

NOTE DE SYNTHÈSE :

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR L'AVENIR DE
L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE.**

La Commission européenne a présenté le 29 novembre 2017 sa communication sur « l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture », avec une vision de la PAC 2020 décrite par Hogan comme une « *évolution plutôt qu'une révolution* ».

Il n'y a effectivement pas de révolution dans cette communication, mais certains sujets gagnent en importance : la **transition écologique et le changement climatique** sont au cœur de l'ensemble de la communication ; l'importance des **connaissances** et du besoin en **recherche et innovations** –notamment **numériques** –sont des leviers clairement identifiés pour répondre à l'ensemble des objectifs de la PAC ; les thématiques de la **gestion des risques** et des **attentes des consommateurs en terme d'alimentation** font leur apparition.

Deux principales nouveautés ressortent : un **nouveau modèle de mise en œuvre**, basé sur une **importante subsidiarité** : une grande liberté pour les Etats membres dans le choix des mesures nationales qui leur permettront d'atteindre les objectifs communs fixés par l'Union européenne, notamment en termes de changement climatique et d'environnement. Ce nouveau modèle marque également le passage à une **politique axée sur les résultats**.

Cette communication, première étape du processus de réforme, n'est **pas chiffrée**. La Commission précise bien qu'elle « *ne préjuge pas de l'issue de ce débat ni des propositions qui seront formulées pour le cadre financier pluriannuel (CFP)* », et qu'étant donné les nouveaux défis pour lesquels le budget de l'UE devra faire davantage, « **tous les instruments existants, y compris la PAC, devront être examinés** ». Après la proposition attendue de la Commission pour le CFP après 2020, prévue en mai 2018, les propositions législatives sur l'avenir de la PAC sont attendues avant l'été 2018. Courant 2018, un rapport sur la mise en œuvre actuelle de la PAC et son efficacité sera également présenté au Parlement et au Conseil européen, et apportera des éléments de réflexion.

A noter également : dans cette communication, la possibilité d'un **cofinancement national des paiements du 1^{er} pilier** n'est pas exclue, et pourrait donc être une des options envisagée pour faire des économies sur ce 1^{er} pilier, que ce soit pour répondre à une réduction budgétaire globale, ou pour accorder une part plus importante au 2nd pilier. De nombreux Etats s'opposent à ce cofinancement, dont la France, et le Ministre Travert a réagi mi-décembre : « *Sur le premier pilier, nous ne souhaitons pas qu'il y ait de cofinancement, ni que ce soit l'objet d'une réflexion ou même d'un tour de table* ».

De façon générale, cette communication donne une orientation générale sur de nombreuses thématiques, mais ne détaille ni les ambitions qu'elle a, ni les mécanismes concrets avec lesquels elle compte atteindre ces objectifs.

Quatre grands objectifs sont identifiés :

- **Un secteur agricole « intelligent et résilient »** : des soutiens plus justes, une amélioration de l'attrait du marché, une gestion des risques intégrée
- **Un renforcement des mesures de protection de l'environnement** et de lutte contre le changement climatique
- **Un renforcement du tissu socio-économique des zones rurales**
- **Une réponse aux attentes sociétales** en matière de production alimentaire durable : sécurité alimentaire, bien-être animal, santé ...

Un nouveau modèle de mise en œuvre : les « plans stratégiques » nationaux

La communication de la Commission indique explicitement que la PAC conservera la structure actuelle en deux piliers (paiements directs et mesures de soutiens aux marchés au 1er pilier, développement rural au 2nd.), sans préciser la répartition entre les deux.

En revanche, la mise en œuvre des actions sera totalement différente : le choix des mesures concrètes impliquera une bien **plus grande subsidiarité**, avec l'objectif de donner plus de souplesse aux Etats membres pour des politiques plus adaptées aux spécificités et aux enjeux locaux.

Dans les fait, **l'Union européenne fixera des objectifs communs à atteindre**, en s'appuyant notamment sur ses engagements autres (ODD, COP 21...) et **chaque Etat membre devra élaborer un « plan stratégique pour la PAC »** regroupant les mesures des deux piliers qu'il compte mettre en œuvre afin d'atteindre ces objectifs. Ces « plans stratégiques pour la PAC » seront examinés et approuvés par la Commission européenne ; ils préciseront les modalités précises de mise en œuvre des mesures. L'objectif de la Commission est de davantage **axer sa politique sur les résultats**, et davantage responsabiliser les Etats membres pour l'atteinte de ces résultats.

D'ores et déjà, beaucoup mettent en garde contre ce système :

- Les environnementalistes préviennent que la qualité des politiques pourrait se détériorer. En effet, des fonds étant « pré-affectés » à chacun des Etats membres, ces derniers auront comme priorité le prélèvement de ces fonds, et auront donc tendance à fixer des objectifs bas, faciles à atteindre par les bénéficiaires.
- Une inquiétude est également exprimée par certains fonctionnaires de la Commission, qui doutent de la capacité de certains pays à préparer des « plans stratégiques » satisfaisants et de la capacité de la DG-AGRI à négocier avec les pays qui ne respecteraient pas l'orientation stratégique de l'UE.
- Enfin, beaucoup alertent sur le **risque d'une renationalisation de la PAC**, notamment la FNSEA qui dans son communiqué indique y voir un « *mauvais signal pour le projet européen* » et s'inquiète : « *une subsidiarité extrême telle que proposée par la Commission conduit inévitablement à des distorsions de concurrence si elle n'est pas maîtrisée, et risque de créer des discriminations entre les agriculteurs européens.* »

Transition écologique et changement climatique : les deux défis majeurs

Ces objectifs sont clairement cités comme prioritaires pour la PAC 2020. Ils sont par ailleurs ressortis de façon forte dans les résultats à la consultation publique « *CAP, have your say* » lancée début 2017 par la Commission européenne. Celle-ci propose donc dans sa communication de remplacer l'architecture actuelle des mesures environnementales (conditionnalité, paiements verts, MAEC) par **une approche unique plus ciblée, plus ambitieuse, plus flexible.** La Commission reconnaît les limites du « verdissement », et entend dorénavant **cibler les soutiens sur les résultats.**

Il y aurait donc une disparition de l'actuel système de « verdissement », qui a été complexe à mettre en œuvre et ne contente ni les agriculteurs ni les associations écologistes (qui y voient du « green-washing »). Récemment, un rapport spécial de la Cour des comptes (« *Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement* ») a d'ailleurs mis en avant des objectifs environnementaux mal définis et peu ambitieux, avec un résultat sur l'environnement négligeable. Ce rapport estime que le verdissement n'a entraîné un changement de pratique que sur 5% des terres agricoles.

Dans sa communication, la Commission propose donc pour 2020 un système où les objectifs environnementaux et climatiques seraient fixés au niveau de l'Union européenne, en cohérence avec les engagements européens en matière de développement durable (COP 21 et *Objectifs de Développement Durable, ODD, Agenda 2030*). **Les Etats membres devraient alors élaborer un système de mesures complémentaires, obligatoires et volontaires, dans le 1^{er} et dans le 2nd pilier, pour atteindre ces objectifs.**

Des soutiens « plus justes et mieux ciblés »

La communication reconnaît l'importance des paiements directs pour renforcer la résilience des exploitations agricoles et assurer une stabilité relative des revenus. En revanche, elle précise que ces paiements pourraient être ciblés plus efficacement pour assurer des revenus équitables à tous les agriculteurs. Elle identifie ainsi plusieurs options (liste non exhaustive) à explorer :

- **plafonner obligatoirement** les paiements directs (avec prise en compte de la main d'œuvre)
- **instaurer des paiements dégressifs** pour réduire l'aide aux plus grandes exploitations
- **mettre l'accent sur le paiement redistributif** vers les petites et moyennes exploitations
- **cibler les vrais agriculteurs**, ceux qui « *gagnent leur vie par l'exploitation active de leurs terres* »

Il faut noter que la proposition initiale de la Commission pour la réforme 2013 impliquait déjà un plafonnement et une dégressivité au-delà de certains montants. Dans cette version de la communication, aucun montant n'est mentionné.

Une amélioration de l'attrait du marché pour les agriculteurs

Cette partie de la communication insiste sur **l'importance de stimuler les investissements** (modernisation, innovation, diversification...) notamment en faveur du **numérique** (agriculture de précision...). L'importance **d'améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne agro-alimentaire** est également citée, ce qui a été beaucoup vu dans le règlement Omnibus avec – entre autres – le renforcement du rôle des organisations de producteurs.

Pas de grand changement pour la gestion des risques

La communication prône une approche intégrée de la prévention et de la gestion des risques, en combinant de façon cohérente et complémentaire les interventions de l'UE, les stratégies des Etats membres et les instruments du secteur privé (assurances climatiques ou de revenu).

La communication précise que « **la PAC offre déjà un ensemble hiérarchisé d'instruments qui aident les agriculteurs à prévenir et à gérer les risques**, allant des paiements directs et interventions sur le marché aux indemnisations d'après crise et mesures actuelles du second pilier, en particulier un instrument de stabilisation des revenus (ISR) et l'aide à l'assurance » en admettant qu'il convient d'examiner si ces instruments doivent être encore adaptés pour améliorer leur fonctionnement. La communication évoque notamment l'utilisation d'indices pour que le calcul des pertes de revenus soit plus aisé et plus rapide.

A noter : un nouvel outil a néanmoins été introduit par le règlement Omnibus : **l'ISR sectoriel**. Le règlement a également réduit la baisse de revenu nécessaire à l'activation de cet outil, qui passe de 30% à 20%. Ces changements peuvent constituer une amélioration des outils qui incitera à leur utilisation, à condition que les Etats membres décident de les inclure dans leur PDR.

La communication évoque par ailleurs la **création d'une plateforme européenne sur la gestion des risques**, qui réunirait l'ensemble des acteurs concernés pour les faire discuter, partager leurs expériences en matière de gestion des risques, échanger sur leurs bonnes pratiques...etc. Des groupes d'experts, groupes de travaux ou séminaires pourraient ainsi être organisés.

Renforcer le tissu socio-économique des zones rurales

La communication met en avant la difficulté de certaines zones rurales, qui manquent d'emplois, de compétences, d'investissements, de services...etc. et qu'elle compte accompagner, dans une meilleure complémentarité avec les autres politiques européennes, notamment politique de cohésion. Ces zones rurales sont à même d'accueillir de nouvelles possibilités d'emploi via le soutien à des chaînes de valeur nouvelles comme l'énergie propre, la bioéconomie, l'économie circulaire, l'écotourisme...etc. dans lesquelles l'agriculture a un rôle à jouer. La Commission évoque notamment la création de « **villages intelligents** » pour lesquels la Commission souhaite accroître son soutien.

La communication évoque également le renouvellement générationnel comme étant une priorité, tout en estimant que les Etats membres sont les plus à même, par leurs politiques foncières, fiscales...etc., d'encourager les installations. Elle évoque néanmoins la nécessité d'un **dispositif d'aide à la première installation** de type paiement complémentaire.

Un nouvel objectif clairement ciblé : répondre aux attentes sociétales

Répondre aux attentes des citoyens est évoqué comme un objectif à part entière de la future programmation. Le rôle de la PAC est désigné comme étant celui d'accompagner les agriculteurs pour prévoir les évolutions alimentaires et adapter leur production en fonction. Les objectifs de **bien-être animal, d'alimentation saine, de prévention de l'obésité, de réduction du gaspillage alimentaire**...etc. sont notamment cités.