

SIMA

Intégrer l'environnement dans l'économie: un enjeu européen

Le Cadre Européen et les Enjeux Environnementaux
par Corrado Pirzio-Biroli

Parc des Expositions de Paris Nord Villepinte, 25 février 2013

Le Conseil Européen de Février s'est accordé sur le cadre financier multi annuel jusqu'à 2020. Il prévoit des engagements pour €960 milliards et des paiements pour €908 milliards, ce qui limite les premiers à 1% et les paiements à 0,95% du revenu national net de l'Union, avec une réduction du budget PAC de plus que 12% en termes réels. Si le budget agricole semble probablement fixé, ce n'est toutefois pas la fin de l'histoire, ni en ce qui concerne la dimension globale du budget, ni en ce qui concerne les détails de la réforme de la PAC. La tentative du Conseil Européen d'inclure dans le paquet budgétaire quelques mesures spécifiques de réforme PAC pour anticiper la position du Parlement Européen a comme il se doit échoué. A cet égard, il revient maintenant à la présidence Irlandaise d'entamer au printemps une série de trilogues avec la Commission et le Parlement.

Grace au Traité de Lisbonne le **Parlement Européen** est à meme pour la première fois de jouer un **rôle central**, voir décisif dans la prochaine réforme de la PAC ainsi qu'à l'égard des perspectives financières multi annuelles. Il a dès à present démontré de bien vouloir utiliser toute sa marge de manoeuvre.

Suite à sa présentation de l'accord au Parlement Européen, le président du Conseil Européen van Rompuy a été soumis à une douche froide. Le Président Schulz a souligné que le PE considère l'accord budgétaire inacceptable pour trois raisons: il est le plus rétrograde de l'histoire de l'Union avec une congélation des dépenses au niveau de 2011, il aggrave les déficits budgétaires de l'UE avec une insuffisance de paiements par rapport aux engagements(plus que €50 milliards de différence), et il ne répond pas aux défis de compétitivité, croissance et d'emplois de l'Union. Le président du PPE Joseph Daul a déclaré que: *"Le dernier Conseil européen n'avait d'europeen que le nom. C'était une négociation de marchands de tapis"* et a ajouté que son groupe ne pourra pas signer un « *budget d'austérité pour sept ans* ». Le président du parti socialiste et démocrate (S&D) Hannes Swoboda a parlé d'un budget *"pro cyclique"* et *"cynique"*, alors que le président du party libéral Guy Verhostadt (ALDE) l'a défini un budget déficitaire et Isabelle Durant des Verts, en regardant cet accord budgétaire, s'est demandée à quoi servent les élections européennes.

Il faut donc s'attendre à des négociations âpres entre les deux autorités budgétaires. Le PE a l'intention de voter dans la plénière du 11-14 mars une résolution non engageante indiquant les conditions qui doivent être satisfaites avant d'obtenir son accord sur la budget. A cet égard, le PE ne pourra en dernière analyse que prendre ou laisser, mais à fin d'éviter toute critique de la part des partis nationaux qui établissent les listes électorales pour 2014 il votera probablement avec scrutin secret. Il est improbable que le PE puisse se prononcer sur le règlement financier du budget 2014-2020 avant le mois de juillet. En cas d'accord, il y aura sans doute une révision budgétaire à moyen terme en 2016 ou 2017, comme le demande le Parlement

Européen. Mais il y a aussi la possibilité d'un non accord avant la fin de l'année et donc la nécessité de devoir introduire un système des douzièmes provisoire sans réforme de la PAC. Dès à présent il est clair que la PAC réformée ne pourra entrer en vigueur en Janvier 2014 et devra donc faire l'objet de mesures transitoires.

C'est dans ce contexte d'incertitude sur le contenu et le timing des perspectives financières de l'Union qu'il m'a été demandé de discuter aujourd'hui du cadre Européen et des enjeux environnementaux en me concentrant sur le « verdissement » (greening) de la PAC.

La PAC, est au croisé du chemin. Elle doit toujours faire face aux défis traditionnels de la compétitivité, de la multifonctionnalité e des revenus soutenable, mais ne peut assurer sa continuité sans fournir une meilleure réponse aux défis globaux comme la sécurité alimentaire, le respect de la nature et la préservation de l'environnement, les émissions des gaz de serre, et le changement climatique.

Selon le débat préparatoire, la prochaine réforme de la PAC devait permettre une *intensification soutenable* de la production avec une production accrue de biens publics. C'était le sens des rapports des parlementaires Européens Lyon et Dess, ainsi que des études du Institute for European Environmental Policy (IEEP) pour la Commission et de la fondation RISE, à la demande du Parlement Européen. Les biens publics sont des services dont la société a absolument besoin: sécurité alimentaire, production de matières premières renouvelables, conservation de sols, eau et air propre ainsi que des paysages. Nos exploitants agricoles et forestiers y jouent un rôle prépondérant. Toutefois, ils ont tendance à fournir moins de « biens » environnementaux, pour lesquels personne ne paie, et trop de « maux » environnementaux comme différentes formes de pollution dont ils ne payent pas les coûts sociaux et environnementaux. Les exploitants ont bien sur leurs raisons, car il est normal de préférer de produire pour le marché, qui rapporte, que pour l'environnement qui ne rapporte pas à cause d'une défaillance du marché. Les agriculteurs ne peuvent pas payer seuls les couts du respect des bonnes pratiques agricoles et de la cross-compliance (conformité croisée) qui bénéficient après tout à toute la société. Ces coûts doivent être partagés avec ceux qui bénéficient d'un meilleur environnement. Il y a deux remèdes principaux aux défaillances du marché: des subventions publiques e l'amélioration des structures du marché, voir la création de nouveaux marchés. Aussi longtemps que des services publics produits par les agriculteurs ne bénéficient pas d'une rétribution venant du marché, il faut leur assurer le soutien financier nécessaire.

Les priorités de la proposition de réforme de la PAC sont louables et correspondent aux souhaits de la société: encouragement à la fois de la productivité et de la soutenabilité de la production agricole, verdissement du premier pilier avec des aides 1^{er} Pilier conditionnées par le respect des directives environnementales, efficacité dans l'utilisation des ressources naturelles et recherche et développement dans l'innovation.

Si le gros coup de la réforme Fischler fut le « découplage » de l'aide par rapport à la production, le gros coup de cette nouvelle réforme, est sans doute le « verdissement » (greening) obligatoire, dont vont dépendre désormais au moins

30% des paiements directs du premier pilier. Qu'est-ce que dit la proposition de la Commission ?

Le **verdissement** proposé consiste en trois mesures principales: la diversification des cultures, la prairie permanente et la *ecological focus area*, c'est-à-dire une zone de concentration écologique. A cela il faut ajouter la conformité croisée (*cross compliance*) à un certain nombre de règlements communautaires préalable à l'octroi des paiements directs, ainsi que le respect des directives cadre sur l'eau et sur les pesticides. D'autres mesures servant également à renforcer la soutenabilité de la production agricole sont spécifiées davantage dans le deuxième pilier: notamment, la conservation et l'amélioration des écosystèmes dépendant de l'agriculture et des forêts, la promotion de l'efficacité dans l'utilisation des ressources et tout progrès vers une économie agricole et agroalimentaire à bas contenu de carbone capable de résister au changement climatique.

Parmi ces mesures, celle qui peut potentiellement avoir le plus gros impact est l'obligation de réserver 7% de la surface admissible à une zone de concentration écologique. Dès à présent, les zones écologiques occupent 3,5% des terres admissibles et plus ou moins 24% de la surface agricole est inscrite dans les projets agro-environnementaux du deuxième Pilier, mais les fermes les plus intensives ne sont pas touchées. De toute évidence, on ne pourra pas tirer bénéfice des zones écologiques sans les gérer. Mais si on double les surfaces écologiques avec quel argent peut-on le faire? Faut-il obliger tous les fermiers à réserver une partie de leurs terres à cela, ou pourrait-on également respecter cet objectif sur base régionale ou interrégionale au lieu que pour chaque ferme? Pourrait-on envisager d'autoriser un marché de ces zones en préservant l'objectif écologique permettant par exemple aux fermiers du Massif Central de les acheter, les vendre ou les louer? Dans ce cas est-ce que cela serait simplement une façon pour minimiser les coûts ou risquerait-il de devenir un mécanisme d'évasion? Quant au verdissement du premier Pilier, pourrait-il réduire les mesures agro-environnementales du deuxième Pilier? La mise en œuvre du verdissement, risque-t-elle de compliquer excessivement la gestion de la PAC pour les autorités ainsi que au niveau de la ferme? Est-il acceptable que les fermiers biologiques soient payés en double dans le cadre du premier Pilier (verdissement automatique) ainsi que du deuxième Pilier? Comment le système d'audit pourrait-il contrôler également les mesures du verdissement tout en n'étant pas conçu pour cela? Ce sont là juste quelques questions que la proposition fait venir à notre esprit. Certes, il faudra encore beaucoup plus de précisions dans le cadre des mesures d'applications qui doivent suivre.

Entretemps les Etats Membres réunis en Conseil ainsi que le PE s'emploient à discuter et amender les propositions de réforme de la Commission, notamment en ce qui concerne leur part la plus innovatrice, le verdissement.

Le rapport Capoulas Santos sur les Paiements Directs contient nombre d'amendements qui augmentent la flexibilité des mesures de verdissement dont la définition et la surveillance serait selon le Parlement laissée aux EM. Ces amendements affaiblissent considérablement la portée des mesures proposées par la Commission, notamment:

- Les bénéficiaires automatiques du 30% de greening seraient non seulement les fermiers biologiques et certifiés, mais également les projets agro-environnementaux, les producteurs dans les sites Natura 2000, de fourrages herbacés et des cultivations sous eau ou encore tout schéma environnemental certifié par la Commission comme ayant un impact équivalent.
- la rotation des cultures deviendrait moins contraignante, en particulier pour les petites propriétés
- la part des terres à dédier à l'écologie serait réduite de 7% à 3% et leur application rendue plus flexible; elle pourrait être calculée aussi sur base régionale au lieu que pour chaque ferme, ce qui pourrait permettre la création de couloirs de nature.

La flexibilité additionnelle recommandée par le PE est une bonne chose pour tenir compte des différences géographiques et climatiques, mais peut aussi compliquer la gestion, voir même représenter un camouflage pour édulcorer le concept de verdissement.

Il revient au Trilogue de parvenir à un accord sur les détails du verdissement, mais il est dès à présent évident que ce dernier sera en dernière analyse très limité car la réticence à accepter et appliquer les mesures de verdissement dépend de l'évolution du revenu agricole, de la préservation autant que possible du niveau des aides agricoles et du renforcement des services de conseil pour les agriculteurs. Pour progresser avec le verdissement nonobstant une substantielle réduction de ces aides, il faudrait trouver d'autres sources de revenus. Une amélioration du fonctionnement de la chaîne alimentaire augmentant le pouvoir de négociation de l'agriculteur pourrait servir à cela. Un renforcement des services de conseil aux agriculteurs qui sont appelés à revoir leurs méthodes de production est essentielle et il ne suffit pas d'inclure cela dans le deuxième pilier. Mais pour autant que l'agriculteur ressente le besoin d'un revenu accru pour produire de façon plus soutenable alors que l'état réduit l'aide au fermier, il faudrait pouvoir faire recours à des sources de revenus privées.

À mon avis les primes ne seront pas suffisantes pour encourager le verdissement, car on demande aux fermiers de produire plus et de façon plus soutenable avec moins d'argent et plus de bureaucratie. Certains trouveront que obtenir le 30% réservé pour des mesures de verdissement ne vaut pas la chandelle. Si les prix agricoles restent relativement attractifs, certains préféreront produire davantage ce qui se vend bien par rapport à ce qui ne se vend pas.

On dirait que la proposition de la Commission ne permettra pas à la fin du parcours à travers le Conseil et le Parlement d'adresser les deux défis majeurs de la PAC : atteindre un meilleur équilibre entre compétitivité et soutenabilité, d'une part, et entre ciblage de l'aide et simplification des règlements. Si le ciblage du verdissement pénalisait le revenu de l'agriculteur, il manquerait son but. On pourrait plutôt voir davantage de fermiers abandonner leur terre avec la conséquence d'une dégradation de l'environnement.

Il y a ici un risque pour la PAC future. Si cette réforme décourage les fermiers de garder leur métier ou de verdir leur production, à fur et à mesure que l'on s'approche d'une aide forfaitaire par hectare, l'opposition à financer la PAC, pourrait grandir avec le sentiment qu'elle n'est pas assez écologique, est devenue une politique sociale et est trop compliquée.

Pour conclure, la proposition de réforme va dans la bonne direction, mais ne contient pas les encouragements financiers et réglementaires qui sont nécessaires pour encourager les fermiers à améliorer leur efficacité dans l'utilisation des ressources naturelles et à produire davantage de biens publics sans pertes de revenus.