 **Décembre 2013**

L’environnement et la Politique Agricole Commune

****

Par : Référent : **Sophie Thoyer**

**Tiphaine Cambournac**

**Pauline Fabre**

**Lisa Schuller**

**Simon Vonthron**

Table des matières

[Liste des acronymes 2](#_Toc380696930)

[Résumé 3](#_Toc380696931)

[**Introduction** 4](#_Toc380696932)

[**1.** **L’intégration progressive de l’environnement dans la PAC** 4](#_Toc380696933)

[1.1. Des premières aides environnementales à la réforme de Mac Sharry : reconnaissance de la double mission de l’agriculteur. 4](#_Toc380696934)

[1.2. La réforme de l’Agenda 2000 : référence au caractère multifonctionnel de l’agriculture 4](#_Toc380696935)

[1.3. La réforme à mi-parcours de 2003 : de l’éco-conditionnalité à la conditionnalité 5](#_Toc380696936)

[**2.** **Les limites actuelles de la PAC sur le plan environnemental: de nouvelles propositions pour la PAC 2014-2020** 6](#_Toc380696937)

[2.1. Un bilan décevant des réformes d’un point de vue environnemental 6](#_Toc380696938)

[2.2. Les nouvelles propositions de la réforme 2014-2020. 7](#_Toc380696939)

[3. **Vers une efficacité du verdissement de la PAC ? Des avis contrastés…** 9](#_Toc380696940)

[3.1. Quels impacts du verdissement sur les pratiques des agriculteurs et sur l’environnement? 9](#_Toc380696941)

[3.2. Quelle cohérence entre verdissement, conditionnalité et MAE ? 9](#_Toc380696942)

[3.3. Une mobilisation des acteurs face au verdissement 10](#_Toc380696943)

[**CONCLUSION** 12](#_Toc380696944)

[**Annexe** **Erreur ! Signet non défini.**](#_Toc380696945)

[**REFERENCES** 12](#_Toc380696946)

# Liste des acronymes

**AB** : Agriculture Biologique

**BCAE** : Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales

**CE** : Commission Européenne

**EEA** : European Environmental Agency

**ICHN**: Indemnité Compensatrice des Handicaps Naturels

**IRENA**: Indicator Reporting on the integration of Environmental concerns into Agricultural policy

**MAE(C)** : Mesures Agro-environnementales (et Climatiques)

**OMC** : Organisation Mondiale du Commerce

**PAC** : Politique Agricole Commune

**SIE** : Surfaces d’Intérêt Ecologique

**UE** : Union Européenne

# Résumé

La mise en place de la Politique agricole commune (PAC) à la sortie de la seconde guerre mondiale répondait essentiellement à des objectifs d’autosuffisance alimentaire et de modernisation des exploitations agricoles. Les enjeux environnementaux ne sont apparus dans la PAC qu’une vingtaine d’années plus tard, avec la prise en compte progressive, de la part des autorités et des citoyens, des externalités négatives que peut causer l’agriculture. Les réformes successives de 1992, 1999 et 2003 ont introduit dans le premier pilier de la PAC les principes de conditionnalité et découplage des aides ainsi que la mise en place et le renforcement de mesures agro-environnementales dans le second pilier.

Néanmoins, le bilan reste actuellement décevant sur des sujets tels que la promotion de l’agriculture biologique, le taux de participation aux mesures agro-environnementales ou encore l’efficacité des mesures d’extensification. Aussi, la notion de « verdissement de la PAC » a été introduite par la réforme 2013, avec pour la première fois la proposition d’une rémunération des biens et services environnementaux produits par l’agriculture. Cette réforme a introduit des « paiements verts » dans le premier pilier, reposant sur trois mesures obligatoires : la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes ainsi que la mise en place ou le maintien d’un minimum de surface d’intérêt écologique. Au niveau du second pilier, on observe principalement un renforcement des mesures agro-environnementales qui deviennent des mesures agro-environnementales climatiques ainsi qu’une augmentation du budget alloué à ces mesures contractuelles.

Le verdissement de la PAC a été au cœur des débats au cours de l’élaboration de la réforme. Certains acteurs du monde associatif, regroupés dans le « groupe PAC 2013 » regrettent que les trois mesures du verdissement n’imposent pas de grands changements dans les pratiques agricoles déjà mises en place sur le territoire français. Au contraire, les syndicats agricoles majoritaires, réunis dans le groupe « Copa-Cogeca », dénoncent les pertes de production que le verdissement pourrait induire et redoutent des contraintes environnementales grandissantes par la suite. Enfin, au sein même du triangle décisionnel bruxellois, les positions divergent avec une tendance à la diminution des exigences du verdissement de la part du Conseil européen et du Parlement européen en réponse aux propositions de la Commission européenne.

**Mots-clés : Politique agricole commune, environnement, réforme, verdissement.**

Abstract

The Common Agricultural Policy (CAP), created a few years after the end of the Second World War, was essentially aiming at ensuring food self-sufficiency and farm modernization. Environmental issues were taken into consideration only a couple of decades later, along with the increasing visibility and public awareness of negative consequences due to agricultural activities. The successive reforms of 1992, 1999 and 2003 introduced principles of cross compliance and aid decoupling in the 1st pillar, as well as the progressive reinforcement of agri-environmental measures in the 2nd pillar.

However, the results of such policies are disappointing, particularly with respect to the development of organic farming, the low adoption rate of agri-environmental measures and the low efficiency of extensification measures. In this context, the concept of « CAP greening » was introduced in the 2013 reform, with for the first time the acknowledgment of environmental goods and services produced by agriculture, as defined by the notion of multifunctionality. This reform has introduced « green payments » in the first pillar, based on three compulsory criteria: crop diversification, maintenance of permanent grassland, and conservation or setting of a minimum surface of ecological areas. As for the 2nd pillar, the main changes are the reinforcement of agri-environmental schemes with the introduction of climatic agro-environmental measures, and a global increase in the budget devoted to these measures.

CAP greening has been the main subject of debate during the whole reform process. Some associations, gathered in the « 2013 CAP group », regret that the three greening measures won't involve much change in current agricultural practices in France. On the other hand, most farm unions, gathered in the « Copa-Cogeca » group, denounce a potential loss of production that the greening might induce, and fear additional environmental constraints.

**Key-words: Common agricultural policy, environment, reform, greening**.

# **Introduction**

En 1957, le traité de Rome donne à la Politique Agricole Commune (PAC) une orientation productiviste, visant à assurer aux consommateurs un approvisionnement régulier en denrées alimentaires. Les agriculteurs bénéficient d’aides et de systèmes leur garantissant des prix élevés et stables, les encourageant à produire plus et à se moderniser. Certaines de ces incitations à l’intensification conduisent à l’accélération de la production d’externalités négatives telles que la surutilisation des ressources naturelles, les pollutions des sols et des eaux par les engrais et les pesticides chimiques, ou encore l’homogénéisation des semences cultivées et des race. Ainsi, dès les années 80, les impacts écologiques de l’agriculture alimentent de plus en plus les reproches adressés à la PAC.

Nous aborderons dans cette synthèse la façon dont ces critiques ont poussé à l’intégration progressive d’enjeux environnementaux au cours des différentes réformes, pour aboutir aujourd’hui à la notion de « verdissement » de la PAC. Nous détaillerons enfin comment cette nouvelle orientation est perçue par les acteurs concernant son application et son efficacité.

# **L’intégration progressive de l’environnement dans la PAC**

## 1.2. Des premières aides environnementales à la réforme de Mac Sharry : reconnaissance de la double mission de l’agriculteur.

Même si son importance était suggérée de manière implicite dès1975 avec la politique de la montagne et des zones défavorisées, ce n’est qu’en 1985 que l’environnement est formellement reconnu et intégré au sein de la PAC (Habran, 2013). Le règlement sur la modernisation des exploitations agricoles rapporte que *«  les Etats membres sont autorisés à introduire des régimes spéciaux nationaux dans des zones sensibles du point de vue de l’environnement »* (règlement CEE n° 797/85, Art 19). C’est la première fois que des aides pourront être versées en contrepartie d’un service à portée environnementale.

La réforme « Mac Sharry » de 1992 va par la suite introduire une double rupture : réduire la production agricole et prendre en compte son incidence sur l’environnement. En premier lieu, elle entraine le passage progressif d’un régime de soutien par les prix à des aides directes au revenu partiellement découplées de la production. En second lieu, la réforme introduit le recours à des méthodes de production plus respectueuses de l’environnement. On observe par exemple l’établissement de conditions d’extensification pour recevoir les aides (gel tournant des terres), ou encore la mise en place de mesures agri-environnementales qui incitent les agriculteurs à aller au-delà des pratiques habituelles dans la protection de l’environnement et l’entretien des campagnes.

Ainsi, cette réforme permet de reconnaitre une double mission aux agriculteurs : une activité de production et une activité de protection de l’environnement et de développement rural. L’agriculteur devient alors aussi, mais en partie seulement, un acteur de la gestion de l’environnement : *« les mesures visées par le règlement doivent inciter les agriculteurs à souscrire des engagements concernant une agriculture compatible avec les exigences de la protection de l’environnement et de l’entretien de l’espace naturel et ainsi contribuer à l’équilibre des marchés »* (règlement (CEE) n° 2078/92).

## 1.2. La réforme de l’Agenda 2000 : référence au caractère multifonctionnel de l’agriculture

L’Agenda 2000 repose sur le succès très relatif de la réforme Mac Sharry et poursuit le processus d’intégration de l’environnement.

Dans un premier temps, la reconnaissance du caractère multifonctionnel de l’agriculture a pour but de légitimer les aides de la PAC dans la perspective des prochaines négociations commerciales à l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC)[[1]](#footnote-1). L’Union Européenne (UE) plaide alors pour la prise en compte de valeurs non marchandes de l’agriculture, qui échappent aux lois du marché et remplissent ainsi des fonctions d’intérêt collectif. Dans sa conception la plus large, les services rendus par l’agriculture incluent l’aménagement du territoire, la souveraineté alimentaire et la lutte contre le chômage. La protection de l’environnement compte parmi ces services via la production d’externalités positives (conservation de la biodiversité en maintenant les espaces ouverts, lutte contre les catastrophes naturelles, entretien de l’espace et des paysages…).

Néanmoins, la défense de la PAC au nom de la multifonctionnalité par l’UE suscite le scepticisme de pays tiers qui dénoncent l’effet de jointure : ces services s’accompagnent forcément de production de biens marchands qui, eux, s’ils sont soutenus par des aides, peuvent avoir un effet distorsif sur le marché mondial. Les pays tiers estiment donc, pas complètement à tort, que les politiques menées par l’UE ne sont pas réellement tournées vers ces finalités non marchandes, mais se justifient plutôt par des incitations à produire plus « cachées ».

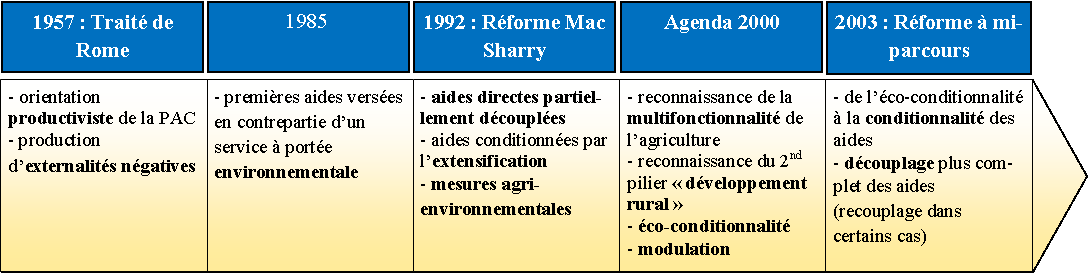
D’autres nouveautés voient le jour, telles que la reconnaissance du second pilier « développement rural » ainsi que l’intégration de l’éco-conditionnalité et de la modulation dans les aides directes. Ces deux dernières mesures traduisent respectivement le renforcement des mesures en faveur de l’environnement et la volonté de limiter les aides qui incitent à l’intensification de la production. Les économies réalisées via la modulation sont reversées au 2eme pilier de la PAC dans le même Etat-membre pour alimenter les programmes pour l’environnement, le développement rural ou les zones défavorisées.

## 1.3. La réforme à mi-parcours de 2003 : de l’éco-conditionnalité à la conditionnalité

L’éco-conditionnalité, mise en place lors de l’agenda 2000, n’est pas beaucoup utilisée par les Etats membres du fait de son caractère non obligatoire. En effet, chaque Etat peut choisir les mesures environnementales qu’il considère appropriées. Ainsi certaines activités agricoles se voient exemptées du respect de l’éco-conditionnalité dès lors que l’Etat considère qu’elles ne présentent pas d’effet néfaste pour l’environnement.

Il faut attendre la révision à mi-parcours de 2003 pour que l’octroi de l’aide soit lié au respect de divers critères tels que la préservation de l’environnement, le bien-être animal, la sécurité alimentaire ou encore les bonnes pratiques agricoles (BCAE). Le non-respect de ces exigences entraine une suspension de l’aide directe qui peut être assortie de sanctions. Dès lors, les Etats membres sont tenus d’appliquer la conditionnalité à l’ensemble des paiements directs ainsi qu’à un certain nombre de mesures du deuxième pilier. De nouvelles exigences sont ajoutées à la conditionnalité lors du bilan de santé 2009, destinées à préserver les avantages environnementaux des jachères et à améliorer la gestion de l’eau. La réforme de 2003 introduit aussi un découplage plus complet des aides avec un paiement unique indépendant de la production (DPU en France), qui réduit ainsi les incitations à produire. Ce découplage se poursuit en 2009 au cours du bilan de santé.

Ainsi, depuis plus de 50 ans, la PAC évolue donc au fil des réformes pour s’adapter au contexte international et aux attentes des consommateurs. Progressivement, la protection de l’environnement prend une place de plus en plus importante. A l’heure du bilan de la PAC 2007-2013, nous pouvons nous demander si les dispositions actuelles permettent de répondre aux enjeux environnementaux ? Quelles sont les principales réformes envisagées pour répondre aux nouvelles demandes de la société ?

*Figure 1 : Intégration progressive de mesures environnementales au cours des réformes de la PAC*

# **Les limites actuelles de la PAC sur le plan environnemental: de nouvelles propositions pour la PAC 2014-2020**

## 2.1. Un bilan décevant des réformes d’un point de vue environnemental

L'amélioration de l'environnement est scientifiquement difficile à appréhender, et davantage encore l'estimation des effets propres (c’est-à-dire l’effet directement imputable aux politiques publiques mises en place) de politiques environnementales dans cette amélioration. Cependant il est possible de quantifier avec une plus grande précision les pressions qui sont exercées sur l'environnement par les pratiques agricoles, comme l'utilisation de produits phytosanitaires par exemple.

Sous l'impulsion du Conseil Européen en 1998 (EEA, 2009), la Commission européenne (CE) a développé un système d'indicateurs afin d'apprécier l'intégration de l'environnement dans le secteur agricole. C'est l'objet du programme [IRENA](http://webpubs.eea.europa.eu/content/irena/index.htm) (Indicator Reporting on the integration of Environmental concerns into Agricultural policy, CE 2013) lancé en 2000 pour l'Europe des 15. Ces indicateurs permettent d'obtenir des données quantitatives sur les changements de pratiques agricoles à l'échelle de l'Europe et de ces pays membres, notamment celles qui représentent une pression ou une amélioration potentielle de l'environnement.

Le tableau suivant s'appuie sur ces rapports, et sur d'autres documents plus récents :

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Pratique agricole évaluée** | **En Europe** | **En France** |
| Consommation de pesticides | Augmentation jusqu'en 2001 malgré la réforme de 1992 | Reste le premier consommateur d'Europe et le 3ème mondial |
| Accès des agriculteurs aux services de conseils agricole pour l’amélioration des pratiques environnementales (en 2000) | 14% ont reçu une formation cofinancée par l’UE | Près de la moitié des exploitants ont reçu une formation cofinancée par l’UE |
| Diversification des productions entre 1999 et 2000 | Augmentation de la spécialisation des productions et forte diminution du nombre d'exploitations diversifiées | |
| Surface en agriculture biologique en 2011 | 5,4% de la SAU de l’UE, avec une augmentation de 4,7% entre 2010 et 2011 | Augmentation des conversions de 15,3%, mais la surface totale en bio reste faible avec 3,4% de la SAU |

*Tableau 1 : Exemples de chiffres et tendances des indicateurs pour les pratiques agro-environnementales*

Bien que certaines de ces données commencent à dater, elles traduisent les tendances générales des pratiques agricoles qui sont en lien avec l'environnement : les politiques agro-environnementales ne sont pas encore pleinement effectives en France et en Europe.

Le bilan des MAE est modeste en France. Nombre d'exploitants contractuels ont en effet très peu modifié leurs pratiques : beaucoup d'entre eux respectaient déjà les conditions du contrat et ont bénéficié d'un effet d'aubaine pour recevoir les aides. Les contraintes imposées par ces contrats restent donc très peu spécifiques, et ces derniers récompensent finalement les pratiques déjà respectueuses de l'environnement, au lieu d'encourager l'abandon des pratiques nocives.

Les mesures visant l'extensification des exploitations s'inscrivent dans des politiques européennes plus globales. Elles sont notamment motivées par les directives Cadre sur l'Eau et Nitrates. Bien qu'ayant entamé une légère orientation vers l'extensification, les exploitations françaises ne sont pas parvenu à limiter suffisamment leur pression sur les ressources naturelles telles que l'eau potable. La France devrait être sanctionnée suite à la non-atteinte des objectifs de qualité de l’eau (Le Monde, 2013).

Dans le contexte d'une Europe plus axée sur le développement durable, l'environnement a été progressivement intégré dans les documents réglementaires de la PAC depuis 1992. Cependant les faits montrent que les mesures adoptées par les Etats membres sont peu spécifiques, ne prennent pas en compte toutes les pressions sur l’environnement, et que leur impact reste au final trop modeste.

La difficulté à déterminer le lien de causalité entre les changements de pratiques agricoles et l'amélioration de l'environnement représente une limite à l'évaluation de ces politiques.

## 2.2. Les nouvelles propositions de la réforme 2014-2020.

Dans le projet de PAC 2014-2020, les questions environnementales sont largement abordées dans les deux piliers. Les paiements directs aux agriculteurs du 1er pilier, dont le socle est désormais le paiement de base versé à l’hectare agricole, sont soumis à une conditionnalité renforcée (exigences réglementaires en vigueur et BCAE) (MAAF 2013a). La principale nouveauté en termes de verdissement concerne l’introduction des « paiements verts ». Ils représentent 30% des enveloppes nationales d’aides directes et sont soumis à des exigences supplémentaires à la conditionnalité :

- **La diversification des cultures** : cette mesure concerne uniquement les exploitations agricoles de plus de 10 Ha et qui ne sont pas entièrement en jachère, en culture inondées, en prairie ou en cultures pérennes. Au minimum 3 cultures doivent être cultivées sur les exploitations de plus de 30 Ha avec une part de la SAU pour chacune d’elle devant être au minimum de 5% et maximum 75%. Deux cultures minimum sont nécessaires pour les exploitations de 10 à 30 Ha.

- **Le maintien des prairies permanentes** : la CE les définit dans le paquet de proposition législatif comme « les 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». Ces surfaces déclarées en 2014 devront être maintenues enherbées en permanence. Seule une reconversion inférieure à 5% de la surface de référence sera tolérée. Le calcul sera effectué à l’échelle nationale et régionale. En cas de dépassement de ce seuil, les agriculteurs ayant converti plus de 5% de prairie permanente devront alors en réimplanter (Chambres d’Agriculture de Normandie 2013), ou perdre leurs paiements verts.

- **La mise en place ou le maintien d’un minimum de surface d’intérêt écologique (SIE)** : ce sont des surfaces maintenues en l’état afin de garantir la protection des eaux et des habitats. Il peut s’agir de bandes tampons, terres en jachères, particularités topographiques (haies, fossés, chemins, mares), surfaces boisées, etc (CE 2010a). A partir de 2015, les agriculteurs disposant d’une surface labourable supérieure à 15 Ha et dont moins de 75% sont dédiés à des prairies permanentes devront consacrer 5% de leurs terres arables admissibles aux paiements à des SIE. La part de SIE minimal pourrait être portée à 7% à partir de 2017 (Chambres d’Agriculture de Normandie 2013).

Les agriculteurs ne respectant pas ces 3 critères, se verront retirer en 2015 et 2016 100% du paiement vert. 125% de ce paiement sera retiré pour les années suivantes, diminuant de ce fait les paiements de base (Chambres d’Agriculture de Normandie 2013). Les exploitations respectant déjà des pratiques en faveur de l’environnement telles que l’agriculture biologique ou certaines MAE bénéficieront d’un système d’équivalence car ils seront considérés comme « verts en soi ». Ils recevront l’aide verte sans avoir à respecter les trois mesures précédentes.

Le verdissement de la PAC concerne également le 2e pilier. Son organisation, jusque-là en 4 axes est maintenant définie en 6 priorités dont deux sont centrées sur les questions environnementales : la « restauration et préservation des écosystèmes » ainsi que « l’utilisation efficace des ressources face aux changements climatiques plus grande ».

Cette nouvelle PAC redéfinit les MAE en mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) réparties selon deux catégories : les MAEC à enjeux système (à l'exploitation) et les MAEC à enjeux localisés (à la parcelle). Elles constituent un niveau d'exigences supplémentaires et volontaire à la ligne de base environnementale de la PAC (conditionnalité et paiements verts). Dans le cadre de revalorisation de ces MAE, le budget sera, tout du moins en France, renforcé de 14 millions d’euros pour l'année de transition 2014.

Parmi les changements importants en France, on peut noter la suppression des primes herbagères (PHAE) à partir de 2015, compensée dans les zones à handicap naturel par une revalorisation de l’ICHN (BATA-ARF 2013), en réponse aux critiques qu’elle a reçues (cahier des charges insuffisamment exigeant pour justifier d’être classé comme MAE) (Epices - ADE 2011). Hors zone ICHN, elles pourront éventuellement être remplacées par des MAEC à enjeux systèmes herbagers qui seront plus contraignantes d’un point de vue environnemental (BATA-ARF 2013).

De plus, les mesures d'aide à l'agriculture biologique seront à partir de 2015 considérées indépendamment des MAEC (BATA-ARF 2013). Aussi, en cohérence avec la volonté européenne de verdissement de la PAC, la France prévoit une revalorisation du fond « Avenir Bio » de 45% avec un maintien du budget de l’Agence Bio, en charge de ce fond (MAAF 2013b).

|  |  |
| --- | --- |
| **Forces** | **Faiblesses** |
| * - Introduction de la notion de verdissement * - 30% des aides directes conditionnées à des critères environnementaux * - Renforcement et hausse du budget des MAEC | - Pas d’obligation de rotation dans le critère de diversification   * - Critères des prairies permanentes limitées à leur maintien * - SIE calculée à l’échelle régionale * - Sanction en cas de non-respect des 3 critères limitée à 30% des aides directes (125% du paiement vert à partir de 2017) |
| **Opportunités** | **Menaces** |
| * - Augmentation de la SIE à 7% au cours de la programmation * - Renforcement des critères de paiement vert lors de la prochaine programmation * - Hausse de la part des paiements verts dans les aides directes dans la prochaine programmation | * - Stagnation du niveau d’exigences environnementales lors des prochaines programmations. * - Manque de contrôle du respect des « critères verts » * - La réduction progressive du budget de la PAC |

*Tableau 2 : Analyse SWOT du verdissement de la PAC dans la nouvelle réforme*

L’analyse SWOT (Tableau 2) des mesures de verdissement de la PAC 2014-2020 nous permet de mettre en relief les enjeux suivants :

* La mise en en œuvre effective de l’ensemble des mesures
* Les choix à effectuer par les Etats-membres : MAEC et BCAE notamment
* Le renforcement du verdissement au cours de la programmation et dans les suivantes

# **Vers une efficacité du verdissement de la PAC ? Des avis contrastés…**

## 3.1. Quels impacts du verdissement sur les pratiques des agriculteurs et sur l’environnement?

Au sein du premier pilier, les paiements verts devraient être peu porteurs de changement. En effet, la mesure de diversification concernera surtout les monocultures. Bien que ces dernières soient présentes partout en Europe, et aussi en France avec le maïs dans le sud-ouest, elles ne représentent que 2% des terres arables européennes. Cette contrainte prétendait impulser une plus grande diversification, et réduire les exploitations spécialisées qui tendent à épuiser le sol. Elle aurait été plus efficace si une plus grande différence entre les productions était exigée. Par exemple, les variétés de printemps et d'hiver comptent pour deux cultures différentes (Shropshirestar, 2013).

De plus, les BCAE imposent en France une diversification des cultures légèrement moins exigeante que le paiement vert. Aussi, seules 25% des exploitations devraient effectuer une modification de leur assolement. Les 75% autres respecteraient déjà le critère de diversification des cultures (ou en seraient exemptées), et une partie de ces agriculteurs ont contracté des MAE de diversification plus exigeantes. La solution d'une contrainte sur la rotation des cultures a été évoquée, mais dans une volonté de simplification de la PAC, la commission a préféré opter pour des mesures simples à appliquer et à contrôler.

Le maintien des prairies permanentes est également dénoncé comme étant peu effectif. En effet, le coût d’opportunité risque d'être faible puisque de par leurs caractéristiques physiques, 70% des prairies permanentes n’auraient pas pu être retournées, étant impropres à d’autres productions. D’autre part, les agriculteurs ont la possibilité de retourner leurs prairies permanentes jusqu’en 2013 afin d’éviter leur immobilisation à partir de 2014 (PBL, 2012b).

Enfin, les préservations ou la mise en place de SIE en laisse beaucoup perplexes, notamment en ce qui concerne les potentiels impacts en France. Une étude Solagro a montré qu’en 2012, 99% des communes françaises présentaient des taux en infrastructures agro écologiques en surface équivalente topographique (l’unité équivalente aux SIE actuellement utilisée pour les BCAE françaises) supérieurs à 10% (Commissariat au développement durable, 2012).

Cependant, la situation n’est pas identique dans tous les Etats membres : aux Pays Bax, selon une étude menée par l’Université de Wageningen (Schouten and al., 2013), seules 0.5% des exploitations respecteraient un taux de 7% des terres arables en SIE, elles seraient 27% en Italie. L’efficacité des mesures est donc à relativiser entre les différents Etats membres.

Néanmoins, la dernière étude du PBL (2012a) montre un impact général positif de cette mesure sur la biodiversité, notamment dans les régions de production intensive (voir Annexe). La perte de biodiversité serait ralentie, mais elle ne serait pas stoppée.

De façon plus générale, les impacts potentiels du verdissement devraient grandement différer entre les Etats membres, et notamment entre les anciens, où ils risquent d'être trop faibles, et les autres (PBL, 2012b).

Il est intéressant de noter qu’une partie des problèmes environnementaux et de durabilité concerne les filières d’élevage, notamment avec l’utilisation d’antibiotiques ou la gestion du fumier massivement produit dans les structures intensives. Or, ces problèmes ne sont pas abordés par les nouvelles mesures obligatoires du 1er pilier. La diminution des impacts environnementaux causés par ces pratiques reste encore une question en suspens.

## 3.2. Quelle cohérence entre verdissement, conditionnalité et MAE ?

Le verdissement de la PAC est présenté comme essentiel pour répondre à l’augmentation des défis environnementaux et pour satisfaire les attentes grandissantes des citoyens européens (P. Lecole, 2013). Or, la conditionnalité constitue déjà le fondement des paiements directs et les 3 critères des paiements verts présentent une grande similarité avec les BCAE françaises actuelles. Par exemple, aussi bien dans le critère du verdissement que pour la BCAE « gestion des surfaces en herbe », c’est le maintien des prairies permanentes qui est défendu. La CE n’a pas choisi de s’orienter vers une incitation au rétablissement des prairies, alors que celui-ci pourrait être plus pertinent à certains endroits où des retournements opportunistes ont eu lieu.

En revanche, les critères de diversification et de surface écologique sont plus exigeants que les BCAE ou MAE correspondantes. Par exemple, en France, la BCAE « particularités topographiques » imposait aux exploitations agricoles de plus de 15 ha de consacrer 3% de leur surface agricole utile à des prairies permanentes, jachères, landes, alpages, bandes tampons en bord des cours d’eau, tourbières, haies, arbres isolés, bosquets, lisières de bois, bordure de champs et mares. Les principales différences avec le critère des SIE reposent sur les exploitations concernées et la part de la surface dédiée à ces SIE. Une interrogation apparaît alors : si les critères du verdissement représentent un niveau d’exigence supérieur, pourquoi dans ce cas ne pas avoir renforcé plutôt la conditionnalité ?

Selon la CE, il semble que la conditionnalité soit jugée trop complexe aux yeux des Etats membres. Aussi, dans un souci d’une meilleure visibilité et d’un objectif de simplification, la politique du verdissement est apparue comme une solution. De plus, l’efficacité des mesures dans le 2e pilier sera automatiquement renforcée par l’intégration du verdissement dans le 1er pilier. Par ailleurs, le Parlement souligne la difficulté de mise en œuvre d’un point de vue administratif des BCAE.

## 3.3. Une mobilisation des acteurs face au verdissement

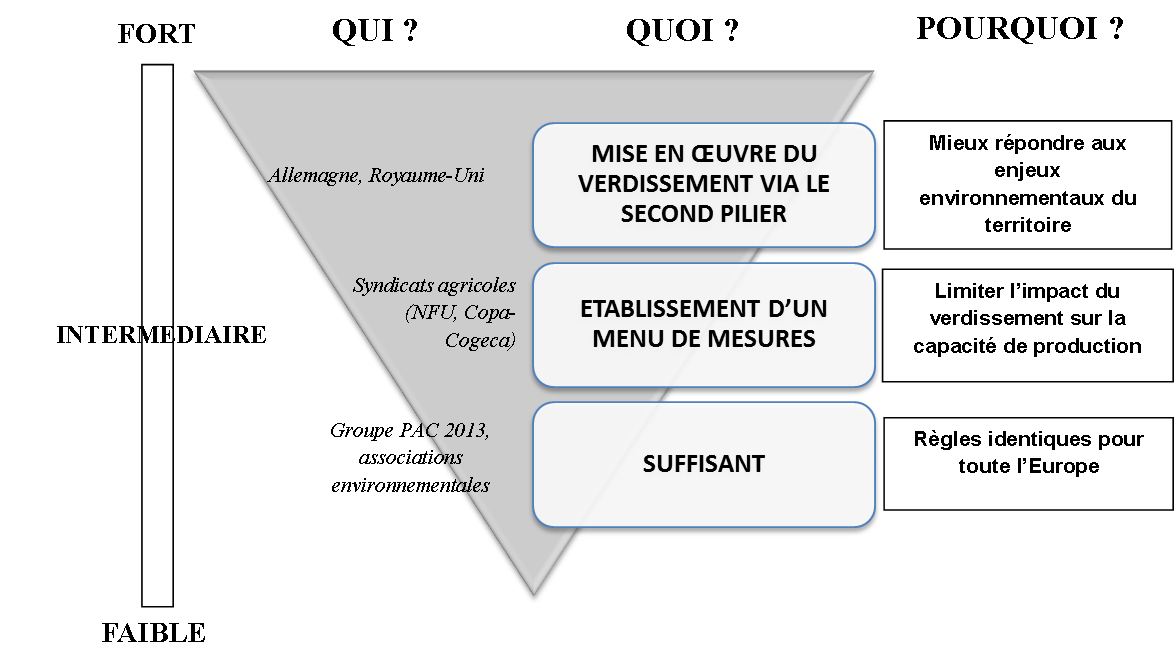
Le verdissement de la politique agricole commune ne se fait pas sans heurt, ni sans débat, au sein des organisations écologistes comme au sein des organisations professionnelles agricoles. La prise en compte de l’environnement ne fait pas « l’objet d’un large consensus » (Bourget, 2010). L’insatisfaction est le point commun des réactions des parties prenantes. La mise en place d’une PAC plus verte, soutenue par le Groupe PAC 2013 regroupant un ensemble d’organisations telles que Agir pour l’environnement, Terre de lien ou encore WWF et la Coordination Européenne Via Campesina est remise en cause sur sa capacité à générer de réels gains environnementaux. Ils craignent par exemple un retournement anticipé des prairies permanentes suite à l’annonce des mesures de verdissement. L’organisation Birdlife regrette ce verdissement superficiel. Il s’agit selon eux d’un « verdissement light de 30% du 1er pilier et non pas d’un verdissement du 1er pilier ». D’autant qu’elle considère que les meilleures ambitions des BCAE ont perdu de la force avec le verdissement et que la simplification souhaitée devrait induire de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre. Ainsi le mot est là, mais pas le contenu. D’autres organisations comme les syndicats porteurs des intérêts agricoles majoritaires tel que le Copa-Cogeca, dénoncent quant à eux l’augmentation des coûts et les pertes de production que le verdissement pourrait induire.

Face à ces facteurs d’opposition, les acteurs ont souhaité plus de flexibilité dans la mise en œuvre du verdissement de la PAC. La figure ci-dessous résume les prises de position vis-à-vis de la flexibilité.

**FORT**

**POURQUOI ?**

**QUOI ?**

**

*Figure 2 : La flexibilité vis-à-vis du verdissement de la PAC*

Les propositions de flexibilité intermédiaire consistant en un menu de mesures dans le premier pilier ont été rejetées par la CE. Celle-ci souhaite des règles identiques s’appliquant à toute l’Europe afin d’éviter les distorsions possibles et les effets d’aubaines pour les agriculteurs respectant déjà le critère de paiements verts.

De plus, lors des négociations, les positions de chaque institution européenne ont été défendues. Il résulte que le niveau d’exigence du verdissement de la PAC diffère au sein des codécideurs puisque le Parlement et le Conseil européens ont un niveau d’exigence bien inférieur à la Commission européenne. Ces différences peuvent s’expliquer par la pression des lobbies exercée auprès du Parlement, l’intérêt communautaire défendu par la CE et les intérêts nationaux portés par les Etats membres. En effet, les co-décideurs ont proposé des dérogations destinées aux exploitations agricoles de moins de 30 ha en ce qui concerne la diversification ainsi qu’une augmentation de la surface que peut occuper la culture dominante. Ils défendent également une application progressive de la mise en place des surfaces d’intérêt écologique et proposent de diminuer clairement le pourcentage de ces surfaces à mettre en place sur l’exploitation (P. Lecole, 2013). Par conséquent, ils tendent vers un ralentissement du verdissement de la PAC.

# **CONCLUSION**

Les réformes successives des modes de gestion des aides de la PAC se sont orientées progressivement vers une plus grande prise en compte de l’environnement. Les deux grandes réformes de 1992 et 2000 avaient entamé un verdissement de la PAC marqué notamment par l’éco-conditionnalité, le découplage des aides directes et le renforcement des mesures agro-environnementales. Aujourd’hui, pour la première fois, la CE a proposé explicitement de verdir les aides du premier pilier de la PAC sous forme d’un paiement vert répondant aux critères de diversification des cultures, au maintien des prairies permanentes et SIE. Ces critères rendent ainsi compte d’une rémunération à l’agriculteur au vu des services environnementaux qu’il fournit. 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, ce qui laisse perplexe quant à sa réelle capacité à générer des gains environnementaux. De fait, les avis divergents sur la réforme ont engendré un réel débat de la part d’acteurs défendant l’environnement et la production alimentaire. Maintenant que les mesures d’application sont en cours de rédaction, le Commissaire européen Dacian Ciolos annonce que *« le résultat de l’application de cette réforme sera déterminant »* pour l’avenir de la PAC. Il a défendu le verdissement comme une justification du financement accordé aux agriculteurs aux yeux de l’Union Européenne. Cette PAC s’avère en effet coûteuse en termes de gestion, suivi et évaluation de la mise en œuvre du verdissement alors que le budget de la PAC de la programmation 2014-2020 vient de subir une restriction de 12% par rapport à la programmation 2007-2013. Aussi, le Président de la commission agriculture et du développement rural, Paolo De Castro, déclare *« We have the green, we don’t have the budget »*.

# **REFERENCES**

AGENCE BIO. La bio dans l’Union Européenne. 2012.

<http://www.agencebio.org/sites/default/files/upload/documents/4_Chiffres/BrochureCC/CC2013_chap3_Europe.pdf>

Bureau des actions territoriales et agroenvironnementales - Association des régions de France, juin 2013, Paris.

CHAMBRE D’AGRICULTURE DE NORMANDIE. PAC 2014-2020, Résumé des décisions européennes, les choix français restent à finaliser, 14 novembre 2013, 4p.

COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT DURABLE. Les « infrastructures agro-écologiques » : état des lieux dans les communes françaises. Le point sur, n°145, Octobre 2012, 4p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2010a, La politique agricole commune après 2013 -débat public, résumé des contributions, 19 et 20 juillet 2010, 6 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Eurostat. Indicateurs agro-environnementaux. 2010b.

<http://ec.europa.eu/agriculture/envir/indicators/index_fr.htm>

IRENA Indicator Fact Sheet :

IRENA 06 – Farmers’ training levels

IRENA 07 - Area under organic farming

IRENA 09 - Consumption of pesticides

IRENA 15 – Intensification/extensification

IRENA 16 – Specialisation/diversification

COMMISSION EUROPEENNE. Intégration à la PAC des préoccupations environnementales. Agriculture et développement rural [en ligne]. Site disponible sur :

<http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index_fr.htm>. (Page consultée le 04/11/2013)

DGPAAT-SPA-SDEA-BATA. Fiche 1 : Architecture actuelle et bilan des mesures actuelles, mars 2013, 3p.

Epices, ADE. Evaluation à mi-parcours du PDRH, partie 2.2, Avril 2011, 70p.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY. Indicator reporting on the integration of environmental concerns into agricultural policy : The IRENA operation. Novembre 2009. http://www.eea.europa.eu/projects/irena

GRAVEY Viviane. Réformer la PAC pour quoi faire ? Cartographie du débat PAC 2013. INSTITUT DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DES RELATIONS INTERNATIONALES (Iddri), n°04/11, Avril 2011, 19p.

GROUPE PAC 2013 (2010), Avenir de la PAC 2014 – 2020 - Pour une politique agricole, alimentaire, environnementale et rurale européenne : constats, propositions et leviers d’action. Disponible sur : <http://www.pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2010/02/Propositions-pac-post-2013-final-FR.pdf>

HABRAN Maxime. La PAC-post 2013, le cas de l’intégration de l’environnement, Agronomie, Environnement & Sociétés, juin 2013, vol.3, n°1, Afa, p.25-32.

LECOLE Pauline. Le verdissement de la PAC en débat : un feu vert pour plus d’environnement ?, Perpectives sur les liens entre agronomie et PAC, Agronomie, Environnement & Sociétés, juin 2013, vol.3, n°1, Afa, p123-136.

LE MONDE. L'Europe condamne la France pour ses eaux polluées aux nitrates. Juin 2013.

<http://www.lefigaro.fr/environnement/2013/06/13/01029-20130613ARTFIG00710-nitrates-la-france-condamnee-par-l-union-europeenne.php>

MAUPETIT Antoine. La protection de l’environnement par les aides de la Politique Agricole Commune (PAC).ANTELIS Avocats Associés, septembre 2010, 76p.

MINISTERE DE L’AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET, 2013a. Circulaire DGPAAT/C2013-3071 et DGAL/C2013-8003, 31 juillet 2013, 113p.

MINISTERE DE L’AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET, 2013b. Dossier de presse - Budget 2014, Septembre 2013, 11p.

MINISTÈRE DE L’ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE. Agriculture et environnement : 4 scénarios à l’horizon 2025. Groupe de la Bussière, Avril 2005,122p.

PBL NETHERLANDS ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY. Greening the CAP : An analysis of the effects of the European Commission’s proposals for the Common Agricultural Policy 2014-2020. Février 2012.

<http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl2012-greening-the-cap-500136007.pdf>

PBL NETHERLANDS ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY. Greening the CAP: Environmental impacts on an EU scale. LUPG seminar on Ecological Focus Areas, Brussels. Mars 2012.

http://www.cap2020.ieep.eu/assets/2012/3/9/5\_\_vanZeijts\_PBL\_LUPG\_EFAWorkshop\_6Mar12.pdf

PLANETOSCOPE. Les pesticides dans le monde. 2012.

<http://www.planetoscope.com/agriculture-alimentation/885-consommation-de-pesticides-dans-le-monde.html>

SCHOUTEN, POLMAN AND WESTERHOF. Exploring green agricultural policy scenarios with a spatially explicit agent-based model. Mai 2013.

http://edepot.wur.nl/260251

SHROPSHIRESTAR. Consider crop implications now for new CAP regime. Décembre 2013.

[http://www.shropshirestar.com/farming/2013/10/01/consider-crop-implications-now-for-new-cap%E2%80%88regime/](http://www.shropshirestar.com/farming/2013/10/01/consider-crop-implications-now-for-new-cap regime/)

WWF France. Position du WWF-France sur le « verdissement » de la PAC**,** Pilier I – mars 2012, 7p

1. Dans les accords de Marrakech de 1994, une clause de paix est signée jusqu’en 2003 autorisant l’utilisation d’aides partiellement découplées au secteur agricole. Les Européens redoutent qu’après 2003, toutes les mesures de soutien qu’ils accordent à leurs agriculteurs doivent entrer dans la boite verte. Ils cherchent donc à légitimer différemment ces aides [↑](#footnote-ref-1)