

UNE PAC REFORMEE POUR UNE AGRICULTURE COMPETITIVE, DURABLE ET RESILIENTE

La politique agricole commune (PAC) est une politique structurante de la construction européenne. Elle a su évoluer au fil de chaque réforme pour définir et actualiser le contrat social qui lie les agriculteurs à la société européenne. Plus qu'une simple politique économique, la PAC est une politique agricole, alimentaire et territoriale, qui doit continuer à évoluer pour s'adapter aux nouveaux défis.

L'agriculture européenne est confrontée à de multiples enjeux d'importance :

- **un enjeu de sécurité alimentaire** : maintenir sur le territoire européen une production de haute qualité pour fournir à plus de 500 millions de citoyens européens une nourriture saine et sûre, à des prix raisonnables et contribuer à la sécurité alimentaire d'une population mondiale, qui devrait atteindre 9,5 milliards de personnes à horizon 2050. Cette politique alimentaire doit aussi être une politique de santé. L'alimentation est en effet au cœur des grands défis de santé publique, tels que la lutte contre l'obésité, l'accès à une alimentation diversifiée, la qualité nutritionnelle et sanitaire des aliments ;
- **un enjeu économique** : l'agriculture est un secteur stratégique, qui doit continuer de contribuer à la croissance de l'économie européenne. Le secteur agricole représente 6 % du PIB de l'Union Européenne (UE) et l'industrie agroalimentaire génère un chiffre d'affaires de 1 000 Mds€, soit 15 % du PIB de l'UE. Les produits agricoles représentent 8 % des exportations européennes (120 Mds€ en 2015). Dans un contexte de concurrence mondialisée, l'investissement et l'innovation sont indispensables pour maintenir le haut niveau de compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires. Le développement de la bioéconomie est en particulier un défi majeur pour l'avenir. L'UE ne doit pas rester en retrait ni passer à côté de cette nouvelle révolution. De même, le numérique et l'accès aux données open data pour les agriculteurs constituent des sujets en plein développement ;
- **un enjeu d'emploi** : l'UE compte 14 millions d'exploitations agricoles et le secteur agricole et agroalimentaire représente un total de 46 millions d'emplois dans l'UE. Dans un contexte de vieillissement de la population agricole, la question du renouvellement générationnel et du maintien des activités économiques dans les zones rurales est fondamentale ;
- **un enjeu environnemental** : les défis environnementaux auxquels l'UE doit faire face sont particulièrement importants. Ils doivent être l'occasion de faire évoluer nos modèles agricoles pour faire de la performance environnementale un atout pour la durabilité et la performance économique des exploitations. Comme cela a été reconnu lors de la conférence de Paris de décembre 2015, l'agriculture fait ainsi partie des solutions pour faire face au changement climatique. Le développement de nouvelles pratiques agricoles doit être orienté vers des systèmes plus durables et respectueux des ressources naturelles sous tension (les sols, l'eau -dans sa dimension tant qualitative que quantitative- la biodiversité), des systèmes favorisant la séquestration du carbone dans les sols, l'adaptation au changement climatique, la performance énergétique, mais aussi la fourniture de biens publics environnementaux globaux (qualité de l'air...). L'agriculture et la forêt sont des sources de matières premières pour la production d'énergie renouvelable, de matériaux bio-sourcés, de chimie du végétal. Loin de s'opposer, environnement et économie peuvent se combiner et se renforcer mutuellement. Il convient de favoriser et d'accompagner cette mutation de l'agriculture, nécessaire et profonde, qui est en cours ;

- **un enjeu territorial** : le territoire européen est occupé à 70 % par des zones rurales. Dans celles-ci, l'agriculture est souvent le poumon économique et social autour duquel s'agrègent et se développent les autres activités. Par ailleurs, l'agriculteur joue un rôle important dans la préservation de la diversité des paysages, en particulier dans les zones ayant des handicaps naturels (montagnes, îles, etc.). Pour garantir cette variété et cette richesse, le maintien de modes de production adaptés et d'une politique de compensation des handicaps naturels est nécessaire ;
- **un enjeu de résilience** : face à la multiplication d'aléas et de crises diverses, économiques, climatiques, sanitaires, il est indispensable de renforcer la résilience du secteur agricole et sa capacité à faire face à la volatilité accrue des prix et aux risques multiples. L'agriculture européenne ne sera compétitive et durable que si elle parvient à gérer efficacement les aléas d'ampleur et de forme très variés auxquels elle est confrontée.

Les enjeux auxquels fait face le secteur agricole sont plus que jamais fondamentaux pour la société européenne et le projet européen. La réponse à ces enjeux doit être européenne tout en tenant compte des particularités locales. Elle passera par une politique agricole commune forte et ambitieuse. La PAC doit rester au cœur des politiques européennes et la réforme de cette politique est fondamentale pour répondre aux critiques actuelles et surtout aux attentes légitimes des citoyens européens. Pour cela, la future PAC devra se structurer autour de 3 objectifs européens principaux :

1. Contribuer à la croissance et l'emploi dans une logique d'innovation et de transition vers de nouveaux modèles de production

La PAC post 2020 devra renforcer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires européennes pour qu'elles restent tournées vers l'avenir et structurantes pour les territoires ruraux et l'économie européenne au sens large. La PAC devra continuer d'assurer un soutien de base, compensant l'imposition de standards élevés et favorisant la production de produits de haute qualité, sains et sûrs à des prix raisonnables. Dans le même temps, elle devra encourager fortement l'innovation et l'investissement, les démarches expérimentales, les nouvelles technologies et la révolution numérique au sein du secteur. Elle devra permettre une action stratégique de la puissance publique en faveur du développement de filières d'avenir ou d'importance particulière ainsi que de modes de productions plus performants, associant performance économique et performance environnementale. Elle devra participer au maintien et au développement de l'emploi, en favorisant la création de valeur ajoutée ainsi que le renouvellement des générations.

2. Répondre aux défis environnementaux et climatiques et favoriser l'équilibre des territoires ruraux

La PAC post 2020 devra faire de l'agriculture européenne la plus performante du point de vue environnemental. Il s'agira à la fois d'encourager la généralisation des pratiques et systèmes favorables, à travers des mesures simples et généralisées, et d'accompagner les transitions et les prises de risques, via des mesures ciblées et suffisamment incitatives. Dans ce contexte, favoriser la qualité physique et biologique des sols est également un levier important : le renforcement de la matière organique dans les sols grâce à des pratiques et systèmes adaptés permet en effet à la fois d'en renforcer la productivité, d'améliorer la résilience aux aléas via une meilleure capacité hydrique et une meilleure résistance à l'érosion, et de contribuer à l'atténuation du changement climatique par un stockage de carbone accru dans le sol.

Enfin, l'action positive de la PAC en faveur de l'équilibre des territoires et du maintien d'une activité agricole dans les territoires défavorisés devra être poursuivie et renforcée.

3. Renforcer la résilience du secteur pour faire face à des aléas multiples

Comme le montrent les grandes difficultés auxquelles font face les agriculteurs dans la crise actuelle, la PAC doit être considérablement renforcée en matière de gestion des risques et des aléas. Tout en respectant le fonctionnement budgétaire européen, qui contraint les variations interannuelles des montants disponibles, la future PAC devra être capable de jouer un véritable rôle contracyclique. Les différents dispositifs devront être articulés et complémentaires, afin de couvrir les différents types de risques et de crises (économique, sanitaire, climatique), mais également les différents niveaux d'intensité. Ils devront apporter une réponse aux problèmes majeurs de trésorerie auxquels font face les agriculteurs confrontés à des aléas.

Ces objectifs pourraient se décliner selon 3 axes de mesures :

1) Axe croissance, emploi et compétitivité des filières européennes (agricoles, alimentaires et non-alimentaires)

Dans un contexte de concurrence mondialisée, un soutien de base au secteur agricole à travers des **paiements découplés** doit être conservé afin de permettre aux agriculteurs d'être à la hauteur des standards élevés de l'UE et de favoriser une production de produits de haute qualité, sains et sûrs à des prix raisonnables. La répartition de ces soutiens découplés doit favoriser l'emploi, à travers en particulier le maintien de la possibilité de paiement majoré pour les premiers hectares (**paiement redistributif**).

Dans le même temps, il est important de renforcer les possibilités d'action stratégique de la puissance publique à travers un dispositif d'**aides couplées** maintenu et rendu plus flexible : au-delà du soutien actuel à certaines filières fragiles, il s'agira de permettre le soutien à des filières émergentes porteuses d'avenir et à des systèmes de productions vertueux (au-delà de la logique de surcoûts et manque à gagner des mesures agroenvironnementales, qui relèveraient de l'axe 2 ci-après). Il s'agira également de pouvoir soutenir certains secteurs dans une approche filière et tenir compte des interactions amont-aval, dans le cadre par exemple de programmes structurels de filière.

Afin de renforcer la compétitivité des exploitations et des filières, les mesures de l'actuel 2nd pilier destinées à favoriser **l'innovation et l'investissement** seraient sensiblement renforcées.

Un soutien ambitieux devra être apporté aux innovations technologiques (agro-écologie, agriculture de précision...) mais également sociales ou organisationnelles afin de favoriser l'innovation sociale et la mise en réseau des acteurs, le partage d'expériences et de bonnes pratiques. Les investissements et projets collectifs devraient dans ce cadre pouvoir bénéficier d'une priorité ou de taux d'aide majorés, car ils constituent un facteur de dépassement des contraintes économiques, organisationnelles et sociales qui existent au niveau individuel.

Ce soutien s'appuierait notamment sur les divers instruments du partenariat européen pour l'innovation (PEI) et s'articulerait avec les autres politiques européennes (recherche, etc.) et autres fonds européens (H2020, etc.). À ce titre, il sera souhaitable de lancer un nouveau **PEI dédié à l'innovation dans l'agroalimentaire et la bioéconomie**, afin de promouvoir l'innovation tout au long des filières. Plus généralement, une attention particulière devra être consacrée à la bioéconomie agricole et forestière, afin de favoriser l'émergence de nouvelles valorisations non alimentaires complémentaires des débouchés existants. Cela permettra en particulier d'accompagner la nécessaire transition énergétique et écologique des économies européennes.

Un autre enjeu fort est de favoriser les transitions de systèmes de production en encourageant les investissements visant une **double performance économique et environnementale** dans une approche agro-écologique qui s'appuie sur les potentialités des agrosystèmes. De tels investissements pourraient bénéficier de taux d'aides majorés.

Engager pleinement l'agriculture européenne dans le XXI^e siècle impliquera également d'accroître les investissements sur les projets déployant la « **révolution numérique** » agricole : la PAC doit contribuer à sa juste place à créer un contexte favorable au développement d'une offre européenne de valorisation des données agricoles. Il s'agira de garantir aux agriculteurs l'accès aux informations et la maîtrise des données, et d'anticiper les risques dans ce domaine en matière de partage de la valeur ajoutée et de perte de souveraineté européenne dans la propriété des données. La PAC devra s'articuler avec les autres politiques européennes concernées en participant par exemple au financement d'investissements dans les technologies naissantes, au déploiement d'une plate-forme européenne de données et de services associés.

Afin de favoriser la conquête de marchés à l'exportation, un dispositif de **crédits à l'exportation** adapté aux spécificités du secteur et complémentaire des dispositifs nationaux devra être mis en place, à la lumière des résultats des travaux en cours.

Enfin, les mesures actuelles permettant de favoriser le renouvellement générationnel (principalement mesures en faveur des jeunes agriculteurs) devront être complétées et renforcées, afin d'aider les agriculteurs à s'adapter aux mutations rapides des différentes filières, notamment dans un contexte de vieillissement des exploitants et d'évolutions de la demande des consommateurs. Il conviendra de maintenir un **soutien à l'installation de jeunes agriculteurs**, mais également de mettre en place ou de renforcer les dispositifs d'aide à la **formation** et à la **diversification** d'activités agricoles (nouvelles productions) ou extra-agricoles (commercialisation, agro-tourisme), ainsi que des aides à la **réorientation vers une nouvelle production**. Par ailleurs, des dispositifs adaptés devront permettre de soutenir le développement de produits de qualité et de filières territorialisées.

2) **Axe biens publics environnementaux et développement des territoires, en particulier à handicaps naturels**

Si le secteur agricole et agroalimentaire est reconnu en tant que secteur économique d'importance, l'agriculture et la forêt ont également un rôle à jouer pour apporter des solutions et répondre aux multiples enjeux environnementaux : la lutte contre le changement climatique, la préservation de la qualité de l'air et de la biodiversité, la gestion des ressources naturelles sous tension (sols, eau...). Ils sont aussi une source de production de biens publics environnementaux, d'aménagement du territoire, en particulier dans les régions à handicaps naturels, et de structuration des paysages. Les soutiens de cet axe devront donc viser à renforcer ces aspects de l'activité agricole.

Le dispositif de **verdissement** serait conservé mais serait d'une part simplifié (poursuite des travaux actuellement engagés) et d'autre part renforcé par l'ajout d'un **quatrième critère obligatoire portant sur le renforcement de la couverture des sols**. Ce critère permettrait de renforcer la production de biomasse en maximisant la mobilisation de la photosynthèse. Il favoriserait le stockage de carbone dans le sol et la résistance au lessivage et à l'érosion. Il encouragerait les synergies au sein de successions culturales plus élaborées mobilisant davantage les intercultures. Par ailleurs, afin de laisser la possibilité le cas échéant de mettre en place des mesures plus ciblées et mieux adaptées au contexte et aux problématiques environnementales locales, il serait souhaitable de laisser aux États membres la possibilité de transférer une partie ou la totalité des montants du verdissement pour les consacrer à la mise en œuvre de mesures agroenvironnementales supplémentaires ou de faciliter la reconnaissance d'équivalences.

Les **mesures agroenvironnementales** et climatiques (MAEC) et les soutiens à l'**agriculture biologique** devront être renforcés. Afin de renforcer l'attractivité et l'efficacité de ces dispositifs, il sera nécessaire de développer les mesures fondées sur des obligations de résultats

(assouplissement des conditions de reconnaissance de telles mesures) et d'améliorer très sensiblement la prise en compte de la « prise de risque » dans l'évaluation des surcoûts lors de changements de pratiques. Il serait également pertinent de rémunérer les aménités positives de certains modes de production comme l'agriculture biologique, ce qui nécessite d'aller au-delà de la logique actuelle des mesures agro-environnementales et climatiques (dont la rémunération est déterminée uniquement en fonction des surcoûts et des manques à gagner d'une exploitation agricole vertueuse comparativement à une exploitation standard) et d'intégrer la valeur créée au bénéfice de la société et de l'environnement, qui n'est pas comptabilisée dans les comptes de l'exploitation. Plus généralement, il conviendra de favoriser une prise en compte plus large des coûts de transition et un renforcement de l'expérimentation, des diffusions d'innovations, des coopérations et des actions collectives.

Sur le verdissement comme sur les MAEC, il serait pertinent de passer d'une politique qui contrôle les moyens à une politique de contrat sur des objectifs et des résultats. Cette politique pourrait se définir, pour les Etats membres qui le souhaitent, sur des « zones homogènes » délimitées par les Etats membres au sein de leur territoire. Dans chaque zone, des objectifs à atteindre seraient alors définis (en termes de matière organique dans les sols, de biodiversité, de limite de pollution des sols et de l'eau, etc).

Afin de répondre aux enjeux d'équilibre et de dynamisme des territoires ruraux, le dispositif de compensation des **handicaps naturels** (ICHN) devra être conforté. Il joue en effet un rôle décisif dans de nombreuses zones.

Par ailleurs, le dispositif LEADER devra être conservé, car il permet de mettre en réseau les acteurs de ces territoires et favorise une action en mode projet. Ce dispositif permettra d'activer, dans une approche ascendante, des mesures des axes 1 et 2.

3) Axe résilience face aux aléas sanitaires, climatiques et économiques

La crise actuelle que traversent plusieurs filières souligne le besoin accru d'une PAC plus forte, capable de fournir les outils adaptés pour une résilience renforcée du secteur face aux diverses crises sanitaires, climatiques et aux aléas économiques majeurs qui se multiplient. Ce renforcement est une condition nécessaire à l'atteinte des objectifs de compétitivité et de durabilité.

Dans cette optique, une combinaison d'instruments devra être mobilisée, dans le cadre d'une stratégie européenne par filière. **Il reviendra au Conseil des ministres de l'agriculture de débattre de cette stratégie au moins une fois par an, pour une meilleure coordination européenne.**

En premier lieu, il conviendra de favoriser le renforcement de la capacité de résilience propre des **filières**, par la **poursuite du renforcement et de l'amélioration du fonctionnement** de celles-ci. En particulier, les outils adaptés devront être préservés pour les filières spécifiques (fruits et légumes, viticulture). Certaines dispositions issues du paquet lait mériteront d'être étendues à d'autres secteurs, en particulier la contractualisation et une meilleure répartition du pouvoir de négociation le long de la chaîne alimentaire. La structuration des filières et les approches collectives devront être favorisées : renforcement des pouvoirs des interprofessions et des organisations de producteurs, lutte contre les pratiques commerciales déloyales, etc..

Lors de la survenance d'un aléa ne pouvant être absorbé par la capacité propre de résilience des filières, plusieurs dispositifs complémentaires auront vocation à intervenir successivement.

Le filet de sécurité (mesures exceptionnelles) et les outils de régulation des marchés devront être préservés et permettront à la Commission d'agir rapidement pour limiter les conséquences et l'ampleur de la crise. Ces dispositifs ont un caractère préventif très précieux : ils peuvent avoir un effet dès le début de la crise et peuvent, pour des montants financiers très limités, réduire fortement le coût de cette crise tant pour les acteurs du secteur que pour la puissance publique (dispositifs de soutien ou d'indemnisation, cf. ci-après). Leur effet levier est ainsi très important.

Les dispositifs existants traitant des risques climatiques et sanitaires (**assurances récoltes et fonds de mutualisation sanitaires**) devront être conservés et permettront l'indemnisation des pertes des agriculteurs supérieures à 30 %. Ils devront être complétés par un outil efficace de prise en charge des aléas économiques, de type **assurance chiffre d'affaires ou outil de stabilisation des revenus**. La souscription à une assurance récolte (pour les risques assurables) et la contribution au fonds de mutualisation sanitaire seraient toutefois obligatoires pour bénéficier de l'outil de prise en charge des aléas économiques : pour éviter toute surcompensation et tout double financement, l'indemnisation par cet outil n'interviendrait qu'en second lieu (après l'assurance et/ou le fonds de mutualisation obligatoire) et seulement en complément de ce qui a déjà été versé (assurance récolte, fonds de mutualisation sanitaire, etc.).

Ces outils ne couvrent toutefois que les pertes supérieures à 30 % et peuvent occasionner des délais très importants avant indemnisation. Par exemple, l'indemnisation d'aléa économique suppose d'avoir auparavant pu constater dans la comptabilité passée de l'exploitant l'importance effective des pertes. Il est donc indispensable, comme l'a montré la crise actuelle, de compléter ces dispositifs par un outil efficace de soutien de la trésorerie des exploitants. À cette fin, il conviendrait de mettre en place une mesure d'**épargne de précaution obligatoire**.

En effet, il est souhaitable qu'une partie des aides directes reçues par les agriculteurs soit mise de côté durant les bonnes années pour constituer une réserve mobilisable lors des années difficiles. La création d'une telle épargne de précaution obligatoire au niveau des exploitants permettrait d'introduire un **caractère contracyclique à la PAC sans remettre en cause le principe de l'annualité budgétaire**. Elle remplacerait la réserve de crise européenne, qui serait supprimée.

Cette épargne viserait la couverture de tous les risques, quelle que soit leur nature, et concernerait tous les agriculteurs. Il s'agirait d'un **soutien direct versé sur un compte bloqué pour une certaine durée et mobilisable en cas d'aléa** (la mobilisation hors aléa resterait possible mais subirait une décote très importante). Cette épargne obligatoire pourrait être complétée par des versements volontaires de l'exploitant, qui bénéficierait alors d'un abondement incitatif par la puissance publique (par exemple un doublement des sommes ainsi mises en réserve, dans un certain plafond).

Cette épargne de précaution obligatoire constituerait un instrument réactif permettant à l'exploitant de faire face à des aléas d'ampleur limitée ou jouant le rôle de « **relais** » **de trésorerie** en cas de crise, dans l'attente des indemnisations intervenant à une échéance plus longue (assurance récolte, fonds de mutualisation sanitaire, outil stabilisation des revenus / chiffres d'affaires).

La déclinaison et la mise en œuvre opérationnelle de la PAC devront tenir compte du principe de subsidiarité permettant de répondre de manière adéquate à la diversité des situations existantes entre Etats membres. Cette évolution doit également s'accompagner d'une simplification des mesures de mise en œuvre de façon à réduire autant que possible la charge administrative, tant pour les bénéficiaires que pour les administrations chargées de la gestion. Toutefois, pour conserver la valeur ajoutée européenne de la PAC, indispensable pour répondre aux défis communs et éviter une fragmentation du marché commun engendrant des distorsions de

concurrence, ces flexibilités devront s'accompagner d'une clarification des responsabilités de chaque échelon, incluant le cofinancement des mesures : les mesures pour lesquelles la valeur ajoutée européenne est reconnue et qui se caractérisent par la volonté d'une application homogène à l'ensemble des États membres car elles constituent le socle de la PAC devront être financées à 100 % par le budget européen ; les autres mesures offrant une liberté importante à chaque État membre pour cibler à son niveau les actions qu'il considère les plus pertinentes pourront être cofinancées. Par ailleurs, cette subsidiarité pourrait utilement s'accompagner de la définition par chaque État membre d'une stratégie générale d'intervention présentant sa vision stratégique et expliquant les choix opérés au regard de cette vision. Cela permettrait en particulier de s'assurer de la cohérence et de l'efficacité des actions entreprises pour répondre aux enjeux transversaux ou spécifiques (climat, etc.).

Une politique agricole européenne forte est indispensable. La mise en œuvre de cette nouvelle PAC implique des moyens lui permettant de réaliser les ambitions qui lui sont assignées. C'est à cette condition que la future PAC pourra véritablement permettre la transition vers une agriculture européenne compétitive, durable et résiliente