
Synthèse du dossier de saisine en vue de la préparation du débat public relatif au **Plan stratégique national** de la **Politique Agricole Commune** post-2020

Octobre 2019



AVANT-PROPOS

La Politique agricole commune (PAC) est l'une des politiques les plus emblématiques de l'Union européenne. Première politique commune dans le cadre de la construction du projet européen, elle était prévue dès le Traité de Rome de 1957. Son objectif est d'assurer la sécurité alimentaire en Europe, la modernisation de l'agriculture et le bon fonctionnement du marché commun en s'appuyant sur une solidarité financière entre les États membres.

Au cours du temps, elle n'a cessé d'évoluer pour s'adapter aux nouveaux enjeux aussi bien économiques, environnementaux et climatiques que sociaux, tout en continuant de poursuivre ses cinq objectifs initiaux :

- ▶ accroître la productivité de l'agriculture ;
- ▶ assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- ▶ stabiliser les marchés agricoles ;
- ▶ garantir la sécurité des approvisionnements ;
- ▶ assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Au fil des réformes, la PAC est également devenue plus complexe, poursuivant des objectifs désormais multiples avec des outils beaucoup plus diversifiés.

La PAC mobilise au niveau européen près de 50 milliards d'euros par an, soit un tiers du budget européen et 0,36 % du PIB européen. À titre de comparaison, les politiques agricoles des États-Unis représentent 0,68 % du PIB américain ; quant à la Suisse, les aides dédiées à son secteur agricole constituent 0,54 % du PIB suisse (données 2018).

La PAC demeure l'une des principales politiques d'accompagnement des agriculteurs, des entreprises agroalimentaires et des acteurs du monde rural. Elle interagit avec de nombreuses politiques menées au niveau européen (politique commerciale, protection des consommateurs, réglementation environnementale et sanitaire...), au niveau national (grand plan d'investissement, politique fiscale et sociale, projet agro-écologique, stratégie nationale bas-carbone...), et au niveau territorial (développement local, projets des fonds de cohésion...).

Aujourd'hui, le futur budget européen pour la période 2021-2027 est en cours de négociation au niveau européen, ainsi que les contours et le contenu de la PAC pour l'après-2020. La Commission européenne a formulé ses propositions législatives pour la future PAC en juin 2018 sous la forme de trois règlements dont le Parlement européen et le Conseil de l'UE se sont saisis pour examen. Il est prévu qu'un accord intervienne dans le courant de l'année 2020.

Une innovation essentielle de cette proposition consiste à demander à chaque État membre d'élaborer un Plan stratégique national (PSN) applicable pour sept ans, définissant ses priorités et ses choix de déclinaison nationale des interventions de la future PAC. La France a débuté ses travaux pour élaborer son PSN. C'est le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation qui coordonne ce chantier au niveau national, aux côtés des Régions qui partagent avec l'État, une partie de la responsabilité des interventions. Le PSN devra ensuite être approuvé par la Commission européenne, pour une entrée en vigueur désormais envisagée au niveau européen, le 1^{er} janvier 2022.

Pour l'élaboration de son PSN, en application des dispositions prévues par le Code de l'environnement, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a saisi la Commission nationale du débat public (CNDP) pour qu'elle détermine les modalités de la participation du public dans le processus de préparation du PSN. Lors de sa séance du 2 octobre 2019, la CNDP a décidé qu'un débat public devait être organisé.

LE PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL, UNE NOUVEAUTÉ ENCADRÉE PAR LES TEXTES EUROPÉENS

La proposition de réforme de la PAC

La réforme proposée par la Commission européenne s'inscrit dans la continuité des précédentes ; les outils restent globalement inchangés par rapport à la programmation actuelle. Néanmoins, deux modifications majeures sont à signaler :

- ▶ la volonté de relever l'ambition environnementale de la PAC, qui doit servir à engager massivement une transition de l'agriculture pour lutter contre le changement climatique et protéger la biodiversité et les ressources naturelles ;
- ▶ les modalités de mise en œuvre de la PAC, qui obligent désormais les États membres à établir un Plan stratégique national (PSN). Celui-ci doit décliner les interventions, en établir la programmation budgétaire et prévoir un pilotage de la stratégie par la performance.

Unicité du Plan stratégique national

Le PSN constitue donc un nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC en intégrant dans une planification stratégique unique pour 7 ans, des mesures du premier pilier (les aides directes aux agriculteurs, en y ajoutant un programme environnemental provisoirement intitulé « eco-régime » pour le climat et l'environnement et les aides sectorielles aujourd'hui régies par l'Organisation Commune des Marchés) et les soutiens du deuxième pilier (aides au développement rural).



NB : la taille des cases n'est pas corrélée au niveau de l'allocation des montants dédiés.

En outre, le règlement européen confie l'élaboration du PSN à une autorité de coordination unique. Au niveau national, c'est le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation qui est chargé du pilotage de ces travaux, en lien non seulement avec les autres ministères concernés (le ministère de la Transition écologique et solidaire, le ministère de la Cohésion des territoires, le ministère des Outre-mer etc.) mais aussi avec les Régions, responsables de certaines mesures du second pilier. Il s'agit donc d'un travail co-construit entre l'État et les Régions, où la concertation des parties prenantes joue un rôle important.

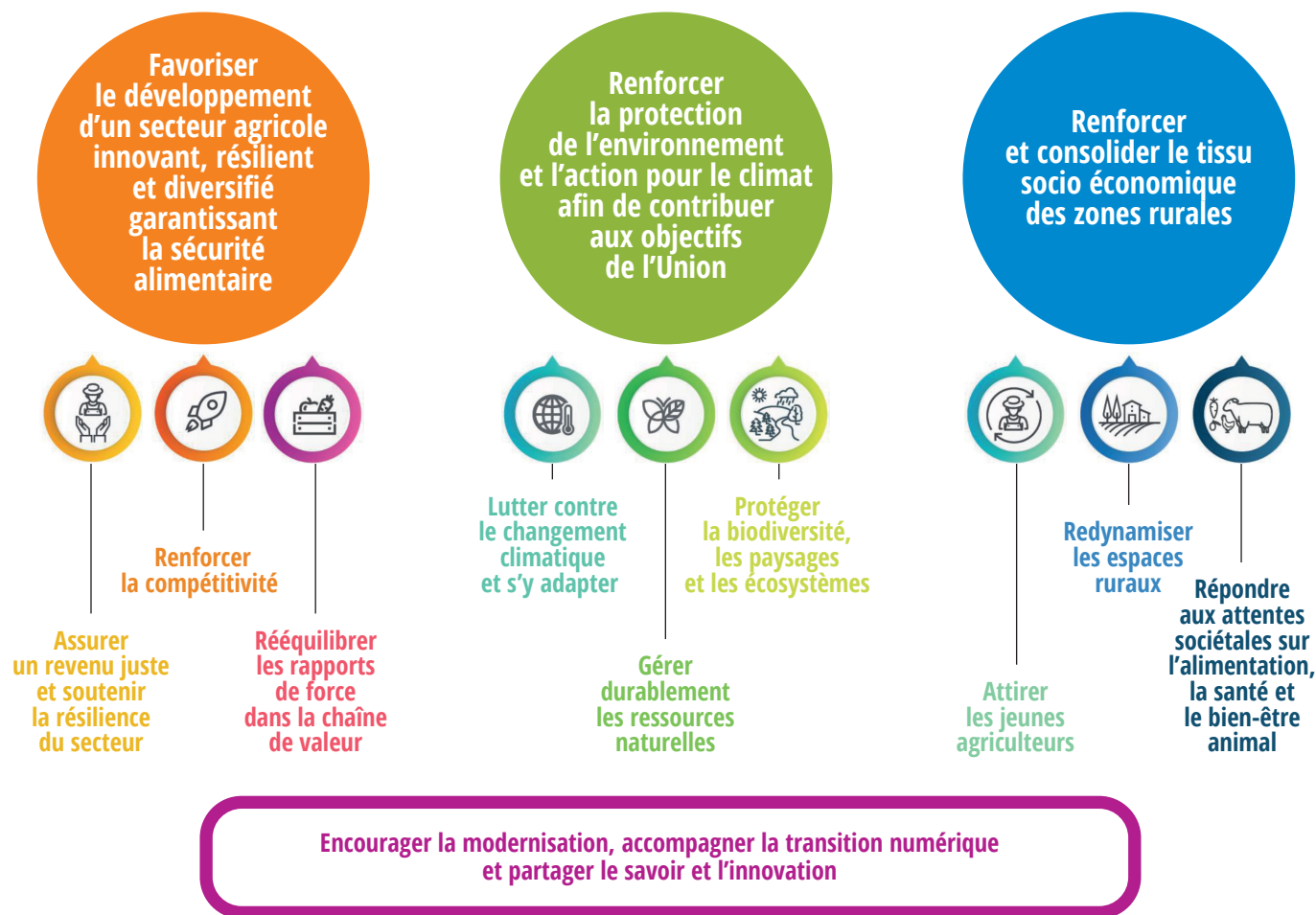
Objectifs à poursuivre et contenu du PSN à prévoir

Le PSN de la France devra prendre la forme d'un document de planification stratégique encadré par le règlement européen ; en particulier, les objectifs assignés à la PAC sont

prévus par le règlement. Ce cadrage européen est le gage du caractère commun de la politique agricole européenne auquel la France est particulièrement attachée.

Ce nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC est une opportunité à saisir. Pour construire la stratégie nationale d'intervention pour l'agriculture, la forêt et les territoires ruraux, l'État et les Régions devront s'appuyer, en partant des objectifs spécifiques à poursuivre, sur un diagnostic partagé du secteur agricole, alimentaire et forestier, en tenant compte des attentes de la société. Ce travail a déjà débuté en concertation avec les parties prenantes. Le diagnostic, construit en parallèle au niveau national et dans les Régions, permettra, d'ici la fin de l'année 2019, d'identifier les besoins auxquels le PSN devra répondre. C'est à partir de ces besoins, qui devront être prioritaires, que la stratégie d'intervention pourra être arrêtée.

Dans chaque État membre de l'UE, la mise en place de la PAC doit répondre à 3 objectifs généraux, eux-mêmes déclinés en 3 objectifs spécifiques, sans oublier un objectif transversal de modernisation. Ces objectifs seront les grandes lignes directrices du PSN de chaque État membre. Les fonds, FEAGA et FEADER du 1^{er} et 2^{ème} piliers, ont pour finalité d'améliorer le développement durable de l'agriculture, de l'alimentation et des zones rurales.



→ LA FRANCE DÉCLINERA UNE LOGIQUE D'INTERVENTION DANS SON PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL POUR RÉPONDRE À L'ENSEMBLE DE CES OBJECTIFS :

- ▶ **Identification et priorisation des besoins en s'appuyant sur un diagnostic et une analyse « atouts, faiblesses, opportunités, menaces ».**
- ▶ **Développement d'une stratégie d'intervention avec :**
 - une description des mesures choisies (définition des règles d'éligibilité et des montants des aides FEAGA et FEADER pour une allocation par intervention et par année)
 - une description des cibles et des résultats attendus
 - une description du système de gouvernance et de coordination
 - une description des éléments contribuant à la simplification et à la réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires.
- ▶ **Négociation du Plan stratégique national avec la Commission européenne chargée de son examen et de sa validation.**
- ▶ **Des indicateurs prédéfinis par la Commission européenne de réalisation, de résultat et d'impact mesureront les progrès réalisés en fonction des cibles recherchées.**

En parallèle de cette logique d'intervention, sont prévus :

- une évaluation *ex ante* qui examine la cohérence du PSN au regard des objectifs, des moyens humains et financiers alloués et des procédures de suivi ;
- une évaluation environnementale stratégique ;
- une description de la consultation des parties prenantes ;
- un document relatif au financement national complémentaire fourni dans le champ d'application du PSN.

UN DÉBAT PUBLIC POUR UNE VISION PARTAGÉE DES ENJEUX PRIORITAIRES

La PAC accompagne les agriculteurs, les entreprises alimentaires et forestières et le monde rural dans les changements nécessaires à leur développement, dans un objectif de durabilité. Mais elle ne fixe pas seule, le rythme des transitions à conduire. Tout le corpus législatif et réglementaire décidé aux échelles européenne, nationale et territoriale y concourt également. Dès lors, il existe un réel enjeu de mise en cohérence des politiques publiques agissant dans les champs agricole, alimentaire, forestier et rural. L'un des grands défis à relever consiste à concilier la nécessité du temps long indispensable à toutes les transformations et la réponse à l'urgence, qu'elle soit sociale, économique ou environnementale.

La France a demandé à ce que le budget consacré à la PAC pour la prochaine programmation reste stable par rapport à la période actuelle, déduction faite de la part du budget de la PAC revenant au Royaume-Uni, compte-tenu du Brexit. Dans un contexte de concurrence renforcée et de volatilité sur les marchés mondiaux, il demeure important de disposer des moyens de régulation suffisants, pour accompagner les acteurs à mieux répondre aux impératifs du climat et de l'environnement et aux attentes sociétales vis-à-vis de l'alimentation.

Le gouvernement a également adopté des lignes prioritaires de négociation en décembre 2018, après concertation des parties prenantes. Cette position a été arrêtée pour défendre une PAC véritablement commune, simplifiée et qui soit plus lisible pour les agriculteurs et les citoyens. La future PAC devra accompagner la transformation du secteur agricole pour créer plus de valeur et mieux la partager, tout en lui donnant les moyens de réaliser sa transition, vers un mode de production agro-écologique. Enfin, cette PAC devra protéger les agriculteurs contre les risques et les crises, mais aussi les territoires les plus fragiles.

Éléments clefs de diagnostic

Sur le plan économique, le revenu agricole français se place au septième rang européen et est l'un de ceux qui progressent le moins vite en Europe. Il est disparate en fonction des productions, de la structure des exploitations et des territoires, même si les écarts se resserrent. En moyenne, 50 % des revenus agricoles seraient négatifs sans les subventions, en raison d'un prix de vente insuffisant pour couvrir les coûts de production.

Si la France reste un grand pays agricole et agroalimentaire notamment en raison de sa très grande diversité, la compétitivité de l'agriculture française fléchit. En effet, même si l'excédent commercial agroalimentaire reste positif à 8 milliards d'euros, le recul du solde commercial s'explique par une moindre dynamique des exportations et une forte augmentation des importations, notamment en provenance du reste de l'UE. Les gains de productivité des entreprises agroalimentaires ont ralenti, ce qui pèse sur la compétitivité globale des filières. Par ailleurs, la chaîne de valeur est marquée par un fort déséquilibre avec plus de 400 000 exploitations agricoles, 17 000 entreprises agroalimentaires principalement TPE-PME et un secteur de la grande distribution très concentré.

Sur le plan climatique, l'agriculture et la forêt sont responsables de 16 % des émissions de gaz à effet de serre principalement en raison de l'élevage et de l'utilisation d'intrants de synthèse. Ramené à la valeur de la production agricole, le secteur agricole français est le 18^{ème} émetteur européen. En ce qui concerne l'environnement, la biodiversité continue de reculer dans les espaces agricoles, tandis que l'artificialisation des sols progresse de 1,4 % par an. Un tiers des masses d'eau sont encore affectées par des pollutions diffuses d'origine agricole, même si la situation s'améliore. La consommation de fertilisants a baissé, tandis que celle des pesticides reste à un niveau élevé (ramenée à l'hectare de surface agricole, la vente de pesticides place la France en 9^{ème} position dans l'UE). La consommation d'antibiotiques a, elle, fortement baissé sur la période récente. Au regard des objectifs poursuivis par la France en matière de climat et de protection de la biodiversité, la trajectoire doit être infléchie. Si l'agriculture et la forêt sont aussi victimes des impacts du changement climatique (sécheresses à répétition, événements climatiques extrêmes etc.), il demeure important de souligner que le secteur des terres contribue à atténuer les effets du changement climatique par la captation de carbone dans les sols.

Au niveau territorial, la France n'échappe pas au phénomène de métropolisation mais elle conserve la 2^{ème} population rurale de l'UE avec 20 millions d'habitants en zone rurale. Les trajectoires des espaces ruraux sont de plus en plus différenciées et sont caractérisées par le recul de l'activité agricole. La croissance des départements ruraux a décroché de celle des zones urbaines depuis 2008 ; pour autant le taux d'emploi y reste plus élevé et le taux de chômage y demeure plus bas. En effet, l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt restent des pourvoyeurs importants d'activités et d'emplois dans le monde rural et pourraient le devenir davantage avec le développement de l'économie circulaire et de la bioéconomie. La relocalisation de certaines productions ainsi que le lien avec les consommateurs, à un moment où l'intérêt de ceux-ci s'accroît pour l'origine, la qualité et les modes de production sont des dynamiques nouvelles à exploiter pour renforcer l'attractivité de ces zones.

La France est par ailleurs confrontée au vieillissement de sa population agricole avec un âge moyen des exploitants de 52 ans, même si celui-ci reste inférieur à l'âge moyen des agriculteurs européens. L'enjeu du renouvellement des générations, avec un taux de remplacement moyen de 70 %, (variable selon les productions et les territoires) représente un défi pour les prochaines années. Les installations sont stables autour de 13 000 par an, marquées par une plus grande diversité des parcours et des projets et un niveau de formation qui augmente. Seuls 27 % des chefs d'exploitations sont des femmes. Les nouveaux installés sont confrontés à un besoin en capital qui augmente, notamment en raison du doublement du prix du foncier en 20 ans, qui reste cependant modéré par rapport à d'autres États membres.

Les grands enjeux

Les principaux enjeux sont traduits dans les objectifs spécifiques assignés à la PAC. Sur la base du diagnostic et des travaux menés lors des États généraux de l'alimentation, un certain nombre d'entre eux se dégagent comme le besoin de redonner de la compétitivité au secteur en créant davantage de valeur, en la répartissant mieux entre les acteurs de chaque filière, et en assurant un revenu équitable aux agriculteurs. Si l'objectif initial de la PAC d'assurer des prix alimentaires raisonnables au consommateur a été rempli, il demeure une exigence importante des pouvoirs publics et des citoyens.

Trouver les clefs de l'attractivité et du dynamisme des zones rurales sera également déterminant dans la poursuite de l'objectif de cohésion territoriale ; le vieillissement de la population agricole pourrait à terme, mettre à mal des pans entiers d'activité sur les territoires. Les enjeux environnementaux et climatiques s'inscrivent dans la transition agro-écologique et énergétique d'ores et déjà enclenchée, mais l'objectif plus récemment fixé d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 nous oblige à renforcer cette dynamique.

Des solutions existent mais le besoin de recherche, d'innovation et de transfert au bénéfice des agriculteurs est important afin de déployer la transition à plus grande échelle. L'enjeu est de permettre à l'agriculture française de répondre aux défis environnemental, social et sanitaire, sans remettre en cause sa compétitivité. Faute de quoi, la France serait amenée à augmenter ses importations et il est exclu d'aboutir à une alimentation pour laquelle certains produits aux standards de qualité moins exigeants, seraient accessibles à tous et d'autres produits de plus haute valeur, seraient réservés à une partie de la population.

Comment la PAC peut-elle répondre à ces enjeux ?

La PAC constitue un moyen d'accompagnement financier mais n'a pas vocation à créer une norme environnementale, sanitaire ni sociale. En revanche la PAC doit être cohérente avec les politiques environnementales et climatiques, économiques, la politique commerciale entre l'UE et les pays-tiers, la politique de concurrence, de cohésion territoriale, de santé publique et de protection du consommateur etc., qui, à toutes les échelles, portent des enjeux parfois déterminants pour la compétitivité et la capacité de notre agriculture à réussir sa transition agro-écologique.

Tout l'enjeu du travail engagé réside dans la définition du rôle qu'aura la future déclinaison française de la PAC dans cet écosystème général. Pour construire le PSN, il sera essentiel d'une part, de s'assurer préalablement d'une vision partagée sur :

- ▶ le rôle assigné à l'agriculture et à la forêt (sécurité alimentaire, création de valeur et d'emploi, aménagement du territoire, préservation de l'environnement) ;
- ▶ les attentes des citoyens et des consommateurs en matière d'alimentation (prix, sécurité alimentaire, sûreté de l'alimentation, qualité, modes de production, origine...).

D'autre part, pour construire le PSN, il s'agira d'identifier :

- ▶ les besoins des secteurs agricole, alimentaire et forestier pour répondre à ces missions et ces attentes ;
- ▶ les objectifs spécifiques qui devront bénéficier, via la PAC, d'un soutien particulier en raison de leur importance prioritaire pour la France ;
- ▶ les moyens d'augmenter la création de valeur en agriculture et la compétitivité prix et hors prix ;
- ▶ les enjeux environnementaux (climat, eau, biodiversité, sols) à hiérarchiser ;
- ▶ les pratiques agricoles et sylvicoles qui ont vocation à être soutenues de manière prioritaire ;
- ▶ les leviers qui relèvent de la PAC et ceux qui relèvent des autres politiques (commerciale, énergétique etc.) tout en contribuant à l'atteinte des objectifs assignés à la PAC.

UN DÉBAT PUBLIC INSCRIT DANS UN DISPOSITIF DE CONSULTATION LARGE ET UN CALENDRIER CONTRAINT

Un débat public en interaction avec les diverses consultations initiées

La Commission européenne, le gouvernement, dont le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et les Régions ont déjà mené un nombre conséquent de consultations depuis 2017 pour définir la feuille de route prioritaire pour l'agriculture et l'alimentation à moyen terme. Cette feuille de route constitue le fil conducteur pour la stratégie à poursuivre dans la PAC. Le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a souhaité que les travaux sur la future PAC soient menés en concertation très ouverte impliquant non

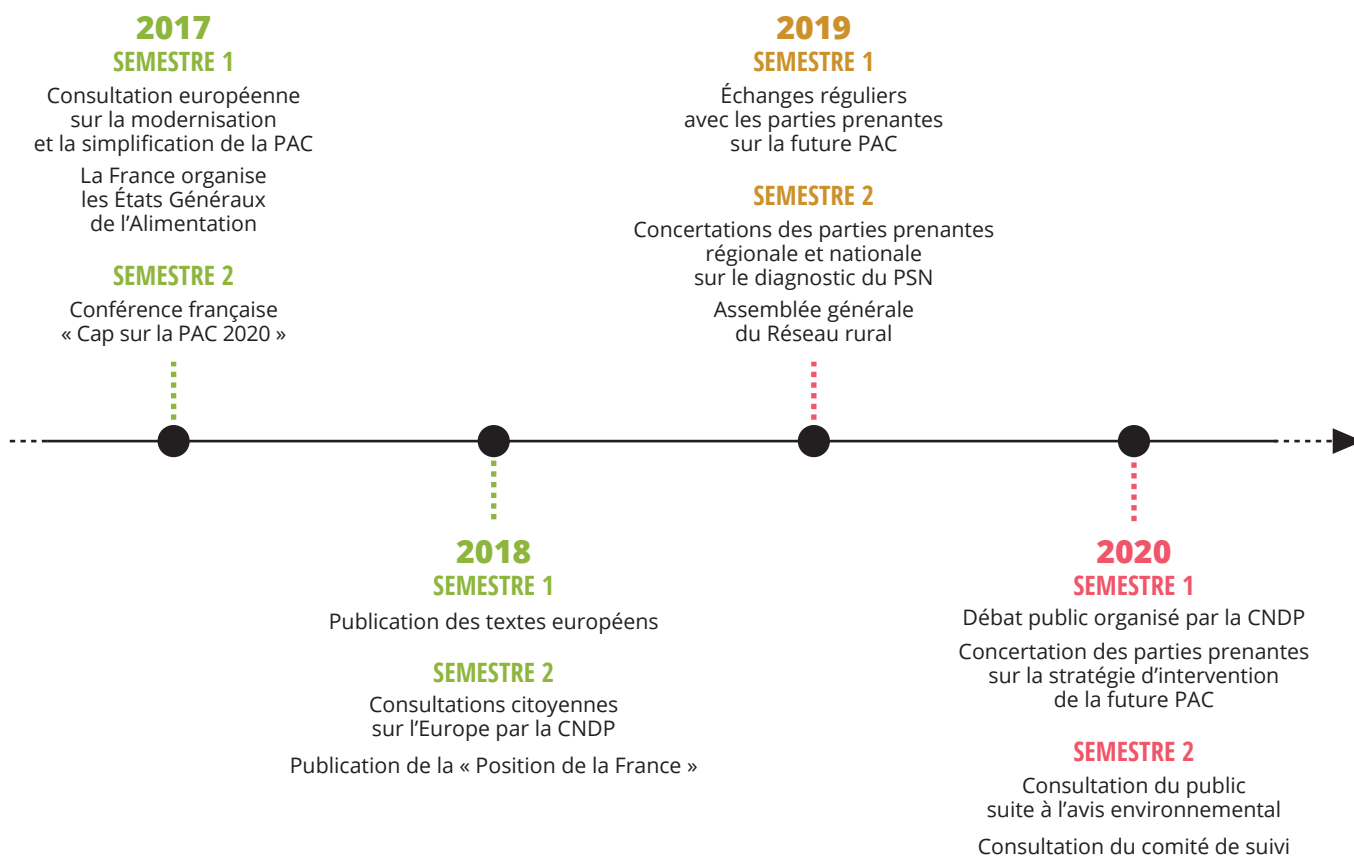
seulement les professionnels des secteurs agricole, forestier et agroalimentaire mais également les représentants de la société civile, des associations actives pour la protection de l'environnement ou du bien-être animal, des consommateurs, les représentants des salariés du secteur et divers réseaux d'acteurs actifs dans les territoires ruraux.

Le débat public pourra s'appuyer sur les résultats des diverses concertations déjà menées ou en cours, et devra interagir avec les consultations à venir, permettant un enrichissement mutuel entre débats d'experts d'une part, et expressions des priorités des citoyens, d'autre part.

1. DÉFINITION DES GRANDES ORIENTATIONS DE LA FUTURE PAC

2. PRÉPARATION DU PSN

3. CONSULTATIONS OBLIGATOIRES



L'élaboration du PSN inscrite dans un calendrier contraint

La France, comme les autres États membres, devra adresser fin 2020 à la Commission européenne son PSN afin de le négocier avec elle, durant l'année 2021, en vue de son approbation pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Ce calendrier n'est pas un choix national mais découle de dispositions inscrites dans les règlements européens. Tenir cette échéance est indispensable pour ne pas courir le risque d'un décalage préjudiciable au versement des aides PAC aux agriculteurs.

À ce titre, le respect de certains jalons dans l'élaboration du PSN apparaît incontournable :

- ▶ finalisation du diagnostic pour la fin de l'année 2019 ;
- ▶ concertation des parties prenantes au premier semestre 2020 ;
- ▶ écriture du PSN pour fin 2020 en vue de sa transmission à la Commission européenne.

Parallèlement, le projet de PSN devra être soumis pour avis à l'autorité environnementale nationale et l'avis du public, sollicité.

Il sera indispensable d'anticiper, tout au long de l'année 2020, le développement des systèmes informatiques et la formalisation des procédures de gouvernance, de gestion, de suivi et d'évaluation, nécessaires à l'entrée en vigueur effective du PSN au 1^{er} janvier 2022.

Pour être pleinement utile et que la rédaction du PSN puisse bénéficier de ses conclusions, le débat public trouve naturellement sa place sur la période qui s'écoule entre la finalisation du diagnostic et la rédaction du projet de PSN, soit entre le premier trimestre et le deuxième trimestre 2020.