

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE APRES 2022 :

POINT D'ETAPE AVANT LA FINALISATION DES REGLEMENTS EUROPEENS

Aurélien Trouvé, AgroParisTech (UFR agriculture comparée), décembre 2020¹

1. Un calendrier de réforme tendu

Le 29 novembre 2017, la Commission européenne a publié une communication sur l'avenir de la PAC. En ont découlé ses propositions législatives, en juin 2018, avec trois règlements sur la PAC (relatifs aux plans stratégiques, à l'organisation commune de marché - OCM - et au financement, à la gestion et au suivi de la PAC). Depuis, les textes ont été discutés et votés, sous forme d'amendements, au sein du Conseil des ministres d'une part, du Parlement européen d'autre part, en octobre 2020². Suit à présent un processus de trilogue entre Conseil des ministres, Parlement et Commission européenne, pour aboutir à une co-décision de cette réforme prévue début 2021. Il était initialement prévu que la prochaine PAC s'applique à partir de 2021, puisqu'elle débiterait en même temps que la prochaine période budgétaire de l'UE (2021-2027). Néanmoins, elle n'entrera finalement en application qu'à partir du 1^{er} janvier 2023. En effet, outre les élections européennes, le calendrier a été « perturbé » par le Brexit et par des négociations longues et difficiles sur le futur cadre financier pluriannuel, ce qui rendent d'autant plus difficiles les négociations sur la réforme de la PAC, dont l'échéance est maintenant fixée à juin 2021.

Côté Parlement européen, les rapporteurs sur les trois règlements sont respectivement Peter Jahr (PPE, Allemagne)³, E. Andrieu (S&D, France) et U. Müller (ALDE, Allemagne). Des premiers projets d'avis ont été votés en COMAGRI en avril 2019⁴. Si la COMAGRI garde la main sur le dossier, celle de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (COMENVI) a obtenu pour la première fois des compétences sur une partie des textes et a voté son avis en février 2019. Suite aux élections européennes et au renouvellement du Parlement européen et de la Commission européenne (avec un changement de commissaire en octobre 2019), de nouveaux amendements ont été travaillés par la COMAGRI et la COMENVI, mais faute de compromis entre elles, le cœur des négociations s'est en fait déroulé entre groupes politiques, ce qui n'a pas empêché les deux commissions de déposer chacune une partie de leurs rapports respectifs en plénière du Parlement européen.

¹ Je remercie en particulier Frédéric Courleux et Aurélien Catallo pour leurs retours.

² Voir à ces liens les règlements votés par le Conseil des ministres :

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12148-2020-INIT/fr/pdf>,

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12148-2020-ADD-1/fr/pdf>,

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12151-2020-INIT/fr/pdf>,

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12158-2020-INIT/fr/pdf>

³ C'était avant les élections de 2019 E. Herranz Garcia.

⁴ Voir les communiqués du Parlement européen à ce propos aux liens suivants :

<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20190401IPR34529/protger-les-agriculteurs-vote-sur-les-projets-de-reforme-de-la-pac> et <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20190401IPR34530/une-politique-agricole-plus-equitable-et-flexible-vote-sur-la-reforme-post-2020>

2. Le budget de la PAC : une baisse en euros constants

Il était prévu une baisse importante, en € courants, du budget de la PAC. Finalement, ce budget atteindrait 386 Milliards € courants sur 2021-2027, contre 383 Milliards € courants sur 2013-2020 (hors part du Royaume-Uni), soit une hausse de 1%. En particulier, le budget du 2nd pilier va bénéficier du « plan de relance » européen suite à la crise sanitaire, rajoutant 7,5 Mds €.

Mais si l'inflation est prise en compte, il y a une baisse nette du budget de la PAC, estimée à 6,4% (5,5% pour le 1^{er} pilier, 9,1% pour le 2nd pilier)⁵. La part du budget de la PAC dans le budget européen sera également nettement réduite, poursuivant une baisse entamée dès les années 1970. La France en obtiendra 62 Mds €, soit un budget stable comparé à 2013-2020 si on raisonne sans inflation, mais un budget en nette diminution avec prise en compte de l'inflation. Sur les 62 Mds €, 11,4 Mds € proviennent du FEADER (soit 18% des fonds de la PAC, comme dans la période actuelle) et viendront donc alimenter le 2nd pilier.

3. Des objectifs inchangés et des désaccords sur la poursuite de la dérégulation publique des marchés

Par rapport aux réformes précédentes, il n'y a guère d'innovation en ce qui concerne les objectifs proposés par la Commission européenne : assurer un revenu équitable aux agriculteurs, accroître la compétitivité, rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, agir contre le changement climatique, protéger l'environnement, préserver les paysages et la biodiversité, soutenir le renouvellement des générations, dynamiser les zones rurales, garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé. Le Parlement européen demande d'y ajouter notamment l'égalité entre hommes et femmes. Mais l'important est ailleurs : les modalités proposées par la Commission européenne permettent-elles de répondre à ces objectifs ?

Une première remarque peut être faite sur la quasi absence de mesure proposée concernant spécifiquement la qualité des denrées alimentaires et la santé, alors que c'est fortement mis en avant dans l'exposé des motifs des propositions législatives de la Commission. Il faut également noter, dans ces motifs, l'accent mis sur les technologies, en particulier numériques, qui apparaissait déjà dans la communication de la Commission de novembre 2017, soulignant l'intérêt de « l'agriculture de précision, l'utilisation des méga-données... ». A contrario n'apparaît nullement d'objectif relatif à une plus grande autonomie des exploitations, à une maîtrise de leur endettement, à la réduction de leurs consommations intermédiaires... Le Parlement européen demande cependant de mentionner parmi les exigences sociétales « l'agriculture à faible consommation d'intrants ».

La Commission y confirme aussi son orientation néolibérale, qui a mené à la dérégulation des marchés agricoles européens depuis le début des années 1990 : l'aide aux agriculteurs doit avoir « pas ou peu d'incidences sur les échanges commerciaux » pour que « l'Union puisse respecter ses obligations (...) dans l'accord de l'Organisation mondiale du commerce ». Et de ce point de vue, les modalités proposées sont en adéquation avec l'exposé des motifs. Néanmoins le Parlement européen ne partage pas ces perspectives et introduit notamment

⁵ Matthews A. (2020a). When the CAP budget pendulum finally stopped swinging. Blog CAP Reform, 22 July 2020. Comparaison du budget de 2021-2027 au budget de 2020 (*7).

comme objectif dans les règlements « la stabilisation des marchés et la gestion des risques et des crises »⁶.

Face à la nouvelle volatilité des prix, issue de la dérégulation des marchés, que propose la Commission européenne ? Il s'agit de ne surtout pas réintroduire de régulation des échanges, des prix et des volumes de production, pour s'orienter uniquement vers l'appui de certaines coordinations privées. L'accent est mis sur le soutien aux organisations de producteurs (OP), locales ou nationales, afin de maîtriser la commercialisation et les prix de vente de leurs produits. Le Parlement européen demande néanmoins, à ce propos, des marges de manœuvre supplémentaires en matière d'intervention pour ces OP.

La seule petite entorse à cette orientation néolibérale sera la « **réserve de crise** ». Jamais utilisée depuis sa création en 2015, cette cagnotte de 400 millions € par an aurait « comme objectif la gestion de marché ou la stabilisation en cas de crises affectant la production ou la distribution agricole ». Elle peut servir par exemple à verser des aides d'urgence, des aides au stockage... Elle n'a en fait jamais été activée depuis qu'elle existe. Pour la rendre plus efficace, la Commission propose, comme lors de la précédente réforme - ce qui avait été rejeté par le Conseil -, de ne plus faire dépendre le budget de la réserve d'une décision de ponction des aides directes du 1^{er} pilier et de reporter d'une année sur l'autre les montants inutilisés, rendant la réserve mieux dotée budgétairement. Mais elle ne propose aucune approche nouvelle dans la gestion des crises et toujours pas de définition claire de celles-ci ni d'indicateurs qui permettraient d'activer la réserve, ce qui laisse de grands doutes sur son efficacité.

Le Parlement européen demande d'aller beaucoup plus loin : un observatoire européen des marchés agricoles, unique⁷, serait chargé d'émettre des alertes en cas de perturbations de marché, sur la base desquelles la Commission interviendrait avec les outils de régulation de marché dont elle dispose encore. Parmi ces outils possibles, figurerait une aide à la réduction volontaire des volumes (comme ce fut fait en 2016 lors de la chute des prix des produits laitiers). Par contre, au Parlement européen a été rejetée l'idée que, si la situation des marchés ne s'améliore pas, un prélèvement soit imposé à tous les producteurs qui augmentent leurs livraisons.

L'intervention publique (et donc des filets de sécurité permettant l'achat et le stockage publics) serait possible non seulement pour le blé, l'orge, le maïs, le riz et la viande bovine, mais pour de nouveaux produits (sucre blanc, viande ovine, viande porcine, volaille). En outre, pour désormais tous les produits sous **appellation d'origine protégée**, il serait possible d'adapter la production à la demande (comme c'est déjà fait par exemple dans le cas du Comté).

Dans la **production viticole**, là aussi le Parlement européen demande de revenir sur certaines dérégulations de marchés, avec une fin repoussée des droits de plantation de vignes à 2050 (et non plus 2030). Le Conseil des ministres demande quant à lui de repousser à 2040.

A propos des **appellations d'origine protégée** (AOP), la proposition de la Commission européenne en affaiblit la définition, avec notamment la non obligation d'intégrer des facteurs

⁶ Article 6, règlement sur les Plans stratégiques nationaux

⁷ Actuellement, il existe des observatoires européens différentes selon les types de produits (marchés laitiers, cultures...).

humains et des éléments de preuve de l'origine géographique des produits en question. Le Parlement européen demande d'inclure à nouveau ces éléments.

Mais le Parlement européen a rejeté un amendement qui visait à sécuriser le revenu des producteurs bio. Néanmoins d'autres amendements importants ont été votés par le Parlement :

- une plus grande régulation des marchés financiers sur des matières premières agricoles, avec notamment l'obligation sur les marchés les plus opaques de réaliser les transactions sur des plateformes électroniques d'échange,
- pour les protections aux frontières, la possibilité de tenir compte de conditions sociales, sanitaires et environnementales de production.

4. Une PAC de moins en moins commune

Une « subsidiarité accrue », laissant aux pays une plus grande latitude, préside officiellement à la réforme, qui introduit un « nouveau modèle de mise en œuvre ». Un grand nombre de décisions est laissé aux Etats-membres, beaucoup plus encore que lors de la réforme précédente. Une nouvelle étape est franchie dans la proposition de la Commission européenne : celle-ci propose de renvoyer aux Etats-membres la responsabilité de définir des règles majeures, dans des « **plans stratégiques nationaux** », couvrant la période 2023-2027.

De très nombreuses mesures sont ainsi bien moins cadrées au niveau communautaire, que ce soit dans le cadre du 1^{er} ou du 2nd pilier. La Commission présente ce « nouveau modèle de mise en œuvre » comme une simplification. Reste à savoir si ce sera bien le cas : ce pourrait être au contraire une charge de travail plus grande pour les Etats-membres pour mettre en place les plans stratégiques, le suivi des indicateurs, etc. Dans son plan stratégique, chaque Etat membre devra évaluer ses besoins et définir une stratégie d'intervention pour atteindre les neuf objectifs définis au niveau communautaire (cf. § 3), en recourant à la fois aux paiements directs du 1^{er} pilier de la PAC et aux mesures du développement rural. Les programmes sectoriels d'intervention, qui dépendaient du règlement européen sur l'OCM, feront eux aussi partie des plans stratégiques nationaux. Ces plans pourraient ainsi permettre une meilleure cohérence entre mesures du 1^{er} et du 2nd pilier, ainsi qu'avec les **programmes sectoriels d'intervention** : chaque Etat-membre pourra en effet consacrer jusqu'à 3% de l'enveloppe budgétaire du 1^{er} pilier (au-delà des programmes déjà possibles pour la viticulture, le houblon, l'apiculture, les fruits et légumes et les olives) à ces programmes, ouverts désormais à toutes les productions. Ces programmes doivent bénéficier aux Organisations de producteurs (OP) et aux Associations d'organisations de producteurs.

La Commission approuverait chaque plan, puis le suivrait et l'évaluerait, y compris annuellement, en fonction des indicateurs d'impacts, de résultats et de réalisation qu'elle a listés⁸. Ainsi, « la Commission cherche à délaissier l'approche actuelle de la PAC, fondée sur la conformité, au profit d'une approche axée sur les résultats », selon un rapport de la Cour des comptes européenne⁹.

Certes, mais de ce fait, selon ce même rapport, « l'élaboration de la politique et des interventions spécifiques dépendrait de plus en plus des choix effectués par les Etats membres

⁸ Commission européenne, 2018, « Annexes à la Proposition de règlement du Parlement européen et du conseil », COM(2018) 392 final.

⁹ Cour des comptes européenne, 2019, « Avis n° 7/2018 sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020 ».

dans leurs plans stratégiques pour la PAC ainsi que de l'approbation de ces plans par la Commission. » Il y aurait ainsi un renforcement des marges de manœuvre des Etats-membres et des compétences de la Commission, au détriment du Parlement européen et du Conseil des ministres. Or, la Commission aura-t-elle la volonté et le poids politiques pour s'assurer que l'ensemble des engagements des Etats membres permet d'atteindre les objectifs que l'Union européenne s'est fixée ? Le risque d'accroître les distorsions de concurrence entre Etats-membres est également non négligeable¹⁰. Ce dont semble au moins se préoccuper le Parlement européen, qui demande d'ajouter dans le règlement sur les Plans stratégiques nationaux qu'il s'agit d'atteindre les objectifs qui leur sont fixés, tout « en garantissant des conditions de concurrence équitables ».

Le gouvernement français, après consultation des collectivités régionales et de diverses parties prenantes (syndicats, associations, représentants d'entreprises...), a publié en février 2020 un diagnostic constituant la première partie de son futur Plan Stratégique National (PSN) de la PAC¹¹, qui a vocation à évoluer dans l'année. Le PSN devrait être finalisé en 2021. Un débat public sur les politiques agricoles, « Impactons », a par ailleurs été organisé par la Commission nationale du débat public, qui a été saisie concernant le PSN.

Enfin, Régions de France a exprimé ses craintes d'une recentralisation du 2nd pilier : les programmes de développement rural, qui sont pour certains pays régionalisés (cas actuellement de l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni), disparaîtraient au profit d'un unique plan stratégique national (à l'exception de la Belgique). La France demande ainsi que les collectivités locales puissent, en ce qui concerne les dispositifs qui leur incombent, en assumer l'ensemble des responsabilités (programmation, financement, gestion administrative et financière). Le Parlement européen va dans ce sens, en demandant qu'il puisse y avoir des autorités de gestion régionales. En France, les mesures surfaciques, aides aux zones défavorisées, aides au bio et surtout mesures agro-environnementales, seront toutes gérées par l'Etat, se voyant ainsi davantage centralisées que lors de la période actuelle, tandis que les autres mesures, notamment les aides à l'installation, seront gérées par les Régions, se voyant davantage décentralisées. L'Etat assurerait le « transfert des crédits de l'État sur les politiques correspondantes et les moyens humains qui y sont consacrés »¹², ce qui serait une avancée par rapport à la période actuelle.

5. Une distribution des aides directes du 1^{er} pilier mieux justifiée du point de vue socio-économique ?

Les aides découplées vont continuer à constituer la part du lion du budget de la prochaine PAC, avec ce qui est désormais appelé « **aide de base au revenu** pour un développement durable », qui devra être complétée par d'autres aides découplées (aide complémentaire au revenu « redistributive », aide « en faveur de programmes pour le climat et l'environnement », aide « pour les jeunes agriculteurs »). Ce qui ne répond aucunement à toutes les critiques

¹⁰ C'est ce que souligne par exemple un projet de résolution des commissions affaires européennes et économiques du Sénat de février 2019.

¹¹

<https://agriculture.gouv.fr/telecharger/107656?token=ccf154ba41b3bf6996372a9ce9eab1c500f71e2b814f126b14ce4e6b8469ed14>

¹² <https://agriculture.gouv.fr/letat-et-les-regions-main-dans-la-main-pour-la-mise-en-oeuvre-du-feader-2023-2027>

émises sur le principe même du découplage des aides, notamment en provenance de la Cour des comptes européenne¹³.

La Commission européenne propose l'évolution suivante de l'architecture des aides directes du 1^{er} pilier :

2015 – 2022		2023 – 2027 (proposition de la Commission européenne)	
Type d'aides directes 1er pilier	Part de l'enveloppe budgétaire d'aides directes 1er pilier et autres règles	Type d'aides directes 1er pilier	Part de l'enveloppe budgétaire d'aides directes 1er pilier et autres règles
Aide « petits exploitants agricoles »	Facultative*, montant ≤ 1.250 €, pas d'obligations liées à l'éco-conditionnalité des aides	Aide « petits agriculteurs »	Facultative*, montant forfaitaire en remplacement des aides ci-dessous
aides couplées	≤ 8% ou ≤ 13% dans certains cas (+ 2% possibles pour les protéagineux)	aides couplées	≤ 10% (+ 2% possibles pour les protéagineux) ou ≤ au pourcentage atteint en 2018
aide aux zones à contraintes naturelles	≤ 5%		
aide jeunes agriculteurs	≤ 2%	aide jeunes agriculteurs	≥ 2% des paiements directs 1 ^{er} et 2 nd pilier
aide redistributive	≤ 30%, montant/ha < 65% de la moyenne des paiements directs	aide redistributive	Obligatoire*, montant/ha < moyenne des paiements directs
paiement vert	30%	ecoscheme	Obligatoire*
droit à paiement de base		Aide de base au revenu	

* c'est-à-dire proposé de façon facultative/obligatoire par l'Etat-membre

Les **aides couplées** ne doivent pas dépasser 12% des paiements directs (dont 2% pour les protéagineux) ou la part atteinte en 2018 quand celle-ci dépassait 12%, ce qui n'introduit pas de changement majeur¹⁴. Cependant, ces aides peuvent désormais concerner des productions confrontées à des difficultés mais aussi « qui revêtent une importance particulière pour des raisons sociales, économiques ou environnementales ». Il faut noter que désormais des aides couplées pourraient être versées à des cultures non alimentaires telles que les agrocarburants¹⁵, ce à quoi s'oppose le Parlement européen.

En ce qui concerne la « **convergence externe** », c'est-à-dire la réduction des différences entre montants moyens d'aide directe par hectare entre Etats-membres, le Conseil européen, dans le cadre des négociations sur le futur budget, a décidé de poursuivre le processus entamé au cours de la période 2014-2020 : les États membres dans lesquels les paiements directs seraient

¹³ Cour des comptes européenne, 2018, « Régime de paiement de base en faveur des agriculteurs — le système fonctionne, mais il a un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d'aide », rapport spécial.

¹⁴ Article 86, règlement sur les plans stratégiques nationaux

¹⁵ Article 30, règlement sur les plans stratégiques nationaux

encore inférieurs à 90 % de la moyenne de l'Union verront se réduire de 50 % l'écart existant par rapport à ces 90 %.

Qu'en est-il de la « **convergence interne** », c'est-à-dire la convergence au moins partielle des montants d'aide découplée à l'intérieur de chaque Etat-membre, instaurée de façon obligatoire lors de la réforme de 2013 ? Il est proposé par la Commission européenne de poursuivre la convergence, par hectare, des montants d'aide de base au revenu, pour les Etats-membres qui n'y auraient pas déjà procédé : comme lors de la période 2014-2020, tous les montants d'aide de base au revenu devraient, d'ici 2026, évaluer ou dépasser 75 % du montant moyen national ou dans un groupe de « territoires confrontés à des conditions socio-économiques ou agronomiques similaires ». Ce qui permettra aux Etats-membres qui le souhaitent de ne presque rien changer à la distribution historique et inégale des montants d'aides découplées, puisque ce groupe de territoires peut être suffisamment petit et homogène pour que les montants en son sein soient déjà très similaires et qu'ils ne puissent pas être harmonisés avec ceux d'un territoire voisin avec des montants différents. C'est déjà le cas en Espagne, par exemple, au profit des zones aux rendements historiques plus importants. Le Parlement européen propose quant à lui que cette convergence soit totale (mais toujours possiblement à l'intérieur de ces territoires).

L'« **aide redistributive** »¹⁶, destinée spécifiquement aux premiers hectares pour soutenir les petites et moyennes exploitations au nom de l'emploi, serait non plus facultative mais obligatoire. Néanmoins, aucun seuil, aucun plafond n'est imposé aux Etats-membres quant à l'enveloppe allouée, ni au nombre d'hectares visés dans chaque exploitation, ce qui peut vider cette mesure de toute efficacité en matière de redistribution. Le Parlement a demandé un seuil beaucoup plus modeste (6%), avec un nombre d'hectares aidé maximal dans l'exploitation (équivalent à la surface moyenne nationale ou territoriale). Mais surtout, le Conseil des ministres a tout bonnement voté pour que ce paiement redistributif reste facultatif.

Comme actuellement, les États membres pourront aussi verser aux « **petits** » **agriculteurs** qui le souhaitent des aides spécifiques, à la place des paiements directs couplés et découplés. Ce serait un montant forfaitaire, par exploitation et par an. Ceci afin que la procédure administrative soit plus simple pour les bénéficiaires, qui n'auraient pas à remplir des déclarations annuelles pour recevoir leurs paiements. Ce sera aux Etats-membres de définir quels sont ces « petits » agriculteurs. Le Parlement européen demande que cette aide ne dépasse pas 1.250 € par exploitation.

La Commission européenne propose également de diminuer le montant des aides directes du 1^{er} pilier pour les très grandes exploitations agricoles « pour assurer un soutien aux agriculteurs plus juste et mieux ciblé »¹⁷. Comme lors de la précédente réforme, elle propose une **dégressivité des aides** d'une exploitation à partir de 60 000 € (avec une ponction de 25% puis de 50% au-delà de 75.000 € puis de 75% au-delà de 90.000 €) ainsi qu'un **plafonnement** à 100.000 €. Mais il sera possible d'augmenter ce plafond à la hauteur des charges de travail (salaires et charges pour le travail salarié et estimées pour le travail familial), ce qui risque de vider cette proposition de tout effet réellement contraignant¹⁸. Il s'agit donc d'un pas plus que

¹⁶ Article 26, règlement sur les PSN

¹⁷ Communication de la Commission européenne, « The Future of Food and Farming », Bruxelles, 29 novembre 2017

¹⁸ Matthews A., 2018, « Why capping will be a mirage » (<http://capreform.eu/why-capping-will-be-a-mirage/>)

modeste de la part de la Commission qui, cependant, est remis en question par le Conseil des ministres, qui demande de supprimer le caractère obligatoire de la dégressivité et du plafonnement des aides. Il y aurait donc un net recul, puisque selon le Conseil des ministres, le plafonnement des aides et le paiement redistributif seraient tous deux facultatifs (alors qu'actuellement il est obligatoire d'appliquer l'un des deux). A l'inverse, le Parlement européen demande de garder ce plafonnement obligatoire (sauf si plus de 12% des aides 1^{er} pilier sont consacrées au paiement redistributif¹⁹) et de rendre facultative la rehausse du plafond selon les charges de travail²⁰. Il demande également de plafonner à 500.000 € par *personne physique* le versement d'aides 1^{er} pilier et à 1 Million € en ce qui concerne les aides aux investissements (visant en particulier le problème du versement d'aides extrêmement importantes à des « oligarques » de pays de l'Est concentrant des milliers d'hectares).

Un pas de plus est proposé pour **le soutien aux jeunes agriculteurs** : celui-ci doit atteindre au moins 2% des paiements directs de chaque Etat-membre, pouvant prendre la forme de majorations des aides découplées ou de dotations aux jeunes agriculteurs (2nd pilier de la PAC) (ou encore, de majorations concernant les aides aux investissements du 2nd pilier, comme le propose le Conseil des ministres). Le Parlement européen demande que ce seuil soit monté à 4%. Par ailleurs, il faut noter qu'il n'est plus proposé de fixer un plafonnement à cette aide par exploitation. Dans la même veine, dans le cadre du 2nd pilier, l'enveloppe budgétaire maximale pouvant être attribuée à un jeune agriculteur passe de 75.000 € à 100.000 €, ce qui pourrait concentrer davantage ces aides sur les plus grandes exploitations et défavoriser le fait de toucher un grand nombre de jeunes agriculteurs, comme le souligne l'avis du Comité des régions européen (2018). Le Parlement européen propose quant à lui d'élargir les soutiens des « jeunes agriculteurs » aux « nouveaux agriculteurs », qui dépasseraient l'âge de 40 ans.

En outre, la Commission européenne propose qu'il soit obligatoire (et non plus facultatif) de mieux cibler les bénéficiaires de la PAC, à travers la notion de « **véritables agriculteurs** », « définis de façon à garantir qu'aucune aide au revenu n'est accordée aux personnes dont les activités agricoles ne constituent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques ou dont l'activité principale n'est pas de nature agricole, sans exclure la possibilité de soutenir les agriculteurs pluriactifs ». Cette définition doit s'appuyer sur des « éléments tels que le revenu, la main-d'œuvre occupée sur l'exploitation, l'objet social et l'inscription aux registres », ce qui laisse de grandes marges de manœuvre à chaque Etat-membre pour adopter sa propre définition. On remarquera que l'âge et le fait d'être retraité ne sont pas retenus dans les critères pour être un « véritable agriculteur ». En tout cas, le Conseil des ministres demande que cette définition des « agriculteurs actifs » ne soit plus que facultative pour les Etats-membres, revenant sur l'avancée proposée par la Commission.

Toujours sur le plan social, le Parlement européen demande que soit intégrée dans la conditionnalité des aides de la PAC l'obligation de respecter les « conditions de travail et d'emploi applicables et/ou obligations de l'employeur découlant de toutes les conventions collectives pertinentes et de toutes les législations sociales et relatives au travail au niveau

¹⁹ Article 15, règlement sur les PSN

²⁰ et de ne prendre en compte qu'au plus 50% des charges salariales, mais de pouvoir y ajouter les aides complémentaires et revenu pour les jeunes agricultures et de l'ecoscheme

national, international et de l'Union »²¹, donc une conditionnalité sociale des aides de la PAC, ce qui serait une grande nouveauté.

6. Une distribution des aides mieux justifiée du point de vue environnemental ?

En 2020, la Commission européenne a proposé une déclinaison du Pacte Vert européen pour l'agriculture et l'alimentation, « De la ferme à la table ». Parmi ses objectifs, ceux de (i) réduire de 50% l'utilisation et les risques des pesticides chimiques, (ii) réduire d'au moins 20 % l'utilisation d'engrais, (iii) réduire de 50% les ventes d'antibiotiques pour les animaux d'élevage et en aquaculture, (iv) atteindre au moins 25% des terres agricoles de l'UE en agriculture biologique. Si ces objectifs chiffrés peuvent apparaître ambitieux, pour l'instant ils ne sont pas juridiquement contraignants pour les Etats-membres ni pour les Plans stratégiques nationaux adoptés. Le Parlement européen a quant à lui rejeté l'introduction de ces objectifs dans le règlement, mais a adopté l'évaluation des Plans stratégiques nationaux par la Commission européenne à l'aune du Pacte vert.

L'« aide complémentaire au revenu en faveur de programmes pour le climat et l'environnement » (ou *ecoscheme*)²² est présenté comme une des principales nouveautés proposées pour la future PAC : les États-membres devraient verser dans le cadre du 1^{er} pilier des aides directes aux agriculteurs qui s'engagent dans des pratiques bénéfiques pour l'environnement, au-delà des conditions minimales fixées par l'éco-conditionnalité²³. Aucun budget minimal n'est cependant fixé par la Commission européenne. Le Conseil des ministres demande de rendre ce dispositif obligatoire dans chaque Etat-membre, à hauteur d'au moins 20% du budget des aides directes du 1er pilier, mais avec certaines flexibilités²⁴. Le Parlement augmente ce seuil à 30%, comme pour les paiements verts actuellement. Mais il vide en partie de son intérêt l'ecoscheme en proposant que des pratiques équivalentes à la conditionnalité puissent être rendues éligibles à l'ecoscheme.

Le Parlement européen a ajouté une longue liste de types de pratiques très diverses – dont l'agriculture de précision - pouvant faire l'objet d'une rémunération par l'ecoscheme. Aucune n'est obligatoire, sauf « l'utilisation d'un outil agricole pour la gestion durable des nutriments ».

En outre, l'ecoscheme devra suivre des règles strictes. L'aide devra rester annuelle, découplée de la production, versée à l'hectare. Or, la Cour des comptes européenne souligne dans son rapport qu'« il est nécessaire de s'engager pendant plusieurs années pour produire certains bénéfices environnementaux et climatiques ».

²¹ Article 11, règlement sur les Plans stratégiques nationaux

²² Article 28 du règlement sur les plans stratégiques nationaux

²³ Ces conditions comportent (i) les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG), qui recouvrent 18 normes législatives dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire, de la santé animale et végétale et du bien-être des animaux, (ii) les exigences réglementaires en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), qui recouvrent un ensemble de normes concernant la protection des sols, la gestion de l'eau et les mesures visant à prévenir la détérioration des habitats.

²⁴ Pendant une phase pilote de deux ans (2023-2025) le budget non dépensé pour l'ecoscheme dans l'Etat membre peut être redéployé pour d'autres aides de la PAC (vidant de sa substance l'obligation de l'ecoscheme). Ce seuil de 20% peut être amoindri si du côté du budget du 2nd pilier, plus de 30% du budget est consacré à l'environnement et au climat (cf. supra).

Certes, il s'agit désormais de consacrer au moins 40% des fonds consacrés au plan stratégique national aux objectifs environnementaux. Mais cette règle est beaucoup moins contraignante qu'elle n'y paraît : au-delà des *ecoschemes* et des aides du 2nd pilier type MAEC et aides au bio, toute intervention contribuant aux objectifs environnementaux pourra en faire partie, et il sera possible d'y faire figurer en partie les aides de base au revenu, les aides aux zones défavorisées et les aides redistributives, avec une pondération de 40%.

Des **conditions environnementales** avaient été nouvellement introduites lors de la précédente réforme pour toucher les paiements verts, c'est-à-dire une partie des aides directes du 1^{er} pilier. Ces paiements verts ayant disparu dans la proposition de la Commission pour la PAC après 2020, celle-ci affirme avoir renforcé l'ambition environnementale de la PAC en étendant ces conditions à l'ensemble des aides directes, dans le cadre des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Mais plusieurs éléments permettent d'en douter. Tout d'abord, les paiements directs ne seraient plus subordonnés au respect de ces conditions : les États-membres imposeraient plutôt des sanctions administratives, équivalant selon la Cour de justice européenne à des punitions bien moindres pour l'agriculteur. Le taux de contrôle du respect de ces conditions dans chaque Etat-membre est également abaissé (1% au lieu de 5%). Et plus aucune obligation précise ne serait appliquée à l'échelle communautaire dans le cadre de cette éco-conditionnalité soi-disant renforcée.

Ainsi, l'article 46 du règlement actuel²⁵ stipule, au titre des paiements verts, que « lorsque les terres arables d'une exploitation couvrent plus de quinze hectares, les agriculteurs veillent à ce que (...) une surface correspondant à au moins 5 % des terres arables de l'exploitation [inclue] des surfaces d'intérêt écologique » (ces surfaces pouvant être des jachères, des cultures dérobées, des plantes fixatrices d'azote...). A ce propos, la Commission européenne, dans le cadre de la conditionnalité des aides, ne propose plus désormais que ces exigences : « part minimale de la surface agricole consacrée à des zones ou des éléments non productifs » et « maintien des particularités topographiques » (Bonne condition agricole et environnementale ou BCAE 9), désormais sur l'ensemble des terres agricoles. Le Conseil des ministres demande de revenir aux conditions actuelles du paiement vert, c'est-à-dire de réintroduire un seuil de 5%, uniquement sur les terres arables (comme dans la période actuelle), avec la possibilité d'y inclure, comme dans la PAC actuelle et contrairement à la proposition de la Commission européenne, des cultures dérobées ou des plantes fixant l'azote, ce qui est fortement critiqué par de nombreux rapports en matière d'efficacité environnementale, à commencer par celui de la Cour des comptes européenne.

L'obligation de diversité d'assolement est quant à elle remplacée, de façon plus ambitieuse, par une obligation de « rotation des cultures » (BCAE 8), mais sans durée minimale de rotation, ce qui vide quelque peu la portée de la proposition. Surtout, aucune autre précision chiffrée ne soit apportée dans la proposition communautaire (alors que dans la PAC 2014-2020, pour toucher les paiements verts, il faut que « la culture principale ne couvre pas plus de 75 % de ces terres arables et les deux cultures principales ne couvrent pas, ensemble, plus de 95 % desdites terres »). Le Conseil des ministres demande même de supprimer l'obligation de « rotation des cultures » : la « diversification des cultures » serait suffisante. Le Parlement

²⁵ Règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil No 1307/2013

européen maintient tout de même cette obligation de rotation, avec l'ajout de la présence de légumineuses²⁶.

En ce qui concerne le maintien des prairies permanentes, la Commission européenne propose un maintien « sur la base d'un ratio de prairie permanente par rapport à la surface agricole ». Le Conseil des ministres demande de revenir à ce qui est actuellement exigé dans le cadre des paiements verts, soit un ratio (fixé « au niveau national, régional, sous-régional, au niveau du groupe d'exploitations ou de l'exploitation ») qui ne doit pas diminuer de plus de 5 % par rapport à une année de référence. Celle-ci peut être 2015... ou 2018, ce qui sera bien moins contraignant si ce ratio s'est dégradé entre 2015 et 2018. Le Parlement européen propose même de retenir 2019 comme année de référence !

Comme le Conseil des ministres, le Parlement européen demande d'affaiblir encore la conditionnalité par rapport à la proposition de la Commission européenne, en supprimant « l'interdiction de convertir ou de labourer la prairie permanente sur les sites Natura 2000 » : contrairement aux conditions des paiements verts actuels, plus aucune prairie considérée comme « sensible du point de vue environnemental » ne serait obligatoirement protégée. Par ailleurs, le Parlement a également rejeté l'intégration dans la conditionnalité des aides de toutes les directives de l'UE existantes en matière de protection minimale des animaux d'élevage.

Beaucoup reposera en fait sur les plans stratégiques nationaux, leur approbation par la Commission européenne puis leur évaluation au fur et à mesure. Notamment, chaque plan stratégique national doit fixer des valeurs cibles quantifiées s'appuyant sur les indicateurs de résultat listés par la Commission²⁷. Or, la Cour des comptes européenne se demande comment la Commission européenne jugera ces valeurs cibles alors qu'il n'existe pas dans la proposition législative d'objectifs quantifiés à l'échelle communautaire. Elle en conclut que « malgré les aspirations de la Commission et ses appels en faveur d'une PAC plus verte, sa proposition ne correspond pas à un renforcement manifeste de ses ambitions en matière d'environnement et de climat (...). Il est difficile de savoir comment la Commission vérifierait si ces plans sont ambitieux d'un point de vue environnemental et climatique. »

Pour inciter les États membres à respecter leurs objectifs, une « **prime de performance** »²⁸ remplacerait la réserve de performance. Elle serait attribuée aux États membres en 2026 « pour récompenser des performances satisfaisantes en ce qui concerne les objectifs climatiques et environnementaux ». Le montant reste néanmoins très modeste²⁹ et n'aurait sans doute pas un grand effet sur les interventions des États-membres. Surtout, le Conseil des ministres et le parlement européen demandent que soit supprimé le principe de cette prime.

Toujours dans le cadre du 1^{er} pilier, reste l'épineuse question des **surfaces considérées comme « surfaces agricoles »** et donc susceptibles de recevoir des aides directes de la PAC.

²⁶ Pour une analyse critique des votes du Parlement européen, voir le texte d'E. Andrieux et F. Courleux de décembre 2020, <https://www.agriculture-strategies.eu/2020/12/pac-volet-plans-strategiques-les-principaux-enseignements-du-vote-du-parlement-europeen/>

²⁷ Article 7 du règlement sur les plans stratégiques nationaux et annexe n° 1

²⁸ Article 123 du règlement sur les plans stratégiques nationaux

²⁹ égal à 5 % du montant alloué par État membre pour l'exercice 2027. Il faudra que les indicateurs de résultat appliqués aux objectifs environnementaux et climatiques du plan stratégique affichent au moins 90 % de leur valeur cible pour l'année 2025.

En particulier, la Commission européenne propose de prendre en compte les « prairies permanentes » et les « pâturages permanents », qui doivent être « consacrés à la production d’herbe ou d’autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) ». Il n’est désormais plus précisé qu’un Etat-membre peut prendre en compte des surfaces « qui peuvent être pâturées et où l’herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne sont pas prédominantes ou sont absentes »³⁰. On peut s’interroger sur le risque, dans cette proposition de règlement, d’exclure des surfaces pastorales ligneuses (lande, garrigue, chênaies et châtaigneraies etc.) et ce qui y est consommé (feuilles, jeunes tiges, fleurs, fruits...). Le Parlement européen comme le Conseil des ministres proposent en amendement de réutiliser la définition du règlement Omnibus.

Concernant le 2nd pilier, il est possible désormais de transférer du 1^{er} vers le 2nd pilier bien plus de budget qu’auparavant, non plus jusqu’à 15% mais jusqu’à 32% du budget initial alloué au 1^{er} pilier (dont 15% vers les MAEC et 2% vers les aides à l’installation)³¹. Mais à l’inverse, tous les pays peuvent comme auparavant transférer 15% du budget du 2nd pilier vers le 1^{er} pilier³². Le Conseil des ministres demande d’augmenter ces possibilités de transfert, renforçant encore les marges de manœuvre des Etats, bien davantage que dans la période actuelle. A l’inverse, le Parlement européen souhaite que ces possibilités soient restreintes par rapport à la proposition de la Commission européenne et soient davantage ciblées sur l’environnement.

Sauf pour certaines mesures³³, les taux de cofinancement minimal obligatoire par l’Etat-membre seraient augmentés dans le cadre du 2nd pilier, ce qui pourra dissuader un Etat-membre d’y consacrer une part importante de son budget de la PAC.

Il est exigé qu’au moins 30 % du budget du 2nd pilier soient consacrés à l’environnement et au climat, désormais à l’exclusion des aides aux zones défavorisées³⁴. La France s’y est opposée, car elle ne respecte pas pour l’instant cette condition. Certes, le Parlement européen demande de relever à 35% ce minimum. Mais il propose de prendre en compte (à hauteur de 40%) les aides aux zones défavorisées. Le Conseil propose quant à lui de prendre en compte entièrement ces aides, enlevant toute contrainte de consacrer une part minimale des aides du 2nd pilier aux mesures agro-environnementales et à l’agriculture biologique.

Concernant les aides aux zones défavorisées, le Parlement propose que des « facteurs socio-économiques » soient pris en compte, ce qui conforterait l’ICHN telle qu’elle a été historiquement mise en œuvre en France.

Face à toutes ces limites de la proposition législative, la Commission environnement du Parlement européen avait adopté un avis en février 2019, qui va bien au-delà de la proposition

³⁰ C’est une précision qui avait été apportée par le texte appelé « Omnibus », apportant des modifications aux règlements de la PAC et adopté fin 2017, afin de faciliter la prise en compte des surfaces pastorales.

³¹ Comme auparavant, ces sommes transférées sont dépourvues de cofinancement obligatoire des Etats-membres.

³² Article 90 du règlement sur le PSN. Le Parlement européen demande quant à lui que le transfert 1^{er}/2nd pilier soit limité à 12% et à condition que ce soit utilisé pour des mesures agro-environnementales. Il demande que le transfert inverse soit limité à 5%, sauf pour la Croatie, La Pologne, la Slovaquie et la Hongrie.

³³ MAEC, soutien à l’agriculture biologique et l’agroforesterie, investissements visant des objectifs environnementaux, Leader... bénéficieront au contraire d’un cofinancement européen plus important, pour les favoriser.

³⁴ Article 86 du règlement sur les plans stratégiques nationaux

de la Commission européenne en matière environnementale : hausse de la part budgétaire minimale octroyée aux mesures environnementales, taux de chargement maximal pour les élevages bénéficiaires de certaines aides de la PAC, contrôles et sanctions plus stricts notamment en matière de bien-être animal... Un rapport récent pour le Parlement européen³⁵ conclue également que pour répondre aux objectifs du Green new deal européen, « il est urgent de renforcer sensiblement de nombreuses dispositions techniques de la PAC, en particulier celles qui concernent les exigences de conditionnalité et les mesures relatives aux programmes écologiques et celles qui sont destinées à améliorer la gouvernance de la PAC, notamment en rendant la réalisation des objectifs juridiquement contraignante et en améliorant leur mise en oeuvre, leur communication et leur suivi ».

³⁵ Guyomard, H., Bureau J.-C. et al. (2020), Research for AGRI Committee – The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.