



## COMPRENDRE

# La Politique Agricole Commune

3. La « PAC » :  
de quoi parle-t-on ?

4. Comment  
fonctionne la PAC ?

6. Dans quelle  
mesure la PAC  
peut-elle être  
vertueuse pour  
l'agriculture ?

7. Quel lien entre  
agriculture  
intensive, perte  
de la biodiversité  
et changement  
climatique ?

8. Quelle place est  
laissée aux mesures  
de protection de  
l'environnement  
dans la PAC  
actuelle ?

9. Ce qui ne  
fonctionne pas  
aujourd'hui dans  
la PAC

11. Comment se  
négocie la PAC ?  
Comment est  
adoptée la PAC ?

12. Quelles sont les  
positions soutenues  
par la LPO pour une  
PAC plus vertueuse  
vis-à-vis de la  
biodiversité ?

13. Pourquoi  
sommes-nous tous  
concernés par la  
PAC et comment  
agir à notre  
échelle ?

# La « PAC » : de quoi parle-t-on ?

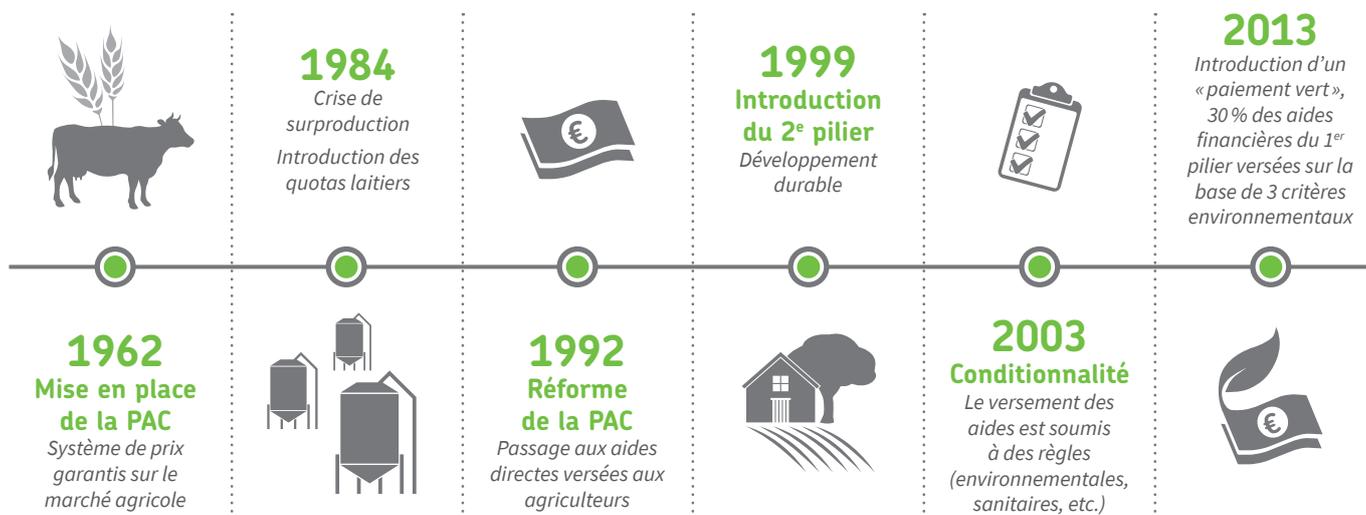
La Politique Agricole Commune (PAC) est une politique de l'Union européenne dédiée à l'agriculture et au développement rural. Basée sur un système d'aides publiques accordées aux agriculteurs, la PAC constitue le premier poste de dépense de l'UE : elle représente près de 60 milliards d'euros par an soit environ 40 % du budget européen.

Son fonctionnement repose sur deux « piliers », soit deux budgets différents et deux logiques d'intervention différentes. Le premier pilier, qui vise à soutenir le revenu des agriculteurs via des aides dites « directes », représente environ 75 % du budget de la PAC. Le second pilier, dédié au développement rural et à la transition agricole, concentre quant à lui 25 % du budget alloué.

La PAC est mise en place en 1962 pour soutenir la production agricole et nourrir les européens suite aux pénuries connues dans le contexte de l'après-guerre. Elle est à l'origine pen-

sée comme une politique d'accroissement de la production, de la productivité et de stabilisation des prix agricoles. Afin d'y parvenir, plusieurs outils sont à l'époque développés de manière à stimuler l'agriculture. Dans ce cadre, les prix de vente sont garantis aux agriculteurs dans le but d'exercer un effet incitatif sur la production<sup>(1)</sup>. En 10 ans la PAC atteint ses objectifs de volumes de production, à tel point que l'Europe entre dans une période de surproduction au cours des années 1970 : l'offre de produits agricoles dépasse la demande. Le fonctionnement de la PAC a donc été contraint d'évoluer afin d'éviter les crises de surproduction qui coûtent très cher à gérer, puis de répondre aux règles du commerce international mais également dans le but d'intégrer les préoccupations environnementales et les questions de développement rural qui commencent à émerger dans les années 1990. Cela a conduit au passage d'un système de contrôle des prix agricoles à des aides directes versées aux agriculteurs tel que c'est le cas aujourd'hui. Les réformes successives ont également cherché à intégrer la protection de l'environnement dans l'architecture de la PAC par la création de nouvelles mesures, mais leurs résultats concrets restent limités.

<sup>(1)</sup> Parmi les mesures mises en place au début de la PAC, les autorités européennes garantissent un prix minimal de rachat aux producteurs. En cas de chute des prix, elles achètent les produits agricoles puis les revendent lorsque les prix augmentent à nouveau.



## LA PAC EN QUELQUES CHIFFRES

**1962**, c'est l'année où la PAC a vu le jour.

**7 ans**, c'est la durée pendant laquelle une réforme de la PAC s'applique.

**36 %**, c'est la part du budget total de l'UE qui est consacrée à la PAC pour la période 2015-2020.

**58,9 milliards d'euros en 2017** : c'est le budget total de la PAC.

**9 milliards d'euros/an**, c'est ce que la France perçoit (en moyenne) dans le cadre de la PAC pour la période 2014-2020

**114 euros**, c'est la contribution annuelle de chaque citoyen européen pour la PAC.

**9,7 millions d'européens** travaillaient dans le secteur de l'Agriculture en Europe en 2016 (Eurostat), les terres agricoles représentent 45 % des terres de l'UE.

**80 %** des aides de la PAC reviennent à 20 % des plus grosses exploitations à l'échelle européenne.

Malgré ces évolutions, la PAC n'a jamais pleinement dévié de ses objectifs initiaux et finance encore largement un modèle agricole intensif. Elle a certes permis dans un premier temps de sortir d'une situation de pénurie alimentaire, mais elle a aussi entraîné des conséquences néfastes sur l'environnement, le monde rural et la souveraineté alimentaire. Alors que les impératifs économiques et les préoccupations environnementales ont évolué, son fonctionnement n'a jamais été pleinement remis en question depuis 1992.

Aujourd'hui, nombreux sont les agriculteurs qui dépendent des aides de la PAC pour vivre de leur métier ou simplement survivre. Dans la mesure où le versement de ces aides est conditionné à des critères d'attribution prédéfinis lors de chaque réforme, la PAC oriente très largement les manières de produire. Actuellement, ces aides encouragent un système agricole européen très intensif, centré sur un impératif de productivité. Cela implique une dévalorisation des prix alimentaires ne permettant plus aux agriculteurs de vivre de leur métier, un effondrement de la biodiversité, une destruction des sols et de zones naturelles cruciales pour le maintien des écosystèmes, un épuisement des ressources naturelles...

La PAC est donc un outil nécessaire pour le secteur agricole et l'Europe mais qui nécessite d'être réformé pour répondre aux enjeux sociaux, environnementaux et alimentaires actuels.

## Comment fonctionne la PAC ?

### À l'échelle de l'Union européenne

Tous les 7 ans, le budget de la PAC et son fonctionnement sont définis par différents règlements, textes directement applicables par les États membres, adoptés à l'échelle européenne. Les dirigeants des différentes institutions européennes décident ainsi des grandes lignes de la PAC lors de chaque réforme. Chacun des 28 États membres est ensuite libre d'en définir le cadre d'application national, dès lors qu'il en respecte les obligations imposées par le niveau européen, et ce afin de répondre au mieux aux spécificités nationales.

Depuis 1999, la Politique Agricole Commune repose sur deux piliers par le biais desquels les agriculteurs ont la possibilité d'accéder aux fonds alloués. Ces deux piliers poursuivent des objectifs différents.

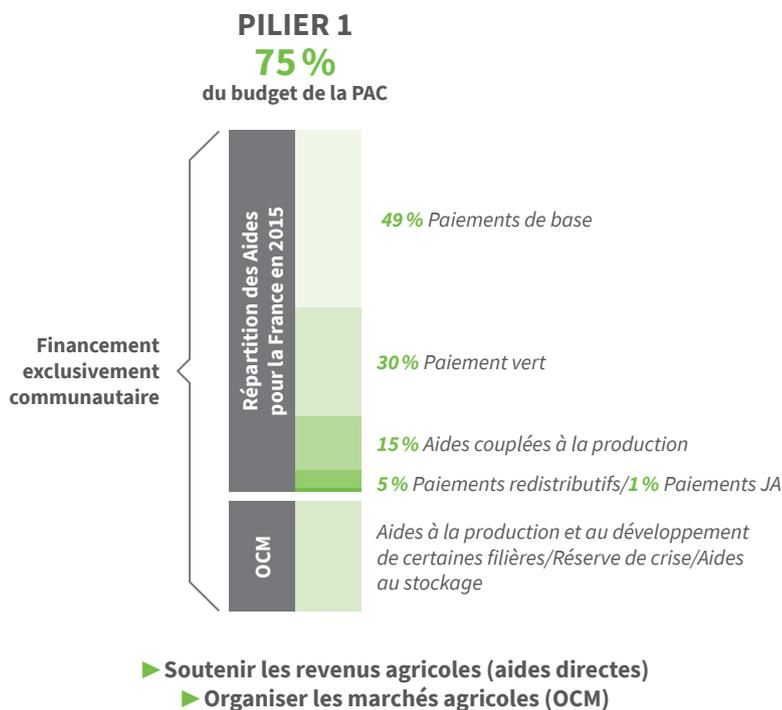
### EN FRANCE

Deuxième pays contributeur au budget de l'UE (19,5 milliards d'euros), la France est aussi le premier État membre bénéficiaire des aides de la PAC (près de 9 milliards d'euros par an soit 63,7 milliards d'euros sur la période 2014-2020.).



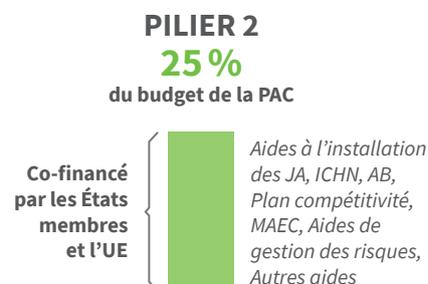
Botteillage © Georges Risoud

**63,7 milliards d'€ de budget PAC pour la France pour 2014-2020**  
(sur 292,7 milliards d'€) **soit 9,1 milliards d'€/an**



■ **Le Pilier 1** : il vise à soutenir les revenus par le biais de paiements directs versés aux agriculteurs (70% des fonds) entièrement financés par la communauté européenne, ainsi qu'à organiser les marchés agricoles par des interventions en cas de crise, des aides au stockage privé et des programmes de filière. Les aides versées correspondent principalement à des paiements découplés qui ne sont pas liés à ce que les agriculteurs produisent ni à la manière dont ils produisent, mais à la surface qu'ils exploitent et à leur potentiel de rendement. La grande majorité de ces aides sont appelées paiements de base (DPB). La valeur des paiements découplés est légèrement bonifiée pour les jeunes agriculteurs (paiement JA), ainsi que pour les 52 premiers hectares d'une ferme, pour soutenir les exploitations de petite taille dont les productions sont pourvoyeuses d'emplois ou à forte valeur ajoutée (paiements redistributifs). Parmi les autres aides directes, une partie d'entre elles sont soumises au respect de critères environnementaux (paiement vert). Enfin, les États membres ont la possibilité d'intégrer d'autres aides dans le premier pilier. Certaines de ces aides sont dites « couplées » et soutiennent certaines productions en particulier, à savoir les secteurs « en difficulté économique » comme l'élevage dans l'exemple de la France.

■ **L'Organisation Commune des marchés**, financée par le budget du pilier 1, est le règlement qui régit les interventions de l'UE sur les marchés de produits agricoles en cas de crise et appuie la structuration de certaines filières. Elle sert aussi de garde-fou aux importations et encourage les exportations de certains produits agricoles.



- Renforcer la compétitivité de l'agriculture
- Gérer les ressources naturelles de façon durable et lutter contre le changement climatique
- Assurer un développement territorial équilibré

■ **Le Pilier 2** : il vise à favoriser le développement rural, la compétitivité de l'agriculture, la transition agricole ainsi que la gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique. Parmi les aides versées dans ce cadre figurent des contrats agro-environnementaux auxquels peuvent souscrire les agriculteurs<sup>(1)</sup>, des aides destinées aux agriculteurs installés dans des zones géographiques présentant des contraintes naturelles<sup>(2)</sup>, des aides à l'investissement, des aides à l'installation des jeunes agriculteurs, des aides à la conversion vers l'agriculture biologique, etc. De manière plus générale, le pilier 2 vise à apporter un soutien complémentaire aux agriculteurs en situation de désavantage compétitif du fait de la zone géographique dans laquelle ils sont situés, de leurs pratiques ou encore du démarrage de leur activité. Il accompagne aussi l'évolution des fermes vers plus de compétitivité et une meilleure prise en compte de l'environnement.

<sup>(1)</sup> Ces contrats sont les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)

<sup>(2)</sup> Ces aides portent le nom d'ICHN (Indemnité compensatoire de handicap naturel). Elles concernent notamment les zones de montagnes ainsi que les « zones défavorisées hors montagne ». A titre d'exemple, le Marais poitevin situé dans l'ouest de la France est couvert par cette seconde catégorie.

## Qui instruit les demandes d'aides et opère un contrôle ?

En France, la mise en œuvre de la PAC est assurée par le ministère de l'Agriculture. Il est appuyé par les DRAAF (Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt) au niveau régional ainsi que les DDT (Directions Départementales des Territoires) au niveau départemental. Ces services déconcentrés de l'État assurent l'instruction des demandes d'aides. Les mesures liées au développement rural prévues dans le 2nd pilier sont quant à elles en partie gérées par les Régions.

L'ASP (Agence de Services et de Paiement) est l'organisme en charge des contrôles et du versement des aides aux agricul-

teurs, qu'il s'agisse du premier comme du deuxième pilier. Enfin, les aides liées aux Organisations Communes de Marchés sont assurées par France AgriMer.

Pour percevoir les aides surfaciques, les agriculteurs effectuent une déclaration de demande d'aides sur le site Telepac. Ils ont entre le mois d'avril et le milieu du mois de mai pour effectuer leur déclaration en ligne. Pour percevoir des aides non surfaciques du deuxième pilier, les agriculteurs doivent répondre aux appels à projets ou aux programmes publiés par les Régions. Les DDT, les chambres d'agriculture ainsi que certaines organisations professionnelles agricoles proposent des conseils et des formations aux agriculteurs pour effectuer leurs demandes d'aides.

# Dans quelle mesure la PAC peut-elle être vertueuse pour l'agriculture ?

L'agriculture est un secteur d'activité particulièrement vulnérable et aléatoire du fait de sa forte dépendance aux conditions climatiques ainsi qu'aux évolutions du marché mondial. Les aides versées dans le cadre de la Politique Agricole Commune permettent aux agriculteurs d'être financièrement capable de faire face aux risques liés au climat (intempéries, sécheresses, inondations, etc.) et aux fluctuations économiques (tendance à la baisse des prix agricoles sur le long terme). Les aides de la PAC assurent ainsi aux agriculteurs une source de revenus nécessaire à l'exercice de leur profession mais elles gagneraient cependant à être repensées pour rémunérer plus justement ces derniers et ce dans une logique de fourniture de biens publics.

En effet, les agriculteurs sont les premiers acteurs de la gestion des paysages et de la biodiversité car les 2/3 du territoire français sont couverts par des surfaces agricoles ! Ils sont donc responsables d'effets positifs comme négatifs sur leur environnement qui ne sont cependant pas comptabilisées dans les prix des denrées alimentaires. La réorientation des aides peut ainsi permettre de rémunérer des pratiques agricoles vertueuses pour combattre le changement climatique ainsi que l'érosion de la biodiversité. La PAC présente donc un potentiel pour rémunérer ces actions positives.

**Certains outils développés dans le cadre de la PAC ont notamment** permis d'encourager le développement de l'agriculture biologique, le maintien de certaines surfaces en prairies permanentes<sup>(1)</sup> ou encore le bon fonctionnement



Vache et Héron grade-boeuf © Christian Aussaguel

du réseau Natura 2000<sup>(2)</sup>. En effet, 40 % des espaces naturels concernés par le réseau Natura 2000 sont, ou ont été, des terres agricoles.

Néanmoins, la PAC telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, avec le versement d'aides directes à l'hectare, présente des effets pervers tels que l'intensification agricole, l'augmentation de la taille des exploitations, un très large recours aux produits phytosanitaires etc. Dans la mesure où la PAC encourage encore largement des pratiques agricoles néfastes pour la biodiversité, un changement de paradigme apparaît nécessaire pour réaliser la transition vers un modèle agricole durable.

<sup>(1)</sup> On appelle prairies permanentes les surfaces en herbe peu ou pas travaillées depuis au moins 5 ans utilisées pour le pâturage ou la récolte des fourrages.

<sup>(2)</sup> Le réseau Natura 2000 est un réseau écologique européen de sites abritant des habitats naturels et qui font par conséquent l'objet d'une protection particulière. Une partie des MAEC sont mises en œuvre sur des sites Natura 2000, voir ci-après. Pour en savoir plus : <https://www.natura2000.fr/natura-2000/quest-ce-que-natura-2000>.

# Quel lien entre agriculture intensive, perte de la biodiversité et changement climatique ?

Des études scientifiques ont mis en lumière le lien entre l'érosion de la biodiversité et l'agriculture intensive. Les chiffres sont alarmants. Les oiseaux, par exemple, considérés comme de bons indicateurs de l'état des écosystèmes car placés en haut de la chaîne alimentaire et très mobiles, subissent la pression des pratiques agricoles. Les études du Muséum national d'Histoire naturelle et du CNRS publiées en 2018 établissent en effet un lien entre les pratiques agricoles et le déclin de populations des oiseaux des campagnes françaises. En moyenne, ces populations d'oiseaux ont diminué d'un tiers en 15 ans. C'est notamment le cas d'espèces comme le Bruant ortolan ou l'Alouette des champs. Les insectes, en bout de chaîne alimentaire, sont également menacés : une étude allemande fait état d'un déclin de 75 % des insectes volants en 30 ans qui serait en grande partie lié aux pesticides agricoles.

À l'échelle européenne, le constat est similaire. 60 % des espèces animales et 77 % des habitats naturels ont été requalifiés en « menacés ». Entre les années 1990 et 2014, on constate un déclin de 14 % des populations de tous les oiseaux communs et de 40 % pour les oiseaux des champs<sup>(1)</sup>, ce qui en fait le groupe d'oiseaux le plus menacé à l'échelle européenne. Ainsi, l'agriculture constitue la première menace pour la biodiversité en Europe selon une étude réalisée par l'Agence européenne pour l'environnement.

Cette disparition inquiétante des oiseaux et des insectes dans les campagnes est en bonne partie imputable aux pratiques agricoles soutenues par la PAC : usage massif des produits phytosanitaires, peu de diversité dans les cultures, disparition des infrastructures agro-écologiques (haies, marres, bosquets, talus...), régression des prairies permanentes et raccourcissement des rotations avec de moins en moins d'espèces cultivées. Dans la mesure où les terres agricoles couvrent 45 % de la surface des terres à l'échelle de l'UE, la tendance à l'intensification de l'agriculture des dernières décennies est à l'origine de la disparition alarmante de la majeure partie des habitats naturels et des espèces qui en dépendent. Plus généralement, en France, on estime que les pollutions liées aux pratiques agricoles couleraient en moyenne 1,5 milliard d'euros par an à l'environnement.

L'impact de la PAC sur la biodiversité apparaît d'autant plus

évident qu'une étude récente a établi un lien entre, d'une part, l'accession des pays de l'Est à l'Union européenne et donc aux aides de la PAC et, d'autre part, le déclin des populations d'oiseaux des champs dans ces pays<sup>(2)</sup>. Dans cette perspective, c'est l'ensemble du système de subventions qui est à revoir pour une meilleure prise en compte de l'impératif de préservation de la biodiversité<sup>(3)</sup> !

L'agriculture intensive est également responsable d'une partie des émissions de gaz à effet de serre. Le récent rapport spécial du GIEC<sup>(4)</sup> sur les sols et le changement climatique montre en effet que l'agriculture et l'exploitation forestière sont responsables de 23 % des émissions de gaz à effet de serre (GAES) sur la période 2007-2016. À l'échelle européenne, le secteur agricole aurait produit 10 % des émissions de GAES pour l'année 2015 selon les chiffres d'Eurostat. Cependant, si l'agriculture possède sa part de responsabilité dans l'augmentation des températures moyennes dont elle subit de plein fouet les effets néfastes, elle peut également être une des solutions au problème. En effet, le rapport du GIEC préconise une transition vers des pratiques agricoles plus durables pour stopper l'érosion des sols et permettre une meilleure séquestration du carbone ainsi que pour préserver la végétation naturelle et la biodiversité.

## LA PRESSION EXERCÉE PAR L'AGRICULTURE INTENSIVE SUR LA BIODIVERSITÉ : L'EXEMPLE DE L'OUTARDE CANEPETIÈRE

L'Outarde canepetière, espèce à l'origine commune dans les campagnes, est l'oiseau dont la population a le plus fortement diminué en France. En 40 ans, sa population migratrice a chuté de 94 % ! Cette disparition est principalement liée à l'intensification agricole et notamment à la diminution des surfaces en prairie, à l'augmentation de la taille des parcelles, à l'utilisation massive d'intrants ou encore à la fauche précoce des surfaces enherbées où l'outarde niche.

En France, deux populations d'outardes sont présentes sur le territoire. Une population d'outardes sédentaires vit dans les plaines méditerranéennes tandis que la seconde, migratrice, occupe les plaines du centre ouest de la France : elle est menacée de disparition. Au niveau européen, on estime que les populations d'Outardes canepetières auraient chuté de 30 à 49 % en l'espace de 30 ans (BirdLife International 2015).

<sup>(1)</sup> Eurostat, *EU Common Bird Indicators, 2017* <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20170522-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>

<sup>(2)</sup> Reif, J, Vermouzek, Z. *Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession*. *Conservation Letters*, 2019 ; 12 : e12585.

<sup>(3)</sup> Pour plus d'informations se référer à l'Atlas de la PAC publié en 2019 (p. 28-29)

<sup>(4)</sup> Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, organe rattaché à l'ONU.

<sup>(5)</sup> L'Outarde canepetière est classée « En danger critique », sur la liste rouge des espèces menacées en France, UICN <https://uicn.fr/liste-rouge-france/>

# Quelle place est laissée aux mesures de protection de l'environnement dans la PAC actuelle ?

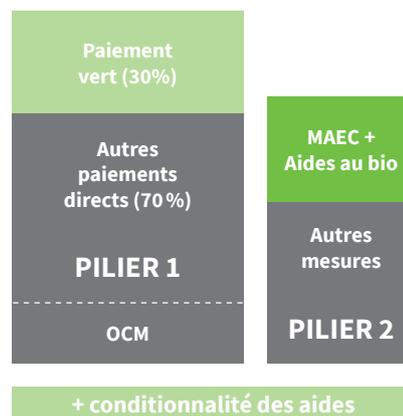
Depuis 20 ans, et suite aux réformes successives, plusieurs outils visant à intégrer l'impératif environnemental ont été introduits dans l'architecture de la PAC. Certains rendent la prise en compte de l'environnement par les agriculteurs obligatoire pour pouvoir toucher les aides, d'autres sont plus incitatifs et visent à rémunérer des bonnes pratiques mises en place par les agriculteurs :

■ Sur le plan réglementaire d'abord, **la conditionnalité des aides** correspond à un ensemble de règles que l'agriculteur doit respecter pour pouvoir bénéficier de certaines aides financières de la PAC. Une partie de ces règles, introduites en 2003, correspond à des critères environnementaux à respecter, conditionnant le versement des aides surfaciques : c'est ce qu'on appelle « **l'éco-conditionnalité** » (les autres règles concernent les normes sanitaires et le bien-être animal). Parmi ces règles on trouve par exemple les **BCAE** (Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales) qui, plus concrètement, fixent des normes concernant l'entretien des sols, les surfaces agricoles et les animaux.

A titre d'exemple, il existe en France une BCAE relative à la protection des haies<sup>(1)</sup>, nécessaires au maintien des habitats naturels notamment pour la faune (oiseaux et insectes), qui encadre notamment les dates de taille des haies. Le respect de ces normes peut faire l'objet d'un contrôle et, en cas de non-respect, les agriculteurs peuvent voir le montant de leurs aides réduit selon le degré de gravité.

■ **Le paiement vert** ou « **verdissement** », introduit lors de la dernière réforme de la PAC, constitue un autre outil à visée environnementale. Il représente 30 % des aides directes

L'architecture verte de la PAC



du premier pilier. C'est un paiement supplémentaire accordé aux exploitants qui respectent trois conditions relatives à la proportion de prairies permanentes par région, des surfaces d'intérêt écologique, et de la diversité de l'assolement sur l'exploitation<sup>(2)</sup>.

■ Enfin, le second pilier comprend deux autres outils plus incitatifs : **les aides à la conversion et aide au maintien de l'agriculture biologique**, ainsi que des contrats agro-environnementaux appelés **Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC)**. Les MAEC sont des contrats souscrits volontairement par les agriculteurs, dans des zones à enjeux environnementaux, et ce pour une durée de 5 ans. Les engagements environnementaux impliqués par ces mesures vont au-delà des règles environnementales qui conditionnent le versement des aides de base et font ainsi l'objet d'une compensation financière. Ces mesures accompagnent la transition des agriculteurs vers des pratiques plus vertueuses pour l'environnement. Les MAEC sont mises en place à l'échelle locale, sur un territoire défini sur lequel est conduit le projet. Elles sont zonées, c'est-à-dire, qu'elles ne sont ouvertes que sur une partie du territoire, sur les zones jugées prioritaires.

Néanmoins, ces outils liés à l'environnement sont pour la grande majorité très peu ambitieux, tant sur le plan des mesures proposées que des budgets qui leur sont affectés. Par exemple, **la Cour des comptes européenne a jugé le verdissement de la PAC comme étant totalement inefficace en matière de protection de l'environnement**, du fait d'obligations imposées aux agriculteurs très en deçà de ce qui est nécessaire pour enrayer la perte de biodiversité causée par l'agriculture conventionnelle<sup>(3)</sup>. De la même manière, les mesures principales développées dans le cadre de la PAC (aides à l'hectare, aides à la compétitivité) vont à l'encontre de la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, ce qui décrédibilise toute l'intention environnementale qui est donnée à d'autres outils comme l'éco-conditionnalité, le verdissement ou encore les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques.

<sup>(1)</sup> Au sens de la PAC, « une haie est une unité linéaire de végétation ligneuse, implantée à plat, sur talus ou sur creux, avec : présence d'arbustes, et le cas échéant, présence d'arbres et/ou d'autres ligneux (ronces, genêts, ajoncs...) ; ou présence d'arbres et d'autres ligneux (ronces, genêts, ajoncs...) ». (agriculture.gouv.fr)

<sup>(2)</sup> Le critère des surfaces d'intérêt écologique (SIE) implique d'avoir « des éléments (arbres, haies, bandes tampon, certains types de culture...) correspondant à au moins 5 % de la surface en terres arables et situés sur ces terres arables ou leur étant adjacents ». (agriculture.gouv.fr). Le critère concernant la diversité des assolements suppose pour l'agriculteur, dans la majorité des cas, d'avoir au moins trois cultures différentes sur ses terres arables.

<sup>(3)</sup> Cours des Comptes Européennes (2017), Rapport Spécial n° 21/2017 : Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement (<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=44179>)

Outarde femelle © Johan Tillet



Nid d'outarde © Carole Atzier



Outarde mâle © Jean-Luc Pinnaud

## LES MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES ET CLIMATIQUES (MAEC), UN CAS CONCRET

En France, la protection des habitats des oiseaux des plaines, comme l'Outarde canepetière, fait l'objet de mesures agro-environnementales mises en œuvre dans le cadre de la PAC. C'est par exemple le cas en Charente-Maritime. L'outarde canepetière niche au sol et privilégie les terres agricoles aux couverts diversifiés. Les nids sont

donc menacés à la fois par les fauchages et l'homogénéisation des paysages agricoles. Dans cette perspective, la mesure phare proposée pour la préservation de l'outarde est la création d'un couvert herbacé fauché à partir du mois d'août. Cette création de couvert fait ensuite l'objet d'un paiement à l'hectare annuel pour inciter les agriculteurs installés sur la zone à souscrire aux mesures. D'autres mesures sont également proposées comme la gestion d'une prairie favorable aux oiseaux de plaine, avec une limitation de l'usage d'herbicides, ou encore la remise en prairie de surfaces agricoles.

# Ce qui ne fonctionne pas aujourd'hui dans la PAC

Les différents outils listés précédemment ne sont pas suffisants et certains se sont même révélés inopérants.

■ **L'hypocrisie du « verdissement »** : C'est le cas par exemple du paiement vert dont la Cour des comptes de l'UE a souligné l'inefficacité en matière d'amélioration des performances environnementales et climatiques de la PAC. Le choix des règles du verdissement a été fait de telle sorte que les agriculteurs n'aient pas de changements réels à opérer pour bénéficier des aides. Pour la France, la plupart des agriculteurs n'ont absolument aucun effort supplémentaire

à faire. Ainsi, la mise en place des mesures de verdissement est venue nourrir l'argumentaire d'une PAC plus verte mais sans résultats concrets. Ce « paiement vert » constitue pourtant, un message politique qui se veut fort. Il vise à faire accepter par l'ensemble des acteurs du monde agricole et plus largement par les citoyens européens, le lien entre les aides directes de la PAC et les pratiques agronomiques bénéfiques pour l'environnement.

■ **L'efficacité de la conditionnalité est limitée** : Les règles fixées dans le cadre de la conditionnalité ne correspondent qu'à une reprise partielle de l'acquis communautaire environnementale. Autrement dit, la conditionnalité n'atteint même pas l'ambition environnementale qui a été donnée dans la législation européenne. Une deuxième critique réside dans l'incohérence de son action : à titre d'exemple la conditionnalité impose (sauf exception) aux agriculteurs de maintenir leurs haies sans pour autant imposer à ceux qui n'en ont pas d'en planter. Enfin, les contrôles sont trop peu nombreux. Un rapport de la Cour des comptes européenne montre notamment que les sanctions concernant les règles environnementales sont trop faibles pour être efficaces<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> European Court of Auditors, Special Report: Is Cross-Compliance an effective policy ?, 2008

### ■ Les mesures du 2<sup>nd</sup> pilier, intéressantes mais insuffisantes :

De la même manière, les aides du 2<sup>nd</sup> pilier présentent un réel potentiel mais leur étendue s'avère très insuffisante. En effet, les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques, par exemple, sont des projets territoriaux qui ne concernent pas l'ensemble des agriculteurs. Les études réalisées sur les MAEC montrent notamment que le nombre d'agriculteurs qui y souscrivent reste limité du fait du budget très restreint consacré à ces mesures, et que les montants des paiements versés sont trop faibles pour être suffisamment incitatifs<sup>(1)</sup>. La prochaine réforme de la PAC doit notamment viser l'amélioration de ces dispositifs

### ■ La majeure partie des aides de la PAC favorisent des pratiques agricoles intensives et une répartition inégale des paiements :

Les subventions les plus élevées versées aux agriculteurs se révèlent aussi être les plus néfastes pour l'environnement. En effet, les aides directes versées à l'hectare favorisent l'accroissement de la taille des fermes et le développement de l'agriculture intensive. Ainsi, malgré des tentatives de verdissement depuis 1999, la PAC n'a eu de cesse de financer, via les conditions d'attribution des aides, des pratiques impactant de manière significative les ressources naturelles telles que l'eau, les sols, ou encore la biodiversité. Il faut réformer l'attribution de ces aides et rediriger les subventions versées vers une prise en compte de l'impératif environnemental.

### ■ La PAC produit également des effets pervers sur le plan de l'emploi :

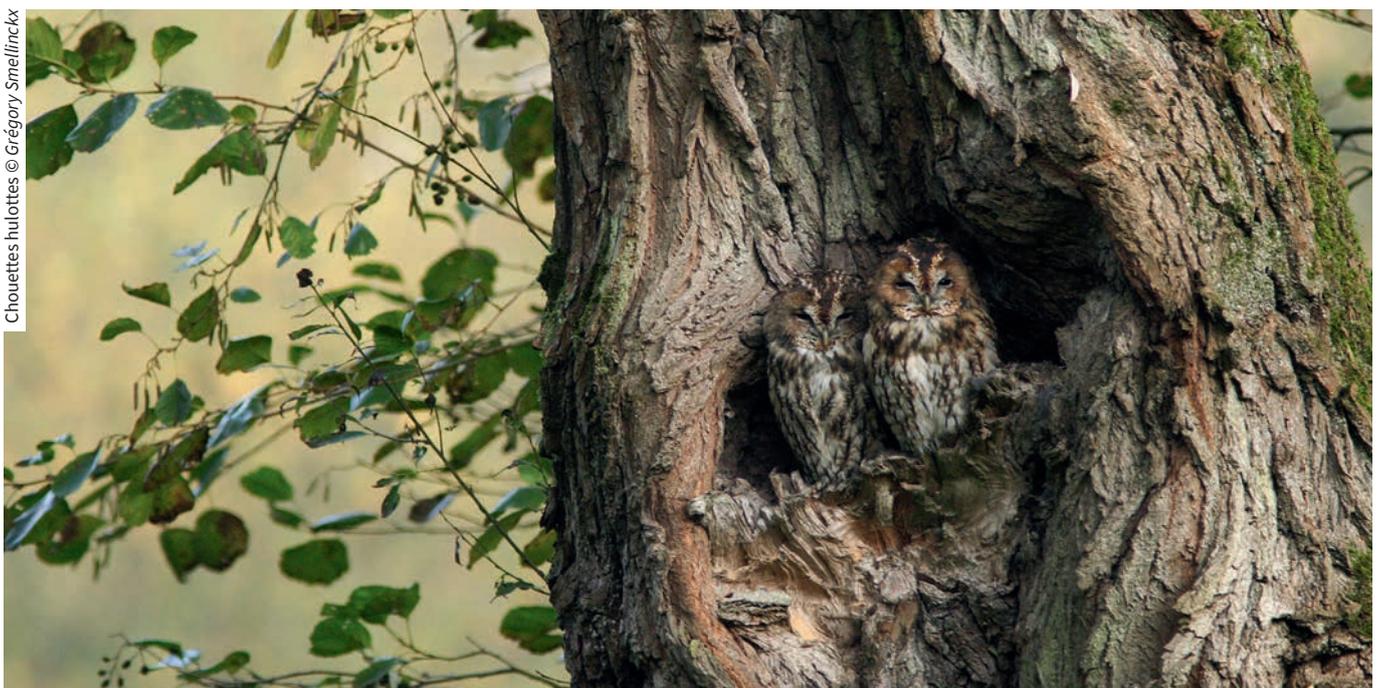
En 2013, par exemple, environ 3,1 % des entreprises agricoles détenaient plus de la moitié des terres agricoles en Europe (**ATLAS PAC**). 80 % des aides de la PAC reviennent à 20 % des plus grosses exploitations à échelle européenne. La répartition des aides est inégale et les paiements directs favorisent les exploitants détenant le plus de capital. Le système du paiement à l'hectare **pousse ainsi à s'agrandir toujours plus**, au détriment des plus petites exploitations. Cette logique favorise ainsi les modèles de production intensifs en capital.

### ■ La PAC finance des outils de gestion des risques (soutien à l'assurance récolte et aux fonds de mutualisation)

qui dissuadent les agriculteurs de se déspecialiser et de se détourner des modes de production intensive comme la monoculture, jugée plus simple à assurer. Cela entraîne une situation dans laquelle les agriculteurs deviennent de plus en plus dépendants aux intrants chimiques et vulnérables aux changements climatiques, aux mauvaises récoltes ainsi qu'aux variations des prix. Au contraire, le passage à des pratiques agro-écologiques permet d'augmenter la résilience des agriculteurs et de sortir de ce cercle vicieux. La polyculture, par exemple, permet d'accroître la résilience des agriculteurs à de mauvaises récoltes ou aux fluctuations du marché. De plus, ce fonctionnement implique d'une part un transfert de l'argent public vers les organismes privés que sont les assurances privées, et d'autre part cela coûtera de plus en plus cher aux contribuables dans la mesure où les aléas climatiques et sanitaires vont augmenter.

Une PAC plus verte  
n'est pas dissociable  
d'une PAC plus juste !

<sup>(1)</sup> Oréade Brèche, Etude n° SSP-2014-017, Paiement pour services environnementaux et méthodes d'évaluation économique – Rapport final, 2016



Chouettes hulottes © Grégory Smellinckx

# Comment se négocie la PAC ?

## Comment est adoptée la PAC ?

Le processus de réforme de la PAC dure au moins 3 ans. L'adoption des règlements relatifs à son fonctionnement est le résultat d'une procédure législative qui associe la **Commission européenne** (organe exécutif de l'UE), le **Parlement européen** et le **Conseil de l'Union européenne** (réunion des ministres des États membres de l'UE). C'est donc à Bruxelles et à Strasbourg que se décident les principes de fonctionnement et les grandes orientations de la politique agricole européenne.

La Commission (organe exécutif de l'UE) dispose de l'initiative législative et formule une proposition de règlement pour débiter la réforme de la PAC. Dans un second temps, **les ministres de l'Agriculture des différents États membres réunis au sein du Conseil** ainsi que les **députés du Parlement européen** (organes législatifs de l'UE) ont la possibilité de proposer des modifications au règlement<sup>(1)</sup> et doivent se mettre d'accord sur le texte final : c'est ce qu'on appelle la co-décision. Pour trouver un accord, les dirigeants des institutions européennes doivent passer par des négociations entre les trois institutions : ce sont les **trilogues**.

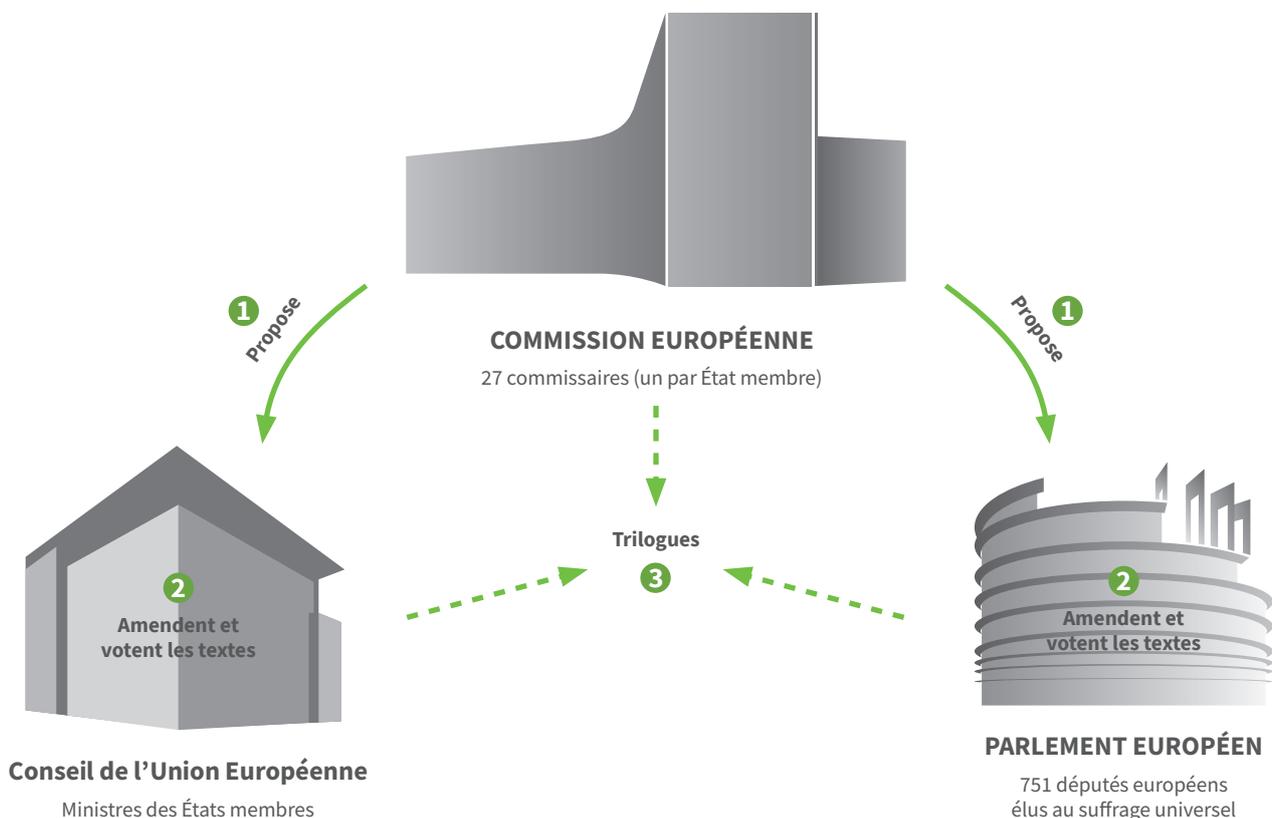
<sup>(1)</sup> Ces modifications prennent la forme d'amendements proposés et votés au sein des commissions parlementaires dans l'exemple du Parlement européen. Les députés européens qui travaillent sur la PAC sont réunis au sein de la commission Agriculture. Le texte sur lequel ils s'accordent est ensuite voté en séance plénière, par l'ensemble des eurodéputés.



Parlement européen © Mirko Toller

### L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN DANS LE DOMAINE DE LA PAC

Le Parlement européen n'avait à l'origine qu'un rôle consultatif dans l'élaboration de la PAC. Ce n'est que suite au traité de Lisbonne en 2009, qu'il co-décide avec le Conseil de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle les élections européennes sont devenues importantes pour se faire entendre sur les questions d'agriculture !



# Quelles sont les positions soutenues par la LPO pour une PAC plus vertueuse vis-à-vis de la biodiversité ?

Il est nécessaire que des fonds plus importants soient consacrés à la protection de la biodiversité, qui est le support de notre agriculture. 50 % du budget de la PAC devraient être fléchés vers des mesures ciblant les pratiques agricoles vertueuses pour l'environnement et la lutte contre le changement climatique. En cohérence avec cela, aucun budget ne devrait être alloué à des pratiques néfastes pour la biodiversité.

Les paiements directs, à l'hectare, devraient être progressivement réduits car ils sont aujourd'hui mal ciblés et financent d'une part l'agrandissement des exploitations agricoles et la généralisation des pratiques agricoles intensives. Ces aides doivent être également plafonnées à l'actif pour soutenir les plus petites fermes, qui assurent une meilleure diversité des productions, sont plus adaptées à chaque territoire, et sont ainsi plus bénéfiques pour l'environnement. Les aides couplées doivent quant à elles être réorientées. En France, elles sont majoritairement dédiées à l'élevage sans

pour autant être conditionnées à des critères environnementaux ni de bien-être animal. Pour mieux répondre aux enjeux de l'agro-écologie et ainsi favoriser les pratiques favorables à la biodiversité, il est nécessaire de créer des aides couplées pour les prairies pâturées avec une limite de chargement par hectare (élevage extensif), les légumineuses, ainsi que les fruits et légumes frais. Plus largement, il faut reconnaître les pratiques agricoles vertueuses pour la préservation de la biodiversité en les rémunérant à leur juste valeur. Il s'agit de sortir de l'approche « manque à gagner » jusque-là proposée pour passer à une réelle logique de rémunération. Ces Paiements pour Services Environnementaux (PSE) pourraient représenter 40 % du budget du premier pilier.

Parmi les pistes de réformes pour une PAC plus verte, il convient également de s'assurer que les règles prévues dans le cadre de la conditionnalité des aides soient suffisamment ambitieuses notamment en matière d'environnement et de bien-être animal. Par ailleurs, les aides du second pilier qui ont un fort potentiel d'accompagnement à la transition agricole doivent être maintenues et renforcées. Il s'agit d'une part des aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique (CAB et MAB) ou encore des MAEC, qui doivent être suffisamment dotées pour permettre un maintien effectif de la biodiversité dans des zones à forts enjeux environnementaux. Les autres aides du 2<sup>nd</sup> pilier doivent également faire l'objet de changements ambitieux, tels que le remplacement des aides à l'investissement par des paiements pour la diversification et l'autonomie des fermes, l'accompagnement à la transition (individuelle ou collective), le financement de projets alimentaires territoriaux... À terme, la PAC doit devenir une PAAC : une Politique Agricole et Alimentaire Commune qui réponde aux enjeux de durabilité du système agro-alimentaire de demain<sup>(1)</sup>.

En cette période de réforme de la PAC post 2020, la LPO réaffirme son engagement en faveur d'une PAC plus respectueuse de la biodiversité et qui réponde aux défis posés par le changement climatique.

<sup>(1)</sup> Pour plus de détails, se référer aux 12 priorités pour la PAAC post 2020 défendues par la Plateforme pour une autre PAC dont la LPO est membre, <https://pouruneautrepac.eu/notre-vision/nos-12-priorites-pour-la-paac-post-2020/>

## SYNTHÈSE DES POSITIONS DÉFENDUES PAR LA LPO

- ▶ Fléchage de **50 % du budget de la PAC pour soutenir des pratiques agricoles vertueuses pour l'environnement et le changement climatique.**
- ▶ **Plafonnement à l'actif et réduction des paiements de base** qui sont néfastes pour la biodiversité et l'environnement.
- ▶ **Réorientation des aides couplées** vers la production de **fruits et légumes frais, les prairies pâturées** gérées de manière extensive et la production de **légumineuses.**
- ▶ Affectation de **40 % du budget du 1<sup>er</sup> pilier à des Paiements pour Services Environnementaux (PSE) ambitieux.**
- ▶ Mise en place d'une **conditionnalité à la hauteur des enjeux environnementaux et de bien-être animal.**
- ▶ **Augmentation du budget du 2<sup>ème</sup> pilier** pour accompagner la transition agro-écologique.
- ▶ **Renforcement des Mesures Agro-Environnementales et Climatiques** ainsi que des **aides pour l'agriculture biologique.**
- ▶ Remplacement des aides à l'investissement par des **paiements pour la diversification et l'autonomisation des fermes.**

# Pourquoi sommenous tous concernés par la PAC et comment agir à notre échelle ?

Chaque citoyen européen contribue financièrement à la PAC (à hauteur de 114 euros par an) et consomme quotidiennement les produits agricoles qui en dépendent. Il est donc essentiel qu'il soit pleinement informé sur cette question encore trop technique et opaque et qu'il puisse faire entendre sa voix dans l'élaboration de la PAC. Elle doit ainsi devenir une Politique Agricole et Alimentaire Commune afin de prendre

davantage en compte la demande pour produire mieux, redonner du sens à la politique agricole pour les citoyens et créer du lien entre les agriculteurs et les consommateurs. De plus, il faut que les réformes de la PAC aillent vers plus de co-construction en associant l'ensemble des parties prenantes au débat (citoyens, consommateurs, producteurs, associations de protection de l'environnement, etc.)

Différents moyens existent pour agir à notre échelle : vote lors des élections européennes ou régionales, participation aux consultations organisées par la Commission européenne, pétitions en direction de nos dirigeants, lettre aux eurodéputés français qui vous représentent au Parlement européen, etc.

**Du futur de la politique agricole européenne dépend le futur de notre assiette ! Une autre PAC est possible pour une alimentation de qualité, un environnement sain et des paysans nombreux. Construisons-là !**

Récolte de fraises © Evgenia Tipyashina





**LPO France**

CS 90263 • 17305 ROCHEFORT CEDEX • Tél. 05 46 82 12 34

Fax 05 46 83 95 86 • [www.lpo.fr](http://www.lpo.fr) • [lpo@lpo.fr](mailto:lpo@lpo.fr)

Photographie de couverture : paysage agricole © Massimo Santi.

Conception : Loïs Comte, Pauline Rattet, Sophie Raspail. Graphisme/Mise en page : Antoine Barreau,  
Service Éditions LPO © 2020 - ED2001005AB. Impression : Imprimerie Lagarde (17 Saujon) - Imprim'Vert.

*Fondation Lemarchand\**  
*\*pour l'Équilibre entre les Hommes et la Terre*  
Sous l'égide de la Fondation de France 

  
LPO France Partenaire officiel



AGIR pour la  
BIODIVERSITÉ

