



## AGRICULTURE STRATÉGIES

### Une nouvelle PAC qui amplifie le déclin des précédentes : moins d'argent, plus d'environnement, moins d'égalité.

---

Les derniers arbitrages en matière de PAC ont été rendus, suite au trilogue du 28 juin 2021 et la validation de l'accord en conseil des ministres la semaine suivante. Ne reste que la traduction des règlements et le vote final du Parlement, qui ne devraient pas faire l'objet de difficultés particulières.

[En dehors du volet OCM](#) qui a permis quelques avancées, cette PAC reste dans la lignée des précédentes, **marquée par un budget en recul, des attentes environnementales accrues et une subsidiarité croissante**. Cette PAC est ainsi vectrice d'inégalités intra-européennes, qui viennent pénaliser encore davantage des agriculteurs déjà victimes d'un déficit de compétitivité imposé face au reste du monde sans compensation ni protection.

Le budget de la programmation 2021-2027 diminue de plus de 12% par rapport à la période 2014-2020, et de 21% par rapport à la période 2007-2013 lorsqu'on raisonne en euros constants 2018, en retirant le Royaume-Uni. Le budget de la PAC a été rogné de près de 90 milliards en 20 ans, soit **une perte moyenne de 4,5 milliards par an**.

Cette PAC a franchi un nouveau cap dans la création d'inégalités intra-européennes en matière de conditions de production agricole, via la consécration des PSN, qui permettront à chaque Etat membre de dicter ses propres règles dans un cadre large, mais également à travers une mise en œuvre de la conditionnalité devenue stérilisante et propice à des choix nationaux qui pourront en alourdir les effets sous la pression de lobbys écologistes jusqu'au boutistes.

### Les PSN, ou comment renationaliser la PAC

Les PSN ou plans stratégiques nationaux permettent aux Etats-Membre de décliner « leur » PAC. Auparavant, chaque Etat Membre disposait déjà de marges de manœuvres permises dans le cadre de la subsidiarité. Pour rappel, la subsidiarité consiste à transférer à l'autorité la plus compétente la responsabilité d'une action ou d'une réglementation ; elle permet de réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace<sup>1</sup>.

Les PSN vont plus loin dans cette liberté accordée au niveau national, car ils sont chargés de définir le « pourquoi » en plus du « comment ». En effet, c'est les Etats-Membres qui sont chargés de définir

---

<sup>1</sup> <https://www.vie-publique.fr/fiches/20359-union-europeenne-principes-de-subsidiarite-et-de-proportionnalite>

leurs propres objectifs, la façon d'utiliser leur budget qui leur est alloué pour les atteindre, et les indicateurs retenus pour mesurer l'avancement. Tout en sachant que l'Etat Membre ne peut être sanctionné en cas de non-atteinte de ces objectifs, non contraignants juridiquement car non inclus dans les propositions législatives. [Autant dire que le résultat est plus qu'incertain.](#)

Mais il n'en reste pas moins que c'est au travers des PSN que chaque Etat-Membre aura le choix de déterminer des éléments critiques, comme :

- La définition de l'agriculteur véritable, apte à toucher des aides.
- Celle du « jeune » (ou moins jeune) agriculteur, via la redéfinition d'un âge limite
- La façon dont seront attribuées les différentes aides : via des programmes opérationnels, des aides couplées, ou des aides ciblées comme celles vers les jeunes agriculteurs. Par exemple, en France, une partie des 3 % ciblés vers les jeunes le sera au travers d'une aide directe forfaitaire, et une autre via l'aide à l'installation, qui nécessite un cofinancement et donc, dépend de la motivation de chaque Région à soutenir l'agriculture.
- La gestion des risques climatiques et l'enveloppe budgétaire à y consacrer
- Les modalités d'accès aux fameux écorégimes. Vendus comme une victoire par l'arraché d'une ligne budgétaire commune, les écorégimes sont pourtant un nouvel exemple de cette renationalisation de la PAC. Si le pourcentage du budget qui y est affecté est « le même »<sup>2</sup>, leur définition reste à la discrétion des Etats Membres, qui, tout comme dans le cas des MAEC, vont décider des pratiques qui leur paraissent suffisamment vertueuses pour bénéficier de ces paiements.

Cette montée en gamme de la subsidiarité à chaque nouvelle PAC depuis 1992<sup>3</sup> traduit un point important : **l'Union Européenne est de moins en moins apte à gérer le secteur agricole**, puisqu'on considère que les échelons nationaux sont désormais plus efficaces pour définir et gérer chacun de ces éléments.

## La conditionnalité, un socle « commun » qui fragilise les productions européennes face aux importations et une source d'inégalités dues à des réglementations nationales divergentes

L'Europe est de plus en plus exigeante en termes d'environnement et de bien-être animal. Elle répond ainsi à des préoccupations croissantes des consommateurs, amplifiées par les médias, mais [continue en contrepartie à vouloir avancer dans la signature d'accords de libre-échange](#). Est-il normal d'exiger de nos producteurs des efforts toujours importants, sans contrepartie financière plus élevée, de voir nos produits vertueux partir à l'autre bout du monde, pour en importer des moins chers, produits avec des méthodes que l'on refuse de voir appliquées sur notre sol ? **En d'autres termes, est-il normal que le contribuable européen finance une alimentation de qualité pour d'autres pays ?**

Cette réglementation engendre donc un déficit de compétitivité vis-à-vis de la concurrence internationale, **mais elle était supposée permettre un cadre de référence équitable à l'intérieur de**

---

<sup>2</sup> Officiellement, le pourcentage adopté est de 25% mais on tolèrera 20% pour les deux premières années de mise en œuvre.

<sup>3</sup><https://agriculture.gouv.fr/telecharger/107464?token=adc4e3ab3143b0d9d61b1f3d6a54fda1b475d685dcfd10ca260e7420caa94caa>

**ce qu'il reste du marché communautaire.** On aurait pu espérer que la révision de la conditionnalité allait enfin permettre d'aller vers un niveau d'exigence commun, puisque tel est le but des BCAE<sup>4</sup>. Mais de même que la définition des SIE en 2015 a été laissée à l'appréciation des Etats-Membres (dans la façon de comptabiliser les haies, les dérobées, les bandes tampons, les mares ou les fossés, l'obligation ou non de ne pas utiliser de pesticides...), **la redéfinition des BCAE laisse à nouveau place à l'imagination des décideurs nationaux.** Exemples phares, les BCAE 8 et 9, qui ont engendré d'après négociations sur la rotation des cultures et les zones non productives. La diversification peut être reconnue comme équivalente à la rotation « sous certaines conditions », et prévoit de nombreuses dérogations<sup>5</sup>. Et pour les zones non productives, ce sera entre 4 et 7% des terres arables, en fonction de la prise en compte ou non des légumineuses et des cultures intermédiaires. Vous aviez dit une PAC plus simple et plus commune ?

Même l'harmonisation de la largeur des bandes tampons à 3m n'a pas un sens réel, puisque celle-ci ne saurait devenir inférieure aux exigences émises par les directives sur l'eau nationales (en Wallonie, elle est donc fixée à 6m et en France à 5m, voir plus en cas de zone sensible aux nitrates). Chaque pays élabore d'ailleurs ses propres normes et restrictions en matière de nitrates : si la norme européenne est de 50 mg/l maximum de nitrates dans les eaux de surface et souterraines et requiert un plafond de 170kg d'azote organique par hectare en zone vulnérable, certains pays bénéficient de dérogations permettant aux exploitations d'épandre jusqu'à 250kg/ha<sup>6</sup>, ou définissent au contraire des zones à plus fortes contraintes. De même pour les pesticides : le glyphosate est désormais interdit en Autriche, et il sera interdit en Allemagne fin 2023, et fait l'objet de restrictions croissantes dans divers pays européens, mais pas dans tous, alors que son utilisation conditionne un certain nombre de pratiques.

Et si la conditionnalité s'étend au bien être animal et désormais au respect des droits sociaux des travailleurs, ces deux questions ne sont pas davantage harmonisées.

Prenons l'exemple des volailles : le règlement européen prévoit une densité de base de 33 kg/m<sup>2</sup> (soit environ 17 poulets/m<sup>2</sup>) mais au final, seuls 34% des poulets de chair européens sont élevés à cette densité, la plupart des pays mobilisant des dispositions dérogatoires pour atteindre 39 et 42 kg/m<sup>2</sup>, dont la France<sup>7</sup>. Le broyage des poussins mâles va prendre fin en France et en Allemagne, mais pas ailleurs en Europe.

Sur la conditionnalité sociale, ardemment défendue par le Parlement Européen, la lecture du projet d'accord est là encore édifiante. Pour toucher les aides, les agriculteurs devront... respecter la législation européenne déjà en vigueur en la matière et leur législation nationale<sup>8</sup>. Il est même

---

<sup>4</sup> Il existe depuis 2008 des critiques sur l'hétérogénéité des pratiques requises par les Etats-Membres dans le cadre de l'application de la conditionnalité. Voir notamment :

[https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS0812\\_09\\_01/NEWS0812\\_09\\_01\\_FR.PDF](https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS0812_09_01/NEWS0812_09_01_FR.PDF)

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_26/SR\\_CROSS\\_COMPLIANCE\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_26/SR_CROSS_COMPLIANCE_FR.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.fwa.be/elevage/accord-pac-une-belle-avancee-politique-mais-le-plus-dur-reste-faire-pour-les-agriculteurs>

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1073&from=EN>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32018D0209>

<sup>7</sup> [https://opera-connaissances.chambres-agriculture.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=151467](https://opera-connaissances.chambres-agriculture.fr/doc_num.php?explnum_id=151467)

<sup>8</sup> « Lors de l'établissement du mécanisme de conditionnalité sociale, afin de respecter le droit des États membres de définir les principes fondamentaux de leurs systèmes sociaux et de travail, il convient de tenir

précisé que « le présent règlement n'impose aucune obligation aux partenaires sociaux ou aux États membres en matière d'exécution ou de contrôle dans des domaines qui, selon les modèles nationaux du marché du travail, relèvent de la responsabilité des partenaires sociaux. » ». On en vient à se poser la question de l'intérêt d'un tel ajout.

## L'illusion de la validation des PSN par la Commission

Les plus optimistes placent encore leurs espoirs dans une obligation de mise en conformité des PSN avec les objectifs du Green Deal, pour aligner les exigences propres à chaque Etat-Membre vers un degré commun. Les Etats Membres ont jusqu'à la fin de l'année pour présenter leurs PSN par la Commission, qui dispose de 6 mois pour les évaluer. Le projet de PSN français, dévoilé par Julien Denormandie le 21 mai 2021 correspond sans surprise aux obligations du cadre réglementaire qui a été voté, et a fait l'objet de nouvelles précisions le 13 juillet, notamment sur le montant des aides bovines, et les modalités d'accès aux écorégimes ainsi que leur montant.

Le Parlement a insisté pour qu'il soit précisé dans le projet d'accord que la Commission doive évaluer la cohérence des PSN qui seront proposés avec les objectifs du Green Deal. Néanmoins, nous pouvons relever au moins deux points qui nous amènent à douter de l'intérêt de cette « validation » et de sa capacité à reconnecter les différentes politiques nationales vers un cap commun :

- 1) Les PSN ne sont pas nécessairement outillés pour répondre aux ambitions du Green Deal :

On peut commencer par se demander comment on peut considérer que le PSN, établi pour une durée de 4 ans (2023-2027), peut être jugé cohérent avec des objectifs fixés à horizon 2030. Ensuite, si l'on considère ce que l'on connaît du PSN France, il paraît difficile de définir si les aides à la conversion permettront d'atteindre 25% de surfaces en bio, ou de cerner par exemples les mesures qui permettront de réduire de 50% les pesticides. En effet, la principale politique française dédiée à cet enjeu est le plan Ecophyto II+, qui n'a aucun lien avec la PAC puisqu'il est lié à un autre règlement européen et financé par des taxes.

Cette question du ciblage des aides n'est pas sans rappeler le principe de Tinbergen, qui estime que pour être efficace, une politique doit cibler une aide/une action en vue d'atteindre un objectif spécifique. Que dire par exemple des aides aux régions défavorisées (type ICHN), qui sont considérées en partie comme des aides environnementales<sup>9</sup>, alors même que cette aide n'est pas ciblée sur des critères environnementaux, et que cette aide soutien de façon indifférenciée les exploitations vertueuses comme les autres<sup>10</sup> ?

Enfin, on peut s'interroger sur la pertinence des indicateurs retenus. Par exemple, l'indicateur retenu pour évaluer la diminution de l'utilisation des pesticides sera l'indicateur des risque harmonisé (HRI) au niveau communautaire<sup>11</sup>, qui traduit une évolution des ventes de pesticides par rapport à une

---

dûment compte des divers cadres nationaux. Par conséquent, le choix par l'État membre des méthodes d'exécution, la négociation collective et le rôle des partenaires sociaux, y compris, le cas échéant, dans la mise en œuvre des directives dans le domaine social et de l'emploi, devraient être pris en considération. » <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11003-2021-REV-1/en/pdf>

<sup>9</sup> 35% des aides du second pilier doivent être fléchées vers des actions en faveur de l'environnement (avec un facteur de pondération de 50% pour les aides aux zones défavorisées).

<sup>10</sup> VOLLET, Dominique et KIRSCH, Alessandra. How Efficient is the French Less-Favoured Area Programme?. EuroChoices, 2019, vol. 18, no 3, p. 10-17.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aei\\_hri/default/table?lang=fr](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aei_hri/default/table?lang=fr)

période de référence, en pondèrent ces ventes par rapport à la catégorie de substances (faible risque, approuvées, substitution envisagée, non-approuvée)<sup>12</sup>. La période de référence sera 2015-2017. Cet indicateur est-il pertinent, puisqu'il s'agit de données de vente, et non d'utilisation, puisqu'il intègre des données sur les ventes de substances actives non autorisées dans l'UE<sup>13</sup> ?

2) Juridiquement, la Commission ne peut refuser un PSN que pour des raisons formelles

La menace d'un refus de la Commission pour manque de cohérence avec les objectifs du Green Deal paraît alors bien légère, et ce d'autant plus que les objectifs du Green Deal ne sont pas légalement contraignants, comme l'a clairement admis le commissaire européen à l'agriculture, Janusz Wojciechowski le 28 juin dernier <sup>14</sup>. Celui-ci a même reconnu miser sur la « bonne volonté » des Etats-Membres.

**Ainsi, sous une apparente cohésion en matière d'objectifs devenus essentiellement environnementaux, le cadre général acté dans cette nouvelle PAC laisse en réalité une marge de manœuvre inédite aux Etats Membres. Que reste-il de la PAC au-delà d'une enveloppe budgétaire à répartir ? Les orientations individuelles des Etats-Membres en matière d'agriculture et d'environnement, qui seront sanctuarisées au travers des PSN, risquent de fragiliser encore davantage le caractère commun de la PAC, qui ne tient déjà plus qu'à un fil. Le risque de voir certains Etats-Membres surtransposer la réglementation pour répondre à une pression sociétale (comme on peut s'attendre à voir le faire l'Allemagne, qui a réhaussé récemment ses objectifs climatiques) va faire face à celui d'en voir certains se contenter d'un minimum inéquitable.**

**Alessandra Kirsch, Directrice des études d'Agriculture Stratégies**

**Le 6 aout 2020**

---

<sup>12</sup> <https://agriculture.gouv.fr/reduction-des-pesticides-les-indicateurs-de-risque-harmonises-etablis-au-niveau-europeen>

<sup>13</sup> Si l'utilisation de certains pesticides est interdite en UE, aucun règlement n'interdit leur production et leur vente en vue de l'exportation. Voir par exemple : <https://www.leparisien.fr/environnement/pesticides-41-produits-interdits-dans-l-ue-restent-exportes-par-des-societes-europeennes-10-09-2020-8382423.php> ou [publiceye.ch/fr/thematiques/pesticides/pesticides-interdits-ue](https://publiceye.ch/fr/thematiques/pesticides/pesticides-interdits-ue)

<sup>14</sup> <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commissioner-rejecting-cap-plans-on-basis-of-green-deal-alignment-unimaginable/>