



# « Verdissement » de la PAC : pour une architecture doublement vertueuse qui tire parti des synergies entre 1er et 2nd piliers

Avril 2012 – Groupe PAC 2013  
[www.pouruneautrepac.eu](http://www.pouruneautrepac.eu)

Sur la base des paquets législatifs de la Commission Européenne d'octobre 2011 et des discussions en cours au Conseil et au Parlement sur le « verdissement » d'une partie des aides du premier pilier de la PAC, le Groupe PAC 2013 esquisse ici une position pour améliorer les propositions sur la PAC à l'horizon 2020 en matière d'écologisation des paiements directs.

## Analyse des mesures proposées

1. L'introduction d'un paiement pour des pratiques bénéfiques à l'environnement et au climat dans le premier pilier de la PAC à hauteur de 30% des paiements directs est, du point de vue instrumental, **une innovation intéressante qui concourt à intégrer de manière transversale les objectifs environnementaux et climatiques à l'ensemble des dispositifs de la PAC**, et pas uniquement dans la conditionnalité (obligatoire et relevant essentiellement d'un "ne pas faire") d'un côté et dans les mesures agro-environnementale (facultatif) de l'autre côté. Son inscription dans le premier pilier, au titre des dépenses obligatoires, assure également une certaine protection budgétaire et rend ce paiement moins sensible aux aléas du cofinancement.

2. Néanmoins, au delà de l'intérêt de principe d'un tel paiement, les trois mesures proposées au titre de ce paiement ne sont **pas suffisamment ambitieuses au regard des défis écologiques et climatiques**. D'après certaines simulations ex-ante [PBL, 2012], leur impact environnemental serait finalement très limité. Seuls les 7 % d'infrastructures agroécologiques permettraient de freiner l'érosion de la biodiversité dans les zones les plus intensives sans pour autant la stopper sur l'ensemble des autres.

3. De plus, ces trois mesures doublonnent avec des mesures existantes déjà obligatoires dans la conditionnalité des aides (mesures non rémunérées), au moins en France, et donnent **l'impression que le « verdissement » annoncé ressemble plus à une autre manière de présenter la conditionnalité des aides existante**. Pourquoi alors octroyer un nouveau paiement pour des pratiques déjà requises dans la PAC actuelle (sauf les 7% de surfaces d'intérêt écologiques sur les terres arables et les cultures permanentes) ?

4. La mesure proposée pour la diversification des cultures n'obligerait pas à modifier les rotations conventionnelles dans ces systèmes (monoculture possible sur 70% de la SAU). **Au mieux elles freineraient la monoculture dans certaines régions** (maïs dans le Sud-Ouest ou dans les plaines du Nord-Est de l'Allemagne).

5. La mesure intitulée « maintien des prairies permanentes » (PP) présente une avancée apparente en s'appliquant au niveau de la parcelle, mais dans les faits, elle existe déjà dans une Bonne condition agricole et environnementale (BCAE) appliquée en France dans la conditionnalité des aides. Elle risque néanmoins d'être contre-productive : la nouvelle définition des prairies permanentes qui remplace celle de pâturages permanents accroît le risque d'exclusion des parcours et landes des surfaces primées ; **la nouvelle date de référence en 2014 risque d'inciter au retournement anticipé des prairies permanentes**, et enfin, cette mesure n'incite pas à l'adoption de systèmes d'élevage à dominante herbagère si les prairies temporaires de longue durée (PT+5) restent considérées comme des PP alors qu'elles devraient être incluses dans une rotation longue.

6. Au total, alors que le paiement pour des pratiques bénéfiques à l'environnement et au climat devait correspondre à la fourniture de services environnementaux, certes "de base", mais présentant un intérêt pour l'ensemble des européens, ils sont de fait calés sur des exigences minimales qui ne corrigent qu'à la marge les situations les plus problématiques en laissant inchangé le cours de la grande majorité des exploitations, à l'exception des surfaces d'intérêt écologique dans certaines zones. Corrélativement, **les pratiques les plus favorables - gestion d'espaces à haute valeur naturelle, protection des ressources en eau - restent insuffisamment reconnues et rémunérées.**

## **Remarques sur les discussions en cours sur ces propositions de « verdissement »**

7. Ces propositions sur le « verdissement » du 1er pilier de la PAC sont à l'épreuve des discussions en cours au Conseil et au Parlement. De multiples réactions négatives contre le principe d'un paiement « vert » à hauteur de 30% des aides directes et contre 7% de surfaces d'intérêt écologique ou bien de l'adoption de coefficients techniques très favorables aux haies et arbres isolés laissent augurer un **affaiblissement du principe phare de la réforme initialement annoncé.**

8. Les États qui veulent conserver un taux de retour budgétaire important sur le 1er pilier cherchent à faire baisser ces taux (15 au lieu de 30% ; 3 au lieu de 7%). **La position des autorités françaises par exemple, consiste à ce que le verdissement reste sur des mesures minimales issues de la conditionnalité**, tout en supprimant certains critères de suivi au niveau individuel jugés trop contraignant par une partie de la profession agricole et en maintenant qu'un ratio national de suivi des prairies permanentes.

9. D'autres protagonistes (Royaume-Uni, Suède...) estiment que le verdissement de la PAC doit passer par les dispositifs du 2nd pilier de la PAC, pour leur donner plus de flexibilité au niveau national ou régional au travers de menus dans lesquels les États et les agriculteurs choisiraient les mesures, avec à la clé, un transfert d'argent du 1er vers le 2<sup>nd</sup> pilier. Ces États membres seraient ainsi tentés de préférer un **transfert de 20 à 30% des aides vers le 2<sup>nd</sup> pilier pour y développer**

**des schémas de « verdissement » volontaires qu'ils estiment plus efficaces que dans le 1er pilier.**

10. Dans tous les cas de figure, les discussions portent également sur un objectif conjoint au « verdissement » dans le processus de réforme, qui est celui de la simplification de la PAC. **Les trois mesures proposées par la Commission sont *a priori* en phase avec cet agenda de la simplification** : réduction du nombre de normes dans la conditionnalité, mesures annuelles pour le paiement vert praticables partout dans l'UE-27, à ceci près que les régions méditerranéennes entre autres estiment que les cultures pérennes ne sont pas prise en considération (oliviers, vignes, arbres fruitiers...).

11. Au vu des positions exprimées par certains États, membres de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, et certaines organisations agricoles conservatrices, **le risque existe de mettre en place un nouvel instrument de verdissement dans le 1er pilier de pure façade, qui pourrait affaiblir certaines BCAE de la conditionnalité des aides d'une part, et mette en danger les mesures agroenvironnementales si le 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC faisait les frais d'une baisse des dépenses de la PAC.** Dans un tel scénario, le nouveau partenariat entre l'Europe et les agriculteurs que vend la Commission Européenne serait un réel recul.

## **Considérations sur l'approche souhaitable en matière de « verdissement »**

12. À défaut de mieux et compte-tenu des fortes pressions sur le principe et les mesures de « verdissement » du Pilier 1, il est sans doute **stratégique et réaliste de défendre l'approche de la Commission Européenne tout en les améliorant substantiellement.** Dans l'état des forces en présence, toute réouverture des propositions pourrait conduire à leur éviction et à un recul environnemental encore plus marqué. Toutefois, il est impératif d'élever le niveau de débat sur le « verdissement » au-delà de ce seul instrument, pour améliorer les synergies avec les autres instruments existants dont il convient de sécuriser le financement et l'assise réglementaire en toute priorité.

13. Les objectifs environnementaux et climatiques que l'UE poursuit ne peuvent être atteints par un seul instrument « vert » de la PAC dont on a pointé ici les limites. Par conséquent, **la meilleure stratégie est de développer une combinaison d'instruments qui renforce les dispositifs existants tout en améliorant les relations entre eux (policy mix)** [IEEP, 2012]. Il est ainsi stratégique de promouvoir une approche globale, transversale et mieux ciblée du « verdissement », depuis le renforcement de la conditionnalité jusqu'à la sécurisation d'enveloppes pour les schémas agroenvironnementaux du 2<sup>nd</sup> pilier. L'innovation, l'évaluation et le conseil doivent y contribuer activement.

14. Il est important de sécuriser et d'améliorer la conditionnalité des aides, principe qui devrait être plus structurant en tant qu'**instrument de sanction pour faire respecter le principe pollueur-payeur** par les États-membres.

15. Il faut sécuriser des enveloppes financières ad-hoc dans le 2<sup>nd</sup> pilier allouées aux mesures agro-environnementales, pour prévoir la réalisation de programmes et sous-programmes ambitieux au

regard des défis écologiques et environnementaux. À cet égard, il convient de **soutenir une dégressivité des aides du premier pilier qui permette de faire des économies réelles et ouvre des marges de manœuvre vers une réallocation vers la composante environnementale du deuxième pilier.**

## **Comment améliorer les propositions sur le « verdissement » de la PAC ?**

Les propositions suivantes seraient de nature à améliorer la cohérence d'ensemble des instruments relatifs au « verdissement » de la PAC :

16. Sécuriser la **conditionnalité des aides**. Maintenir la mesure obligatoire « maintien des pâturages permanents » dans les BCAE.

17. Modifier la **définition des prairies permanentes** en la faisant évoluer vers la prise en compte de l'ensemble des pâturages permanents (landes, parcours) et exclure les prairies temporaires de longue durée (semées et régulièrement labourées). Dans l'économie d'ensemble des propositions, ce changement aurait comme conséquence d'exiger des surfaces d'intérêt écologique sur les prairies temporaires.

18. Introduire comme mesure du paiement « vert » du Pilier 1, une **aide annuelle proportionnelle au taux de prairies temporaires et de pâturages permanents**. Une aide supplémentaire devrait être attribuée aux pâturages permanents extensifs, en considérant des mesures de plafonnement et de progressivité/UTH pour éviter un effet de rente aux grands systèmes pastoraux.

19. Remplacer la mesure « diversification des cultures » par « **rotation des cultures** », incluant au moins quatre cultures différentes, la principale n'excédant pas 50% de la SAU, et incluant une légumineuse. Cette mesure ne devant pas être défavorable aux systèmes herbagers, elle ne devrait s'appliquer qu'aux exploitations qui ont moins de 70% d'herbe dans la SAU. Celles qui ont plus de 70% ne devraient cependant pas avoir une culture de plus de 20ha dans les surface en dehors de celles en herbe.

20. **Refuser tout menu dans les mesures relatifs au paiement vert du Pilier 1**, afin de garder un cadre commun dans l'UE-27, et éviter de donner le choix aux États ou aux agriculteurs entre des mesures qui poursuivent des objectifs différents (i.e. choisir entre la méthanisation et les infrastructures agroécologiques, ce qui se surcroît affaiblirait l'efficacité et l'impact du dispositif).

21. Dans le 1er pilier, donner la possibilité de **garder des couplés sur certaines productions** qui sont importantes pour l'amélioration ou la protection de l'environnement et du climat (légumineuses, chanvre, petits ruminants...), à l'instar des dispositions prévues par l'article 68 de l'actuel règlement sur les paiements directs.

22. **Replacer le principe d'un menu dans le Pilier 2**, selon les objectifs prioritaires des États et des régions. Compte tenu des programmes agroenvironnementaux antérieurs, c'est à ce niveau et sur ce type d'outil que la subsidiarité peut s'exercer le plus efficacement.

23. Introduire dans le règlement FEADER, la possibilité d'élaborer un **sous-programme thématique sur l'agriculture à haute valeur naturelle**.

24. Dans le 2<sup>nd</sup> pilier, donner la **priorité aux actions agroenvironnementales collectives** sur les engagements individuels, via des taux de cofinancement plus avantageux, la mobilisation des services de conseil agricole et les groupes opérationnels du partenariat européen d'innovation (PEI) sur ces approches (mesure coopération du projet de règlement FEADER).

25. Dans le cadre du réseau PEI, soutenir les **échanges entre agriculteurs, entre agriculteurs et chercheurs, entre agriculteurs et ONG** autour des innovations sociales, organisationnelles et techniques qui permettent d'améliorer la performance environnementale des exploitations et son évaluation.

## Sources

CE, 2011, [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](#)

IEEP, 2011, [Adressing biodiversity and habitat preservation through measures applied under the Common agricultural policy](#)

PBL, 2012, [Greening the CAP: An analysis of the effects of the European Commission's proposals for the Common Agricultural Policy 2014.](#)

\*\*\*

Le Groupe PAC 2013 est une plate forme de travail française qui associe des organisations d'agriculteurs, de solidarité internationale, de développement durable et de protection de l'environnement sur l'avenir de la Politique agricole commune

Contact : Groupe PAC 2013 – 2 b rue Jules Ferry – 93100 Montreuil  
[samuel.feret@pouruneautrepace.eu](mailto:samuel.feret@pouruneautrepace.eu) [www.pouruneautrepace.eu](http://www.pouruneautrepace.eu)

La réalisation de ce document a été permise grâce au soutien de :

