

Préparation de la **future PAC post 2020** Contribution française



Décembre 2017

Les fondements de la PAC qui sont inscrits dans le traité de fonctionnement de l'Union européenne conservent toute leur actualité. Il s'agit notamment d'assurer la sécurité et la souveraineté alimentaire au niveau de l'Union européenne, de renforcer la compétitivité du secteur agroalimentaire en permettant aux consommateurs de disposer d'une alimentation de qualité à un prix raisonnable tout en garantissant aux agriculteurs un revenu décent.

La future PAC, dans ses différentes composantes, devra continuer à répondre à ces objectifs fondamentaux tout en relevant les défis que posent le changement climatique, l'urgence environnementale et la globalisation des échanges.

La future PAC devra pour cela :

- Libérer le développement des entreprises agricoles et agroalimentaires, en assurant un « juste prix » pour les producteurs, en favorisant le travail en filière et en adaptant les règles et dispositifs aux spécificités de chacune d'entre elles ;
- Renforcer la gestion des risques et responsabiliser les acteurs ;
- Valoriser et rémunérer les services environnementaux de l'agriculture ;
- Favoriser les transitions climatiques, énergétiques, territoriales, en encourageant la transformation des pratiques et des systèmes de production.

La conception de la future PAC devra être guidée également par une ambition de lisibilité pour les citoyens et de simplification pour les bénéficiaires, conditions essentielles pour que cette politique européenne majeure se rapproche au mieux des préoccupations des citoyens et des agriculteurs européens. Concomitamment à la discussion sur le futur cadre financier de l'Union européenne, le calendrier de négociation de la future PAC devra être respecté dans les délais prévus par la Commission européenne. Un compromis politique devra être obtenu avant la tenue des élections européennes de 2019 de façon à disposer d'un cadre stabilisé et cohérent pour ses bénéficiaires, aussi bien sous l'angle financier que sous l'angle des outils à mobiliser.

I. LES OUTILS À MOBILISER AU REGARD DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES VISÉS

1) Libérer le développement des entreprises agricoles et agroalimentaires, en assurant un « juste prix » pour les producteurs, en favorisant le travail en filière et en adaptant les règles et dispositifs aux spécificités de chacune d'entre elles.

La prochaine réforme devra accorder une attention particulière au développement des filières agricoles et agroalimentaires, en intégrant les enjeux, les préoccupations et les demandes de l'aval de la chaîne alimentaire. Il s'agira d'accompagner de façon adéquate la transformation des filières, notamment les plus fragiles :

- en incitant à l'organisation et à la structuration des filières, au développement des démarches de qualité, à de nouvelles formes de valorisation des produits (filières naissantes), en accompagnant les transitions systémiques, environnementales et territoriales par des soutiens adaptés ; des aides spécifiques dans le cadre de programmes sectoriels pourront ainsi accompagner un renforcement de la structuration des secteurs ou récompenser l'inscription dans des démarches de montée en gamme de la qualité des produits et en fonction de leur performance environnementale ; ces aides pourraient prendre la forme de programmes opérationnels par filière (démarche collective).
- en poursuivant la clarification des règles de la concurrence applicable au secteur agricole dans le prolongement du compromis omnibus.

Ainsi, dans le prolongement des avancées obtenues dans l'omnibus, la réglementation européenne devra pouvoir continuer à évoluer pour élargir les dérogations au droit de la concurrence au bénéfice de l'amont agricole de façon à faciliter :

- le regroupement de l'offre agricole ;
- le pouvoir de négociation contractuelle des organisations de producteurs face aux acteurs de l'aval de la chaîne alimentaire ;
- le travail en filières, dans le cadre d'interprofessions responsabilisées, élargies à l'ensemble des maillons de la chaîne alimentaire et aux missions renforcées.

2) Renforcer la gestion des risques et la rendre plus réactive tout en responsabilisant les acteurs

Les paiements découplés constituent le premier « filet de sécurité » pour le revenu des agriculteurs.

En revanche, les paiements découplés ne peuvent agir en cas d'aléas de grande ampleur ou de crise structurelle durable sur une filière donnée : c'est la raison pour laquelle ils doivent être articulés avec d'autres dispositifs, mis en œuvre de façon graduelle en fonction du type de risque à couvrir et en fonction de la gravité de la crise à traiter.

Ces dispositifs doivent être indépendants de l'annualité budgétaire, beaucoup plus efficaces et réactifs et doivent être articulés entre eux.

Il s'agirait :

- **de faciliter la constitution d'une épargne de précaution individuelle volontaire** dans le cadre de dispositifs fiscaux. Ces dispositifs devront ensuite pouvoir faciliter la mobilisation rapide de cette épargne, en cas de difficulté. Au niveau européen, le cadre réglementaire des aides d'Etat devra évoluer pour élargir les possibilités de mobiliser des dispositifs fiscaux nationaux adaptés au secteur agricole, de façon à inciter au recours à une épargne de précaution.
- **de diffuser plus largement les outils de type « fonds de mutualisation » ou « assurances »** dans l'ensemble des secteurs agricoles. Leur efficacité et leur attractivité devra être renforcée, leur mise en œuvre facilitée dans le cadre de la subsidiarité offerte aux États membres, au moyen d'une « boîte à outils » européenne.
- **de rénover le fonctionnement de la réserve de crise agricole européenne** pour le traitement des crises de grande ampleur. La réserve de crise devra être dissociée du fonctionnement annuel des soutiens directs. La réserve en cas de crise agricole devra être constituée sur plusieurs années et dotée de moyens suffisants pour traiter des crises pouvant concerner l'ensemble du territoire européen. Ses conditions de mobilisation devront être clarifiées, connues à l'avance et objectivées sur la base d'indicateurs pertinents fournis par les

observatoires de marché sectoriels afin de répondre aux situations exceptionnelles, avec une plus grande réactivité. Les crédits non utilisés ne devront toutefois pas être recyclés vers d'autres programmes au risque, sinon, de rendre moins attractif le recours à un tel instrument.

3) Rémunérer les services environnementaux de l'agriculture et inciter à la performance environnementale

La mise en place du paiement vert en 2014 a constitué une première étape vers une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans la PAC.

L'ampleur des enjeux sociétaux, notamment environnementaux, nécessite de relever l'ambition de la prochaine PAC dans ces domaines et de mieux mettre en œuvre cette ambition :

- en s'appuyant sur une conditionnalité renforcée et simplifiée des aides : les aides directes constituent un levier d'action pour s'assurer de la correcte mise en œuvre des réglementations environnementales, sanitaires et liées au bien-être animal ;
- en s'appuyant sur un outil de paiement incitatif, touchant l'ensemble des agriculteurs européens dont la mise en œuvre sera simplifiée et dont l'ambition environnementale sera rehaussée, via notamment l'intégration d'un nouveau critère de préservation des sols.

En outre, les paiements découplés doivent pouvoir être majorés :

- dans les zones à enjeux spécifiques (handicap naturel) en privilégiant les productions permettant de répondre à ces enjeux: les zones défavorisées, les zones humides et plus largement l'ensemble des zones Natura 2000...;
- au bénéfice de la transformation vers des systèmes de production les plus vertueux, certifiés comme tels, par exemple ceux qui sont en système de production biologique ou engagés dans des pratiques agro-écologiques;
- au bénéfice d'une nouvelle génération d'installés dans le secteur agricole.

4) Favoriser les transitions climatiques, énergétiques, territoriales, en encourageant la transformation des pratiques, des systèmes de production et des filières

L'agriculture est au cœur de la vitalité économique des territoires ruraux européens, elle génère de l'activité, des emplois et contribue fortement à la croissance. La PAC post 2020 devra soutenir une transformation profonde et sans précédent de l'agriculture européenne pour faire face aux défis auxquels elle est confrontée (défi de souveraineté alimentaire, défi de sécurité alimentaire, défi de croissance et d'emploi, défi environnemental et climatique, défi territorial, défi de résilience et de gestion des risques).

La future PAC doit donc mobiliser des mesures qui permettent d'apporter des réponses adaptées au plus près des territoires et des exploitations par le biais :

- de **soutiens spécifiques** limités dans le temps pour diffuser le changement des pratiques ou favoriser la mise en place de filières vertueuses ;
- de **mesures contractuelles** (telles que des mesures agro-environnementales et climatiques ou sous la forme de plans d'accompagnement de la transformation) adaptées aux enjeux des territoires et finançant les surcoûts et la prise de risque liés au changement des pratiques ;
- de la **consolidation des programmes prenant en compte les enjeux spécifiques des territoires ultramarins** liés à l'insularité, à la fois économiques, climatiques et environnementaux ;
- des **programmes liés à la valorisation de la biomasse forestière et agricole et à la gestion durable des forêts** ;
- d'un **soutien à des investissements** rendus nécessaires par la transformation des systèmes de productions et les nouvelles valorisations des produits alimentaires et non alimentaires, via une utilisation combinée entre des instruments financiers, des outils fiscaux nationaux, des crédits européens, nationaux et des financements privés, conditionnée et proportionnée au niveau de transition visé.

Ces transformations nécessitent également un investissement sans précédent dans les techniques innovantes, et dans l'accompagnement des acteurs à travers **l'appui à l'installation dans des systèmes durables notamment, la formation et le conseil**. Toutes les politiques européennes doivent contribuer à cet objectif, dans le cadre d'une plus grande synergie des fonds européens.

II. UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE QUI DOIT ÊTRE SIMPLIFIÉE DANS SA CONCEPTION ET SA MISE EN ŒUVRE

Au regard des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la PAC actuelle, la future PAC devra nécessairement intégrer les objectifs suivants :

- **une meilleure lisibilité pour ses bénéficiaires et une plus grande compréhension de la part de la société civile européenne ;**

Pour disposer d'une politique plus lisible, une meilleure articulation des différents dispositifs devra être recherchée. L'ensemble des outils ayant une composante environnementale et les outils permettant de renforcer la résilience des systèmes de production ou la gestion des risques devront être conçus dans une approche beaucoup plus intégrée qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Les approches incitatives devront davantage être mises en avant et valorisées. Les systèmes de sanctions devront être revus dans une approche graduelle et la notion de « droit à l'erreur » devra être introduite.

- **une plus grande simplification des dispositifs dans l'intérêt des agriculteurs et des autorités administratives ;**

S'agissant de la mise en œuvre opérationnelle, le contrôle et la gestion des dispositifs devront être simplifiés en mobilisant tous les apports des nouvelles technologies satellitaires (notamment Sentinelles, etc.) et en développant le conseil et le recours à la certification privée.

- **une plus grande responsabilisation des acteurs économiques dans la gestion de leurs systèmes de production.**

Enfin, les exploitations agricoles les plus performantes devront être d'avantage valorisées. Les **mécanismes privés de certification individuelle et collective** devront être largement encouragés et mieux pris en compte dans la rémunération des pratiques vertueuses.

III. LES OUTILS DEVANT RELEVÉR EN INTÉGRALITÉ DE FINANCEMENTS EUROPÉENS

La France considère que les financements européens doivent être mobilisés **prioritairement**, sans cofinancements nationaux, en soutien des dispositifs qui ont une forte valeur ajoutée européenne :

- afin de répondre aux grandes priorités de l'Union européenne et plus largement aux défis d'avenir du continent (changement climatique, globalisation économique, gestion de l'environnement en particulier), ces dispositifs nécessitent d'être traités dans le cadre d'une politique totalement intégrée au niveau européen accompagnant les transformations de l'ensemble des exploitations agricoles de l'Union européenne ;
- cette politique doit empêcher les distorsions entre les États membres, selon le principe de **solidarité financière** et garantir le bon fonctionnement du marché intérieur (gestion des crises).

Dans cette logique, la France n'est pas favorable à un cofinancement national de l'ensemble des actions de la PAC.

Doivent ainsi relever de financements 100% européens les actions suivantes.

1) S'agissant des outils de gestion des risques :

- le **soutien au revenu «de base** » des agriculteurs, c'est-à-dire le **premier filet de sécurité** assuré par les paiements directs ; ce soutien a vocation à être ciblé sur les **exploitations familiales** de taille moyenne et majoré pour **les nouveaux entrants et jeunes actifs agricoles** dans le cadre du démarrage d'une activité agricole ;
- le **financement** de la **gestion des crises** et si nécessaire de **mesures exceptionnelles** lorsque la situation l'exige qui ne peuvent avoir un effet significatif sur les marchés agricoles que si elles sont traitées au niveau européen dans le cadre du marché unique. Le financement de mesures exceptionnelles via la réserve de crise devra toutefois être amélioré.

2) S'agissant des incitations à la performance environnementale : la valorisation des pratiques vertueuses, la rémunération des services environnementaux (paiement vert), la conversion vers les systèmes les plus performants (agroécologie, agriculture biologique), les majorations pour les zones à enjeux spécifiques (zones défavorisées), et l'accompagnement de programmes par filières agricoles et agro-alimentaires, et plus généralement l'ensemble des outils transversaux à portée environnementale qui ont vocation à accompagner l'ensemble des systèmes de production européens.

Au-delà de ce socle commun les États membres doivent pouvoir garder la possibilité de porter des ambitions allant au-delà pour répondre notamment à des enjeux territoriaux ou environnementaux plus spécifiques. Les dispositifs relevant de la subsidiarité nationale qui s'inscrivent dans une déclinaison territoriale devront continuer de faire l'objet de financements partagés entre l'Union européenne et les États membres.