

## **PAC 2020, une réponse au défi européen**

Depuis la profonde réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 2003, les évolutions successives de mise en œuvre de cette politique l'ont complexifiée, en l'accompagnant d'une montée en puissance de la subsidiarité : les conséquences subies par les producteurs sont bien évidemment la lourdeur administrative et l'apparition de graves distorsions de concurrence. De plus, par rapport aux enjeux représentés par les marchés extérieurs à l'Union Européenne, la pluralité des modèles nationaux agricoles rend illisible toute politique commerciale européenne.

Plus sournoisement, alors que de nombreux éléments de la PAC, interventionniste sur les marchés et sécurisante pour les producteurs, changeaient radicalement, aucune évolution n'a été notée dans les nouveaux traités. Ainsi, les objectifs de cette politique restent identiques depuis 1957.

Cette situation conduit de façon lancinante à délégitimer les soutiens financiers consacrés à la PAC. Continuer à définir les financements du premier pilier comme des aides au revenu ne trompe plus personne. D'ailleurs, 30 % de leur montant a été affecté pour la mise en place du verdissement. Pour les dotations du deuxième pilier, elles paraissent plus ciblées, plus définies quant à leur objectif ; toutefois, là encore une clarification est à apporter pour que des financements de politiques de développement ne se transforment pas au fil des ans et décennies en dotations immuables sans lien avec le réel niveau de développement du territoire concerné.

Après la réforme de la PAC de 2003, le Commissaire Franz Fischler déclarait : « Désormais, c'est du marché que les agriculteurs tireront leur revenu. » Au 1<sup>er</sup> janvier 2004 s'est enclenché un élargissement qui a montré à la fois l'intérêt et les limites du découplage total des soutiens directs.

Aujourd'hui, la PAC est à la croisée des chemins : soit nous la laissons se déliter dans un espace de compétition et de politiques nationales au sein desquels la gymnastique des Etats Membres

(EM) consiste à adapter au mieux de leurs intérêts le cadre européen ; soit, fort de l'histoire de l'UE et des apports de l'agriculture à sa construction, à sa consolidation, nous acceptons une vraie politique européenne, avec un cadre de règles et d'objectifs communs à décliner dans chaque EM. Enfin, la dimension multifonctionnelle de l'agriculture doit lui permettre de voir nombre de ses projets financés par d'autres politiques et budgets européens que la seule PAC.

## **A/ Pour une légitimité des soutiens directs**

### 1) Les soutiens à l'hectare

Certes, les soutiens directs du 1<sup>er</sup> pilier désormais découplés pour l'essentiel, participent à la création du revenu des producteurs. Mais ils n'en assurent aucunement la garantie et agissent de façon aveugle quelle que soit la situation de l'entreprise. En termes comptables, ils viennent augmenter la valeur ajoutée brute pour permettre un meilleur financement du compte d'exploitation. Dans une volonté d'équité, il eut été possible d'envisager un pourcentage européen apporté à la valeur ajoutée brute dégagée par chaque entreprise agricole : bien sûr, cela est irréaliste et s'avérerait infaisable compte tenu des disparités comptables, fiscales et structurelles des exploitations au sein de l'UE.

Concrètement, qu'il s'agisse hier des Droits à Paiement Unique (DPU) et aujourd'hui des Droits à Paiement de Base (DPB) et du paiement du verdissement, les soutiens directs sont « conditionnés » au respect de règles environnementales et de « bien-être » animal. Régulièrement, de nouvelles normes et obligations sont élaborées, et dans ce mécanisme, il n'est pas fait référence au revenu !

Nous proposons de clarifier la situation :

- l'UE doit définir sur tout son espace les obligations faites à la production agricole en termes environnementaux et de bien-être animal. La subsidiarité ne peut pas être la règle en la matière, et les citoyens européens doivent être informés et conscients des règles strictes appliquées par l'ensemble des producteurs européens par une communication forte sur ce socle commun d'obligations ;
- si les règles sont identiques sur tout l'espace européen, alors, la compensation aux surcoûts engendrés par ces obligations est à mettre en œuvre par des soutiens. Ces derniers, paiements à l'hectare, doivent être identiques dans l'UE, d'où une convergence totale à l'horizon 2027 ;
- obligations identiques imposent réductions d'aides identiques sur tout l'espace européen en cas de non-respect des règles. Peut-être, pour l'avenir, serait-il intéressant de réfléchir à la transformation de ce système de réductions d'aides vers un système de procès-verbaux dont le montant serait identique pour un même non-respect des règles sur tout le territoire européen.

## 2) Le verdissement

Dans la négociation de la PAC 2014-2020 est apparu le « verdissement », d'un montant de 30 %, des dotations du premier pilier. Une négociation pour sauver un budget important de l'UE dont le niveau était fortement contesté. Le verdissement est composé de trois objectifs : diversification des cultures, surfaces d'intérêt écologique (SIE), et maintien des prairies permanentes. Nous proposons d'englober dans la conditionnalité, justification des aides à l'hectare du 1<sup>er</sup> pilier, le verdissement qui deviendra un critère obligatoire pour tous prévu par la législation. Celui-ci ne concernerait plus d'affectation budgétaire dans le 1<sup>er</sup> pilier. Sa mise en œuvre comme celle déjà soulignée de la conditionnalité ferait l'objet des mêmes obligations sur tout l'espace européen et ses manquements donneraient lieu au paiement de procès-verbaux identiques dans tous les EM. Le verdissement ne saurait être maintenu dans sa forme actuelle dans la PAC 2021-2027 car source de trop de subsidiarité dans sa mise en œuvre entraînant complexité et sur-administration pour les producteurs.

## 3) Soutiens aux jeunes installés

L'activité agricole a une forte intensité capitalistique et une faible rotation des capitaux. La reprise d'une entreprise agricole est lourde et conduit souvent à un endettement qui pèse fortement dans les premières années d'activité. Décidé en 2013, un soutien complémentaire à la dotation dé耦plée à l'hectare au profit des jeunes installés, pendant une période de 5 ans, est à pérenniser dans la PAC 2021-2027. L'encouragement et le soutien au renouvellement des générations le justifient sur tout le territoire européen. Un budget affecté à cette action d'un montant maximum de 2 % des dotations du 1<sup>er</sup> pilier doit être maintenu et cette disposition toujours obligatoire pour les EM.

## 4) Plafonnement et/ou dégressivité

L'histoire agricole de chaque EM de l'UE est particulière, et aujourd'hui, l'agriculture européenne est un patchwork dans lequel une moyenne n'a pas de sens et ne saurait être représentative. Les petites structures côtoient d'immenses domaines ; chaque pays détermine ou non une politique d'évolution des structures, d'accompagnement des terres.

Ceci étant, la PAC est une politique européenne intégrée. Certes, les soutiens directs à l'hectare viennent compenser les mêmes obligations de conditionnalité et de bien-être animal au sein de l'UE. Toutefois, à partir d'un certain montant d'aides, la société peut être amenée à des questionnements, à des interrogations. Sans transformer la PAC en politique sociale dont d'ailleurs la taille d'exploitations ne saurait être un critère d'attribution car non représentative de la valeur dégagée, un plafonnement et/ou une dégressivité des aides, déjà

proposés par la Commission et remis en cause par les EM, devraient être intégrés dans la PAC 2021-2027.

Au-delà de 100 000 à 150 000 euros de soutiens directs, des mécanismes de limitation du soutien public doivent être appliqués pour éviter des attaques en illégitimité de ce pan économique de la PAC.

## **B/ Pour une définition d'objectifs européens**

### 1) Des objectifs européens à affirmer

Au-delà de la compensation des surcoûts engendrés par la conditionnalité et le bien-être animal sur tout le territoire de l'UE et traduite financièrement par un paiement découplé à l'hectare, des objectifs spécifiques sont à dégager, charge aux EM, en subsidiarité, de les mettre en œuvre au travers du recouplage d'une partie des soutiens du 1<sup>er</sup> pilier. Il en va ainsi :

- du risque de déprise agricole : dans tous les EM, des zones de production agricole sont en danger d'arrêt des activités. Sans être considérées comme zones défavorisées, les difficultés liées à la faiblesse de la valeur agronomique des sols, les modifications pédo-climatiques, les limites des infrastructures... sont autant de réalités qui conduisent à la fin programmée de l'activité de production agricole. De même, sur certains territoires, un abandon de production peut s'avérer préjudiciable à la vie économique et sociale. En liant systématiquement la notion de territoires précis à celle de production(s), il convient que les EM puissent recoupler des soutiens du premier pilier. Toutefois, la PAC doit conserver sa qualification de politique économique : une justification de réalités d'activités économiques par les bénéficiaires s'impose, mettant en valeur la contrepartie attendue dans les exploitations par ce soutien supplémentaire représenté par une aide recouplée ;
- du plan protéines : comme cela a été arrêté pour la PAC 2014-2020, un soutien recouplé spécifique à la mise en place dans les Etats Membres d'un plan protéines doit être poursuivi après 2020. Cela est un enjeu important pour l'UE de réduire sa dépendance en protéines, d'autant que les attentes des consommateurs se font plus fortes pour des filières tracées ;
- du cas de l'herbe : au-delà des surfaces toujours en herbe prises en compte dans les soutiens apportés aux zones défavorisées, le maintien, voire le développement, des prairies permanentes est un enjeu pour l'UE. Stockage du carbone, activités d'élevage... tout cela a conduit l'UE à avoir une politique stricte en matière de maintien de ces zones qui était une des composantes du verdissement. Mais, par rapport au monde de l'élevage, il ne faut pas seulement s'arrêter à une politique d'interdictions et de sanctions. Certes, un maintien global des surfaces est à imposer à chaque Etat Membre mais, liberté doit lui être laissée de pouvoir mettre en œuvre une politique incitative au maintien et au développement des prairies par une possibilité de

recouplage sur ces surfaces. Là encore, ce recouplage doit s'accompagner d'une réelle activité économique par le bénéficiaire sur ces superficies.

## 2) Une mise en œuvre dans toute l'UE

Suite aux demandes de certains EM, la PAC 2014-2020 a ouvert de nombreuses options de recouplage. Pour la PAC 2021-2027, ce souci d'apporter un soutien supplémentaire aux prairies permanentes, au développement des protéines, aux productions agricoles en déprise sur certains territoires bien précisés, doit s'intégrer dans les objectifs-mêmes d'une PAC qui accompagne sur tous les territoires l'activité économique qu'est l'agriculture. Ainsi, il ne saurait être question que des Etats Membres, souhaitant offrir aux producteurs un montant de soutien/hectare maximum, ne mettent en œuvre aucune application de ces objectifs. Cela devient source de distorsions de concurrence entre entreprises agricoles avec des niveaux de soutiens très ou pas amputés par les recouplages.

Nous proposons que dans la PAC 2021-2027, pour les objectifs liés aux trois actions précitées (prairies permanentes, zones ou production(s) en déprise, plan protéines), une obligation soit faite aux Etats Membres dans la mise en œuvre de consacrer une part définie dans une fourchette du 1<sup>er</sup> pilier à ce recouplage. Sous forme d'exemple, de 5 à 10 % pour le maintien des prairies permanentes, idem pour les zones ou productions en déprise, 2 à 4 % pour un plan protéines. Si un Etat Membre ne mettait pas de mesures en œuvre au titre de ces objectifs, il perdrait un montant de dotations du 1<sup>er</sup> pilier équivalent au bas de la fourchette à affecter.

## **C/ Pour une multifonctionnalité reconnue et valorisée**

### 1) Le deuxième pilier

La politique de développement rural doit conserver son concept actuel : cofinancer des actions sur des thématiques économiques, sociales et environnementales. Au-delà des classements en priorité, il convient de mobiliser ces fonds à destination exclusive de la production et des entreprises agricoles. Pour leur part, les mesures agri-environnementales sont à destiner aux efforts des exploitants au-delà des mesures obligatoires du 1<sup>er</sup> pilier en conditionnalité et bien-être animal. Les actions concernant la modernisation doivent désormais intégrer un volet pour les investissements en relation avec l'agriculture de précision et le numérique. Enfin, chaque Etat Membre a pris des engagements dans le cadre de la COP 21 : il serait opportun que chacun consacre un minimum des dotations de ses enveloppes du 2<sup>ème</sup> pilier pour la mise en œuvre d'actions spécifiques nouvelles pour le climat. Il pourrait en

être de même pour des programmes obligatoires d'éducation nutritionnelle dans les écoles, en particulier pour prévenir de l'obésité et donner une dimension « alimentation » à la PAC.

Enfin, les différents taux de cofinancement selon les territoires sont à maintenir. Ceci étant, pour permettre la mise en place et le financement de nouvelles actions dans le 2<sup>ème</sup> pilier, un nouveau critère lié au développement constaté des zones concernées devrait être institué pour réduire alors le taux de cofinancement. Nous sommes sur des actions de développement dont on peut penser que la réussite s'accompagne d'une diminution des soutiens publics.

## 2) La gestion des risques

Ouverte par le bilan de santé et consolidée par le règlement Omnibus, la gestion des risques doit s'inscrire dans le deuxième pilier dans la mesure où des compléments nationaux peuvent être mobilisés. Toutefois, comme pour la PAC 2014-2020, une possibilité de transfert du 1<sup>er</sup> pilier vers le 2<sup>ème</sup> pilier est à maintenir dans un pourcentage maximum à établir (actuellement 15 %). Ces dotations dont l'objet du financement est celui de dispositifs visant à la résilience des entreprises agricoles face aux aléas économiques, climatiques, sanitaires et environnementaux auxquels elles sont exposées, peuvent ne pas faire l'objet de cofinancement. Une obligation d'un pourcentage minimum du budget affecté à cette fin pourrait être réfléchi.

## 3) Un financement plus ouvert

Compte tenu de l'importance des fonds affectés à la PAC dans le budget européen et des spécificités de la production agricole, le financement des actions et projets liés à l'agriculture, est prioritairement, quand ce n'est pas exclusivement, renvoyé vers le budget de la PAC. Or, la mise en place et le développement de nouvelles politiques européennes, montrent la part que peut prendre l'agriculture dans leur mise en œuvre et réalisation. A ce titre, nous proposons que des projets et actions agricoles soient insérés et éligibles dans les budgets :

- de la politique d'immigration : dans les budgets consacrés par l'UE aux accompagnements de migrants, des fonds pourraient être consacrés à la mise en place et au financement de stocks alimentaires à partir des productions européennes et dont bénéficieraient ensuite les pays et ONG pour l'alimentation de ces populations (par exemple utilisation des stocks privés) ;
- de la politique de recherche : les projets de filières alimentaires et bio-industrielles seraient à rendre éligibles dans les financements de la recherche au niveau européen. Pourraient être priorités les projets associant centres ou instituts de recherches, producteurs agricoles et autres partenaires de la filière ;

- de la politique de formation : le soutien aux actions de formation professionnelle est aujourd'hui éligible aux dotations du deuxième pilier de la PAC. Cela reste de la volonté des EM. Mais, pour permettre aux agriculteurs européens de mieux se positionner et d'élargir leurs horizons de producteurs, des projets concernant des périodes de découvertes et de formations pourraient être financés par des fonds issus de la politique de formation, à l'instar du programme ERASMUS. Un nombre d'exploitants est à définir chaque année et il reviendrait à chaque EM de déposer les projets de ses candidats dans le cadre d'un numerus clausus. Un tel système pourrait aussi être mis en place pour des actions hors UE.
- de la politique de cohésion : une partie de la dynamique et de la compétitivité de l'agriculture dépend des infrastructures sont les producteurs et leurs partenaires peuvent bénéficier. Dans ce cadre, la politique de cohésion pourrait financer des investissements correspondants à des projets d'infrastructures spécialement dédiées à l'agriculture et à ses filières.

\*\*\*

Le moment n'est pas venu de remettre à plat la PAC, ses objectifs et ses ambitions. La période 2021-2027 ne sera pas celle d'une grande réforme ni de fortes modifications : trop d'incertitudes (conséquences du Brexit, situations économiques et politiques dans les EM, avenir du multilatéralisme...) et pas assez de temps.

Alors, dans ce contexte, le think tank agridéés entend proposer une consolidation de l'aspect européen et intégrateur de la PAC. A trop vouloir donner suite aux demandes pressantes de subsidiarité, il y a risque de dilution, voire de dissolution de la PAC, qui ne sera plus une politique économique mais seulement un budget à dépenser au mieux dans les EM.

Bien évidemment, nous ne sous-estimons pas l'accompagnement budgétaire de cette politique. Le niveau du budget de la PAC se doit d'être significatif pour que les projets soient correctement financés et que les soutiens atteignent la meilleure efficacité.

Nous nous inscrivons dans plus et mieux d'Europe.