



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DÉROULÉ DE LA CONFÉRENCE

Animée par Blandine Laffargue

13h

Accueil café

14h

Introduction par la ministre de l'Agriculture
et de la Souveraineté alimentaire, Annie Genevard

14 h 15

Prise de parole de Loïg Chesnais Girard,
président de la région Bretagne

14 h 30

Table ronde n°1

*« Améliorer la compétitivité des filières et la souveraineté agricole
à l'échelle européenne, et assurer un revenu juste pour les agriculteurs »*

Intervenants : Yves Madre, président de Farm Europe
Céline Imart, députée européenne
Sébastien Windsor, président de Chambres d'agriculture France
Dominique Chargé, président de La Coopération agricole

Questions/réponses avec le public

15h30

Pause café

16h

Table ronde n°2

*« Mieux prévenir, maîtriser et gérer les risques et les crises
dans un contexte de changement climatique »*

Intervenants : Marion Jansen, directrice des échanges et de l'agriculture à l'OCDE
Valérie Hayer, députée européenne
Jean-Michel Geeraert, directeur marché Agriculture et Prévention chez Crédit Agricole Assurances/Pacifica
Christophe Chambon, président du FMSE

Questions/réponses avec le public

17h

Table ronde n°3

*« Accélérer et réussir les transitions à l'échelle des exploitations, des filières et des territoires
et mieux reconnaître les services écosystémiques rendus par l'agriculture »*

Intervenants : Philippe Mauguin, président directeur général de l'INRAE
Cécile Claveirole, vice-présidente de la Commission territoires, agriculture et alimentation au CESE
Guillaume Chartier, président du groupe de travail PSE à Terres Univia

Questions/réponses avec le public

18h

Conclusion par la ministre de l'Agriculture
et de la Souveraineté alimentaire, Annie Genevard



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

INTRODUCTION

Après la publication des recommandations issues du « Dialogue stratégique sur le futur de l'agriculture » rendues le 4 septembre 2024, la Commission européenne a désormais arrêté ses propres orientations stratégiques pour l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation, avec la publication de sa vision le 19 février 2025. Ces orientations stratégiques ont vocation à nourrir son travail de préparation de la future politique agricole commune.

Pour sa part, le Conseil des ministres de l'agriculture de l'UE a adopté à l'unanimité des conclusions sur l'avenir de la PAC en décembre 2024, affirmant les principes cardinaux auxquels tous les États membres sont attachés quant à l'avenir de cette politique.

Dans ce contexte, la Conférence des parties organisée par le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire permettra de recueillir les avis préliminaires de l'ensemble des parties prenantes intéressées, à l'échelle nationale, sur les grandes questions structurantes de la prochaine réforme de la PAC. L'objectif est de nourrir les priorités qui pourront être portées par la France dans le débat européen, dans la perspective des propositions législatives de la Commission européenne attendues d'ici quelques mois.

Les débats s'articuleront autour de trois tables rondes, reflétant les grands thèmes structurants à investiguer : la 1^{ère} sur la compétitivité des filières, la souveraineté de l'agriculture européenne, et la garantie d'un revenu juste pour les agriculteurs, la 2^e sur la maîtrise et la gestion des risques et des crises dans un contexte de changement climatique, et la 3^e sur la transition à l'échelle des exploitations, des filières et des territoires et la valorisation des services écosystémiques rendus par l'agriculture.

Des fiches destinées à exposer les problématiques et les principaux questionnements identifiés dans la perspective de chacune de ces tables rondes figurent dans le présent dossier.



TABLE RONDE N°1

Améliorer la compétitivité des filières et la souveraineté agricole à l'échelle européenne, et assurer un revenu juste pour les agriculteurs

Ce document introductif aux échanges de la table ronde vise à fournir à l'ensemble des participants des éléments de contexte et de réflexion relatifs aux sujets qui seront abordés. Il ne constitue pas une position française en vue de la prochaine politique agricole commune.

Enjeux

Dans un contexte de tensions exacerbées au plan économique, climatique, environnemental et géopolitique, la PAC constitue, sur le plan européen, un outil primordial dans l'objectif de garantir la sécurité alimentaire des citoyens et de renforcer la compétitivité durable des filières agricoles européennes.

Dans cet objectif, la France dispose d'atouts majeurs, tels que la diversité de sa production agricole, répartie sur l'ensemble du territoire en métropole et dans les outre-mer, l'excellence des produits français reconnue partout dans le monde et bâtie de longue date, notamment par la différenciation via les signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO) et leur qualité sanitaire, ainsi que des entreprises agroalimentaires qui figurent parmi les leaders mondiaux dans leur secteur.

La France conserve ainsi des positions très fortes en valeur dans les secteurs vins et spiritueux, céréales, animaux vivants, sucre et produits laitiers. Toutefois, la compétitivité de l'agriculture française n'est pas un acquis immuable et des points d'alerte doivent attirer l'attention : ainsi, l'excédent commercial agricole est passé de 11,9Md€ en 2011 à 6,5Md€ en 2023 (cet excédent étant en net repli par rapport au record de 2022, en grande partie du fait de la baisse des prix des céréales). Ce repli s'est poursuivi en 2024, avec un excédent qui s'établit à 4,9Md€. Les exportations sont restées stables, mais les importations ont, quant à elle, augmenté. Vis-à-vis des pays-tiers, l'excédent est de 7,4Md€, tandis que vis-à-vis de l'UE, le solde est déficitaire de 2,5Md€¹. De plus, des intrants nécessaires à la production française sont importés (alimentation animale, engrais, agroéquipement), entraînant une situation de dépendance stratégique qu'il importe de réduire.

En volume (hors effet prix), l'excédent commercial agricole s'est progressivement réduit, passant de 12,3Md€ en 2010 à 2,5Md€ en 2024. Comme en valeur, cette érosion s'explique par des exportations globalement stables face à une hausse continue des importations. Plus récemment, la dégradation du solde s'est accentuée avec un déficit des produits agricoles pour la deuxième année consécutive en 2024, du fait notamment de conditions météorologiques particulièrement défavorables.

Afin de répondre aux défis auxquels fait face l'agriculture, il apparaît ainsi indispensable de réfléchir aux outils permettant de consolider la production, d'assurer le renouvellement des générations, de protéger les agriculteurs contre la volatilité des marchés, d'assurer un filet de sécurité pour le revenu des agriculteurs, d'appuyer les capacités d'investissement et d'innovation au sein des filières et d'accroître la souveraineté alimentaire des régions ultrapériphériques en favorisant la structuration des filières animales et végétales locales.

¹. Agreste, Commerce extérieur – n° 02 / 12, Février 2025

En 2023, les aides directes du premier pilier de la PAC représentent plus de 66% des subventions allouées aux exploitations françaises, contre près de 20% pour les mesures relevant du développement rural. Avec 20% des plus grandes exploitations françaises détenant 52% de la surface agricole utile (SAU), les 20% plus gros bénéficiaires de la PAC touchent 51% des aides directes de la PAC (contre 81% en moyenne dans les autres États membres de l'Union européenne).

L'attractivité des métiers de l'agriculture, la viabilité des structures agricoles, leur résilience face au changement climatique et l'accès aux moyens de production, notamment fonciers, sont par ailleurs des enjeux structurants au regard du défi que constitue le renouvellement des générations agricoles. D'ici 2035, 43% des chefs d'exploitation auront plus de 65 ans. En moyenne entre 2015 et 2022, près de 14 000 agriculteurs se sont installés alors que plus de 20 000 ont cessé leur activité, soit un taux de remplacement d'environ 68%.²

L'importance de la structuration et de l'organisation économique des filières doit également être examinée, au regard de la nécessité d'encourager les efforts de modernisation et d'innovation, dans une perspective de triple performance économique, environnementale et sociale, en lien avec les attentes des consommateurs. Au 1^{er} janvier 2025, tous secteurs confondus, 609 organisations de producteurs et 35 associations d'organisations de producteurs étaient reconnues en France. Cette démarche s'allie, dans un certain nombre de cas, au développement de filières territorialisées de l'amont à l'aval. L'enjeu est également de pouvoir s'adapter à l'évolution de la demande et des modes de consommation ainsi que de bâtir des filières durables d'avenir, notamment pour la reconquête de certains segments de consommation sur le marché intérieur, en particulier via la restauration collective.

Enfin, compte tenu du contexte géopolitique et commercial, il convient aussi de consolider le rôle de la PAC dans l'établissement des conditions d'une concurrence loyale pour le secteur au sein du marché intérieur, et donc de **garantir le cadre résolument commun de la PAC**. Plus largement, cet enjeu renvoie également au renforcement de la réciprocité des normes vis-à-vis des importations des pays tiers. Cet enjeu est particulièrement marqué dans les régions ultrapériphériques dont l'environnement régional est caractérisé par des normes différentes de celles de l'Union européenne.

Présentation des dispositifs existants pour la programmation PAC 2023-2027 et leur contribution aux enjeux

Paielement de base

L'aide de base au revenu pour un développement durable est le principal levier visant à assurer un revenu stable et un niveau de vie équitable à la population agricole, objectif essentiel fixé pour la PAC par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle constitue un premier filet de sécurité face aux aléas, et participe au maintien d'une capacité d'investissement dans les exploitations agricoles, qui est indispensable à tout engagement dans les transitions nécessaires.

Paielement redistributif

L'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable contribue à une redistribution des soutiens entre agriculteurs en rémunérant les 52 premiers hectares de chaque exploitation. Ce soutien est ainsi particulièrement ciblé sur les exploitations de taille inférieure à la moyenne nationale, qui sont proportionnellement davantage génératrices d'emploi. Elle contribue ainsi au renforcement du capital humain de l'agriculture française.

². IGF, CGAAER, Évaluation des freins fiscaux et non fiscaux au renouvellement des générations en matière agricole, Juillet 2024

Paiement aux JA

L'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs contribue au renouvellement des générations en accompagnant la première installation des jeunes agriculteurs. Elle permet à ces agriculteurs, âgés de moins de 40 ans, de disposer sur cinq ans de moyens plus importants pour sécuriser leur revenu et faire face aux charges supplémentaires, notamment d'investissement, liées à la mise en place de leur activité.

Aides couplées

Outil déterminant pour l'orientation et le soutien des productions stratégiques, la France mobilise au maximum les possibilités offertes par le règlement européen en faveur de ces aides couplées, qui concentrent ainsi 15 % des aides directes.

Sont ainsi soutenues des productions animales, à travers notamment les aides bovines, ovines et caprines, et des productions végétales, notamment pour les fruits transformés, mais aussi les légumineuses fourragères et à graines avec un objectif de doublement des surfaces d'ici à 2030 pour favoriser l'autonomie en protéines de la ferme France, enjeu majeur de la souveraineté alimentaire. L'accent est en outre mis sur le petit maraîchage au travers d'une nouvelle aide dédiée depuis 2023.

ICHN

En compensant une partie du différentiel de revenu engendré par des contraintes naturelles ou spécifiques, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) contribue à maintenir une activité agro-pastorale extensive caractérisée par sa faible consommation en intrants et au maintien de surfaces toujours en herbe. Ces modes de production extensifs présentent de nombreux effets bénéfiques pour l'environnement sur ces zones menacées de déprise du fait de leurs handicaps naturels ou spécifiques (altitude, pente, sols, climat, handicaps spécifiques). Le rôle de l'ICHN est crucial pour la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles sur ces territoires.

Programmes sectoriels

Les programmes opérationnels constituent la principale aide aux filières fruits et légumes organisées en organisations de producteurs ou leurs associations (OP et AOP) au titre du 1^{er} pilier de la PAC.

Depuis 2023, ces programmes opérationnels ont été étendus à d'autres secteurs (horticulture, fourrages séchés, oléagineux et protéagineux, veau Label rouge, cuniculture), en mobilisant un montant total de 0,5 % de l'enveloppe des paiements directs (soit une enveloppe de 33 M€ par an, déployée progressivement de 2023 à 2027).

Les programmes opérationnels sont des projets établis sur plusieurs années par des OP/AOP, dont les dépenses sont financées pour moitié par les contributions des membres de l'OP ou par l'OP elle-même, et pour moitié par une aide européenne.

Leur objectif est d'améliorer la structuration de l'offre afin d'organiser et d'ajuster la production à la demande, en lien avec les attentes des consommateurs, de mieux répartir la valeur entre les différents maillons et d'apporter un soutien aux investissements des producteurs en augmentant la capacité de financement via des initiatives collectives.

Le programme vitivinicole constitue par ailleurs le principal levier d'accompagnement public de la filière viticole et permet notamment le financement d'investissements, de mesures de promotion dans les pays tiers ou encore d'accompagner les viticulteurs dans des actions de restructuration et reconversion de leurs vignobles lorsque nécessaire.

Enfin, le programme apicole vise à renforcer la résilience de ce secteur, à accroître sa compétitivité et à renforcer les revenus des producteurs, tout en accompagnant l'adaptation de la filière au changement climatique.

Aides à l'installation

L'accompagnement des nouveaux projets d'installation des jeunes agriculteurs (JA) passe par le biais de subventions venant notamment appuyer la capacité d'investissement (DJA) sur le second pilier. Cette aide peut être cumulée avec l'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs (ACJA) du premier pilier évoquée plus haut. Au-delà de l'attribution de la DJA et des aides à l'investissement qu'elles gèrent, les autorités régionales ont également la possibilité de soutenir les installations grâce à des instruments financiers, notamment pour garantir les premières années de prêts souscrits ou pour proposer des prêts à taux zéro.

Aides à l'investissement

Les mesures d'investissement et de modernisation des exploitations, ainsi que des entreprises de transformation financées par le FEADER, visent principalement à renforcer la compétitivité durable des filières, en encourageant la modernisation des outils de production, le regroupement de l'offre, la qualité et la montée en gamme des produits, la coopération et la structuration des acteurs et les circuits de proximité. Pilotées par les régions, elles permettent de s'adapter aux besoins des territoires et de soutenir le développement comme la diversification des exploitations. Les mesures d'investissements non productifs, individuels ou collectifs, participent à préserver ou rétablir les services écosystémiques liés directement ou indirectement à l'agriculture. Ces aides à l'investissement sont accordées aux moyens d'appels à projets régionaux ou de programmes territoriaux spécifiques.

Aides spécifiques aux régions ultra périphériques

Le programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) correspond au premier pilier de la PAC en outre-mer. Il permet de verser des aides au tonnage pour favoriser la production. Il comprend un appui au secteur de la banane, de la canne et à l'élevage et aux fruits et légumes. Pour le territoire de Mayotte, l'aide est en partie attribuée en lien avec la surface exploitée.

Questions pour la table ronde

Comment la PAC peut-elle contribuer à renforcer durablement la compétitivité et la souveraineté des filières agricoles et agroalimentaires, en particulier là où elle s'est dégradée ?

Quels soutiens aux revenus agricoles pour compenser les défaillances de marché, et quelles règles de distribution / ciblage des paiements directs pour assurer un juste équilibre ?

Comment la PAC peut-elle mieux contribuer à renforcer la compétitivité des filières et la résilience économique et environnementale des exploitations, dans un contexte de changement climatique, et à réduire les situations de dépendance stratégique ?

Comment la PAC peut-elle mieux encourager le renouvellement des générations ?

Quels outils pour renforcer la structuration et l'organisation économique des filières, et pour construire des filières durables d'avenir ? Quelle articulation entre les outils en vue d'un accompagnement efficient ? Quel bilan tirer des outils actuels (aides couplées, programmes opérationnels) ? Quelles actions mener en matière de simplification ?

Quels outils dans l'OCM pour renforcer la place des agriculteurs dans la chaîne de valeur, en lien avec les attentes des consommateurs ?

Quels soutiens spécifiques pour les régions ultrapériphériques pour faire face aux nouveaux défis, en lien avec le changement climatique et la question de l'emploi agricole (attractivité des métiers) ?



TABLE RONDE N°2

Mieux prévenir, maîtriser et gérer les risques et les crises dans un contexte de changement climatique

Ce document introductif aux échanges de la table ronde vise à fournir à l'ensemble des participants des éléments de contexte et de réflexion relatifs aux sujets qui seront abordés. Il ne constitue pas une position française en vue de la prochaine politique agricole commune.

Enjeux

L'activité agricole est confrontée à des risques climatiques et sanitaires qui touchent de multiples filières et de nombreuses régions. Le montant annuel des dommages liés à des incidents climatiques pour les agriculteurs français s'accroît, dans un contexte de changement climatique qui emporte des conséquences tant en termes de fréquence que d'ampleur des événements extrêmes. La ressource en eau se raréfiera, alors que sa demande augmentera pour faire face aux conditions climatiques projetées. Les risques d'introduction et d'établissement de maladies animales ou d'organismes pathogènes des végétaux suivent également une tendance à la hausse, liée à l'augmentation des flux et des échanges commerciaux ainsi qu'au changement climatique.

Compte tenu de sa place dans le commerce international, l'agriculture, française et européenne, est également soumise à la forte volatilité des marchés mondiaux. Ces risques de marché et de production génèrent des variations parfois importantes des volumes, des prix et donc des revenus des exploitations agricoles, sans compter la volatilité des prix des intrants que révent les conflits et les tensions géopolitiques.

Ces problématiques sont exacerbées dans les régions ultra périphériques (RUP). En premier lieu, les RUP situées en zones tropicales sont en première ligne face aux conséquences des phénomènes météorologiques liés au changement climatique (intensité des cyclones, sécheresse accrue, fortes pluies...). En second lieu, les RUP sont d'autant plus soumises à la volatilité des marchés mondiaux, en particulier des prix des intrants, qu'elles ne disposent que d'un seul canal d'importation par voie maritime depuis l'Europe.

Présentation des dispositifs existants et leur contribution aux enjeux

Une série de mesures existent dans la PAC et doivent être analysées à l'aune des types de risques qu'elles visent à couvrir.

Les composantes du «filet de sécurité»

Dans un contexte de concurrence accrue avec les pays tiers, **le soutien de base au secteur agricole à travers les paiements directs** constitue un premier outil de garantie du revenu pour les agriculteurs et contribue à la résilience des exploitations agricoles.

L'écorégime, dans la mesure où il encourage la diversité des cultures, l'agriculture biologique et les infrastructures agro-environnementales, concourt à améliorer la résilience des systèmes d'exploitation. Il réduit en effet la dépendance de ces exploitations aux intrants importés et, ainsi, leur exposition à l'évolution du prix de ces intrants.

Le **second pilier de la PAC** permet aussi d'accompagner la mise en place de certaines démarches préventives qui encouragent la transition vers des systèmes de production plus résilients (mesures agro-environnementales et climatiques, accompagnement des investissements, etc.).

L'organisation des filières et la contractualisation, soutenues et favorisées via l'organisation commune des marchés (dérogations au droit de la concurrence, organisation économique), permettent également de réduire la vulnérabilité des exploitations agricoles.

Les dispositifs ciblés sur la gestion des risques climatiques, sanitaires et environnementaux

Les mesures de gestion des risques du développement rural (article 76 du règlement relatif aux plans stratégiques nationaux) permettent de soutenir trois outils qui aident les agriculteurs à gérer les risques touchant à la production et aux revenus tirés de leur activité agricole :

- **les assurances** couvrant les pertes de production liées à des phénomènes climatiques défavorables, à des maladies animales, à des organismes nuisibles aux végétaux ou à des incidents environnementaux ;
- **les fonds de mutualisation** indemnisant les agriculteurs pour les pertes économiques liées à des phénomènes climatiques défavorables, à des maladies animales, à des organismes nuisibles aux végétaux ou à des incidents environnementaux ;
- les fonds de mutualisation fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de baisse de leurs revenus – dits « **instruments de stabilisation des revenus** » (ISR).

Le cadre européen permet également aux organisations de producteurs de mobiliser les **programmes opérationnels** à des fins de gestion des risques (article 46 du règlement relatif aux plans stratégiques nationaux). Un certain nombre d'outils sont ainsi disponibles : fonds de mutualisation, assurance récolte, retrait de marché, stockage collectif, investissements, actions de communication, etc.

En France, la loi du 2 mars 2022 a réformé la politique de gestion des risques climatiques et l'assurance-récolte. Le nouveau régime repose sur la solidarité nationale et le partage du risque entre l'État, les agriculteurs et les assureurs. Ainsi, un dispositif unique à trois « étages » de couverture des risques a été instauré, distinguant :

- les aléas courants (1^{er} étage), assumés par les agriculteurs, qui peuvent par ailleurs s'appuyer sur d'autres outils (comme la Dotation pour épargne de précaution – DEP) et les aides à l'investissement (comme celles qui ont été déployées dans France Relance, ou celles du 2^e pilier de la PAC gérées par les régions), de façon à améliorer la résilience de leur exploitation face aux aléas climatiques ;
- les aléas significatifs (2^e étage), qui sont pris en charge par l'assurance multirisques climatiques subventionnée par l'État et le FEADER, pour les agriculteurs qui ont fait le choix de s'assurer ;
- enfin, les aléas exceptionnels (3^e étage) déclenchent une intervention de l'État, via la solidarité nationale, y compris pour les agriculteurs non-assurés. Le seuil de déclenchement de la solidarité nationale, et la franchise correspondante, varient selon les filières.

Par ailleurs, le Fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE), seul fonds de mutualisation agréé en France, a été créé sur le fondement du cadre européen rappelé ci-dessus. Il dispose d'un conseil d'administration, organe de décision du fonds, d'une section commune et de douze sections spécialisées. La section commune est alimentée par une contribution obligatoire de 20€ par agriculteur prélevée par la Mutualité sociale agricole (MSA).

Les sections spécialisées sont alimentées par des contributions dont le montant varie selon les sections. Lorsqu'un événement sanitaire ou environnemental se produit et engendre des pertes économiques dans une exploitation agricole, le FMSE peut décider d'intervenir financièrement pour compenser ces pertes en mobilisant la section commune et la section spécialisée concernée.

Les mesures de marché

Une série d'outils de l'**Organisation Commune de marché** (OCM) permettent, selon les cas, de prévenir ou de gérer les aléas de marché ; ils peuvent être déclenchés de façon graduelle. Des instruments de gestion du potentiel de production, tels que les autorisations de plantation en filière viticole ou les règles de régulation de l'offre, mobilisables sous certaines conditions dans le cadre de produits sous signe de qualité, s'inscrivent dans une logique de prévention des aléas de marché.

Lorsqu'un déséquilibre de marché survient, l'intervention publique et l'aide au stockage privé visent principalement à corriger ce déséquilibre et son effet sur les prix. Elles ont pour principal objectif de réduire l'offre, de façon ponctuelle, et de retrouver un équilibre avec le niveau de la demande.

Des mesures exceptionnelles sont prévues par le règlement OCM afin de faire face aux risques majeurs, souvent soudains et imprévisibles. L'activation de ces mesures, financées par la réserve agricole, reste soumise à la discrétion de la Commission européenne.

L'article 219 de ce règlement permet de prendre, au moyen d'actes délégués, les mesures nécessaires pour réagir de manière efficace aux perturbations du marché, lorsque toutes les autres mesures disponibles au titre du règlement OCM semblent insuffisantes ou inadaptées pour remédier à la situation.

L'article 220 permet d'adopter des actes d'exécution et de prendre, à la demande d'un État membre, des mesures exceptionnelles pour faire face aux incidences sur le marché des mesures prises au niveau national pour lutter contre la propagation des maladies animales et des parasites des végétaux. Il permet ainsi d'apporter une contribution financière européenne à des dispositifs de soutien mis en place pour indemniser les pertes qui résultent de mesures sanitaires.

L'article 221 permet à la Commission de prendre, au moyen d'actes d'exécution, des mesures d'urgence pour résoudre des « problèmes spécifiques », si les conditions pour adopter des mesures au titre de l'article 219 ou de l'article 220 ne sont pas remplies.

Enfin, **l'article 222** autorise la Commission à adopter des actes d'exécution pour exempter de l'application du droit de la concurrence les accords et décisions visant à stabiliser le marché pris par les agriculteurs et leurs associations, les OP/AOP reconnues, ou des organisations interprofessionnelles. La durée de la dérogation est limitée dans le temps (6 à 12 mois) et implique l'accord des autorités de la concurrence. Cet article a été activé à plusieurs reprises, au moment de la crise laitière de 2016 et de la pandémie de Covid pour les secteurs du lait et des produits laitiers, de la pomme de terre, de l'horticulture et de la viticulture.

Questions pour la table ronde

Face au changement climatique et à la multiplication des aléas, comment les outils de la PAC peuvent-ils participer à renforcer la résilience des exploitations agricoles pour mieux prévenir et maîtriser les risques ? Quelles adaptations pourraient être envisagées pour mieux répondre à l'évolution du contexte climatique ?

Comment mieux articuler les différents outils existants pour faire face aux défis de la gestion des risques : action préventive / action curative ; risques récurrents / exceptionnels ; gestion individuelle / collective ?
Comment mieux articuler l'intervention des outils aux différents niveaux (agriculteur / autorités publiques nationales / Union européenne), en fonction des types de crises ou d'aléas ?

Quel rôle des filières dans le partage des risques ?

Quel système assurantiel spécifique pour les outre-mer, face aux aléas climatiques et de marché ?

Comment favoriser un plus grand développement de l'assurance récolte ?

Comment améliorer l'articulation et le recours aux fonds de mutualisation ?

Comment favoriser la diffusion des démarches préventives dans les filières et les exploitations, pour réduire leurs vulnérabilités et renforcer leur résilience (innovations, structuration des exploitations, bonnes pratiques...) ?

Est-ce que d'autres instruments que la PAC pourraient ou devraient être mobilisés pour renforcer la gestion des risques et des crises en agriculture ?

Quelle évolution de l'OCM serait nécessaire ?

Quel bilan tirer de la mobilisation des fonds de la réserve agricole européenne, et quelles évolutions seraient souhaitables ? Quel doit être le rôle de la réserve face aux risques climatiques et sanitaires ? Est-elle suffisamment réactive ?



TABLE RONDE N°3

Accélérer et réussir les transitions à l'échelle des exploitations, des filières et des territoires et mieux reconnaître les services écosystémiques rendus par l'agriculture

Ce document introductif aux échanges de la table ronde vise à fournir à l'ensemble des participants des éléments de contexte et de réflexion relatifs aux sujets qui seront abordés. Il ne constitue pas une position française en vue de la prochaine politique agricole commune.

Enjeux

Les surfaces agricoles recouvrent 26,7 millions d'hectares en France métropolitaine, soit près de 50% de la surface de l'Hexagone¹. L'agriculture est également très présente dans les départements d'outre-mer, dans lesquels 26700 exploitations agricoles sont recensées. Par la diversité des territoires et des paysages qu'elle offre, par ses productions indispensables au développement de la bioéconomie, par la mise en œuvre à grande échelle de pratiques favorables à la lutte contre le changement climatique, à la protection des ressources naturelles et de la biodiversité, l'agriculture est à la croisée de nombreux enjeux essentiels, au-delà de sa mission nourricière fondamentale et irremplaçable.

L'**adaptation au changement climatique** constitue un axe prioritaire pour renforcer la résilience des exploitations, tout en tenant compte des divers enjeux, dont la réduction des émissions et l'augmentation de l'absorption des gaz à effet de serre, une utilisation plus sobre et efficiente des intrants et des ressources, ainsi que la préservation de la biodiversité, du paysage et des ressources naturelles (eau, sol, air...). L'agriculture présente également des **externalités positives** sur l'environnement, notamment par sa capacité à capter le carbone dans la biomasse et dans le sol. L'ensemble de ces démarches ont pour bénéfice supplémentaire de limiter l'exposition des exploitations agricoles aux risques environnementaux, climatiques, sanitaires et aux aléas de marché. À cet égard, la dépendance aux importations de nombre d'intrants essentiels constitue une source de vulnérabilité pour l'Union européenne : c'est notamment le cas de l'énergie, des engrais ou encore de l'alimentation animale. Cette dépendance est renforcée dans les régions ultra périphériques, en raison du faible niveau de concurrence entre acteurs.

Ces enjeux nécessitent de s'interroger sur la capacité des politiques européennes à accompagner des démarches fondées sur l'anticipation, l'innovation et le développement de solutions agronomiques et technologiques pouvant être massivement mobilisées par les agriculteurs, et notamment sur la capacité à prendre en compte la prise de risque associée à des changements de pratiques ou de systèmes. Se pose également la question du juste équilibre entre obligations réglementaires et mesures incitatives, notamment s'agissant des services environnementaux que rend l'agriculture et qui, souvent, ne sont pas rémunérés par le marché, ou insuffisamment.

1. Agreste, Recensement agricole 2020, Octobre 2022

Cette réflexion doit en outre s'articuler avec la question des circuits d'approvisionnement alimentaire et avec la manière dont ceux-ci peuvent, en s'articulant avec des démarches locales, contribuer à la résilience des systèmes alimentaires et à la vitalité des territoires ruraux, notamment ultramarins.

Présentation des dispositifs existants pour la programmation PAC 2023-2027 et leur contribution aux enjeux environnementaux et territoriaux

Conditionnalité

La conditionnalité des aides est un ensemble de règles à respecter par tout agriculteur recevant des aides de la PAC du premier et du second pilier dont notamment les aides directes, les MAEC et l'ICHN. Le respect de ces obligations est nécessaire pour bénéficier du versement des aides.

Introduite en 2003, la conditionnalité s'assure du respect de certaines exigences réglementaires (ERMG) portant sur l'environnement, la santé publique, la santé végétale et le bien-être animal, en application des réglementations sectorielles correspondantes. Elle institue également des normes propres à la PAC – les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) – en matière de maintien des prairies permanentes, protection des zones humides, bandes tampon le long des cours d'eau, lutte contre l'érosion, couverture des sols, rotation des cultures, maintien des haies et des prairies sensibles ou encore d'interdiction de certaines pratiques pendant la période de nidification des oiseaux.

En outre, depuis 2023, une conditionnalité sociale a été instaurée afin d'assurer le respect des règles minimales établies dans l'Union européenne en matière de conditions de travail, de sécurité et de santé des travailleurs au sein des exploitations agricoles.

Écorégime

L'écorégime rémunère chaque année les exploitants agricoles de métropole en fonction des pratiques agronomiques favorables au climat, à l'environnement et à la préservation de la biodiversité, qu'ils mettent en place sur l'ensemble de leur exploitation.

Décliné en plusieurs niveaux d'ambition et de rémunération en lien avec les efforts consentis par chacun, ce paiement découplé permet de reconnaître les services environnementaux rendus, et d'accompagner les agriculteurs volontaires vers l'adoption de pratiques plus favorables à l'environnement. En 2023, près de 95% des bénéficiaires de la PAC en France ont accès à l'écorégime, ce qui permet de massifier l'effet de cet outil d'accompagnement à la transition.

Plusieurs voies d'accès selon les pratiques mises en œuvre sont proposées aux exploitants, dont l'une est spécifique à l'agriculture biologique.

MAEC/Bio

Les aides à la conversion à l'agriculture biologique visent à soutenir les exploitants qui s'engagent en agriculture biologique, en compensant les surcoûts et manques à gagner induits par le passage à ce mode de production.

Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) ont pour objectif d'accompagner la transition des systèmes de production agricole et/ou le maintien de bonnes pratiques. Elles couvrent plusieurs enjeux tels que la préservation de la qualité et la gestion quantitative de l'eau, la préservation de la biodiversité, la protection du sol, l'amélioration du bien-être

animal et l'autonomie fourragère des élevages. La délimitation des territoires sur lesquels les MAEC surfaciques sont ouvertes à la souscription ainsi que le choix des mesures à ouvrir relèvent de la stratégie régionale et visent à répondre au mieux aux enjeux environnementaux identifiés à l'échelle des territoires. En 2023, les nouveaux engagements en MAEC représentent plus de 34000 exploitants sur environ 1,2 million d'hectares.

ICHN

En compensant une partie du différentiel de revenu engendré par des contraintes naturelles ou spécifiques, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) contribue à maintenir une activité agro-pastorale extensive caractérisée par sa faible consommation en intrants et au maintien de surfaces toujours en herbe. Ces modes de production extensifs présentent de nombreux effets bénéfiques pour l'environnement sur ces zones menacées de déprise du fait de leurs handicaps naturels ou spécifiques (altitude, pente, sols, climat, handicaps spécifiques). Le rôle de l'ICHN est crucial pour la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles sur ces territoires.

Aides à l'investissement

Les mesures d'investissement et de modernisation des exploitations, ainsi que des entreprises de transformation financées par le FEADER, visent principalement à renforcer la compétitivité durable des filières, en encourageant la modernisation des outils de production, le regroupement de l'offre, la qualité et la montée en gamme des produits, la coopération et la structuration des acteurs et les circuits de proximité. Pilotées par les Régions elles permettent de s'adapter aux besoins des territoires et de soutenir le développement comme la diversification des exploitations. Les mesures d'investissements non productifs, individuels ou collectifs, participent à préserver ou rétablir les services écosystémiques liés directement ou indirectement à l'agriculture. Ces aides à l'investissement sont accordées aux moyens d'appels à projets régionaux ou de programmes territoriaux spécifiques.

Accès à la formation, au conseil

Les soutiens à l'innovation, au conseil et au développement sont assurés, notamment, au travers d'une intervention visant le renforcement des compétences et la diffusion des connaissances. Elle permet aux acteurs ruraux de faire évoluer leurs pratiques par la formation, par le conseil stratégique et technique, individualisé ou collectif.

Partenariat européen d'innovation et LEADER

Le Partenariat européen d'innovation vise à soutenir le développement d'innovations collaboratives ascendantes, cherchant à répondre aux problèmes de terrain des agriculteurs, sylviculteurs et entreprises du monde rural. L'intervention soutient des groupes opérationnels composés de partenaires aux connaissances complémentaires.

L'intervention Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER) est une démarche ascendante et partenariale qui soutient le développement de petits projets territoriaux dans de multiples secteurs d'activités (agriculture durable, circuits de proximité, transition énergétique, culture, tourisme, économie locale...). Cette intervention est portée par des groupes d'action locale (GAL) reposant sur un partenariat public-privé et avec la société civile.

Questions pour la table ronde

Quelle place pour la PAC pour soutenir l'effort de transition et l'atteinte des objectifs définis dans les stratégies européennes ou nationales de transition écologique ?

Quelle articulation avec les autres politiques de l'Union européenne (politiques environnementales, politique commerciale, etc.) et avec les autres instruments financiers au service de la transition ?

Dans l'architecture environnementale de la PAC, quel équilibre : entre normes et incitations ? entre marges d'adaptations locales et caractère commun de la PAC ? entre ciblage et simplification ? entre interventions annuelles et pluriannuelles ?

Quel doit être le rôle de la PAC pour inciter à la prise de risque dans la transition et reconnaître les services écosystémiques rendus par les agriculteurs ?

Quelle articulation entre les interventions de la PAC et les régimes d'aide d'État ?

Quelle place et quelle contribution de la PAC dans la réalisation des trajectoires fixées à l'échelle européenne et nationale s'agissant du climat et de la biodiversité (stratégie nationale bas carbone, stratégie nationale biodiversité, plan Écophyto, plan eau, plan national d'adaptation au changement climatique, etc.) ?

Comment favoriser le déploiement des différentes formes d'innovation et quelles priorités dans l'effort d'investissement pour réussir la transition et renforcer le dynamisme des territoires ruraux, notamment ultramarins ?

Comment faire en sorte que l'agriculture s'adapte aux évolutions de la demande des consommateurs, et quel rôle des différents acteurs de la chaîne agroalimentaire jusqu'aux consommateurs dans la transition des systèmes agricoles et alimentaires et la reconnaissance des efforts consentis ?

Dans les régions ultrapériphériques, comment renforcer l'attrait des populations pour une production locale de qualité, permettant de renforcer la souveraineté alimentaire de ces territoires ?



PAC 2023-2027

Architecture du PSN et grands équilibres budgétaires

■ Quelles interventions financées ?

La PAC bénéficie de deux fonds distincts : le premier pilier est financé par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le second pilier est financé par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et des cofinancements nationaux.

→ Le FEAGA permet de financer les interventions suivantes :

- paiements directs ;
- aides découplées :
 - aide au revenu de base,
 - paiement redistributif,
 - écorégime,
 - aide complémentaire pour les jeunes agriculteurs ;
- aides couplées ;
- interventions sectorielles.

→ Le FEADER permet de financer les interventions suivantes :

- engagements en matière d'environnement et de climat :
 - soutien à l'agriculture biologique,
 - MAEC (Mesures agro-environnementales et climatiques) ;
- ICHN (Indemnité compensatoire de handicap naturel) ;
- soutien aux investissements ;
- aides à l'installation ;
- outils de gestion des risques ;
- aides à la coopération dont LEADER ;
- échange de connaissances dont l'accès à la formation et au conseil ;
- mesures de prévention contre la prédation...

■ Avec quel budget ?

Le budget annuel de la PAC sur la période 2023-2027 pour l'agriculture française est consolidé avec une enveloppe annuelle d'un peu plus de 9 milliards d'euros par an (FEAGA+FEADER). Le détail par intervention est précisé dans l'illustration page suivante.

Pour les interventions financées par le FEADER, un cofinancement (État, Région, agences de l'eau, etc.) est requis par le règlement européen. Celui-ci est variable en fonction de l'intervention.

■ Qui met en œuvre les différentes interventions ?

L'État est l'autorité de gestion nationale du PSN.

L'État et les Régions se répartissent le rôle d'autorité de gestion des interventions.

Ainsi, l'État est autorité de gestion des aides du premier pilier et des mesures surfaciques ou assimilées du

FEADER (MAEC surfaciques, soutien à l'agriculture biologique, ICHN, prévention de la prédation, assurance récolte et FMSE).

Les Régions sont autorités de gestion régionales des mesures non surfaciques du FEADER (forêt, investissements, installation, MAEC forfaitaires, LEADER...).

Équilibre financier global du PSN

1^{er} pilier, financé par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA)

FEAGA interventions sectorielles – moyenne annuelle 2023-2027 - 272 M€

FEAGA Paiements directs – campagne 2023 - 6 736 M€

Aides découplées – 85% des paiements directs - 5 726 M€ :

- Écorégime : 1 684 M€ (25% des paiements directs)
- Aide de base au revenu : 3 252 M€ (48,3%)
- Aide redistributive : 674 M€ (10%)
- Aide complémentaire JA : 116 M€ (1,7%)

Aides couplées - 15% des paiements directs - 1 010 M€

Transfert vers
développement rural :
549 M€

2nd pilier, financé par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et des cofinancements nationaux

FEADER - moyenne annuelle 2023-2027 - 2 008 M€ :

Interventions SIGC et assimilées pilotées par l'État et interventions SIGC Corse

	Moyenne annuelle FEADER	(FEADER + cofinancement par des crédits Etat)
ICHN (Hexagone/DOM/Corse)	717 M€	1 100 M€
Aides à l'Agriculture Biologique (Hexagone/DOM/Corse)	197 M€	340 M€
MAEC surfaciques (Hexagone/DOM/Corse)	175 M€	219 M€
Prédation (engagement et investissement)	28 M€	35 M€
Gestion des risques	186 M€	186 M€
Assistance technique État	1 M€	1 M€
Total	1 304 M€	1 881 M€

Interventions HSIGC pilotées par les Régions

	Moyenne annuelle FEADER
MAEC Forfaitaires	22,0 M€
MAEC API (Amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles)	8,6 M€
MAEC PRM (Protection des Races Menacées)	4,6 M€
Gardiennage des troupeaux (hors prédation)	1,4 M€
Investissements	372,6 M€
Dotations Jeunes Agriculteurs	99,5 M€
Dotations Nouvel installé en agriculture	8,1 M€
Création d'entreprises en milieu rural	0,4 M€
Gestion des risques (ISR Betteraves)	2,2 M€
LEADER	100,4 M€
Autres formes de coopération	35,6 M€
Échange de connaissances et d'informations	19,9 M€
Assistance technique Régions	24,7 M€
Total	700 M€

Soit, 502 M€ consacrés à LEADER sur la programmation (atteinte du seuil réglementaire de 5% FEADER) et en moyenne 218,5 M€/an consacrés aux JA (atteinte du seuil réglementaire de 3% des paiements directs)

Réseau PAC : 2 M€

Assistance technique conjointe État-Régions : 2 M€