Commission européenne

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE APRÈS 2020: AMBITION ENVIRONNEMENTALE ET SIMPLIFICATION

Agriculture et développement rural

CE QUE LA FUTURE PAC APPORTERA À L'ENVIRONNEMENT ET AU CLIMAT – ÉLÉMENTS CLÉS

1. Une approche ciblée fondée sur les besoins pour atteindre les objectifs environnementaux et climatiques de la PAC en cohérence avec les autres politiques de l'Union européenne

- Trois des neuf objectifs de la PAC seront liés à l'environnement et au climat
- Évaluation des besoins, fixation d'objectifs et suivi des performances de manière à couvrir les deux « piliers » de la PAC (paiements directs aux agriculteurs et soutien au développement rural) dans un seul plan stratégique national, pour plus de cohérence
- Nouvelle articulation avec les autres réglementations de l'UE en matière d'environnement et de climat

2. Des règles améliorées de la « conditionnalité » que devront respecter les agriculteurs recevant des paiements de la PAC liés aux surfaces et aux animaux

- Planification de la mise en œuvre par les États membres en adéquation avec les objectifs globaux de la PAC et l'évaluation nationale des besoins, avec l'approbation de la Commission
- Introduction d'un nombre restreint de nouvelles normes, renforcement des normes existantes

3. Une gamme d'instruments complémentaires (volontaires) pour permettre aux agriculteurs d'atteindre les objectifs de la PAC en matière d'environnement et de climat

- Une nouvelle source de financement pour atteindre les objectifs en matière d'environnement et de climat (« les éco-régimes ») alimentée par l'enveloppe de la PAC affectée aux paiements directs; régimes obligatoires pour les États membres (mais il leur appartiendra de les concevoir) et volontaires pour les agriculteurs
- Maintien du soutien financé par le budget de la PAC affecté au développement rural en faveur des pratiques de gestion liées au climat et à l'environnement, des investissements, l'acquisition des connaissances, de l'innovation et de la coopération. Maintien d'un éventail large de mesures de soutien, avec au moins 30 % du budget de développement rural de la PAC devant être consacrés à des mesures de protection de l'environnement et du climat

1. LE CONTEXTE: « LES ATTENTES SOCIÉTALES EUROPÉENNES »

Au fil des ans, la Politique agricole commune (PAC) s'est orientée davantage vers la protection de l'environnement et du climat, avec un certain succès. Notamment, les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur agricole de l'Union européenne ont diminué de 21 % entre 1990 et 2014 ; les agriculteurs ont réduit significativement l'utilisation d'engrais tout en augmentant les rendements (une évolution positive pour la qualité de l'eau) ; et, à certains égards, la protection des habitats naturels s'est améliorée.

Néanmoins, des défis considérables subsistent en ce qui concerne l'environnement. L'Union européenne s'est engagée à réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre ; les principales ressources naturelles telles que les sols, l'air et l'eau continuent d'être mises à rude épreuve dans de nombreuses régions; et les indicateurs disponibles en matière de biodiversité dans les milieux agricoles et forestiers ne brossent pas un tableau idyllique de la situation. Enfin, les citoyens européens souhaitent que la PAC contribue encore davantage à la protection de l'environnement et du climat.

Toutefois, il ne s'agit pas là de la seule attente à l'égard de la PAC. Les agriculteurs ainsi que les administrations nationales et régionales, qui déplorent la complexité de la politique dans certains domaines, ont clairement demandé que cette charge soit allégée.

Le 1er juin 2018, la Commission européenne a présenté des propositions concernant la manière dont la PAC devrait fonctionner après 2020. La Commission s'est notamment engagée de façon explicite à « relever les ambitions » en ce qui concerne l'environnement et le climat. Dans le même temps, un effort de simplification de la politique proposée a été poursuivie dans la mesure du possible. Le présent document résume les principaux aspects de ces propositions de la Commission qui permettront d'atteindre ces objectifs.

2. L'APPROCHE GLOBALE: ÉVALUATION DES BESOINS ET FIXATION DE CIBLES POUR L'ENSEMBLE DE LA PAC AU REGARD DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX ET CLIMATIQUES COMMUNS

2.1. De quoi s'agit-il ?

Selon les propositions de la Commission, le renforcement de la préservation de l'environnement et du climat sera un élément essentiel de la PAC.

Trois des neuf « **objectifs spécifiques** » seront liés à l'environnement et au climat. Ces objectifs seront les suivants:

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

Pour atteindre ces objectifs de la PAC (comme pour les autres), chaque État membre élaborera un « **plan stratégique PAC** ». Dans ce plan, chaque État membre analysera **la situation sur son territoire** (**atouts, faiblesses, opportunités et menaces – AFOM)** ainsi que ses **besoins** par rapport à ces objectifs. Il fixera des **cibles** quantifiées en fonction des objectifs et il concevra des « interventions » (**types d'action**) permettant d'atteindre ces cibles, sur la base des types d'intervention définis à l'échelon européen. La **Commission approuvera le plan** si la qualité de celui-ci la satisfait. Année après année, les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs seront **suivis** et le plan sera **ajusté** en cas de besoin. Pour la première fois, cette approche globale **s'appliquera conjointement aux deux « piliers » de la PAC**: pas uniquement au soutien relatif au développement rural dans son ensemble (pilier II de la PAC) comme dans le dispositif actuel[1], mais aussi aux aides directes versées aux agriculteurs pour soutenir leur revenu (pilier I de la PAC), qui représentent la plus grande part de l'enveloppe de la PAC.

Au cours de ce processus, l'accent sera bien entendu mis sur les objectifs propres de la PAC. Cependant, dans son plan, chaque État membre devra montrer de quelle manière, en cherchant à atteindre ces objectifs de la PAC, il **contribuera également à la réalisation des objectifs de certaines réglementations de l'UE en matière d'environnement et de climat** (biodiversité, qualité de l'eau et de l'air, émissions de gaz à effet de serre, énergie et pesticides). Par ailleurs, au moment d'élaborer son plan PAC, chaque État membre tiendra compte de l'analyse et des recommandations d'action déjà formulées dans le cadre de ces réglementations (par exemple, analyses concernant la qualité de l'eau des lacs, des fleuves et des nappes souterraines). Les autorités compétentes en matière environnementale et climatique des États membres devront être « effectivement associées » à la préparation des volets climatiques et environnementaux des plans PAC.

Enfin, l'obligation expresse faite aux États membres **d'élever clairement leur niveau d'ambition** en ce qui concerne la préservation de l'environnement et du climat constituera un élément essentiel de ce cadre.

2.2. Quels seront les bénéfices pour l'environnement et le climat ?

Cette approche fondée sur des objectifs, sur l'évaluation des besoins et sur la planification, couvrant conjointement les deux piliers de la PAC, permettra aux États membres d'atteindre les objectifs climatiques et environnementaux de la PAC **de façon beaucoup plus ciblée et intégrée** qu'à l'heure actuelle. Par ailleurs, elle sera **en meilleure adéquation** avec l'analyse et les objectifs découlant de la **législation de l'UE en matière de climat et d'environnement**.

2.3. Quid de la simplification?

De manière générale, étant donné que l'approche susmentionnée mettra davantage l'accent sur l'obtention de résultats, **le nombre et le niveau de détail des règles fixées pour la PAC dans la législation de l'UE seront sensiblement**

---

[1] Les mécanismes actuels du pilier II de la PAC ne sont pas complètement identiques à l'approche dont il est question ici, mais ils présentent de nombreux éléments communs.

réduits. Cette réorientation donnera davantage la possibilité aux États membres de mettre en œuvre la PAC d'une façon adaptée aux spécificités de leurs régions rurales et secteurs agricoles respectifs.

3. LA BASE: LA CONDITIONNALITÉ

3.1. De quoi s'agit-il ?

La conditionnalité est un système **qui établit des liens** entre les **paiements de la PAC liés aux surfaces et aux animaux** (pilier I ou pilier II) et un ensemble d'**obligations**. Si les bénéficiaires de ces paiements (principalement des agriculteurs, mais parfois aussi d'autres gestionnaires des terres) ne respectent pas les obligations qui leur incombent, les paiements peuvent être réduits.

Ces obligations trouvent leur origine dans la législation relative à la PAC (dans le cas des normes relatives aux « bonnes conditions agricoles et environnementales » – BCAE) ou dans des directives et règlements non liés à la PAC (dans le cas des « exigences réglementaires en matière de gestion » – ERMG[2]). L'ensemble des normes BCAE et quelques-unes des ERMG sont environnementales, c'est-à-dire qu'elles concernent le changement climatique, l'eau, les sols et la biodiversité/les paysages.

Le nouveau système fusionnera et uniformisera de manière efficace deux éléments de la PAC actuelle (« conditionnalité actuelle » et « verdissement »). Ces deux éléments sont déjà bénéfiques pour l'environnement et le climat, mais ils sont considérés comme étant perfectibles.

3.2. Quels seront les bénéfices pour l'environnement et le climat ?

Le nouveau système de conditionnalité s'appuiera sur le contenu et les atouts des systèmes actuels de conditionnalité et de verdissement, auxquels il apportera plusieurs améliorations.

À l'avenir, lorsqu'un État membre expliquera de quelle façon il envisage d'appliquer la conditionnalité, il sera tenu de le faire dans son plan relevant de la PAC, en précisant comment l'approche qu'il envisage **contribuera à réaliser les objectifs environnementaux (et autres) de la PAC**, conformément à l'analyse AFOM de l'État membre et à l'évaluation de ses besoins[3].

En outre, la conditionnalité ayant pour but de définir le niveau de base de la protection de l'environnement, elle **s'appliquera à toute personne** recevant des paiements de la PAC liés aux surfaces ou aux animaux et à la plus grande partie des surfaces agricoles de l'Union européenne.

De plus, certaines **obligations existantes seront adaptées** en vue de multiplier les effets positifs pour l'environnement, quand il apparaît nécessaire de le faire. Par exemple, l'obligation de « diversification » des cultures (la présence concomitante de plusieurs cultures sur les terres arables d'une même exploitation) deviendra une obligation de « rotation » des cultures.

Enfin, de **nouvelles normes BCAE et de nouveaux liens avec des directives importantes (sous forme d'ERMG)** seront mis en place, quand il est opportun de le faire. Par exemple:

- il conviendra de protéger de façon adéquate les zones humides et les tourbières, qui sont d'importants puits de carbone (qui, s'il est libéré dans l'atmosphère, alimenterait le phénomène du changement climatique);
- un outil de gestion des nutriments pour une agriculture durable sera mis à la disposition des agriculteurs pour leur donner des conseils utiles quant à l'apport de nutriments sur leurs parcelles, contribuant ainsi à réduire le lessivage des nutriments et les émissions de GES tout en contribuant positivement à la qualité des sols (par ailleurs, les recommandations apporteront des bénéfices économiques en contribuant à éviter l'usage excessif ou insuffisant d'engrais);

---

[2] La « directive nitrates » est un exemple de directive non liée à la PAC qui établit des ERMG, contribuant ainsi à préserver la qualité de l'eau. Les agriculteurs doivent respecter les ERMG dans tous les cas, mais leur inclusion dans le régime de conditionnalité établit un lien avec les paiements de la PAC.

[3] Par ailleurs, la législation relative à la PAC définira plus clairement, bien que succinctement, l'objectif principal de chaque obligation relevant de la conditionnalité, pour mieux orienter la mise en œuvre par les États membres.

- des éléments de deux directives environnementales importantes entreront dans le champ d'application de la conditionnalité (la directive-cadre sur l'eau et la directive relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable).

3.3. Quid de la simplification ?

Par rapport aux deux systèmes actuels qu'elle remplacera, la conditionnalité présentera des similitudes avec les mécanismes actuels de conditionnalité, mais elle sera **nettement plus simple que le verdissement**.

Les règles de l'UE en matière de verdissement sont relativement longues, détaillées et prescriptives – non pas parce qu'elles contiennent les principes des trois pratiques agricoles de base concernées[4], mais parce qu'elles précisent la manière dont ces pratiques peuvent être mises en œuvre différemment dans les États membres, au sein desquels les conditions sont très variées. Elles incluent des listes d'options, d'exemptions et de valeurs numériques (par exemple, par rapport à la surface concernée par une pratique donnée). Bien que l'approche avait pour but de parvenir à un équilibre entre le besoin d'éléments communs et une certaine flexibilité en matière de mise en œuvre, elle est perçue comme étant trop rigide et trop complexe.

En revanche, dans le nouveau système de conditionnalité, les normes de base seront appliquées différemment selon les circonstances, mais les règles de la PAC n'établiront pas de façon détaillée la manière de procéder – **chaque État membre aura davantage son mot à dire**. Les États auront la possibilité de **mieux adapter l'application des normes aux situations particulières de leurs agriculteurs**. Comme exposé précédemment, l'approche envisagée par chaque État membre devra correspondre à son analyse AFOM et à l'évaluation de ses besoins. Les règles qui en résulteront au niveau national/régional devraient, par conséquent, être mieux acceptées par les personnes concernées.

S'agissant des normes BCAE, les règles au niveau de l'Union européenne définiront en quelques mots le principe de chaque norme, sans listes d'options, d'exemptions, etc. Les États membres détailleront les modalités de mise en œuvre, dont ils présenteront les éléments essentiels dans leur plan PAC.

En principe, chaque norme BCAE s'appliquera à chaque exploitant agricole concerné par la norme (la norme relative à la rotation des cultures ne s'appliquera bien évidemment pas aux exploitants qui ne possèdent pas de cultures, etc.). Cependant, les **États membres peuvent appliquer de façon différente une norme donnée dans différentes régions**, en fonction des sols, du climat, de l'utilisation des terres, des structures agricoles, etc. Les États membres peuvent également établir des normes supplémentaires en vue d'atteindre les objectifs fixés par l'UE.

S'agissant de la plupart des **ERMG**, les États membres ont déjà procédé à un choix en déterminant le contenu des normes, lorsqu'ils ont arrêté les modalités de mise en œuvre de la réglementation non relative à la PAC.

Deux systèmes de règles distincts (conditionnalité actuelle et verdissement), dotés chacun de leurs propres dispositions en matière de contrôles, de sanctions, etc., seront **remplacés par un seul système** (nouvelle conditionnalité), ce qui aboutira à une simplification administrative globale.

Enfin, le renforcement des services de conseil agricole, mis en avant dans la proposition de la Commission, aidera les agriculteurs à suivre les règles de manière efficace.

[4] Diversification des cultures, maintien des prairies permanentes et détention de «surfaces d'intérêt écologique», c'est-à-dire les zones favorables à la biodiversité.

4. LES ÉCO-RÉGIMES

4.1. De quoi s'agit-il ?

Les éco-régimes sont des **systèmes de paiement visant à promouvoir la protection de l'environnement et du climat**, qui seront financés par l'enveloppe des paiements directs des États membres (pilier I de la PAC). Les États membres devront proposer un ou plusieurs éco-régimes (ils pourront en concevoir plusieurs, s'ils le souhaitent), auxquels les agriculteurs pourront participer sur base volontaire.

Il appartiendra aux États membres de décider du contenu de leurs éco-régimes, ainsi que du budget qui y sera consacré. Les exigences fixées dans un éco-régime doivent aller au-delà de celles de la conditionnalité et les éco-régimes ne doivent pas payer pour des engagements pris par les agriculteurs qui sont payés par d'autres outils de la PAC.

Bien que les éco-régimes présentent des éléments de similitude avec le soutien aux «engagements agroenvironnementaux» (pilier II de la PAC, voir section 5 ci-dessous), il existe des **différences sensibles** entre les deux (résumées page 10). Les éco-régimes offrent notamment la possibilité d'octroyer des paiements directs aux agriculteurs pour les **inciter** à adopter des pratiques bénéfiques pour l'environnement et le climat (sans se limiter aux coûts supportés ou à la perte de revenus résultant de l'adoption de ces pratiques)[5].

4.2. Quels seront les bénéfices pour l'environnement et le climat ?

Les éco-régimes **offrent la possibilité de consacrer une partie de l'enveloppe des paiements directs à la protection de l'environnement et du climat**, facilitant ainsi la transition vers une agriculture plus durable. Le fait que les éco-régimes offrent la possibilité de souscrire des engagements annuels (« c.a.d. valables pour une durée d'un an ») plutôt que pluriannuels peut les rendre particulièrement attrayants pour les agriculteurs, tout comme la possibilité de fixer des primes qui ne doivent pas être fondées sur les coûts additionnels et les pertes de revenus découlant des engagements en question. Puisqu'il appartiendra également aux États membres de déterminer le contenu et le budget des éco-régimes (dans leur plan PAC), les États peuvent veiller à ce qu'ils répondent étroitement aux besoins spécifiques de leurs agriculteurs et de leurs territoires et à ce qu'ils complètent les autres éléments environnementaux de la PAC (conditionnalité et soutien au titre du pilier II).

C'est pourquoi les États membres sont susceptibles de faire des **choix très différents**. Un État membre pourrait instaurer un éco-régime couvrant un large territoire complété par des dispositifs plus ciblés au titre du pilier II de la PAC. Le cas échéant, l'éco-régime pourrait même faire office de «dispositif d'entrée de gamme», auquel les agriculteurs devraient adhérer pour pouvoir bénéficier du soutien plus ciblé octroyé en vertu du pilier II. Un autre État membre pourrait instaurer des éco-régimes plus ciblés et plus ambitieux sur le plan environnemental. Dans tous les cas, chaque État membre devra justifier ses choix dans son plan relevant de la PAC par rapport aux objectifs climatiques et environnementaux de la PAC.

4.3. Quid de la simplification ?

Les éco-régimes pourraient à première vue être considérés comme une «autre couche» de paiements en faveur de l'environnement et du climat. Cependant, étant donné que les États membres concevront ces régimes d'aide en fonction de leurs besoins et décideront dans quelle mesure il conviendra de les utiliser, **les éco-régimes n'alourdiront pas le fardeau administratif pour les autorités nationales et régionales** par rapport aux bénéfices considérables qu'ils peuvent procurer à l'environnement.

Ils ne compliqueront pas non plus la vie des agriculteurs s'ils sont bien conçus. Cela est d'autant plus vrai que les éco-régimes consisteront principalement en des engagements annuels plutôt que pluriannuels. Un agriculteur pourrait, dès lors, adhérer à un éco-régime « à titre expérimental », tester son niveau d'exigence pendant une année ou plus et décider ensuite s'il continue d'y participer.

---

[5] Tous les éco-régimes devront respecter les règles applicables au soutien agricole qui fausse le moins possible les échanges commerciaux («boite verte»), comme convenu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. C'est pourquoi, lorsque les paiements effectués au titre des éco-régimes **ne** se limitent **pas** aux coûts additionnels et aux pertes de revenus découlant des pratiques concernées, il convient de les considérer comme étant un « soutien du revenu découplé ». En pareil cas, les paiements ne peuvent pas dépendre d'une exigence de rendement, ou d'un type ou volume de production, sauf si cela se réfère à une « période de référence » passée.

5. SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RURAL: LES ASPECTS LIÉS À L'ENVIRONNEMENT ET AU CLIMAT

5.1. De quoi s'agit-il ?

Le « second pilier » de la PAC (soutien au développement rural) continuera d'offrir un **large éventail d'instruments** pouvant bénéficier à l'environnement et au climat.

Certains d'entre eux continueront de se présenter sous la forme de **paiements aux agriculteurs par hectare (éventuellement par animal)**. Les paiements effectués pour des **engagements en matière d'environnement et de climat et d'autres engagements en matière de gestion** qui incluent ce qui est actuellement désigné sous le nom d'«**engagements agroenvironnementaux et climatiques**» (et la conversion vers ou le maintien de l'agriculture biologique) constituent une catégorie importante. Ces paiements indemnisent les agriculteurs et autres gestionnaires de terres qui s'engagent, sur une base volontaire, à adopter durant plusieurs années des pratiques (décidées par l'État membre) bénéfiques pour l'environnement et le climat. D'autres types de paiements par hectare contribuent au maintien des pratiques agricoles dans des zones où l'agriculture est confrontée à des difficultés particulières, en raison de contraintes naturelles (par exemple, dans des régions montagneuses) ou de règles spécifiques (par exemple, dans le cadre du réseau Natura 2000 de sites importants pour la faune et la flore).

De nombreux autres types de paiements bénéfiques pour la protection de l'environnement et du climat continueront d'être proposés au titre du pilier II de la PAC Ces paiements visent notamment à appuyer le renforcement des connaissances (par exemple, conseils spécifiques aux exploitations agricoles concernant la limitation des émissions de gaz à effet de serre); les investissements (par exemple, en faveur d'équipements plus économes en eau et en énergie); l'innovation (par exemple, projets visant à adapter des techniques agricoles de précision à des zones où elles ne sont pas encore appliquées); et la coopération (par exemple, les exploitations agricoles fournissent conjointement des déchets pour une production durable d'énergie). Les agriculteurs, mais aussi le secteur forestier et les entreprises rurales, ainsi que les communautés et les associations locales, auront le choix parmi un large éventail de possibilités. La proposition de la Commission comporte des éléments visant à éviter l'octroi d'une aide à des investissements susceptibles de ne pas respecter l'environnement.

5.2. Quels seront les bénéfices pour l'environnement et le climat ?

Ainsi qu'il ressort des descriptions susmentionnées, de nombreux éléments de la boîte à outils du second pilier de la PAC resteront tout à fait pertinents en ce qui concerne l'environnement et le climat. Trois modifications de l'approche globale doivent toutefois retenir l'attention.

Premièrement, étant donné que chaque État membre planifiera, dans son plan PAC, l'utilisation qu'il fera des outils disponibles au titre du pilier I et du pilier II, alors que les deux piliers font actuellement l'objet de processus distincts et très différents, il sera **plus facile pour les États membres d'utiliser conjointement tous les types d'aides relevant de la PAC de façon plus cohérente**, y compris en faveur de l'environnement et du climat. L'introduction des « éco-régimes » dans le pilier I offre aux États membres qui le souhaitent la possibilité de recentrer leur financement au titre du pilier II, éventuellement en faveur de programmes plus ciblés et plus ambitieux du point de vue environnemental.

Deuxièmement, **l'exigence de dépense minimale pour la protection de l'environnement et du climat, contenue dans le pilier II de la PAC, sera modifiée**. Dans leur plan PAC, les États membres resteront tenus de consacrer au moins 30 % de leur budget de développement rural à des mesures de protection de l'environnement et du climat. Cependant, à l'avenir, cette exigence minimale de dépense prendra uniquement en considération les aides planifiées qui visent directement un bénéfice environnemental. Elle exclura l'indemnisation des exploitations agricoles situées dans des zones soumises à des désavantages naturels, le lien entre cette aide et son bénéfice environnemental étant moins direct.

Troisièmement, à l'avenir, les États membres qui le souhaitent auront la possibilité de **transférer des fonds supplémentaires** du pilier I vers le pilier II à des fins environnementales: en plus des 15 % de base qui peuvent être consacrés à n'importe quel type d'aide octroyée au titre du pilier II, 15 % supplémentaires pourront être affectés à la réalisation d'objectifs environnementaux et climatiques uniquement.

5.3. Quid de la simplification ?

La mise en œuvre du pilier II de la PAC passe déjà en grande partie par la réalisation d'objectifs (conception et application de plans dans lesquels les États membres procèdent à une première évaluation, fixent des objectifs et choisissent les types d'aides pouvant contribuer à la réalisation des objectifs). À cet égard, le pilier II fera l'objet de moins de modifications que le pilier I.

S'agissant du pilier II, la simplification résultera du fait que **la réglementation européenne relative à certains types d'aide individuelle sera moins détaillée et moins prescriptive**. De manière générale, plus de 20 « mesures » et 64 « sous-mesures » (c'est-à-dire, les types d'aides) de la réglementation en vigueur seront harmonisées et réunies pour former huit grands types d'interventions. Par exemple, dans le cas des investissements dans la sylviculture, cinq ensembles de règles différents relatifs aux bénéficiaires potentiels et aux types d'investissements autorisés seront remplacés par deux paragraphes très brefs.

6. COMMENT LA CONNAISSANCE, L'INNOVATION ET LA NUMÉRISATION PEUVENT-ELLES ÊTRE UTILES ?

Ainsi que la Commission européenne l'a souligné dans sa communication sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture, la connaissance, l'innovation et la numérisation sont des ingrédients essentiels de toute amélioration sérieuse des performances de la PAC et du secteur agricole de l'Union européenne, y compris du point de vue de la protection de l'environnement et de la simplicité des mécanismes de mise en œuvre des politiques.

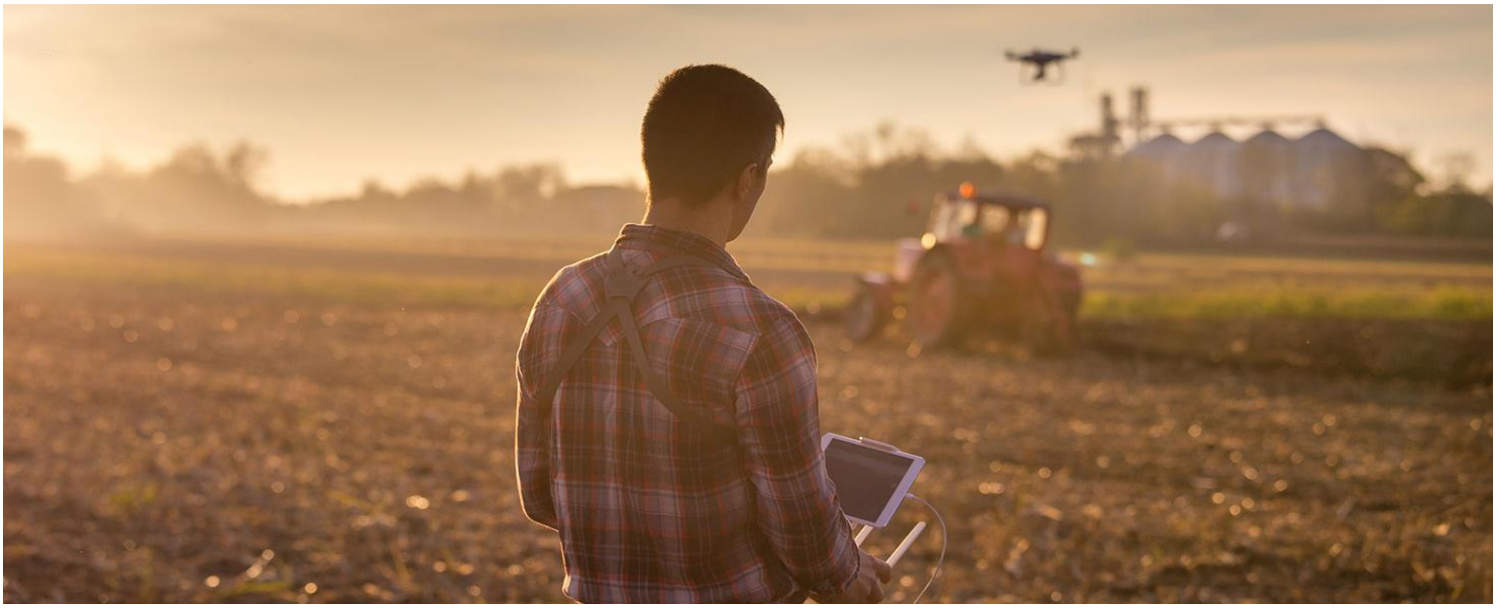
Cette observation vaut tout d'abord, pour les **pratiques agricoles**. Une technologie aboutie permet de surveiller les cultures et les conditions climatiques avec précision, de rationaliser l'apport en eau et en éléments nutritifs de façon précise et d'optimiser les rendements tout en réduisant la quantité d'intrants. Les progrès en matière de robotique sont porteurs de gains importants d'efficacité énergétique dans certains types d'agriculture, sans aggravation de l'empreinte environnementale. Ces progrès ne requièrent pas tous une technologie complexe ou des dépenses importantes : les limites des connaissances agricoles sont sans cesse repoussées et il est possible de travailler maintenant avec la nature en appliquant des processus de pointe mais souvent peu coûteux générant des avantages économiques et environnementaux (par exemple, en développant des techniques d'agroécologie). De manière générale les progrès importants accomplis d'année en année ouvrent la voie à une utilisation plus efficace des ressources naturelles ainsi qu'à d'autres développements gagnant-gagnant.

La connaissance, l'innovation et la numérisation peuvent également **accompagner une mise en œuvre plus simple de la PAC**. Les satellites et la technologie connexe qui aident les agriculteurs à optimiser leurs activités quotidiennes peuvent également avertir ces derniers de l'échéance d'une activité au titre d'un régime de soutien donné de la PAC (par exemple, faucher l'herbe), remplacer les contrôles sur place et pré-remplir une grande partie du formulaire de demande d'aide au titre de la PAC.

Les obstacles à une application plus étendue de la connaissance, de l'innovation et de la numérisation résident dans le morcellement, le manque de capitaux, le faible niveau de formation dans certains groupes du secteur agricole, une couverture en haut débit incomplète ainsi que les délais pour mettre à jour les systèmes de mise en œuvre de la PAC dans les administrations nationales et régionales.

La PAC continuera de contribuer à éliminer ces entraves. Certains types d'aides octroyées en vertu du pilier II portent expressément sur ces entraves (voir la section précédente). Par ailleurs, les États membres seront toujours tenus de mettre des services de conseil agricole à la disposition des agriculteurs et de développer davantage cet outil, tandis que les États membres eux-mêmes continueront d'avoir accès à l'enveloppe « assistance technique » de la PAC, qui les aide à mettre en œuvre la politique de manière efficace et efficiente. Par ailleurs, l'outil de gestion des nutriments pour une agriculture durable qui sera mis à la disposition des agriculteurs par les États membres (voir p. 5) recèle un potentiel important. Il concerne non seulement les processus agricoles, mais également les tâches administratives, telles que les demandes d'aide, le contrôle du respect des normes et exigences, etc. Par ailleurs, l'outil de gestion des nutriments pour une agriculture durable favorisera la communication directe entre les agriculteurs, les services de conseil, les autorités publiques et les entreprises privées.

Cependant, **la PAC n'est pas la seule politique pouvant contribuer** à éliminer les entraves susmentionnées: d'autres politiques et initiatives de l'UE ont un rôle important à jouer (par exemple, les politiques régionales et de recherche ainsi que les activités financées à partir d'autres sources de l'UE dans les domaines de la numérisation et du développement de ressources satellitaires). En outre, le secteur privé continuera de concevoir des solutions, souvent indépendamment de toute aide publique.



COMPARAISON DES PRINCIPAUX ASPECTS DES « ECO-REGIMES » (PILIER I DE LA PAC) ET DES « ENGAGEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX ET CLIMATIQUES » (PILIER II DE LA PAC)

	Eco-régimes	**Engagements agroenvironnementaux et climatiques**
Source de financement	Enveloppe du pilier I – **sans** cofinancement de la part des États membres	Enveloppe du pilier II – **avec** cofinancement de la part des États membres
Bénéficiaires potentiels	Agriculteurs	Agriculteurs, autres gestionnaires de terres (par exemple, ONG environnementales)
Paiements liés à la terre	Paiement par hectare Les terres concernées doivent être admissibles aux paiements directs[6]	Paiement par hectare Les terres concernées n'ont pas besoin d'être admissibles aux paiements directs
Obligatoire/facultatif?	Les États membres doivent les inclure Participation des agriculteurs sur base volontaire	Les États membres doivent les inclure Participation des agriculteurs et d'autres bénéficiaires potentiels sur base volontaire
Nature des engagements	Annuels (c'est-à-dire « d'une durée d'un an »)	Contrats pluriannuels (généralement 5 à 7 ans)
Calcul des primes	Compensation des coûts additionnels / pertes de revenus découlant des engagements concernés, OU Paiement en plus de l'aide au revenu de base (aucune règle spécifique en ce qui concerne le niveau des primes)	Compensation des coûts additionnels/pertes de revenus découlant des engagements concernés

[6] Les paiements directs sont des types de paiements liés à la surface destinés aux agriculteurs et octroyés au titre du pilier I de la PAC (comprenant plusieurs types d'aide au revenu et les éco-régimes).

GRAPHIQUES 1 – 3: EXEMPLES PAR OBJECTIF SPECIFIQUE DE LA PAC

Les graphiques des pages 12 à 14 fournissent des exemples **hypothétiques** et simples de la façon dont un État membre peut décider d'utiliser des éléments de la future architecture verte de la PAC pour concevoir son plan stratégique relevant de la PAC.

Les trois exemples illustrent la réponse de l'État membre aux trois objectifs spécifiques de la PAC en matière d'environnement et de climat (voir p. 3). S'agissant du deuxième objectif (utilisation efficace des ressources naturelles), l'exemple concerné se rapporte uniquement aux questions liées à l'eau.

Dans chaque exemple, l'État membre recense ses besoins par rapport à l'objectif en question (y compris en ce qui concerne la législation pertinente de l'UE en matière d'environnement et de climat). Il élabore ensuite une méthode générale pour répondre à ces besoins et, dans la pratique

- il met au point une approche permettant la mise en œuvre du système de conditionnalité;
- il conçoit un ou plusieurs éco-régimes au titre du pilier I;
- il définit des régimes d'aide au titre du pilier II en ce qui concerne les engagements en matière d'environnement et de climat.

Ces exemples étant simplifiés, seul un nombre restreint de mesures de soutien est présenté; les exemples n'incluent pas l'aide aux investissements pertinents, au renforcement des connaissances, à l'innovation, etc.

Par ailleurs, chaque exemple précise où l'État membre doit prendre des décisions. S'agissant de la conditionnalité, des éco-régimes et de l'aide aux engagements en matière d'environnement et de climat : **tout ce qui est en italique est défini dans la réglementation européenne relative à la PAC ; tout ce qui est en police standard <u>représente une décision de l'État membre</u>.** (Par exemple, dans le premier exemple, en ce qui concerne la norme BCAE 2, la réglementation relative à la PAC précise que l'État membre doit assurer une « protection adéquate des zones humides et des tourbières ». L'État membre décide de s'y employer en interdisant le drainage, sur son territoire, des zones humides et des tourbières qu'il considère comme « sensibles ».)

Remarque: ces exemples sont fournis uniquement pour illustrer certains principes; il ne s'agit en aucun cas de « recommandations » adressées aux États membres. Le contenu approprié des plans relevant de la PAC (reflétant un niveau d'ambition adéquat en ce qui concerne l'environnement et le climat) dépendra du contexte dans l'État membre concerné.

La nouvelle architecture verte de la PAC

CHANGEMENT CLIMATIQUE

Exemple hypothétique de mise en œuvre par un État membre

1.

OBJECTIFS SPECIFIQUES

Contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier, ainsi qu'aux énergies renouvelables

2.

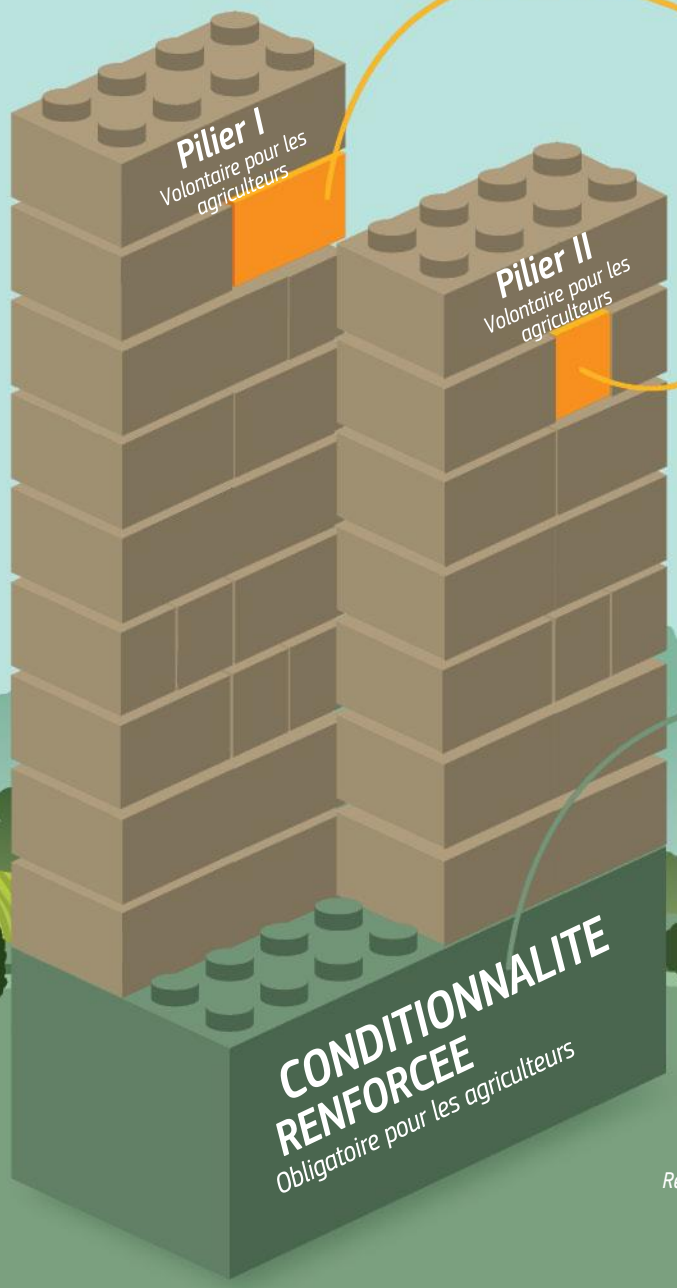
ANALYSE AFOM, EVALUATION DES BESOINS ET LIEN AVEC LA LEGISLATION ENVIRONNEMENTALE DE L'UE

Principales conclusions: nécessité de préserver le stock de **carbone organique dans certaines zones sensibles, telles que les zones humides et les tourbières, et de renforcer la résilience de certains systèmes agricoles qui dépendent de l'irrigation**

3.

CONTRIBUTION DU PLAN STRATEGIQUE PAC A TRAVERS LA NOUVELLE ARCHITECTURE VERTE

En développant des options de soutien, par exemple **en récompensant le maintien de l'agriculture irriguée et en favorisant la transition vers la sélection de cultures moins dépendantes de l'irrigation**



ECO-REGIME

Maintenir une agriculture respectueuse de l'environnement dans les tourbières

→ **Application des techniques de paludiculture** (culture irriguée avec peu ou pas de drainage)

ENGAGEMENTS EN MATIERE DE CLIMAT

Promouvoir la transition des systèmes de cultures arables irriguées au profit d'une approche moins consommatrice en eau dans certaines zones sensibles

→ **Réduction de la consommation d'eau :**

remplacement du maïs irrigué par des cultures moins utilisatrice d'eau, par exemple le sorgho irrigué

remplacement partiel de plusieurs cultures irriguées par des cultures sèches: sur 80 % de la surface si la culture irriguée est du maïs, sur 65 % si la culture est du coton, sur 70 % si la culture est de la luzerne

Garantir un niveau minimal de protection

obligations de base directement liées aux questions climatiques...

↓

LIMITATION DES EMISSIONS DE GAZ A EFFET DE SERRE

(BCAE 1) : *maintien de prairies permanentes sur la base d'un ratio de prairie permanente par rapport à la surface agricole, établi au* niveau régional

(BCAE 2) : *protection adéquate des zones humides et des tourbières en* interdisant le drainage pour des utilisations alternatives des terres dans des zones sensibles désignées

(BCAE 3) : *interdiction du brûlage du chaume, sauf pour des raisons phytosanitaires*

Remarques: s'agissant des normes BCAE, des éco-régimes au titre du pilier I et des engagements en matière de gestion pour l'environnement et le climat au titre du pilier II:

- *italique = obligation définie dans la réglementation européenne*
- *police standard = décision prise par l'État membre dans cet exemple*

La nouvelle architecture verte de la PAC

EAU

Exemple hypothétique de mise en œuvre par un État membre

1.

OBJECTIFS SPECIFIQUES

Promouvoir le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles, telles que l'eau, les sols et l'air

2.

ANALYSE AFOM, EVALUATION DES BESOINS ET LIEN AVEC LA LEGISLATION ENVIRONNEMENTALE DE L'UE

Principales conclusions: **nécessité d'améliorer la qualité de l'eau dans certains bassins versants en réduisant l'utilisation de fertilisants et de produits phytosanitaires dans les systèmes de cultures arables**

3.

CONTRIBUTION DU PLAN STRATEGIQUE PAC A TRAVERS LA NOUVELLE ARCHITECTURE VERTE

En développant des options de soutien, par exemple dans le cadre de systèmes d'aide graduelle, qui promeuvent le remplacement des systèmes intensifs par des **systèmes de cultures arables économes en intrants**

ENGAGEMENTS EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

Promouvoir la transition vers des systèmes de cultures arables économes en intrants dans certaines zones définies sur la base de la directive-cadre sur l'eau

Limitation de l'utilisation des nutriments (et du lessivage) : max. 13 kg N, 40 kg P et 40 kg K par hectare de culture par an

Réduction de l'utilisation des pesticides : max. 3 doses de référence de produits phytosanitaires par hectare au cours d'une campagne agricole

ECO-REGIME

Reconnaissance et valorisation de pratiques respectueuses de l'environnement

Limitation du lessivage des nutriments : mise en place d'un couvert végétal avant le printemps suivant (implanté avant le 1/10/N)

Garantir un niveau minimal de protection

obligations de base directement liées aux questions relatives à l'eau...

LIMITATION DES NUTRIMENTS ET DU LESSIVAGE DES MINERAUX

(ERMG 1):
Directive-cadre sur l'eau

(ERMG 2):
Directive nitrates

(BCAE 4) :
Établissement de bandes tampons de 5 m le long des cours d'eau

(BCAE 5) :
Utilisation de l'outil de gestion des nutriments pour une agriculture durable, qui fournira des services complémentaires en ce qui concerne la gestion durable des cultures (eau, pesticides, micronutriments)

Remarques: s'agissant des normes BCAE, des éco-régimes au titre du pilier I et des engagements en matière de gestion pour l'environnement et le climat au titre du pilier II:
- *italique = obligation définie dans la réglementation européenne*
- *police standard = décision prise par l'État membre dans cet exemple*

La nouvelle architecture verte de la PAC

BIODIVERSITÉ

Exemple hypothétique de mise en œuvre par un État membre

1.

OBJECTIFS SPECIFIQUES

Contribuer à la protection de la biodiversité, renforcer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages

2.

ANALYSE AFOM, EVALUATION DES BESOINS ET LIEN AVEC LA LEGISLATION ENVIRONNEMENTALE DE L'UE

Principales conclusions: **nécessité d'améliorer la biodiversité dans les exploitations agricoles en augmentant la densité des particularités topographiques dans et le long des parcelles agricoles et en améliorant leur entretien**

3.

CONTRIBUTION DU PLAN STRATEGIQUE PAC A TRAVERS LA NOUVELLE ARCHITECTURE VERTE

En développant des options de soutien, par exemple dans le cadre de systèmes d'aide graduelle, qui: **encouragent les agriculteurs à dédier progressivement un nombre croissant de terres à des éléments favorables à la biodiversité; et compensent les agriculteurs qui assurent une gestion adéquate de ces éléments**

ECO-REGIME II

Encourager la présence d'une plus grande densité de particularités topographiques

Min. 10 % de terres agricoles consacrées aux haies, rangées d'arbres, bosquets, étangs ou terres en jachère

ECO-REGIME I

Encourager la présence d'une plus grande densité de particularités topographiques

Min. 7 % de terres agricoles consacrées aux haies, rangées d'arbres, bosquets, étangs ou terres en jachère

ENGAGEMENTS EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

Soutenir la gestion adéquate des particularités topographiques

Établissement de zones tampons autour ou le long de particularités topographiques: interdiction d'utiliser des engrais et des pesticides dans un rayon de 2 mètres

Gestion des particularités topographiques

Garantir un niveau minimal de protection

obligations de base directement liées aux questions relatives à la biodiversité...

PROTECTION DES PARTICULARITES TOPOGRAPHIQUES

(ERMG 3): *Directive oiseaux*

(ERMG 4): *Directive habitats*

(BCAE 9):

– Maintien des haies, des rangées d'arbres, des bosquets et des étangs désignés

– Min. 5 % *des terres agricoles consacrés aux haies, aux rangées d'arbres, aux bosquets, aux étangs ou aux terres en jachère*

– Interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux: de 1/4/N à 1/7/N

(BCAE 10):

interdiction de convertir ou de labourer toutes *les prairies permanentes dans les sites Natura 2000*

Remarques: s'agissant des normes BCAE, des éco-régimes au titre du pilier I et des engagements en matière de gestion pour l'environnement et le climat au titre du pilier II:

- *italique = obligation définie dans la réglementation européenne*
- *police standard = décision prise par l'État membre dans cet exemple*

Graphiques 4 – 6: réflexions issues du terrain et « le mot de la fin »...

Les graphiques 4 à 6 fournissent d'autres illustrations qui peuvent s'avérer utiles.

Le graphique 4 (p. 16) expose quelques réflexions sur le futur soutien de la PAC dans un contexte plus large; il présente un exemple développé par les acteurs œuvrant dans les domaines de l'environnement et de l'agriculture au cours de deux « tables rondes » sur l'architecture verte de la PAC. Les participants à ces événements organisés par la DG AGRI et l'UICN en novembre et décembre 2018 ont étudié la manière dont les propositions législatives relatives à la PAC pourraient contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux et, de manière plus large, à une agriculture durable. Dans cet exemple, les participants ont réfléchi à la façon dont il convient d'aider les agriculteurs à accroître simultanément leurs normes environnementales et leurs profits grâce à la production et à la commercialisation de produits que les consommateurs peuvent identifier (par différents moyens) comme étant issus d'une agriculture respectueuse de l'environnement. L'exemple spécifique des produits alimentaires issus d'une agriculture respectueuse des oiseaux et des insectes est l'un des nombreux exemples proposés par les parties prenantes (qui incluaient également des approches plus globales visant à promouvoir les produits respectueux de l'environnement). Le graphique illustre certains des processus, des tâches, des technologies, etc. susceptibles d'entrer dans la production et la vente de ces produits. Comme le graphique le montre, différents types d'aide au titre de la PAC ont potentiellement un rôle à jouer, bien que le financement en vertu la PAC soit important, mais pas suffisant.

Les graphiques 5 (p. 17) **et 6** (p. 18) fournissent:

- un résumé des principales améliorations en matière de protection de l'environnement et du climat que la PAC apportera après 2020;
- un exemple de la simplification proposée (comparaison des règles relatives à la diversification des cultures dans le cadre du système actuel de « verdissement » et des règles concernant la rotation des cultures dans le cadre du nouveau système de conditionnalité).

Bien qu'ils concluent le présent document explicatif, les graphiques ne peuvent aucunement être considérés comme étant « le mot de la fin » du fructueux débat en cours sur la PAC, l'environnement, le climat et la simplification.

« RÉFLEXIONS ISSUES DU TERRAIN »

Économique/environnemental
GAGNANT-GAGNANT

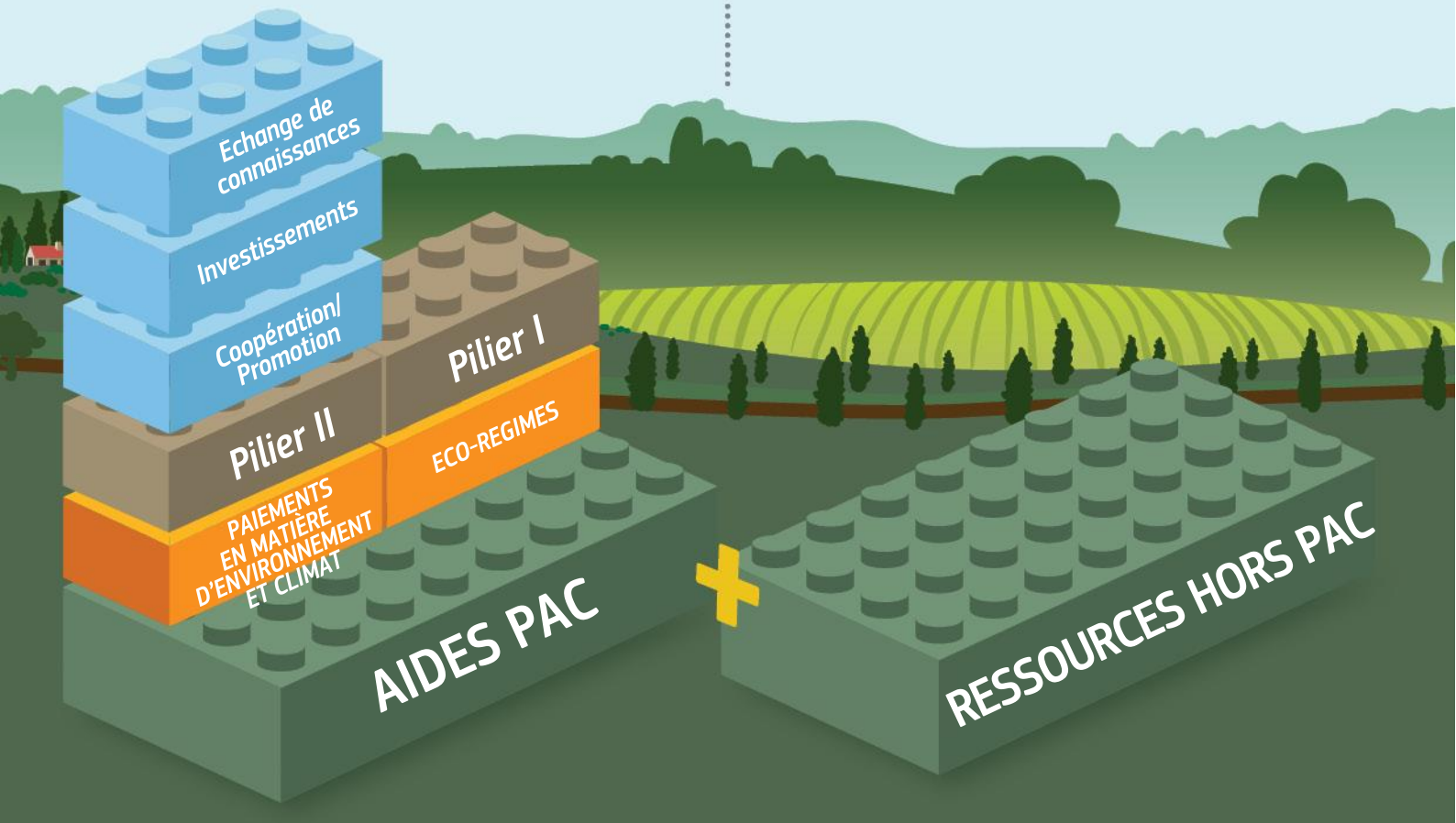
VENTE DE PRODUITS ALIMENTAIRES RESPECTUEUX DE L'ENVIRONNEMENT
par exemple, issus d'une agriculture respectueuse des oiseaux et des insectes

Transition vers, maintien des normes environnementales nécessaires

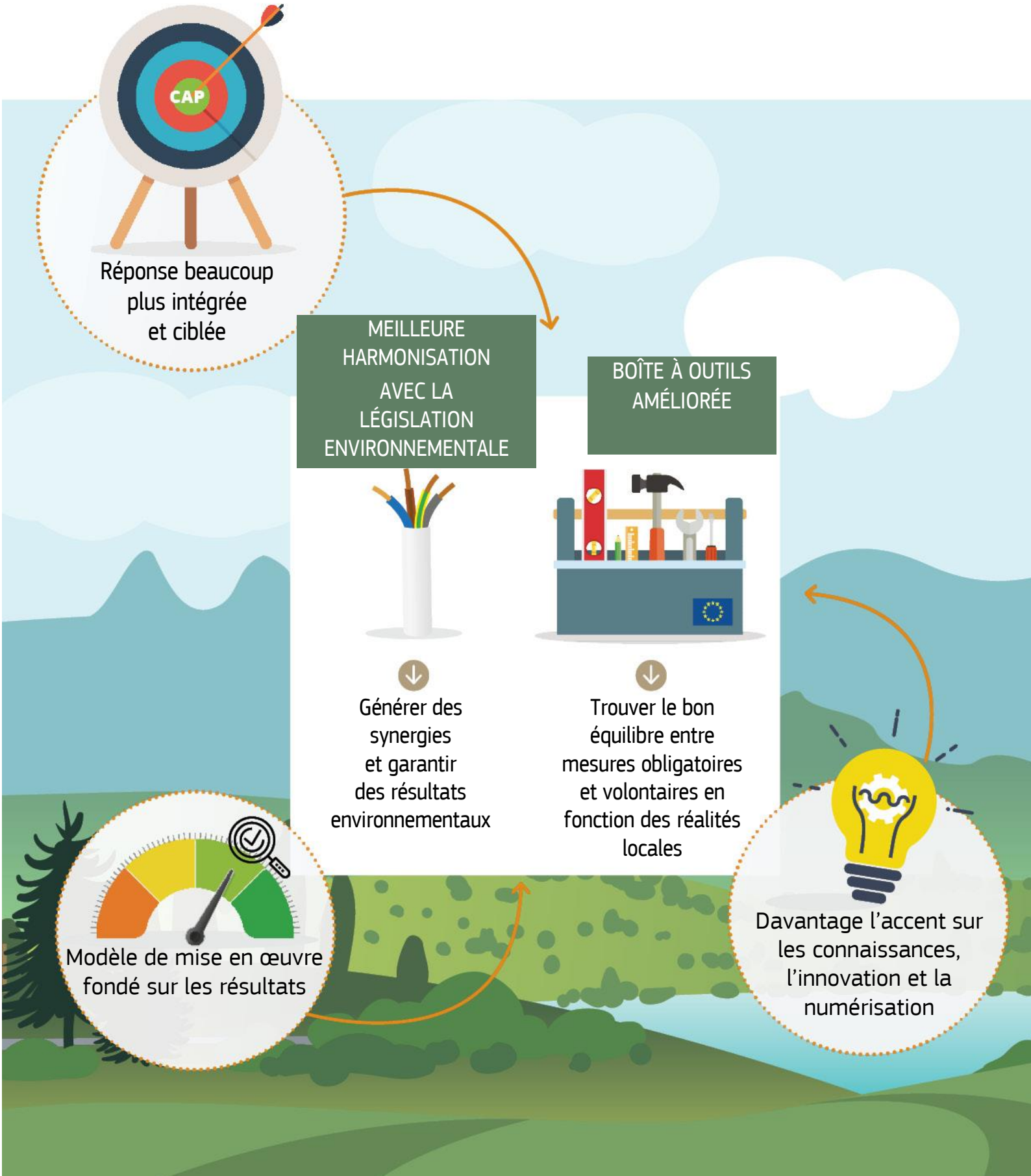
Établissement/ fonctionnement de programmes d'étiquetage

Utilisation de technologies, par exemple
– chaîne de blocs
– codes QR
– approches en ligne

Capter la valeur ajoutée
– Ventes directes
– Groupes d'agriculteurs
– Promotion
– Recours à des courtiers
– (Marchés publics)



Comment la nouvelle PAC améliorera ses performances environnementales et climatiques…



...tout en simplifiant les règles et les procédures pour les agriculteurs et les administrations

PAC ACTUELLE

Diversification des cultures selon les principes actuels du **verdissement** (tous les critères sont établis au niveau **européen**)

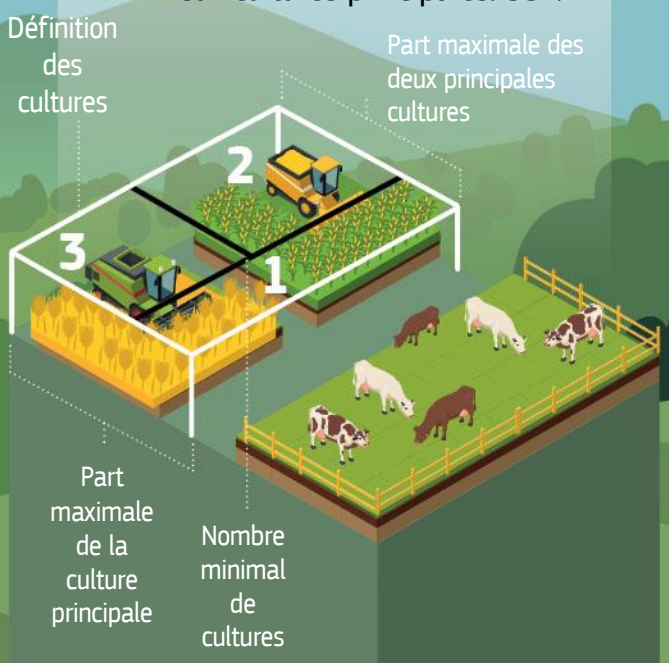
- Définition des cultures fondée sur la classification botanique (genre)
- Entre 10 et 30 hectares: minimum 2 cultures
- Au-delà de 30 hectares: minimum 3 cultures
- Part maximale de la culture principale: 75 %
- Part maximale des deux cultures principales: 95 %

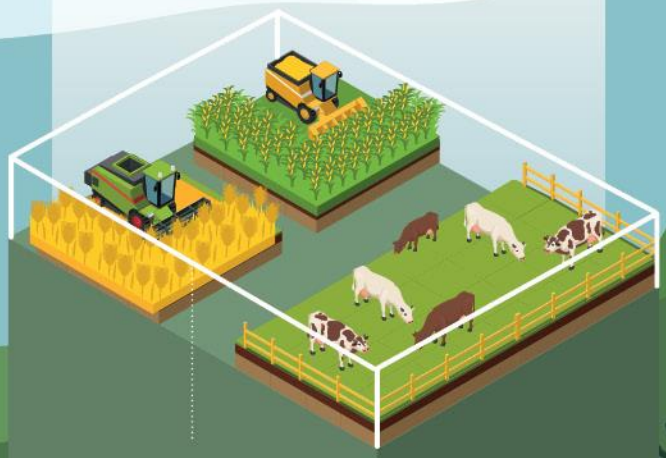
Simplification

FUTURE PAC

Rotation des cultures selon la future **conditionnalité** (tous les critères sont établis au niveau **national** ou **régional**)

- Rotation des cultures en fonction des besoins





Il appartient à l'État membre d'établir les critères spécifiques pour atteindre l'objectif en matière de rotation des cultures en tenant compte des conditions locales

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ:

Les informations contenues dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la Commission européenne.

Contact: DG Agriculture et développement rural

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_fr