

# Position de la France pour la négociation de la PAC 2020



Décembre 2018

La souveraineté alimentaire constitue un élément clé de la souveraineté européenne. La politique agricole commune contribue à la réalisation de cet objectif, dont la croissance démographique mondiale, associée aux aléas de production induits par le changement climatique, confirment toute l'actualité. La PAC doit favoriser l'accès pour tous à une alimentation saine, durable et de qualité. La mondialisation des échanges, les crises économiques ou sanitaires, liées au dérèglement climatique, la préservation de la biodiversité s'imposent comme des enjeux que la nouvelle PAC doit prendre en compte.

Principale politique intégrée, la PAC a participé à la construction européenne dont elle reste un symbole ; la négociation sur la PAC2020 ne doit pas conduire à un affaiblissement des mécanismes communs garants du bon fonctionnement du marché intérieur. Pour toutes ces raisons, la France défend une PAC forte au service d'une Europe forte.

Plus qu'auparavant, la nouvelle PAC devra accompagner la transformation des secteurs agricole, agro-alimentaire et forestier européens. Les États généraux de l'alimentation ont mis en évidence que les consommateurs étaient attachés à un niveau élevé de sécurité sanitaire et de qualité, de traçabilité des produits et d'une meilleure information et d'une transparence accrue sur les modes de production des denrées alimentaires. Dans un monde plus concurrentiel du fait de la mondialisation des échanges, il s'agit d'offrir aux agriculteurs les moyens de s'adapter à cette demande sociale. La PAC doit offrir aux agriculteurs les moyens de dégager une rémunération permettant de réaliser leur transition. Sur le plan environnemental, les services non marchands rendus par l'agriculture et la forêt doivent être mieux rémunérés, tandis que le soutien sera conditionné au respect de règles minimales.

La nouvelle PAC doit aussi incarner une Europe qui protège, les agriculteurs comme les consommateurs. A ce titre, elle doit continuer à exercer ses missions de régulation, à un moment où les aléas augmentent, tout comme elle doit soutenir la résilience des systèmes agricoles et le développement des territoires ruraux, notamment les plus fragiles ou les plus éloignés.

Pour être mieux comprise, elle doit enfin être plus lisible et plus simple. Symbole d'une Europe forte et unie, qui tout à la fois accompagne les innovations, prépare l'avenir, protège contre les risques et assure la solidarité entre ses membres, la PAC pourra ainsi recueillir l'adhésion de tous les concitoyens européens.

## ★ UNE PAC COMMUNE ET FORTE AU SERVICE D'UNE EUROPE FORTE

La PAC, au travers de règles et d'un financement communs, est essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur en évitant des politiques nationales divergentes qui généreraient des distorsions de concurrence. Ce principe fondamental doit être préservé dans la prochaine PAC. C'est pourquoi :

- La France demande que le nombre de mécanismes facultatifs soit limité au maximum, avec le cas échéant des obligations fixées aux États membres pour encadrer les flexibilités accordées, par exemple en termes de seuils ou de plafonds à respecter.
- Le paiement de base, permet de s'assurer du respect d'un niveau commun et significatif d'exigences en matière sanitaire et environnementale sur l'ensemble du territoire européen. En ce sens, il constitue un socle commun pour tous les agriculteurs de l'Union. La France est également favorable à la proposition de la Commission sur la convergence interne et sur la possibilité d'adopter un système de montant uniforme moyen par territoire homogène.
- La baisse du budget de la PAC proposée par la Commission, dans un budget européen pourtant en forte expansion, ne peut être acceptée. Pour que la PAC demeure une politique forte de l'UE, la France demande que son budget soit maintenu en euros courants au niveau du budget UE-27, pour la période 2014-2020. Elle partage l'approche de la Commission d'un premier pilier intégralement financé par le budget de l'UE et d'un second pilier cofinancé (hors abondement par transfert du premier pilier), tout en considérant que les taux de cofinancements proposés par la Commission ne sont pas satisfaisants.

## ★ UNE PAC QUI ACCOMPAGNE LA TRANSFORMATION DES FILIERES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Pour garantir la sécurité alimentaire, l'UE a besoin de filières structurées et durables qui créent plus de valeur et au sein desquelles cette valeur est mieux partagée. La nouvelle PAC doit donc faciliter tout ce qui concourt à une meilleure structuration des filières, à une amélioration de leur compétitivité, à un regroupement de l'offre, à une augmentation de la contractualisation, ainsi qu'au soutien aux démarches de qualité. Ainsi :

- La France accueille très favorablement l'extension des programmes opérationnels à d'autres secteurs que les fruits et légumes, le vin, l'apiculture, l'huile d'olive et les olives de table. La réglementation européenne doit permettre aux États membres de combiner aides couplées et programmes opérationnels. C'est pourquoi la France souhaite que les plafonds de crédits prévus pour les différents types d'aides (12 % paiements couplés dont au moins 2 % consacrés aux protéines, 3 % pour les programmes opérationnels) soient fusionnés en un plafond unique de 15 % pour l'ensemble des dispositifs permettant d'accompagner les filières avec des outils ciblant leurs problématiques spécifiques (ces outils pourront, entre autres, favoriser le regroupement de l'offre au travers des organisations de producteurs commercialisant la production de leurs membres, la contractualisation et la montée en gamme des filières, telles que prévues dans les plans de filière).

- La France salue le renforcement de l'ambition environnementale prévu au sein des programmes opérationnels dans le secteur des fruits et légumes.
- La France défend le système européen des IG et des AOP qui garantissent l'origine et la traçabilité des produits de qualité, qui ne doit pas être affaibli. De ce point de vue, la France réaffirme son attachement à la prise en compte du facteur humain dans la définition des AOP et s'oppose à la suppression de l'obligation d'intégrer les éléments de preuve de l'origine dans les cahiers des charges AOP et IGP.
- En viticulture, la France ne souhaite pas l'ouverture de l'encépagement européen à des variétés historiquement interdites pour des raisons de qualité des produits et des raisons économiques. Les variétés hybrides qui présentent l'intérêt d'être naturellement résistantes à certaines maladies, et sont autorisées dans les cahiers des charges IGP, doivent également pouvoir être autorisées dans les cahiers des charges AOP.
- La France défend les mesures du deuxième pilier de la PAC, permettant de former les exploitants, de leur apporter un conseil dans la transformation de leur système de production vers davantage de durabilité et de résilience, de faciliter l'innovation et le transfert de connaissances. Elle soutient les actions en faveur de l'installation (sans préjudice des soutiens du premier pilier), de l'investissement dans la chaîne agricole et alimentaire, de la bio-économie et de l'économie circulaire, et du développement des dynamiques de territoires et des démarches collectives (coopération, Leader, PEI).

## ★ UNE PAC QUI PORTE UNE AMBITION ENVIRONNEMENTALE EN DONNANT AU SECTEUR AGRICOLE LES MOYENS DE REALISER SA TRANSITION AGRO-ECOLOGIQUE

L'agriculture qui utilise des ressources naturelles et renouvelables est directement confrontée au changement climatique, tout comme elle peut contribuer, sous certaines conditions, à l'atténuer. Dans le même temps, les citoyens européens sont de plus en plus vigilants aux modes de production utilisés en agriculture, qu'il s'agisse d'une préoccupation de santé, de bien-être animal ou de volonté de préserver l'environnement. La PAC doit accompagner la transition agro-écologique des agriculteurs vers des systèmes de production plus sobres en intrants (énergie, pesticides, fertilisants, eau) et plus résilients.

- Pour ce faire et afin de mieux valoriser et articuler les outils de la PAC (eco-scheme, mesures agro-environnementales, indemnités compensatoires de handicap naturel, développement de l'agriculture biologique...), un objectif minimal de dépenses en faveur de l'environnement devrait être fixé sur l'ensemble de son budget.
- La France est favorable à l'assignation à la PAC d'objectifs clairs, quantifiés autant que possible, en ces domaines. S'agissant en particulier de la sobriété phytosanitaire, la France est favorable à une évolution du cadre européen permettant de fixer des objectifs quantifiés partagés, de façon à garantir une réelle ambition environnementale et des conditions équitables de concurrence.
- La France est favorable à l'architecture environnementale proposée par la Commission en trois niveaux : une conditionnalité englobant les règles actuelles du verdissement, socle commun des

pratiques pour tous les agriculteurs de l'Union, un eco-scheme obligatoire pour les États membres et facultatif pour les agriculteurs, permettant de rémunérer sur le premier pilier des pratiques plus favorables à l'environnement, et des mesures agro-environnementales et climatiques sur le second pilier.

- S'agissant de la conditionnalité, la France souhaite que celle-ci ne traduise aucune régression des exigences de la conditionnalité et du verdissement 2014-2020 et soit renforcée et simplifiée. Elle privilégie des mesures simples, efficaces et correspondant à des enjeux identifiés (notamment protection des sols, réduction des pesticides, maintien de la biodiversité, gestion de l'eau, prévention contre les maladies animales et végétales, amélioration de la qualité de l'air, bien-être animal) à un empilement de mesures nombreuses aux effets limités et difficilement contrôlables.
- S'agissant de l'eco-scheme obligatoire pour l'État membre, la France est favorable à cette proposition qui répond à notre objectif de paiements, incitatifs sur une base forfaitaire, pour services environnementaux rendus par l'agriculture et insuffisamment rémunérés par le marché. Ce dispositif doit inciter à modifier les pratiques agricoles et favoriser notamment le développement de la certification des pratiques agricoles (comme par exemple, la certification en agriculture biologique, la certification environnementale...).
- S'agissant des mesures agro-environnementales et climatiques, elles doivent mieux accompagner les démarches individuelles et collectives de transition agro-écologique en étant plus attractives, plus incitatives et plus simples. La France propose donc de reconnaître la prise de risque liée au changement de pratique en ajoutant une part incitative aux montants des MAEC. Les MAEC doivent également pouvoir accompagner les démarches expérimentales.

## ★ UNE PAC QUI PROTEGE CONTRE LES RISQUES CLIMATIQUES, SANITAIRES ET ECONOMIQUES

Sous le double effet de la mondialisation des échanges et du changement climatique, les aléas de production et les risques sanitaires augmentent ; les cours des produits agricoles sont ainsi plus volatils. La France souhaite que la PAC participe à une meilleure prévention des risques par l'amélioration de la résilience des exploitations. Elle reste attachée aux instruments de régulation existants, mais souhaite une plus grande réactivité de la réponse publique en cas de crise et est favorable au développement d'outils de gestion du risque de type assurances et fonds de mutualisation.

- La France rappelle l'importance des paiements directs comme filet de sécurité indispensable.
- Les outils existants de régulation de l'offre pour certains produits sous signe de qualité (vins, certains fromages notamment) doivent pouvoir être étendus à l'ensemble des produits bénéficiant d'un signe officiel de qualité ayant une localisation géographique.
- Les outils existants de gestion des crises doivent également être défendus et modernisés pour être plus réactifs. Il conviendrait de renforcer et généraliser les observatoires des marchés et d'instaurer un seuil d'alerte qui conduirait à l'élaboration par la Commission de propositions à présenter au Conseil

et au Parlement Européen. De plus, le recours systématique aux adjudications en cas d'intervention publique pour les secteurs qui peuvent en bénéficier actuellement permettrait d'éviter certains comportements d'anticipation qui amplifient la crise et rendent difficile la sortie de crise. Enfin, il faudrait mentionner explicitement dans les mesures de crise mobilisables, la possibilité de mettre en place une aide à la réduction volontaire des volumes.

- La France demande que les outils de gestion des risques à l'échelle des agriculteurs (assurance, fonds de mutualisation, ...) soient modernisés et soutenus financièrement pour faire face efficacement aux aléas et qu'ils prennent mieux en compte la fréquence de ces aléas. Elle demande que soit sécurisé le cadre juridique permettant aux États membres de mettre en œuvre des dispositions fiscales pour encourager la constitution d'une épargne de précaution face aux aléas.
- La France rappelle par ailleurs que les investissements et l'accompagnement vers des structures modernes, diversifiées et respectueuses de l'environnement, en participant au renforcement de la résilience des exploitations, constituent un aspect important de la gestion des risques et de la prévention des crises.
- La France est favorable à la création d'une réserve de crise spécifique au secteur agricole, qui soit européenne, pluriannuelle et réactive, et dont le ré-abondement en cours de période se fait en priorité par les crédits reportés puis par les crédits inscrits au budget non consommés et disponibles au titre du FEAGA et, en dernier recours, par d'autres sources de financement.

## ★ **UNE PAC QUI ASSURE LE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS, LA VITALITÉ DES ZONES RURALES ET PROTÈGE LES TERRITOIRES LES PLUS FRAGILES ET LES PLUS ÉLOIGNÉS**

**Le renouvellement des générations est un enjeu économique et démographique central pour l'économie agricole, les filières et la durabilité de l'agriculture. Il s'agit d'une condition essentielle au maintien de territoires ruraux attractifs et dynamiques (40 % des agriculteurs pourraient partir en retraite d'ici 2022), de même que le maintien d'une diversité d'entreprises pourvoyeuses d'emplois dans le secteur agricole et agroalimentaire.**

- En conséquence, la politique en faveur de l'installation et du renouvellement des générations reste une priorité de la France dans la négociation ; la France est favorable aux instruments proposés par la Commission dans le premier comme dans le second pilier.
- La France est favorable aux dispositions de la proposition de la Commission visant au ciblage des aides sur les exploitations les plus riches en emplois, telles que le paiement redistributif et le plafonnement. Ce dernier devrait toutefois être plus simple à mettre en œuvre et ne devrait pas contrarier le caractère incitatif des mesures en faveur de l'environnement. De même, la prise en compte des agriculteurs actifs devrait pouvoir être mise en œuvre selon des modalités plus simples à définir par l'État membre.
- La nouvelle PAC doit également continuer à accompagner spécifiquement les territoires les plus fragiles ou les plus éloignés.

- La France défend les indemnités compensatoires de handicap naturel, qui sont une aide essentielle au maintien de l'activité agricole sur les territoires les plus fragiles. Pour être efficace, l'ICHN doit pouvoir être ciblée vers les exploitations les plus durables et les mieux adaptées à l'entretien de ces zones. Compte tenu de leur vocation environnementale, la France considère que les dépenses au titre des ICHN en faveur du maintien de l'élevage herbager extensif doivent être comptabilisées au titre des dépenses en faveur de l'environnement.
- La France défend le maintien de dispositions spécifiques aux régions ultrapériphériques, à travers le POSEI, dont le budget doit impérativement être sauvegardé. Ces territoires sont soumis à des contraintes particulières, et contribuent à la richesse et à la diversité de l'Union et leur spécificité doit être reconnue dans la PAC.
- La France souhaite, dans le respect de la diversité de l'organisation des Etats membres, que la mise en œuvre de la future PAC permette aux autorités territoriales (régionales en France) d'exercer les fonctions d'autorités de gestion pour les dispositifs qui leur reviendront, en assurant l'ensemble des responsabilités (programmation, financement, gestion administrative et financière).

## ★ UNE PAC PLUS SIMPLE ET PLUS COMPREHENSIBLE POUR LES AGRICULTEURS ET LES CITOYENS

**La PAC représente un accompagnement essentiel à l'agriculture européenne et française. Pour autant, les agriculteurs en perçoivent davantage la complexité administrative que la contribution au dynamisme du secteur. Il est nécessaire de rendre plus lisible la PAC auprès des citoyens, en particulier s'agissant de sa contribution à la sécurité alimentaire et à la sûreté des produits ainsi que de sa capacité à accompagner la transition agro-écologique. Il convient que la PAC soit simplifiée à la fois dans le règlement européen et dans la mise en œuvre nationale, pour que ses objectifs et ses avantages soient clairs et compris par tous.**

- La France est favorable au nouveau modèle de mise en œuvre proposé par la Commission, qui ne crée pas en lui-même de distorsion de concurrence, mais offre l'opportunité d'intégrer dans une stratégie globale, répondant aux objectifs européens, les choix des États membres. Toutefois, ce modèle ne doit pas se traduire par un surplus de complexité, mais au contraire il doit être le garant d'une approche commune indispensable au succès de la PAC. La plus grande subsidiarité accordée aux Etats membres au sein de la future PAC doit également être assortie de garanties quant à sa bonne gestion dans l'ensemble de l'Union et quant à la protection des intérêts financiers de l'UE.
- La France souhaite dans cette perspective, que les critères et les conditions d'approbation des futurs plans stratégiques présentés par les États membres soient clairement définis, en particulier, les délais et les modalités d'approbation doivent être encadrés pour éviter une interruption du soutien à l'agriculture et à la forêt.
- La France souhaite une simplification des règles d'éligibilité des agriculteurs et des règles d'admissibilité des surfaces pour qu'elles soient plus compréhensibles par les agriculteurs et les citoyens.

- De même s'agissant de la conditionnalité, plutôt qu'un empilement de mesures formelles qui ne garantit pas un renforcement de l'exigence environnementale, il pourrait être proposé un resserrement des ERMG et des BCAE autour de quelques mesures simples et efficaces reprenant les grands enjeux environnementaux, dont certains thèmes sont absents de la proposition de la Commission.
- La France estime que les démarches de simplification doivent être soutenues à tous les niveaux, y compris par exemple la reconnaissance du « droit à l'erreur ».
- Si la France soutient l'utilisation des nouvelles technologies sources de simplification, celles-ci doivent avant tout être mises au service des agriculteurs et des Etats membres. Il convient de prévoir une période de transition pour permettre le déploiement efficace du monitoring car tous les outils ne seront pas opérationnels dans un futur proche.
- Compte tenu des changements importants impliqués par la mise en place du nouveau cadre de performance, la France demande la mise en place d'une période de transition de deux ans, à compter du démarrage de la nouvelle programmation.

**La nouvelle PAC, en cohérence avec les autres politiques européennes, doit accompagner le projet européen au service d'une agriculture répondant à des standards exigeants et ne peut se concevoir sans une régulation sociale, environnementale et sanitaire des échanges avec les autres pays.**

