

Juin 2013
volume n°3 / numéro n°1
www.agronomie.asso.fr

Agronomie

environnement & sociétés

La revue de l'association française d'agronomie



P

olitique agricole commune européenne

Lectures et propositions agronomiques



Agronomie, Environnement & Sociétés est une revue à comité de lecture et en accès libre éditée par l'Association Française d'Agronomie (AFA) sous le numéro ISSN 1775-4240. Plus d'informations www.agronomie.asso.fr/aes. L'AFA est une association à but non lucratif qui publie des travaux en accès libre.

Les articles sont publiés sous la licence Creative Commons2.0. La citation ou la reproduction de tout article doit mentionner son titre, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue AE&S et de son URL, ainsi que la date de publication.

La PAC-Post 2013, le cas de l'intégration de l'environnement

Maxime HABRAN

Maitre de conférences
Université de Liège, European Studies Unit (ESU)
7, Bd du rectorat B31, Boîte 30 - 4000 Liège - Belgique

Contact auteur : mhabran@ulg.ac.be

Résumé

Avec la réforme de la politique agricole commune (PAC) initiée en 2010, la politique de protection de l'environnement se trouve au centre de tous les débats. Le projet de verdissement ou *greening* proposé par la Commission européenne aurait dû marquer durablement les deux piliers de la PAC que sont le soutien aux marchés et le développement rural. Le Conseil des ministres de l'agriculture s'est prononcé lors de la session des 18 et 19 mars 2013 sur les quatre propositions de règlements. L'accord dégagé ne reflète pas la vision environnementale souhaitée par la Commission. Certes, le verdissement existe toujours, mais vidé de sa substance. Les négociations ne sont évidemment pas terminées. La prochaine étape sera un trilogue entre Commission européenne, Parlement européen et Conseil dans l'espoir d'aboutir à un texte final pour la fin du mois de juin et une entrée en vigueur partielle de la réforme en 2014 puis 2015.

Il a fallu plusieurs réformes ainsi qu'une succession de crises économiques et sanitaires pour que l'environnement trouve sa place légitime au sein de la première politique communautaire. La mutation ne s'est pas faite en un jour. Notre contribution a pour but d'analyser la manière dont l'environnement est pris en compte dans la nouvelle PAC. Notre méthodologie s'articule en deux temps. Premièrement, il s'agira de mettre en perspective la progression de l'environnement à la lumière des réformes de la PAC, la conditionnalité environnementale servant de guide dans cette évolution. Cette approche sera basée sur l'analyse des principaux règlements et directives ainsi que sur une série de documents de la Commission européenne, de la Cour des comptes, et de diverses études provenant du monde scientifique. Deuxièmement, nous étudierons la manière dont la politique environnementale est traitée dans le cadre des négociations institutionnelles portant sur la réforme post-2013 de la PAC. Les propositions de règlements¹, les documents institutionnels et les principales contributions des acteurs impliqués serviront de base².

Mots-clés

Verdissement, PAC, conditionnalité, réformes, environnement.

Abstract

With the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) initiated in 2010, the environmental protection policy finds itself at the heart

of all debates. The greening project proposed by the European Commission should have permanently marked the two pillars of the CAP which are market support and rural development. The Council of Ministers of Agriculture came to a decision during the session that took place on March 18 and 19, 2013 about the four proposals of regulations. The agreement reached does not reflect the environmental vision desired by the Commission. While the greening still exists, it has lost its momentum. Of course, negotiations are still going on. The next step will be a trilogue between the European Commission, the European Parliament and the Council hoping to reach a final text for the end of June and a partial coming into effect of the reform in 2014 and 2015.

The Environment found its rightful place in the first Community policy after several reforms and a succession of economic and health crises. The transformation was not built in a day. Our contribution aims to analyze how the Environment is taken into account in the new CAP. Our methodology is divided into two stages. Firstly, we will put into perspective the development of the Environment in the light of the CAP reforms, with the environmental conditionality as a guide in this process. This approach will be based on the analysis of the main regulations and directives as well as on a series of documents from the European Commission, the Court of Auditors, and on various studies from the scientific world. Secondly, we will study how the environmental policy is dealt with within the framework of institutional negotiations on the post-2013 reform of the CAP. The proposed regulations, the institutional records and the main contributions of the actors involved will serve as a basis.

L'avant réforme

Le point de départ de l'intégration environnementale au sein de la PAC eut lieu avec la politique de la montagne et des zones défavorisées (CEE, 1975). Elle était destinée à préserver les zones sensibles et à maintenir une activité agricole minimale. S'agissant avant tout d'une politique structurelle, on y trouve néanmoins l'idée sous-jacente de la protection et la sauvegarde de l'environnement. De manière implicite en 1975, c'est en 1985 que l'on considère communément que l'environnement est formellement intégré au sein de la PAC. Le règlement (CEE) n° 797/85 sur la modernisation des exploitations agricoles dispose en son article 19 que « les États membres sont autorisés à introduire des régimes spéciaux nationaux dans des zones sensibles du point de vue de l'environnement ». Cela signifie que pour des raisons environnementales, les États membres peuvent mettre en place un régime d'aide. Le paragraphe 2 précise que « des aides peuvent être accordées aux agriculteurs qui s'engagent à exploiter des zones sensibles au sens du paragraphe 2 de manière à entretenir ou améliorer leur environnement ». Cet article incarnait pour la première fois une nouvelle philosophie puisqu'on y trouve des objectifs non agricoles ou par-agricoles tels que la protection de l'environnement (Blumann, 2011). C'est la première fois que des aides pourront être versées en contrepartie d'un service à portée environnementale.

La réforme Mac Sharry

Face à un déséquilibre persistant entre l'offre et la demande de certains produits agricoles et devant un système de soutien des prix en inadéquation avec son temps, il fut décidé de mettre en place la réforme Mac Sharry en 1992. Elle va trouver son fondement dans un triple constat : augmentation des dépenses agricoles, diminution du revenu

¹ Essentiellement sur les propositions de règlements (COM) 2011/625 final/2 "paiement direct" et COM(2011) 628 final/2 "règlement horizontal".

² Compte tenu de l'avancée des négociations, cette analyse s'arrête au 1er avril 2013.

agricole et déclin de la population agricole. Déficitaire dans bon nombre de produits agricoles à l'aube des années cinquante, la production agricole devient rapidement excédentaire. Le constat de la Commission européenne en 1991 est sans équivoque : le niveau de production de certains secteurs met en péril les finances mais aussi les ressources environnementales (CCE, 1991a). Elle présentera dans la foulée les perspectives pour une nouvelle PAC (CCE, 1991b). La réforme comprend essentiellement deux axes. Le premier porte sur les prix agricoles qui sont désormais fixés à un niveau plus bas et plus proche du marché mondial avec une compensation des pertes de revenus par des aides directes versées au stade de la production. Les aides ne sont plus fixées sur la base des quantités produites mais sont accordées en fonction des superficies. Le second concerne la politique structurelle. Les différentes actions socio-structurelles vont se retrouver détachées de la politique structurelle pour devenir des mesures d'accompagnement de la réforme (MAR). Ces mesures d'accompagnement (pré-retraite, méthodes de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement, aides forestières) vont permettre d'insérer dans le champ des organisations communes de marché des impératifs environnementaux, sociaux et territoriaux³. Lors de cette réforme, il y a eu, au niveau européen, une prise de conscience de la nécessité de prendre en compte les considérations environnementales.

En matière d'intégration de l'environnement dans la PAC, c'est le règlement (CEE) n° 2078/92 qui retient notre attention.

Le recours à des méthodes de production plus respectueuses de l'environnement, la baisse des prix garantis compensés par des aides directes ainsi que le gel des terres destiné à ralentir la production vont permettre de réduire les excédents. Produire selon des méthodes respectueuses de l'environnement va entraîner une diminution des quantités produites car ces dernières sont, de manière générale, caractérisées par une productivité inférieure à celles obtenue en ayant recours à des méthodes de productions conventionnelles. Ainsi, lutte contre les excédents et recours à des méthodes de production respectueuses de l'environnement constituent le fondement du règlement (CEE) n° 2078/92 : « les mesures visées par le règlement doivent inciter les agriculteurs à souscrire des engagements concernant une agriculture compatible avec les exigences de la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel et ainsi contribuer à l'équilibre des marchés ; »⁴. La portée du règlement est donc double ; il vise d'une part, des considérations environnementales et, d'autre part, des considérations économiques. Le régime d'aides ainsi mis en place consiste à inciter les agriculteurs à des méthodes de production moins intensives. Il s'agit donc d'une incitation à développer de nouvelles formes d'agricultures.

³ Le règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, le règlement (CEE) n° 2079/92 du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime communautaire d'aides à la préretraite en agriculture et enfin le règlement (CEE) n° 2080/92 du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture

⁴ Considérant 12, règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992.

L'évolution de la PAC en 1992 s'inscrit dans la droite ligne que la Commission proposait en 1991 : « L'agriculture remplit, ou du moins pourrait et devrait remplir, simultanément deux fonctions principales : une activité de production et, en même temps, une activité de protection de l'environnement et de développement rural ». Dès lors, la place de l'agriculteur tend à redevenir centrale puisque « la protection de l'environnement implique que soit soutenu le rôle de l'agriculteur comme gestionnaire de l'environnement, grâce à l'utilisation de méthodes de production moins intensives et la mise en œuvre de mesures favorables à l'environnement » (CCE, 1991b). La réforme rend possible cette double fonction de l'agriculture en combinant mesures de marchés et mesures environnementales. La Commission européenne parlera d'une double mission pour l'agriculteur : producteur de denrées alimentaires et jardinier du paysage.

La réforme de l'Agenda 2000

L'Agenda 2000 prendra en compte le succès très relatif de la réforme Mac Sharry⁵ et poursuivra le processus d'intégration de l'environnement. Le document de base de la réforme de 1999 prévoit d'ailleurs que « L'intégration des objectifs environnementaux de la politique agricole commune et le développement du rôle que ces agriculteurs peuvent et devraient jouer sur le plan de la gestion des ressources naturelles et de la sauvegarde du paysage représentent un autre objectif de plus en plus déterminant pour la PAC. Une importance accrue sera accordée aux instruments agroenvironnementaux destinés à contribuer au développement durable des zones rurales et à répondre à un accroissement des exigences de la société en matière de services écologiques. Les mesures visant à maintenir et à améliorer la qualité de l'environnement doivent être renforcées et développées » (CCE, 1997).

Dans sa communication, la Commission met en avant trois dossiers majeurs : la cohésion économique et sociale, la réforme budgétaire et la réforme de la politique agricole commune. C'est au sommet européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 que sera entérinée la réforme de la PAC (CE, 1999). Dans le cadre de celle-ci, plusieurs défis internes et externes vont influencer les mesures. Au niveau interne d'abord, la répartition des aides agricoles se fait toujours de manière inégale. Elles sont calculées en fonction du type de production et donc sont essentiellement concentrées dans les grandes zones de production aux dépens de zones plus fragiles. Des disparités régionales sont aussi constatées du fait qu'une grande partie des aides est cantonnée dans les zones plus rentables. De plus, suite à la crise de la vache folle, de nouveaux défis sont apparus. Le développement rural, la sécurité alimentaire, la qualité des produits et

⁵ Il ressort du rapport spécial n°14/2000, que malgré le fait que 158 programmes agroenvironnementaux étaient approuvés en 1998, représentant 23 millions d'hectares, soit 17 % de la superficie agricole totale de l'UE, l'objectif fixé par le 5^{ème} programme d'action environnementale en matière de participation, à savoir qu'en 2000, 15 % des terres agricoles européennes devaient faire l'objet de mesures agroenvironnementales, a été atteint. Ajoutant que les taux élevés de participation ne garantissent pas à eux seuls une incidence sur l'environnement, la meilleure approche aurait été de mieux prendre en considération la place accordée à l'environnement. Pour justifier cela, prenons l'exemple de la France qui instaura une prime à l'herbe. La Commission approuva cette mesure malgré des réticences émises par ses services. La Finlande n'est pas en reste avec son programme en matière de boisement. Il fut accordé lui aussi par la Commission mais sous réserve que les autorités nationales fournissent les explications appropriées. Ces dernières n'ont pas satisfait à cette exigence et la Commission n'a pris aucune mesure en conséquence. On le remarque rapidement, l'environnement est loin d'être l'objectif premier. Comme le souligne le rapport, les fonds ne sont concentrés ni sur les zones hautement prioritaires en matière d'environnement, ni sur les activités agricoles les plus néfastes pour l'environnement. C'est notamment le cas en Allemagne, en France, en Italie, en Finlande, au Portugal, en Autriche et au Royaume-Uni.

l'aménagement du territoire doivent désormais être pris en compte dans la définition et l'articulation de la nouvelle PAC. Nous pouvons constater que cette extension des objectifs para-agricoles se fait dans le prolongement de la réforme Mac Sharry qui marqua l'avènement de l'environnement au sein de la PAC. Au niveau externe, le cinquième élargissement de l'Union et le second cycle de négociation commerciale dans le cadre de l'OMC sont des éléments primordiaux à prendre en compte dans la réforme.

Depuis 1962, la PAC s'articule autour de deux piliers. Le pilier 1 « soutien des marchés » comprend des mesures de régulation ayant pour but d'orienter la production agricole et stabiliser les marchés. Le pilier 2 « développement rural » destiné entre autre à améliorer la qualité de vie dans les zones rurales ne sera reconnu réellement que lors de la réforme de l'Agenda 2000. La prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture et son rôle croissant en matière de protection de l'environnement en feront une politique à part entière. Avant cette réforme, les mesures prises dans le cadre du deuxième pilier sont essentiellement des mesures structurelles financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section orientation. Par la suite, une série de mesures ne relevant pas de la politique des marchés seront financées par la section « Garantie » du FEOGA.

Le premier pilier va subir une diminution des prix accompagnée d'un accroissement des aides dans le but de soutenir la baisse des revenus. De plus, une nouvelle tendance appelée découplage va être amorcée. Il s'agit de la suppression du lien entre les aides versées et la production. Cette mesure s'inscrit dans la volonté, initiée au début des années nonante, de rompre le lien entre les prix garantis et les productions. Cette tendance sera poursuivie en 2003 et 2009 avec la possibilité de maintenir des catégories d'aides directes couplées afin notamment d'éviter un abandon de la production agricole dans certaines zones dites défavorisées. Ensuite, le règlement (CE) n° 1259/1999 sur les aides directes va fixer des règles communes aux régimes en intégrant la modulation et l'éco-conditionnalité (*cross-compliance*). C'est sur cette dernière que nous allons nous attarder.

L'éco-conditionnalité est une opération par laquelle l'octroi d'un avantage est subordonné à la réalisation de conditions environnementales déterminées. Elle sera dans un premier temps limitée à la politique environnementale puis évoluera avec la réforme de 2003 (révision à mi-parcours) où elle sera étendue à la santé publique, la santé des animaux et végétaux, ainsi qu'au bien-être des animaux et aux bonnes conditions agricoles et environnementales. On parlera alors de conditionnalité. Diverses mesures avaient été prises lors de la réforme de 1992 dans les secteurs des cultures arables et de l'élevage bovin et ovin⁶, mais c'est véritablement en 1999 que l'éco-conditionnalité trouve sa place. L'article 3 du règlement (CE) n° 1259/1999 précise les règles en matière d'éco-conditionnalité⁷. Le Conseil impose aux

États membres de prendre des mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées. Si un État est en mesure de prouver qu'une activité agricole subsidiée, compte tenu des surfaces qu'elle occupe, ne présente pas d'effet néfaste pour l'environnement, il est raisonnable de penser que cet État n'est pas tenu de prévoir des conditions environnementales pour son soutien. Les États membres ont donc un choix dans la mesure où ils doivent démontrer qu'une activité ne présente pas d'effet néfaste sur l'environnement et ne rentre donc pas dans le champ d'application de l'article 3. Cette première approche de l'éco-conditionnalité sera placée au second plan et son caractère non obligatoire expliquera sa faiblesse et le peu d'utilisation de la part des États membres.

La réforme à mi-parcours

Il faudra attendre la révision à mi-parcours de 2003 pour que l'octroi de l'aide soit lié au respect de divers critères tels que la préservation de l'environnement, le bien-être animal, la sécurité alimentaire ou encore les bonnes pratiques agricoles. Dans le cadre du nouveau régime instauré par le règlement (CE) n° 1782/2003, nous pourrions presque reprendre le terme de bio-conditionnalité (CE, 2012).

L'agriculteur ne se contente plus de respecter des mesures d'ordre environnemental. Désormais, il doit faire face à de nouvelles responsabilités : « Tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion visées à l'annexe III, conformément au calendrier fixé dans cette annexe, ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales établies conformément à l'article 5 » (article 3, CE, 2003). Dans la mesure où l'agriculteur ne respecte pas les dispositions prévues, par exemple, par la directive Nitrates (CCE, 1991), il se verra sanctionner par l'État membre, cette sanction pouvant aller de la réduction de l'aide à sa suppression pure et simple. Or, ce type de mesures est déjà d'application dans le cadre des bonnes pratiques agricoles et l'agriculteur est tenu de les respecter. Mais alors où se trouve la nouveauté ? Elle réside dans le lien établi au sein du tryptique suivant : activité agricole – respect des conditions mentionnées dans l'exercice de cette activité agricole – aides directes (Bianchi, 2004b). Il s'agit d'un nouveau contrat entre le producteur et le contribuable. Le lien est désormais plus étroit entre les aides reçues et les services que le producteur pourrait ou devrait rendre à la société, et ce, en terme d'environnement, de conservation du patrimoine rural, de préservation des ressources naturelles, de bien-être animal. L'ancien régime prévoyait que l'agriculteur touche des aides directes en respectant une série de conditions d'éligibilité propres à chaque régime d'aides. Désormais, l'agriculteur doit faire face à de nouvelles responsabilités en plus des conditions déjà prévues. La logique du système est inversée puisque désormais, « il ne s'agit plus d'octroyer des aides pour mener à bien des opérations de protection de l'environnement mais de conditionner des aides agricoles du FEOGA section Garantie à des conditions de protection de l'environnement » (Bianchi, 2004 b), mais également vétérinaire, alimentaire, phytosanitaire, etc. La

⁶ Notons également qu'en 1992, il est possible pour les États membres de supprimer les paiements par tête pour les bovins et les ovins si le bénéficiaire ne respecte pas les mesures environnementales appropriées définies par l'État membre. Règlement (CEE) n° 125/93 du Conseil du 18 janvier 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 805/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, JO L 18 du 27.01.93, consid. 6.

⁷ « Dans le cadre des activités agricoles relevant du présent règlement, les États membres prennent les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu de la situation des

surfaces agricoles utilisées ou des productions concernées et qui correspondent aux effets potentiels de ces activités sur l'environnement »

conditionnalité comprend désormais deux volets. Le premier concerne les exigences règlementaires en matière de gestion (ERMG)⁸. Le second, quant à lui, vise le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Dès lors, les États membres sont tenus d'appliquer la conditionnalité à l'ensemble des paiements directs, qu'ils soient découplés ou non, accordés au titre du premier pilier ainsi qu'à un certain nombre de mesures du deuxième pilier⁹.

Les États membres sont compétents dans la définition des BCAE, compte tenu du cadre général fixé par le règlement et son annexe. Les BCAE sont un produit de la conditionnalité car, à la différence des exigences règlementaires, elles ne se réfèrent pas à un ensemble de dispositions contraignantes. Les ERMG sont avant tout des dispositions législatives ayant un caractère contraignant et existent indépendamment de la conditionnalité. Leur particularité repose sur le fait qu'elles sont intégrées dans le mécanisme de conditionnalité, à la différence des BCAE, qui sont un produit de celle-ci. Le fait que des dispositions devant être définies par les États membres viennent s'ajouter à un ensemble législatif déjà en vigueur laisse penser que ce dernier est insuffisant pour couvrir toutes les pratiques susceptibles d'avoir un impact positif ou négatif sur l'environnement. De plus, les BCAE ont un caractère plus souple et indiquent ce qu'il convient de faire, à la différence des exigences règlementaires qui indiquent plutôt des obligations de ne pas faire.

Cette liberté semble poser un certain nombre de problèmes quant à une possible interaction entre d'une part, les bonnes pratiques agricoles et environnementales et, d'autre part, les mesures agroenvironnementales (MAE). Ce flou peut être rapidement écarté puisque comme précisé à l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005, les paiements agroenvironnementaux ne concernent que les engagements qui dépassent les normes obligatoires établies conformément aux articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 1782/2003 (...). Les MAE doivent dépasser les normes obligatoires prévues dans le cadre de la conditionnalité.

Le but de cette conditionnalité est d'accroître la responsabilité de l'agriculteur en matière environnementale, alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire sans toutefois lui imposer de nouvelles obligations mais en subordonnant l'octroi d'aides directes au respect d'obligations existantes. En réalité, c'est simplement obliger l'agriculteur souhaitant bénéficier des paiements directs à respecter des normes déjà en vigueur. Certes, la responsabilité des agriculteurs est accrue mais il est paradoxal de subordonner le paiement des aides directes à des normes qu'ils sont censés déjà respecter. Nous pourrions subordonner l'expression pollueur-payeur à celle de pollueur-non payé (Bodiguel, 2009).

La réforme de 2009

Lors de la réforme de 2009 (bilan de santé), le respect des règles de conditionnalité vient s'ajouter dans le chef des

mesures agroenvironnementales¹⁰. Le règlement (CE) n° 73/2009 va préciser les contours de la conditionnalité. Les BCAE deviennent obsolètes dans certaines conditions¹¹. Ce qui signifie qu'un agriculteur peut faire abstraction d'une série de mesures telles que des normes en matière de rotation des cultures ou encore l'établissement et/ou le maintien d'habitats.

La réforme de 2013 et la mise en place d'une nouvelle PAC

Dans le but de simplifier notre propos, nous allons dans un premier temps présenter les points essentiels de la future réforme de la PAC. Ensuite, nous aborderons le cas de la conditionnalité au travers d'une analyse des différentes propositions de règlements¹².

En avril 2010, la Commission européenne lança un grand débat public sur le futur de la politique agricole. Trois objectifs y furent dégagés : la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et la diversité rurale. Novembre 2010 marque un premier tournant. La Commission publie un communiqué regroupant les premières propositions pour la réforme à venir (CE, 2010). Deux éléments peuvent être mis en exergue. La réforme des critères de distribution des financements pour les agriculteurs et le soutien de la diversité dans l'agriculture. L'accent est mis sur la dimension rurale et la volonté de donner une empreinte «écologique» à la réforme avec une composante verte. Autrement dit, il s'agira de soutenir diverses actions telles que le maintien des couvertures végétales durant l'hiver, la rotation des cultures ou encore la création de jachères écologiques. De plus, les subventions devront être basées sur des critères environnementaux et un meilleur soutien aux agriculteurs. Le 12 octobre 2011, la Commission a présenté ses propositions législatives pour la réforme de la PAC post 2013. Les principaux enjeux sont les suivants : subventions entre agriculteurs, protection de l'environnement et maintien de la productivité de l'agriculture européenne.

La notion de verdissement dans les propositions de la Commission

Le verdissement aurait dû être la grande nouveauté de la réforme de la PAC prévue pour janvier 2014. Il avait comme objectif d'intégrer de manière transversale les questions environnementales et climatiques au sein de la PAC. « La présente réforme accélère le processus d'intégration des exigences environnementales » (CE, 2011, a). C'est l'essence même de l'article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹³.

¹⁰ L'article 50 bis du règlement précité précise que tout bénéficiaire recevant des paiements au titre de l'article 36, points a) i) à v), et de l'article 36, points b) i), iv) et v) est tenu de respecter, sur l'ensemble de l'exploitation, les exigences règlementaires en matière de gestion et les bonnes conditions agricoles et environnementales prévues aux articles 5 et 6 et aux annexes II et III du règlement (CE) n° 73/2009. Autrement dit, le mécanisme de la conditionnalité s'applique si un agriculteur perçoit un paiement tel que : des paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagnes qui visent à compenser les handicaps naturels ; des paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagnes ; des paiements Natura 2000 et des paiements liés à la directive 2000/60/CE ; des paiements agroenvironnementaux ; des paiements en faveur du bien-être animal ou s'il prend des mesures axées sur l'utilisation durable des terres forestières grâce à une aide au premier boisement de terres agricoles, des paiements Natura 2000 et des paiements sylvoenvironnementaux.

¹¹ Article 6, règlement (CE) n° 73/2009.

¹²Essentiellement sur les propositions de règlements (COM) 2011/625 final/2 "paiement direct" et COM(2011) 628 final/2 "règlement horizontal".

¹³ Article 11: « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir

⁸ Les ERMG sont en effet des dispositions législatives (directives européennes) en vigueur et donc d'application. Les BCAE sont des règles minimales définies par les États membres portant sur le maintien et la protection des terres agricoles.

⁹ Article 51 du règlement n° 1698/2005.

En d'autres termes, il s'agit de mettre sur pied le principe de croissance verte qui se traduit par la mise en place de mesures « permettant aux agriculteurs d'améliorer leur efficacité et leur productivité de façon durable du point de vue environnemental et de manière à contribuer à la lutte contre le changement climatique ». (Copa Cogepa, 2012). Le respect de ces mesures conditionne l'octroi d'un paiement dit « vert ». Son objectif est de financer la production par les agriculteurs de biens publics environnementaux mais également d'améliorer l'utilisation rationnelle de l'eau et réduire l'utilisation des pesticides. La proposition de règlement (CE, 2011 a) prévoit qu'un soutien additionnel à l'hectare sera attribué aux agriculteurs recourant à des pratiques agricoles jugées bénéfiques pour le climat et l'environnement. L'octroi de ce soutien (ou paiement vert) sera conditionné à la réalisation de trois mesures : a) une diversification des cultures, b) le maintien enherbé en permanence des surfaces de leurs exploitations déclarées en tant que prairies permanentes ; c) et veiller à ce qu'au moins 7 % des surfaces admissibles soient affectées à des surfaces d'intérêts écologiques (mise en jachère, bande tampon, etc.)¹⁴.

La lecture de l'article 29 de la proposition de règlement établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (CE, 2011, a) nous apprend que l'octroi d'un paiement vert ne peut se faire qu'à un agriculteur bénéficiant déjà d'un paiement de base. Cette phrase a un double sens. Pour bénéficier d'un paiement vert, il faut être détenteur des droits à un paiement dit de base. Il s'agit ici d'un choix de production pour l'agriculteur. Par contre, dès lors qu'un agriculteur est détenteur de ce droit, il doit se conformer (il s'agit d'une obligation au sens de la proposition de règlement) à l'article 29 : les agriculteurs pouvant bénéficier d'un paiement au titre du régime de paiement de base visé au chapitre 1 observent, sur leurs hectares admissibles au sens de l'article 25, paragraphe 2, les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. Il ne s'agit plus d'un choix mais d'une obligation. Le terme « observent » ne laisse pas de doute quant à l'interprétation.

Le considérant 26 précise quant à lui le caractère obligatoire du paiement vert : « Un des objectifs de la nouvelle PAC est l'amélioration des performances environnementales par une composante écologique obligatoire des paiements directs, qui soutiendra les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dans l'ensemble de l'Union ». L'accent est mis sur des pratiques obligatoires à suivre pour les agriculteurs. Et la Commission d'ajouter : « Le verdissement obligatoire dont dépendront les paiements directs est un pilier fondamental de la réforme ».

Initialement, 30 % du plafond national annuel des États membres devaient être consacrés au paiement vert. Le législateur communautaire fait-il dépendre l'octroi des paiements de base au respect de la composante

écologique ? Nous pouvons répondre par l'affirmative comme le prouve le considérant 26 : « À cette fin, il convient que les États membres utilisent une partie de leurs plafonds nationaux applicables aux paiements directs pour octroyer, en plus du paiement de base, un paiement annuel pour des pratiques obligatoires à suivre par les agriculteurs, axées en priorité sur des objectifs en matière de changement climatique et d'environnement » (CE, 2011 a). Dès lors, si les agriculteurs veulent percevoir la totalité des paiements, ils doivent s'engager à respecter les mesures du volet verdissement.

Conditionnalité et verdissement

Les agriculteurs doivent respecter la conditionnalité dans le cadre du paiement de base : « L'article 91 (conditionnalité) s'applique aux bénéficiaires recevant des paiements directs au titre du règlement (UE) établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs (...) » (article 92, CE, 2011, b). Les paiements directs reprennent aussi bien les paiements de base que les paiements pour les agriculteurs recourant à des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (paiements verts). Nous pouvons en déduire que les règles relatives au mécanisme de la conditionnalité s'appliquent également pour les paiements verts. En outre, le règlement précise aussi que la conditionnalité continuera à constituer le fondement des paiements directs et sera à l'avenir davantage axée sur la protection des zones humides et des sols riches en carbone, tout en faisant l'objet d'une rationalisation afin de réduire les charges administratives.

Étroitement lié à la notion de paiement vert, le mécanisme de la conditionnalité se trouve au centre du verdissement et plus généralement au centre de la PAC. Elle vise désormais les paiements de base et les paiements verts. Les paiements verts, en plus de la conditionnalité, sont soumis au respect de diverses conditions¹⁵ (Diversification des cultures, maintien des prairies permanentes, surface agricole écologique). Dès lors, nous pouvons dire qu'il s'agit d'une double conditionnalité ou d'une super conditionnalité : « Elle introduit pour la première fois une forte composante écologique dans le premier pilier de la PAC, garantissant ainsi que tous les agriculteurs de l'Union qui bénéficient d'un soutien aillent au-delà des exigences en matière de conditionnalité et agissent en faveur de l'environnement et du climat dans le cadre de leurs activités quotidiennes ». (CE, 2011 a).

Il nous est donc permis de penser que le verdissement n'est pas une simple option pour les agriculteurs même si la mesure a été revue à la baisse lors des négociations. Il est subtilement lié au paiement de base et soumis de la même

le développement durable ». Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 115 du 9 mai 2008.

¹⁴ Suite à l'avancement des négociations, le Parlement européen et le Conseil se sont prononcés sur le verdissement. À contrario de la position de la Commission, les trois mesures présentées ci-dessus sont vidées de leur substance. Le système sera plus flexible, ce qui permettra à un certain nombre d'exploitations d'éviter les mesures et de bénéficier des aides

¹⁵ Dans son avis du 24 octobre 2012, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen rappelle qu'il faut privilégier les exploitations adeptes d'une agriculture durable. La PAC doit être guidée par le principe selon lequel l'argent public doit servir à financer les biens publics. Pour ce faire, la Commission dresse quelques pistes, notamment l'abandon de la diversification des cultures au profit d'une obligation de rotation des cultures. Pour elle, la diversification se borne à encourager les agriculteurs à affecter de petites parcelles à des cultures différentes. L'environnement n'est pas suffisamment présent dans ce type de mesures. La rotation quant à elle évite la monoculture et réduit la consommation des pesticides. En ce qui concerne la préservation des surfaces consacrées aux prairies permanentes et aux pâturages permanents, elle propose de se référer à une année passée donnée au lieu de se projeter dans l'avenir. Le pourcentage des surfaces d'intérêts écologiques doit passer de 7% à 10% afin d'y voir des résultats significatifs. La grande nouveauté réside dans une quatrième mesure qui serait consacrée à la couverture des sols. L'objectif visé est que les terres ne soient pas dépourvues de couverture végétale de plus de 5 à 8 semaines d'affilée. 2011/0280(COD), 24/09/2012.

manière à la conditionnalité¹⁶. « Il convient que le non-respect de la composante écologique entraîne des sanctions sur la base de l'article 65 du règlement (UE) n° (...) (RHZ) (CE, 2011, a). Ce dernier fait référence aux retraits, réductions et exclusions des aides. « Lorsqu'il est constaté qu'un bénéficiaire ne respecte pas les critères d'admissibilité ou les engagements relatifs aux conditions d'octroi de l'aide prévus par la législation agricole sectorielle, l'aide est retirée en totalité ou en partie » (Article 65, CE, 2011, b).

La conditionnalité est donc l'étape de base à respecter, et viennent ensuite les mesures à proprement parler du paiement vert. Nous pouvons en déduire que les trois mesures prévues par le règlement relatif aux paiements directs doivent être supérieures aux mesures à respecter dans le cadre de la conditionnalité comme stipulé dans la proposition de règlement relatif aux paiements directs : « (...) que tous les agriculteurs de l'Union qui bénéficient d'un soutien aillent au-delà des exigences en matière de conditionnalité (...) » (Considérant 26, CE, 2011, a).

Les mesures agroenvironnementales et climatiques et la conditionnalité

Le verdissement de la PAC n'a pas que des effets dans le cadre du premier pilier. Les mesures agroenvironnementales sont, elles aussi, modifiées. Désormais appelées paiements environnementaux et climatiques, elles « sont accordés aux agriculteurs, groupements d'agriculteurs et d'autres gestionnaires de terres qui s'engagent volontairement à exécuter des opérations consistant en un ou plusieurs engagements agroenvironnementaux et climatiques portant sur des terres agricoles (...) » (CE, 2011, c) article 29). Ces paiements sont, eux aussi, soumis aux règles de la conditionnalité comme le précise l'article 92 de la proposition de règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi : l'article 91 (conditionnalité) s'applique aux bénéficiaires recevant (...) des primes annuelles en vertu (...) des articles 29 à 32, (...) » (CE, 2011, b). Le règlement (CE) n° 74/2009 avait inséré un article 50 bis précisant que désormais tous les bénéficiaires de paiements directs étaient soumis au respect des règles en matière de conditionnalité¹⁷. Il est également précisé que ce genre de paiement ne concerne que les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires établies en application du principe de conditionnalité¹⁸.

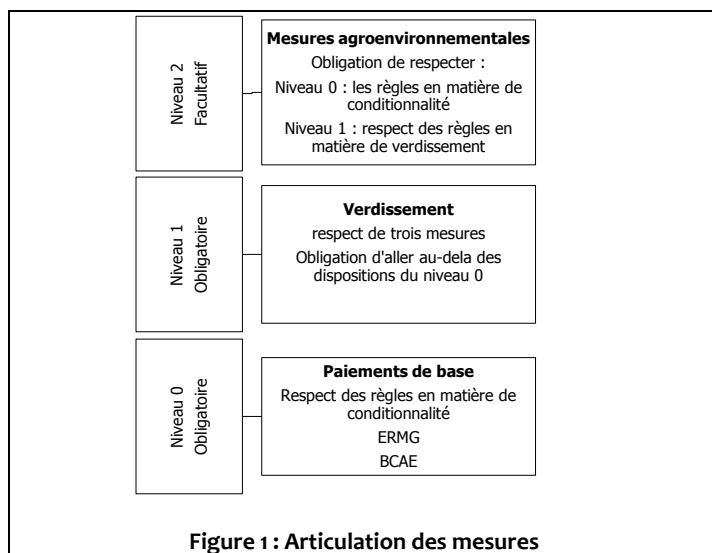
Articulation des mesures

Le niveau 0 concerne les paiements de base et comprend les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et les bonnes pratiques agricoles et environnementales (BCAE) (Figure 1).

Le niveau 1 concerne le verdissement. Il s'agit d'une conditionnalité renforcée puisqu'en plus du respect des règles traditionnelles du niveau 0, les agriculteurs doivent s'engager à respecter les mesures du verdissement ou prouver que les mesures qu'ils appliquent ont un effet positif similaire sur l'environnement.

Les niveaux 0 et 1 sont obligatoires pour les agriculteurs percevant des paiements de base.

Enfin, le niveau 2 est particulier puisqu'il s'applique aux mesures agroenvironnementales et climatiques qui n'ont pas un caractère obligatoire. La conditionnalité s'applique aussi au sein des mesures agroenvironnementales et climatiques. Ces mesures doivent aller au-delà des règles de conditionnalité de niveau 0 mais également des autres obligations comme celles prévues pour les paiements verts. Il s'agit du niveau 2.



La notion d'équivalence

Les mesures définies dans le cadre du paiement vert sont des mesures d'ordre général, destinées à être appliquées de manière uniforme et sans prendre en compte la diversité des États membres et des régions concernées. Ne risquent-elles pas de faire double emploi, voire de se juxtaposer à d'autres mesures telles que celles inscrites dans le mécanisme de conditionnalité ? Une tentative de réponse est donnée par le Commissaire Ciolos qui propose un nouveau concept afin de calmer les tensions sur les trois mesures initialement proposées (Lefebvre, 2012). Si un agriculteur met en place des MAE équivalentes aux trois mesures proposées dans le cadre du verdissement (reconnaissance implicite d'une possible interaction entre les mesures de verdissement et les MAE), cette mise en place lui permettrait de bénéficier des aides dans le cadre du pilier 2 mais aussi dans le cadre du paiement vert. Sans oublier que s'il bénéficie du paiement vert, il est de manière implicite, titulaire d'un paiement de base. Cette proposition

¹⁶ Les règles en matière de conditionnalité sont les exigences réglementaires en matière de gestion et bonnes conditions agricoles et environnementales. Les domaines concernés sont : a) l'environnement, le changement climatique et les bonnes conditions agricoles des terres ; b) la santé publique, la santé animale et végétale ; c) la bien-être des animaux. À cela viendra s'ajouter par la suite la directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatibles avec le développement durable ainsi que le maintien des prairies. Les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) passent de 18 à 13, tandis que les bonnes conditions agricoles et environnementales sont réduites de 15 à 8, et ce, dans un souci de rationalisation.

¹⁷ « Tout bénéficiaire recevant des paiements au titre de l'article 36, point a) i) à v), et de l'article 36, points b) i), iv) et v), est tenu de respecter, sur l'ensemble de l'exploitation, les exigences réglementaires en matière de gestion et les bonnes conditions agricoles et environnementales prévues aux articles 5 et 6 et aux annexes II et III du règlement (CE) n° 73/2009 ».

¹⁸ Les paiements agroenvironnementaux et climatiques ne concernent que les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires établies en application du titre VI, chapitre I, du règlement (UE) n° RH/2012 et des autres obligations correspondantes, établies au titre III, chapitre 2, du règlement (UE) n° PD/2012, des exigences minimales applicables à l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires, ainsi que des autres exigences obligatoires pertinentes établies par la législation nationale. Article 29, paragraphe 3 de la proposition FEADER.

peut sembler être une manière de contrer les critiques face au paquet de trois mesures (CE, 2011, a).

Conclusion

Cette contribution avait pour but de mettre en lumière, au travers d'une analyse de certaines propositions de la Commission, les nouvelles règles en matière de verdissement. Force est de constater que l'Union européenne est passée à côté de sa réforme. Le projet de la Commission européenne était de donner à la première politique européenne une véritable fonction écologique. Or, le Conseil et le Parlement européen en ont décidé autrement. Certes, la notion de verdissement existe toujours, mais son impact est bien moindre. Des règles plus flexibles et moins contraignantes, des dérogations et la possibilité d'équivalence environnementale, voilà à quoi devrait ressembler le verdissement en 2014.

Les négociations ont été rudes. Le trilogue regroupant Commission – Conseil – Parlement européen devrait débuter dans le courant du mois d'avril. Le contexte budgétaire est plus qu'incertain puisque le Parlement européen, en séance plénière, a rejeté les conclusions du Conseil européen du 8 février 2013 portant sur la loi de programmation budgétaire pour la période 2014-2020. Sans un accord favorable à la PAC dans le futur budget, c'est l'ensemble des mesures agricoles, et pas seulement les mesures liées à la protection de l'environnement, qui risquent d'en pâtir.

Bibliographie

Adam, V., 2001. *La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire* (Tome 1), Paris, L'Harmattan.

Bianchi, D., 2004 a). La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 475, février 2004.

Bianchi, D., 2004 b). La réforme de la politique agricole commune. *Cahier de droit européen*, 297-335.

Blumann C., 1996. *Politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Paris, Litec.

Blumann C. (Dir.), 2011. *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles, ULB.

Bodiguel, L., 2009. Une conditionnalité en bonne santé ! À propos de la dernière réforme des aides de la PAC, *Revue Droit rural*, n°378, décembre 2009.

Commission des communautés européennes, 1991. Évolution et avenir de la PAC, document de réflexion de la Commission, COM(91) 100 final, 1 février 1991.

Commission des Communautés Européennes, 1991. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Évolution et avenir de la politique agricole commune, suivi du document de réflexion (COM (91) 100 du 1 février 1991) proposition de la Commission, COM(91) 258 final, 12 juillet 1991.

Commission européenne, 1997. Agenda 2000. Pour une union plus forte et plus large, COM(97)2000 final, Bull. UE, suppl. n°5/1997, 15 juillet 2007.

Commission européenne, 2003. Agriculture, environnement, alimentation : fonctions et responsabilités de l'agriculteur, Rapport national, XXII Congrès et colloque européens de droit rural, 21-25 octobre 2003.

Commission européenne, 2010. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir, COM(2010) 672 final, 18/11/2010.

Commission européenne, 2011 a). 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, COM(2011) 625 final/2, Bruxelles, 19/10/2011.

Commission européenne, 2011 b). Proposition de règlement du Parlement européen et du conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, COM(2011) 628 final/2, Bruxelles, 19/10/2011.

Commission européenne, 2011 c). Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), COM(2011) 627 final/2, Bruxelles, 19/10/2011.

Commission européenne, 2011 d). Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles règlement « OCM unique », COM(2011) 626 final/2, Bruxelles, 19/10/2011.

Conseil des Communautés Européennes, 1975. Directive 75/268/CEE du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, JO, n° L 128, 19/05/1975.

Conseil des Communautés Européennes, 1985. Règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, JO L 93, 30/3/1985.

Conseil des Communautés Européennes, 1987. Règlement (CEE) n° 1760/87 du Conseil du 15 juin 1987 modifiant les règlements (CEE) n° 797/85, (CEE) n° 270/79, (CEE) n° 1360/78 et (CEE) n° 355/77 en ce qui concerne les structures agricoles et l'adaptation de l'agriculture à la nouvelle situation des marchés et le maintien de l'espace rural, JO L 167, 26/06/1987.

Conseil des Communautés Européennes, 1991. Règlement n° 2328/91 du Conseil du 15 juillet 1991 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, JO L 218, 6/8/1991.

Conseil des Communautés Européennes, 1991. Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, JO L 375, 31/12/1991.

Conseil des Communautés Européennes, 1992. Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des

méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, JO L 215, 30/07/1992.

Conseil de l'Union européenne, 1999. Règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, JO, L 160, 26/6/1999.

Conseil de l'Union européenne, 1999. Règlement (CE) n°1259/1999 du Conseil du 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, JO, L 160, 26/6/1999.

Conseil de l'Union européenne, 2003. Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutiens directs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n°1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001. JO L 270, 21/10/2003.

Conseil de l'Union européenne, 2007. Rapport de la Commission au Conseil concernant la mise en œuvre de la conditionnalité (au titre de l'article 8 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs), COM(2007) 147 final.

Conseil de l'Union européenne, 2008. 2904^{ème} session du Conseil Agriculture et pêche, Bruxelles.

Conseil de l'Union européenne, 2009. Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n°1290/2005, (CE) n°247/2006 et (CE) n°378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n°1782/2003, JO n° L 30, 31/01/2009.

Conseil européen, 1999. Conclusion de la présidence du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999.

COPA COGEPa, 2012. L'avenir de la PAC après 2013 : Propositions du Copa-Cogepa concernant le verdissement et la croissance verte, 21 septembre 2012.

Cour des comptes, 2000. Rapport spécial n°14/2000 sur la PAC et l'environnement, accompagné des réponses de la Commission, (2000/C 353/01) 8 décembre 2000.

Lefebvre J-S, 2012. Réforme de la PAC : le commissaire est inquiet. Euractiv, 3/10/2012.
<http://www.euractiv.fr/agriculture/reforme-pac-commissaire-inquiet-16671.html>.

Parlement européen, 2012. Avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen sur la 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 (COM(2011)0625), 2011/0280(COD), 24/09/2012.