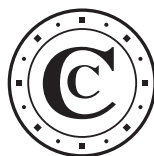


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

ACCOMPAGNER LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
OCTOBRE 2021

SOMMAIRE

5	AVERTISSEMENT
7	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
11	1 - L'APPLICATION DE LA PAC 2015-2021 EN FRANCE : DES RÉSULTATS ENVIRONNEMENTAUX ÉLOIGNÉS DES AMBITIONS INITIALES
11	A - Des objectifs environnementaux ambitieux pour la PAC
14	B - En pratique, les effets limités du « verdissement » de la PAC
15	C - Une performance environnementale inférieure aux objectifs fixés par les stratégies nationales
17	2 - MIEUX VALORISER LES PRATIQUES AGRO- ENVIRONNEMENTALES DANS LA DÉCLINAISON NATIONALE DE LA PROCHAINE PAC
18	A - Estimer les atteintes à la biodiversité et à l'environnement
19	B - Sur le 1 ^{er} pilier, éviter de reproduire les écueils des « paiements verts » actuels dans le futur « éco-régime »
20	C - Sur le 2 nd pilier, corriger les défauts qui affectent actuellement les mesures d'aide à l'agriculture biologique et les MAEC

SOMMAIRE

20	3 - MOBILISER TOUS LES AUTRES LEVIERS POUR FAVORISER L'ÉVOLUTION DES SYSTÈMES AGRICOLES ET LA VIABILITÉ DES EXPLOITATIONS
21	A - Mieux prescrire et mieux contrôler
21	B - Conditionner l'accès au foncier et aux aides « éco-régime »
21	C - Diversifier les financements pour mieux rémunérer la performance environnementale
24	RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à présenter, sur plusieurs grandes politiques publiques, les principaux défis auxquels seront confrontés les décideurs publics au cours des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever. Cette série de publications, qui s'étale d'octobre à décembre 2021, s'inscrit dans le prolongement du rapport remis en juin 2021 au Président de la République, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*. Ce travail de synthèse vise à développer, sur quelques enjeux structurels essentiels, des éléments de diagnostic issus de précédents travaux de la Cour et des pistes d'action à même de conforter la croissance dans la durée tout en renforçant l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

La Cour, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, et ainsi apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public, tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

Cette note a été délibérée par la 2^e chambre et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Les engagements nationaux et européens en matière environnementale remettent en cause le modèle agricole prévalant depuis les années 1960 dans notre pays. Le secteur agricole doit donc s'orienter vers une transition agro-écologique destinée à réduire la consommation des ressources naturelles et à s'adapter aux effets du changement climatique tout en préservant sa compétitivité et la rentabilité des exploitations.

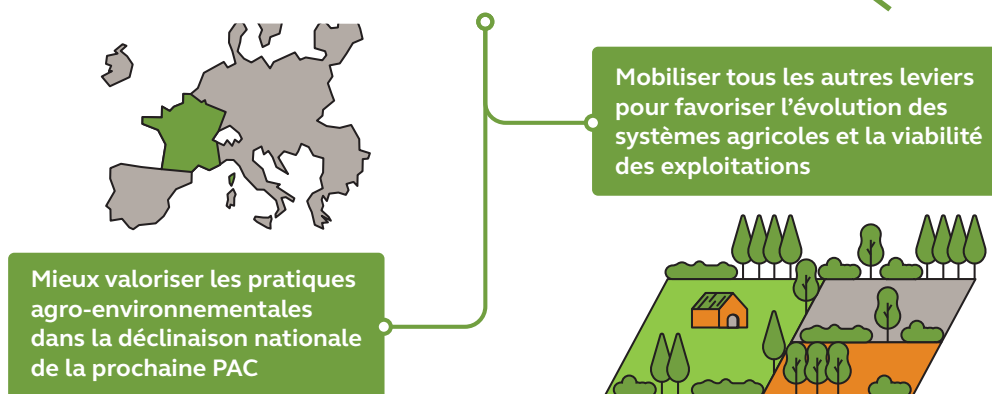
Dans ce contexte, la politique agricole commune (PAC) de l'Union Européenne, a depuis 2015 mieux pris en compte l'environnement, sans cependant obtenir les résultats escomptés. La nouvelle PAC, dont les principes ont été définis en juin 2021 et dont la déclinaison nationale fera l'objet d'un débat public à l'automne 2021, doit être l'occasion de soutenir une ambition environnementale accrue entre 2023 et 2027, en se donnant des moyens suffisants, à partir d'une évaluation plus précise des impacts et de la définition d'objectifs clairs et mesurables, tout en veillant à une rémunération suffisante des exploitants.

Au-delà, c'est l'ensemble des leviers de l'action publique, et notamment l'application de la réglementation, l'accès au foncier agricole, la gestion des risques ou la rémunération des services environnementaux, qui doivent être mobilisés pour valoriser des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

La transition écologique en chiffres en 2020

- Dépenses publiques destinées à l'agriculture française : **22 Md€**, dont **9,4 Md€** au titre de la PAC.
- Part de la surface agricole utilisée en agriculture biologique : **9,5 %** pour un objectif de **15 % en 2022**

RÉUSSIR LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE



INTRODUCTION

Essentielle à l'autonomie alimentaire nationale et européenne, l'agriculture contribue à hauteur de 39 Md€ à la valeur ajoutée française. À l'origine de 700 000 emplois, la production agricole soutient la compétitivité de l'industrie de transformation agroalimentaire, générant elle-même 575 000 emplois et 46 Md€ de valeur ajoutée hors activités agroalimentaires. La production agricole française maintient sa première place au sein de l'Union européenne, devant l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, en dépit d'un recul progressif de ses parts de marché à l'international.

L'activité agricole a, en outre, une influence en matière environnementale. Elle emporte des effets positifs pour l'entretien du paysage, la séquestration de carbone et la production de certaines énergies renouvelables. *A contrario*, elle produit des effets négatifs, partiellement ou non compensés par les acteurs économiques qui en sont à l'origine : l'agriculture est ainsi une source d'émissions de gaz à effet de serre et contribue à la dégradation de la qualité de l'air, de l'eau, des sols et de la biodiversité par l'utilisation d'engrais et de pesticides, avec une application limitée du principe du « pollueur-payeur ».

L'évaluation des coûts économique, social, environnemental et sanitaire de la totalité de la pollution d'origine agricole est malaisée et varie fortement selon les choix méthodologiques retenus. Les travaux en la matière concluent cependant à un impact fort : une étude du CNRS/CIRED de 2015 « Combien coûte la pollution agricole en France ? Une synthèse des études existantes » évalue ainsi ce coût entre 14 et 55 Md€ pour la France en 2013, principalement du fait de la pollution de l'air et de l'impact sur la santé humaine.

Les engagements nationaux et européens en matière environnementale et climatique, comme la pression croissante de citoyens et des consommateurs, poussent le secteur agricole à agir afin de réduire ces impacts. Le changement climatique et la perte de biodiversité soulèvent d'ailleurs des enjeux existentiels pour les filières agricoles, piscicoles et sylvicoles, qui subissent une succession d'événements climatiques extrêmes (tempêtes, sécheresses) et de crises sanitaires (épidémies et ravageurs). Le modèle agricole qui prévaut depuis les années 1960 se trouve donc remis en cause.

En réponse, la France promeut le développement de systèmes agroécologiques, définis depuis 2014, à l'article L.1.II du code rural et de la pêche maritime comme privilégiant « *l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles [...]. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique* ».

Le développement de l'agroécologie suppose des évolutions profondes des pratiques et systèmes agricoles conventionnels, dans un contexte de perte de compétitivité des exploitations françaises, ce que traduit le recul des parts de marché françaises dans le commerce mondial des produits agricoles et agroalimentaires. Cette fragilisation limite les moyens disponibles pour engager ces évolutions, alors même que le développement de segments de qualité plus rémunérateurs comme « le bio » ou les produits sous signe de qualité, pourrait à l'avenir être un élément de compétitivité essentiel sur les marchés mondiaux. Ces évolutions impliquent également que la préservation des revenus, qui reste un impératif pour les organisations syndicales agricoles, demeure un objectif des politiques menées.

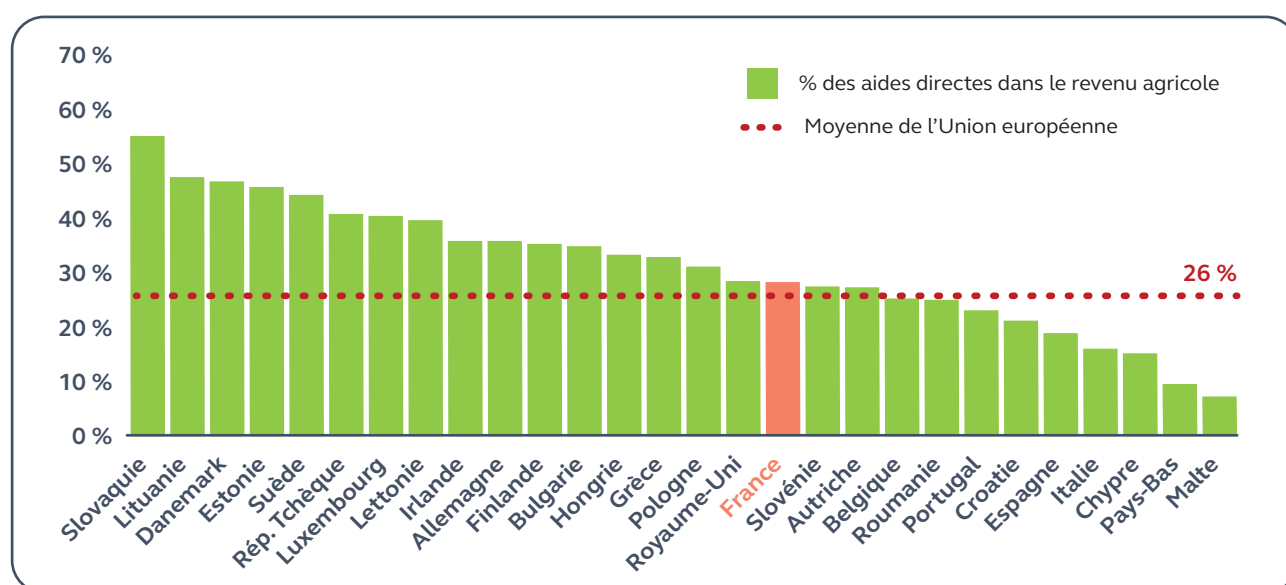
La politique agricole commune (PAC) regroupe l'essentiel des outils et moyens financiers à disposition des pouvoirs publics pour accompagner la transition agroécologique des agriculteurs. Néanmoins, la programmation actuelle de la PAC s'est soldée par des résultats en-deçà des ambitions environnementales affichées (I). La prochaine PAC offre l'opportunité de mieux accompagner les agriculteurs dans la transition agroécologique, sous réserve d'éviter certains écueils existants (II). En complément, l'ensemble des autres outils disponibles en soutien de la politique agricole devront aussi être mobilisés de façon coordonnée (III).

1 - L'APPLICATION DE LA PAC 2015-2021 EN FRANCE : DES RÉSULTATS ENVIRONNEMENTAUX ÉLOIGNÉS DES AMBITIONS INITIALES

Les financements européens alloués à la PAC s'élèvent à environ 9,4 Md€ annuels, au titre des aides directes et des aides au développement rural. Ces financements représentent environ la moitié des concours publics destinés à soutenir l'agriculture (22 Md€ au total dont 5,4 Md€ de crédits budgétaires du ministère

chargé de l'agriculture – hors financement de ses partenaires, agences de l'eau et régions –, 5,3 Md€ d'allègements de charges et 1,8 Md€ de dépenses fiscales). La PAC constitue donc un des principaux leviers pour concilier performance économique et ambition environnementale.

Graphique n° 1 : part des aides directes de la PAC dans le revenu agricole, 2015-2018



Source : Cour des comptes selon données Eurostat

A - Des objectifs environnementaux ambitieux pour la PAC

Mise en place en 1962, la PAC a pour objectifs d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements

et d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Depuis 2015, la PAC poursuit également l'objectif de rétribuer les agriculteurs pour leur préservation des biens publics environnementaux : qualité des sols, séquestration du carbone et biodiversité. Son architecture prévoit pour ce faire trois vecteurs distincts et cumulatifs :

Les mesures de la politique agricole commune 2015-2021 en faveur de l'environnement

- **Mesures du 1^{er} pilier relatif au soutien des marchés et des revenus agricoles :** le versement des aides directes est conditionné au respect de prescriptions réglementaires visant à préserver les « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE *) des milieux, ainsi que des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) qui concernent le changement climatique, la santé publique, animale et végétale, le bien-être des animaux et la protection de l'environnement, définies par l'Union européenne. En cas de non-respect, des réfections sont appliquées, à un taux généralement fixé à 3 % des aides, pouvant être augmenté en cas de manquement grave.

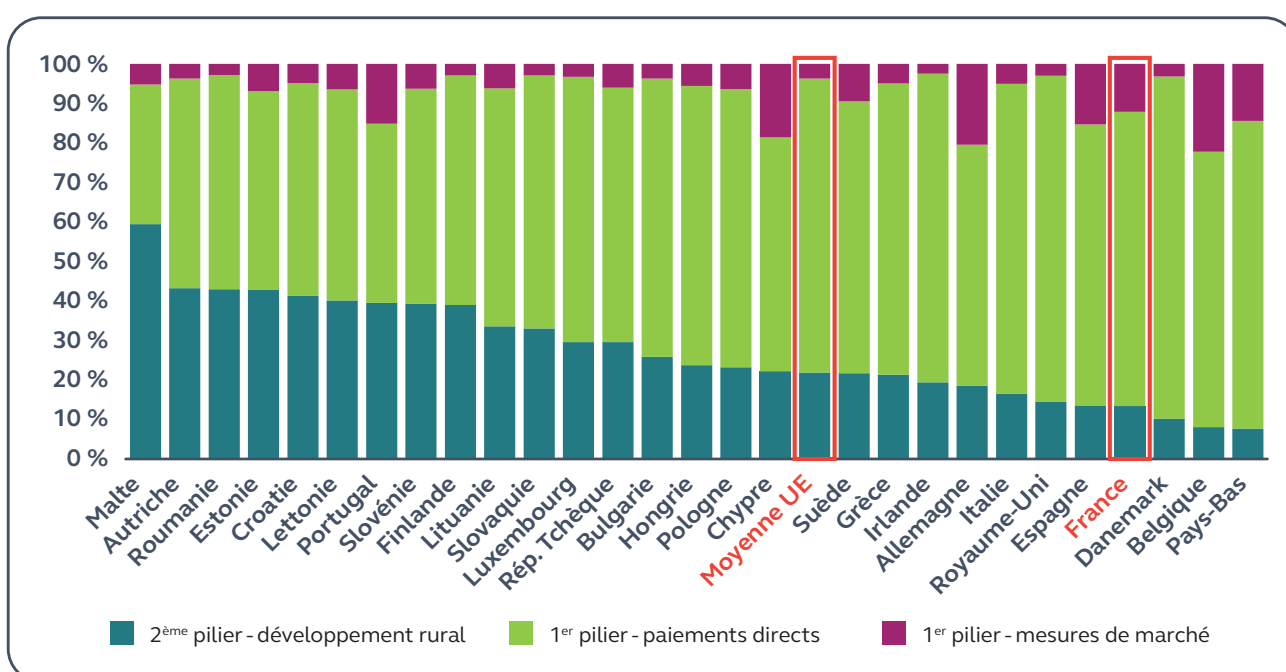
() : Les BCAE se composent de sept normes portant sur les bandes tampon le long des cours d'eau, le non brûlage des déchets, les prélèvements à l'irrigation, la couverture minimale des sols, la limitation de l'érosion, le maintien des particularités topographiques et la protection des eaux souterraines.*

- **Verdissement du 1^{er} pilier :** « paiements verts », depuis 2014, versés en compensation de mesures obligatoires, laissées au choix des États membres (en France : respect d'un ratio régional minimal de prairies permanentes ; exigence de diversification des cultures ; maintien de surfaces d'intérêt écologique (SIE) sur au moins 5 % de la surface en terres arables).
- **Mesures environnementales du 2nd pilier relatif au développement rural :** aides à l'agriculture biologique et « mesures agroenvironnementales et climatiques » (MAEC), contrats annuels ou pluriannuels sur des territoires identifiés, établis par les régions en fonction des enjeux environnementaux et à partir d'un document de cadrage national fixé par l'État, compensant les pertes d'exploitation liées à l'application d'un cahier des charges environnemental variant selon les types de cultures. Ces aides sont déclinées en aide à la conversion et en aides au maintien en agriculture biologique (en partie supprimées en cours de programmation).

Comme dans la plupart des grands pays producteurs européens, le 1^{er} pilier a été privilégié en France par rapport au second : parmi les 10 principaux bénéficiaires de la PAC entre 2015 et 2018, la France est le pays ayant réservé l'enveloppe la plus faible au 2nd pilier (13 % contre 22 % en moyenne dans l'UE 28). Au sein de celui-ci, les mesures de soutien aux pratiques environnementales (MAEC et aides

à l'agriculture biologique) ne représentent qu'une part réduite (21 %), l'essentiel des fonds bénéficiant aux exploitations en zones défavorisées (ICHN) - notamment pour le maintien d'activités agricoles pastorales en montagne qui peuvent néanmoins avoir des effets positifs sur la disponibilité en eau et la biodiversité-, et aux aides à l'installation, sans finalité environnementale.

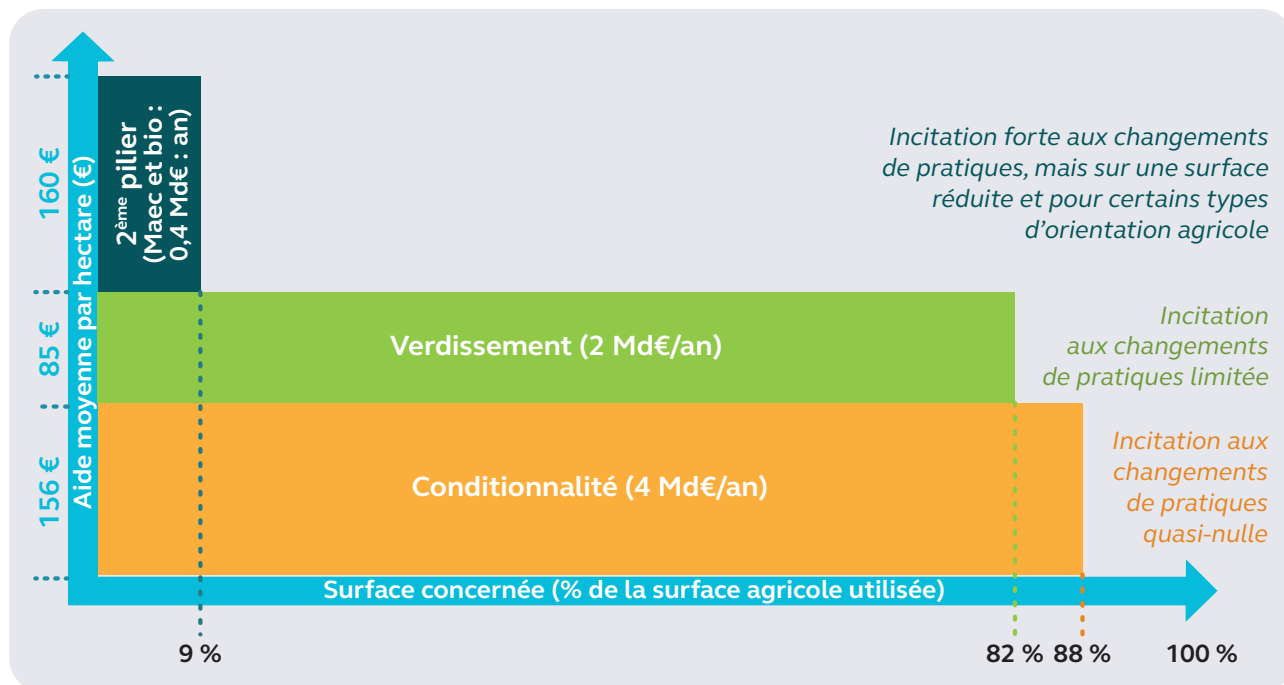
Graphique n° 2 : répartition des montants entre piliers de la PAC (2015-2018)



Source : Cour des comptes selon données Eurostat

L'architecture environnementale de la PAC mise en œuvre en France depuis 2015 conduit donc à concentrer l'essentiel des effets incitatifs environnementaux des aides sur une fraction réduite (9 %) de la surface agricole utilisée.

Schéma n° 1 : mesures de la PAC en France en faveur de l'environnement selon les montants et les surfaces concernées (moyenne annuelle 2015-2019)



Source : Cour des comptes selon données de la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation et Eurostat – Les aires de chaque aide sont proportionnelles à leur enveloppe financière totale

B - En pratique, les effets limités du « verdissement » de la PAC

Le « verdissement » a permis d'afficher des sommes importantes (30 % des paiements directs, soit 12 Md€, représentant 80 € par ha en moyenne pour le 1^{er} pilier) mais a eu peu d'effets concrets, comme l'ont relevé la Cour des comptes et la Cour des comptes européenne. Les principales limites observées en France sont de trois ordres :

- **Une mesure lacunaire de l'impact des dispositifs sur l'environnement :** le verdissement n'a pas été assorti d'objectifs mesurables, ni de valeur-cible, notamment faute de connaissance de la situation de référence (système d'identification des parcelles agricoles) ; le système, complexe, présente des risques de chevauchement des dispositifs du fait de la diversité des mesures ;
- **Une application trop souple** (65 % des exploitants peuvent bénéficier du paiement sans obligation à respecter) avec des effets d'aubaine : la Cour des comptes européenne estime que le verdissement n'a entraîné des changements de pratique que pour 2 à 5 % des terres agricoles européennes. Les critères retenus en France sont peu contraignants, parfois moins ambitieux que les pratiques déjà en œuvre, et visent de fait un objectif de « non dégradation » plutôt que de changement de pratiques ;
- **Une aide fondée sur des situations historiques, dans une logique de compensation de revenu :** les exploitations engagées dans une démarche environnementale (cultures diversifiées, avec rotations longues, suivant des modèles agricoles extensifs, avec peu d'intrants à l'hectare, ou exploitant de

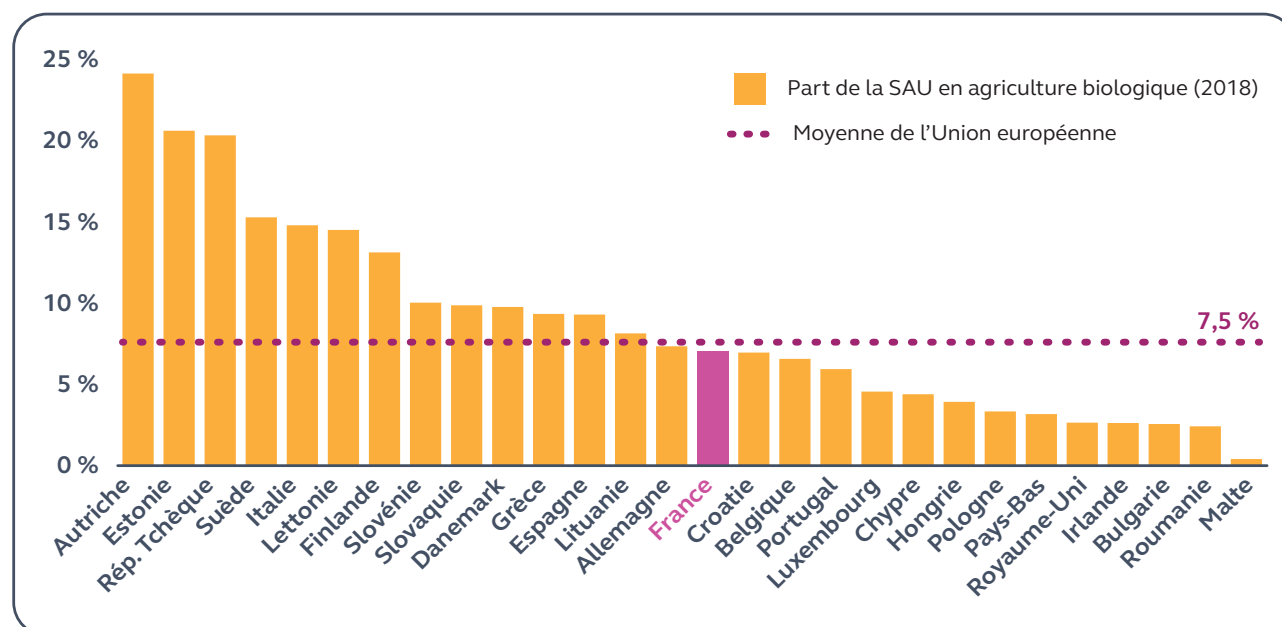
grandes surfaces de prairie) bénéficient en moyenne des montants d'aides par hectare les plus faibles. Ce déséquilibre est susceptible de favoriser les pratiques agricoles à impact environnemental négatif tout en permettant la capitalisation des aides dans la valeur foncière de ces exploitations.

C - Une performance environnementale inférieure aux objectifs fixés par les stratégies nationales

Les résultats des rares indicateurs d'impact environnemental de l'agriculture, définis notamment dans le cadre du dispositif de performance assorti aux lois de finances, montrent une amélioration modeste et inférieure aux objectifs.

- **La part de surface agricole utilisée (SAU) en agriculture biologique** a doublé depuis 2010 mais elle n'atteignait que 9,5 % fin 2020, loin encore des objectifs fixés par le plan « Ambition bio 2022 » de 15 % et de 18 % en 2027. Le développement de l'agriculture biologique reste, en 2018, inférieur à la moyenne européenne et en retard par rapport aux principaux pays producteurs (Italie, Espagne). Cette dynamique est par ailleurs hétérogène : ainsi, la filière céréales, qui représente 35 % de la SAU française, ne compte que 5 % de surfaces cultivées en bio.

Graphique n° 3 : part de la surface agricole utilisée (SAU) en agriculture biologique



Source : Cour des comptes selon données Eurostat

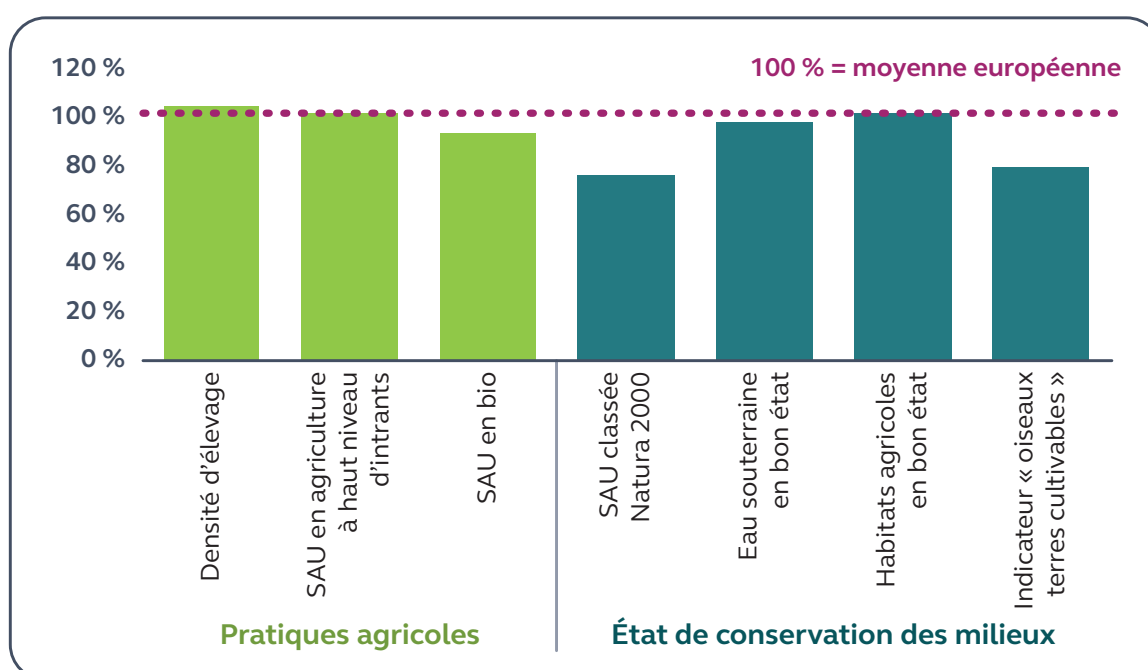
- En matière **d'utilisation de produits phytosanitaires**, les objectifs définis dans les plans Ecophyto, dont la Cour des comptes a souligné les résultats décevants malgré les 400 M€ engagés, ne seront pas atteints. La quantité de doses-unités de pesticides vendues a, au contraire, connu une augmentation récente atteignant, en 2019, 126,2 millions de doses au lieu des 73,4 millions prévus. Tandis qu'une baisse de l'utilisation de pesticides de 25 % en 2020 était visée, elle a progressé de 12 % entre 2009 et 2016. L'objectif de réduction de 50 % d'ici 2025 paraît peu réaliste et les enseignements du réseau des 3 000 « fermes DEPHY » engagées dans la réduction des produits phytosanitaires, insuffisamment exploités.

Quant à l'objectif de neutralité climatique d'ici 2050, la stratégie Bas-Carbone fixe une **réduction des émissions de gaz à effet de**

serre d'origine agricole de 18 % en 2030 et de 46 % en 2050, par rapport à 2015. Mais alors qu'elles ont chuté de 13 % entre 1995 et 2018 dans l'UE, les émissions agricoles n'ont été réduites que de 4 % en France.

Enfin, la stratégie européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 invite à protéger les zones abritant des écosystèmes riches en carbone, comme les prairies. Après une réduction entre 1980 et 2010 de 26 %, la **surface allouée aux prairies permanentes** (38 % de la SAU) est à présent stable. Toutefois, les indicateurs de biodiversité en zone agricole continuent à se dégrader. La réduction de la diversité génétique des espèces cultivées ou domestiquées pour l'élevage, relevée par l'organisation mondiale pour l'alimentation dans son rapport sur l'état de la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture de 2019, n'épargne pas la France.

Graphique n° 4 : performance environnementale de l'agriculture française comparée à la moyenne européenne (sélection d'indicateurs de performance de la PAC)



Source : Cour des comptes selon données Eurostat – résultats 2018 ou dernière année disponible)

Comparée au reste de l'Union européenne, au regard des indicateurs mesurés par la Commission européenne, la France se place dans une situation intermédiaire et proche de ses principaux concurrents à l'exportation. Parmi les grands pays producteurs, aucun ne se distingue par des résultats particulièrement positifs sur l'ensemble de ces indicateurs, même si certains présentent de meilleurs résultats sur certains objectifs (l'Italie pour la SAU en bio, l'Allemagne sur l'indice « oiseaux », l'Espagne pour la SAU classée Natura 2000).



Ces résultats inférieurs aux objectifs appellent à tirer les leçons de la PAC actuelle afin d'utiliser au mieux la prochaine pour promouvoir la performance environnementale de l'agriculture française. Les modalités de la PAC et leur déclinaison nationale, en vigueur à compter de 2023, sont l'occasion de construire une architecture écologique plus efficace.

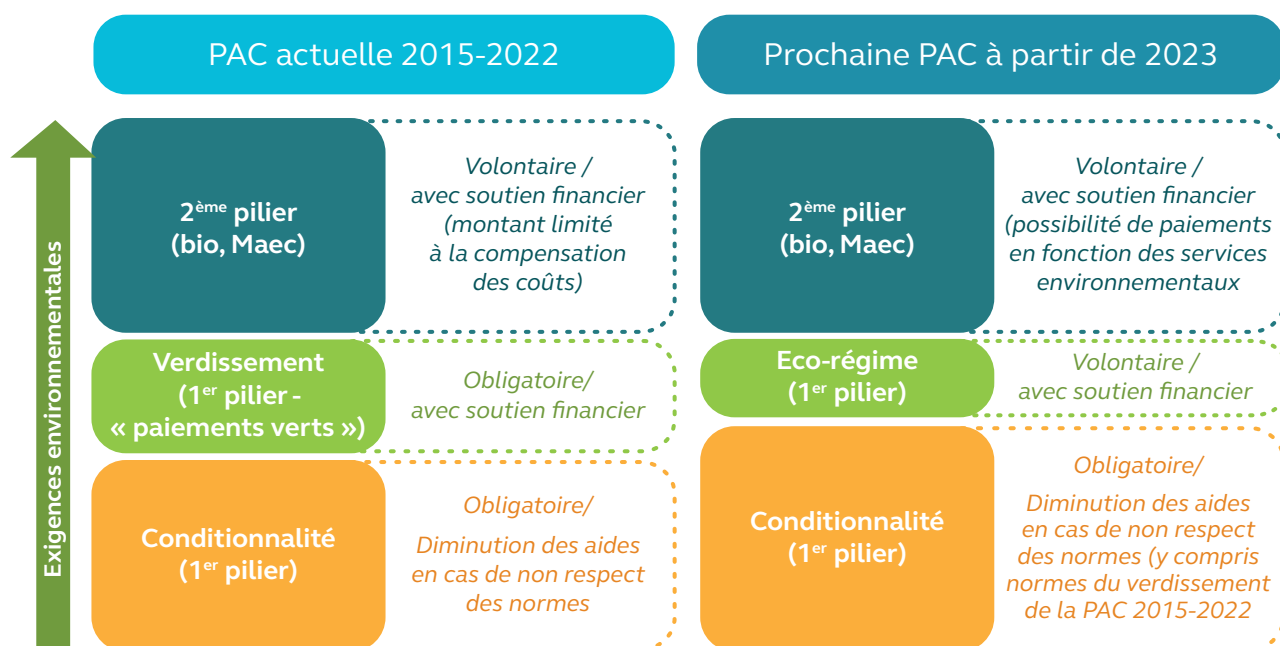
2 - MIEUX VALORISER LES PRATIQUES AGRO-ENVIRONNEMENTALES DANS LA DÉCLINAISON NATIONALE DE LA PROCHAINE PAC

Le renforcement des exigences environnementales de la PAC s'inscrit dans le « pacte vert » pour l'Europe, présenté en 2019, et dans la stratégie « de la ferme à la table » d'octobre 2020, visant à une neutralité climatique à l'horizon 2050.

Au-delà de cette double ambition affichée par les différents acteurs et institutions européennes, l'efficacité des mesures prises relèvera en grande partie des États membres, tenus de présenter à la Commission européenne un programme stratégique national (PSN) précisant les principales orientations et options retenues.

Dans le projet de PSN rendu public le 21 mai 2021, la France retient cinq axes prioritaires dont la transition agroécologique des exploitations (les quatre autres axes prioritaires étant la souveraineté alimentaire, la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires, la gestion de l'équilibre territorial et le confortement du revenu agricole, la gestion multifonctionnelle durable de la forêt). Cet objectif porte notamment sur la conditionnalité des aides, l'éco-régime, les mesures agro-environnementales et climatiques ainsi que le soutien à l'agriculture biologique. Le Conseil de l'Union européenne a validé le 28 mai 2021 les principes de la future PAC qui sera mise en œuvre en 2023.

Schéma n° 2 : architecture environnementale de la future PAC comparée à la PAC actuelle



Source : Cour des comptes

Les mesures actuellement obligatoires au titre du verdissement (maintien des prairies permanentes, diversité des cultures, minimum de surfaces d'intérêt écologique) sont généralisées à l'ensemble du 1^{er} pilier.

Le verdissement du premier pilier de la nouvelle PAC concernera 25 % des paiements directs, d'ici 2025, dans le cadre d'un nouveau dispositif appelé « éco-régime », réservé aux exploitations mettant en œuvre des pratiques relevant de l'agroécologie : agriculture bio, agriculture à haute valeur environnementale, agriculture de conservation, captation de carbone.... Ce régime se veut plus exigeant que celui des « paiements verts » de la PAC actuelle. Son enveloppe financière est en revanche réduite à 1,7 Md€ contre 2 Md€ pour les « paiements verts » de la PAC actuelle.

La répartition des enveloppes entre le 1^{er} pilier, portant sur les paiements directs aux exploitants agricoles et à la structuration des

filières agricoles (6,7 Md€), et le 2nd pilier relatif au développement rural (2,6 Md€), n'évolue globalement pas.

A - Estimer les atteintes à la biodiversité et à l'environnement

Afin d'inciter à la prévention, les coûts induits des atteintes à l'environnement et à la biodiversité devraient faire l'objet d'une évaluation environnementale, pour permettre de mesurer la situation initiale des exploitations et les impacts positifs ou négatifs des différentes pratiques agricoles. C'est un préalable, d'une part, pour appliquer les mesures d'évitement ou de réduction de la durée, de l'étendue ou de l'intensité des impacts environnementaux et, d'autre part, pour mettre en place des mesures de compensation des effets négatifs résiduels sur l'environnement et la biodiversité.

B - Sur le 1^{er} pilier, éviter de reproduire les écueils des « paiements verts » actuels dans le futur « éco-régime »

Les modalités d'accès aux « éco-régimes » se composeraient d'un niveau de base, qui donnerait droit à 54 € l'hectare, et un niveau supérieur, à 76 € par hectare. L'« éco-régime » ne sera efficace que s'il intègre certains enseignements tirés des faiblesses des « paiements verts » actuels, tout en permettant un paiement aux exploitants dans les délais. Il conviendrait notamment de :

- **prioriser un petit nombre de mesures, avec des standards ambitieux et avec des objectifs mesurables**, ayant un effet bénéfique pour l'environnement (meilleur ciblage de la protection des prairies et des surfaces d'intérêt environnemental productives, diminution des produits

phytosanitaires, diversification des essences forestières etc.). Ce travail doit être réalisé avec les principaux pays européens producteurs et exportateurs afin de limiter les écarts de compétitivité ;

- prévoir des **modalités d'accès aux éco-régimes** suffisamment exigeantes, sélectives et progressives pour inciter aux changements de pratiques. L'adossement envisagé de l'éco-régime avec la politique de labellisation, figurant dans le projet de PSN publié le 21 mai 2021, implique que les labels retenus présentent assez de garanties d'équité et d'exigence environnementale. Ce projet prévoit d'accorder l'accès au niveau supérieur d'éco-régime aux exploitations labellisées (agriculture biologique, HVE, etc.), qui permet de répondre aux conditions des paiements verts actuels ;

Le label « haute valeur environnementale »

Le label haute valeur environnementale de niveau 3 (HVE 3 qui seul permet de se prévaloir de ce label auprès des consommateurs), déjà obtenu par plus de 8 000 exploitations, également envisagé comme moyen d'accès au niveau supérieur d'éco-régime dans le projet de PSN, n'apporte en revanche pas de garantie environnementale suffisante à l'heure actuelle. La révision des exigences et des voies d'accès à ce label est donc un préalable indispensable pour y adosser le paiement de l'éco-régime, alors même que le plan biodiversité ambitionne 15 000 exploitations certifiées en 2022 et 50 000 en 2030.

Les modalités précises des autres voies d'accès proposées ne sont pas arrêtées, le projet renvoyant à un travail de concertation avec les différentes parties prenantes. Une attention particulière devra être portée à la proportionnalité des exigences environnementales des différentes voies d'accès au niveau de paiement correspondant.

- prendre en compte, en complément, le besoin d'accompagnement des exploitants **pour inciter à l'engagement d'une**

démarche environnementale et financer les prestations de conseil ainsi que le diagnostic d'exploitation nécessaires.

C - Sur le 2nd pilier, corriger les défauts qui affectent actuellement les mesures d'aide à l'agriculture biologique et les MAEC

La nouvelle PAC prévoit que 35 % au moins du 2nd pilier portant sur le développement rural soit consacré aux mesures environnementales et climatiques. Cet objectif tient compte, à hauteur de 50 %, des dépenses liées à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels bien qu'elles ne poursuivent pas directement un objectif environnemental. La répartition des moyens entre les différents dispositifs est donc relativement stable, à l'exception d'une augmentation de l'enveloppe allouée à la conversion à l'agriculture biologique.

Les mesures relatives au 2nd pilier devraient s'inscrire dans une architecture d'accompagnement des exploitations plus cohérente, avec plusieurs axes d'amélioration :

- **prévoir une réelle complémentarité entre piliers** : les aides du 2nd pilier ont vocation à s'inscrire en complément des éco-dispositifs pour permettre de répondre aux besoins et enjeux non couverts (pertes de revenus non compensés, problématiques géographiques / économiques locales) ; l'architecture retenue devra éviter les chevauchements entre dispositifs et les doubles financements ;

- proposer des aides proportionnelles au niveau d'ambition environnementale des différents cahiers des charges, tenant compte à la fois du **coût de la mise en œuvre des nouvelles pratiques et de leurs impacts environnementaux** ;
- proposer des aides adaptées **à tous les types d'exploitations et d'orientations**, par exemple, pour l'élevage hors sol porcin, de volailles ou les cultures de légumes, aucune mesure adaptée n'a pu y être mise en place depuis 2014 ;
- assurer **la stabilité et la visibilité** des mesures, nécessaires à leur appropriation par les agriculteurs et à la maîtrise des évolutions de leur modèle économique. Les changements de pratiques (modification des assolements, limitation des produits phytosanitaires, conversion en bio ou transition vers un mode d'élevage bovin plus extensif) nécessitent des périodes longues d'adaptation pour maîtriser les techniques et parvenir à un équilibre de l'exploitation.

L'efficacité des outils de la politique agricole commune pour accompagner la transition agroécologique ne pourra être garantie que si l'ensemble des moyens à disposition des politiques agricoles nationales sont mobilisés de façon cohérente.

3 - MOBILISER TOUS LES AUTRES LEVIERS POUR FAVORISER L'ÉVOLUTION DES SYSTÈMES AGRICOLES ET LA VIABILITÉ DES EXPLOITATIONS

Afin d'atteindre une plus grande performance environnementale, tous les leviers doivent être mobilisés, en matière fiscale, de formation, de recherche, d'innovation, de réglementation, d'accès au foncier agricole ou de gestion des

risques. Sur ce dernier point, l'annonce d'une réforme en septembre 2021 devrait améliorer la résilience des exploitations face aux risques notamment climatiques.

S'agissant du levier réglementaire et de l'accès au foncier agricole, de récents travaux de la Cour en ont rappelé les conditions d'efficacité.

A - Mieux prescrire et mieux contrôler

Le levier réglementaire, dès lors qu'il est assorti de contrôles ciblés et de sanctions, reste souvent le moyen le plus efficace d'accélérer les transitions et de garantir des conditions égales entre exploitations au niveau national comme européen, en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques, de pratiques et de matériels de fertilisation d'émissions ou d'imperméabilisation des sols.

Or, les travaux de la Cour montrent que, dans de nombreux domaines, le levier réglementaire est insuffisamment mobilisé : c'est le cas en matière de prescriptions sur le matériel et les techniques d'épandage afin de limiter les émissions d'ammoniac dans l'air ou les fuites de nitrates dans les sols ; c'est également le cas pour la gestion durable des forêts, les schémas régionaux de gestion sylvicole étant peu prescriptifs en matière de préservation de la biodiversité ou de choix des essences.

La réglementation doit être assortie de moyens de contrôle adaptés (par les services de l'État ou à défaut, par des organismes agréés) et de sanctions effectives.

B - Conditionner l'accès au foncier et aux aides à l'installation

La transmission des exploitations et le renouvellement des générations sont également un moment critique, au cours duquel les choix de systèmes agricoles sont définis pour de nombreuses années ; il s'agit donc de saisir cette occasion de réorienter les pratiques et développer l'agroécologie, tout en veillant à la rentabilité des exploitations.

L'outil foncier peut être mobilisé à l'appui de la transition agroécologique. À cette fin, priorité doit être donnée aux projets présentant des bénéfices agroenvironnementaux dans l'attribution du foncier par les SAFER, notamment dans les zones marquées par une vulnérabilité environnementale forte. Or, les travaux de la Cour montrent que les possibilités existantes de recours à des cahiers des charges environnementaux lors de rétrocessions de terres par les SAFER ne sont pratiquement pas utilisées, les motifs économiques demeurant le critère principal, voire unique, d'attribution.

Les aides à l'installation des agriculteurs et leur formation sont également des leviers mobilisables afin d'éviter l'installation de nouvelles exploitations sur des bases non durables et selon des orientations susceptibles de conduire à des impasses économiques.

C - Diversifier les financements pour mieux rémunérer la performance environnementale

Des dispositifs hors PAC peuvent apporter un financement complémentaire afin de valoriser des pratiques plus respectueuses de l'environnement tout en améliorant la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur.

Les paiements pour services environnementaux (PSE), objets d'une expérimentation conduite par les agences de l'eau dans le domaine de la biodiversité, ont aussi vocation à financer les pratiques agricoles limitant les impacts sur les milieux (notamment, réduction du recours aux pesticides à proximité des zones de captage d'eau potable). Cet outil permet de mobiliser des financements, y compris privés, en passant d'une logique de compensation des coûts et des pertes de rendement à une logique de rémunération pour les services rendus. C'est par exemple le cas de Perrier-Vittel qui passe,

depuis les années 1990, des contrats avec les exploitations agricoles afin de financer les pratiques limitant les pollutions à proximité des zones de captage. Les aides de la PAC doivent néanmoins constituer le socle du financement de la transition agroécologique, les PSE ne pouvant être qu'une mesure d'accompagnement.

Afin de favoriser le financement des pratiques agricoles favorables au climat, par des acteurs publics ou privés, le label « Bas-Carbone » permet également de certifier des projets limitant les émissions de gaz à effet de serre en agriculture (pratiques favorisant le stockage de carbone organique des sols ou limitant les émissions du bétail par une alimentation optimisée) et en sylviculture (amélioration du stockage de carbone et de la biodiversité), dans une logique de compensation de leurs propres émissions.

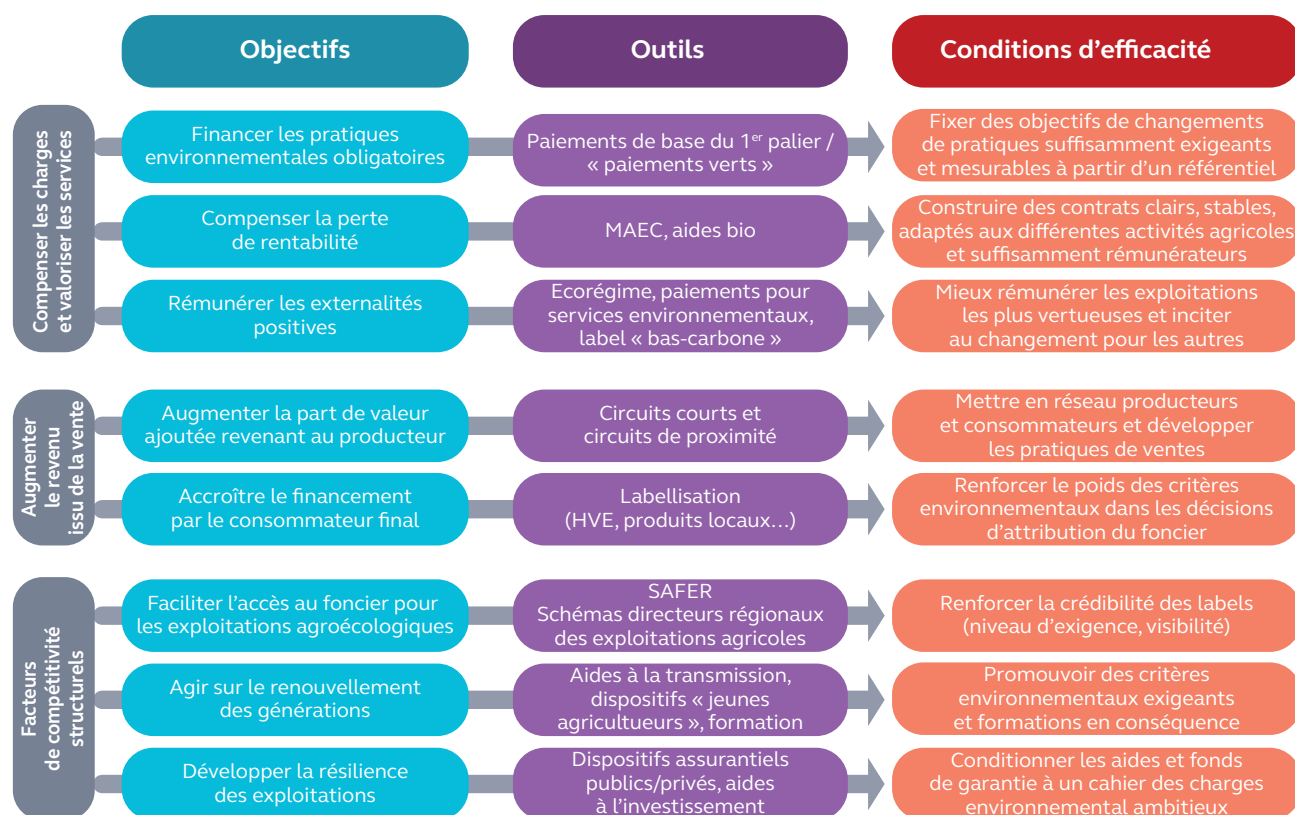
La valorisation, par le marché, des aliments produits selon des méthodes relevant de l'agroécologie reste un des moyens les plus efficaces pour financer la transition écologique et doit être encouragée par une démarche de labellisation environnementale crédible et exigeante. Cela suppose des efforts publics de sensibilisation pour renforcer la propension à payer des consommateurs (actuellement, seules les pratiques liées à l'agriculture biologique sont valorisées par des prix plus élevés) et le développement des circuits de proximité, dont les bénéfices environnementaux leur profiteront directement.



La définition de la nouvelle PAC, dont les principes ont été définis en juin 2021 et déclinés dans un programme stratégique national, fait l'objet d'un débat public en cet automne 2021. C'est une opportunité de soutenir et financer, jusqu'en 2027, un niveau d'ambition environnementale accru à partir d'une évaluation plus précise des impacts et de la définition d'objectifs clairs et mesurables, tout en restant autant, voire plus rémunérateur pour les exploitants : aucune transition ne pourra en effet être mise en œuvre efficacement si elle ne s'accompagne d'un équilibre économiquement viable pour les exploitations agricoles.

Dans leur déclinaison nationale, les aides du 1^{er} pilier auraient ainsi vocation à récompenser les pratiques agroécologiques vertueuses tandis que celles du 2nd pilier seraient plutôt destinées à compenser leur coût de mise en œuvre et l'éventuelle perte de revenu induite. Afin de préserver la compétitivité et le revenu des agriculteurs français, des modalités transitoires devraient impérativement accompagner les exploitations concernées par l'évolution d'une politique agricole plus protectrice de l'environnement.

Schéma n° 3 : principaux leviers d'action pour accompagner la transition agroécologique



Source : Cour des comptes

Au-delà, c'est l'ensemble des leviers et domaines d'action publique, et notamment le vecteur réglementaire, l'accès au foncier agricole, la gestion des risques ou la recherche

de revenus complémentaires, qui doivent être mobilisés pour garantir la cohérence de l'action publique et sa lisibilité pour les acteurs du monde agricole.

RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes a mené de nombreux travaux ces dernières années sur lesquels elle s'est appuyée, en particulier les publications suivantes :

- *Évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne* (rapport public thématique du 2 juillet 2021) ;
- *Les leviers de la politique foncière agricole* (référé au Premier ministre du 28 juillet 2020) ;
- *Les politiques de lutte contre la pollution de l'air* (communication à la Commission des finances du Sénat, juillet 2020) ;
- *La filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales* (communication à la Commission chargée des finances de l'Assemblée nationale, avril 2020) ;
- *Le bilan des plans Ecophyto* (référé au Premier ministre du 27 novembre 2019) ;
- *Le bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement* (communication à la Commission chargée des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019) ;
- *L'évolution de la répartition des aides directes du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et leurs effets (2008-2015)* (référé au ministre de l'agriculture et de l'alimentation du 18 octobre 2018) ;
- Notes annuelles d'analyse de l'exécution budgétaire des trois missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Environnement, développement et mobilité durables* et *compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural*.

La Cour des comptes a par ailleurs adressé, aux organismes contrôlés, ses observations définitives (non publiées) sur les sujets suivants :

- *Le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et la gestion durable des pêches* (2021) ;
- *L'INAO et la politique de labellisation* (2020) ;
- *Les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires - Exercices 2013 à 2017* (2019) ;
- *Les aides à l'installation en agriculture - Exercices 2011 à 2015* (2017).

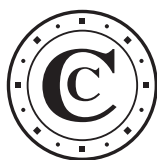
Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr

RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Les rapports de la Cour des comptes européenne ont également été utilisés :

- *Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement*, 2017 ;
- *Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin*, 2020 ;
- *Protection des pollinisateurs sauvages dans l'Union européenne. Les initiatives de la Commission n'ont pas porté leurs fruits*, 2020.



Le présent rapport
est disponible sur le site Internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
OCTOBRE 2021