in Brno, Czech Republic, 2 June 2009.

³ http://paris.apca.chambagri.fr/download/presse/RevueCA/1004_PAC_2013.pdf

⁴ Le budget de l'Union européenne s'élève en 2011 à 142 milliards d'euros dont 58,1 milliards sont dédiés à la PAC.

de base uniforme au niveau national ou régional (le choix de délimitation des régions revenant à l'État-membre).

Ce paiement de base sera soumis au verdissement et pourra être complété par des paiements destinés aux jeunes agriculteurs, aux agriculteurs de zones soumises à des contraintes naturelles ou encore par un régime de soutien couplé.

Concrètement, le verdissement proposé par la Commission européenne se traduit tout d'abord, par l'obligation pour les agriculteurs qui demanderaient des paiements de base, de respecter trois critères : la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes et la mise en place ou le maintien d'un minimum de surface d'intérêt écologique (SIE)⁵, ces critères constituent l'aide verte. D'après Dacian Cioloș, « après les études d'impact et les analyses [...] effectuées, la Commission a trouvé que la manière la plus simple d'appliquer cette mesure et la moins susceptible de créer des distorsions sur le marché entre États-membres et agriculteurs serait d'établir une mesure applicable partout, de la Finlande à l'Espagne, du Royaume-Uni à la Pologne, avec un système de contrôle similaire à celui des paiements directs normaux »⁶.

Dans le paquet législatif proposé par la Commission européenne, il est demandé aux États-membres d'utiliser 30% de leur enveloppe nationale destinée aux paiements directs pour cette aide verte, dont le paiement sera donc annuel.

Les sanctions liées au non-respect de cette aide par les agriculteurs pourront, selon la gravité des erreurs commises, dépasser la part de l'aide dédiée au verdissement et aller jusqu'à prélever une partie du paiement de base.

Les autres éléments du verdissement de la PAC sont plus classiques.

Il inclut des modifications de la conditionnalité. Ce dispositif soumet le versement des aides du premier pilier au respect d'exigences en matière d'environnement, de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), de santé et de protection animale. Pour la prochaine programmation de la PAC, la conditionnalité constitue toujours le fondement des paiements directs, mais les règles ont été révisées. La Commission européenne dit vouloir les simplifier, renforcer la dimension du changement climatique au sein des BCAE et assurer la cohérence avec les dispositions relatives au verdissement et aux mesures environnementales, prévues dans le cadre du développement rural (Commission européenne, 2011b).

Le verdissement concerne également un élargissement du dispositif actuel des mesures agro-environnementales pour y inclure plus explicitement l'enjeu climatique. Dans la prochaine programmation, ces mesures issues des MAE de la programmation actuelle, seront théoriquement appelées à jouer « un rôle de premier plan pour le soutien du développement durable dans les zones rurales et pour répondre à la demande croissante de la société en matière

de services environnementaux » (Commission européenne, 2011c). Les États-membres devront maintenir le soutien en faveur de la fourniture de services environnementaux d'au minimum 25% de la participation totale du Fonds européen agricole de développement rural (Feader) de chaque programme de développement rural (Commission européenne, 2011c).

Attribuer 30% de l'enveloppe nationale aux trois critères de l'aide verte du premier pilier et mettre en place une sanction pouvant aller au-delà du paiement vert constituent des messages forts aussi bien à la profession agricole qu'à la société européenne. Mais au-delà du message, **les critères de l'aide verte, auront-ils un réel impact sur les changements de pratiques agronomiques des agriculteurs ?** Pour tenter de répondre à cette question, nous présenterons les propositions de la CE pour chaque critère de l'aide verte et nous tenterons de les comparer avec les dispositifs déjà existants de la conditionnalité et des mesures agro-environnementales. Étant donné que les exigences réglementaires en matière de BCAE sont gérées par les autorités nationales, nous avons choisi de réaliser cette comparaison pour le cas français.

• La diversification des cultures

Dans la proposition de la Commission européenne, la diversification des cultures concerne les exploitations agricoles de plus de 3 ha, et qui ne sont pas entièrement sous prairie, en jachère ou en culture inondée. Elles devront être cultivées avec au moins trois cultures différentes, aucune des trois cultures ne devra couvrir moins de 5% des terres arables et la principale ne devra excéder 70% des terres arables (Commission européenne, 2011b).

La Commission européenne a choisi de ne pas mettre en œuvre une obligation telle que la rotation des cultures dont les bénéfices environnementaux sont pourtant supérieurs. Elle justifie cela dans l'analyse d'impact de la PAC après 2013 par une surcharge administrative pour les autorités nationales que pourrait causer une obligation pluriannuelle telle que la rotation des cultures^{7 8 9}.

Par ailleurs, la diversification imposerait-elle vraiment des contraintes additionnelles pour les agriculteurs français ? Il existe déjà en France une BCAE (bonnes conditions agricoles et environnementales) dédiée à la diversité des assolements. Alors que dans le critère de verdissement proposé dans le paquet législatif, trois cultures différentes sont obligatoires, avec la BCAE actuelle il est possible que l'agriculteur cultive :

-Trois cultures différentes au moins, chacune couvrant 5% ou plus de la sole cultivée¹⁰. Toutefois, il est accepté que la plus petite des trois cultures (en superficie) ne représente que 3% au moins de la sole cultivée, que le seuil de 3% soit atteint en

⁵ Les exploitations en agriculture biologique (Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91) bénéficieront automatiquement de ce paiement annuel et non contractuel, alors que les agriculteurs en zone Natura 2000 (Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora) and by Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds) devront se conformer aux exigences dans la mesure où elles sont cohérentes avec la législation N2000.

⁶ <http://www.euractiv.fr/agriculture/interview/dacian-ciolos-entretien-nouvelle-politique-agricole-commune-258.html> (Interview de Dacian Cioloș)

⁷ Les agriculteurs pourront alors contracter des engagements plus exigeants de rotation des cultures via les mesures agro-environnementales (MAE)

⁸ L'introduction obligatoire de légumineuses pour répondre à l'obligation de diversification des cultures a également été évaluée au cours de la procédure d'analyse d'impact. Elle n'a pas été retenue parce qu'elle aurait risqué de compromettre la compatibilité de la composante écologique des paiements directs avec les règles de l'OMC.

⁹ E-004394/2012 Réponse donnée par M. Cioloș au nom de la Commission (4.6.2012)

¹⁰ Sole cultivée = SAU – (prairies permanentes + prairies temporaires de plus de 5 ans + cultures pérennes + cultures pluriannuelles + gel fixe)

(https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/conditionnalite/2012/technique/Conditionnalite-2012_fiche-technique_BCAE.pdf)

additionnant la troisième culture et toutes les autres cultures de surface inférieure.

-Deux cultures différentes au moins, l'une de ces deux cultures étant de la prairie temporaire ou une légumineuse, la prairie temporaire ou la légumineuse représentant 10% ou plus de la sole cultivée (Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2013).

Tout comme le critère de diversification proposé par la CE, ce dispositif n'intègre pas d'exigence au niveau de la succession des cultures.

Actuellement, cette exigence de BCAE a une interaction directe avec la mesure de diversification des assolements du PDRH (Programme de Développement Rural Hexagonal – application de la politique de développement rural en France métropolitaine hors Corse), la mesure agroenvironnementale « rotationnelle »². Dans cette mesure, la ligne de base a été fixée à un niveau bien supérieur à celui des BCAE. Par exemple, la culture majoritaire ne doit pas dépasser 50% de l'assolement ou encore l'exigence de successions culturales de chaque parcelle (au minimum trois cultures différentes en cinq années, pas de retour de la même culture deux années consécutives) (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, 2012). Cette mesure est plus exigeante que le critère de diversification de l'aide verte, telle qu'elle a été proposée par la Commission européenne dans le paquet législatif, mais l'engagement à cette mesure reste volontaire pour les agriculteurs.

En conclusion, le niveau d'exigence de la diversification des cultures de l'aide verte est supérieur à celui de la BCAE appliquée par les exploitations agricoles françaises bénéficiaires des aides PAC : quelles conséquences cette obligation de diversification supplémentaire aurait-elle en France ?

D'après une étude menée sur la diversification des cultures dans l'agriculture française publiée en 2012 et intitulée « Diversification des cultures dans l'agriculture française : état des lieux et dispositifs d'accompagnement », plus de 75% des exploitations agricoles respectent déjà le critère de diversification tel qu'il est proposé par la Commission européenne (données basées sur les années 2007, 2008 et 2009) (Commissariat général au développement durable, 2012a).

Parmi ces 75% d'exploitations agricoles françaises :

- 21% ne sont pas concernées par la diversification des cultures¹¹,
- 4% ne sont pas prises en compte par la mesure (car ont une sole 100% herbagère),
- Et 50% des exploitations agricoles ont trois cultures et respectent déjà les seuils proposés.

Il reste donc 25% des exploitations agricoles françaises qui sur les données des années étudiées ne répondent pas pour le moment, aux critères de diversification des cultures du paquet législatif de la PAC 2014-2020.

Parmi ces 25% :

- 9% ont bien mis en place 3 cultures différentes, mais n'atteignent pas les seuils imposés de 5% (seuil minimal) et 70% (seuil maximal),
- Enfin, les autres exploitations agricoles, soit environ 14% ne respectent pas le critère de 3 cultures différentes dans l'assolement¹².

La majorité des exploitations agricoles qui ne respecte pour le moment pas le critère de diversification proposé par la CE présentent pour :

- 31% une spécialisation herbagère marquée (les prairies temporaires occupent plus de 70% de la sole cultivée),
- 20% une sole cultivée à plus de 70% par du maïs.

D'après cette étude, on peut supposer que le critère de diversification tel qu'il est proposé par la Commission européenne n'aura que peu d'impact sur la grande partie des exploitations agricoles françaises. Les seuils imposés étant bas, on peut avancer que ces ambitions résident principalement sur l'abandon des systèmes de monoculture dans le cas de la France.

• **Le maintien des prairies permanentes**

Dans la proposition de paquet législatif, la Commission européenne définit les prairies permanentes comme suit « terres consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans au moins ; d'autres espèces adaptées au pâturage peuvent être présentes, pour autant que l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées restent prédominantes ». Dans l'article dédié à cette mesure, la CE propose que les agriculteurs maintiennent enherbées en permanence, les surfaces déclarées en prairies permanentes en 2014, en autorisant une conversion à hauteur maximale de 5% de leur surface de référence consacrée aux prairies permanentes.

Les bénéfices environnementaux du maintien des prairies permanentes mis en avant par la Commission européenne concernent la rétention du carbone dans les sols et des habitats herbeux associés aux prairies permanentes.

En 2011, en France, la BCAE « gestion des surfaces en herbe » exigeait un maintien à hauteur de 50% de la surface de référence (l'année de référence étant 2010) en prairies temporaires¹³ et à 100% de la surface de référence en pâturage permanent¹⁴. La Commission européenne prévoit

¹² Ce sont principalement les exploitations agricoles de moins de 50 ha qui ne mettent pas en place trois cultures différentes dans leur assolement.

¹³ Le retournement des prairies temporaires est autorisé sous réserve de conserver globalement sur l'exploitation une surface en prairies temporaires égale à 50% de la surface de référence individuelle en prairie temporaire.

¹⁴ - Le retournement des pâturages permanents reste autorisé sous réserve de maintenir globalement sur l'exploitation une surface en pâturages permanents égale à 100 % de la surface de référence individuelle en pâturages permanents. La surface réimplantée sera déclarée en prairie temporaire de plus de 5 ans ou en prairie permanente dès la première année de déclaration et pendant au moins 5 années consécutives à compter de la date de première déclaration ;

- Lors des retournements de pâturages permanents, une tolérance de 5 % maximum est admise au titre des seules contraintes du parcellaire. Cette tolérance se calcule sur la surface de référence en pâturages permanents ;

- La tolérance de 5 % n'est en aucun cas « un droit à retourner » pour cultiver, par exemple, des céréales.

¹¹ Elles ont une sole cultivée inférieure à 3 ha.

de modifier cette BCAA de gestion de surface en herbe sur la prochaine programmation¹⁵.

Le critère de l'aide verte présente une grande similarité avec la BCAA française actuelle. On peut tout de même dire que la BCAA semble moins contraignante dans la mesure où l'exigence de maintien global des surfaces en herbe pour la BCAA devait être assurée au niveau de l'exploitation, alors qu'il est proposé par la CE d'appliquer ce maintien au niveau de la parcelle.

Une nouvelle année de référence a d'ores et déjà été fixée, ce qui pourrait inciter au retournement anticipé des prairies permanentes avant 2014. Les effets attendus par la Commission européenne risquent alors d'être limités.

Aussi bien dans le critère de l'aide verte que pour la BCAA « gestion des surfaces en herbe », c'est le maintien des prairies permanentes qui est défendu, la Commission européenne n'a pas choisi de s'orienter vers une incitation au rétablissement des prairies, alors que leur rétablissement aurait été souhaitable dans certaines zones où les DPU (Droit à Paiement Unique) ont donné lieu à des retournements opportunistes (Mahé, 2012).

• Les surfaces d'intérêt écologique

La Commission européenne définit les surfaces d'intérêts écologiques (SIE) comme des surfaces qui sont maintenues volontairement afin de participer à la protection des eaux et des habitats. Elle cite dans sa proposition de règlements comme pouvant être des SIE les terres mises en jachère, les terrasses, les particularités topographiques, les bandes tampons et les surfaces boisées (Commission européenne, 2011b).

Selon la proposition du paquet législatif de la Commission européenne, les agriculteurs devront dédier 7% des hectares admissibles liés à un droit à paiement, à l'exclusion des surfaces consacrées aux prairies permanentes, à ces SIE¹⁶ 17.

En France en 2011, la BCAA « particularités topographiques » imposait aux exploitations agricoles de plus de 15 ha de consacrer 3% de leur surface agricole utile (SAU) à des prairies permanentes, jachères (fixes hors gel industriel), jachères mellifères ou apicoles, jachères fleuries, landes, alpages, bandes tampons en bord des cours d'eau, tourbières, haies, arbres isolés, bosquets, lisières de bois, bordure de champs, mares,... (Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2013).

Les principales différences entre la BCAA et la proposition de la Commission européenne reposent sur les exploitations concernées, la part de la surface dédiée à ces surfaces d'intérêt écologique et sur l'exclusion dans la mesure de l'aide verte des prairies permanentes, **ces différences pourraient-elles engendrer des contraintes supplémentaires pour les agriculteurs français ?**

Dans une étude du Commissariat Général au Développement durable, qui s'appuie sur une mise à jour d'une étude

SOLAGRO, il est montré que plus de 99% des communes françaises ont plus de 7% d'infrastructures agro-écologiques (seules 26 communes sont à moins de 2%). D'après ces résultats, l'étude considère que la plupart des agriculteurs présentent plus de 10 % de surface équivalente topographique¹⁸ sur leur exploitation. Ces infrastructures correspondent aux particularités topographiques de la BCAA¹⁹ et même si les modalités de calculs des surfaces d'intérêt écologique ne sont pas encore connues, celles-ci reprennent en grande partie les éléments des infrastructures écologiques (Commissariat Général au Développement durable, 2012). On peut avancer que les exploitations françaises risquent d'être peu impactées par ce critère de l'aide verte.

Cette analyse montre clairement que les exigences de l'aide verte restent proches des BCAA actuelles, du moins pour la France. La plupart des exploitations agricoles françaises remplit d'ores et déjà les exigences des critères de l'aide verte, **mais qu'en est-il pour les autres États-membres de l'Union européenne ? Ces exigences sont-elles considérées comme fortes pour les autres agriculteurs européens ?** À première vue, des difficultés pourraient être rencontrées en Italie, où d'après une étude italienne, seules 10% des exploitations agricoles répondent déjà au critère de diversification tel qu'il est proposé par la Commission européenne et 27% au critère de SIE. En Roumanie, la diversification pourrait ne pas poser de problèmes aux exploitations principalement céréalières du sud et de l'ouest qui historiquement pratiquent la diversification des cultures. Même si une grande partie des autres exploitations agricoles roumaines opte pour le régime simplifié pour les petits producteurs, certaines petites et moyennes exploitations tournées vers des systèmes basés sur le maïs et l'herbe risquent de rencontrer davantage de difficultés (DG Trésor, 2012).

Une analyse poussée des situations des différents États-membres permettrait de voir si comme dans le cas français, le verdissement correspond davantage à un habillage d'obligations existantes pour les rendre plus visibles aux yeux des citoyens qu'à une évolution authentique des conditions de versement des aides dans les États-membres de l'Union européenne.

Articulation entre les mesures du verdissement : est-ce nécessaire d'ajouter une aide verte ?

Puisque les critères de l'aide verte semblent un peu plus exigeants que les BCAA, **n'aurait-il pas été envisageable de renforcer les BCAA actuelles afin qu'elles atteignent ce niveau d'exigence, plutôt que d'ajouter cette aide verte ?** Dans l'annexe 2 de l'analyse d'impacts du verdissement, la CE justifie ce choix. Pour elle, la conditionnalité constitue une obligation assez complexe pour les États-membres, et renforcer ses modalités d'application n'aurait pas été dans le sens de l'objectif de simplification de la PAC. La Commission européenne aurait de plus, craint de voir disparaître la visibilité politique du verdissement (Commission européenne, 2011a).

¹⁵ Elle sera davantage ciblée sur les prairies très riches en biodiversité et deux nouvelles BCAA seront créées pour mieux protéger l'utilisation des surfaces spécifiques comme les zones humides et les sols riches en carbone (Commission européenne, 2011a).

¹⁶ Pour rendre plus cohérent ce critère, la Commission n'exclut pas, non plus, d'autoriser des agriculteurs à se regrouper pour mettre en commun une partie de leur surface d'intérêt écologique à condition que le ratio de 7 % soit respecté au niveau du groupe (<http://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/dacian-ciolos-le-verdissement-ca-avance-bien-205-84138.html>)

¹⁷ La Commission européenne définit les hectares admissibles au paiement de base dans l'article 25(2) de sa proposition de règlement concernant les paiements directs (Commission européenne, 2011b).

¹⁸ Il existe en système de pondération attribuant à chaque infrastructure agro-écologique une surface équivalente topographique

¹⁹ Haies, les lisières de bois, les arbres isolés, les vergers de haute tige, les jachères, les prairies permanentes situées en zone Natura 2000, les prairies humides et littorales, les landes, les parcours pâturés, les estives et les prairies permanentes non fertilisées. En raison de l'absence de données, les bandes tampons le long des cours d'eau n'ont pas pu être évaluées.

N'aurait-on pas pu augmenter les fonds du développement rural afin d'ajouter les critères de l'aide verte au menu proposé aux États-membres dans le cadre de la mise en place de leur programme de développement rural ? Pour la Commission européenne, cette option ne permettrait pas de couvrir l'ensemble du territoire de l'Union européenne, puisque l'adoption des critères deviendrait alors optionnelle. Même si des menus de contrats permettraient une meilleure réponse aux besoins spécifiques des territoires (Commission européenne, 2011a).

Pour la Commission européenne, cette aide verte est construite comme devant être complémentaire à la conditionnalité et aux mesures agro-environnementales²⁰. Alors que notre analyse nous conduit à douter du réel impact qu'elle aura sur le changement de pratiques des agriculteurs français, le verdissement ne risque-t-il pas de complexifier davantage l'application, le suivi et l'évaluation des aides directes ? De plus, renforcer les MAE du second pilier ne peut se faire qu'à partir des fonds du 1^{er} pilier au dépend de la conditionnalité, et réciproquement. Ne risque-t-on pas de voir apparaître une compétition entre le verdissement du 1^{er} pilier et du second pilier dans la répartition des fonds ?

Verdir la PAC, mais à quel prix ?

Il est estimé dans la proposition de cadre financier pluriannuel modifiée par la Commission européenne en juillet 2012, que les 30% du montant des aides directes dédiés au verdissement, représenteront 77 068 millions d'euros sur la période 2014-2020²¹, ce qui à titre de comparaison, représente plus de 76% du budget dédié à la politique de développement rural (Commission européenne, 2011d).

Le verdissement impliquera des coûts liés à la gestion des critères de l'aide verte. La CE a fait cette proposition en la souhaitant la plus simple possible, cela va cependant accroître les coûts administratifs pour les États-membres, leurs autorités de gestion et les agriculteurs (suivi, contrôles²² et évaluation).

Le choix de la Commission européenne s'est porté sur des critères qui n'induisent à priori pas forcément d'augmentation des coûts directs pour les producteurs²³. En admettant que les mesures du verdissement imposent de réelles contraintes aux agriculteurs, l'impact sur leur revenu pourra passer par des surcoûts liés à la mise en œuvre de la pratique, le coût d'opportunité lié à l'utilisation des surfaces voire un effet prix lié au changement de production induit.

La Commission européenne a accompagné sa proposition de paquet législatif pour la PAC 2014-2020, d'analyses d'impacts, dont l'une est dédiée à l'analyse de l'impact du verdissement sur le revenu agricole (Commission européenne, 2011e).

Dans le cas de la diversification, la Commission européenne met en avant un coût sur le court terme significatif (possible

besoin de nouveaux équipements, de nouvelles compétences à acquérir) ainsi qu'une perte de revenu lié au seuil imposé pour la culture principale, surtout dans le cas de monoculture. Dans le cas du maintien des prairies permanentes, les coûts de gestion sont relativement faibles, cependant le coût d'opportunité lié à la non-conversion en terres arables peut être élevé. Enfin pour les surfaces d'intérêt écologique (SIE), les impacts sont très aléatoires selon la localisation de la terre, sa gestion,... mais tous ont un coût d'opportunité (Commission européenne, 2011a).

Dans cette étude, la Commission européenne a construit différents scénarii qui ont été comparés à une référence sans aide verte. Les différences entre les scénarii que nous présentons ici, portent sur :

- La part de terres arables occupées par la culture majoritaire dans le cas de la diversification,
- La part de SAU retirée de la production (jachères et surfaces non productives issues des bonnes conditions agricoles et environnementales telles que les bandes tampons)²⁴.

Les estimations de la CE prennent en compte en plus des trois critères du verdissement, un pourcentage de couvert végétal. Ce dernier n'est pas présent dans la proposition de la CE, mais étant donné que son pourcentage est constant entre les scénarii construits par la Commission, on propose de comparer les différences de perte de revenu entre les scénarii.

²⁰ Conférence de presse du Conseil de l'UE du 19/12/2012

²¹ Soit près de 24% des montants prévisionnels consacrés au premier pilier (aides directes et dépenses liées au marché).

²² Les contrôles se feront sur place, donc des coûts élevés, même si la CE propose d'utiliser quand c'est possible la télédétection, qui pourrait contribuer à les réduire.

²³ <http://www.euractiv.fr/agriculture/interview/dacian-ciolos-entretien-nouvelle-politique-agricole-commune-258.html>

²⁴ Le maintien des prairies permanentes est constant entre les scénarii.

Scénario	1	2	3
Diversification	La culture majoritaire ne doit pas dépasser 70% des terres arables	La culture majoritaire ne doit pas dépasser 50% des terres arables	Identique au scénario 1
Surfaces retirées de la production	5% de la SAU	Identique au scénario 1	10% de la SAU
Variation du revenu moyen dans l'UE à 27 (pour tout type d'EA) par rapport à un scénario sans mesure de verdissement	-2.8%	-3.2%	-1.4%

Dans l'UE à 27, selon le scénario, l'aide verte impliquerait une diminution du revenu moyen de -3,2% à -1,4%, d'après les estimations de la CE.

Pour ces trois scénarii, la variation du revenu moyen en France par rapport à la référence oscille entre -2,9% pour les options 1 et 2 et 0,1% pour l'option 3.

On peut voir que diminuer à 50% de la surface arable le seuil de la culture majoritaire dans la diversification implique une perte de revenu par rapport à une aide verte dont le seuil est 70%. Pour l'UE à 27, on passe de -3,2% à -2,8% du revenu moyen par rapport à la référence sans mesure de verdissement.

Augmenter la part de surfaces non productives de 5% à 10% de la SAU a un effet moins négatif. Alors que pour l'UE à 27 la diminution du revenu moyen est de -2,8% pour une aide verte avec 5% de surfaces non productives, elle est de -1,4% pour 10%. La Commission européenne explique ce chiffre par la compensation de la perte liée au retrait de surfaces de la production par l'augmentation induite des prix.

À l'échelle de l'UE à 27, pour les trois scénarii repris ici, l'étude aboutit à une perte de revenu par rapport à une situation sans aide verte²⁵.

Évaluer le coût du verdissement de la PAC, comme en évaluer les bénéfices environnementaux reste difficile, dans tous les cas, la mise en place, l'application et l'évaluation des critères du verdissement auront un coût qui assurément sera non négligeable.

Pour ou contre la proposition de verdissement de la PAC : les acteurs se mobilisent

Trop ou pas assez : l'insatisfaction est le point commun des réactions des parties prenantes

À partir de citations de communiqués de presse, nous présentons ici les positions de quelques organisations et syndicats agricoles positionnés à l'échelle européenne :

- Le **Groupe PAC 2013**, regroupe un ensemble d'organisations, telles que Agir pour l'environnement, Terre de liens ou encore WWF. Créé en 2007, il propose des pistes de réflexions et élabore des positions pour la réforme de la Politique Agricole Commune après 2013. Le Groupe PAC 2013 « promeut une approche intégrée de la politique agricole, en conciliant des objectifs de souveraineté alimentaire, de

protection de l'environnement, et de développement rural »²⁶.

- La **Coordination européenne Via Campesina** (ECVC) regroupe au niveau européen, les organisations rassemblées auparavant dans la Coordination Paysanne Européenne et d'autres organisations paysannes et de travailleurs agricoles, dont la Confédération paysanne en France. ECVC défend des « politiques agricoles et alimentaires plus légitimes, plus justes, plus solidaires et plus durables qui sont nécessaires en Europe pour répondre aux enjeux de sécurité alimentaire, de santé publique, d'emploi dans le monde rural et pour affronter la crise alimentaire globale et le réchauffement climatique »²⁷.

- Le **Copa-Cogeca** : le Comité des organisations professionnelles agricoles associé au Comité général de la coopération agricole regroupe les organisations syndicales et professionnelles agricoles au niveau européen. En France, l'un de leur membre est la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles)²⁸.

²⁵ Cette analyse d'impact a été réalisée par la Commission européenne avant la proposition de paquet législatif, les scénarii étudiés dévient quelque peu de ce qui a été présenté au Parlement européen et au Conseil en octobre 2011.

²⁶ <http://www.pouruneautrepaq.eu/pac-2013/qui-sommes-nous/le-groupe-pac-2013/>

²⁷ <http://www.eurovia.org/spip.php?article12>

²⁸ <http://www.copa-cogeca.be/Menu.aspx>

La proposition de diversification	Permettrait...	Mais...
Groupe PAC 2013	« au mieux, de freiner la monoculture dans certaines régions »	« n'obligera pas à modifier les rotations conventionnelles »
ECVC		« la rotation obligatoire, que ECVC et beaucoup d'autres organisations avaient demandé pour diminuer les intrants et améliorer les sols, est oubliée, remplacée par des seuils très bas de diversité des cultures. Ainsi une exploitation pourrait développer une monoculture sur 70% de sa surface. Cela est aberrant, d'autant plus que la réforme est prévue pour 6 ans, permettant de vérifier la rotation »
Copa-Cogeca		cette mesure est trop exigeante, il est « très difficile pour de nombreux agriculteurs d'exploiter plus de deux cultures différentes, pour diverses raisons climatiques ou agronomiques. Les exploitations de petite dimension, les éleveurs et les producteurs spécialisés auront également des difficultés à respecter l'exigence d'emblaver 3 cultures »

La proposition de maintenir les prairies permanentes	Permettrait...	Mais...
Groupe PAC 2013	« une application au niveau de la parcelle »	« Elle existe déjà dans une BCAA appliquée en France » Elle risque d'inciter les agriculteurs au retournement anticipé des leurs prairies permanentes et « n'incite pas à l'adoption de systèmes d'élevage à dominante herbagère si les prairies temporaires de longue durée restent considérées comme des prairies permanentes alors qu'elle devraient être incluses dans une rotation longue » Le changement de définition entre pâturages et prairies « accroît le risque d'exclusion des parcours et landes des surfaces primées. »
ECVC	« d'interdire de retourner les prairies permanentes »	« la date de référence choisie risque d'entraîner un grand retournement de prairies avant cette date, ce qui va l'encontre de l'objectif. Par ailleurs cette mesure n'augmente pas la surface de prairies permanentes, ce dont nos sols, le climat, et la biodiversité ont besoin maintenant. »
Copa-Cogeca		« mesure trop rigide et qui ignore la réalité : les agriculteurs ont besoin de flexibilité pour pouvoir tenir compte des conditions climatiques et pour disposer d'une autonomie fourragère » « le déclin que connaît la disponibilité des terres arables dans toute l'Europe est déjà important, notamment dû à l'expansion des zones urbaines et des infrastructures de transport ».

La proposition de surfaces d'intérêt écologique	Permettrait...	Mais...
Groupe PAC 2013	« de freiner l'érosion de la biodiversité dans les zones les plus intensives »	ne pourra pas « la stopper sur l'ensemble des autres » zones
ECVC		
Copa-Cogeca		« Il est notamment absurde de retirer de la production jusqu'à 7% des terres de chaque exploitation, alors même que le monde a besoin de plus de denrées alimentaires et que les gouvernements tentent de favoriser la bioéconomie (par ex. en utilisant davantage de bioénergie et d'autres matières renouvelables) »

Alors que des acteurs tels que ECVC, les organisations environnementales, le Groupe PAC 2013 critiquent le manque d'ambition environnementale réelle de la réforme, d'autres comme les syndicats porteurs des intérêts agricoles majoritaires tel que le Copa-Cogeca, dénoncent l'augmentation des coûts et les pertes de production que le verdissement pourrait induire.

On peut penser que les syndicats agricoles majoritaires redoutent, avant tout, que cette première étape de verdissement, qui au bout du compte reste proche des pratiques déjà en œuvre dans la plupart des exploitations françaises, n'ouvre la voie à une nouvelle logique de construction de la PAC. Ils anticipent alors, et défendent une position attentiste en mettant en avant des arguments liés à la défense de l'intérêt général (la compétitivité de l'agriculture européenne, sa vocation nourricière) plutôt qu'à leurs intérêts individuels (la défense des privilèges des très grandes exploitations, des propriétaires terriens qui voient le prix du foncier augmenter chaque année grâce aux primes agricoles etc...).

Ce que veulent les parties prenantes : plus de flexibilité dans l'application du verdissement

Ces divergences sur le verdissement ont donné lieu à une véritable bataille des communiqués de presse : nous avons cartographié les réactions des organisations²⁹ et de la profession agricole ainsi que des déclarations officielles des États-membres en les positionnant selon (figure 1) :

- Les **facteurs d'opposition à la proposition de la Commission européenne**. Nous en avons identifié deux principaux :

✓ Le premier est la défense de l'environnement : plus ils sont critiques sur la capacité de la proposition de la CE à générer des gains environnementaux, plus les acteurs sont proches de cet axe d'opposition (axe des ordonnées sur le graphique 1),

✓ Le second concerne la défense de la capacité de production agricole : plus les acteurs estiment que la proposition de la CE aura un impact négatif sur la capacité productive de l'Europe, plus ils sont proches de l'axe des abscisses.

- Le **degré de flexibilité de mise en œuvre du verdissement que les acteurs souhaitent**. À l'origine, on retrouve la proposition de la Commission européenne basée sur un verdissement via le premier pilier appliqué selon les trois critères que sont la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes et les surfaces d'intérêt écologique. L'ensemble des acteurs se positionnent en faveur d'une flexibilité au moins égale au niveau de flexibilité proposé par la CE. Plus on s'éloigne de l'origine et plus les acteurs estiment que les critères de verdissement devraient être plus flexibles via un menu de mesures adaptable pour chaque État-membre au sein du premier pilier, voire une mise en œuvre du verdissement centrée sur le second pilier.

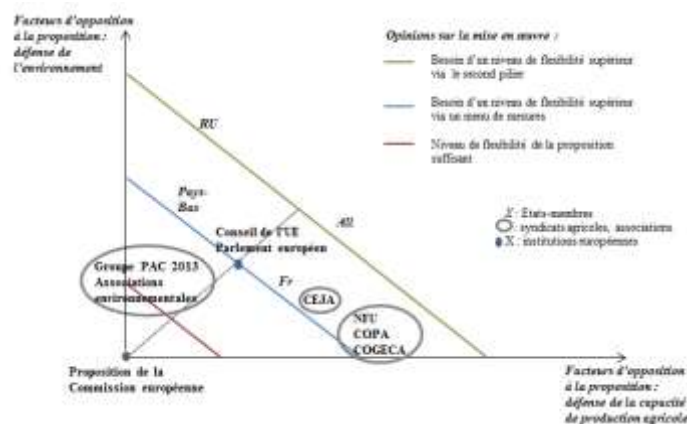


Figure 1 : Représentation des positions d'acteurs en fonction de la proposition de la Commission européenne, portant sur le verdissement de la PAC³⁰

Le plus haut niveau de flexibilité, correspondant à la mise en œuvre du verdissement via le second pilier est demandé par l'Allemagne et le Royaume-Uni. Comme on peut le voir sur la carte représentant des positions d'acteurs, leur opposition à la proposition de la Commission européenne ne va pas dans le même sens : selon la position officielle du Royaume-Uni, le « one-size-fits-all system » ne permettra pas de générer le maximum de bénéfices environnementaux. Plus de flexibilité permettrait de mieux répondre aux enjeux environnementaux du territoire. Même si l'Allemagne est en faveur d'une meilleure prise en compte de l'environnement, elle considère qu'elle a déjà fait de grands efforts en la matière et refuse toute mesure qui se traduirait par une baisse de la production, une hausse des coûts de production et une complexité de gestion accrue.

Le niveau intermédiaire de flexibilité dans l'application du verdissement repose sur un menu de mesures. On peut voir que la plupart des acteurs représentés sur cette carte se positionnent en faveur de ce niveau de flexibilité. Par exemple, pour les syndicats agricoles NFU³¹ ou Copa-Cogeca, un menu de mesures pourrait limiter l'impact négatif qu'aura le verdissement sur la capacité de production agricole. Pour le Copa-Cogeca, cette flexibilité devrait permettre aux agriculteurs de « disposer d'un choix plus vaste de mesures européennes de telle sorte qu'ils puissent s'orienter vers les mesures les plus appropriées pour leur exploitation » (Copa-Cogeca, 2012a).

Enfin, le Groupe PAC 2013 et les associations environnementales estiment le niveau de flexibilité proposé pour le verdissement comme suffisant. Ils sont cependant, en faveur de mesures plus exigeantes, craignant que les critères proposés par la Commission européenne n'aient qu'un impact limité sur l'environnement. Ces acteurs craignent la mise en place d'un menu de mesures qui risque de faire payer au titre du verdissement, des pratiques déjà à l'œuvre sur les exploitations.

Comme sur cette cartographie représentant quelques parties prenantes, la majorité de celles-ci (États-membres,

²⁹ (Agrapresse, 2011), (Chambres d'agriculture, 2012), (Copa-Cogeca, 2011), (DG Trésor, 2012), (NFU, 2012), (Les amis de la terre, Agir pour l'environnement, Cohérence, Confédération paysanne, EFNCP, e3d, FNAB, FNCIVAM, Fédération nationale des parcs naturels régionaux, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, Générations futures, Ligue de protection des oiseaux, 4d, Solidarité, Réseau action climat, Réseau agriculture durable et WWF, 2012), (Groupe PAC 2013, 2012)

³⁰ RU = Royaume-Uni, All = Allemagne, Fr = France, CEJA = Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs, NFU = National Farmers Union, COPA-COGECA = Comité des Organisations Professionnelles Agricoles associé au Comité Général de la Coopération Agricole

³¹ National Farmers Union, principal syndicat agricole au Royaume-Uni

syndicats agricoles surtout) sont en faveur de plus de flexibilité via un menu de mesures.

Cette idée a été rejetée par la Commission européenne qui «tient à ce que le verdissement repose sur des règles identiques dans toute l'Europe. Imaginer un système de menus avec un panier de mesures ne pourra conduire qu'à de nouvelles distorsions»³² ainsi qu'à des incohérences avec la conditionnalité et les mesures du second pilier. La Commission européenne craint que cette approche n'incite les agriculteurs à choisir des mesures qu'ils remplissent déjà ou dont le coût est plus faible et donc de diminuer les effets attendus du verdissement (Commission européenne, 2011a).

Quel niveau d'exigence du verdissement défendent les codécideurs de la réforme de la PAC ?

Le trilogue entre le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne a commencé réellement à partir d'avril 2013.

Nous proposons dans cette partie de comparer à l'aide d'un tableau, les positions de ces trois institutions sur le verdissement de la PAC, en début de trilogue. Nous y intégrons deux autres enjeux de la négociation concernant le verdissement : le degré de sanction en cas de non-respect des pratiques ainsi que leur position sur la notion d'équivalence.

Dans ce tableau, page suivante, sont indiquées :

- En rouge, les propositions dont on estime l'exigence très inférieure à celle de la proposition de la Commission européenne,
- En orange, celles dont l'exigence est inférieure,
- En blanc, celles dont l'exigence est équivalente.

Encadré 2 : Les équivalences

Le système d'équivalence a été proposé par le Conseil de l'Union européenne (Agricultural Council, 2012³³ et Council of the European Union, 2012) afin d'obtenir plus de flexibilité dans l'application du verdissement, le Conseil propose qu'un agriculteur bénéficiaire de mesure(s) agro-environnementale(s) ou impliqué dans un système de certification environnementale (par exemple la certification de Haute Valeur Environnementale) puisse être considéré comme remplissant une (ou plusieurs) mesures de verdissement³⁴. Des organisations environnementales se sont associées³⁵ pour dénoncer « le tour de passe-passe pour ne rien changer » que sont les équivalences au verdissement.

L'IEEP a étudié la mesure dans laquelle les systèmes de certification existants pourraient être considérés comme équivalents aux trois mesures de verdissement dans cinq États-membres (France, Irlande, Pays-Bas, Pologne et Espagne). Dans la majorité des cas, les systèmes de certification ne peuvent pas selon cette étude, être considérés comme équivalents aux critères de verdissement proposés. Pour l'IEEP, l'application des équivalences risque d'engendrer une grande complexité administrative, une augmentation des coûts pour les États-membres et pour la Commission européenne avec sans doute, peu d'avantages environnementaux supplémentaires (IEEP, 2013a).

³²<http://www.euractiv.fr/agriculture/interview/dacian-ciolos-entretien-nouvelle-politique-agricole-commune-258.html> (Interview de Dacian Cioloș)

³³ Ce document propose également des modifications concernant les mesures de verdissement, comme l'augmentation du seuil de 3ha pour la diversification, l'exemption de la mesure de diversification des EA qui ont une part importante de prairies dans leur surface ou encore l'élargissement de la définition de prairies permanentes afin de reconnaître la valeur écologique et agricole de certaines zones et éviter leur abandon, il propose donc d'accepter les surfaces où les espèces non herbacées sont majoritaires. Selon ces propositions les États-membres pourront appliquer des coefficients de réduction dans leur calcul du nombre d'hectares admissibles et éviter ainsi une trop forte dilution du montant des paiements directs à l'hectare

³⁴ Dans ces deux cas, il faudra une couverture de l'ensemble de l'exploitation agricole, un niveau d'exigence environnemental supérieur à celui des mesures de verdissement et correspondant à la nature des mesures de la composante verte (par exemple la rotation des cultures qui correspond à la diversification).

³⁵ Conseil des ministres de l'agriculture : le verdissement de la Politique Agricole Commune vaut-il encore 77 milliards d'euros? - Les Amis de La Terre, Agir Pour l'Environnement, Cohérence, Confédération Paysanne, EFNCP, E3D, FNAB, FNCIVAM, Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux, Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, Générations Futures, Ligue de protection des oiseaux, 4D, Solidarité, Réseau Action Climat, Réseau agriculture durable et WWF

	<i>Propositions de la Commission européenne</i>	<i>Positions du Parlement européen</i>	<i>Positions du Conseil</i>
DIVERSIFICATION	Qui ? EA de plus de 3 ha de terres arables pas entièrement sous prairie, en jachères ou en culture inondée Quoi ? 3 cultures différentes représentant au moins 5% des terres arables et au plus 70% des terres arables	Qui ? EA de 10 à 30 ha de terres arables Quoi ? Avoir au minimum 2 cultures différentes couvrant au plus 80% des terres arables Qui ? EA de plus de 30 ha de terres arables Quoi ? Avoir au minimum 3 cultures différentes dont la principale ne pourrait couvrir plus de 75% des terres, et dont les deux cultures principales ne pourraient, ensemble, couvrir plus de 95% des terres arables	Qui ? EA de moins de 30 ha de terres arables Quoi ? Avoir au minimum 2 cultures différentes dont la principale ne dépasse pas 75% des terres arables Qui ? EA de plus de 30 ha de terres arables Quoi ? Avoir au minimum 3 cultures différentes dont la principale ne pourrait couvrir plus de 75% des terres arables, et dont les deux cultures principales ne pourraient, ensemble, couvrir plus de 95% des terres arables
MAINTIEN DES PRAIRIES PERMANENTES	Qui ? EA – suivi à la parcelle Quoi ? Maintenir enherbées en permanence les surfaces déclarées en prairies permanentes (5% de conversion autorisés)	Qui ? EA – suivi aux niveau national, régional et sous-régional Quoi ? Part des terres consacrées fixée par les EM (7% de retournement autorisé en cas de circonstances exceptionnelles)	Qui ? EA – suivi aux niveau national, régional et sous-régional Quoi ? Possibilité de convertir 5% au maximum. Si le ratio PP/surface agricole diminue de plus de 7% sur 1 an au niveau national, régional, sous-régional, l'Etat membre impose aux agriculteurs qui ont labouré sans autorisation de reconverter en PP leurs terres
SURFACES D'INTERET ECOLOGIQUE	Qui ? EA Quoi ? 7% des ha admissibles dédiés aux SIE (hors PP)	Qui ? EA de plus de 10 ha Quoi ? 3% des ha admissibles en SIE la 1ère année, 5% en 2016 et selon évaluation de la CE 7% en 2018	Qui ? EA de plus de 15 ha (hors prairies permanentes) Quoi ? 5% des ha admissibles en SIE, la 1ère année, et selon évaluation de la CE, 7% en 2018. 50% de ce pourcentage peut être mis en œuvre à l'échelle régionale (corridors écologiques). Permet une application collective des SIE si surfaces contiguës, Redéfinit les SIE : jachères, terrasses, bande tampon, surfaces agroforestières, cultures permanentes avec moins de 250 arbres par ha, cultures permanentes cultivées sur des surfaces où la pente dépasse 10%, taillis à courte rotation, plantes fixant l'azote – Les 5% pourraient ne pas être mis en place dans les zones où les forêts couvrent plus de 50% des surfaces et ratio forêts/cultures > à 3 pour 1 - Choix laissé aux EM dans une liste
EQUIVALENCES	L'AB bénéficie automatiquement du paiement vert	Seuls les agriculteurs en AB sont automatiquement considérés comme "verts"	Exempter les agriculteurs dont les exploitations sont certifiées au titre de systèmes de certification environnementale nationaux ou régionaux. Si une EA met en place une MAE jugée équivalente sur plus de 75% de ses surfaces, le verdissement est acquis
SANCTIONS	Sanction pourra aller au-delà de 30% sur le paiement de base	Sanction ne pourra pas aller au-delà de 30% sur le paiement de base	Perte du paiement vert avec une pénalité de 25% du paiement vert

Tableau 1 : Les grandes positions des acteurs du triangle sur le verdissement de la PAC en avril 2013

(Commission européenne, 2011b, Council of the European Union, 2013, Parlement européen, 2013, Agrapresse 2013a, Agrapresse 2013b).

On peut constater que la très grande majorité des positions sur le verdissement du premier pilier, aussi bien au sein du Parlement européen que du Conseil, ont une exigence inférieure, voire très inférieure aux propositions faites par la Commission européenne.

Ils proposent des dérogations destinées aux exploitations agricoles de moins de 30 ha pour la diversification et augmentent le seuil maximal que peut occuper la culture principale. Ils défendent une application très graduelle de la mise en place des surfaces d'intérêt écologique et proposent de diminuer très nettement le pourcentage de ces surfaces à mettre en place sur l'exploitation.

Le Conseil de l'Union européenne représente les États-membres, qui tendent à défendre leurs intérêts nationaux et auraient souhaité pour la plupart, avoir leurs propres critères de verdissement, ce qui a été refusé par la Commission. On peut penser que les États-membres ont choisi de se positionner de façon à devoir appliquer nationalement des critères moins contraignants pour leurs agriculteurs et les moins coûteux possibles pour eux (en termes de gestion, de suivi et d'évaluation).

L'un des objectifs du verdissement de la PAC tel que proposé par la Commission européenne est de relégitimer les aides agricoles aux yeux des citoyens européens, on aurait pu imaginer que le Parlement européen, représentant de ces derniers, s'oriente vers des critères de verdissement davantage exigeants et profite de son nouveau statut de codécideur pour appuyer cet objectif. Peut-on expliquer sa position par la balance des partis politiques, les prochaines

élections parlementaires européennes ou encore par l'activité de lobbying menée auprès des députés européens?

Conclusion

La Commission européenne a pour la première fois proposé explicitement de verdir les aides du premier pilier de la PAC. Les paiements de base seront soumis à ce que l'on appelle l'aide verte, financée annuellement à 100% par l'UE et qui se compose de trois critères : la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes et les surfaces d'intérêt écologique. Avec cette réforme, les aides directes pourraient acquérir le nouveau statut de rémunération de services environnementaux et renforcer leur légitimité auprès des citoyens européens.

L'ajout de l'aide verte au premier pilier risque cependant, d'engendrer des complications dans la mise en œuvre du verdissement et d'induire des coûts importants en termes de gestion, de suivi et d'évaluation.

Les exigences des critères de cette aide restent très proches de la conditionnalité en France et semblent surtout, être déjà remplies dans la plupart des exploitations agricoles françaises. Une analyse poussée des situations des différents États-membres permettrait de voir si, comme dans le cas français, le verdissement correspond davantage à un habillage d'obligations existantes les rendant plus visibles aux yeux des citoyens qu'à une évolution authentique des conditions de versement des aides.

Dans tous les cas, les réactions des syndicats agricoles majoritaires, des codécideurs à la réforme restent frileuses

et davantage tournées vers un ralentissement de cette nouvelle voie, au risque que dans quelques années le soutien public à l'agriculture soit remis en question ?

Références

Agrapresse, 2013a, Réforme de la PAC : le compromis des États européens, n°3391, 52p.

Agrapresse, 2013b, Politique agricole européenne : le Parlement européen remet un peu de vert dans la réforme, n°3390, 48p.

Agrapresse, 2011, Le verdissement de la PAC préoccupe les agriculteurs européens, n°3307, 48 p.

Agricultural council, 2012, concept paper - greening, 3 p.

Bureau J.C., 2013, The biodiversity consequences of killing ecological focus area

Chambres d'agriculture, 2012, Dossier PAC 2014-2020, la voix de nos partenaires européens, n°1012, 18 p.

Chatellier V. et Dupraz P., 2011, Politiques et dynamique des systèmes de production : comment concilier défi alimentaire, compétitivité et environnement ?, 6ème édition des entretiens du Pradel, Domaine Olivier de Serres - Mirabel (07), 15-16 septembre 2011, 10p.

Commissariat général au développement durable, 2012a, Diversification des cultures dans l'agriculture française état des lieux et dispositifs d'accompagnement, Études & documents service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, n° 67, 24 p.

Commissariat général au développement durable, 2012b, Les « infrastructures agro-écologiques » : état des lieux dans les communes françaises, le point sur, n°145, 4p.

Commission de l'agriculture et du développement rural, 2012, Position des autorités françaises sur le projet de rapport de M. Luis Manuel Capoulas Santos relatif à la proposition de règlement établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, Note de commission, 5 p.

Commission européenne, 2010a, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, la PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir, Bruxelles, 17 p.

Commission européenne, 2010b, La politique agricole commune après 2013 - débat public, résumé des contributions, 19 et 20 juillet 2010, 6 p.

Commission européenne, 2011b, Proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, 81 p.

Commission européenne, 2011c, Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif au soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), 120 p.

Commission européenne, 2011d, Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, corrigendum: annule et remplace le document com(2011) 628 final du 12 octobre 2011, 139 p.

Commission européenne, 2011e, CAP towards 2020 impact assessment greening - results of partial analysis on impact on farm income using Fadn, 50 p.

Conseil de l'UE, 2012, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (réforme de la PAC) - questionnaire de la présidence sur l'équivalence en matière de pratiques d'écologisation, 5 p.

Coordination européenne Via Campesina, 2011, Propositions législatives PAC 2014-2020 : première réaction de ECVC, 4 p.

Copa-Cogeca, 2011, La politique agricole commune après 2013 : réaction des agriculteurs et des coopératives agricoles de l'UE aux propositions législatives de la Commission, 16 p.

Copa-Cogeca, 2012a, Communiqué de presse le Copa-Cogeca exhorte les ministres européens à accorder davantage de flexibilité aux agriculteurs vis-à-vis de l'application des mesures de verdissement dans le cadre de la nouvelle PAC.

Copa-Cogeca, 2012b, Communiqué de presse, le Copa-Cogeca salue l'appel du Commissaire Ciolos à un budget fort ainsi qu'à une plus grande flexibilité concernant le verdissement mais demande une décision rapide dans le cadre d'une réunion de haut niveau.

Council of the European Union, 2012, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (cap reform) - presidency revised consolidated draft regulation, 89 p.

Council of the European Union, 2013, Press release - 3232nd Council Meeting Agriculture and Fisheries, Brussels, 18-19 march 2013, 17p.

Desjeux Y., Dupraz P., Thomas A., 2011, Les biens publics en agriculture, une voie vers l'écologisation de la PAC, Colloque « Écologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles » Avignon, 16-18 mars 2011, 16p.

DG Trésor, 2012, Politiques et débats agricoles et halieutiques européens, Publications des Services économiques, Sillons d'Europe, n°146, 10 p.

European Commission, 2011a, Impact assessment cap towards 2020, annex 2: greening the CAP, commission staff working paper, 28 p.

European Parliament, 2012a, Compromise amendments 1 - 38 Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy proposal for a regulation, Luis Manuel Capoulas Santos, 51 p.

European Parliament, 2012b, Environmental public goods in the new CAP: impact of greening proposals and possible

alternative, Directorate-General for internal policies, Policy department Structural and cohesion policies, 100p.

France Nature Environnement (FNE), la LPO, Agir pour l'environnement, la FNCIVAM, EFNCP, Générations futures, e3d, Solidarité, le MRJC, Cohérence, la Fondation Nicolas Hulot et le WWF, 2012, budget de la politique agricole commune après 2013 : non aux chèques en blanc, 3 p.

Groupe PAC 2013, 2012, « Verdissement » de la PAC : pour une architecture doublement vertueuse qui tire parti des synergies entre 1^{er} et 2nd piliers, 5 p.

Institute for the European Environmental Policy, 2013a, Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new common agricultural policy - a report to the European Environmental Bureau, 54p.

Institute for the European Environmental Policy, 2013b, a greener CAP: still within reach?, 7p.

Les amis de la terre, Agir pour l'environnement, Cohérence, Confédération paysanne, EFNCP, e3d, FNAB, FNCIVAM, Fédération nationale des parcs naturels régionaux, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, Générations futures, Ligue de protection des oiseaux, 4d, Solidarité, Réseau action climat, Réseau agriculture durable et WWF, 2012, Conseil des ministres de l'agriculture : le verdissement de la Politique Agricole Commune vaut-il encore 77 milliards d'euros ?, 2 p.

Mahé L.P., 2012, Le projet d'une PAC pour l'après 2013 annonce-t-il une « grande » réforme ? Notre Europe, 89p.

Matthews A., 2013, Greening CAP payments, a missed opportunity? Institute of International and European Affairs, 11p.

Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2009, La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture - document de travail, Prospective et évaluation n°2, 25p.

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, 2012, Programme de développement rural hexagonal 2007-2013, Tome 2 : Chapitre 5 à 16, version 7 validée par la Commission européenne Décision C (2011) 3622 du 24 mai 2011, Notification du 3 mai 2012, 354 p.

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2013, Fiches techniques conditionnalité 2013, BCAE, 18p.

NFU, 2012, National Farmers Union position - further adaptation of greening measures, NFU Briefing, 4 p.

Parlement européen, 2013, Les projets de réforme de la PAC votes en Parlement européen, note d'information, 12p.