

Transcription légistique de l'objectif 2.1 :



Développer les pratiques agroécologiques

COMMENT LIRE LES TRANSCRIPTIONS LÉGISTIQUES ?

Le ~~noir barré~~ concerne les parties de textes existant qui devraient être supprimées.

Les parties en **rouge gras** correspondent aux textes qu'il y aurait lieu de créer ou mots à ajouter dans les textes existants.

PRÉAMBULE SUR LES POLITIQUES AGRICOLES EUROPÉENNES ET FRANÇAISES

Sur les propositions contenues dans les points SN 2.1.2, SN 2.1.5, SN 2.1.6, SN 2.1.7 et SN 2.4.3, le comité légistique n'est pas en mesure de proposer des transcriptions juridiques pour les motifs suivants.

Il s'agit essentiellement de mesures techniques relevant des règlements européens fixant le cadre juridique de la Politique agricole commune qui est succinctement rappelé ci-dessous.

Pour la programmation actuelle (2014-2020), le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) dit « *premier pilier* », qui représente environ 80 % des dépenses de la PAC, finance les paiements directs aux agriculteurs, les mesures régissant ou soutenant les marchés agricoles et d'autres dépenses portant notamment sur les actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles. Les aides directes constituent la plus grande part des interventions.

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) dit « *second pilier* » finance les aides liées au développement rural, dont l'objectif est de favoriser la compétitivité de l'agriculture, de garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat, et d'assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales. Le FEADER se distingue du FEAGA par sa logique de financement de projets et de cofinancement entre l'Union européenne et l'État membre.

L'intervention du FEADER se fait dans le cadre de programmes de développement rural (PDR) négociés avec la Commission européenne. Sa mise en œuvre en France repose ainsi sur deux PDR nationaux (gestion des risques et réseau rural national) relevant de la responsabilité du ministère chargé de l'agriculture et 27 PDR régionaux (PDRR) avec les régions comme autorités de gestion. Les aides relevant des PDRR concernent l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les aides en faveur de l'agriculture biologique, des jeunes agriculteurs, de la qualité alimentaire, du respect des normes, du bien-être animal et de la forêt. Ce sont ces thématiques qui font essentiellement l'objet de la préoccupation des membres de la Convention.

En vue de la prochaine programmation (2021-2027), la Commission européenne a présenté une proposition de règlement¹ unique pour le FEAGA et le FEADER qui prévoit un cadre dans lequel devra s'inscrire le plan stratégique national (PSN) établi par chacun des États membres et approuvé par la Commission. Les dispositifs du deuxième pilier de la PAC sont globalement inchangés, qu'il s'agisse des investissements, des outils de gestion des risques, de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels et spécifiques (ICHN), des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et des soutiens à l'agriculture biologique, des aides à l'installation des jeunes agriculteurs ou d'autres mesures de développement rural et local telles que le programme LEADER.

1. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 1er juin 2018 COM(2018) 392 final.

Le plan stratégique national (PSN)

La proposition de règlement européen prévoit qu'un plan stratégique national (PSN PAC) unique définissant les interventions et les modalités de mise en œuvre de la PAC à l'échelle nationale, couvrant les deux piliers de la PAC doit être établi pour 7 ans, axé autour de 9 objectifs spécifiques et un objectif transversal. Le PSN PAC doit répondre à 3 objectifs généraux :

- **favoriser** une agriculture intelligente et résiliente assurant la sécurité alimentaire ;
- **renforcer** les actions favorables à l'environnement et au climat qui contribuent aux objectifs environnementaux et climatiques de l'Union européenne ;
- **renforcer** le tissu socio-économique des zones rurales.

Pour répondre à ces objectifs, les États-membres établiront une stratégie nationale structurée autour de neuf objectifs spécifiques et d'un objectif transversal :

- **assurer** un revenu équitable aux agriculteurs ;
- **accroître** la compétitivité ;
- **rééquilibrer** les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire ;
- **agir** contre le changement climatique ;
- **protéger** les ressources naturelles dans un objectif de développement durable ;
- **préserver** les paysages et la biodiversité ;
- **soutenir** le renouvellement des générations ;
- **dynamiser et soutenir** le développement économique des zones rurales ;
- **garantir** la qualité des denrées alimentaires et la santé en réponse aux attentes de la société ;
- **moderniser** par l'innovation dans le cadre de la transition numérique (objectif transversal).

Une première phase d'élaboration s'est tenue jusqu'à fin 2019 pendant laquelle le ministère de l'agriculture a coordonné les travaux de concertations régionales et nationales sur la base d'un diagnostic. Ce diagnostic constitue la première étape du PSN PAC attendue par la Commission européenne qui validera les plans stratégiques de tous les États-membres. Il tiendra compte des expériences du passé, des attentes des territoires et de la société, et permettra de recenser les besoins auxquels la future PAC doit répondre.

La seconde phase s'est ouverte au premier semestre 2020 et permettra de choisir les priorités d'action parmi les besoins identifiés. Il s'agira de sélectionner les mesures et d'en définir leurs modalités, d'allouer les ressources financières à chaque intervention et de préciser les niveaux d'ambition attendus pour la durée de la programmation.

Enfin, la conception du PSN PAC doit s'appuyer sur une évaluation ex ante intégrant une évaluation environnementale stratégique. Plusieurs temps forts découleront de ces évaluations :

- **organisation de la participation du public** pendant la phase amont d'élaboration du PSN PAC au travers d'un débat public conformément à la décision n°2019/147 du 2 octobre 2019, de la Commission nationale du Débat Public (CNDP) ;
- **recueil** de l'avis de l'autorité environnementale (Conseil général de l'environnement et du développement durable) sur les incidences environnementales du projet de PSN PAC ;
- **consultation** du public sur le projet de PSN PAC, dans le cadre de l'évaluation environnementale.

Les règlements européens sont d'application directe et ne nécessitent pas de mesures de transposition en droit interne. Ainsi, le seul décret pris dans la programmation actuelle porte essentiellement sur des mesures de mise en œuvre de la PAC d'ordre organisationnel.²

Ces différentes propositions pourraient donc être portées à la connaissance du gouvernement au moment où la deuxième phase de la préparation est engagée.

Deux propositions (SN 2.1.3 et SN 2.1.4) relèvent davantage d'orientations nationales et pourraient faire l'objet à ce titre d'une transcription juridique.

2. Décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020.

PROPOSITION SN 2.1.2 : INSCRIPTION DANS LA LOI ET LE PSN : DÉVELOPPER L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE (MAINTENIR L'AIDE À LA CONVERSION, RESTAURER L'AIDE AU MAINTIEN DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE, FAIRE SUPPORTER LE COÛT DE CERTIFICATION ANNUELLE DU LABEL PAR L'ÉTAT)

POINTS D'ATTENTION

Les deux premières propositions (aides à la conversion et au maintien) sont prévues par la réglementation européenne relative aux aides du FEADER (actuellement règlement 1305/2013). Elles sont déclinées dans les programmes de développement régionaux arrêtés par les Etats membres et approuvés par la Commission. A ce titre, elles sont cofinancées par l'Etat et les régions ; ce dernier a cependant cessé de cofinancer l'aide au maintien au cours de l'actuelle programmation. Le coût de la certification annuelle au titre du label bio est très généralement pris en charge par les régions, il est de l'ordre de 400 €/an).

L'Etat prépare la prochaine programmation de la PAC (2021-2027) et, dans la phase amont de la préparation du Plan stratégique national PAC (PSN PAC), a ouvert un débat public sur la base d'un dossier préparé par le ministère de l'agriculture.

Proposition au gouvernement

PROPOSITION SN 2.1.3 : ENGRAIS AZOTÉS : AUGMENTER DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP)

POINTS D'ATTENTION

Un moyen pratiquement pas utilisé en Europe : cinq pays européens ont instauré par le passé des mesures de taxation des engrais azotés : la Finlande, la Suède, l'Autriche, la Norvège et les Pays-Bas. Ces expériences ont été par la suite abandonnées, en général au moment de l'adhésion du pays concerné à l'Union européenne, dans un objectif de réduction des distorsions fiscales. L'augmentation d'une taxe existante ou l'introduction d'un dispositif nouveau serait de nature à nuire à la compétitivité de l'agriculture française et donc difficilement acceptable.

La redevance pour pollutions diffuses toucherait l'ensemble de l'engrais azoté distribué et épandu par les agriculteurs et c'est à ce stade que se font principalement les émissions de GES.

Le législateur a introduit à l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement une redevance pour pollutions diffuses que doit acquitter tout acquéreur de produits phytopharmaceutiques. Le produit de la redevance bénéficie aux agences de l'eau sous réserve d'un prélèvement annuel, plafonné à 41 M€, opéré au profit de l'office français de la biodiversité.

Une redevance similaire pourrait être créée pour les engrais azotés. Depuis une quinzaine d'années, des propositions d'amendements sont faites en ce sens sans succès. Deux amendements visant le même objet avaient été déposés lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2019, sans être cependant adoptés. L'argumentation avancée par le rapporteur spécial dans l'hémicycle pour rejeter la proposition reposant sur l'absence d'étude d'impact sur la trésorerie des agriculteurs et la distorsion de concurrence qui en découlerait par rapport aux autres pays européens.

Ici également se pose la question du montant du taux de la redevance. L'un des amendements cités ci-dessus prévoyait un taux de 0,02 euros par kilo d'azote (représentant, compte tenu des volumes en jeu, une recette supplémentaire de 42 millions d'euros). Afin d'assurer la mise en place progressive d'un signal prix, il était proposé de doubler le taux de la taxe en 2021.

Une attention particulière devra être portée au niveau du montant de la taxe/redevance et sur leur impact potentiel sur le revenu des exploitations agricoles. Le comité légistique a proposé différents scénarios de transcriptions légistiques aux membres du groupe thématique. Ces derniers ont souhaité exclure la transcription proposant une augmentation de la TGAP au profit d'une redevance pour pollutions diffuses. Cette solution leur semblant plus efficace pour cibler les engrais azotés produits à l'étranger.

Le comité légistique a proposé différents scénarios de transcriptions légistiques aux membres du groupe thématique. Ces derniers ont préféré exclure la transcription proposant une augmentation de la TGAP au profit d'une redevance pour pollutions diffuses. Cette solution leur semblant plus efficace pour cibler les engrais azotés produits à l'étranger.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

Modifier par un article de loi le code de l'environnement pour y créer un article L. 213-10-8-1 :

« Art. L. 213-10-8-1

I.- Les personnes qui acquièrent des engrais minéraux azotés au sens du 1° de l'article L. 255-1 du code rural et de la pêche maritime sont assujetties à une redevance pour pollutions diffuses.

« II.- L'assiette de la redevance est la quantité d'azote contenue dans les produits mentionnés au I.

« III.- Le taux de la redevance est fixé à [XXX] euros par kilogramme d'azote.

« IV.- Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

PROPOSITION SN 2.1.4 : DIMINUTION DE L'USAGE DES PESTICIDES AVEC UNE INTERDICTION DES PRODUITS CANCÉRIGÈNES, MUTAGÈNES ET REPROTOXIQUES (CMR), DIMINUTION DE L'USAGE DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES DE 50 % D'ICI À 2025 ET INTERDICTION DES PESTICIDES LES PLUS DOMMAGEABLES POUR L'ENVIRONNEMENT EN 2035

POINTS D'ATTENTION

Il existe déjà un plan **Ecophyto II+** visant une réduction de l'usage des pesticides de -50 % en 2025. Les objectifs visés par la convention citoyenne sont cohérents avec ce plan et fixent des objectifs à moyen et long terme (-75 % en 2030, sortie des pesticides en 2040).

Le plan **Ecophyto II+** vient renforcer le plan précédent (plan Ecophyto II), en intégrant les actions prévues par le plan d'actions du 25 avril 2018 sur « les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides » d'une part, et celles du « plan de sortie du glyphosate » annoncé le 22 juin 2018 d'autre part. Il répond aussi à une obligation européenne fixée par la directive 2009/128/CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

Ces plans et stratégies constituent néanmoins une traduction juridique plutôt faible des propositions des membres.

Cette question est soumise à différentes contraintes au premier rang desquelles la compétence européenne : toute substance active doit faire l'objet d'un examen par l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Les substances qui ne présentent aucune propriété perturbant le système endocrinien, ni cancérigène, mutagène ou reprotoxique (CMR) avérée ou suspectée sont approuvées par la Commission européenne pour une durée qui ne peut excéder 15 ans. Les autorisations de mises sur le marché des produits phytosanitaires sont délivrées par l'Anses. Les décisions d'interdiction de ces produits autorisés par les règlements européens prises au niveau national encourent le risque d'être attaquées, notamment par les fabricants de ces produits, au motif que les règlements européens ne permettent pas d'interdire la commercialisation des pesticides si ceux-ci respectent la réglementation européenne. Si la réglementation européenne³ prévoit que « [...] les États membres ne sont pas empêchés d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire. », il faut cependant en apporter les preuves. Par ailleurs, de telles interdictions seraient de nature à entamer la compétitivité des exploitations ce qui explique une forte résistance du milieu agricole, faute de solution de substitution. C'est donc un objectif politique qui pourrait être fixé et qui doit être atteint par différents moyens.

Le Livre Préliminaire du code rural et de la pêche maritime rassemble les grands objectifs de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation et pourrait accueillir la proposition préconisée par les membres. Y figure déjà à l'article L1, I, 11° l'objectif d'affectation de 15 % de la surface agricole utile à l'agriculture biologique, au 31 décembre 2022.

L'interdiction des pesticides pourrait être insérée dans cet article L1. La date ou le délai dans lequel les mesures doivent être mises en œuvre doivent être précisés (pour les produits CMR, les membres indiquent « le plus rapidement possible, voire immédiatement », ce qui est insuffisamment précis).

Un décret devra fixer la liste des produits visés, en cohérence avec le droit de l'Union européenne.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

Compléter l'article L1 du code rural et de la pêche maritime :

I.- La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités : [...]

II.- Les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agro-écologiques, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire.

Ces systèmes privilégient 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, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de

3. Règlement (CE) No1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, article 1, § 4.

vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique.

À ce titre, il convient de diminuer l'usage des produits phytopharmaceutiques de 50 % d'ici le 31 décembre 2025 et d'interdire les produits phytopharmaceutiques les plus dommageables pour l'environnement à compter du 1^{er} janvier 2035.

Les produits cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques sont interdits à compter du [1er janvier XXXX]. »

PROPOSITION SN 2.1.5 : INSCRIPTION DANS LA LOI ET LE PSN : AIDER À LA STRUCTURATION DE LA FILIÈRE DES PROTÉAGINEUX (AUGMENTATION DE L'AUTONOMIE DU CHEPTEL ANIMAL FRANÇAIS, 100% D'AUTONOMIE POUR L'ALIMENTATION HUMAINE EN PROTÉINES VÉGÉTALES, ACCROISSEMENT DE LA DIVERSIFICATION DES CULTURES DANS LA PAC, MISE EN ŒUVRE DU PLAN PROTÉINES VÉGÉTALES NATIONAL)

POINT D'ATTENTION

Le plan protéines végétales 2014-2020 s'articulait déjà autour des trois mêmes axes : mobiliser les outils réglementaires et incitatifs de la PAC, poursuivre les efforts de recherche et d'appui technique aux producteurs et renforcer la gouvernance. Les résultats sont mitigés, la production « n'ayant pas » accroché ». Le plan protéines végétale promis en 2019 n'a finalement pas été adopté, même si les propositions ci-dessus sont très cohérentes avec les propositions déjà portées par la filière elle-même (TerrInnova).

La mise en œuvre de cette proposition nécessitera une bonne coordination des outils existants et au premier chef des outils d'incitation de la PAC qui doivent être ajustés (niveau trop faible).

Proposition au gouvernement

PROPOSITION SN 2.1.6 : INSCRIPTION DANS LA LOI ET LE PSN : AIDER AU MAINTIEN DES PRAIRIES PERMANENTES (ÉVITER AU MAXIMUM LES TERRES NUES EN METTANT EN PLACE UN COUVERT VÉGÉTAL OBLIGATOIRE, RÉMUNÉRER LES SERVICES RENDUS PAR LES AGRICULTEURS POUR LE STOCKAGE DE CARBONE PAR LEURS ACTIVITÉS)

POINTS D'ATTENTION

Le maintien des prairies permanentes constitue un enjeu en soi, différent de la question des couverts végétaux obligatoires entre deux cultures pour éviter les sols nus.

Les dispositions correspondantes pourront essentiellement être prises dans le cadre du Plan stratégique national au titre des aides du second pilier.

Proposition au gouvernement

PROPOSITION SN 2.1.7 : INTERDIRE LE FINANCEMENT D'IMPLANTATION DE NOUVEAUX ÉLEVAGES QUI NE RESPECTENT PAS LES CONDITIONS D'AGROÉCOLOGIE ET DE FAIBLES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE, ACCOMPAGNER LES ÉLEVEURS VERS UNE RESTRUCTURATION DE LEURS CHEPTELS POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE PRODUCTION

POINT D'ATTENTION

Un plan de reconversion des élevages et de sortie de l'exploitation pour celles qui sont le plus en difficulté, pourrait être préconisé s'appuyant sur les dispositifs de la PAC. À ce stade, il est difficile d'être plus précis.

Proposition au gouvernement