

**Working Paper**

**PAC : Quelle promesse sociétale pour l’Union Européenne ?**

**Peut-on passer d’une politique prescriptive à une politique de résultat ?**

Octobre 2017.

Qu’elles représentent un peu moins de 2 % du PNB de leur pays (Belgique, Allemagne) ou près de 10% (Roumanie), les filières agricoles européennes sont les vecteurs prioritaires, voire uniques, aux réponses à apporter à travers l’Union Européenne pour relever le triple défi :

* **d’une alimentation saine, de qualité et d’une véritable sécurité alimentaire** non seulement pour les citoyens européens mais sur les marchés mondiaux, enjeu primordial pour la paix et l’équilibre social dans le monde. Ceci suppose de retrouver les voies d’une compétitivité renouvelée des agricultures européennes pour les différents segments de consommation qu’elles ont la responsabilité d’approvisionner : biens de base alliant qualité et prix contraints, produits plus élaborés, produits de niche ou premium.
* **d’un essor économique des zones rurales européennes et d’un refus de déserts économiques** avec leurs implications sociales et environnementales ; l’activité agricole constitue les fondations impératives (même si peu visibles) pour avoir des espaces ouverts offrant les bases de toute possibilité de développement économique,
* **d’une gestion durable de plus de 70 % du territoire européen** que constituent les zones rurales dont les seuls gestionnaires effectifs et agissant s’avèrent être les agriculteurs et exploitants forestiers. Les sols, l’eau, l’air sont des biens communs à l’ensemble des citoyens. Pour ce qui relève des terres agricoles, les agriculteurs en sont dépositaires, responsables de leur transmission aux générations à venir. Dés lors, sans dédouaner les autres citoyens de leur responsabilité environnementale (rejets ménagers, entretien de jardins…), **une gestion environnementale optimale des exploitations agricoles, une action effective en matière de lutte contre le changement climatique constituent deux impératifs à conjuguer à ceux de productions agricoles compétitives et d’un maillage économique des territoires européens.**

Ces trois composantes – accroître la production agricole européenne en quantité et compétitivité, assurer la présence de productions agricoles pérennes sur tous les territoires de l’Union européenne, lutter contre le changement climatique et avoir une gestion optimale de l’environnement dans chaque exploitation agricole – supposent de refuser fermement toute voie de complaisance ou populiste qui privilégierait l’une de ses composantes au détriment d’une autre.

Le retour à des conceptions centrées uniquement sur un productivisme, ou les propositions présentées par certains voulant in fine faire de l’Union européenne une vaste réserve de conservation, de décroissance économique et d’importations sans égard aux conditions environnementales et sociales liées à ces importations, sont autant de fuites des responsabilités. **Il incombe aux Européens de construire un ensemble conjuguant croissance, qualité de vie et d’environnement pour chacun.**

Cet impératif de conjuguer en même temps ces trois composantes - compétitivité / dynamique territoriale / gestion environnementale - tient-il de la quadrature du cercle ou simplement d’une volonté politique et professionnelle d’ancrer ce secteur et les politiques liées dans leur temps ?

**Réformes successives de la PAC, quelles leçons peut-on en tirer et quelques conclusions ne peut-on pas en tirer ?**

Depuis 25 ans, depuis la réforme de 1992 qui demeure le socle de base commun à toutes les réformes adoptées depuis lors - y compris celle de 2013 -, l’Union européenne a adapté la PAC pour répondre avant tout aux problèmes immédiats qui se posaient, peu pour mettre en avant une vision renouvelée définissant un projet d’Union européenne agricole pour les 20 ans à venir.

1) Face à une diversité marquée des différentes régions européennes et un risque de décrochage de certaines, un volet de politique de **développement rural** a été instauré comme réponse apportant une souplesse pour répondre à des défis locaux à relever.

2) Face à des attentes des consommateurs européens en matière de bien être animal et de préservation de biotopes sensibles :

* une **conditionnalité** des aides PAC a été mise en place. Cette conditionnalité étant créée pour donner un moyen coercitif (financier), via la PAC, à la mise en œuvre de directives et règlements communautaires hors PAC.
* Un volet de **mesures agro-environnementales** a émergé au sein de la politique de développement rural de la PAC visant à compenser des surcoûts engagés par des agriculteurs mettant en œuvre des réponses à des problèmes environnementaux spécifiques rencontrés localement ou sectoriellement.

3) Face à une prise de conscience commune plus tangible au cours de la décennie écoulée :

* des enjeux environnementaux, de la nécessité d’une lutte de tous les acteurs européens contre le changement climatique,
* de l’importance de renouer les liens entre ces préoccupations sociétales et les réponses apportées par les agriculteurs européens,

la réforme de 2013 de la PAC a fait le choix d’une nouvelle approche environnementale dans la PAC, à travers le **verdissement**. Ce changement tient avant tout dans le fait d’avoir marqué que ces défis nécessitaient un engagement collectif de l’ensemble des agriculteurs européens et non simplement d’un petit nombre sur des territoires localisés optant de façon volontaire pour des mesures agro-environnementales sur 2nd pilier de la PAC. En liant 30 % des aides directes (quelques 12 milliards € par an) de la PAC au respect de pratiques agronomiques simples, le principe avancé a été celui qu’un effort, modeste ou plus important selon leur point de départ, réalisé par tous les agriculteurs conduisait à relever l’action environnementale générée par les agriculteurs sur tout le territoire européen, cette action pouvant être complétée ensuite, si besoin, par des mesures volontaires d’autant plus ambitieuses localement.

4) Face au défi de la compétitivité et de la volatilité croissante des marchés agricoles (du fait d’aléas économiques, climatiques ou sanitaires plus forts et récurrents), quelques voies furent simplement ouvertes par la réforme de 2013 pour plus d’**organisation** **des filières** ou pour tester des réponses économiques d’atténuation des effets d’aléas climatiques ou sanitaires, de capacité à résister collectivement à des baisses conjoncturelles brutales de prix de marché.

**Après deux années de mise en œuvre de cette réforme, la Commission européenne a commencé à esquisser quelques premiers bilans.**

- Sur le plan économique, force est de constater que l’agriculture européenne n’a pas retrouvé les chemins d’une compétitivité renouvelée. Depuis 10 ans, le taux de croissance de la productivité globale de l’agriculture a été divisé par deux dans l’UE15, le rattrapage des revenus agricoles de l’UE13 marque le pas, alors que la productivité du capital est devenue négative pour l’agriculture de l’UE28.

La résilience des secteurs agricoles de l’Union européenne face aux crises a montré sa faiblesse au cours des trois dernières années et la PAC son manque de réponse. Ceci a conduit la Commission européenne à proposer des premiers ajustements en la matière via la proposition de règlement Omnibus Financier et le Parlement Européen à aller plus loin pour apporter aux agriculteurs des réponses pragmatiques et efficientes dés 2018 en la matière.

- Sur le volet environnemental, les derniers états des lieux font l’objet de lectures diverses, tout comme les premiers bilans de la mise en œuvre de la PAC de 2013 et plus particulièrement des mesures « verdissement » du 1er pilier de la PAC

Au titre de la problématique du changement climatique, l’agriculture a le double statut de filière porteuse de solution par la séquestration du carbone et de filière émettrice de gaz à effet de serre.

Si en 2014, l’agriculture compte pour 10,2 % des émissions de CO2 au sein de l’Union européenne, elle est cependant un secteur économique qui a contribué de façon importante à une réduction de ses émissions au cours des 15 dernières années, avec une baisse de 9,3%.

En matière de qualité des sols, 13 % des terres arables sont estimées concernées par des phénomènes d’érosion moyenne à forte. Le taux en carbone organique tend, lui, à s’améliorer au regard des pratiques agricoles actuelles, alors que 45 % des sols ont encore aujourd’hui des taux compris entre 0 et 2 %.

S’agissant de l’eau, le recours à l’irrigation est un sujet de débat important, tout particulièrement dans le sud de l’Union européenne. Au total, l’agriculture utilise quelques 24 % des eaux dans l’Union européenne (irrigation essentiellement), nettement derrière le secteur de l’énergie (44%). Des progrès importants en gestion de l’utilisation de l’eau ont été enregistrés au cours des 15 dernières années, avec une économie de 20 % des prélèvements agricole d’eau.

La qualité des eaux, dans l’Union européenne, est estimée affectée par la présence de fertilisants dans 22 % des rivières et 37 % des lacs alors que la présence de pesticides pose encore problème dans 16 Etats membres, affectant quelque 20 % des eaux souterraines et 16 % des rivières. En ce domaine comme en matière de qualité de l’air, les évolutions des conduites agricoles ont permis de réduire les doses d’intrants utilisées par hectare et d’améliorer la gestion des effluents dans les exploitations d’élevage, tout particulièrement avec la multiplication des capacités de stockage sur les fermes.

Afin d’encourager les évolutions des pratiques agricoles sur l’ensemble de l’Union Européenne, et apporter ainsi une réponse de base globale aux enjeux environnementaux précités, les co-législateurs ont adopté le volet « mesures verdissement » au sein du premier pilier de la PAC.

Ces mesures verdissement ont visées à l’adoption dans tous les Etats membres de mesures généralisées, non contractuelles et annuelles, et d’objectifs simples (avant l’usage du principe de subsidiarité largement utilisé par certains Etats membres).

Les exigences liées à ces mesures vont au delà des règles de la conditionnalité, mais ne cherchent pas à répondre à des problématiques spécifiques locales ou régionales dont le traitement est du ressort de démarches (volontaires) dans le cadre du 2nd pilier de la PAC.

**Quels premiers enseignements peuvent-ils être tirés des deux premières années d’application des mesures « verdissement » ?**

* En 2016, 72% de la superficie agricole de l’UE est couverte par au moins une des obligations « verdissement ». Un peu plus d’un tiers des exploitants agricoles sont concernés. Inversement les 40 % d’agriculteurs exemptés de l’application des mesures « verdissement » ne représentent que 5 % des superficies agricoles.
	+ Ces faits confirment que l’objectif est atteint d’une couverture large via des mesures liées à l’environnement dans le cadre du 1er pilier de la PAC, alors que les mesures agro-environnementales du 2nd pilier de la PAC ne concernent qu’un peu plus de 20 % des superficies agricoles de l’UE.
* Les mesures de conservation des prairies permanentes et celles de diversité des cultures (option alternative retenue à l’exigence de rotation de cultures par cohérence avec une gestion annuelle des mesures et une limitation des suivis administratifs afférents) ont permis de garantir la qualité de séquestration de carbone par les prairies[[1]](#footnote-1) et une diversité de cultures cohérentes avec les principes de bonnes pratiques agronomiques attendues en incitant plus de 10 % des producteurs agricoles européens à changer leurs pratiques en la matière.
* Quand à l’exigence de 5 % de superficies d’intérêt écologiques (SIE), il convient de noter qu’elle est largement remplie par les agriculteurs européens avec 15 % des superficies arables en SIE en 2016 soit 8 millions d’hectares (10 % en appliquant les facteurs de pondération de performance des différentes SIE en matière de biodiversité).



Trois grandes catégories de SIE peuvent être relevées : les éléments de paysage (arbres, terrasses, bandes enherbées…), les terres maintenues sans production et les terres portant des cultures fixatrices d’azote et des cultures dérobées.

Sur les 10 % de superficies arables en SIE (facteurs de pondération appliqués), 4,6 % sont constituées d’éléments de paysage et de terres hors production. Ces deux catégories remplissent quasiment à elles seules l’objectif de 5% de SIE dans l’Union Européenne. Les cultures fixatrices d’azote et cultures dérobées représentent, quant à elles, 5,4 % des terres arables, et en quelque sorte un « plus » par rapport au résultat à atteindre défini par les législateurs.

A noter que ces cultures additionnent, au delà du sujet biodiversité, les intérêts de :

* protection des sols contre l’érosion,
* d’amélioration de leur qualité organique
* de protection de la qualité des eaux (tout spécifiquement s’agissant des cultures dérobées)
* ainsi que d’amélioration du bilan protéique de l’Union Européenne, concourant ainsi à la fois à l’objectif environnemental et l’objectif économique assignés à la PAC.

Au delà des postures adoptées par les uns ou les autres, c’est à la lumière de ces faits que doivent être analysés les apports des mesures « verdissement » pour les deux premières années de la mise en œuvre de la réforme de 2013.

Un tel bilan invite aussi à souligner le principe de complémentarité et non de superposition voulue par les colégislateurs et la Commission en matière de réponses environnementales portées par la PAC :

* une action large d’incitation (et non de compensation), via les mesures « verdissement » au sein du 1er pilier de la PAC, confortant une approche agronomique durable - socle à travers toute l’Union Européenne- , incitant ceux qui la mette en œuvre à la maintenir et ceux qui en étaient encore éloignés à l’adopter,
* des actions spécifiques plus ambitieuses via les mesures agro-environnementales (de compensation) du 2nd pilier de la PAC qui offrent la possibilité aux agriculteurs de répondre à des problématiques spécifiques, plus pointues et/ou plus locales en matière d’environnement en compensant les surcoûts qui y résultent.

Dans les débats qui se développent à la fois sur le bilan des mesures « verdissement » et l’évolution souhaitable de la PAC, il convient de prendre garde à ne pas mélanger les mesures et objectifs et demander, par exemple, aux mesures « verdissement » de porter des objectifs relevant du 2nd pilier de la PAC. Or, cette tentation semble grande pour certains poursuivant des fins tactiques parfois plus politiciennes que techniques.

**Pour autant, doit-on en conclure que l’approfondissement de la réponse environnementale portée par la PAC est un non-sujet ou un sujet résolu avec les réponses actuelles ?**

L’agriculture européenne fait partie intégrante des engagements internationaux nouveaux pris par EU en matière de lutte contre le changement climatique (COP21) et des objectifs de développement durable (UN). Dans le contexte que nous vivons d’efforts renouvelés nécessaires pour lutter contre le changement climatique, ce secteur économique est appelé à continuer à aller de l’avant, à travers toute l’Union Européenne et non de-ci-delà.

Dans ce cadre, le principe de mesures verdissement s’adressant à tous les agriculteurs, au sein du 1er pilier de la PAC actuelle, apparait garder toute sa pertinence.

Cependant, les mesures actuelles souffrent de plusieurs faiblesses :

* Prescriptives en matière d’itinéraires techniques agricoles à mettre en œuvre par les agriculteurs, les mesures verdissement issues de la PAC 2013 permettent-elles de dégager une image claire de l’apport des agricultures européennes pour l’environnement et le changement climatique ? En d’autres termes, compter les hectares en différentes cultures, additionner les hectares d’éléments de paysage maintenus ou créés, de terres arables laissées hors production ou de terres en cultures fixatrices d’azote ou dérobées peut donner une tendance des évolutions mais permet-il de dépeindre les efforts réalisés par les agriculteurs au sein de l’Union Européenne et de quantifier leurs actions en matière de lutte contre le changement climatique ?
* Pour les agriculteurs eux-mêmes, les dispositions de la PAC actuelle sont-elles lisibles, engageantes et responsabilisantes ? Force est de constater que les Etats membres, dans leur mise en œuvre des mesures « verdissement » ont eu largement recours aux possibilités offertes en matière de subsidiarité au titre d’une souplesse pour mieux caler les demandes « verdissement » aux réalités du terrain. En résultante :
	+ un degré de complexité accru en matière d’application des mesures tout en restant dans une attitude prescriptive n’autorisant pas les exploitants agricoles à faire la synthèse optimale des caractéristiques propres à leur exploitation et des bénéfices environnementaux qu’ils seraient en mesure d’y délivrer au titre du « verdissement ».
	+ un flou réel quand aux résultats à atteindre qui sont attendus des agriculteurs. Flou inévitable puisque les dits résultats ne sont pas définis, seuls des moyens à mettre en l’œuvre l’étant mais sans définition et quantification de pourquoi ils le doivent être.
* Ce flou semble à la fois alimenter et être né d’une cohérence ni affirmée ni travaillée au sein de la PAC entre l’impératif d’une durabilité renforcée d’une agriculture - bras armée de l’Union Européenne dans sa lutte contre le changement climatique et la résilience environnementale -, et l’impératif d’une compétitivité renouvelée des agricultures européennes pour répondre aux attentes des citoyens européens et des marché mondiaux en matière de fourniture d’aliments sains, de qualité et abordables et de produits non alimentaires renouvelables. A tort ou à raison, le sentiment largement ressenti dans l’Union Européenne aujourd’hui est que les mesures « verdissement » sont potentiellement une entrave pour la compétitivité et, d’un autre côté, que la recherche de cette compétitivité renouvelée nécessaire ne pourrait se faire qu’au détriment de la composante environnementale de la PAC.[[2]](#footnote-2)

Dès lors, n’est-il pas responsable de **prendre le pari d’un changement de paradigme et de mentalités**? Le monde agricole n’a-t-il pas la responsabilité non seulement d’être présent dans ces débats mais :

* de **revendiquer et d’assumer sa nature de seul gestionnaire effectif** des territoires agricoles et forestiers européens,
* d’être celui qui permettra de **rompre cette spirale** populiste et confortable de discours sur le plus d’environnement se gardant de définir et de s’engager sur les objectifs à atteindre et les clauses d’une relation contractuelle liée.
* De prendre le **pari d’asseoir le volet environnemental de la PAC, et tout particulièrement du « verdissement », sur une politique de résultats** à atteindre, clairement identifiés et valorisés, laissant à l’agriculteur le soin et la responsabilité de choisir les modes et moyens les plus efficaces pour les atteindre sur son exploitation.

L’agriculture de précision et le recours au digital offre une voie unique non seulement de faire plus de compétitivité et plus d’environnement en même temps, mais de pouvoir en montrer les résultats, de façon objective et quantifiée. Dés lors, il incombe aux acteurs économiques, accompagnés par les décideurs politiques, de faire en sorte d’une partie importante de la production agricole européenne se réalise dans ce cadre dans un laps de 5 à 10 ans.

Pour cela, définir une PAC avec une efficacité éco-environnementale renouvelée suppose d’y déterminer :

* Un nombre défini d’engagements clairs et réalistes que la filière agricole européenne prendrait en termes de résultats environnementaux à atteindre pour la décennie à venir ; résultats quantifiés, mesurables de façon simple et automatique en recourant aux techniques digitales.
* La quantification et la reconnaissance de la valeur environnementale de types d’exploitation mettant en œuvre des itinéraires d’agriculture de précision ou digitalisée, ou encore de modes d’exploitation particuliers dont la valeur environnementale serait quantifiée ex-ante ;
* Une voie alternative basée sur des mesures analogues aux mesures actuelles « verdissement » (donc basées sur des prescriptions d’itinéraires techniques à mettre en œuvre), pour les exploitations ne souhaitant pas ou n’étant pas en mesure de s’engager sur les voies d’une politique de résultats supposant mesures et recueil de données impliquant la mise en place d’une agriculture de précision ou digitalisée.

Dans une telle perspective, sauf à concevoir une nouvelle « usine à gaz », il serait nécessaire que les dits engagements puissent se synthétiser en un **nombre restreint de paramètres et indicateurs relatant la performance environnementale de l’exploitation agricole, et d’inciter dés 2018 les exploitations volontaires à réaliser sur la période 2018-202(2) (d’ici à la prochaine réforme de la PAC) la photographie du bilan environnemental de leur exploitation** sur la base de ces paramètres et indicateurs.

Pour avancer concrètement, il faudra être en mesure de **proposer les engagements possibles, ambitieux et réalistes (techniquement et économiquement) et les indicateurs liés.**

1. Schulze and al (2010) : Evaluation du stockage de carbone des prairies pour l’EU-25 à hauteur 32 Millions de tonnes C / an. [↑](#footnote-ref-1)
2. L’interdiction d’utilisation de pesticides sur les cultures fixatrices d’azote réalisées sur des superficies déclarées au titre des surfaces d’intérêt écologique en semble une illustration. Quel objectif est-il poursuivi : le zéro résidus, le maintien d’un équilibre de biotope ou un principe de limitation des superficies SIE productives nonobstant les appels à renforcer le bilan protéique de l’UE ? [↑](#footnote-ref-2)