

Louise PUEL

Diplômée du Master 2 Droit de l'activité agricole et de l'espace rural

Nous ne voulons pas lister ici de façon exhaustive les dispositions envisagées dans les propositions des institutions européennes relativement à la future programmation de la Politique agricole commune (PAC)¹. L'ambition de cet article est de présenter un état des lieux des négociations en cours au niveau européen, d'envisager les différentes étapes les plus récentes du processus de réforme et d'identifier les principaux points d'achoppement et les équilibres politiques entre Commission, Parlement et Conseil des Ministres de l'Union européenne. C'est ainsi que pourra se dessiner une première ébauche de la structure de la future PAC, tant du point de vue de sa traduction financière et instrumentale que de son mode de gouvernance.

Les dés sont jetés. Le processus de réforme de la PAC a officiellement débuté le 29 juillet 2017, suite à la publication par la Commission européenne d'une communication intitulée « L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture »². Moins d'un an plus tard, le 1er juin 2018, elle publiait un paquet législatif³ structuré autour de trois propositions de règlements européens, plus précisément le règlement n°2018/0216 relatif à l'aide aux plans stratégiques relevant de la PAC⁴, le règlement n°2018/0217 sur le financement, la gestion et le suivi de la PAC (nommé « règlement horizontal »)⁵ et le règlement n°2018/0218 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles⁶.

Eléments de contexte

Alternances politiques. Les positions respectives des deux co-législateurs européens - Parlement et Conseil - sur ces propositions législatives n'ont été votées et publiées qu'à l'automne 2020, le processus de négociation interne s'étant révélé entretemps particulièrement long et complexe. Il s'est en effet déroulé dans un calendrier institutionnel bouleversé, ce qui a conduit à une instabilité organique au sein des institutions européennes et à plusieurs vagues de transition politique : un renouvellement de la Commission européenne a succédé, deux mois plus tard, aux élections législatives de mai 2019. Ainsi, le processus de réforme de la PAC, entamé en 2017 sous l'empire de la « Commission Juncker » doit, depuis le 1er décembre 2019, se plier à la feuille de route environnementale de la « Commission Von der Leyen ». Celle-ci s'articule entre autre autour du Pacte vert européen⁷ et des nouvelles stratégies de la Commission en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, « Ramener la nature dans nos vies »⁸ et « De la ferme à la table »⁹.

¹ Pour un résumé plus détaillé des différentes mesures envisagées, voir : A. TROUVÉ, *La Politique agricole commune après 2022 : point d'étape avant la finalisation des règlements européens*, note de décembre 2020.

² Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture*, 29 novembre 2017.

³ Voir : Communication de la Commission européenne, *The CAP after 2020, Modernising & simplifying the Common Agricultural Policy*, 01 juin 2018.

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie et par le Fonds européen agricole pour le développement rural.

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n°1306/2013.

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements(UE) n°1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles.

⁷ Communication de la Commission européenne, *Le Pacte vert européen*, COM(2019) 640 final, 11 décembre 2019.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies*, COM/2020/380 final, 20 mai 2020.

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement*, COM/2020/381 final, 20 mai 2020.

Poste budgétaire stratégique. Les négociations relatives à la future PAC ont également été impactées et retardées par les âpres négociations relatives au Brexit, lesquelles ont directement influencé les discussions sur le Cadre financier pluriannuel de l'UE (CFP) pour la programmation 2021-2027¹⁰. Or, le CFP conditionne les enveloppes allouées aux différentes politiques sectorielles européennes. Suite à la fixation du CFP le 17 décembre 2020¹¹, il est désormais arrêté que le budget de la PAC est maintenu à un niveau similaire à la programmation actuelle, avec un total de 386,7 milliards d'euros contre 380 milliards sur la période 2014-2020. En euros courants, en intégrant l'effet d'une inflation de 2% par an, l'enveloppe financière allouée à la nouvelle PAC traduit cependant une baisse nette estimée à 6,4%, soit 5,5% pour le premier pilier et 9,1% pour le second pilier¹². Une baisse toutefois bien inférieure à celle envisagée initialement par la Commission européenne (réduction du total des dotations de la PAC à 365 milliards d'euros, dont réduction de 27% de l'enveloppe du Fonds européen agricole pour le développement rural, le FEADER)¹³. La Commission proposait d'associer à cette baisse de dotation une augmentation de la part de cofinancement à la charge des États membres nécessaire au déblocage des fonds européens du FEADER, afin de « *maintenir l'aide publique aux zones rurales européennes à un niveau quasi identique* ». Cependant, un tel désengagement au niveau européen aurait mis en péril la capacité de financement des mesures du second pilier de la PAC, pourtant stratégiques puisque destinées à renforcer la compatibilité entre pratiques agricoles et environnement, le dynamisme des territoires ruraux ou encore l'investissement sur les exploitations agricoles.

Pangolin et autres conjonctures. L'enveloppe attribuée au FEADER, destinée au financement des paiements agro-environnementaux, des aides à l'agriculture biologique, des aides aux zones Natura 2000 ou encore au développement des territoires est donc maintenue pour la prochaine programmation. Elle est en outre renforcée de huit milliards d'euros au titre du plan de relance européen adopté le 17 décembre 2020 afin de faire face à la crise sanitaire. Initialement destinés à être engagés sur la période 2022-2024, ces fonds ont pu être débloqués dès le 1er janvier 2021 par les États membres¹⁴, sous réserve d'être affectés à des mesures axées sur la mise en oeuvre du Pacte vert européen. En France, sont ainsi financées des aides à l'investissement pour la réduction des intrants, le développement des protéines végétales, la conversion des agro-équipements, l'agriculture biologique, les circuits courts ou encore pour financer un nouveau crédit d'impôt en faveur de la certification Haute valeur environnementale (HVE)¹⁵. À court terme enfin, un règlement transitoire a été adopté le 23 décembre 2020 au niveau européen afin de prolonger, sur la période 2021-2022, l'application des dispositions de la PAC actuelle et les financements associés dans l'attente de l'entrée en application de la future PAC au 1er janvier 2023¹⁶.

Après négociations au sein des trilogues

Ping-pong inter-institutionnel. Le 21 octobre 2020, le Conseil des Ministres de l'UE a arrêté sa position en bloc, son « orientation générale » en réaction aux propositions de la Commission

¹⁰ A. MATTHEWS, *Impact of Brexit on the EU budget*, Blog CAP Reform, 10 septembre 2016.

¹¹ Règlement du Conseil du 17 décembre 2020 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027.

¹² A. MATTHEW, *When the CAP budget pendulum finally stopped swinging*, Blog CAP Reform, 22 July 2020.

¹³ Commission européenne, *Un budget moderne pour une union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend*, Cadre financier pluriannuel 2021-2027, mai 2018.

¹⁴ Les États membres peuvent toucher les crédits inclus dans le fonds de relance sans devoir fournir en face une contrepartie sous forme de crédits nationaux, comme c'est la règle, en principe, pour débloquer les fonds FEADER.

¹⁵ Voir : https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/profils/entreprises?field_thematique_target_id=1&field_thematique_target_id%5B7225%5D=7225

¹⁶ Règlement (UE) 2020/2220 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 établissant des dispositions transitoires relatives au soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) en 2021 et 2022.

européenne¹⁷. Trois jours plus tard, le Parlement européen s'est prononcé à son tour, après une procédure de vote bien différente, amendant les projets de règlements européens n°2018/0216, n°2018/0217 et n°2018/0218 article par article¹⁸. L'enjeu réside donc à présent dans la nécessité de parvenir à un compromis institutionnel au sein des trilogues, ces réunions techniques inter-institutionnelles entre la Commission - qui y participe en tant qu'« intermédiaire de bonne foi » - et les deux co-législateurs européens : le Parlement (à travers sa Commission Agriculture, la COMAGRI) et le Conseil Agriculture et Pêche. Ces réunions de travail constituent des espaces de dialogue où s'expriment les différentes approches et projets politiques des trois institutions en matière agricole et où les différents volets de la future PAC sont discutés et débattus dans le but de désamorcer les points de blocage.

Manque de transparence. Depuis le lancement des négociations inter-institutionnelles le 10 novembre 2020 appuyé par la tenue d'un « super-trilogue » commun, trois niveaux de trilogues se déploient simultanément (et ce jusqu'au mois de mars 2021, *a priori*) : le premier sur la proposition de règlement relatif aux plans stratégiques nationaux (trois réunions ont déjà eu lieu) ; le deuxième sur le règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la nouvelle PAC (trois réunions à l'heure actuelle) ; le troisième sur le futur règlement portant organisation commune des marchés agricoles (deux réunions). Le suivi du contenu de ces discussions est particulièrement complexe car ni le calendrier, ni l'ordre du jour, ni les comptes-rendus des réunions ne sont accessibles au public. Pour le moins scandalisé par cette opacité quasi totale, le syndicat français Coordination rurale a interpellé les institutions européennes à travers un courrier daté du 11 décembre 2020 pour leur demander une plus grande transparence au sein des trilogues¹⁹, sans succès. Seul biais d'accès - très partiel - à l'information : le visionnage des retransmissions vidéo des réunions de la COMAGRI du Parlement européen, pendant lesquelles les députés-rapporteurs sur les trois propositions de règlements sont parfois appelés à intervenir afin d'évoquer l'état des discussions en cours. Ces prises de paroles ne dépassant souvent pas trois ou quatre minutes, le niveau d'information transmis reste particulièrement faible. Dans ce contexte, il semble normal de s'interroger sur le caractère démocratique d'une telle procédure inter-institutionnelle et ce d'autant plus que la PAC traverse aujourd'hui une réelle crise de légitimité.

À l'ordre du jour. Les discussions au sein du premier niveau de trilogues portent principalement sur la nouvelle architecture verte de la future PAC et sur le mécanisme de l'éco-conditionnalité des aides européennes. Le 10 décembre 2020, Parlement et Conseil se sont ainsi accordés sur le contenu de certaines « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE), plus précisément sur la BCAE 3 « Brûlage de chaumes », la BCAE 5 « Durabilité des entreprises », la BCAE 6 « Gestion des sols », la BCAE 8 « Rotation des cultures » et la BCAE 10 « Interdiction de retournement des prairies dans les zones Natura 2000 », listées à l'Annexe III de la proposition de la Commission sur le règlement relatif aux plans stratégiques nationaux²⁰. Concernant la proposition de règlement horizontal, l'essentiel des discussions porte sur le nouveau cadre de performance. Le choix a été fait de segmenter les thématiques de travail en huit blocs portant sur la gouvernance, les finances, le nouveau modèle de résultat, le système de vérification de la Commission européenne, la transparence, les réserves de crise et la conditionnalité des aides de la PAC²¹. La dernière réunion du 29 janvier 2021 a ainsi porté principalement sur les modalités de contrôle du respect des conditions d'éligibilité de la PAC et des règles de déclaration. Système d'alerte précoce, taux d'écart déclenchant la sanction du bénéficiaire, régime de contrôle simplifié pour les petits agriculteurs, réaction en cas d'infractions répétées, etc : tous ces sujets sont abordés par les institutions européennes au cours de ce trilogue.

¹⁷ Voir la position du Conseil : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12148-2020-REV-1/en/pdf>

¹⁸ Voir le texte amendé par le Parlement : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0287_FR.html

¹⁹ Voir : <https://www.coordinationrurale.fr/negociations-pac-en-trilogue-point-noir-dans-la-transparence/>

²⁰ Voir : https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/committee-on-agriculture-and-rural-development_20210111-1630-COMMITTEE-AGRI vd

²¹ Voir : https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-agriculture-and-rural-development_20210119-1330-COMMITTEE-AGRI vd

Pérégrinations viticoles. Enfin, les participants au troisième trilogue, relatif à l'organisation commune des marchés agricoles, se concentrent principalement sur des problématiques liées au secteur viticole. Les modalités de transformation des droits de plantation en autorisations sont actuellement à l'étude. Les autorisations de plantations devraient être prolongées jusqu'en 2040 (selon le Conseil) voire 2050 (selon le Parlement). Lors du dernier trilogue du 27 janvier 2021, le Parlement a d'ailleurs proposé de s'accorder sur une prolongation jusqu'en 2045²². La Commission a assuré qu'elle s'emparerait de cette proposition et la soumettrait au Comité spécial Agriculture (CSA), organe de préparation des décisions relevant du Conseil Agriculture et pêche²³. En matière viticole toujours, la définition et le régime juridique applicable aux vins désalcoolisés sont repensés, dans le but de « *garantir que les règles régissant l'étiquetage et la présentation des produits du secteur vitivinicole s'appliquent également aux produits de la vigne désalcoolisés, d'établir des règles régissant les procédés de désalcoolisation pour la production de [ces] produits, ainsi que des règles concernant les conditions d'utilisation des dispositifs de fermeture dans le secteur vitivinicole* »²⁴. Enfin, les négociateurs européens envisagent d'instituer une obligation d'inscription de la teneur en calories et des ingrédients sur les étiquettes des bouteilles de vin. Plus largement, les discussions portent également sur le renforcement et l'extension du rôle des organisations de producteurs et des interprofessions agricoles, ainsi que sur la simplification du régime des indications géographiques (IG) européennes et la généralisation de la maîtrise de l'offre au sein de ces IG. À noter à ce sujet que lors du trilogue du 2 décembre 2020, le Conseil et le Parlement se sont accordés sur l'introduction de la notion de développement durable dans les IG européennes. Un accord de principe qu'il convient à présent de formaliser²⁵.

Marchés agricoles auto-régulateurs. Les points d'achoppement au sein de ces trilogues relatifs à l'OCM agricole se cristallisent principalement autour des mécanismes de gestion des crises, largement défendus par le Parlement européen, notamment par le député rapporteur Éric Andrieu, membre du Groupe des Socialistes et Démocrates. Le Conseil Agriculture et Pêche se montre, au contraire, très frileux face aux propositions du Parlement européen de créer un observatoire des marchés agricoles ou d'instaurer des mesures de contingentement des volumes de production (aide au stockage privé ou public, retraits volontaires, etc.). Il refuse même de s'exprimer sur certaines de ces propositions, au motif que son mandat législatif ne lui permet pas aujourd'hui d'entamer des négociations politiques en matière de gestion des crises. Une situation dénoncée par les rapporteurs au Parlement européen, qui rappellent les principes de la co-décision entre Parlement et Conseil et refusent que ce dernier s'octroie le rôle de juge de la recevabilité des propositions formulées par les députés européens. Signe positif toutefois : le 27 janvier 2021, la Présidence portugaise du Conseil s'est engagée à réviser le mandat de négociation du Conseil en matière de gestion des crises et à soumettre un mandat renouvelé au Comité spécial Agriculture, afin de permettre, lors du prochain trilogue relatif à l'OCM agricole, de véritables discussions (et décisions) inter-institutionnelles sur ces thématiques aux enjeux considérables²⁶.

Entre flexibilité et désossage, une gouvernance renouvelée

À quoi s'attendre ? Le processus de réforme de la PAC est aujourd'hui largement entamé. Malgré les nombreux désaccords qui subsistent entre les co-législateurs européens, il est possible de tracer une

²² Voir : https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/committee-on-agriculture-and-rural-development_20210204-1345-COMMITTEE-AGRI_vd

²³ Le CSA se compose de hauts fonctionnaires chargés de la politique agricole soit au sein de leur représentation permanente, soit au sein de leur ministère. La Commission européenne participe également aux réunions du CSA. Le comité se réunit habituellement une fois par semaine. (Extrait du site internet <https://www.consilium.europa.eu>).

²⁴ Considérant 31 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0218 du 01 juin 2018.

²⁵ Voir : https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/committee-on-agriculture-and-rural-development_20201207-1645-COMMITTEE-AGRI_vd

²⁶ Voir : https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/committee-on-agriculture-and-rural-development_20210204-1345-COMMITTEE-AGRI_vd

première ébauche de la PAC telle qu'elle se déploiera durant la période 2023-2027. Celle-ci se caractérise tout d'abord par une refonte du mode de gouvernance de la PAC, dans une logique de décentralisation. En substance, la Commission propose en effet de passer « *d'une approche universelle à une approche sur mesure* »²⁷. Désormais, l'UE définira neuf objectifs communs à l'ensemble du territoire de l'Union, ainsi qu'un panel de mesures de soutien publiques, appelées « types d'intervention »²⁸. Chaque État membre est chargé d'élaborer un « plan stratégique national » (PSN), à savoir un document d'orientation et de mise en oeuvre de la PAC sur le territoire de chaque État-membre, qui inclut les deux piliers de la PAC, qui décline, pour chacun des objectifs européens, des indicateurs d'impact et de résultat et qui identifie les besoins spécifiques de son territoire, les quantifie et met en oeuvre des mesures ciblées pour y répondre.

PAC à la carte. Si les États membres disposent d'ores-et-déjà de larges marges de manoeuvre, notamment en matière de définition et de financement des aides du second pilier de la PAC, c'est désormais l'ensemble de la PAC qui sera irriguée par un modèle de gouvernance décentralisée, fondée sur une application renforcée du principe de subsidiarité fixé à l'article 5, paragraphe 3 du TUE²⁹. Certains craignent que cette large flexibilité offerte aux États membres ne conduise à une renationalisation de la PAC, en ôtant « *toute dimension européenne commune aux actions environnementales, entièrement déléguées aux États membres* »³⁰, conduisant à créer une « *Politique Agricole Concurrentielle* »³¹ qui se traduirait par une grande hétérogénéité de paysages juridiques et de régimes d'aides agricoles entre les États membres de l'UE. Le Sénat français redoute ainsi « *que l'agriculture française ne pâtisse d'une exacerbation de la course au moins-disant, à un « dumping » social et environnemental entre pays européens* »³². Et ce d'autant plus que, loin d'atteindre ses ambitions de rationalisation et de simplification administrative, le schéma envisagé risque de se traduire par un simple « *transfert de bureaucratie de l'Union européenne vers les états membres, dont ne bénéficierait finalement que la DG AGRI de la Commission européenne* »³³.

Garde-fous. Face à ces inquiétudes, la proposition de règlement n°2018/0216 prévoit un contrôle des PSN par la Commission européenne, aussi bien en amont - les projets de PSN sont soumis à son approbation³⁴ - qu'en aval : « *pour le 15 février 2023 et le 15 février de chaque année suivante jusqu'à l'année 2030 comprise, les États membres présentent à la Commission un rapport annuel de performance sur la mise en oeuvre du plan stratégique relevant de la PAC au cours de l'exercice précédent* »³⁵ (à noter que la France propose, quant à elle, que cet examen de performance se fasse en deux temps : à mi-parcours et en fin de programmation, plutôt qu'annuellement). C'est la performance de la mise en oeuvre de la PAC sur le territoire des États membres qui sera évaluée, conformément au

²⁷ Site de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_17_4842.

²⁸ Le Titre III de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018, intitulé « Exigences communes et types d'intervention », contient la liste de ces interventions, aux articles 14 (paiements directs) et 64 (développement rural) plus précisément.

²⁹ L'article 5 paragraphe 3 du TUE affirme : « *en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ».

³⁰ J-M. SÉRONIE, *PAC et mondialisation, Une politique européenne encore commune ?*, Quae, éditions 2018, p. 100-167.

³¹ A. TROUVÉ, intervention lors du colloque « Quelle PAC pour demain ? », Les disputes d'AgroParisTech, Cycle 2017-2018 « Les Agricultures », 4ème Débat, 08/03/2018.

Pour un visionnage intégral du débat : <http://www2.agroparistech.fr/Dispute-PAC.html>.

³² Résolution européenne n°96 (2018-2019) du Sénat sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) du 07 mai 2019.

³³ Contrôle de subsidiarité de la proposition de règlement n°2018/0216 du 01 juin 2018 par la Commission des affaires européennes du Sénat français dans le cadre de l'article 88-6 de la Constitution, examiné le 14/02/2019.

³⁴ Article 106, paragraphe 1 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

³⁵ Article 121, paragraphe 1 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

« *New delivery model* » de la PAC (ou « Nouveau modèle de mise en œuvre »)³⁶, traduisant le passage d'une politique des moyens à une politique des résultats au niveau européen.

Vers un projet agro-écologique national ? D'autres voient dans ce nouveau modèle de gouvernance l'opportunité d'investir la flexibilité offerte par les textes européens pour mettre en cohérence les différentes aides européennes existantes sur un territoire national et développer une politique nationale ambitieuse en matière d'agriculture et d'agro-écologie. Une telle affirmation nécessite toutefois d'être vigilant : cela suppose une réelle ambition politique de la part des États membres, notamment en matière environnementale. Or, les États se montrent aujourd'hui particulièrement laxistes dans la mise en œuvre des mesures d'écologisation de la PAC. Ce désengagement se traduit dans la définition des critères de conditionnalité des aides directes, notamment des bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE) ou des critères d'octroi du paiement vert. Dans son rapport de 2017 sur le verdissement de la PAC, la Cour des comptes de l'UE fait ainsi le constat suivant : les États « *exploitent davantage la flexibilité offerte par les règles en matière de verdissement pour alléger la charge pesant sur les agriculteurs et sur leurs propres services que pour maximiser les effets bénéfiques pour l'environnement et le climat* »³⁷. Les critères du paiement vert sont adaptés au niveau national afin de les rendre aussi peu contraignants que possible pour les agriculteurs. Ainsi, dans la liste des éléments comptabilisés en tant que surfaces d'intérêt écologique (SIE), les États membres ont choisi d'intégrer une majorité de SIE à caractère productif³⁸ (alors que sur les 19 types de SIE proposés par l'UE³⁹, seuls cinq avaient une vocation productive). Autre exemple d'assouplissement : la règle de diversification des cultures implique en principe que soient comptabilisées comme « cultures différentes » des cultures de genres botaniques différents. Or, en France, une culture d'hiver et une culture de printemps sont considérées comme deux cultures distinctes, bien qu'il s'agisse du même genre botanique. Un blé de printemps et un blé d'hiver seront donc comptés comme deux cultures différentes, permettant au cultivateur de prétendre plus facilement au paiement vert. Enfin, en France toujours, l'identification de « pratiques vertes équivalentes »⁴⁰ permet à des agriculteurs pratiquant la monoculture de s'inscrire dans des régimes dérogatoires tels que le « schéma de certification maïs » et de se soustraire aux règles générales du paiement vert tout en continuant à le percevoir⁴¹.

Le PSN et l'Hexagone. À l'échelle française, un « projet de diagnostic en vue du futur Plan stratégique national de la PAC post 2020 » a été adopté le 05 février 2020⁴². La France s'est ainsi essayée à l'exercice de traduire de manière concrète et territorialisée les « objectifs généraux » proposés par la

³⁶ A l'issue de l'évaluation, une « prime de performance », équivalente à 5% du montant alloué par État pour l'exercice 2027, pourra être attribuée en 2026 aux États ayant « *des performances satisfaisantes en ce qui concerne les objectifs climatiques et environnementaux* » détaillés à l'article 124, paragraphe 1 de la proposition de règlement. Au contraire, si l'État s'éloigne trop des objectifs définis au préalable, il peut être sanctionné par une réduction, voire une suppression des crédits européens.

³⁷ Cour des comptes européenne, *Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement*, novembre 2017.

³⁸ Il s'agit de la mise en place de cultures dérobées ; couvertures végétales ; cultures fixant l'azote ; bandes bordant des forêts, utilisées pour la production ; taillis à courte rotation et surfaces en agroforesterie.

³⁹ Liste en est faite à l'article 46 du règlement (UE) n°1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.

⁴⁰ Article 43, paragraphe 3 du règlement (UE) n°1307/2013.

⁴¹ Les exploitations « *qui disposent d'une surface arable supérieure à 10 hectares et dont la part de production de maïs représente plus de 75 % de la surface arable* » peuvent obtenir une « certification maïs ». En lieu et place du critère de diversité des assolements, les exploitants « *doivent satisfaire une obligation de couvert hivernal qui correspond à l'implantation d'une culture semée, avec obligation de levée du couvert, sur la totalité des terres arables de l'exploitation, au plus tard dans les quinze jours suivant la récolte du maïs* ».

Voir : Article 1 de l'Arrêté du 17 avril 2019 fixant certaines dispositions relatives au paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dit « paiement vert » prévu par la politique agricole commune à partir de la campagne 2019.

⁴² Voir : https://impactons.debatpublic.fr/wp-content/uploads/diagnostic-v2_psn-pac_022020c_compressed.pdf

Commission européenne et de les décliner en « objectifs spécifiques »⁴³, accompagnés chacun d'une « fiche diagnostic » incluant un état des lieux et une « analyse Atouts-Faiblesses-Opportunités-Menaces » (AFOM)⁴⁴, auxquels s'ajoute une identification des besoins tant au niveau national que régional. Dans la foulée de ce projet, la Commission nationale du débat public a lancé une phase de consultation très large pour amener la société civile et les organisations professionnelles, syndicales et associatives à se prononcer sur ces arbitrages politiques. La plateforme participative « Impactons » a été ouverte du 23 février au 3 avril d'abord, puis du 1er septembre au 7 novembre 2020⁴⁵ et accompagnée de la convocation d'une assemblée délibérative du 25 au 27 septembre composée de 129 citoyens tirés au sort, avec pour mandat de débattre des modalités d'un nouveau contrat social pour la PAC. Le 7 janvier 2021, la CNDP a publié la synthèse de ce débat public, soit pas moins de 1083 propositions - mettant en exergue la nécessité d'assurer une juste rémunération des agriculteurs et d'effectuer la transition vers un modèle agroécologique - auxquelles le Gouvernement devra répondre avant le 7 avril 2021⁴⁶. À noter que le Ministre de l'Agriculture affirme qu'une première version du PSN sera finalisée en février ou mars 2021. Celle-ci devra être à nouveau soumise à consultation publique avant sa notification à la Commission européenne. À noter enfin, que le 18 décembre dernier, la Commission a remis ses recommandations pour la rédaction du PSN français. Elle exhorte la France à soutenir l'investissement et les énergies renouvelables sur les exploitations agricoles, à réduire les taux de nitrates et de pesticides dans l'eau, à soutenir l'agriculture biologique ou encore à préserver les prairies.⁴⁷

Continuité des instruments et des modalités de versement des aides

Matériaux recyclables. Dès 2018, la Commission européenne annonçait une transformation, une mutation de la PAC à travers un nouveau paradigme de mise en oeuvre et de définition des mesures de soutien publiques au secteur agricole. Bien que critiquable sur de nombreux points, le nouveau modèle de gouvernance proposé traduit cette volonté de refonte et non de simple évolution du paradigme actuel. On ne saurait cependant en dire de même des instruments de la future PAC 2023-2027 : la structure bicéphale en deux piliers est maintenue, tout comme, globalement, les aides de la programmation actuelle, à intégrer par les États membres au sein des PSN (aide de base au revenu, aide complémentaire redistributive, aide complémentaire pour les jeunes agriculteurs, aides couplées, paiements agro-environnementaux, indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), aides à l'investissement, programme Leader etc.).

Vers une plus grande équité sociale ? Les nouveautés introduites dans la future PAC relèvent en fait davantage des modalités de versement et des conditions d'éligibilité aux aides européennes que de leur contenu en tant que tel. Elles visent à réserver le bénéfice des soutiens publics aux seuls « véritables agriculteurs », à éviter une trop forte captation des aides par une minorité d'exploitations agricoles, à instaurer un droit à l'erreur en faveur des agriculteurs dans la gestion de leurs dossiers bénéficiaires⁴⁸, ou encore à mettre en place une aide forfaitaire à destination des petits agriculteurs. Les trois institutions européennes s'accordent en effet sur la nécessité d'ouvrir aux États membres la possibilité de « promouvoir une répartition plus équilibrée de l'aide et d'alléger la charge administrative qui pèse sur les bénéficiaires de petits montants » en remplaçant les paiements directs par le paiement d'un montant

⁴³ Article 6, paragraphe 1 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁴⁴ Il s'agit d'une méthode de planification stratégique, attribuée à Albert Humphrey (1926-2005), ingénieur américain au sein de l'Institut de recherche de Stanford et spécialiste des stratégies de développement et d'adaptation des entreprises.

⁴⁵ Site internet de la plateforme : <https://impactons.debatpublic.fr/>.

⁴⁶ Voir : <https://impactons.debatpublic.fr/je-m-informe/compte-rendu-final-et-bilan-du-debat/>

⁴⁷ Voir : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-strategic-plans-c2020-846-swd-fr_en.pdf

⁴⁸ Le Ministre français de l'Agriculture se dit très favorable à l'aboutissement de cette proposition formulée par le Parlement européen. Il affirme également que le Conseil des Ministres a donné un accord de principe sur le sujet. Voir : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20201123/ecos.html#toc10>

forfaitaire destiné aux petits agriculteurs⁴⁹ (à noter que le Parlement et le Conseil imaginent aussi que ce régime simplifié puisse se traduire par un paiement par hectare⁵⁰).

« **Vrais** » agriculteurs. Les débats sur la réforme de la PAC sont donc l'occasion de renouveler les discussions autour de la notion d'« agriculteur actif ». La Commission européenne propose en effet de contraindre les États membres à cibler les aides versées dans le cadre de la PAC sur les seuls « véritables agriculteurs » exerçant un niveau minimal d'activité agricole (aujourd'hui, ce mécanisme reste facultatif pour les États membres) et de fixer une définition-cadre dans les règlements européens, 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 »⁵¹. Chaque État pourra ainsi lui-même définir cette notion en prenant en compte les « éléments essentiels » intégrés dans la définition-cadre européenne, tels que « le revenu, la main-d'oeuvre occupée sur l'exploitation, l'objet social ou l'inscription aux registres ». Le Parlement européen soutient la proposition de la Commission, en insistant sur la nécessité de maintenir un modèle d'exploitation familiale et de garantir « qu'aucune aide n'est accordée à des personnes physiques ou morales ni à des groupements qui gèrent des aéroports, des services ferroviaires, des sociétés de distribution d'eau, des services immobiliers ou des terrains de sport et de loisirs permanents »⁵².

Dégressivité et plafonnement des aides. Dans la même logique, la Commission européenne propose de rendre obligatoire pour les États membres⁵³ l'instauration d'un mécanisme de dégressivité et de plafonnement des aides directes⁵⁴. Les montants unitaires des aides directes subiraient une dégressivité par tranche à partir de 60 000€ d'aides directes touchées par exploitation, déduction faite des coûts salariaux et des coûts estimés du travail familial⁵⁵. Ici aussi, les deux co-législateurs ne partagent pas le même niveau d'ambition. Le Parlement se montre pourtant particulièrement souple, en proposant d'élever le seuil de déclenchement de la dégressivité à 100 000€ et de n'imposer le plafonnement des aides qu'à partir de 500 000€ d'aides directes du premier pilier perçues par personne physique et de 1 000 000€ en ce qui concerne les aides aux investissements du second pilier de la PAC. Il offre en outre aux bénéficiaires de retrancher 50 % des salaires liés à une activité agricole déclarée par l'agriculteur, y compris les impôts et cotisations sociales relatives à l'emploi, ainsi que l'aide aux jeunes agriculteurs et les paiements reçus au titre des éco-régimes⁵⁶...

Frilosité du Conseil. L'issue de ces propositions est pour le moins incertaine, le Conseil Agriculture et Pêche s'étant prononcé en faveur d'un maintien du *statu quo*, autrement dit d'une totale liberté des États membres dans la définition des conditions d'éligibilité aux aides européennes et dans la mise en place de mécanismes de dégressivité et de plafonnement des aides. Le Conseil définit certes des tranches de dégressivité et des taux de réduction, mais entend laisser le choix aux États d'introduire ou non un tel mécanisme dans leur PSN. De même - et sans surprise - le Conseil se prononce aussi contre l'introduction obligatoire d'une mesure de soutien forfaitaire aux petits agriculteurs.

⁴⁹ Considérant 28 et article 25 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁵⁰ Amendement n°204 du Parlement européen sur la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁵¹ Article 4, paragraphe 1, d) de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁵² Amendement n°1148 cp14 du Parlement européen sur la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁵³ Mécanisme qui reste aujourd'hui facultatif. Seuls neuf États membres l'ont mis en place, pour des sommes très élevées, entre 150 000 et 600 000 euros.

⁵⁴ Au niveau des acteurs syndicaux, la COPA-COGECA, dont fait partie la FNSEA, est totalement opposée à l'introduction de toute mesure de dégressivité des aides directes. La Confédération paysanne au contraire, milite pour une dégressivité à partir de 25 000€ par actif agricole et pour un plafonnement à 45 000€ perçu par actif.

⁵⁵ Article 15 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁵⁶ Amendements 163, 733cp2, 765, 897, 1118cp2, 1126cp2 et 1207cp2 à 1096 et 1126cp7 du Parlement européen sur la proposition de règlement n°2018/0216.

Nouvelle étape dans le processus d'écologisation de la PAC

Renforcement de l'éco-conditionnalité. Au 1er janvier 2023, c'est surtout l'architecture verte de la PAC qui sera remodelée. Certes, le système d'écologisation en « strates » ou « en lasagnes » (selon l'expression consacrée par Daniele Bianchi⁵⁷) sera maintenu, de même que les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) du second pilier et le mécanisme d'éco-conditionnalité des aides européennes⁵⁸. Celui-ci se trouvera néanmoins renforcé puisqu'il absorbera désormais le paiement vert, les trois critères qui en conditionnaient le versement étant transformés en BCAE (Bonnes conditions agricoles et environnementales), conditionnant désormais le versement de l'ensemble des aides directes de la PAC. L'annexe III de la proposition de règlement n°2018/0216 prévoit ainsi une BCAE 1 « Maintien de prairies permanentes sur la base d'un ratio de prairie permanente par rapport à la surface agricole » ; une BCAE 4 « Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau » ; ou encore une BCAE 8 « Rotation des cultures ». L'obligation de diversification des cultures se trouve donc substituée par une obligation de rotation des cultures, aux effets environnementaux plus bénéfiques, générant une forte inquiétude chez les acteurs de la filière maïs et maïs semence française : le 14 janvier 2021, un sénateur Les Républicains (LR) a ainsi questionné le Ministre de l'agriculture sur la possible instauration d'un régime dérogatoire permettant la poursuite de la monoculture de maïs en France, dans l'esprit du schéma de certification maïs, lequel permet aujourd'hui de déroger à l'obligation de diversification des assolements tout en percevant des aides au titre du paiement vert⁵⁹.

Eco-schémas, la nouvelle mesure-phare. Un deuxième niveau de verdissement sera mis en place au sein du premier pilier de la PAC. Il prendra la forme de mesures incitatives de soutien aux agriculteurs qui souhaitent aller au-delà des exigences obligatoires découlant du mécanisme de la conditionnalité. Ainsi chaque État membre devra-t-il établir au sein de son PSN un « programme pour le climat et l'environnement », qui intégrera des « éco-régimes », aussi appelés « éco-schémas », exclusivement financés par des crédits européens⁶⁰. Il s'agit d'un paiement complémentaire au revenu destiné à soutenir les « *agriculteurs qui prennent l'engagement de respecter, sur les hectares admissibles, des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement* »⁶¹. L'engagement pourra être annuel ou pluriannuel, ce qui contribue à le différencier quelque peu des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), lesquelles impliquent une contractualisation sur une durée de cinq à sept années. La Commission européenne insiste tout particulièrement sur la liberté laissée aux États membres de moduler la durée des contrats porteurs d'éco-régimes. Elle a pour ambition de convaincre un plus grand nombre d'agriculteurs de contracter de tels engagements environnementaux. Une démarche qu'il est légitime de questionner au vu des nombreux rapports et analyses relatifs aux MAEC qui mettent aujourd'hui en exergue l'incapacité de ces contrats à accompagner un changement durable de modèle agricole sur les exploitations engagées qui aille au-delà d'une simple contractualisation temporaire ou d'opportunité⁶². Car « *pour offrir de réels bénéfices du point de vue écologique, l'obligation environnementale doit présenter un caractère de permanence* »⁶³.

⁵⁷ D. BIANCHI, *La PAC en quête de légitimité*, Questions d'Europe n° 209, Fondation Robert Schuman, Le Centre de recherche et d'études sur l'Europe, 2010.

⁵⁸ L'annexe III de la proposition de règlement n°2018/0216 du 01 juin 2018 fixe une liste d'objectifs en terme de conditionnalité que les États membres déclinent ensuite en définissant, « au niveau national ou régional, les normes minimales à appliquer par les bénéficiaires en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales » (article 12 de la proposition de règlement).

⁵⁹ Voir la question écrite au Gouvernement n° 19964 du sénateur François Bonhomme (Tarn-et-Garonne - Les Républicains), publiée dans le JO Sénat du 14/01/2021 : <https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210119964.html>

⁶⁰ Mais financés en partie par la dotation nationale en paiements directs.

⁶¹ Article 28, paragraphe 2 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁶² P-E. BOUILLOT, *Le droit face aux enjeux de l'agriculture durable*, Cosmografia, éditions 2017, p. 117-249.

⁶³ R-J. AUBIN-BROUTÉ, *Le contrat en agriculture, Contribution à l'étude du contrat comme instrument de l'action publique*, Thèse universitaire, Université de Poitiers, 2013.

Une rémunération, oui, mais pour quelles pratiques ? C'est aux États membres qu'il revient désormais d'établir la liste des pratiques financées à travers les éco-régimes⁶⁴. Celles-ci doivent répondre à trois objectifs fixés de manière particulièrement large par les institutions européennes, à savoir : « *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* »⁶⁵. Le 14 janvier 2021, la Commission a publié une liste indicative de pratiques destinées à être intégrées au sein des éco-régimes par les États membres, sur une base volontaire⁶⁶. L'agriculture biologique, l'agro-foresterie, l'agriculture de conservation des sols, l'agriculture de précision, la lutte intégrée contre les ravageurs ou encore le bien-être animal pourraient donner lieu à des paiements supplémentaires en faveur des producteurs qui mettent en oeuvre de telles méthodes. Certaines pratiques intégrées par la Commission européenne dans sa liste surprennent cependant. Par exemple, en matière de bien-être animal, on y retrouve la mention de « la ventilation des bâtiments pour faire face au stress thermique des animaux », « la vaccination des animaux » ou encore « l'utilisation d'additifs alimentaires pour réduire les risques sanitaires d'infection »⁶⁷. Autant de pratiques pour lesquelles les agriculteurs pourront être rémunérés si les États-membres les incluent dans leurs PSN, mais dont l'efficacité environnementale peut sérieusement être questionnée.

Éco-régimes et paiements pour services environnementaux. Au delà des pratiques agricoles elles-mêmes, certains acteurs s'interrogent également sur les modalités de mise en oeuvre des éco-régimes et sur leur fonction, compensatrice ou rémunératoire, notamment sur leur capacité à porter des paiements pour services environnementaux (PSE)⁶⁸. Certes, France Stratégie, institution autonome placée auprès du Premier Ministre, milite pour que 40% minimum des crédits du premier pilier de la future PAC 2023-2027 soient alloués à la « *rémunération des pratiques particulièrement vertueuses pour l'environnement* »⁶⁹. Emmanuel Macron lui-même, alors candidat aux élections présidentielles, affirmait dans un discours de campagne tenu à Angers le 28 février 2017, vouloir dédier 200 millions d'euros par an au financement de PSE « *dans le cadre de la PAC* ». Mais la proposition de règlement de la Commission européenne n°2018/0216 définit les éco-régimes comme des « *aides complémentaires au revenu* » destinées à « *indemniser les bénéficiaires pour une partie ou la totalité des coûts supplémentaires supportés et des pertes de revenus* » résultant des engagements pris⁷⁰. Ils s'inscrivent de ce fait dans la continuité des mesures écologisantes de la PAC 2014-2020 : l'on compense les surcoûts et pertes de revenus générés par la mise en place de nouvelles pratiques, mais l'on ne rémunère pas un service rendu. Notons qu'à l'échelle française, les premiers mécanismes publics de PSE ont été ouverts, suite à la notification d'un nouveau régime-cadre intitulé « *Valorisation des services environnementaux et incitation à la performance environnementale des exploitations* », n° SA.55052, visant à assurer la compatibilité des PSE avec le droit européen des aides d'État. Validé par le Commission européenne le

⁶⁴ Article 28, paragraphe 3 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁶⁵ Article 6, paragraphe 1. d), e), f) de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁶⁶ Voir : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf

⁶⁷ Pour une analyse critique de ces critères, voir <http://capreform.eu/eco-schemes-a-work-in-progress/>

Pour une proposition alternative, voir le Guide publié par l'IFOAM, l'IEEP et le FIB pour les autorités de gestion sur l'utilisation des éco-régimes dans la nouvelle PAC https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/ae96f339-9775-4980-b7a1-43767d1235cb/IEEP_FiBL_Eco-scheme_Guide_Final.pdf?v=63748547905

⁶⁸ L'économiste Sven Wunder les définit comme « *une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental bien défini (ou un usage des sols à même de sécuriser ce service) est « acheté » par un acheteur de service environnemental à un fournisseur de service environnemental, si est seulement si le fournisseur sécurise la fourniture de ce service environnemental (conditionnalité)* ». S. WUNDER, *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, CIFOR, Occasional Paper, n°42, 2005, 26 p.

⁶⁹ Rapport France Stratégie, *Faire de la Politique agricole commune un levier de la transition agroécologique*, Octobre 2019.

⁷⁰ Article 28, paragraphe 1 et 6, b) de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

18 février 2020⁷¹, ce nouveau régime a rapidement été investi par les Agences de l'eau⁷² qui ont toutes lancé des appels à projets et appels à manifestations d'intérêt afin de sélectionner les projets éligibles à ce nouveau dispositif public d'aide à la transition agro-écologique. Le développement des PSE publics est donc lancé sur le territoire français, hors-PAC pour l'instant.

Discussions politiques autour des enveloppes budgétaires allouées

Un budget pas si vert. Les débats autour du volet environnemental de la future PAC se cristallisent aussi autour de considérations de nature financières : faut-il dédier une part minimale du budget de la PAC aux différentes mesures d'écologisation ? Si oui, quel seuil fixer ? S'il est désormais arrêté que 40% de la totalité des crédits alloués à la PAC devront contribuer à la lutte contre le changement climatique⁷³, les deux législateurs européens se déchirent en ce moment-même au sein des trilogues pour déterminer quelle part de l'enveloppe allouée aux paiements directs du premier pilier les États membres devront obligatoirement flécher sur les éco-régimes. Si la Commission ne proposait à l'origine aucun pourcentage minimal, le Parlement européen demande de fixer ce taux à 30%⁷⁴, une proposition que le Conseil Agriculture et Pêche juge excessive. Ce dernier négocie actuellement pour offrir une plus grande flexibilité aux États membres dans la répartition des enveloppes budgétaires entre les différentes mesures de la PAC. Il propose en effet de fixer une période transitoire de deux années - sur 2023-2025 - période durant laquelle les États conserveraient une liberté quasi totale dans le fléchage des crédits européens. Ce n'est donc qu'à partir de 2025 que les États devraient consacrer 20% de l'enveloppe allouée aux paiements directs du premier pilier aux éco-régimes⁷⁵. Un positionnement qui illustre le manque d'ambition environnementale du Conseil, puisque 30% du budget des aides du premier pilier de la PAC sont déjà aujourd'hui affectés au paiement vert, avec le succès limité qu'on lui connaît⁷⁶. Autre point d'achoppement : la fixation du taux des fonds FEADER que les États-membres devront affecter à des mesures liées au climat et à l'environnement : 30% selon la Commission⁷⁷ et le Conseil (qui y incluent d'ailleurs les aides à l'investissement), contre 35% selon le Parlement européen, qui souhaite toutefois que sur ces 35%, 40% des fonds puissent être utilisés par les États membres pour financer l'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN).

Concurrence entre les piliers. Enfin, les États membres disposeront d'une grande liberté pour jongler entre les deux piliers et abonder ou réduire les enveloppes budgétaires fixées initialement réparties entre FEAGA et FEADER. C'est en tout cas ce que propose la Commission européenne : pouvoir librement transférer jusqu'à 15% du montant de l'enveloppe des paiements directs (après déduction des dotations pour le coton) vers les mesures du second pilier, ce pourcentage pouvant même être augmenté de « 15 points au maximum, à condition que les États membres utilisent les ressources supplémentaires correspondantes aux fins d'interventions financées par le Feader tendant aux objectifs spécifiques liés

⁷¹ Le régime-cadre notifié par la France a été déclaré compatible avec les Lignes directrices agricoles et forestières (LDAF), notamment avec les conditions spécifiques aux « aides au titre d'engagements agroenvironnementaux et climatiques ». Voir la décision de la Commission en français : https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_55052.

⁷² Le Plan Biodiversité présenté le 04 juillet 2018 prévoit, parmi les 90 « actions pour la biodiversité » envisagées, que le Ministère pour la transition écologique et solidaire attribue 150 millions d'euros d'ici 2021 aux Agences de l'eau pour financer la mise en place de PSE.

⁷³ Considérant 52 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁷⁴ Ce taux de 30% est issu d'un compromis entre les groupes PPE (conservateurs), S&D (socialistes) et Renew Europe (libéraux). Les Verts et la GUE (extrême gauche) souhaitaient, eux, un taux à 50%.

⁷⁵ Article 86, paragraphe 6, b) de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018 tel qu'amendé par le Conseil le 21 octobre 2020.

⁷⁶ Cour des comptes européenne, *Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement*, novembre 2017.

⁷⁷ Article 86, paragraphe 2 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

à l'environnement et au climat »⁷⁸. Les États engagés dans un projet ambitieux de transition agro-écologique pourront donc utiliser la flexibilité offerte par la future PAC au niveau financier. Il est cependant à déplorer que la même liberté soit offerte aux États pour transférer jusqu'à 15 % de leur dotation au titre du FEADER vers leur dotation destinée aux paiements directs, voire davantage si ce transfert vise à alimenter des mesures environnementales et climatiques ou des subventions d'installations destinées aux jeunes agriculteurs. Les positions des législateurs européens vis-à-vis de cette proposition de la Commission sont disparates, voire antinomiques : le Conseil l'accueille très favorablement et souhaite même porter le taux de transfert entre les piliers à 25% des dotations, voire 30% pour les États membres dont les paiements directs par hectare sont inférieurs à 90% de la moyenne communautaire⁷⁹. Le Parlement européen au contraire, pressent un danger de sous-financement des mesures du second pilier, à vocation environnementale et sociale. Il milite pour une limitation des possibilités de transfert du second pilier vers le premier à 5% des crédits et sous réserve que l'augmentation correspondante soit allouée aux éco-régimes.

PAC inchangée, PAC critiquée

Crise de légitimité. La nouvelle PAC n'annonce pas l'avènement prochain d'un modèle de production agro-écologique à l'échelle européenne. Le processus d'écologisation de la PAC semble connaître un ralentissement certain. Pourtant, la thématique environnementale est très largement mobilisée par les institutions européennes dans la construction de leur discours sur la politique agricole. La Commission européenne se positionne désormais en interlocutrice des citoyens européens, en chambre d'enregistrement des demandes sociétales⁸⁰. Elle fonde la légitimité de son action publique sur la prise en compte des intérêts communs, en cherchant à « *produire du consensus ou à respecter la participation par la canalisation institutionnelle des demandes sociales* »⁸¹. Axer le discours politique autour de la thématique du verdissement des aides de la PAC constitue ainsi, pour les décideurs publics, un moyen d'atteindre une forme d'acceptation sociale des politiques agricoles menées. Pour légitimer le versement d'aides aux agriculteurs, celles-ci mobilisent en effet pléthore de concepts et théories économiques destinés à justifier l'interventionnisme public sur le marché agricole par la nécessité de contribuer à la préservation de biens publics environnementaux : les termes de « multifonctionnalité de l'agriculture », de « fourniture optimale de biens publics », ou encore de « rémunération d'aménités environnementales » irriguent aujourd'hui largement les propositions formulées pour la future PAC⁸². Mais au delà du discours et du changement annoncé de paradigme agricole et productif, la PAC est révélatrice d'une situation de « dépendance au sentier » (*path dependence*)⁸³, notion développée dans le domaine des sciences sociales et qui propose d'expliquer l'inertie des politiques publiques par le fait que les décideurs politiques, influencés par leurs choix passés, peinent à s'émanciper du sentier tracé par leurs précédentes réformes.

Poids de l'habitude. La réforme de la PAC constitue une illustration particulièrement parlante de ce phénomène socio-politique. On ne constate donc pas d'évolution majeure entre la PAC 2014-2020 et la

⁷⁸ Article 90 de la proposition de Règlement (UE) n°2018/0216 du 01 juin 2018.

⁷⁹ Article 90, paragraphe 1, b) de la proposition de règlement n°2018/0216 tel qu'amendé par le Conseil le 21 octobre 2020. À savoir la Bulgarie, l'Estonie, l'Espagne, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède.

⁸⁰ Sur le processus de construction des « *problèmes publics* » voir : M. ANSALONI, *La fabrique du consensus politique. Le débat sur la politique agricole commune et ses rapports à l'environnement en Europe*, Revue Française de science politique n°63, vol. 5, 2013, p. 917-937.

⁸¹ P. LABORIER, *Légitimité*, Dictionnaire des politiques publiques, 2010, p. 335-343.

⁸² La Commission européenne utilise par exemple à cinq reprises le terme « biens publics » dans sa Communication du 29 novembre 2017 intitulée « L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture ».

⁸³ A. KIRSCH, *Politique agricole commune, aides directes de l'agriculture et environnement : analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Thèse soutenue le 30/03/2017 sous la direction de J-C. KROLL et A. TROUVÉ, Université de Bourgogne.

future PAC 2023-2027, ni dans la sémantique employée par les institutions européennes, ni d'ailleurs dans leurs architectures normatives respectives. Certes, le modèle de gouvernance de la PAC est renouvelé, mais la future PAC ne remet pas en question la clé de répartition des aides agricoles - versées à l'hectare et non à l'actif agricole comme cela est proposé par différentes organisations syndicales -, le processus de déréglementation des marchés agricoles se poursuit dans une logique néolibérale et les aides en place depuis 1999 sont globalement recyclées⁸⁴. Ces choix, loin d'être neutres, sont « *vecteurs de valeurs* »⁸⁵ et traduisent une prise de position en faveur d'un certain modèle agricole, productiviste. La future PAC telle qu'elle se profile semble donc inapte à concrétiser les engagements inscrits par la nouvelle Commission Van der Leyen dans le Pacte vert européen et dans la stratégie de la Commission « De la ferme à la fourchette », à savoir - d'ici à 2030 - une baisse de 50% de l'utilisation des pesticides, une baisse de 20% des engrais de synthèse et 25% des surfaces agricoles en agriculture biologique.

Malaises dans les couloirs. Les discussions autour de la future PAC sont de plus en plus tendues⁸⁶. Certains députés de la COMAGRI du Parlement qualifient de « catastrophique » l'état des négociations au sein des trilogies : le Conseil refuserait tout dialogue, campant sur sa ligne politique, socialement et environnementalement moins ambitieuse que celle du Parlement. Sur certaines thématiques, la position du Conseil est même bloquante, car elle empêche par exemple, au sein des trilogues sur l'OCM agricole, tout débat politique sur les propositions du Parlement relatives aux outils de gestion des crises. Cette situation semble commune aux différentes réunions inter-institutionnelles : en décembre 2020, les discussions autour de l'architecture verte de la future PAC au sein du trilogue sur les PSN ont dû être suspendues, tant la situation de blocage semblait inextricable. Les groupes Socialistes et Démocrates, Verts et la Gauche unitaire européenne relatent également des dysfonctionnements dans l'organisation même des trilogues (manque de communication, informations transmises au dernier moment, manque de transparence). Ils dénoncent en outre la posture adoptée par le député rapporteur au sein du trilogue concernant la proposition de règlement relatif aux plans stratégiques nationaux, Peter Jahr, du groupe Parti populaire européen, qui se montrerait trop conciliant avec la position du Conseil. Malgré ce climat de défiance, lors d'une allocution devant les députés de la COMAGRI, le 25 janvier 2021, la Ministre de l'agriculture portugaise Maria do Céu Albuquerque (qui assure désormais la présidence du Conseil), a réaffirmé son ambition de parvenir à une version finale des trois règlements européens entre mars et juin 2021. Reste que les questions du revenu des agriculteurs, de la régulation des marchés et de l'installation agricole sont les grands absents de ces débats autour de la future PAC 2023-2027⁸⁷. Espérons que les thématiques de l'alimentation et du développement des territoires ruraux soient traitées avec une plus grande attention dans le futur Plan stratégique national français, pour que les décisions soient à la hauteur des enjeux représentés.

⁸⁴ Les propositions législatives laissent quasiment inchangée l'OCM, qui se trouve assortie d'un filet de sécurité sous la forme d'interventions publiques et de stockage privé, ainsi que de mesures exceptionnelles, et prévoit des normes de commercialisation et des règles de coopération pour les agriculteurs.

⁸⁵ P-E. BOUILLOT, *Le droit face aux enjeux de l'agriculture durable*, Cosmografia, éditions 2017, p. 117-249.

⁸⁶ Voir : https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/committee-on-agriculture-and-rural-development_20210126-0900-COMMITTEE-AGRI_vd

⁸⁷ Les négociateurs se focalisent plutôt sur la diminution des charges administratives qui pèsent sur les agriculteurs, sur l'instauration d'un « droit à l'erreur » des exploitants agricoles vis-à-vis des demandes PAC ou encore d'un régime simplifié de contrôle au bénéfice des petits agriculteurs exploitant moins de cinq hectares.