

# PAC après 2020 : les programmes « climat-environnement » de 1<sup>er</sup> pilier

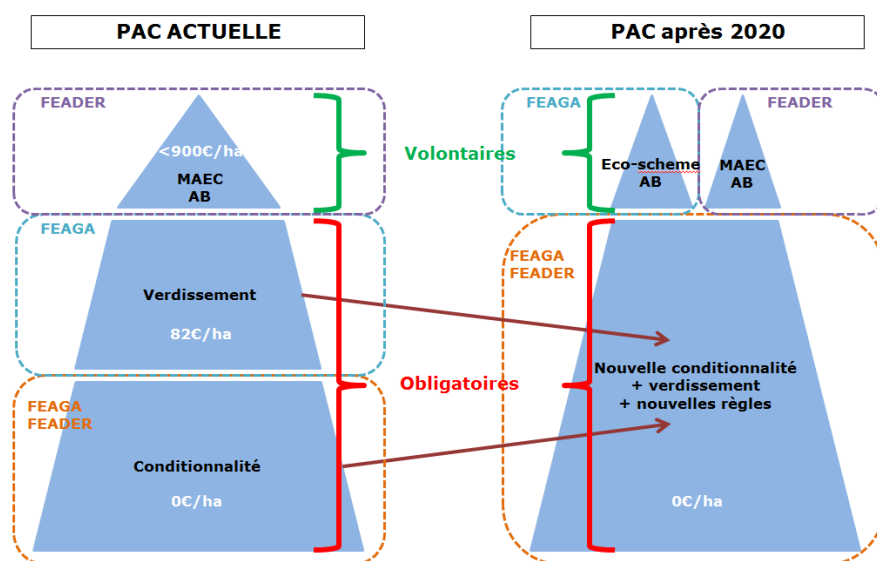
PAC 2020 – Analyse

Juillet 2019

L'architecture « verte » de la PAC, déjà renouvelée lors de la précédente réforme, est revue dans la proposition de la Commission européenne pour la programmation à venir. La grande nouveauté réside dans des programmes climat-environnement, construits dans le plan stratégique de chaque Etat-membre. Ces programmes, dits éco-dispositifs, pourraient se voir consacrer une part conséquente des aides de 1<sup>er</sup> pilier. Aujourd'hui, leur définition reste floue et différentes pistes peuvent être envisagées.

## PAC après 2020 : une évolution de l'architecture environnementale

Selon les propositions de la Commission européenne, l'architecture environnementale de la PAC évolue comme l'indique le schéma ci-contre (adapté de l'APCA) :



### Une conditionnalité renforcée par le verdissement

Le Paiement Vert apparu lors de la dernière réforme disparaît en tant que paiement distinct mais la nouvelle conditionnalité intègre les 3 règles de l'actuel Paiement Vert (maintien des prairies permanentes, diversité des cultures, surfaces d'intérêt écologique), avec des évolutions en sus. Le non-respect de ces règles de conditionnalité engendre des retenues sur les aides des exploitations.

Dans le cadre de la simplification, la Commission propose par ailleurs de réduire le nombre de mesures actuelles de FEADER (passant de 29 articles sur la programmation 2014-2020 à 8 articles). Les taux de co-financement sont amenés à évoluer et ne font pas encore consensus.

La nouveauté de la réforme est la mise en place de programmes pour le climat et l'environnement dans le 1<sup>er</sup> pilier (dits éco-dispositifs ou « eco-scheme » en anglais).

## Les « programmes pour le climat et l'environnement », une aide nouvelle

### La proposition de la Commission de juin 2018

Cette aide est **nouvelle**, même si elle fait suite au paiement vert de la PAC 2014-20, qui disparaît dans le projet de la Commission. Elle est définie dans l'article 28 du projet de règlement « plans stratégiques ».

La définition de l'éco-dispositif **reste très générale** dans le texte de la Commission. Elle en énonce les principes de base et renvoie aux plans stratégiques nationaux. Ces plans, regroupant les choix nationaux pour les deux piliers de la PAC, se déclinent par Etat-membre, avec la possibilité de décliner au niveau régional certains éléments. Le suivi de la réalisation est effectué par la Commission.

Cet éco-dispositif doit répondre à au moins l'un des 3 objectifs spécifiques de la PAC suivants :

- contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier, ainsi qu'aux énergies renouvelables ;
- favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air ;
- contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages.

Elle **doit être proposée par l'Etat-membre** (c'est une condition obligatoire), **mais est facultative pour l'agriculteur**.

Un point important est que l'aide est conditionnée par « le respect de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement » allant « **au-delà des obligations de la [nouvelle conditionnalité]** », donc plus exigeante que l'actuel paiement vert, et de nature différente des MAEC.

Elle est formulée soit sous forme d'un **montant forfaitaire** à l'hectare, s'ajoutant à l'aide de base (« top-up ») ; soit sous forme d'une **indemnisation des surcoûts** ou pertes de revenu découlant des pratiques.

Ces mesures pour le climat et l'environnement contribuent à l'objectif global pour la PAC, fixé dans les propositions, **d'atteindre 40 %** de dépenses en faveur du climat dans le projet de règlement de la Commission (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> piliers confondus).

Elles se distinguent des mesures de 2<sup>nd</sup> pilier de l'article 65 du règlement « plans stratégiques » par différents aspects (source DG Agri) :

<b>Eco-dispositifs (article 28)</b>	<b>Mesures en matière d'environnement et de climat et autres engagements en matière de gestion (article 65)</b>
Mesure de 1 <sup>er</sup> pilier, annuelle, non cofinancée	Mesure de 2 <sup>nd</sup> pilier (pluriannuelle, cofinancée)
Paiement à de véritables agriculteurs	Paiement à de véritables agriculteurs et à d'autres bénéficiaires
Paiement par hectare, sous réserve d'éligibilité aux paiements directs Annuel (possibilité d'être pluriannuel)	Paiement par hectare (non forcément éligible aux paiements directs) ou par animal Pluriannuel (5 ans ou plus) et engagements contractuels
Montant forfaitaire à l'hectare, s'ajoutant à l'aide de base (« top-up ») ou indemnisation des surcoûts ou pertes de revenu découlant des pratiques	Indemnisation des surcoûts ou pertes de revenu découlant des pratiques

## Les différentes réactions à ces « programmes pour le climat et l'environnement »

### Les amendements du Parlement européen

La Commission agriculture (Comagri) :

- souhaite que **20 % au moins du budget d'aides de 1<sup>er</sup> pilier** aille à l'éco-dispositif, ce qui représenterait pour la France près d'1,5 milliard d'euros) ;
- souhaite que ce dispositif, **de même que l'aide aux Jeunes Agriculteurs, n'entre pas dans le calcul** de plafonnement des aides (plafonnées à partir de 100 000 euros hors ces dispositifs et en retirant 50 % des salaires) ;
- propose que ces aides **puissent être ciblées sur des territoires** avec des enjeux particuliers ;
- souhaite ouvrir ces mesures à des **groupes d'agriculteurs** ;
- envisage que les **certifications** pour des pratiques favorables au climat et l'environnement soient éligibles à ces aides ;
- ajoute la thématique du bien-être animal ;

- ▲ demande aussi que les **pratiques existantes** ayant un impact favorable puissent être aidées ;
- ▲ propose un montant **incitatif et allant au-delà de la seule prise en charge des surcoûts** liés aux pratiques, sous forme d'un montant forfaitaire par exploitation ou à l'hectare ;
- ▲ suggère que les Etats-membres proposent **un registre de mesures éligibles**, permettant à la fois d'en illustrer le principe et de les différencier des MAEC.

La Commission environnement (Comenvi) :

- ▲ propose globalement **de rehausser l'ambition climatique et environnementale** de la PAC ;
- ▲ demande **au minimum 30 % des dotations** des Etats-membres pour les paiements directs de l'éco-dispositif ;
- ▲ exclut le dispositif du plafonnement des aides de même que la Comagri ;
- ▲ propose de donner la faculté à la **Commission d'adopter par acte délégué la liste des pratiques** sur la base d'une liste fermée, révisable de manière bisannuelle ; tout en laissant la possibilité de cas particuliers ;
- ▲ demande de s'assurer que les paiements sont **différents ou complémentaires des engagements des MAEC** ;
- ▲ demande que les Etats-membres puissent exiger des **participations obligatoires à certains éco-dispositifs spécifiques** dans des zones à haute valeur naturelle.

### Les discussions au sein du Conseil des Ministres

Peu d'Etats-membres soutiennent la nouvelle architecture environnementale proposée par la Commission européenne et en particulier un éco-dispositif obligatoire pour les EM.

La présidence autrichienne avait laissé fin 2018 divers sujets en suspens, tant sur la conditionnalité que sur l'éco-dispositif. Ces questions n'ont pas toutes été résolues sous la présidence roumaine jusqu'en juin 2019.

Subsistent notamment des divergences de vues sur le fait que les programmes environnement-climat doivent être **obligatoires pour les Etats-membres, ou non**. Il y a également la  **Crainte d'une sous-utilisation** par les agriculteurs et un questionnement sur le devenir des sommes non dépensées.

Le Conseil souhaite étendre les soutiens à tous **les agriculteurs individuels et les groupes d'agriculteurs** qui mettent en place des pratiques bénéfiques pour l'environnement et le climat.

### Position française

En décembre 2018, la France a publié sa position sur la future PAC. Dans celle-ci, la France demande que le nombre de mécanismes facultatifs soit limité au maximum. Elle se prononce comme étant **favorable à l'architecture environnementale proposée par la Commission**. Afin de mieux valoriser et articuler les outils, elle invite à un objectif minimal **de dépenses en faveur de l'environnement** fixé sur l'ensemble du budget. S'agissant de l'éco-dispositif obligatoire pour l'Etat membre, la France y est favorable, estimant que ce dispositif répond à son objectif de paiements, incitatifs sur une base forfaitaire, pour **services environnementaux rendus par l'agriculture** et insuffisamment rémunérés par le marché. Ce dispositif doit inciter à modifier les pratiques agricoles et favoriser notamment le développement de la certification des pratiques agricoles (comme par exemple, la certification en **agriculture biologique, la certification environnementale...**). Le gouvernement a déjà programmé dans la loi biodiversité des crédits qui pourraient démarrer ces programmes avant même la démarrage de la PAC maintenant prévu en 2022.

### En pratique : que pourraient recouvrir ces dispositifs ?

À partir de ces préconisations, il est possible d'imaginer des **exemples d'éco-dispositifs** qui pourraient être mis en place. L'étude d'impact de la Commission en liste quelques-uns. D'autres acteurs agricoles en ont également proposé.

## Dans l'étude d'impact de la Commission

L'option 5 de l'étude d'impact donne des exemples concrets d'aides à l'hectare (en plus de l'aide de base) : **une aide à l'agriculture biologique** (200 €/ha pour les terres arables, 100 pour les prairies permanentes, 400 en arboriculture) ; **une aide « prairies permanentes »** (hors bio) de 50 €/ha.

Cette option suggère également que **l'aide aux zones défavorisées** pourrait être traitée par un paiement spécifique (mais sans argumenter sur les fondements juridiques), ce qu'il faudra coordonner avec l'aide de 2<sup>nd</sup> pilier, cofinancée, sur le même sujet.

## Autres idées d'éco-dispositifs

Il serait possible de financer **via ce canal l'agriculture à haute valeur environnementale**. Cette idée est poussée par la FNSEA. La certification environnementale est une démarche volontaire, accessible à toutes les filières, construite autour de quatre thématiques environnementales (protection de la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation, la gestion de la ressource en eau). Elle est conçue selon trois niveaux de progression environnementale. Aujourd'hui, peu d'exploitations ont cette certification en Normandie.

## Sujets d'intérêt normand

D'après la définition des objectifs, différentes choses sont envisageables :

- ▲ un financement des haies : sous quelle forme ? Aide à l'entretien, à l'exploitation, à la plantation, sous forme d'agroforesterie ?
- ▲ Dans le cadre de la stratégie nationale sur la protéine, peut-être serait-il envisageable de financer les légumineuses à graines et fourragères via ces programmes ?
- ▲ Une autre piste serait de financer la production de luzerne déshydratée, une idée que poussent les acteurs de la déshydratation.

*Elodie TURPIN - mis à jour le 16 septembre 2019  
Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture de Normandie*

**Règlement « Plans stratégiques »**

[www.ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment\\_fr](http://www.ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_fr)

*Article 28*

*Programmes pour le climat et l'environnement*

1. Les États membres prévoient une aide complémentaire au revenu en faveur des programmes volontaires pour le climat et l'environnement selon les conditions établies dans le présent article et tel que précisé dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC.
2. Les États membres soutiennent, dans le cadre de ce type d'intervention, les véritables agriculteurs qui prennent l'engagement de respecter, sur les hectares admissibles, des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement.
3. Les États membres établissent la liste des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement.
4. Ces pratiques sont conçues de manière à répondre à un ou plusieurs des objectifs spécifiques en matière d'environnement et de climat prévus à l'article 6, paragraphe 1, points d), e) et f).
5. Dans le cadre de ce type d'interventions, les États membres prévoient exclusivement des paiements portant sur des engagements qui:
  - (a) vont au-delà des exigences réglementaires en matière de gestion et des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales pertinentes établies au chapitre I, section 2, du présent titre;
  - (b) vont au-delà des exigences minimales relatives à l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires et au bien-être des animaux, ainsi que des autres exigences obligatoires établies par la législation nationale et le droit de l'Union;
  - (c) vont au-delà des conditions établies pour le maintien de la surface agricole conformément à l'article 4, paragraphe 1, point a);
  - (d) sont différents des engagements pour lesquels des paiements sont octroyés au titre de l'article 65.
6. L'aide en faveur des programmes écologiques prend la forme d'un paiement annuel par hectare admissible et est octroyée sous la forme de:
  - (a) paiements destinés à s'ajouter à l'aide de base au revenu conformément à la sous-section 2 de la présente section; ou sous la forme de
  - (b) paiements destinés à indemniser les bénéficiaires pour une partie ou la totalité des coûts supplémentaires supportés et des pertes de revenus résultant des engagements définis à l'article 65.
7. Les États membres veillent à ce que les interventions au titre du présent article soient compatibles avec celles de l'article 65.
8. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 138, afin de compléter le présent règlement par des règles complémentaires portant sur les programmes écologiques.