



COMMISSION
DES AFFAIRES
EUROPÉENNES

LES PLANS STRATÉGIQUES NATIONAUX EN MATIÈRE DE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

**Communication de
M. André CHASSAIGNE, député du Puy-de-Dôme (GDR)
et Mme Nicole LE PEIH, députée du Morbihan (EPR)**

**Rapport d'étape
présenté par la commission des affaires européennes**

Mercredi 18 décembre 2024

TABLE DES MATIÈRES

I. Les plans stratégiques nationaux : une ambition renouvelée pour la politique agricole commune (PAC) ?	8
A. La PAC a fait de l'Union européenne une puissance agricole incontestée	9
1. La PAC a transformé l'Union européenne en première puissance agricole mondiale	9
2. Dès 1992, les réformes de la PAC exigent davantage de subsidiarité	11
3. L'exigence environnementale, un élément clé de la négociation budgétaire	15
4. Une solidarité financière entre États membres en constante diminution	16
B. Les plans stratégiques nationaux (PSN) : une ambition environnementale pour la PAC	17
1. Les plans stratégiques nationaux : une novation	21
a. Le plan stratégique national : une planification stratégique ambitieuse avec des règles communes	22
b. Les plans stratégiques nationaux renforcent le contrôle par la mise en œuvre d'un système de suivi des surfaces en temps réel	26
c. Les plans stratégiques nationaux renforcent la conditionnalité des aides en matière environnementale	26
2. Les éco-régimes : novation environnementale des PSN	30
3. Les PSN renforcent la conditionnalité sociale	31
C. Un cadre financier pluriannuel de la PAC insuffisant pour assurer une véritable transition écologique	32
II. L'analyse comparée des plans stratégiques nationaux met en évidence les difficultés à construire un modèle d'agriculture commun au risque d'une diminution de la solidarité financière et de l'ambition environnementale	34
A. L'Europe, une puissance agricole hétérogène	34
1. La puissance agricole européenne repose sur quatre États membres	34
2. La moitié de la SAU européenne ne représente que 29 % des exploitations	36
B. L'hétérogénéité des modèles interroge le bien-fondé du principe de subsidiarité	36
1. La notion d'agriculteur actif : une définition complexe et hétérogène	37
2. Les aides à l'installation pour les jeunes agriculteurs : une répartition inégale	38
3. Les mesures environnementales de la PAC : une hétérogénéité des pratiques	44
a. Une hétérogénéité du montant des financements dévolus à l'ambition environnementale	45
b. Les éco-régimes, une novation complexe à mettre en œuvre	47
III. Réformer la PAC : répondre aux attentes du monde agricole et engager une véritable transition agro écologique	51
A. Les raisons internes d'une crise : des PSN non adaptés aux attentes du monde agricole	51
1. La complexité des règles	51
2. Eco-conditionnalité <i>versus</i> maintien des revenus	52
3. L'impression d'un système de surveillance généralisée	53
B. En réponse à la crise agricole, la Commission européenne a revu les exigences environnementales à la baisse	55
1. Révision des PSN	55
2. Assouplissement de la conditionnalité environnementale relative aux paiements directs	55
3. Suppression des contrôles pour les petites exploitations	56
C. Pour une PAC ambitieuse : soutenir les revenus agricoles et engager la transition agro-écologique	57

1. Instaurer un fonds dédié à la transition agro-écologique	58
2. Soutenir la stabilité du revenu des agriculteurs	58
3. Penser la PAC comme un tout au sein du système agroalimentaire	60
Annexe I – État d’avancement des initiatives européennes relatives à la stratégie de la ferme à la table	62
EXAMEN EN COMMISSION	63
Annexe II - Vingt propositions pour réformer la PAC	85
Liste des personnes auditionnées	88

« On a dit une grande vérité, que l'agriculture est la mère et la nourrice des autres arts : dès que l'agriculture va bien, tous les autres arts fleurissent avec elle ; mais partout où la terre est forcée de demeurer en friche, presque tous les autres arts s'éteignent et sur terre et sur mer »

Xénophon, *De l'Économie*, V, 17.

Le 4 septembre, Ursula von der Leyen, a reçu les conclusions du **Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne** ⁽¹⁾. Annoncé lors du discours sur l'état de l'Union, le 13 septembre 2023, le dialogue stratégique a été lancé, trois mois plus tard, le 25 janvier 2024, en réponse à la crise agricole européenne.

Après avoir entendu toutes les parties prenantes du monde agricole, les conclusions du *Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne* s'affirment comme la préfiguration d'une **nouvelle feuille de route**, dotée d'une légitimité certaine, pour engager une réforme de la politique agricole commune (PAC). Cette prochaine réforme intervient alors même que la nouvelle PAC instaurant des plans stratégiques nationaux (PSN) a, à peine, deux ans d'existence.

Quant à la colère agricole, les gestes d'apaisement de la Commission, dont l'assouplissement drastique de la conditionnalité environnementale des aides, n'ont pas réussi à la calmer.

S'il est encore trop tôt pour évaluer la portée de ces conclusions ainsi que leur capacité à éteindre le feu qui couve encore entre l'Union européenne et les agriculteurs – la Commission von der Leyen II est entrée en fonction le 1^{er} décembre dernier – l'analyse de la PAC actuelle reste un enjeu économique, environnemental, social et sociétal.

Réformer la PAC pour répondre aux attentes du monde agricole demeure toutefois un enjeu crucial, non pas parce que la surface agricole représente plus de la moitié des terres de l'Union européenne, non pas parce que l'Union européenne est la première puissance agricole mondiale, non pas parce que le réchauffement climatique et ses conséquences obèrent les capacités productives, mais parce que l'acte de nourrir reste un acte fondateur et que la sécurité alimentaire ne peut se déléguer ⁽²⁾.

(1) [Rapport conclusif du Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture en Europe](#).

(2) Article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Pour vos rapporteurs, **assurer la sécurité alimentaire de l'Union européenne** ne signifie pas seulement **maintenir des capacités productives** mais également **avoir accès à une alimentation de qualité**. En effet, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) donne bien une définition de la sécurité alimentaire autant qualitative que quantitative ⁽³⁾, **en cohérence avec l'objectif de développement durable (ODD) n° 2**, supprimer la faim dans le monde.

Vos rapporteurs ont conduit un long cycle d'auditions pour évaluer les plans stratégiques nationaux en matière agricole, c'est-à-dire la PAC 2023-2027. Commencé en **mai 2023**, poursuivi entre **février et mai 2024**, au plus fort de la crise agricole qui a embrasé l'Union européenne et bouleversé le fragile équilibre budgétaire et normatif établi pour cette nouvelle PAC, ce cycle s'est achevé lors de la précédente législature.

L'incendie n'est pas éteint. La Commission von der Leyen II a prévu une nouvelle réforme, une énième réforme de la PAC, en promettant de publier, d'ici cent jours, une vision de l'agriculture et de l'alimentation pour corriger les erreurs et les manques que le présent rapport d'étape analyse.

En effet, après plus d'une quarantaine d'auditions, quatre déplacements, à Bruxelles, en Italie, en Espagne et dans la région Rhône-Alpes, pour observer sur le terrain la mise en œuvre de la PAC, **vos rapporteurs sont à même de conclure que la réforme ayant conduit à l'élaboration des plans stratégiques nationaux (PSN) n'a pas su répondre aux attentes du monde agricole**.

Vos rapporteurs ont fait le choix de conduire une étude comparative générale des 28 PSN (la Belgique a présenté deux plans stratégiques) présentés par les 27 États membres.

Plus précisément, l'analyse a porté sur trois d'entre eux, l'Italie, l'Espagne et la France, afin d'évaluer les forces et les faiblesses de leurs modèles agricoles à travers **un double prisme**, celui de l'ambition environnementale et du renouvellement des générations.

Cette approche a également permis d'étudier la répartition du financement entre les deux piliers. Le financement du premier pilier essentiellement communautaire conditionne **25 % de la distribution des aides directes au revenu à la création d'éco-régimes**, engagements environnementaux volontaires se substituant au « paiement vert ». Quant à l'aide à l'installation pour les jeunes agriculteurs, elle dépend du second pilier, dont le financement est partagé entre États membres et Union européenne.

(3) Audition de la sous-directrice de la FAO, déplacement à Rome, juin 2023.

Vos rapporteurs ont également analysé les réponses apportées par la Commission à la colère agricole.

Plus généralement, ils se sont demandé comment la PAC, avec 28 PSN différents, peut répondre à l'ambition environnementale du Pacte Vert, « *Green Deal* » dont la stratégie « *Farm to Fork* » ⁽⁴⁾, « De la ferme à la table », constitue la déclinaison agricole.

Comment faire de la diversité agricole une force pour conserver la puissance agricole européenne ? Comment s'assurer que le renforcement du principe de subsidiarité avec la mise en œuvre des PSN ne se traduise pas par davantage de concurrence et d'inégalités entre États membres au détriment de la solidarité attendue ? Comment concilier sécurité alimentaire, stabilité du revenu des agriculteurs, donc productivité et performance, avec réduction des intrants et objectifs du Pacte vert ?

La question de la pérennité de la PAC au regard de l'élargissement de l'Union européenne, en particulier vis-à-vis de l'Ukraine, n'a pas été abordée. La politique commerciale de l'Union européenne en matière agricole, même si elle n'est pas sans conséquences sur les prix, les revenus agricoles et l'avenir de notre élevage, n'a pas non plus fait l'objet de la présente étude.

En revanche, les rapporteurs ont étudié comment la nouvelle PAC n'a su répondre que partiellement à la grande ambition environnementale et holistique portée par la Commission avec le Pacte vert.

La confiance entre l'Union européenne et le monde agricole s'est rompue dans l'ensemble des États membres. Les causes en sont multiples. Certaines, externes à la mise en œuvre des PSN, sont temporaires : déstabilisation des marchés agricoles et mise en place des « corridors de solidarité » dus à la crise ukrainienne, événements climatiques extrêmes conduisant à une conséquente baisse des revenus agricoles.

Toutefois, la plupart des causes sont intrinsèques à la nouvelle réforme : complexité technologique de l'éco-conditionnalité, multiplication des contrôles administratifs perçus comme tatillons, cadre financier pluriannuel insuffisant, disparités dans l'attribution des aides relatives à l'installation des jeunes agriculteurs, baisse annoncée de l'utilisation des intrants.

La PAC n'est pas seulement la politique la plus emblématique de l'Union européenne, la preuve du succès économique et commercial du modèle européen, elle est surtout le socle sur lequel repose notre sécurité alimentaire. La réformer est

(4) Communication du 20 mai 2023 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement (COM(2020) 381 final).

indispensable. Toutefois, cette réforme nécessite une ambition financière à la hauteur de la transition agro-écologique et du renouvellement des générations que la nouvelle Commission ne pourra pas ignorer.

I. Les plans stratégiques nationaux : une ambition renouvelée pour la politique agricole commune (PAC) ?

La nouvelle politique agricole commune est née dans la douleur.

Les prolongations successives du cadre financier pluriannuel ont mis en lumière la difficulté des États membres à s'accorder sur un cadre commun pour financer une politique emblématique représentant **plus d'un tiers du budget de l'Union européenne** et constituant sa première politique.

La scission entre États dits frugaux (Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas, Suède) et États portant une forte ambition agricole (France, Italie, Espagne et certains pays de l'Est) s'est d'autant plus accentuée que les discussions ont été difficiles, plusieurs États membres souhaitant une diminution drastique du taux de financement de la PAC.

La France compte parmi les premiers bénéficiaires de cette politique avec un taux de retour de **17,2 %**, soit un peu plus de **9 milliards d'euros par an**. Ce taux est identique à celui de la programmation précédente (2014-2020), hors plans de relance des années 2021 et 2022 ⁽⁵⁾.

L'accord financier s'est donc accompagné d'une réforme ambitieuse de la PAC : une plus grande subsidiarité dans la distribution des crédits au profit d'une conditionnalité environnementale renforcée.

Ambition soutenue par la France ⁽⁶⁾, la transition agro-écologique est devenue nécessaire pour éviter l'épuisement des sols, la disparition des insectes pollinisateurs et le déclin des ressources agricoles ⁽⁷⁾. La transition agro-écologique répond également à une demande sociétale, celle d'une production agricole plus respectueuse de l'environnement et du bien-être animal, fondée sur une agriculture extensive ou biologique. L'initiative citoyenne, **Stop Glyphosate**, a rappelé clairement quelles étaient les attentes et les demandes des consommateurs européens quant à leur sécurité alimentaire ⁽⁸⁾.

La réforme de la PAC, avec la mise en œuvre de 28 PSN, reflète une ambition renouvelée de cette politique.

(5) Audition du cabinet du ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, M. Marc Fesneau, mai 2023.

(6) *Idem*.

(7) *Drivers of Food Security, étude de la Commission européenne, 4 janvier 2023.*

(8) *L'initiative citoyenne européenne (ICE), Stop Glyphosate, 2017, a recueilli plus d'1 million de signatures.*

En donnant davantage de latitude aux États membres, en renforçant le principe de subsidiarité, les États membres seraient mieux à même de conduire la transition agro-écologique annoncée.

Pour autant, cette réforme pourrait néanmoins marquer un recul dans l'ambition environnementale affichée, certains États membres ayant opté pour des critères peu contraignants pour les éco-régimes afin de préserver le niveau des aides directes en soutien aux revenus agricoles.

A. La PAC a fait de l'Union européenne une puissance agricole incontestée

Si la PAC a fait de l'Union européenne une puissance agricole incontestée, pour répondre aux exigences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) elle a dû, à plusieurs reprises, être réformée. L'instauration de plans stratégiques nationaux en matière agricole correspond à la dernière réforme ambitieuse en termes de subsidiarité et de conditionnalité environnementale.

Si l'on aborde d'un point de vue historique ces différentes réformes, force est de constater qu'elles répondent toujours à une double trajectoire : davantage de subsidiarité et d'exigences environnementales. Cette approche a conduit à construire une politique agricole commune reposant sur deux piliers financés par deux instruments différents : le Fonds européen agricole de garantie agricole (FEAGA)⁽⁹⁾, pour le premier pilier, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), pour le second.

1. La PAC a transformé l'Union européenne en première puissance agricole mondiale

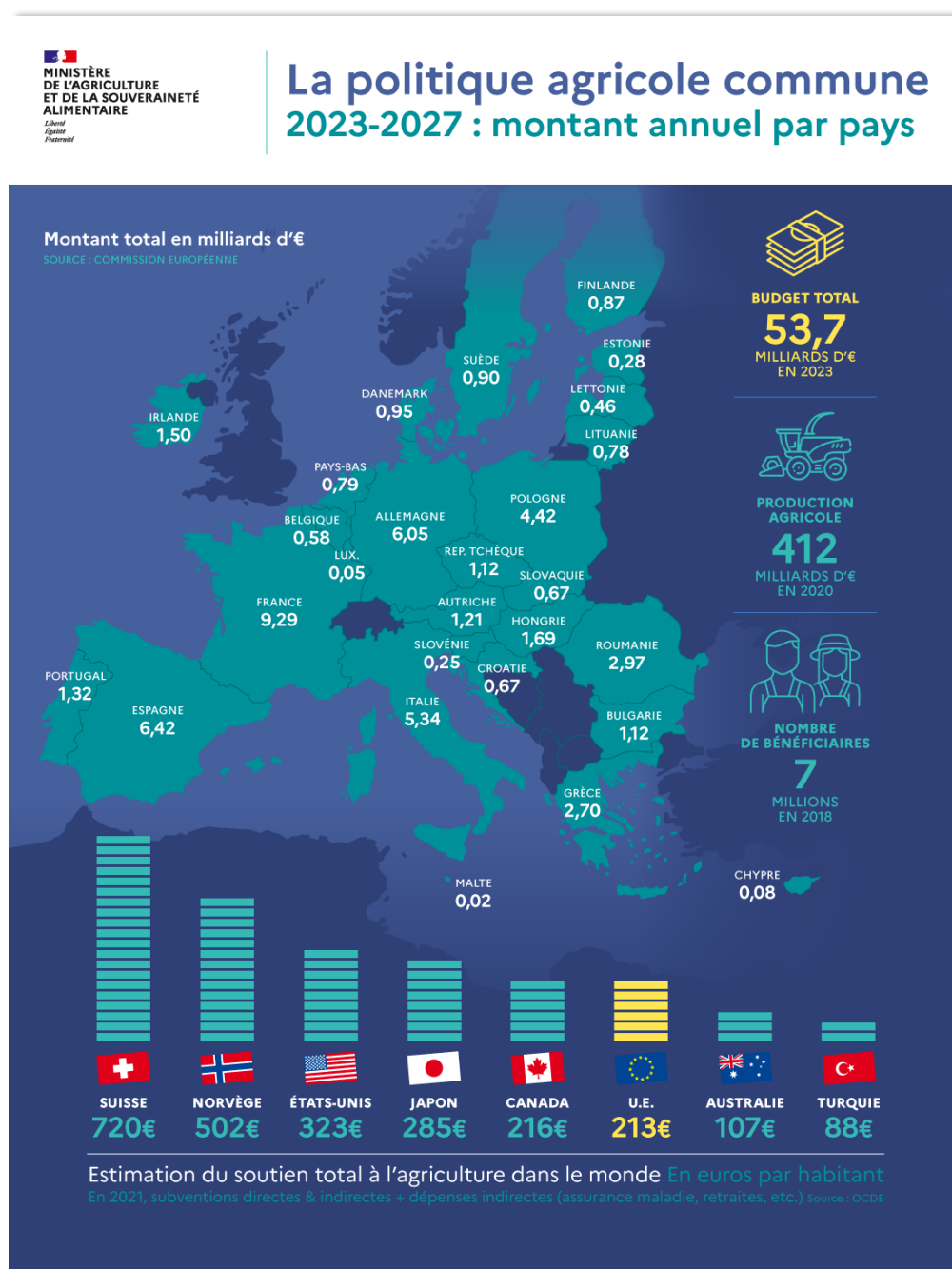
Sortis exsangues de la Seconde Guerre mondiale, les pays européens ont recours à des tickets de rationnement jusqu'en 1948 pour pouvoir nourrir leur population malgré l'aide apportée par le Plan Marshall.

Aujourd'hui, grâce à la PAC, l'Union européenne est devenue la première puissance agricole mondiale. En 2020, selon les données d'Eurostat, l'Union européenne est la première puissance agricole devant les États-Unis et la Chine, au regard de la surface agricole utilisée (SAU), avec une production qui s'élève à **412 milliards d'euros**⁽¹⁰⁾.

(9) Jusqu'en 2007, on parle de FEOGA (Fonds d'orientation agricole et de garantie), puis à partir de 2007 de FEAGA.

(10) Chiffres issus du site internet du ministère de l'Agriculture, la Souveraineté alimentaire et la Forêt.

Toutefois, bien que ce résultat soit le fruit indéniable de la mise en œuvre d'une politique commune, l'Union européenne n'est pas la puissance agricole qui soutient le plus son agriculture au regard des montants alloués par les États-Unis ou le Canada pour des résultats moins probants (cf. carte *infra*).



Bien que première puissance agricole mondiale, l'Union européenne n'est pas pour autant sans vulnérabilités, en restant dépendante des importations pour certains intrants. Néanmoins, sa sécurité alimentaire n'est pas pour autant en danger, comme l'ont mis en exergue MM. Rodrigo Arenas et Charles Sitzenstuhl dans leur rapport sur la souveraineté alimentaire européenne ⁽¹¹⁾.

Décidé à la Conférence de **Stresa**, en **1958**, le principe d'une politique agricole commune a été mis en œuvre en **1962**. Fondée sur la solidarité financière entre États membres, la préférence communautaire ainsi que la stabilité des prix, la PAC a ainsi permis de donner à l'Europe une agriculture suffisamment compétitive pour devenir la première puissance exportatrice mondiale.

Toutefois, pour répondre notamment aux demandes de l'OMC, l'Union européenne a dû la réformer à plusieurs reprises. Dès le sommet européen de 1984, à Fontainebleau, la demande formulée par le Royaume-Uni d'une participation financière réduite ⁽¹²⁾, calculée sur le taux de retour attendu pour cette politique commune, prend la forme d'une désolidarisation financière entre États membres sans prise en compte des externalités positives induites.

À cela s'ajoute un désengagement progressif du soutien de la Commission aux prix et aux revenus agricoles, désengagement qui s'accompagne d'exigences environnementales renforcées.

2. Dès 1992, les réformes de la PAC exigent davantage de subsidiarité

La Commission a longtemps détenu une **compétence exclusive en matière agricole** expliquant en partie le succès de la PAC par la mise en œuvre de prix agricoles garantis, d'une préférence communautaire et d'une solidarité financière.

Toutefois, à partir de **1992** et l'introduction du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht, à savoir la possibilité de réserver une compétence d'action à l'échelon supérieur uniquement lorsque la mise en œuvre à l'échelon inférieur paraît moins efficace, les différentes réformes de la PAC ont développé une « **subsidiarité de fait** » ⁽¹³⁾ à défaut d'une **subsidiarité juridique**.

L'élaboration d'un **second pilier de la PAC, en 1999**, illustre bien la dévolution continue des compétences communautaires au profit de celles des États membres. Si les paiements directs et interventions sur les marchés du **premier pilier** sont financés

(11) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/duel/16b2215_rapport-information#

(12) Sommet des chefs d'États, Fontainebleau, 1984 : Margaret Thatcher demande une politique de retour d'investissements sur la PAC, ce qui donnera naissance au « chèque ou ristourne britannique » formulé par le célèbre : « I want my money back ».

(13) Centre d'études et de prospective, n° 148, janvier 2020.

par le **Fonds européen agricole de garantie agricole (FEAGA)**, un second pilier est instauré pour mettre en œuvre, sur une base pluriannuelle, des projets de développement rural, à l'aide du **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)**.

Cette réforme introduite par « l'Agenda 2000 », présentée comme une volonté de « verdissement », manifeste surtout un désengagement communautaire progressif : l'Union européenne ne finançant, dans le second pilier, plus que des projets **en complément de l'intervention des États membres**.

Ce lent glissement d'une « subsidiarité de fait » vers une subsidiarité juridique atteint son point d'orgue avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

En effet, en **2009**, la PAC devient une **compétence partagée entre les États membres et la Commission**, soumise à la **procédure législative ordinaire**. Le Parlement européen retrouve une compétence équivalente à celle du Conseil, alors que pour l'adoption du budget il n'était jusqu'alors que consulté pour avis.

Évolution de la subsidiarité dans les traités européens et application à la PAC					
Nom du Traité	Type de traité	Ratifié – entrée en vigueur	Subsidiarité	Compétence agricole	Évolution de la PAC
Traité de Rome	Traité instituant la Communauté européenne – TCE	1957–1958	Pas de mention explicite	Compétence exclusive	1962 : Naissance de la PAC
Traité de Maastricht	Traité sur l'Union européenne – TUE	1992-1993	Art. 3.B TUE		1992 : Réforme Mac Sharry
Traité d'Amsterdam	Traité modificateur	1997-1999	Art. 2 TUE + Protocole 30		1999 : Réforme de l'Agenda 2000
Traité de Nice		2001–2003	Pas de modification		2003 : Réforme à mi-parcours 2008 : Bilan de santé de la PAC
Traité de Lisbonne	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE	2007-2009	Art. 5 TFUE + Protocole 2	Compétence partagée	2013 : Réforme Horizon 2020

Source : Claire BERNARD-MONGIN, « PAC et subsidiarité : vers une nouvelle gouvernance agricole ? », Centre d'études et de prospective, n°148, janvier 2020.

La dernière réforme de la PAC, 2023-2027, pousse la logique du principe de subsidiarité à l'extrême, chaque État membre devant adopter un plan stratégique national, ensuite validé par la Commission. Dit autrement la compétence de la mise en œuvre de la PAC redevient celle des États membres.

Autant dire que pour vos rapporteurs, le risque de construire une **Europe agricole à la carte au détriment d'une politique commune fondée sur la solidarité**, n'est pas feint.

Claire Bernard-Mongin et Alexandre Martin dans leur étude, ***PAC et subsidiarité : vers une nouvelle gouvernance agricole européenne ?***⁽¹⁴⁾, montrent les limites d'une PAC de moins en moins communautarisée et de plus en plus à la carte.

Outre les risques d'une **concurrence entre États membres**, l'**absence de complémentarité** entre les modèles agricoles des 27 États membres, pourrait peser sur la **compétitivité agricole européenne**. De même, la transition agro-écologique ne pourra se faire sans une incitation forte et un budget dédié.

Le schéma (*infra*), extrait de l'article précité, met en exergue la diversité des modèles agricoles en fonction des choix opérés par les États membres pour la période 2014-2020. Parmi les pays les plus producteurs, trois d'entre eux, France, Italie, Espagne, ont préféré maintenir un revenu conséquent aux agriculteurs plutôt qu'opérer un soutien fort à la transition agro-écologique.

L'analyse de la programmation pour la PAC 2023-2027 confirme en partie ce choix.

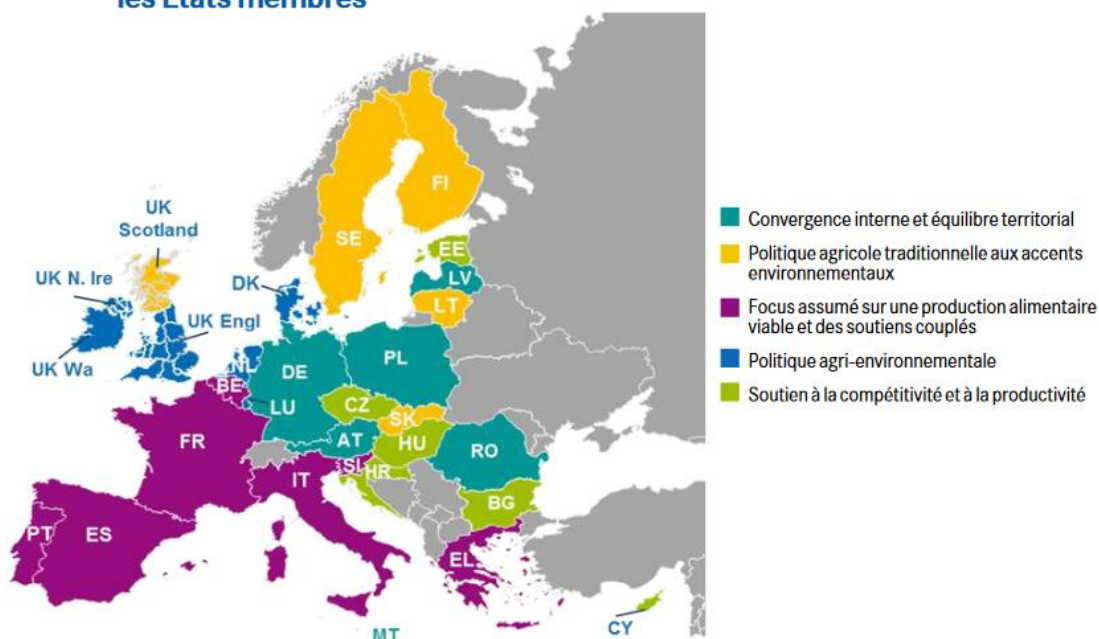
Vos rapporteurs ne critiquent en rien cette approche, mais ils considèrent que **soutenir un revenu agricole décent est un préalable à toute réforme d'ampleur des méthodes de production**.

Cependant, toute forme de renationalisation de la PAC serait non seulement contraire aux intérêts de l'Union européenne, mais également à même de menacer, à terme, sa puissance agricole et sa sécurité alimentaire.

Pour vos rapporteurs, préférer la subsidiarité au détriment de la solidarité communautaire ne pourra conduire ni à une véritable transition agro-écologique sans leviers financiers dédiés ni assurer une sécurité alimentaire pérenne.

(14) Centre d'études et de prospective, n° 148, janvier 2020.

Carte 1 - Différentes modalités d'application de la PAC 2014-2020 selon les États membres



Source : ECORYS *et al.*, 2016, *op. cit.*

Raison pour laquelle, malgré les dénégations de la Commission, et les affirmations contenues dans le règlement PSN, vos rapporteurs craignent que l'établissement de 28 PSN différents ne conduise à une renationalisation de fait de la PAC avec pour corollaire une diminution de la solidarité financière européenne et un risque pour la sécurité alimentaire agricole.

Pour rappel, en 2018, l'un de vos rapporteurs a été à **l'initiative d'une proposition de résolution européenne pour dénoncer la non-conformité au principe de subsidiarité du règlement introduisant les PSN**. À ce titre, il arguait que la Commission ne serait pas en mesure de jouer son rôle de suppléance pour éviter tout type de concurrence entre les différents États membres ⁽¹⁵⁾.

L'analyse conduite des 28 PSN, et plus précisément des PSN français, italien et espagnol, semble étayer cette hypothèse.

(15) *Assemblée nationale, proposition de résolution européenne portant avis motivé sur le principe de subsidiarité, n° 1121, 2018, XV^{ème} législature.*

3. L'exigence environnementale, un élément clé de la négociation budgétaire

La prise de conscience de la nécessité de passer d'un modèle agricole productiviste à un modèle plus respectueux de l'environnement conduit à l'introduction progressive d'exigences environnementales pour « verdir » la PAC.

Toutefois, l'exigence environnementale devient progressivement un élément clé de la négociation budgétaire entre pays frugaux et dépensiers.

Instauré en 1999 par « l'Agenda 2000 », le second pilier devient le symbole de cette nouvelle approche en couplant les fonds communautaires à ceux des États membres pour inciter au développement rural.

En 2003, le versement de la totalité des paiements directs, soit le soutien au revenu agricole, dépend d'une **conditionnalité environnementale rendue obligatoire**.

En 2013, un « **paiement vert** » pour inciter les agriculteurs à rendre des « services environnementaux » est mis en œuvre : diversification des cultures, mise en place de prairies permanentes et de surfaces d'intérêt écologique. **En France, ces aides représentent 30 % du total des paiements directs, soit 2,2 milliards d'euros par an.**

Cependant, en **2017**, un rapport de la **Cour des comptes européennes** ⁽¹⁶⁾ critique le paiement vert pour **son inefficacité, l'assimilant davantage à une aide au revenu qu'à une exigence environnementale**.

La nouvelle PAC ne déroge pas à l'exercice en exigeant une conditionnalité environnementale renforcée au sein du premier pilier, à savoir l'obligation de consacrer **25 % des aides directes à des « éco-régimes »**, soit en **France, 1,6 milliard d'euros par an**.

Vos rapporteurs sont convaincus de la nécessité d'une transition agro-écologique d'ampleur pour préserver la matière première agricole. Les agriculteurs sont les premières victimes de l'épuisement des sols et de la perte de biodiversité. **Toutefois, le revenu agricole ne peut être la variable d'ajustement de cette transition, et un budget dédié à la hauteur des enjeux doit y être consacré.**

Proposition n° 1 : Décorrél le financement des exigences environnementales du premier pilier dédié aux aides directes pour soutenir les revenus agricoles.

(16) [Rapport 21/2017 de la Cour des comptes européenne sur le verdissement](#).

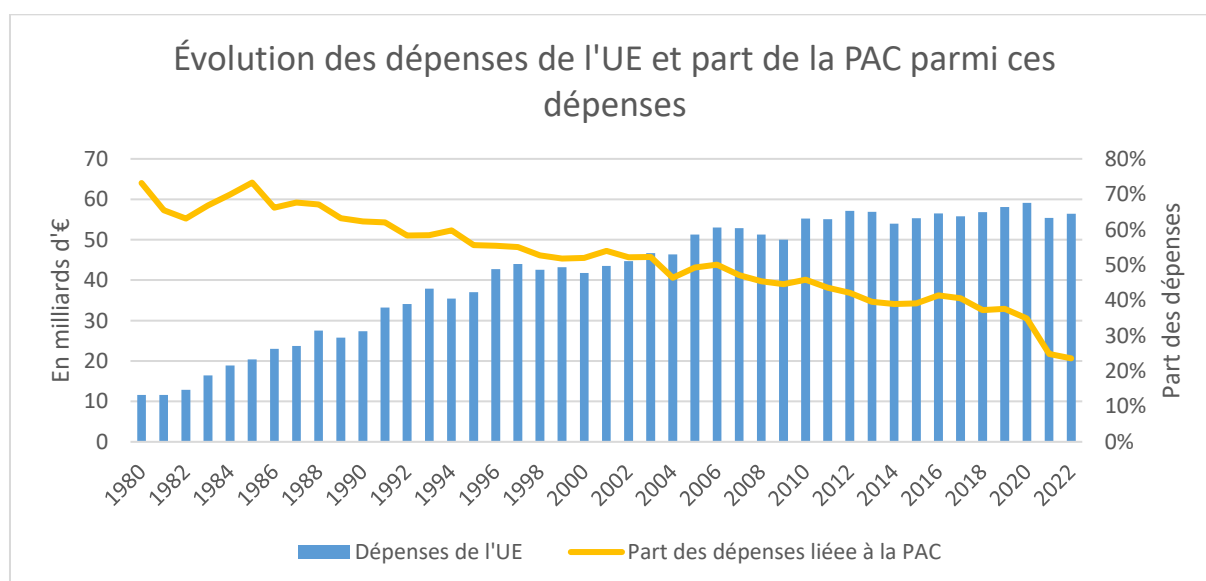
Proposition n°2 : créer un **fonds spécifique pour financer la transition agro-écologique**, abondé par **des crédits complémentaires**, indépendants des deux piliers de la PAC, sur le modèle du **Fonds temporaire pour une transition agroalimentaire juste (FTAJ)** proposé dans les conclusions du Dialogue stratégique pour l'avenir de l'agriculture.

4. Une solidarité financière entre États membres en constante diminution

Si l'on considère la part du budget consacré à la PAC dans le budget de l'Union européenne, sans tenir compte des élargissements successifs, la solidarité financière entre États membres n'a fait que décroître au profit d'autres politiques.

En **1981**, les dépenses de la PAC correspondent à **65,5 % du budget de l'Union européenne**. En **2022**, le pourcentage tombe à **23,5 %**.

Le schéma (*infra*) met en évidence la diminution constante et progressive de la part du budget de l'Union européenne consacrée à la PAC. La courbe orange décrit la trajectoire descendante des dépenses de la PAC en pourcentage des dépenses globales du budget de l'Union européenne.



Source : Dépenses de la PAC - Commission européenne, DG Agriculture et développement rural (rapport financier).
Dépenses de l'UE : Commission européenne, DG Budget.

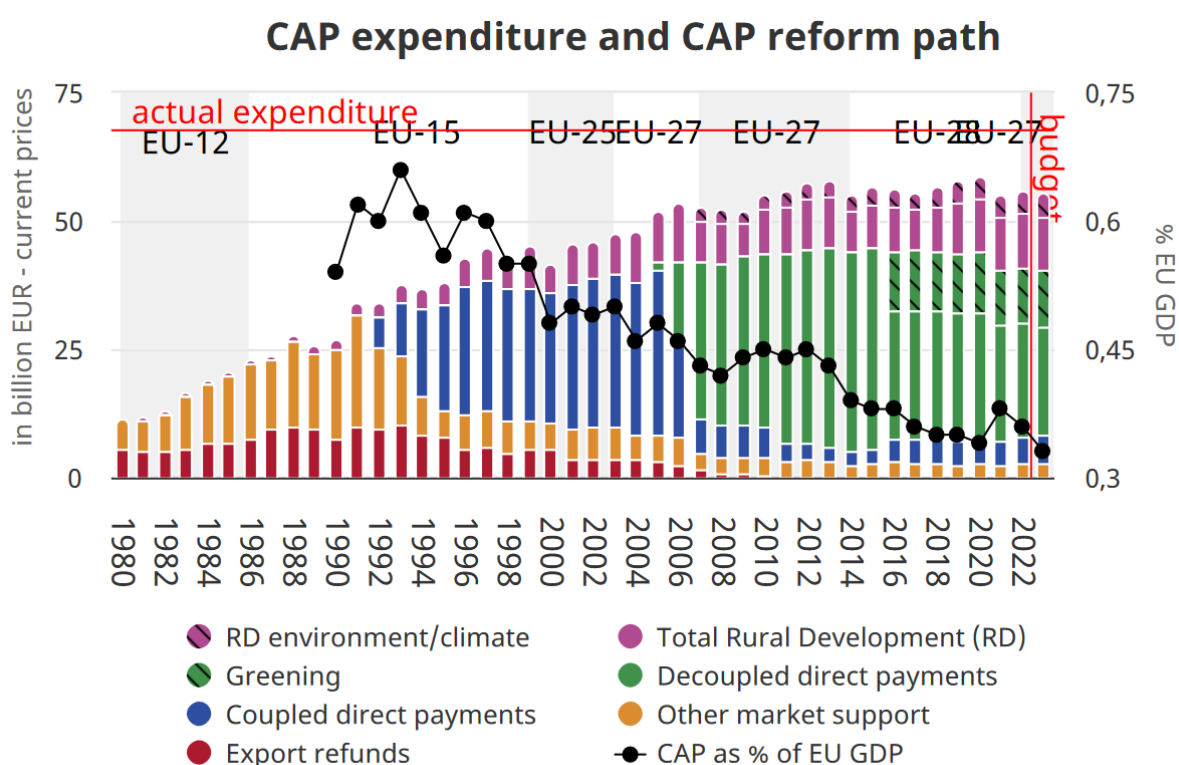
Ainsi, en 1990, les dépenses totales de la PAC représentaient **0,54 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne**. En 2022, elles n'en représentent **plus que 0,36 %**, même si le départ du Royaume-Uni se traduit par une augmentation relative en 2021.

La diminution globale des dépenses s'explique en partie par une baisse des interventions directes sur les marchés en soutien aux prix, remplacées par le versement d'aides directes aux revenus.

Quant aux exigences environnementales, enjeu de négociation pour garder un financement global conséquent, elles représentent une part de plus en plus importante du budget.

Le graphique (infra) met en évidence à la fois la baisse de l'enveloppe financière globale ainsi que l'augmentation de l'enveloppe dédiée aux dépenses environnementales (partie grisée du graphique) et au développement rural (partie violette du graphique).

Proposition n° 3 : Augmenter le budget global de la PAC dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034 pour promouvoir une PAC ambitieuse.



Source : Dépenses de la PAC - Commission européenne, DG Agriculture et développement rural (rapport financier).
Dépenses de l'UE: Commission européenne, DG Budget.

B. Les plans stratégiques nationaux (PSN) : une ambition environnementale pour la PAC

L'ambition environnementale portée par la Commission européenne, lors de la précédente mandature, matérialisée par la communication relative au **Pacte Vert** (« *Green Deal* »), se trouve au cœur de la réforme de la PAC pour l'exercice 2023-2027.

Même si le règlement **relatif aux plans stratégiques nationaux**, dit règlement « PSN » ⁽¹⁷⁾, n'oblige pas les États membres à fixer des indicateurs chiffrés pour chaque cible du Pacte vert ⁽¹⁸⁾, tant les considérants que les neuf objectifs communs du règlement y font référence.

La communication de la Commission, ***L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture – Communication sur la politique agricole commune après 2020***, ⁽¹⁹⁾ publiée en 2017, pose les jalons conceptuels de cette nouvelle PAC.

Pourquoi réformer à nouveau la PAC ? La réponse est double : donner davantage de latitude aux États membres pour s'adapter à un monde en mutations en fonction de leurs spécificités, nationales ou régionales et permettre une transition agro-écologique nécessaire.

Dans une étude complète relative à la sécurité alimentaire, ***Drivers of Food Security*** ⁽²⁰⁾, autrement dit ***Les facteurs de la sécurité alimentaire***, la Commission met en évidence les vulnérabilités des terres agricoles européennes et la nécessité de préserver les sols, la biodiversité, dont les insectes pollinisateurs afin de conserver intactes les ressources agricoles.

En accordant davantage de subsidiarité pour réduire la complexité, et en portant une ambition environnementale renouvelée car « ***l'agriculture exploite près de la moitié de la superficie terrestre de l'Union*** ⁽²¹⁾ », la Commission se défend de vouloir renationaliser la PAC.

À l'inverse, les **neuf objectifs communs**, définis par le règlement instaurant les PSN, devront être la boussole stratégique permettant à chaque État membre de respecter le cadre commun tout en tenant compte de la spécificité de son agriculture au niveau national ou régional.

(17) Règlement (UE) n° 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, dit règlement « PSN ».

(18) Audition du cabinet du ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, M. Marc Fesneau, mai 2023.

(19) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/memo_17_4842/MEMO_17_4842_FR.pdf

(20) *Drivers of Food Security*, étude de la Commission européenne, 4 janvier 2023.

(21) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/memo_17_4842/MEMO_17_4842_FR.pdf

Cette réforme répond également à un autre impératif : simplifier les contrôles auxquels sont soumis les agriculteurs pour bâtir un nouveau pacte de confiance, en instaurant notamment un **droit à l'erreur**, engagement porté par la France ⁽²²⁾.

La **structure en deux piliers est conservée**. Les règles relatives à la nouvelle PAC, 2023-2027, sont instaurées dans **trois** règlements, présentés par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018 :

- le règlement (UE) **n° 2021/2115 relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC, dit règlement « PSN »** ⁽²³⁾ ;
- le règlement (UE) n° 2021/2117 modifiant les règlements portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, relatifs aux systèmes de qualité et relatifs aux mesures de soutien aux régions éloignées ⁽²⁴⁾ ;
- le règlement (UE) horizontal n° 2021/2116, relatif au financement à la gestion et au suivi de la PAC ⁽²⁵⁾.

Les plans stratégiques nationaux (PSN) renforcent le **principe de subsidiarité**, dans la mesure où chaque État membre est libre d'établir, sous l'autorité d'une autorité commune de gestion – en France, le ministère de l'Agriculture – la manière dont il entend privilégier tel secteur de son agriculture en fonction de sa spécificité.

Toutefois le **principe de subsidiarité** s'accompagne d'un renforcement de la **conditionnalité des aides environnementales**, avec la mise en œuvre des **éco-régimes (eco-scheme)** et la **simplification** du contrôle des PSN. La **Commission opère un contrôle ex ante et un contrôle ex post**.

(22) Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt, p. 300 du PSN français.

(23) Règlement (UE) n° 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, dit règlement « PSN ».

(24) Règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.

(25) Règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013.

La philosophie sous-jacente de la nouvelle PAC repose sur **un pilotage par le résultat** : la Commission vérifie que les **neuf** objectifs ⁽²⁶⁾ définis au niveau européen en matière environnementale, économique et sociale, sont bien respectés par les États membres. Axée sur la **performance** et non plus sur l'engagement des moyens, la PAC sera désormais **évaluée annuellement et pluri-annuellement**.

Les États membres devront effectuer une évaluation, à **mi-parcours et ex post, de l'impact et des résultats des programmes mis en place et des paiements accordés**.

La PAC doit également répondre à une ambition globale, outre l'ambition environnementale définie par le Pacte vert, dans la mesure où « ***l'agriculture constitue un secteur étroitement lié à l'économie dans son ensemble***. » ⁽²⁷⁾

Dans la stratégie ***Farm to Fork***, (de la Ferme à la Table), publiée en mai 2020 ⁽²⁸⁾, déclinaison agricole du Pacte Vert, la Commission fixe plusieurs objectifs parmi lesquels :

- la **réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides** (qui a fait l'objet de la proposition de règlement « SUR », rejetée par le Parlement européen en novembre 2023) ;

- la diminution d'au moins 50 % des pertes de nutriments sans détérioration de la fertilité des sols ;

- la baisse du recours aux engrais d'au moins 20 % ;

- la réduction de 50 % des ventes d'antimicrobiens destinés aux animaux d'élevage et à l'aquaculture ;

- la conversion de 10 % des terres agricoles en éléments paysagers à haute valeur de biodiversité ;

- la conversion de **25 % des terres agricoles affectées à l'agriculture biologique d'ici à 2030**.

(26) Article 6 du règlement (UE) n° 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 dit règlement « PSN ».

(27) Considérant 22 du règlement (UE) n° 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 dit règlement « PSN ».

(28) Communication du 20 mai 2023 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement (COM(2020) 381 final).

L'accueil de cette stratégie par le monde agricole fut froid. L'accent, dans le contexte de la guerre en Ukraine, a davantage porté sur la nécessité d'un surcroît de production que de la mise en œuvre d'une stratégie perçue, à tort, comme décroissante et risquée pour la souveraineté alimentaire.

Si les PSN n'ont pas pour obligation de reprendre les cibles du Pacte vert, dont la stratégie *Farm to Fork*, ils sont toutefois incités à le faire ⁽²⁹⁾. Le PSN français indique ainsi un objectif de conversion à **l'agriculture biologique de 18 % de la surface agricole utile (SAU)**.

1. Les plans stratégiques nationaux : une novation

Chaque État membre doit établir un **document stratégique**, pour **cinq ans**, intitulé plan stratégique national, déclinant les objectifs et les règles communes contenus dans le règlement « PSN » en fonction des spécificités nationales ou régionales de son agriculture.

Parmi ces règles communes, les PSN doivent respecter des normes de base comprenant **une liste d'exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)** et des **normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (« normes relatives aux BCAE »)**.

Ce document, amendable une fois par an, doit être validé par la Commission.

Les vingt-huit plans stratégiques nationaux ont été validés par la Commission européenne en décembre 2022, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

La Commission a publié, en **novembre 2023**, une **première analyse comparée** des vingt-huit plans stratégiques nationaux ⁽³⁰⁾.

Le **Parlement européen** en a également fait une analyse détaillée, publiée en **juin 2023** ⁽³¹⁾, pour expliquer comment les choix des États membres dans la mise en œuvre des éco-régimes, des aides attribuées aux jeunes agriculteurs ou concernant leur volonté de réduire le nombre d'intrants et d'agrandir les surfaces consacrées à l'agriculture biologique contribuent au respect des objectifs portés par le règlement.

(29) Considérant 123 du règlement (UE) n° 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 dit règlement « PSN ».

(30) Mapping and analysis of CAP strategic plans, Assessment of joint efforts for 2023-2027, novembre 2023.

(31) Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives, juin 2023.

- a. *Le plan stratégique national : une planification stratégique ambitieuse avec des règles communes*

Les objectifs

Les objectifs des PSN doivent « **davantage [être] axés sur les résultats et le marché** » pour permettre une **modernisation de l'agriculture**, assurer une **transition écologique et sociale** tout en **réduisant la charge administrative pesant sur les bénéficiaires** ⁽³²⁾.

La nouvelle PAC s'inscrit dans le cadre juridique défini par le traité à l'**article 39** du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui fixe **cinq objectifs principaux** : accroître la productivité de l'agriculture ; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; stabiliser les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Le règlement reprend ces objectifs tout en mettant spécifiquement l'accent sur deux d'entre eux : **la sécurité alimentaire et le revenu des agriculteurs, tout en y ajoutant une dimension environnementale forte**.

La sécurité alimentaire comprend une dimension qualitative, et non plus uniquement quantitative, puisqu'elle « **devrait être comprise comme signifiant l'accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive à tout moment** » ⁽³³⁾, conformément à la définition donnée par la FAO.

Le soutien à un revenu des agriculteurs viable est réaffirmé tout en insistant sur la « **nécessité d'améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur** » ⁽³⁴⁾.

Quant au **respect des normes environnementales**, il innervé l'ensemble du règlement, qu'il s'agisse de développer une agriculture durable, de lutter contre le changement climatique ou de répondre aux **nouvelles attentes sociétales des consommateurs** ⁽³⁵⁾. Pour cela, les PSN doivent promouvoir des « **pratiques agricoles durables spécifiques, telles que l'agriculture biologique, la lutte intégrée contre les organismes nuisibles, l'agroécologie, l'agroforesterie ou l'agriculture de précision** » ⁽³⁶⁾.

(32) *Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives*, juin 2023.

(33) *Considérant 35 du règlement*.

(34) *Considérant 25 du règlement*.

(35) *Considérant 26 du règlement*.

(36) *Considéranants 26 du règlement*.

La nouvelle PAC promeut également « **une moindre dépendance à l'égard de produits chimiques tels que les engrais artificiels et les pesticides** ⁽³⁷⁾ ».

Le règlement présente **trois** objectifs principaux ⁽³⁸⁾ qu'il décline en **neuf** objectifs spécifiques ⁽³⁹⁾.

(37) *Considérant 31 du règlement.*

(38) *Article 5 du règlement.*

(39) *Article 6 du règlement.*

Les douze objectifs des PSN

- favoriser le développement d'un secteur agricole intelligent, compétitif, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire sur le long terme ;
- soutenir et renforcer la protection de l'environnement, y compris la biodiversité, et l'action en faveur du climat et contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'environnement et de climat, notamment de ses engagements au titre de l'accord de Paris ;
- consolider le tissu économique des zones rurales ;
- favoriser des revenus agricoles viables et la résilience du secteur agricole dans l'ensemble de l'Union afin d'améliorer la sécurité alimentaire et la diversité agricole sur le long terme et d'assurer la viabilité économique de la production agricole dans l'Union ;
- renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité de l'agriculture, à court terme comme à long terme, notamment par une attention accrue accordée à la recherche, à la technologie et à la transition numérique ;
- améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur ;
- contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, notamment en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en renforçant la séquestration du carbone, et promouvoir les énergies renouvelables ;
- favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air, notamment en diminuant la dépendance à l'égard des produits chimiques ;
- contribuer à mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et à l'inverser, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages ;
- attirer et soutenir les jeunes agriculteurs et les nouveaux agriculteurs et faciliter le développement durable des entreprises dans les zones rurales ;
- promouvoir l'emploi, la croissance, l'égalité entre les sexes, notamment la participation des femmes à l'agriculture, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales, y compris la bioéconomie circulaire et la sylviculture durable ;
- améliorer la façon dont l'agriculture de l'Union fait face aux exigences de la société en matière d'alimentation et de santé, y compris une alimentation de grande qualité, sûre et nutritive issue d'une production durable, réduire les déchets alimentaires, ainsi qu'améliorer le bien-être animal et lutter contre la résistance aux antimicrobiens.

Source : Règlement PSN

Les règles communes

Le règlement relatif aux PSN définit donc les exigences que doivent respecter les États membres pour que la politique agricole reste une politique commune.

Vos rapporteurs ont été particulièrement attentifs à cet aspect de la question, s'assurer que la déclinaison de la PAC, en **vingt-huit PSN**, ne revienne pas à une forme indirecte de renationalisation de la PAC.

Si le règlement « PSN » affirme clairement que « ***le modèle de mise en œuvre ne devrait pas donner lieu à vingt-sept politiques agricoles nationales différentes, ce qui mettrait en péril le caractère commun de la PAC et le marché intérieur*** ⁽⁴⁰⁾ », l'analyse de la mise en œuvre des éco-régimes par les différents États membres peut conduire à un constat différent (cf. *infra*), malgré la définition de règles communes.

En effet, pour éviter toute distorsion de concurrence entre États membres, les PSN établissent des **règles communes, strictes, applicables à tous les États membres, dont le non-respect est sanctionné par la Commission**. La France, lors de la négociation de la nouvelle PAC, a été particulièrement attentive à l'établissement de ses règles communes, pour éviter toute forme de concurrence, en particulier dans le domaine social ⁽⁴¹⁾.

Le règlement PSN établit ainsi une **conditionnalité sociale**, applicable au **1^{er} janvier 2025**, à l'ensemble des États membres. Par conditionnalité sociale, on entend l'obligation de respecter une législation sociale ambitieuse, en termes de conditions de travail, pour éviter tout « dumping social » entre États membres.

La première partie du règlement donne également **les définitions** de ce qu'il faut entendre par « ***agriculteur actif*** », « ***jeune agriculteur*** » ou « ***nouvel agriculteur*** ⁽⁴²⁾ » pour éviter toute distorsion de concurrence. Le règlement précise également ce qu'il faut entendre par « ***hectare admissible*** ».

(40) Considérant 27 du règlement.

(41) Audition du cabinet du ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, M. Marc Fesneau, mai 2023.

(42) Considérants 19, 20, du règlement.

b. Les plans stratégiques nationaux renforcent le contrôle par la mise en œuvre d'un système de suivi des surfaces en temps réel

La conditionnalité des aides est renforcée tant en matière environnementale qu'en matière d'emploi ⁽⁴³⁾.

Un **système de suivi des surfaces en temps réel (3STR-monitoring)**, par satellite, a été mis en place par la Commission pour simplifier la surveillance des surfaces agricoles.

Voulu comme une forme de simplification, réduisant la fréquence des contrôles, **ce système de surveillance satellitaire continu a toutefois été perçu par les agriculteurs comme une forme de surveillance continue** notamment en matière environnementale.

Le non-respect par les États membres de ces conditions peut être financièrement sanctionné par une perte de revenu pouvant aller jusqu'à **3 % des aides du premier pilier**, voire plus en fonction du degré de gravité, de l'étendue ainsi que de la répétition du manquement, ce qui peut s'avérer financièrement conséquent.

c. Les plans stratégiques nationaux renforcent la conditionnalité des aides en matière environnementale

Les plans stratégiques nationaux ne réforment pas la structure de la PAC en deux piliers. Le premier pilier, financé par le FEAGA, garantit un revenu aux agriculteurs sous la forme d'aides directes. Le second pilier finance le développement rural et agit sur la structure des exploitations grâce aux FEADER et aux régions.

La conditionnalité des aides environnementales a été rendue obligatoire en 2003 par la réforme Fischler, du nom du commissaire alors en charge de la PAC.

Les éco-régimes font partie du premier pilier de la PAC. Si les paiements directs n'ont pas été supprimés, leur conditionnalité a été renforcée, **à hauteur de 25 %** ⁽⁴⁴⁾. Toutefois, cette part peut être inférieure si une partie des aides agro-environnementales financée par le second pilier dépasse les 30 % ⁽⁴⁵⁾.

(43) Article 12, 13 et 14 du règlement dit « PSN ».

(44) Article 97 du règlement dit « PSN ».

(45) L'article 97, paragraphe 2, du règlement dit « PSN » autorise une dérogation. La part du premier pilier consacrée aux mesures agro-environnementales peut être diminuée si celle du second pilier est augmentée.

En effet, comme le précise le règlement instaurant les PSN, la nouvelle conditionnalité des aides conditionne « **la perception intégrale des aides de la PAC au respect [...] de normes de base en matière d'environnement, de changement climatique, de santé publique, de santé végétale et de bien-être animal** » ⁽⁴⁶⁾.

Par normes de base, le règlement dit PSN entend le respect des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres, (BCAE) ⁽⁴⁷⁾.

Les ERMG et les BCAE sont définies dans **l'annexe III du règlement « PSN »** que le tableau ci-dessous reproduit.

Les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)
pour la programmation 2023-2027

La programmation actuelle a **renforcé le principe de conditionnalité** présent depuis plus de vingt ans au sein de la PAC. **Neuf thématiques** sont concernées par les BCAE pour la période 2023-2027 :

BCAE 1: Obligation du maintien des prairies permanentes

- Les **critères du paiement vert** (qui sert à assurer collectivement le maintien des surfaces déclarées en prairies permanentes et prévoit un ratio minimal d'éléments favorables à la biodiversité et à la protection des prairies sensibles) sont **désormais introduits dans la conditionnalité des aides**.
- Le principe des **ratios régionaux minimaux** est reconduit pour tenir compte de risques de conversion différents selon les zones de grandes cultures.
- **Objectif** : Mesure de sauvegarde générale contre la conversion vers d'autres usages agricoles afin de préserver les stocks de carbone.

BCAE 2: Protection des zones humides et des tourbières

- Nouvelles normes, qui seront en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2025.
- **Interdiction de remblais et de dépôt** (tous types de déchets, terre et matériaux inertes hors fumure et matière organique et hors boues de curage des canaux et matériaux d'entretien pour les digues).
- **Interdiction de nouveaux réseaux de drainages** en zones humides.
- **Interdiction de prélèvement et de brûlage** pour les parcelles situées en tourbières.
- **Objectif** : Protection des sols riches en carbone.

BCAE 3: Interdiction du brûlage

- Les modalités sont identiques à celles de la programmation précédente.
- Le **brûlage du chaume est interdit** sauf dérogation individuelle pour raisons phytosanitaires.
- **Objectif** : Maintien des niveaux de matière organique des sols.

(46) Considérant 21 du règlement dit « PSN ».

(47) Considérant 21 du règlement dit « PSN ».

BCAE 4: Bandes tampons le long des cours d'eau

- Comme pour la programmation précédente, les **cours d'eau doivent être bordés d'une bande enherbée** d'une largeur de 5 mètres sans apport de fertilisants ni de produits phytosanitaires
- Une nouveauté est introduite pour **les fossés d'irrigation et les canaux cartographiés** comme écoulements permanents, dont la protection par des bandes tampons est requise. Sur ces bandes, ni fertilisant ni produit phytosanitaire ne peuvent être répandus.
- **Objectif** : Protection des cours d'eau contre la pollution et le ruissellement

BCAE 5: Gestion du labour réduisant les risques de dégradation des sols

- **Interdiction du labour dans le sens de la pente des parcelles situées sur une pente de plus de 10 %** entre le 1^{er} décembre et le 15 février en l'absence d'une bande enherbée d'au moins 5 mètres en bas de pente.
- Le **travail des sols inondés ou gorgés d'eau** dans ces zones est **interdit**.
- **Objectif** : Gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques en vue de limiter l'érosion.

BCAE 6: Interdiction de sols nus durant les périodes sensibles

- **Obligation de couverture des sols élargie** à toutes les parcelles arables situées hors de zone vulnérable.
- **Objectif** : Protection des sols pendant les périodes les plus sensibles.

BCAE 7: Rotation des cultures

- La nouvelle programmation met en place une **obligation de rotation des cultures sur les terres arables**, à l'exception des cultures sous eau.
- **Objectif** : Préserver le potentiel des sols.

BCAE 8: Maintien des éléments du paysage

- **Renforcement de l'obligation de protection des éléments favorables à la biodiversité.**
- Cette obligation intègre une **part minimale** d'éléments favorables à la biodiversité à respecter sur l'exploitation et **intègre les exigences relatives au maintien des particularités topographiques** et l'interdiction de la taille des arbres pendant la période de nidification.
- **Objectif** : Maintien des zones ou des éléments non productifs afin d'améliorer la biodiversité dans les exploitations agricoles.

BCAE 9: Interdiction de convertir ou de labourer les prairies permanentes dans les sites Natura 2000

- Intégration de la **protection des prairies sensibles** à la conditionnalité, notamment celles faisant partie des **zones Natura 2000 et présentant une richesse importante pour la biodiversité.**
- **Objectif** : Protection des habitats et des espèces.

Les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)
pour la programmation 2023-2027

Les **exigences en matière d'identification animale ne sont plus vérifiées au titre de la conditionnalité**. Toutefois des contrôles seront toujours effectués au titre de l'éligibilité aux aides animales. **Onze thématiques** sont concernées par les ERMG pour la période 2023-2027 :

- ❖ **ERMG 1** : directive 2000/60/CE « politique communautaire dans le **domaine de l'eau** » : aspects quantitatifs du prélèvement, aspects qualitatifs liés à l'utilisation d'intrants, lutte contre la pollution par les phosphates (nouveau de la programmation 2023-2027).
- ❖ **ERMG 2** : directive 91/676/CEE « protection des **eaux contre la pollution par les nitrates** ».
- ❖ **ERMG 3** : directive 2009/147/CE « conservation des **oiseaux sauvages** ».
- ❖ **ERMG 4** : directive 92/43/CEE « conservation des **habitats naturels et de la faune et flore sauvages** ».
- ❖ **ERMG 5** : règlement (CE) n° 178/2002 sur principes généraux et prescriptions générales de la **législation alimentaire**.
- ❖ **ERMG 6** : directive 96/22/CE relative à l'**interdiction de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique, Bêta-agonistes**.
- ❖ **ERMG 7** : directive 1107/2009 relative à la **mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques**.
- ❖ **ERMG 8** : directive 2009/128 /CE sur l'**utilisation des pesticides compatible avec le développement durable**.
- ❖ **ERMG 9** : directive 2008/119/CE sur les normes minimales relatives à la **protection des veaux**.
- ❖ **ERMG 10** : directive 2008/120/CE sur les normes minimales relatives à la **protection des porcs**.
- ❖ **ERMG 11** : directive 98/58/CE sur les normes minimales relatives à la **protection des animaux dans les élevages**.

Pour vos rapporteurs, dès la lecture des premières pages du règlement PSN, il apparaît évident que l'objectif de simplification attendu et annoncé n'est pas atteint.

En effet, les termes technocratiques, ERMG, BCAE, et la complexité qu'ils recouvrent alors qu'ils conditionnent le paiement des aides directes, soit 22 % du revenu des agriculteurs, ne peuvent sous cette forme que rendre encore plus complexe le travail de la terre.

Si vos rapporteurs ne contestent ni la conditionnalité environnementale des aides, ni leur conditionnalité sociale, seules à même de permettre une véritable transition agro-écologique, la forme empruntée bien trop technocratique ne permet non seulement pas d'atteindre ces objectifs, mais, à l'inverse, nourrit le ressentiment du monde agricole vers toujours plus de technicité.

Lors de leurs déplacements, les rapporteurs ont pu constater une divergence entre les dires des autorités qui se félicitaient du succès des éco-régimes, et les agriculteurs, sur le terrain, qui demeuraient plus mesurés. En Andalousie, notamment, les producteurs des oliveraies visitées ont fait le choix de ne pas avoir recours aux éco-régimes car trop contraignants à mettre en œuvre, notamment les règles relatives au respect des couverts n'étant adaptées ni à la saisonnalité ni à la particularité de la région.

Pour rappel, **23 % des agriculteurs renoncent à demander les aides PAC alors qu'ils y seraient éligibles car elles leur paraissent trop complexes à mettre en œuvre.**

Proposition n° 4 : simplifier la présentation des règles communes et des exigences environnementales pour ne pas faire de la PAC une politique commune déconnectée des réalités du terrain.

2. Les éco-régimes : novation environnementale des PSN

Les éco-régimes (*eco-schemes*) sont une novation de la nouvelle PAC.

L'article 31 du règlement PSN précise qu'ils sont « *une aide au revenu en faveur des programmes volontaires pour le climat, l'environnement et le bien-être animal* ».

Financés par le FEAGA (premier pilier), les éco-régimes doivent répondre à des objectifs climatiques et de bien-être animal tout en soutenant les agriculteurs dans leur transition écologique.

Reposant sur un engagement volontaire, ces paiements annuels par hectare peuvent compléter le soutien au revenu de base ou compenser les pertes de revenus associées à l'engagement dans des pratiques spécifiques.

Il existe trois voies d'accès à l'aide pour les agriculteurs volontaires : la voie des pratiques, la voie de la certification et la voie des éléments favorables à la biodiversité.

Les États membres doivent consacrer au moins 25 % de leurs paiements directs à ces interventions, bien qu'une allocation inférieure puisse être compensée par des financements accrus *via* le développement rural pour des objectifs similaires⁽⁴⁸⁾. En permettant aux États de concevoir des régimes adaptés à leurs priorités nationales et locales, les éco-régimes ciblent également les besoins territoriaux spécifiques, comme les zones Natura 2000 ou les régions sensibles à la pollution.

Avec une enveloppe totale de **44,7 milliards d'euros (24 % des paiements directs de l'UE)**, les éco-régimes couvrent environ 113 millions d'hectares, soutenant des pratiques bénéfiques à la qualité des sols, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et au renforcement de la biodiversité. Ce mécanisme représente ainsi un levier central pour aligner l'agriculture européenne sur les objectifs du *Green Deal*, tout en soutenant les exploitants agricoles dans leur transition vers une agriculture plus verte et plus durable.

3. Les PSN renforcent la conditionnalité sociale

L'instauration d'une conditionnalité sociale dans les PSN correspond à une demande de la France pour éviter toutes formes de dumping social et toutes formes de distorsions de concurrence au sein des États membres.

La conditionnalité sociale⁽⁴⁹⁾, qui doit entrer en vigueur, au plus tard le 1^{er} janvier 2025, implique le respect de plusieurs directives, précisées dans l'annexe II du règlement⁽⁵⁰⁾.

La conditionnalité sociale comprend donc le respect de conditions de travail transparentes et prévisibles (directive 2019/1152), l'instauration de mesures visant à encourager l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs (directive 89/391/CEE), le respect de prescriptions minimales en matière de sécurité et de santé pour l'utilisation d'équipements de travail par les travailleurs (directive 2009/104/CE).

Leur non-respect, sanctionné par l'inspection du travail, en France, a pour conséquence des pénalités financières retenues sur les aides à la PAC.

(48) Article 97 du règlement dit « PSN ».

(49) Article 14 du règlement dit « PSN ».

(50) Règlement (UE) 2021/2115 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques, [Annexe II](#).

Respect de conditions de travail transparentes et prévisibles ⁽⁵¹⁾

Article 3	Conditions d'emploi à communiquer par écrit (« contrat de travail »)
Article 4	Veiller à ce que l'emploi agricole fasse l'objet d'un contrat de travail
Article 5	Contrat de travail à fournir dans les sept premiers jours ouvrables
Article 6	Modifications de la relation de travail à fournir sous forme de document
Article 8	Période de stage
Article 10	Conditions relatives à la prévisibilité minimale du travail
Article 13	Formation obligatoire

C. Un cadre financier pluriannuel de la PAC insuffisant pour assurer une véritable transition écologique

L'enveloppe globale allouée aux États membres **pour la période 2021-2027, est financée par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).**

Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), doté d'une enveloppe de **291,1 milliards d'euros**, finance notamment les **aides directes aux agriculteurs** qui font preuve de « bonnes pratiques agricoles et environnementales » ainsi que **des mesures de soutien au marché agricole**, dont l'objectif est de répondre aux perturbations du marché.

Le Fonds européen de développement rural (FEADER) destiné, quant à lui, au développement rural représente **95,5 milliards d'euros sur la même période**. Il sert six objectifs, dont l'innovation dans le secteur agricole, la viabilité et compétitivité de l'agriculture ou encore l'inclusion sociale.

Le financement global pour la PAC pour la période **2021-2027** représente au total **386,6 milliards d'euros**. L'enveloppe globale inclut la période 2021-2022, hors mise en œuvre des PSN, leur entrée en vigueur n'ayant été prévue qu'à partir du 1^{er} janvier 2023.

(51) Directive 2019/1152.

Pays	Montant du FEAGA en 2024 (€ courant)	Montant du FEADER en 2024 (€ courant)	Montant cumulé en 2024	Part des agriculteurs dans l'emploi	Nombre d'agriculteurs
Allemagne	4 374 968 959	1 633 086 238	6 008 055 197	1,2 %	576 000
Autriche	677 581 846	520 024 752	1 197 606 598	3,5 %	149 940
Belgique	469 703 014	108 023 804	577 726 818	0,9 %	59 600
Bulgarie	816 888 275	282 162 644	1 099 050 919	6,4 %	521 840
Chypre	47 647 540	23 770 514	71 418 054	2,3 %	15 990
Croatie	374 770 237	297 307 401	672 077 638	5,9 %	78 140
Danemark	817 524 179	120 777 158	938 301 337	2,1 %	65 760
Estonie	199 297 294	88 016 648	287 313 942	3,8 %	796 600
Espagne	4 882 179 366	1 080 382 825	5 962 562 191	2,6 %	17 310
Finlande	521 168 786	354 549 956	875 718 742	3,7 %	87 000
France	6 736 440 037	2 008 000 570	8 744 440 607	2,6 %	706 600
Grèce	1 886 490 039	746 119 604	2 632 609 643	11,1 %	507 800
Hongrie	1 347 402 452	312 651 862	1 660 054 314	4,3 %	163 760
Irlande	1 186 281 996	311 640 628	1 497 922 624	4,0 %	104 160
Italie	3 496 243 863	1 476 206 667	4 972 450 530	3,8 %	943 500
Lettonie	334 864 681	135 942 597	470 807 278	6,8 %	70 000
Lituanie	595 613 853	195 495 162	791 109 015	5,4 %	78 220
Luxembourg	32 747 827	12 310 644	45 058 471	1,0 %	3 720
Malte	9 590 135	14 988 383	24 578 518	0,8 %	3 810
Pays-Bas	579 591 503	211 059 193	790 650 696	1,9 %	201 000
Pologne	3 519 600 956	924 001 077	4 443 602 033	8,2 %	1 486 100
Portugal	707 403 166	455 550 620	1 162 953 786	5,0 %	300 690
Roumanie	1 924 609 371	1 016 919 599	2 941 528 970	18,0 %	1 792 100
Slovaquie	397 751 933	264 077 909	661 829 842	2,5 %	69 670
Slovénie	131 530 052	110 170 192	241 700 244	4,3 %	69 220
Suède	686 360 116	211 889 741	898 249 857	1,8 %	139 000
Tchéquie	823 533 615	280 561 390	1 104 094 005	2,5 %	154 170
Union européenne	37 577 785 091	13 195 687 778	50 773 472 869	4,3 %	9 161 700

Source : Règlement (UE) 2023/813, annexe V et X - Eurostat

L'engagement financier pour l'exercice 2023-2027 demeure clairement insuffisant au regard des ambitions environnementales portées par les PSN. Les enveloppes relatives à la transition agro-écologique, dont les 25 % réservées aux éco-régimes, dans le premier pilier devraient faire l'objet d'un fonds dédié à hauteur de 25 % du montant global du premier pilier avant transfert.

Le transfert entre piliers correspond à une possibilité ouverte par le règlement pour accorder aux États membres davantage de flexibilité dans leurs engagements financiers. Ce transfert peut être de 25 % du montant pré-alloué. Pour l'exercice 2023-2027, la France a choisi un taux de transfert de 7,5 % ⁽⁵²⁾.

Pour vos rapporteurs il ne s'agit pas de critiquer cette flexibilité, mais de sanctuariser un montant élevé pour les aides au revenu des agriculteurs.

Proposition n° 5 : augmenter le soutien au revenu du montant aujourd'hui dévolu aux éco-régimes (25 %). Les prévisions actuelles pour la PAC 2028-2034 prévoient de continuer à financer les éco-régimes sur les montants du premier pilier, ce à quoi vos rapporteurs s'opposent.

II. L'analyse comparée des plans stratégiques nationaux met en évidence les difficultés à construire un modèle d'agriculture commun au risque d'une diminution de la solidarité financière et de l'ambition environnementale

A. L'Europe, une puissance agricole hétérogène

1. La puissance agricole européenne repose sur quatre États membres

La France est le premier producteur agricole européen, suivie de l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

En 2023, **la France a produit 86,7 milliards d'euros de produits agricoles**. Avec une part de **17,7 %** de la production en valeur de l'Union européenne à 27 États membres, **la France est le premier producteur agricole européen**.

Outre la France, trois autres États membres dominent le secteur de la production agricole, **l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne**. À eux quatre, ils produisent **55 % de la production animale et 60 % des productions végétales** ⁽⁵³⁾.

Toutefois leurs systèmes de production diffèrent, ce qui se révèle tant dans leur mode de gouvernance que dans les choix opérés au sein de leurs PSN.

(52) Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt - PSN.

(53) Selon la dernière publication de l'Agreste, l'organisme de statistiques, d'évaluation et de prospective du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt, publiée le 25 novembre 2024.

Vos rapporteurs ont souhaité faire une analyse comparée du PSN français avec ceux de l'Italie et de l'Espagne où ils ont effectué un déplacement, respectivement en juin 2023 et octobre 2023, soit au tout début de la mise en œuvre des PSN et ce avant le déclenchement de la crise agricole. Concernant l'Allemagne, plusieurs auditions ont confirmé le choix particulier opéré concernant les éco-régimes.

Première divergence notable, **la gouvernance des PSN**. En France, l'autorité de gestion du premier pilier est centralisée, il s'agit du ministère de l'Alimentation, de la Souveraineté alimentaire et des Forêts. Les mesures du second pilier sont, en revanche, dévolues à une autorité de gestion décentralisée, la région.

Pour vos rapporteurs, **la délégation à 13 régions des moyens d'intervention du second pilier, dont l'aide à l'installation aux jeunes agriculteurs ou de certaines mesures agro-environnementales**, a fait craindre une inégalité dans la répartition des soutiens, confirmée par les auditions qu'ils ont menées.

En Italie et en Espagne, États membres dont l'organisation est régionalisée, la gouvernance des PSN confiée à l'État central, à l'inverse, a inquiété les agriculteurs espagnols et italiens, **quant à une possible inégalité dans le choix des interventions ciblées et la redistribution des aides, déconnectées des réalités du terrain**. En Italie comme en Espagne, l'autonomie régionale étant forte, la peur d'une recentralisation était particulièrement vive.

En Italie, la **compétence agricole** est, en effet, **déférée par la Constitution aux régions**. La coordination entre les Régions et le gouvernement national a lieu au sein d'une instance appelée « **Conférence État-Région** ».

À ce stade de l'analyse, après un temps court de mise en œuvre des PSN, sans compter les amendements dus à crise agricole, il est trop tôt pour tirer des conclusions allant au-delà de mises en garde sur une possible inégalité de traitement, en Italie et en Espagne du fait d'un manque de subsidiarité dans la gouvernance des PSN.

Concernant la France, vos rapporteurs sont moins modérés pour critiquer une inégalité de traitement dans les aides à l'installation distribuées aux jeunes agriculteurs, à cause d'une décentralisation trop conséquente.

Trop ou pas assez de subsidiarité, il est difficile de porter un jugement définitif sur le sujet au regard des traditions historiques des États membres. Ce que vos rapporteurs critiquent, ce n'est pas la capacité d'agir au plus près du terrain, mais la désignation de critères d'intervention trop flous, trop complexes pour être efficaces. Dit autrement, vos rapporteurs souhaitent un socle commun exigeant pour

ne pas laisser de place à l'arbitraire administratif de vingt-sept États membres et d'autant d'interprétations.

2. La moitié de la SAU européenne ne représente que 29 % des exploitations

En 2020 ⁽⁵⁴⁾, l'Union européenne comprend **9,1 millions d'exploitations agricoles** pour une **surface agricole utile (SAU) de 157,4 millions d'hectares**.

La France se classe à la 6^e place avec **393 000 exploitations**, soit **4 %** du nombre **total d'exploitations européennes**. Selon une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ⁽⁵⁵⁾ en 2035, ce nombre pourrait être inférieur à 275 000.

Selon les données de l'INSEE, **52 % de la SAU** européenne ne représente que **29 % du nombre d'exploitations**, ce qui s'explique en partie par la taille de celles-ci.

En effet, la surface moyenne des exploitations en Europe est de **17,4 hectares**. Toutefois, ce chiffre révèle une **réalité bien plus disparate**. **64 % d'entre elles sont inférieures à 5 hectares**, alors que **3,7 % sont supérieures à 100 hectares** ⁽⁵⁶⁾.

La surface moyenne en France est de **69 hectares** ⁽⁵⁷⁾. En **Espagne**, pour une SAU de taille comparable, le nombre d'exploitations est le double de celui de la France, soit **915 000 exploitations**. En revanche, la **taille moyenne, 26 hectares, reste inférieure**.

L'**Italie** présente un modèle très hétérogène, avec un nombre d'exploitations très élevé, **1,13 million**, pour une surface très inférieure, à la moyenne européenne, de **11 hectares**.

L'**Allemagne** a un modèle plus proche de celui de la France, avec **263 500 exploitations agricoles d'environ 63 hectares**.

B. L'hétérogénéité des modèles interroge le bien-fondé du principe de subsidiarité

Les rapporteurs ont fait une analyse comparée des différents PSN.

Alors qu'intuitivement on aurait pu penser que l'hétérogénéité des modèles aurait justifié davantage de subsidiarité, l'interprétation du règlement par les 27 États membres, au contraire, l'interroge, au risque de faire apparaître une concurrence

(54) Selon la dernière publication de l'Agreste, l'organisme de statistiques, d'évaluation et de prospective du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt, publiée le 25 novembre 2024.

(55) Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires, AGRI 24, INSEE références, 2024.

(56) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15216629/18054337/KS-FK-23-001-EN-N.pdf/048e130f-79fa-e870-6c46-d80c9408620b?version=7.0&t=1707290893751>

(57) Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires, AGRI 24, INSEE références, 2024.

accrue entre chaque État membre avec une solidarité financière de moins en moins marquée.

1. La notion d'agriculteur actif : une définition complexe et hétérogène

Si le règlement PSN donne des lignes directrices pour que les États membres puissent définir un agriculteur actif ⁽⁵⁸⁾, il appartient aux États membres de préciser les critères retenus pour entrer dans cette catégorie.

Le tableau (*infra*) recense l'ensemble des critères retenus par les 28 PSN : l'hétérogénéité des situations parle d'elles-mêmes.

Seules la France et la Belgique excluent les agriculteurs recevant déjà une pension de retraite, ce qui peut raisonnablement s'entendre.

L'inscription dans les registres officiels ne rencontre l'aval que de 23 États membres, là où l'on aurait pu considérer ce critère comme suffisamment inclusif pour entrer dans la définition des 28 PSN. **La fixation d'une taille d'exploitation minimale ou d'une définition économique de l'exploitation fait également l'objet de nombreuses divergences.**

Sans aller plus loin dans l'analyse de ce que serait un agriculteur actif, on peut raisonnablement conclure à une absence de définition commune dans les 28 PSN. Or cette définition n'est pas sans importance puisqu'elle conditionne l'ouverture des droits au paiement des aides de la PAC. Le choix opéré par le gouvernement français, exclusion des pensionnés et affiliation à la Mutuelle sociale agricole (MSA), non seulement complexifie l'attribution des aides PAC, mais exclut surtout pour la programmation 2023-2027 des agriculteurs précédemment éligibles ⁽⁵⁹⁾.

Si vos rapporteurs comprennent qu'un État membre puisse souhaiter limiter par des critères d'exclusion l'ouverture de droits, comment expliquer, dès lors, que seulement deux États membres aient choisi de ne pas inclure dans la catégorie des agriculteurs actifs, les personnes pensionnées ?

Cette première analyse démontre comment le principe de subsidiarité poussé à l'extrême conduit à de fortes distorsions de concurrence entre États membres alors que la production agricole, qui fait de l'Europe une véritable puissance agricole, repose en grande partie sur quatre d'entre eux.

(58) Article 4 du règlement dit « PSN ».

(59) Audition de MM. Hervé Guyomard et Vincent Chatelier, avril 2024.

Tableau : critères et autres conditions pour définir les agriculteurs actifs

Catégorie	Conditions	PSN
Critères principaux	L'inscription dans les registres officiels (sécurité sociale, registre agricole, TVA)	AT, BE-WA, BE-FL, CY, CZ, DE, DK, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK
	Test de revenu (évaluation de l'importance de l'agriculture dans l'activité globale de l'agriculteur)	AT, BG, CY, CZ, EL, ES, HU, NL, PL, RO, SI, SK
	Objet de l'entreprise (si elle est orientée vers l'agriculture)	BG, FI, FR, LT, PL, SK
Autres critères et conditions	Fixation d'une taille minimale (physique ou économique), densité de bétail, coût minimal de maintenance	AT, BE-F, CY, CZ, DK, EE, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, SE, SI
	Exclusion des personnes recevant une pension	BE-F, FR
	Application d'une liste négative d'activités non-agricoles comme outil complémentaire pour identifier les agriculteurs inactifs	ES, BE-F, BE-W, FR pour les RUP uniquement, HR, HU, MT, PL, RO
	Fixation d'un seuil d'exemption pour considérer actifs tous les agriculteurs (présumés pluriactifs) ayant reçu de faibles montants de paiements directs l'année précédente ; le seuil est généralement fixé à 5 000 €	BE-W (500€), LV (500€), PT (2 000€), AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, HR, IT, LT, NL, PL, RO, SE, SI, SK (5 000€)

Source : <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-06/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf>

2. Les aides à l'installation pour les jeunes agriculteurs : une répartition inégale ⁽⁶⁰⁾

La question du renouvellement générationnel est particulièrement prégnante. En 2020, en Europe, **12 % des chefs d'exploitation agricole sont âgés de moins de quarante ans**, alors qu'un tiers d'entre eux ont plus de soixante-cinq ans ⁽⁶¹⁾.

En France, l'âge moyen est de **51,4 ans**. Entre 2010 et 2020, le nombre d'exploitants diminue dans toutes les tranches d'âge sauf entre 60 et 75 ans ⁽⁶²⁾. La

(60) Article 75 règlement « PSN ».

(61) Rapport de la Commission comparant les 28 PSN, novembre 2023.

(62) Chiffres Agri 2024.

moitié des exploitations, en France métropolitaine, est dirigée par au moins un exploitant âgé de 55 ans ou plus, ayant déjà atteint l'âge légal de départ à la retraite ou qui l'atteindra en 2030.

Dans plus de vingt États membres, l'accès à la terre en raison d'un prix élevé et du peu de terres disponibles est un frein ⁽⁶³⁾. Quant aux possibilités de financement, notamment dans des secteurs comme l'élevage en France, elles sont également un obstacle à l'installation. Outre ces difficultés, on peut recenser des contraintes réglementaires telles que les lois sur l'héritage, la fiscalité, les barrières administratives, mais également le manque d'attractivité du secteur du fait de conditions de travail difficiles corrélées à de faibles revenus.

La nouvelle PAC fait de la question du renouvellement des générations un objectif spécifique. Les États membres **peuvent consacrer jusqu'à 3 % de leurs enveloppes de paiements directs**⁽⁶⁴⁾ à des mesures en faveur des jeunes agriculteurs, comme le complément de revenu pour les jeunes agriculteurs (CISYF) ou les aides à l'installation (INSTALL).

Des mesures de soutien aux investissements (INVEST) offrent également des taux d'aide plus élevés pour les jeunes, avec des possibilités d'acquisition de terres et de modernisation des exploitations. D'autres interventions, comme le soutien à la coopération intergénérationnelle (COOP) et à la formation (KNOW), favorisent le transfert des exploitations et l'amélioration des compétences.

Les trois tableaux (*infra*) mettent en évidence l'hétérogénéité des mesures, qu'il s'agisse des conditions de diplôme, des montants alloués (2 % des paiements directs pour l'Espagne et l'Italie, 1,6 % pour la France), du choix de la gouvernance ou de la forme prise par l'aide à l'installation (prêts, soutien financier, mesures fiscales).

La France et l'Espagne ont choisi de déléguer cette compétence aux régions, avec les risques d'inégalité de traitement que cela peut induire (cf. tableau *infra* de la répartition des aides par régions en France).

(63) Rapport de la Commission comparant les 28 PSN, novembre 2023.

(64) Article 88, paragraphe 6 du règlement (UE) 2021/2115 « PSN ».

Conditions de formation/qualification exigées afin de répondre à la définition « jeune agriculteur » dans les PSN 2023-2027

Allemagne	1) Avoir réussi un examen de fin d'études dans les domaines de la formation agricole ou de l'économie agricole 2) Participation réussie à une formation dans le domaine agricole reconnue par les <i>Länder</i> visant à transmettre les connaissances et compétences pour la gestion d'une ferme d'une durée d'au moins 300 heures 3) Avoir au moins deux ans d'activité dans une exploitation agricole
Danemark	Le jeune agriculteur doit avoir suivi une formation appropriée (par ex. dans un établissement d'enseignement agricole ou équivalent). Avant chaque cycle de candidatures, un décret exécutif est publié dans lequel les conditions de soutien comme les exigences de formation sont précisées.
Espagne	Le jeune agriculteur doit avoir une qualification agricole ou une formation agricole équivalente à un minimum de 150 heures. Compte tenu des difficultés pouvant exister dans l'accès à la formation professionnelle, les matières équivalentes à celles requises dans les cycles de formation actuellement reconnus pour les programmes de développement rural sont pris en compte. Le minimum de formation de 160 heures n'est pas exigé au moment de la demande mais doit être obtenue dans les 36 mois suivant l'établissement.
France	1) Être titulaire d'un diplôme agricole de niveau 4 ou supérieur (bac pro, BPREA...) 2) Être titulaire d'un diplôme de niveau 3 ou supérieur, quelle que soit la spécialité, et prouver l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur de la production agricole d'au moins 24 mois au cours des trois dernières années 3) Prouver l'exercice d'une activité professionnelle dans la production agricole d'au moins 40 mois au cours des cinq dernières années
Italie	Être titulaire d'un diplôme en agriculture, sylviculture, vétérinaire, économie.

Source : Commission – 28 PSN

**Principales options retenues par les États membres
pour l'aide complémentaire en faveur des jeunes agriculteurs
pour la période 2023-2027**

(Le Danemark n'applique pas la mesure)

Pays	Allemagne	Espagne	France	Italie
% des paiements directs	2 %	2 %	1,6 %	2 %
Méthode de calcul	Paiement annuel découplé par ha éligible	Paiement annuel découplé par hectare éligible	Forfaitaire	Paiement annuel découplé par hectare éligible
Nb maximal d'ha pouvant être retenus	120	100	X	90
Exigences supplémentaires en matière de formation et/ou qualifications	Non	Volonté des régions	Volonté des régions	Non
Montant de l'aide	134 €/ha/an	100 % du montant du revenu de base pour la durabilité + 15 % si femme 56,43 €/ha à 1 413 €/ha	4 469 €/an	90 €/ha/an
Montant global programmé	737 354 320 €	482 832 840,12 €	581389 604€	352 220 395,62 €
Durée du paiement	5 ans	5 ans	5 ans	5 ans

Source : Commission – 28 PSN

**Programmation financière de l'aide à l'installation (article 75)
pour les jeunes agriculteurs**

*	Nombre de bénéficiaires	Montant total en € pour 2023-2027	Part FEADER	Montant moyen
Allemagne	795	33 763 001,28	23 775 571	42 469
Danemark	1 880	129 360 000	?	68 809
Espagne	14 803	643 630 187	404 400 361	43 480
Italie	20 601	838 298 979	411 101 819	40 693
France	25 930	746 660 045	436 369 323	28 795

Source : Commission – 28 PSN

La France consacre une part conséquente du FEADER à l'aide à l'installation, en mettant l'accent sur les zones marginalisées, même si le montant des aides demeure inférieur à la totalité des aides allouées par l'Italie.

L'Italie est l'un des États membres qui alloue le soutien budgétaire le plus important en termes de pourcentage aux jeunes agriculteurs.

Ce soutien comprend notamment des prêts préférentiels pour les investissements technologiques, destinés à moderniser les exploitations agricoles. L'accent porte également sur les régions Natura 2000 où des subventions sont apportées pour encourager des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, telles que la protection de la biodiversité et la gestion durable des sols.

Quant à l'Espagne, les aides favorisent un ensemble de mesures pour soutenir la transition numérique et écologique avec une attention particulière portée aux régions arides du sud. Ces interventions incluent des incitations financières, des financements pour l'achat d'équipement agricole, ainsi que des prêts à taux préférentiels et des formations spécialisées.

L'Espagne accorde également une attention particulière à l'accès à la terre et à l'amélioration des infrastructures agricoles. **Le programme d'aide à l'installation apporte également un soutien aux coopératives agricoles, en particulier celles situées dans des zones sensibles.** Ces coopératives peuvent bénéficier de financements spécifiques pour améliorer leur compétitivité, moderniser les équipements et intégrer des pratiques écologiques, pour une meilleure gestion des terres et de l'eau, un enjeu essentiel dans les régions arides.

Concernant le cas spécifique de la France, les rapporteurs ont auditionné la représentation des régions de France, qui a confirmé, que si les critères sont harmonisés au niveau national, les régions étaient libres d'accorder des montants différents selon les spécificités de leur politique régionale.

L'article D 343-4 du code rural et de la pêche maritime précise, au niveau national, les **conditions d'accès aux dotations à l'installation des jeunes agriculteurs, telles qu'indiquées dans l'article 4 du règlement PSN.**

- Avoir entre **18 et 40 ans** au plus à la date de la demande ;
- Être de nationalité française ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne, ou justifier d'un titre de séjour l'autorisant à travailler sur le territoire français ;
- **S'installer pour la première fois comme chef d'exploitation**, à titre individuel ou comme associé exploitant non salarié ;
- Être « **agriculteur actif** » (c'est-à-dire être cotisant à la MSA au titre des non-salariés agricole) ;
- Présenter un **plan d'entreprise contenant un projet de développement de l'exploitation d'une durée de 4 ans viable** ;
- Être **titulaire d'un diplôme agricole de niveau 4** (Bac pro, BPREA, BTA, etc.) et posséder un **plan de professionnalisation personnalisé** /
- Être titulaire d'un diplôme de niveau 3, quelle que soit la spécialité, et prouver l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur de la production agricole d'au minimum 24 mois au cours des trois dernières années /
- Prouver l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur de la production agricole d'au minimum 40 mois au cours des cinq dernières années

Si les critères sont harmonisés au niveau national, les régions ont la possibilité de moduler les montants d'aide et d'ajouter des critères d'éligibilité. Selon le directeur de l'Agence des services des paiements (ASP) **certaines modulations des règles sont difficilement contrôlables alors qu'elles introduisent une complexité inutile, telles que celles prévoyant l'amélioration des conditions de travail ou l'augmentation de la valeur ajoutée.**

Par ailleurs, la divergence des montants alloués par les régions met bien en évidence une inégalité financière de traitement qu'il paraît nécessaire de corriger.

Proposition n° 6 : intégrer dans le premier pilier de la PAC l'aide à l'installation afin de proposer une gestion harmonisée sur tout le territoire. À défaut, proposer une gestion centralisée, en France, de l'aide à l'installation pour les jeunes agriculteurs.

Comparaisons par régions de France des montants des dotations allouées aux jeunes agriculteurs pour la programmation 2023-2027

	Montants minimums et maximums	Installation en élevage / Élevage à vocation alimentaire	Montant zone de plaine	Montant zone défavorisée / de piémont	Montant zone de montagne	Installation hors cadre familial	Projet agro-écologique / Agriculture biologique	Modulation Investissements	Modulation Valeur-ajoutée et Emploi	Autres aides spécifiques
Auvergne Rhône-Alpes	de 16 000 à 56 000 euros		16 000 euros	24 000 euros	32 000 euros		6 000 euros	de 6 000 à 12 000 euros		6 000 euros (Modulation "formation expérience")
Bourgogne Franche Comté	de 25 500 à 47 000 euros		de 12 000 à 49 400 euros (données de 2017)	de 14 000 à 57 800 euros (données de 2017)	de 16 000 à 62 000 euros (données de 2017)	+60% du montant de base (données de 2017)	+30% du montant de base (données de 2017)	de 12 000 à 20 000 (données de 2017)	+30% du montant de base (données de 2017)	
Bretagne	de 22 000 à 30 000 euros									30 000 euros (Installation à titre principal sur les îles)
Centre-Val de Loire	de 14 000 à 40 000 euros						13 000 euros			3 000 euros (Contractualisation et post-installation)
Grand Est	de 20 000 à 44 000 euros	10 000 euros			11 000 euros					3 000 euros (suivi et formation post-installation)
Hauts-de-France	de 15 000 à 36 000 euros			16 000 euros						
Ile-de-France	de 22 000 à 84 000 euros						22 000 euros	de 10 000 à 40 000 euros	20 000 euros	
Normandie	de 25 000 à 30 000 euros		25 000 euros	30 000 euros						
Nouvelle Aquitaine	de 13 000 à 52 500 euros		13 000 euros	15 000 euros	17 000 euros	5 500 euros	de 4 000 à 10 000 euros	de 4 000 à 22 000 euros		
Occitanie	de 12 000 à 38 000 euros		12 000 euros	17 000 euros	23 000 euros	5 000 euros	de 1 000 à 3 000 euros		1 000 à 2 000 euros	2 000 euros (Cheffe d'exploitation)
Pays de la Loire	de 20 000 à 42 000 euros	15 000 euros					7 000 euros			
Provence-Alpes-Côte d'Azur	de 21 000 à 50 000 euros		21 000 euros	21 000 euros	30 000 euros		5 000 euros	10 000 ou 15 000 euros		

Source : Site de chaque région.

3. Les mesures environnementales de la PAC : une hétérogénéité des pratiques

L'ambition environnementale se trouve au cœur de la nouvelle PAC qu'il s'agisse d'une ambition environnementale renforcée par les EMRG et les BCAA ou de la mise en œuvre des éco-régimes. Cette ambition environnementale se trouve répartie dans des mesures incluses soit dans le premier pilier (éco-régimes), mais limitées à 25 % des paiements directs, soit dans le second (développement rural, mesures agro-environnementales (MAEC).

a. Une hétérogénéité du montant des financements dévolus à l'ambition environnementale

Pour le Collectif pour une autre PAC, devenu le Collectif *Se Nourrir*, l'ambition environnementale du PSN français serait trop faible, et pourrait être corrigée par un transfert plus important entre les deux piliers, en faveur du second. En effet, le règlement autorise un transfert de fonds entre chaque pilier, à hauteur de 25 % des enveloppes entre les deux piliers ⁽⁶⁵⁾. Pour le Collectif *Se Nourrir*, le second pilier serait mieux à même de développer une ambition environnementale que le premier pilier dédié aux aides directes au revenu.

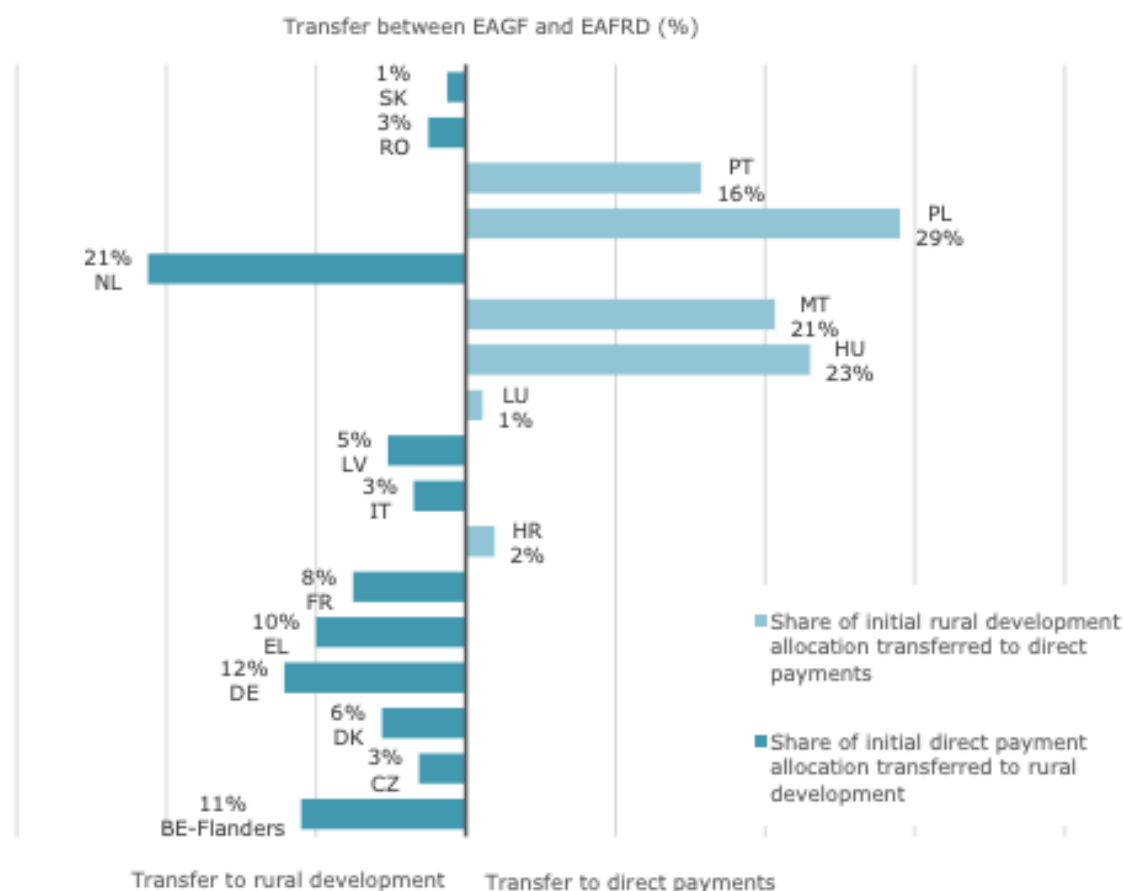
Le tableau (*infra*) décrit les transferts de montant entre pilier 1 et 2 opérés par les différents États membres. L'Allemagne a clairement choisi une ambition environnementale plus élevée, là où un certain nombre d'États membres privilégie un soutien direct au revenu.

Pays	Transfert du FEAGA vers le FEADER (% développement rural)	Transfert du FEADER vers le FEAGA (% paiements directs)
Allemagne (DE)	12 %	
Croatie (HR)		2 %
Belgique (Flandres)	11 %	
France (FR)	8 %	
Hongrie (HU)		23 %
Italie (IT)	3 %	
Lettonie (LV)	5 %	
Luxembourg (LU)		1 %
Malte (MT)		21 %
Pays-Bas (NL)	21 %	
Pologne (PL)		29 %
Portugal (PT)		16 %
Roumanie (RO)	10 %	
Slovaquie (SK)	11 %	
Tchéquie (CZ)	6 %	

Source : Cartographie et analyse des 28 PSN, Rapport de la Commission européenne, juin 2023.

(65) Article 103 du règlement « PSN ».

Figure 6 Transfer between Direct Payments (EAGF) and Rural Development (EAFRD) decided by Member States for the period 2023-2027, %

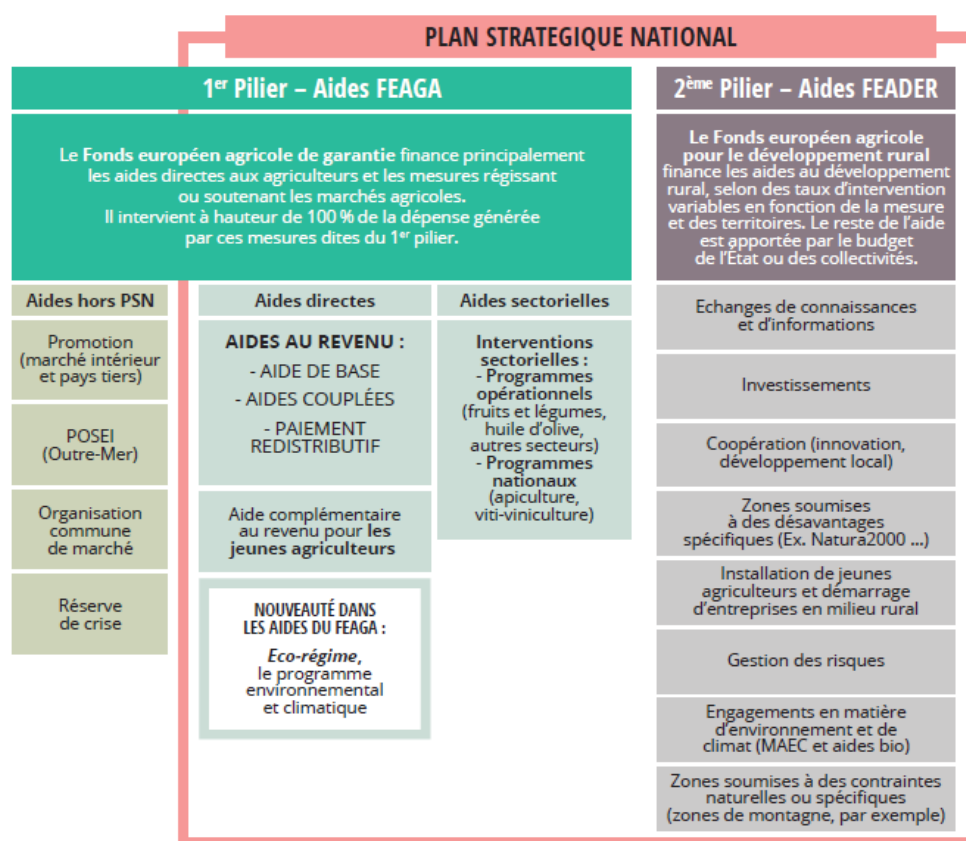


Note: According to the CSP Regulation, transfers from direct payments to rural development are only possible in financial years 2024 to 2027 (claim years 2023-2026). Therefore, the calculation is based on the direct payment allocations for those four years. Further, transfers from direct payment allocation for financial year 2023 (claim year 2022, outside of the CAP plans) to rural development allocation under the CAP plans are also included. The calculation does not include the amounts of direct payment reserved for cotton crop specific payment.

Source: Approved CAP Strategic Plans

Le tableau (*infra*) présente la structure du PSN français en deux piliers, et précise l'origine du financement des engagements environnementaux par piliers.

Structure du PSN français en deux piliers



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

Source : Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt.

b. Les éco-régimes, une novation complexe à mettre en œuvre

L'éco-régime, autrement dit **la conditionnalité agro-environnementale volontaire**, répond à des règles complexes notamment en termes de subsidiarité. Au moins 25 % des aides du premier pilier ⁽⁶⁶⁾, donc des paiements directs, doivent être consacrés aux éco-régimes. Toutefois, ce montant peut être inférieur s'il est compensé par un montant financier en faveur d'aides environnementales plus importantes dans le second pilier ⁽⁶⁷⁾.

Pour Mmes Pauline Lecole et Sophie Thoyer, chercheuses à l'INRAE ⁽⁶⁸⁾, analyser et comparer tous les PSN relève d'une gageure, tant la diversité des pratiques est dense. Les règles relatives aux éco-régimes sont notamment particulièrement hétérogènes, puisque **pas moins de 158 éco-régimes ont été créés dans les 28 PSN**.

(66) Article 97 du règlement dit « PSN ».

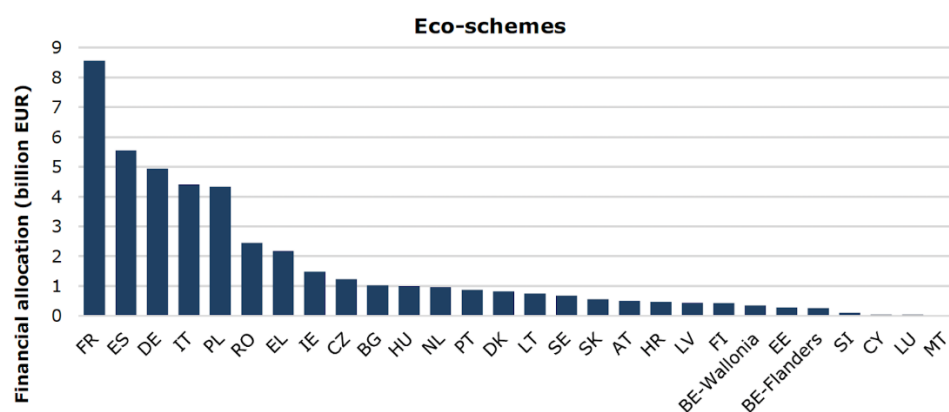
(67) *Idem*.

(68) Audition du 10 avril 2024, auteures de CapEye.

Il importe également de relever que certaines BCAE sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre.

Montant financier alloué par État membre aux éco régimes Programmation pluriannuelle 2023-2027

Figure 229 Financial allocation to Eco-schemes by CAP Strategic plan, 2023-2027, (billion EUR)



Source: Approved CAP Strategic plans

Une rapide analyse du graphique *supra* met en évidence l'hétérogénéité des montants alloués aux éco-régimes par État membre. La France consacre le montant le plus important à rapporter également au montant de son enveloppe budgétaire.

Toutefois, les différences de montants peuvent s'expliquer par des différences de transfert de montant entre premier et second piliers, les éco-régimes étant inclus dans le premier. L'Allemagne a choisi de consacrer uniquement 23 % du premier pilier aux éco-régimes, et de compenser ce montant par un transfert plus important du premier pilier vers le second (12 %).

Vos rapporteurs ont fait une **comparaison entre l'Espagne, l'Italie, la France et l'Allemagne**.

Premier constat, on peut différencier les États membres entre ceux ayant fait le choix d'une approche large de la notion d'éco-régime pour la rendre accessible au plus grand nombre d'agriculteurs⁽⁶⁹⁾, et ceux ayant préféré une approche particulièrement restrictive et une exigence environnementale renforcée, comme l'Allemagne.

La **France**⁽⁷⁰⁾ a choisi une approche libérale de la notion d'éco-régime, préférant mettre l'accent sur la stabilité des revenus plutôt que sur l'exigence environnementale. Ce choix politique, assumé, avait pour objectif de **rendre 91 % des agriculteurs éligibles à ce dispositif**⁽⁷¹⁾. Le succès du dispositif a par ailleurs eu pour

(69) Audition de MM. Hervé Guyomard et Vincent Chatelier, avril 2024.

(70) Audition du 10 avril 2024, académie d'agriculture de France, MM. Gilles Bazin et Jean-Marie Séronie.

(71) Audition du cabinet du ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, M. Marc Fesneau.

conséquences de diminuer le montant des aides, passées de **60 à 45,50 euros l'hectare**, l'enveloppe budgétaire étant devenue insuffisante.

L'**Espagne** ⁽⁷²⁾ a également choisi une approche libérale de la notion d'éco-régime, en introduisant des pratiques déjà largement plébiscitées par les meilleures exploitations, et en consacrant 25 % du montant du premier pilier aux éco-régimes. L'Espagne a ainsi pris des mesures favorisant la biodiversité, la gestion des sols et la réduction des intrants chimiques, avec des approches spécifiques en fonction des zones méditerranéennes et des pâturages extensifs. Un certain retard dans la mise en œuvre de ces exigences environnementales a été toutefois souligné dans le rapport de la Commission publié en novembre 2023. **85 % des producteurs espagnols sont ainsi éligibles aux aides en provenance des éco-régimes.**

Si la volonté affichée est d'emmener le nombre le plus important d'agriculteurs pour lancer une dynamique de transition, il est fort possible que comme pour la France, cette dynamique s'entende davantage comme une forme de soutien aux revenus.

L'**Italie** consacre également 25 % du montant du premier pilier aux éco-régimes. Les éco-régimes privilégient la conservation de cultures pérennes, telles les oliveraies et les vignes présentes dans l'agriculture méditerranéenne ainsi que la transition vers l'agriculture biologique.

Les rapporteurs ont constaté lors de leur déplacement que l'Italie avait fait le choix assumé d'une agriculture engagée pour la promotion de denrées de qualité, à haute valeur ajoutée. Le développement de l'agriculture biologique dans le cadre des éco-régimes entre dans cette stratégie. L'Italie consacre déjà **15,8 %** de sa surface agricole utile (**SAU**) à **l'agriculture biologique** (en 2019), à mettre en regard des **7,5 %** de la SAU **française**. L'objectif indiqué dans le PSN est d'**atteindre 25 % de SAU**.

Toutefois, selon Mme Paola Grossi, membre de l'Académie d'agriculture, les éco-régimes n'auraient pas rencontré un grand succès, les pratiques d'agriculture biologique étant déjà bien développées, et pas uniquement financées par le premier pilier (1 Mds d'euros provient du second pilier) ⁽⁷³⁾.

L'**Allemagne** ⁽⁷⁴⁾ a opéré un choix radicalement différent.

Seulement **23 % des aides du premier pilier** sont consacrés aux éco-régimes. Les montants alloués en faveur des mesures agro-environnementales sont plus importants dans le second pilier. L'accès aux éco-régimes est particulièrement exigeant et restrictif. En conséquence, le taux de participation a été si faible que **le niveau de**

(72) Audition du 10 avril 2024, Académie d'agriculture de France M. Tomas Garcia Azcarate.

(73) Audition du 10 avril 2024, Académie d'agriculture de France Mme Paola Grossi.

(74) Audition du 10 avril 2024, Académie d'agriculture de France, M. Christian Lippert.

paiement des éco-régimes a dû être relevé pour inciter plus d'agriculteurs à s'engager.

Ces différences, outre la diversité des pratiques, démontrent qu'il est difficile de tirer des conclusions trop affirmées sur les choix opérés par les États membres. En effet, préférer un accès restrictif et ambitieux comme l'Allemagne n'est pas nécessairement concluant puisque les crédits afférents ne sont pas utilisés.

La France a été particulièrement critiquée pour sa faible ambition. Toutefois les conséquences ont été inverses : la forte attractivité des éco-régimes a conduit le gouvernement à devoir réviser à la baisse les montants initialement alloués, l'enveloppe financière n'étant plus suffisante.

Ces deux exemples opposés plaident pour une révision globale du financement de l'ambition environnementale. L'ambition environnementale ne doit pas être mise en concurrence avec le soutien direct aux revenus des agriculteurs à peine de manquer sa cible, et de paraître une contrainte de plus, rejetée par le monde agricole.

Vos rapporteurs, forts de leur expérience sur le terrain, et de leurs analyses des 28 PSN des États membres, plaident pour la création d'un fonds dédié à la transition agro-écologique à la hauteur des enjeux.

Proposition n° 7 : proposer au sein du fonds dédié à la transition agro-écologique une clé de répartition entre États membres, fondée sur les contraintes géographiques, l'usure des sols, et l'utilisation des produits phytosanitaires, pour l'attribution des montants alloués pour une transition agro-écologique plus juste.

Proposition n° 8 : accompagner financièrement les agriculteurs vers des pratiques plus vertueuses moins dépendantes de l'utilisation des produits phytosanitaires, avec un bonus financier conséquent pour la non-utilisation de produits phytosanitaires. Vos rapporteurs préconisent ainsi non pas de sanctionner les agriculteurs pour le non-respect de pratiques vertueuses mais de les encourager par des bonus financiers à faire des choix risqués en matière de transition agro-écologique.

III. Réformer la PAC : répondre aux attentes du monde agricole et engager une véritable transition agro écologique

Un an à peine après l'entrée en vigueur des nouvelles règles, les agriculteurs européens ont manifesté leur colère vouant aux gémonies la politique agricole commune.

La réponse de la Commission, rapide, a été temporairement efficace. Toutefois, le feu couve encore.

Pour vos rapporteurs les raisons de cette crise sont claires. Outre des raisons externes, crise en Ukraine, baisse des prix agricoles, augmentation du prix de l'énergie, aléas climatiques extrêmes, la nouvelle PAC n'a pas su répondre aux attentes du monde agricole.

La simplification annoncée s'est transformée en complexité des règles, les agriculteurs ont perçu le droit à l'erreur et la diminution du nombre de contrôle en une surveillance généralisée et tatillonne, l'exigence environnementale renforcée en une annonce d'une diminution de leurs revenus.

Pour vos rapporteurs, la nouvelle Commission ne pourra pas faire l'économie d'une réforme de la PAC réellement ambitieuse tant sur le plan des revenus agricoles que des exigences environnementales. La transition agro-écologique ne peut pas se faire au détriment de la stabilité des revenus. La pérennité de l'Europe en tant que puissance agricole est à ce prix. Il en va de même de sa sécurité alimentaire.

De même la Commission ne devra pas renoncer à sa première ambition, inachevée, de traiter la politique agricole comme une politique agrégée, de la Ferme à la Table, qui traite de l'ensemble de la chaîne de valeur alimentaire, de l'agriculteur au consommateur.

A. Les raisons internes d'une crise : des PSN non adaptés aux attentes du monde agricole

1. La complexité des règles

Pour vos rapporteurs, la mise en œuvre de la PAC paraît de plus en plus complexe. Si chaque réforme apporte son lot de complexité, la création des PSN n'y a pas dérogé.

Quant aux BCAE, la Commission elle-même a dû reconnaître que certaines d'entre elles, notamment celles relatives aux zones humides, étaient particulièrement difficiles à respecter. Ce constat n'est pas propre à la France, même si sur le plan hexagonal, des confusions ont pu apparaître. La gestion des haies, à titre d'exemple, ne comportait pas moins de 14 réglementations.

Le directeur de l'Agence des services des paiements (ASP) a précisé que cette complexité existe autant au niveau national que régional. Concernant la dotation à l'installation pour les jeunes agriculteurs, une région a pu ainsi juger utile de mettre en place des règles complexes de dérogation pour seulement 10 % des montants alors que 98 % du public visé y est éligible.

Cette complexité des règles doit être corrigée : en France, **23 % des agriculteurs éligibles renoncent à demander les aides de la PAC** ⁽⁷⁵⁾.

Proposition n° 9 : simplifier les règles applicables aux aides PAC pour éviter des grilles d'interprétation complexe, sources d'erreur et d'inégalité de traitement.

2. Eco-conditionnalité *versus* maintien des revenus

La baisse des prix agricoles mondiaux n'a pas été sans conséquences sur les revenus agricoles. La diminution des revenus induite peut, dès lors, en partie expliquer la réaction des agriculteurs envers le renforcement de la conditionnalité des aides environnementales.

Si une grande partie du monde agricole est convaincue de la nécessité d'une conversion des pratiques, le renforcement de la conditionnalité ainsi que la mise en place des éco-régimes ont pu être perçus comme autant de contraintes avec pour corollaire une baisse potentielle importante des revenus.

La crise de l'agriculture biologique a mis en évidence les risques liés à l'absence de débouchés. Le marché, porteur, s'est retourné sous les effets conjugués de l'inflation et d'un moindre attrait des consommateurs pour les produits issus de l'agriculture biologique. En 2022, la France a ainsi enregistré un nombre important de « déconversion » ⁽⁷⁶⁾, à savoir d'abandons de la conversion vers l'agriculture biologique pour un retour vers une agriculture conventionnelle.

Malgré le soutien élevé ⁽⁷⁷⁾ apporté par le ministère à la filière biologique, le recul des prix n'a pas permis de conserver l'ambition première. En 2023, une première enveloppe financière de 60 millions d'euros a été annoncée, complétée par une seconde enveloppe de 90 millions d'euros pour abonder le fonds de crise pour la filière, en février 2024, sans que cela ne suffise pour inverser la tendance.

(75) Audition du 10 avril 2024, Académie d'agriculture de France, M. Gilles Bazin.

(76) Audition du 10 mai 2023, Agence bio, Mme Laure Verdeau. En 2022, on note 3 290 arrêts de certification biologique.

(77) 60 millions d'euros, annonce faite le 17 mai 2023 par Marc Fesneau, ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. 90 millions d'euros, annonce faite le 24 février 2024.

La question des prix est fondamentale et met, une fois de plus, en évidence, que la conversion agro-écologique ne pourra pas se faire sans un soutien aux revenus agricoles digne de ce nom.

La mise en œuvre des éco-régimes a également été perçue comme un élément ayant un impact négatif sur les revenus, dans la mesure où 25 % de l'enveloppe du premier pilier doit leur être consacré. Même si l'adhésion aux éco-régimes est volontaire et qu'un certain nombre d'États membres ont choisi une approche libérale donc un accès facile aux éco-régimes (France et Espagne notamment), les éco-régimes restent perçus comme un complément de salaire. En conséquence, les exigences environnementales peuvent être perçues comme une diminution de salaire et donc une incitation négative à toute forme de conversion agro-écologique.

Quant à la conditionnalité environnementale des aides, dans la mesure où le montant de la sanction peut être égal ou supérieur à 3 % du montant des aides directes, en fonction de la gravité du manquement, elle est effectivement perçue comme un éventuel manque à gagner.

Proposition n° 10 : décorréliser les sanctions des aides au soutien au revenu pour ne pas opposer « exigences environnementales » et « revenus agricoles stables ».

3. L'impression d'un système de surveillance généralisée

La nouvelle PAC pariait sur la **mise en œuvre d'un contrôle simplifié et moins dense**, grâce à une **cartographie aérienne des exploitations**, avec pour corollaire une diminution des contrôles sur place.

Le contrôle en temps réel des surfaces (**le 3STR**), par cartographie aérienne, devait s'accompagner de la disparition de l'obligation de 5 % de contrôles sur place. Cette obligation a en effet disparu des règlements, en laissant plus de flexibilité aux autorités nationale et régionale pour établir les modalités de contrôle. Toutefois, la Commission a souhaité la maintenir la première année de mise en œuvre des PSN ⁽⁷⁸⁾.

La perception du monde agricole a été différente. Outre les conséquences financières d'éventuelles sanctions, la mise en place d'un droit à l'erreur a eu un effet inverse à celui escompté, à savoir non pas une diminution attendue des contrôles mais bien une amplification de leur nombre.

Il existe trois types de contrôle :

- un contrôle des aides à la surface relevant de la mise en place du nouveau contrôle en temps réel des surfaces (**le 3STR**). Ce contrôle ne nécessite plus

(78) À la date de l'audition du directeur de l'ASP, M. Stéphane Le Moing, avril 2024.

de déplacement sur le terrain sauf en cas de doute, l'obligation réglementaire de 5 % de contrôle sur place n'est plus dans le règlement ;

- un contrôle des aides à la surface dont le respect des critères ne peut être traité par images satellites. Ce contrôle implique des visites des exploitations et correspond à 5 % de contrôles sur place ;
- un contrôle des aides non surfaciques dont l'octroi dépend des régions. En avril 2024 ⁽⁷⁹⁾, les modalités de ce contrôle n'avaient pas encore été entièrement finalisées.

Le contrôle des aides attribuées par la PAC est particulièrement efficace puisque le taux d'erreur représente moins de 2 %.

Toutefois, selon le directeur de l'Agence des services et des paiements (ASP), la situation s'avère **paradoxale** : si **le nombre de contrôles dans les exploitations a diminué tant en fréquence qu'en intensité**, ceux-ci sont devenus **plus visibles pour permettre aux exploitants de faire jouer leur droit à l'erreur**.

En effet, les contrôles effectués par satellites, par définition invisibles, sont notifiés aux agriculteurs pour qu'ils puissent éventuellement contester le résultat des images prises. La transparence s'est traduite par une perception par les agriculteurs d'un renforcement de la pression induite en termes de surveillance.

Les services de la préfecture du Puy-de-Dôme ont reconnu une situation similaire : la simplification des contrôles a pu donner l'impression aux agriculteurs d'une surveillance accrue ⁽⁸⁰⁾.

Proposition n° 11 : établir un dialogue avec les organisations professionnelles (syndicats et chambres d'agriculture) pour expliquer la pertinence des contrôles et leur bien-fondé (droit à l'erreur).

En outre, pour le directeur de l'ASP, l'essentiel de la lourdeur et de la complexité des contrôles, tant pour les exploitants que pour les autorités chargées de les effectuer, découle moins des dispositions des textes européens que de la complexité des critères d'éligibilité aux aides définis par les autorités nationales ou régionales.

Proposition n° 12 : limiter le nombre de contrôles aux infractions les plus graves.

(79) À la date de l'audition du directeur de l'ASP, M. Stéphane Le Moing, avril 2024.

(80) Audition du Préfet et des services de la préfecture lors du déplacement dans le Puy-de-Dôme, avril 2024.

B. En réponse à la crise agricole, la Commission européenne a revu les exigences environnementales à la baisse

La proposition de la Commission, adoptée le 14 mai 2024 ⁽⁸¹⁾ permet de réviser les règles relatives au PSN, d'assouplir temporairement les règles relatives à la conditionnalité environnementale, et d'exempter une partie des petites exploitations agricoles de contrôle.

Elle permet également à la Commission d'adopter des actes délégués si nécessaire.

1. Révision des PSN

Le Règlement (UE) 2024/1468 du 14 mai 2024 modifiant le règlement PSN ouvre la possibilité de modifier deux fois par an les PSN de chaque État membre afin de tenir compte de contraintes particulières ou d'aléas climatiques.

Le règlement PSN n'ouvrirait cette possibilité qu'une fois par an.

Cette première flexibilité offerte par la Commission encourage les États membres à simplifier leur législation pour mieux répondre aux contraintes du terrain.

2. Assouplissement de la conditionnalité environnementale relative aux paiements directs

L'assouplissement de la conditionnalité environnementale relative aux paiements directs de la PAC répondait à l'une des principales demandes des agriculteurs.

En effet, les aides directes de la PAC sont soumises à une conditionnalité renforcée à travers le respect de **11 exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et de 9 bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)**.

Si le respect des ERMG s'impose à tous les agriculteurs, qu'ils perçoivent ou non la PAC, le respect des BCAE concerne uniquement les agriculteurs qui perçoivent des aides de la PAC.

Pour rappel, une première dérogation en matière d'application des BCAE, concernant les BCAE 7 et BCAE 8, respectivement obligation de maintien des paysages et obligation de mise en jachère de **4 % des terres**, avait été autorisée par la Commission pour compenser les conséquences de la guerre en Ukraine.

(81) Règlement (UE) 2024/1468 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant les règlements 2021/2115 et 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal.

Toutefois, si le règlement 2024/1468 proroge ces deux dérogations, il va plus loin dans les dérogations autorisées en matière d'exigence environnementales.

En outre, même si ces dérogations demeurent temporaires, elles peuvent également être envisagées en cas de conditions météorologiques extrêmes.

Le nouveau règlement dispose ainsi que :

- Les bénéficiaires de la PAC **ne sont plus contraints d'allouer 4 %** des terres arables à des zones non-productives ou en **jachère** (BCAE 8) ;
- Les exigences de couverture des sols pendant les périodes de non-reproduction (notamment durant l'hiver) sont **déterminées par les États membres** (BCAE 6) ;
- La **rotation des cultures n'est plus la seule manière de remplir les obligations de la BCAE 7**, les agriculteurs peuvent avoir recours à la diversification des cultures ;
- Les États membres ont la **possibilité d'exempter certaines cultures, types de sols ou systèmes de production des exigences relatives au travail du sol, à la couverture du sol et à la rotation des cultures (BCAE 5, 6 et 7)**. Les exemptions sont limitées en termes de superficie et ne sont accordées que si elles sont nécessaires pour résoudre des problèmes spécifiques dans l'application de ces normes.

Le **12 mars 2024**, la Commission a également pris un acte délégué ⁽⁸²⁾ pour assouplir la conditionnalité relative à la **BCAE 1**, permettant aux États membres d'ajuster une fois au cours de la période de 2023-2027 le ratio de référence concernant les prairies permanentes et de déroger à l'obligation d'imposer la reconversion de surfaces en prairies permanentes à des exploitations où la diminution du ratio en deçà du seuil de 5 % n'est pas le résultat de la conversion de surfaces en terres arables ou cultures permanentes.

3. Suppression des contrôles pour les petites exploitations

Les petites exploitations comprenant **moins de 10 hectares** sont **exemptées de contrôles et de pénalités** liées au respect de la **conditionnalité environnementale**.

Cette dispense concerne **65 % des bénéficiaires de la PAC**.

(82) RÈGLEMENT DÉLÉGUÉ (UE) 2024/1235 DE LA COMMISSION modifiant le règlement délégué (UE) 2022/126 de la Commission complétant le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles relatives au ratio concernant la norme 1 relative aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

La réponse de la Commission signe un véritable recul pour l'ambition environnementale de la PAC.

Toutefois, elle démontre précisément l'ambivalence des exigences environnementales renforcées dont le respect a pu apparaître comme un manque à gagner pour les agriculteurs. Opposer environnement et agriculture est un non-sens conceptuel tant les deux sont liés. Sans environnement sain il ne peut y avoir d'agriculture.

Pour qu'une transition agro-écologique soit possible, il importe donc de décorrélérer les exigences environnementales du soutien aux revenus agricoles.

C. Pour une PAC ambitieuse : soutenir les revenus agricoles et engager la transition agro-écologique

Les conclusions du **Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture en Europe**, sont les prémices pour l'élaboration d'une nouvelle feuille de route pour la Commission. Attendues, leurs mises en œuvre seront la preuve d'une réforme ambitieuse de la PAC, d'une véritable alliance entre ambition environnementale et soutien financier aux agriculteurs.

Le nouveau commissaire à l'Agriculture et à l'Alimentation, M. Christophe Hansen, a annoncé, le 23 octobre dernier, vouloir consacrer les cent premiers jours de son mandat pour préparer et présenter « **une vision de l'agriculture et de l'alimentation** ».

Premier geste d'une volonté de réforme forte, la Commission a décidé, le 5 décembre 2024, en première mesure d'application des conclusions du Dialogue stratégique, d'instituer un **Conseil européen de l'Agriculture et de l'Alimentation**.

Ursula von der Leyen, a précisé que ce comité européen devra « *s'attaquer à toute la complexité de la chaîne de valeur agroalimentaire, en soutenant nos agriculteurs et en favorisant un système agroalimentaire plus résilient, compétitif et durable* ». Son rôle sera à la fois de conseiller la Commission pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations du Dialogue stratégique et de contribuer aux travaux de la Commission sur la vision pour l'agriculture et l'alimentation **dont l'adoption aura lieu dans les 100 premiers jours du mandat**.

La nouvelle réforme de la PAC devra permettre de financer une véritable transition agro-écologique qui ne se fasse pas au détriment des agriculteurs. Leur adhésion pleine et entière nécessite à la fois des revenus stables ainsi qu'une attractivité nouvelle pour la profession en réponse à la question prégnante du renouvellement des générations.

1. Instaurer un fonds dédié à la transition agro-écologique

Pour permettre une transition agro-écologique juste, les conclusions du *Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture en Europe* invitent la Commission à créer un **Fonds temporaire pour une transition agroalimentaire juste** (FTAJ), décorrélé du financement de la PAC.

Ce fonds serait alimenté par des prêts ou des subventions. Le secteur privé serait incité à investir notamment sous la forme de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, et l'établissement d'une plateforme paneuropéenne de financement.

Vos rapporteurs soutiennent cette initiative, ils vont cependant plus loin. Une nouvelle ressource propre, assise sur les gains attendus en matière de « *carbon farming* », pourrait être instaurée pour abonder ce fonds.

Proposition n° 13 : créer une nouvelle ressource propre issue des gains attendus en matière de « *carbon farming* » pour abonder le fonds de transition agro-écologique.

2. Soutenir la stabilité du revenu des agriculteurs

L'ambivalence de la PAC, instaurant à la fois un système de soutien au revenu et/ou d'accompagnement à la transition agro-écologique doit être levée. Ces deux objectifs ne peuvent pas et ne doivent pas entrer en concurrence. L'ensemble des personnes auditionnées ont souligné ce point ainsi que l'absence de justice sociale concernant la redistribution des revenus dans le système actuel.

En effet, sans revenus stables, les agriculteurs resteront dépendants de systèmes de production conventionnels, l'usage des produits phytosanitaires représentant « une forme d'assurance au revenu », la lutte contre les nuisibles garantissant une production stable hors aléas climatiques.

Pour prendre des risques, il faut soit une garantie de revenus à la production avec des prix planchers soit une politique publique de soutien aux revenus assurant leur stabilité. Dans un système ouvert à la concurrence, la garantie des prix est difficile à concrétiser : preuve s'il en est la baisse continue depuis deux ans des produits issus de l'agriculture biologique après une hausse continue sur plusieurs années.

Les conclusions de la présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne du 23 octobre 2024 soulignent l'importance d'avoir des revenus agricoles stables pour les agriculteurs⁽⁸³⁾. Seule la Roumanie n'a pas soutenu l'ensemble de ces conclusions du fait d'une divergence quant à la convergence externe des revenus.

(83) [Conclusions du Conseil du 23 octobre 2024](#)

La PAC doit donc clairement décorrélérer, au sein du premier pilier, le soutien au revenu de l'ambition climatique. Pour plus de clarté, il serait opportun que chaque pilier soit uniquement dédié à un objectif précis de la PAC.

Proposition n° 14 : simplifier l'architecture financière de la PAC en spécialisant le financement des piliers de la PAC par objectifs : soutien au revenu et mesures de transition agro-écologique.

Le **premier pilier** finance le **soutien à la stabilité des revenus agricoles** avec l'attribution d'aides directes et les mesures d'intervention sur les marchés. Aucune mesure volontaire en matière environnementale n'ampute le premier pilier de sa vocation première : soutien à la stabilité des revenus.

Le **second pilier** finance le développement rural et apporte une aide complémentaire à la transition agro-écologique fondée sur le volontariat, en supplément du fonds spécifique dédié à l'aide à la transition agro-écologique.

La question d'un financement juste dans le soutien aux revenus agricoles a également été abordée lors des auditions. En effet, outre le fait que 23 % des agriculteurs, alors qu'ils y seraient éligibles ne demandent pas de financement de la PAC, 80 % des aides sont reversées à 20 % des agriculteurs ⁽⁸⁴⁾. En France, les chiffres sont différents.

Parmi les propositions de réformes énoncées pour assurer plus d'équité, certains affirment que remplacer un système de soutien aux aides surfaciques par un système de soutien aux agriculteurs actifs serait plus juste. Les conclusions du *Dialogue stratégique* prônent également une réforme de système actuel de redistribution qui prenne également en compte les agriculteurs actifs.

Pour plus équitable et simple qu'elle paraisse cette mesure mérite davantage d'attention. Le présent rapport met en évidence l'hétérogénéité du niveau de production agricole, du nombre d'exploitations ainsi que de la superficie des exploitations, selon les États membres.

Préférer un système d'aide à l'actif plutôt qu'à la surface ne se révélerait pas avantageux pour la France alors qu'elle est le premier producteur agricole. À l'inverse, la Roumanie qui dispose de très petites exploitations et de nombreux actifs serait particulièrement avantagée alors que sa production agricole ne permet pas d'assurer la sécurité agricole européenne.

(84) Audition du 10 avril 2024, Académie d'agriculture de France, M. Gilles Bazin.

Être plus juste, aider les agriculteurs qui en ont le plus besoin, est un préalable mais cela ne peut se faire au détriment des États membres qui disposent d'une agriculture performante, déjà engagée vers la transition

Vos rapporteurs ont choisi de ne pas trancher le débat entre aide surfacique et aide à l'actif qui mérite une analyse très approfondie, à l'échelle communautaire, au regard de la complexité du sujet. Toutefois, conscients des effets de bord du système redistributif actuel, nonobstant les choix faits par les États membres, vos rapporteurs proposent que la Commission commande plusieurs études indépendantes pour les analyser, et proposer une nouvelle clé de répartition dans la redistribution des aides permettant notamment de maintenir des exploitations familiales à taille humaine.

Proposition n° 15 : demander à la Commission de commander plusieurs études indépendantes pour analyser le système actuel de redistribution des aides en tenant compte de la taille des exploitations, du niveau et de la qualité de la production agricole, du nombre d'actifs présents sur l'exploitation ainsi que du renouvellement des générations.

Mettre en place un système de péréquation pour tenir compte de l'ensemble de ces données et assurer un système de redistribution plus équitable.

3. Penser la PAC comme un tout au sein du système agroalimentaire

La Commission envisage de mieux valoriser la place des agriculteurs au sein de chaîne de valeur alimentaire. Cette ambition présente dans le règlement PSN, dans le cadre de la Stratégie de la *Ferme à la Table*, n'a jusqu'ici jamais vu le jour.

Plus précisément la proposition d'instaurer une « loi-cadre sur des systèmes alimentaires durables », attendue, aurait permis de répondre aux attentes du monde agricole en montrant que l'agriculture est un tout, et que les agriculteurs ne sont pas que l'un des maillons indifférents de la chaîne.

Vos rapporteurs sont ainsi convaincus que pour réussir la transition agro-écologique pour assurer la sécurité alimentaire de l'Europe, l'ensemble de la chaîne alimentaire doit pouvoir se convertir à la durabilité. Les consommateurs doivent également être conscients du prix à payer pour une alimentation de qualité, et les efforts à entreprendre pour faire une agriculture moderne, résiliente et durable, doivent être partagés par tous les maillons de la chaîne.

Vos rapporteurs se réjouissent ainsi que la Commission ait enfin renoué avec son ambition première d'envisager l'agriculture dans une approche holistique.

S'ils soutiennent la relance des propositions de la Commission déjà annoncées en 2020 dans le cadre de la *Stratégie de la Ferme à la Table* (cf. annexe), ils préconisent

également certaines orientations à reprendre tant au niveau communautaire que national.

Proposition n° 16 : financer un programme d'éducation des consommateurs à une consommation alimentaire saine et responsable.

Proposition n° 17 : orienter la commande publique européenne vers l'achat de produits issus de l'agriculture durable.

Proposition n° 18 : inciter les centrales d'achat des collectivités territoriales et des établissements scolaires pour la restauration collective à privilégier une offre en produits issus de l'agriculture biologique ou de l'agriculture extensive à hauteur de 10 % de la valeur du panier.

Proposition n° 19 : valoriser financièrement dans le bilan comptable d'une exploitation la valeur environnementale de cette exploitation. Demander à la Commission de proposer un règlement européen pour définir les critères permettant de déterminer la valeur environnementale d'une exploitation agricole.

Proposition n° 20 : financer la recherche agro-économique pour prévoir l'évolution du climat sur les sols et les cultures afin de développer la culture d'espèces résilientes adaptées au changement climatique.

ANNEXE I – ÉTAT D'AVANCEMENT DES INITIATIVES EUROPÉENNES RELATIVES À LA STRATÉGIE DE LA FERME À LA TABLE

Initiative	Date initiale de lancement	Progression	Avis du Dialogue stratégique
Proposition pour une législation cadre relative à des systèmes alimentaires durables (SAD)	2023	Reportée. Aucune proposition publiée	Reprise incitée
Proposition pour un cadre harmonisée sur l'emballage permettant au consommateur de faire un choix sain et éclairé	4 ^e trimestre 2022		
Révision de la directive 2009/128/CE relative à l'usage durable des pesticides	1 ^{er} trimestre 2022	Rejetée par le Parlement. Retirée par la Commission	Incite la réduction de l'usage des pesticides. Ne revient pas sur cette révision abandonnée.
Proposition d'harmonisation des règles sur l'étiquetage nutritionnel (« nutriscore »)	4 ^e trimestre 2022	Reportée	Reprise incitée
Proposition d'extension de l'obligation d'indication d'origine à d'autres produits alimentaires	4 ^e trimestre 2022	Partiellement engagée ⁽⁸⁵⁾	Poursuite incitée
Révision du programme d'aide de l'Union européenne à la distribution de fruits et légumes dans les établissements scolaires	2023	Reportée	Révision et approfondissement recommandés
Révision de la directive relative au gaspillage alimentaire afin de rehausser les objectifs de réduction du gaspillage	4 ^e trimestre 2022	Proposée au Parlement européen Attente de 1 ^{re} lecture par le Conseil	
Directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité	4 ^e trimestre 2020	Adoptée	
Proposition de règlement établissant un cadre de certification de l'Union relatif aux absorptions de carbone	3 ^e trimestre 2021	En lecture au Parlement	
Révision des règles de commercialisation pour certaines denrées alimentaires et directives « petit-déjeuner »	2021-2022	Révision partiellement engagée au Parlement et au Conseil	Encourage l'adoption
		Partiellement reportée concernant les denrées issues de la mer	
Révision de la législation relative au bien-être animal	4 ^e trimestre 2023	Révision engagée uniquement sur le transport des animaux	Étendre la révision à tous les niveaux
Révision de la législation sur les matériaux (plastiques notamment) entrant en contact avec les denrées alimentaires dans la chaîne d'approvisionnement	4 ^e trimestre 2022	Reportée. Aucune proposition publiée	Reprise incitée
Révision de la réglementation encadrant l'usage d'additifs alimentaires	4 ^e trimestre 2021	Reportée pour la fin 2024	

Source : Parlement européen.

(85) Révision partielle. Le Parlement européen et le Conseil ont adopté [une proposition de directive](#) étendant l'obligation d'indication d'origine pour certaines denrées alimentaires

EXAMEN EN COMMISSION

Cette communication a été présentée devant la commission des affaires européennes le mercredi 18 décembre 2024. Un débat a suivi la présentation de la communication par M. André CHASSAIGNE et Mme Nicole LE PEIH.

M. le président Pieyre-Alexandre Anglade. Je tiens, en notre nom à toutes et à tous, à adresser un message de soutien à nos compatriotes Mahoraises et Mahorais. Toutes nos pensées se tournent vers les victimes, les blessés ainsi que vers les services de l'État mobilisés pour leur venir en aide. Il importe d'exprimer cette solidarité au nom de chaque commission de l'Assemblée nationale. Dans cette tragédie, la France n'est pas seule puisque notre État a activé le mécanisme européen de protection civile témoignant de l'engagement solidaire de nos partenaires européens.

Nous en venons maintenant aux travaux d'André Chassaigne et Nicole Le Peih qui vont présenter leur communication sur l'état des lieux des plans stratégiques nationaux (PSN) en matière agricole, un travail entamé sous la précédente législature et que la dissolution a empêché d'aboutir. Je tiens à vous dire à quel point ce travail, très dense, est absolument remarquable. Il permet, au-delà d'une analyse comparative entre les différents PSN des États membres, de présenter un document de réflexion extrêmement poussé sur les récentes réformes de la PAC et ses scénarios d'évolution.

M. André Chassaigne, rapporteur. Il s'agit d'un rapport d'étape, la dissolution ayant interrompu nos travaux. Toutefois, ce rapport contient un nombre d'éléments conséquents. Pour le qualifier, je ferai mien les mots de René Char : « l'inaccompli bourdonne de l'essentiel » !

La crise agricole est toujours vive, les agricultrices et les agriculteurs, toujours plus en colère, toujours plus désespérés de ne pas pouvoir vivre du fruit de leur labeur. Cette crise n'est pas seulement française, elle est européenne. Un climat de méfiance s'est installé entre l'Union européenne et les agriculteurs, je dirai même un climat de défiance entre l'Union européenne et les travailleuses et travailleurs de la terre.

N'oublions pas que la politique agricole commune (PAC), qui a fait de l'Union européenne la première puissance agricole mondiale, ne permet plus aujourd'hui aux agricultrices et aux agriculteurs de vivre décemment du produit de la terre.

En réponse, le nouveau commissaire, M. Christophe Hansen, vient d'annoncer vouloir établir, d'ici cent jours, dans une nouvelle feuille de route, sa vision de l'Agriculture et de l'Alimentation. Autrement dit, la nouvelle PAC, accouchée dans la douleur, est encore quasiment sur les fronts baptismaux – les plans stratégiques nationaux (PSN) sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2023 – que la Commission propose déjà de la réformer. Après à peine un an de mise en œuvre, la réponse apportée par la

Commission peut se résumer en ce seul mot : réformons ! Réformons oui, mais réformons vite ! Cent jours, c'est long ! Le temps presse pour répondre au désarroi de millions d'agriculteurs européens dénonçant une PAC non conforme à leurs attentes, une PAC ne les nourrissant plus, au sens propre comme au figuré. N'oublions pas que 23 % des agriculteurs français, 30 % en Europe, renoncent à demander les aides de la PAC pour éviter la pression des contrôles, un surcroît de complexité ainsi qu'un excès de contraintes.

Alors, réformons oui, mais comment ?

Cette communication que je présente avec Nicole Le Peih est le fruit d'un long cycle d'auditions, mené sous la précédente législature, entre avril 2023 et juin 2024. Nous avons effectué plus d'une quarantaine d'auditions ainsi que quatre déplacements, à Bruxelles, en Italie, en Espagne et dans le Puy-de-Dôme, pour analyser au plus près du terrain la mise en œuvre des plans stratégiques nationaux. Nous avons choisi de conduire une étude comparative générale des 28 PSN (la Belgique a présenté deux plans stratégiques) présentés par les 27 États membres. Plus précisément, l'analyse a porté sur trois d'entre eux, l'Italie, l'Espagne et la France, afin d'évaluer les forces et les faiblesses de leurs modèles agricoles à travers un double prisme, celui de l'ambition environnementale et du renouvellement des générations.

Cette approche a également permis d'étudier la répartition du financement des aides entre les deux piliers de la PAC. Le financement communautaire du premier pilier conditionne 25 % de la distribution des aides directes au revenu à la création d'éco-régimes, engagements environnementaux volontaires se substituant au « paiement vert ». Quant à l'aide à l'installation pour les jeunes agriculteurs, elle dépend du second pilier, dont le financement est partagé entre États membres et Union européenne.

Cette communication propose donc une analyse et un bilan critiques des plans stratégiques nationaux (PSN) en matière agricole, novation de la nouvelle PAC pour l'exercice budgétaire 2023-2027.

Nicole Le Peih et moi-même avons eu, lors de la conduite de ce travail, au-delà de nos divergences politiques, une boussole et un engagement communs : œuvrer pour une PAC respectueuse du niveau de vie des agriculteurs et de l'environnement, les deux étant intrinsèquement liés. Lors de l'antépénultième législature, en 2018 – vous n'ignorez pas l'ancienneté de mon engagement pour les questions agricoles – j'ai été à l'initiative l'une proposition de résolution européenne relative à la nouvelle PAC. Je dénonçais les risques d'une PAC à la carte, ou le « C » symbolisant le « commun » s'effacerait à la lisière des États membres parce que le terme de solidarité serait devenu un vain mot. Dit autrement, la nouvelle PAC ne serait plus qu'enchevêtrement de contraintes, de régulations plus abscones les unes que les autres, sans enveloppe

financière et volonté politique à la hauteur pour permettre une véritable politique commune.

Ce cauchemar éveillé semble bien avoir pris forme : les plans stratégiques nationaux ont pu, parfois, se transformer en monstre technocratique. En effet, les PSN doivent respecter 11 ERMG et 9 BCAE, acronymes barbares pour désigner le respect d'exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et de normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

Dans ce rapport d'étape nous formulons vingt propositions pour préfigurer une nouvelle PAC, une PAC à visage humain, sachant répondre aux attentes des femmes et des hommes de la terre, en leur offrant, pour commencer, des revenus décents.

Un bref historique des réformes de la PAC met en exergue un double mouvement. D'une part, on observe une baisse continue de l'enveloppe financière dédiée à la PAC, corrélée à des exigences environnementales de plus en plus fortes. D'autre part, apparaît un désengagement de plus en plus grand de la Commission au profit d'une compétence financière partagée avec les États membres. Lors de l'adoption du cadre financier, « Agenda 2000 », en 1999, la création du second pilier de la PAC a marqué le point d'orgue de cette évolution. Fondée sur la solidarité financière entre États membres, la préférence communautaire ainsi que la stabilité des prix, la PAC a ainsi pu donner à l'Europe une agriculture suffisamment compétitive pour en faire la première puissance agricole mondiale.

Toutefois, à partir de 1999, les exigences environnementales sont devenues un élément clé de la discussion budgétaire, une forme de chantage au financement de cette politique commune. Si les exigences environnementales sont légitimes – elles le sont évidemment – elles ne peuvent l'être au détriment d'un revenu agricole décent. Les travailleuses et les travailleurs de la terre ne peuvent être les seuls à prendre des engagements risqués, ils doivent retrouver leur place légitime dans la chaîne de valeur.

J'énonce quelques chiffres pour preuve du désengagement financier des États membres en faveur des dépenses de la PAC. En 1981 – une année à célébrer ! – les dépenses de la PAC correspondent à 65,5 % du budget de l'Union européenne. En 2022, elles ne représentent plus que 23,5 %. Rapportées au produit intérieur (PIB) de l'Union européenne, en 1990, les dépenses totales de la PAC représentent 0,54 % du PIB. En 2022, elles ne représentent plus que 0,36 %.

Cette désolidarisation financière s'accompagne d'une subsidiarité de plus en plus marquée, non sans dangers pour la sécurité alimentaire européenne : un risque de concurrence accrue entre États membres pouvant amener à des formes de « dumping social ou environnemental ». Préférer la subsidiarité à la solidarité communautaire ne peut conduire, sans leviers financiers dédiés, ni à une transition agro-écologique ambitieuse ni à assurer une sécurité alimentaire pérenne.

Le PSN, novation de la nouvelle PAC, est un document de planification stratégique pour cinq ans, établi par chaque État membre et validé par la Commission. Les PSN introduisent un pilotage par le résultat. Chaque année, les États membres doivent publier un rapport d'évaluation pour démontrer que les moyens alloués aux douze objectifs définis dans le règlement 2021/2115 relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC, dit règlement « PSN », ont bien été respectés. Outre un renforcement des exigences réglementaires et environnementales, le respect d'une conditionnalité sociale devra être mis en œuvre au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

Les PSN créent également une nouveauté : les éco-régimes. Les éco-régimes correspondent à une aide supplémentaire au revenu sur la base d'un engagement volontaire des agricultrices et des agriculteurs en matière environnementale. Ils doivent représenter au moins 25 % des aides du premier pilier sauf à opérer un transfert plus important du premier pilier vers le second.

Le non-respect des exigences environnementales renforcées contenues dans le règlement PSN n'est pas sans conséquences financières. Le montant de la sanction peut être égal ou supérieur à 3 % du montant des aides directes, en fonction de la durée et de la gravité du manquement. La sanction peut donc être perçue comme un éventuel manque à gagner.

L'analyse comparée des PSN met en exergue les difficultés à porter une ambition commune alors que la réalité est si diverse. Comment éviter toute forme de dumping social ou environnemental entre États membres alors que les échanges intra-communautaires sont relativement élevés ? Comment ne pas tenir compte de la pression à la baisse exercée sur les prix par les accords commerciaux avec les pays tiers si le revenu des agriculteurs n'est pas soutenu par les pouvoirs publics à un niveau équivalent ? Comment conserver une Europe agricole puissante et respectueuse de l'environnement dans un contexte concurrentiel entre États membres ?

La présente communication analyse les divergences d'approche entre États membres et leurs conséquences. Malgré une volonté d'unification portée par le règlement PSN, les critères d'application des différentes notions par les États membres sont hétérogènes. Pour la France et la Belgique, la définition de l'« agriculteur actif » n'inclue ni les pensionnés ni ceux ne cotisant pas à la mutuelle sociale agricole (MSA) avec pour corollaire d'exclure de la programmation 2023-2027 des agriculteurs précédemment éligibles.

Concernant les éco-régimes, la France, l'Italie et l'Espagne ont eu une approche libérale en choisissant de soutenir le revenu de leurs agriculteurs. L'Allemagne a préféré une approche restrictive, rejetée par les agriculteurs.

Les choix opérés en termes de gouvernance, de taux de transfert entre piliers divergent également, conduisant à encore plus d'hétérogénéité.

L'analyse des critères pour déterminer la mise en œuvre de l'aide à l'installation aux jeunes agriculteurs est à ce titre emblématique : autant de règles divergentes par États membres, par régions malgré les critères communs du règlement et une volonté de transposition harmonisée au niveau national. Cette diversité de situations génère de la complexité avec pour corollaire une augmentation des contrôles.

La réforme de la PAC que nous soutenons repose sur trois piliers. Tout d'abord, il importe de rétablir une architecture commune grâce à une solidarité financière ambitieuse, en simplifiant les règles d'attribution des crédits. Ensuite, il apparaît nécessaire de décorrélérer l'ambition environnementale du soutien au revenu des agriculteurs. Enfin, la PAC doit être pensée comme une politique globale pour que les agriculteurs retrouvent leur place au sein de la chaîne de valeur agro-alimentaire.

Ma collègue Nicole Le Peih va préciser nos analyses et nos propositions.

Mme Nicole Le Peih, rapporteure. Je partage les analyses et conclusions du président Chassaigne sur le constat et sur la nécessité d'apporter une réponse, à l'échelle de l'Union européenne, pour corriger les défauts de la PAC. Lors de nos différents déplacements, nous avons fait le constat que les PSN sont devenus les boucs émissaires de la crise agricole car ne répondant pas à l'une des principales revendications des agriculteurs : obtenir un revenu décent. La pierre d'achoppement, l'obstacle, n'est pas l'ambition environnementale des PSN même si les premiers gestes d'apaisement de la Commission pour calmer la colère agricole ont été de la réduire, mais bien la question du revenu agricole.

Soyons clairs, le monde agricole, dans sa grande majorité est parfaitement conscient de la nécessité de porter une ambition environnementale pour lutter contre l'usure des sols et le changement climatique. L'analyse de la Commission, *Les Facteurs de la sécurité alimentaire*, est limpide.

Sans ambition environnementale marquée, l'épuisement des sols, la disparition de la biodiversité et des insectes pollinisateurs, l'assèchement des ressources hydriques conduiront à une décroissance inéluctable de la production, soit un réel danger pour notre sécurité alimentaire.

Qui mieux que les agricultrices et les agriculteurs pour être conscients de ces menaces ? Qui mieux que les agricultrices et les agriculteurs pour mesurer la nécessité de protéger leur outil de production ?

L'ambition environnementale portée à l'échelle européenne ne se questionne donc pas. Ce qui se questionne, en revanche, c'est la manière de la mettre en œuvre.

En opposant revenu agricole et exigences environnementales, ou tout au moins, en ne levant pas cette ambiguïté, les plans stratégiques nationaux portaient, dès leur conception, le ver dans le fruit. Et le ver rongerait d'autant plus la racine qu'il laissait

aux États membres le soin de décider à la fois de la définition des éco-régimes et du montant alloué. Les solutions proposées par l'Espagne, l'Italie, la France et l'Allemagne ont montré leurs limites.

En France, le succès rencontré par les éco-régimes s'est traduit par une enveloppe financière insuffisante, obligeant l'État à diminuer le montant initialement prévu. En Allemagne, des conditions trop restrictives ont en revanche conduit les agriculteurs à les boudier, nécessitant d'alléger les contraintes.

En tant qu'ancienne agricultrice, en agriculture extensive, également fille d'agriculteurs, je connais bien les difficultés auxquelles peuvent être confrontés les chefs d'exploitation agricole aujourd'hui : la pression des contrôles et les risques afférents à notre métier.

Malgré toutes les précautions prises, la peur d'une production insuffisante à cause d'aléas climatiques est intrinsèque à notre activité. À cela s'ajoutent la pression réglementaire et les contrôles tatillonniers de l'administration qui m'ont, souvent, empêché de trouver le sommeil.

L'analyse comparée des PSN que nous avons établie repose sur ce même constat : quel modèle d'agriculture voulons-nous pour que nos agricultrices et agriculteurs retrouvent la place qu'ils méritent au sein de la chaîne de valeur alimentaire ?

La PAC ne peut pas être une politique commune isolée, elle doit être pensée comme un ensemble, un tout. La précédente Commission a eu cette ambition. La stratégie *Farm to Fork, De la ferme à la table*, répondait à cette exigence, une déclinaison agricole de l'ambition environnementale du Pacte vert.

Toutefois, le respect des exigences environnementales ne peut pas peser sur les seuls agricultrices et agriculteurs. Ainsi la baisse des prix et de la demande pour les produits issus de l'agriculture biologique a mécaniquement conduit, malheureusement, à un certain nombre de « déconversions », à savoir des retours vers l'agriculture conventionnelle.

Sans débouchés assurés, sans implication de l'ensemble de la chaîne alimentaire, aucune ambition environnementale renforcée n'est possible. Or, une partie de la réglementation prévue par la Commission von der Leyen I, notamment celle relative aux systèmes alimentaires durables, est restée lettre morte. En annexe de notre communication nous avons recensé l'ensemble des textes annoncés qui n'ont pas été présentés par la Commission.

Cette ambition, la Commission semble la porter à nouveau avec le Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture, annoncé par la Commission von der Leyen I. La Commission von der Leyen II en reprend les conclusions. Toutefois, cet engagement ne pourra rester, une fois de plus, un simple affichage.

Le règlement PSN énonçait déjà que les agriculteurs devaient retrouver leur place dans la chaîne de valeur. Pour autant, rien dans le dispositif ne permettait de leur donner cette place.

Nous avons fait plusieurs propositions en ce sens, reposant sur un socle commun : ne pas opposer revenu agricole et exigences environnementale. En effet, c'est une hérésie : l'assurance d'une production pérenne de qualité dépend d'un environnement sain.

En revanche, il faut valoriser, financièrement, l'engagement environnemental au lieu de le sanctionner. Je prendrai pour exemple le bilan comptable d'une exploitation agricole : la valeur environnementale de cette entreprise doit être prise en compte. C'est le combat que je mène depuis 2017.

Concernant les débouchés, la commande publique européenne doit prioriser dans ses achats les produits issus de l'agriculture biologique ou des circuits courts afin d'enclencher un cercle vertueux.

Concernant le droit à l'erreur, introduit par les PSN pour limiter le nombre de contrôles, il s'est traduit, à l'inverse, par un surcroît de pression pour les agricultrices et les agriculteurs. Il faut le limiter à un contrôle unique comme la circulaire prise, en France, par le gouvernement Barnier le préconise.

Concernant la réforme des aides de la PAC, pour introduire davantage d'équité, nous préconisons des mesures fortes.

Outre une augmentation significative des crédits alloués dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2035, à hauteur de 25 % du montant actuel, nous proposons de :

- décorréler clairement le financement des exigences environnementales du financement de la PAC en créant un fonds pour une transition agro-écologique juste comme le suggère le Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture ;
- simplifier la structure actuelle de la PAC en spécialisant les deux piliers, en un premier pilier consacré uniquement au soutien aux revenus agricoles et aux mesures de marché, et un second pilier dévolu aux mesures relatives au développement rural et à l'ambition environnementale.

Concernant la réforme des aides du premier pilier, à savoir passer d'une aide à l'hectare à une aide à l'actif, elle a fait l'objet de discussions nourries entre nous. Nos rencontres tant avec les autorités que les producteurs italiens et espagnols ne nous ont pas permis de trancher entièrement la question en raison de l'hétérogénéité des structures agricoles. En effet, 55 % de la production animale et 60 % des productions

végétales européennes reposent sur la production de quatre pays : la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. 29 % des exploitations agricoles européennes représentent 52 % de la surface agricole utile (SAU) européenne, ce qui s'explique en partie par la taille de celles-ci. La surface moyenne des exploitations en Europe est de 17,4 hectares. Toutefois, ce chiffre révèle une réalité bien plus disparate : 64 % d'entre elles sont inférieures à 5 hectares, alors que 3,7 % sont supérieures à 100 hectares.

Si l'on analyse les structures agricoles des quatre États membres principaux producteurs, elles sont très hétérogènes. La France comprend 393 000 exploitations, soit 4 % du nombre total d'exploitations européennes, avec une surface moyenne de 69 hectares. Ces chiffres, publiés en 2024, reposent sur des données recensées en 2020 par le ministère de l'Agriculture. En Espagne, pour une SAU comparable, le nombre d'exploitations est le double de celui de la France, soit 915 000 exploitations. En revanche, la taille moyenne, 26 hectares, reste inférieure. L'Italie, elle, présente un modèle très hétérogène, avec un nombre d'exploitations très élevé, 1,13 million, pour une surface très inférieure à la moyenne européenne de 11 hectares. L'Allemagne a un modèle plus proche de celui de la France, avec 263 500 exploitations agricoles d'environ 63 hectares.

Passer d'un modèle de redistribution de l'hectare à l'actif serait préjudiciable pour la France sans que cela ne contribue à ce qu'André Chassaigne et moi-même soutenons : la valorisation d'un modèle d'exploitation agricole familiale à taille humaine.

Pour cela nous proposons que la Commission commande plusieurs études indépendantes pour analyser le système actuel de redistribution des aides en tenant compte de la taille des exploitations, du niveau et de la qualité de la production agricole, du nombre d'actifs présents sur l'exploitation ainsi que du renouvellement des générations.

Ces études devront également étudier comment mettre en place un système de péréquation pour tenir compte de l'ensemble de ces données et assurer un système de redistribution plus équitable.

L'inaction a un prix : la colère agricole est toujours vive. La réforme de la PAC ne peut attendre l'adoption du prochain cadre financier pluriannuel 2028-2035. Dès janvier, la Commission devra réfléchir à la création de nouvelles ressources propres pour financer un modèle agricole durable et équitable, créer un fonds pour financer la transition agro-écologique et augmenter le budget de la PAC pour soutenir les revenus agricoles. D'un point de vue pragmatique, cher André, je dirai, en tant qu'agricultrice, que l'accompli fait bourdonner plus que l'essentiel.

M. Benoît Biteau (EcoS). Les PSN sont le fruit d'une politique agricole commune (PAC) dont le grand « C » est devenu un petit « c » : la PAC est de moins en moins commune

et de plus en plus nationale. Cette renationalisation est un frein : il faut ouvrir un débat sur l'opposition entre subsidiarité et solidarité.

Nous devons avancer vers une plus grande convergence : c'est à l'échelon de l'Union européenne que nous pourrions apporter une réponse d'envergure aux menaces sur la souveraineté alimentaire, à savoir le dérèglement climatique et l'effondrement de la biodiversité. Pour être efficace, l'échelon national n'est pas suffisant.

Une réforme de la PAC pourrait pénaliser l'agriculture française comme vous l'avez bien analysé. Toutefois, il faut revenir aux logiques de solidarité intrinsèques à l'Union européenne. Dans certains pays ayant récemment rejoints l'Union européenne, tels que la Roumanie, l'agriculture est paysanne, familiale et agro-écologique. On peut constater que ce modèle d'agriculture répond à l'objectif de souveraineté alimentaire.

Selon les données de la Commission, 12 % des surfaces agricoles de l'Union européenne, reposant sur une agriculture familiale, paysanne et agro-écologique, représente 32 % de la production agricole. Un soutien à ce type d'agriculture doit être apporté même s'il a un certain coût pour la France. Cela pose la question de la définition de l'actif et de la distribution des aides par unité de main-d'œuvre. Une convergence permettrait à la fois de soutenir le revenu des agriculteurs tout en prenant en compte les enjeux actuels et futurs du climat et de la biodiversité.

Si nous disposons d'une main-d'œuvre suffisante, nous avons alors les moyens d'agir pour éviter d'utiliser des pesticides ou des engrais de synthèse et produire davantage sur des surfaces plus petites. Il faut développer une véritable politique de l'emploi agricole, je suis persuadé que c'est là que réside l'avenir de la politique agricole commune.

Mme Nicole Le Peih, rapporteure. Je reconnais votre passion pour les enjeux liés à la biodiversité. Dans le cadre de mon premier mandat, j'ai eu l'opportunité de faire un déplacement à Rome et de m'entretenir avec des membres de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Cette rencontre m'a particulièrement marquée – notamment en tant qu'ancienne agricultrice – et fait prendre conscience des inquiétudes et enjeux liés à la souveraineté alimentaire.

La question des unités de main-d'œuvre me paraît essentielle. Pour pouvoir rémunérer ces unités de main-d'œuvre, il faut que les exploitations agricoles développent un certain chiffre d'affaires, et pour cela il est nécessaire de produire en grande quantité. Toutefois, pour pouvoir produire tout en respectant les enjeux d'une transition agro-écologique vertueuse, il est essentiel d'utiliser des techniques mécaniques aujourd'hui très onéreuses. J'en ai fait l'expérience sur mon exploitation agricole. Les nouvelles désherbeuses nécessitent

trois passages. Le coût est élevé. Le prix de la machine – entre 70 et 80 000 euros – n'est pas le poste de dépenses le plus élevé, son achat peut être communautarisé au sein d'une coopérative d'utilisation des matériels agricoles (CUMA). En revanche, son utilisation est particulièrement coûteuse : trois passages signifient trois tassements de terre, trois fois plus de gazole et de temps de travail pour le chauffeur. Un hectare de terre est dès lors trois fois plus cher à entretenir.

Finalement, la question est de savoir comment réussir à produire suffisamment demain pour nourrir les 8 milliards d'habitants que nous sommes tout en restant vertueux. Avec cette communication, nous pensons avoir apporté quelques axes de réflexion.

M. André Chassaigne, rapporteur. Je suis convaincu qu'avancer pour une meilleure convergence au niveau européen doit être une priorité. En Pologne, les exploitations sont particulièrement petites par rapport à la France (4 à 5 hectares) mais l'État polonais a fait le choix d'une répartition sans conditionnalité environnementale. Cette problématique existe dans d'autres Etats membres tels que la Roumanie.

Tant qu'il n'y aura pas de convergence ni de contraintes européennes relatives aux objectifs environnementaux, l'évolution que vous souhaitez ne pourra pas avoir lieu : les petites exploitations familiales agro-écologiques ne font que subsister grâce à des compléments de revenus.

Lorsque nous avons auditionné l'Académie d'agriculture, le cas de la Slovaquie avait été évoqué comme exemple d'un pays comprenant des surfaces d'exploitations importantes tout en étant très vertueuses d'un point de vue environnemental. Il faut donc rester prudent : ce ne sont pas toujours les petites exploitations qui révèlent les plus grandes ambitions environnementales et vice-versa. Concernant la Pologne, je ne veux pas dire qu'il est préférable d'avoir des exploitations de 5 000 hectares mais bien qu'il existe une réelle complexité concernant les ambitions environnementales des exploitations indépendamment de la question de leur seule taille.

Finalement, je suis persuadé que la réponse se trouve dans la convergence européenne.

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). La question de l'intégration des exigences environnementales dans la politique agricole commune constitue un enjeu majeur pour l'avenir de l'agriculture européenne. Si la conditionnalité environnementale introduite en 2003 et le paiement vert, en 2013, ont posé les bases d'une transition vers un modèle plus durable, les critiques formulées par la Cour des comptes européenne en 2017 soulignent leurs limites. En effet, ces dispositifs ont souvent été perçus comme de simples compléments de revenus sans réelle efficacité écologique.

Aujourd'hui la nouvelle PAC impose une conditionnalité environnementale renforcée avec l'obligation de consacrer 25 % des aides directes du premier pilier aux éco-régimes. Décorrélér le financement des exigences environnementales des aides directes, comme vous le proposez, semble pertinent pour éviter que les agriculteurs ne voient leurs revenus amputés au nom de la transition écologique. Dans cette perspective, la création d'un fonds spécifique dédié à la transition agro-écologique et abondé par des crédits complémentaires est une piste intéressante. Si cette approche témoigne d'une volonté de renforcer les pratiques durables, elle pose la question cruciale de l'équilibre budgétaire. Son efficacité dépendra donc de son financement réel et de sa gouvernance.

Nous sommes sensibles à votre suggestion de créer une nouvelle ressource propre pour ce fonds. Je souhaite citer les travaux de mon collègue Henri Alfandari dont la proposition de résolution européenne adoptée la semaine dernière proposait d'abonder le budget de l'Union européenne avec une ressource supplémentaire issue des marges des centrales d'achat internationales. Vous estimez pour votre part que cette ressource propre doit être issue des gains attendus en matière de politique commerciale.

Comment garantir que ce fonds ne se transforme pas en une simple annonce politique sans moyens conséquents ? Quel mécanisme envisagez-vous en matière de politique commerciale pour assurer sa pérennité et son abondement régulier afin qu'il devienne un véritable levier de transformation pour l'agriculture européenne ?

M. André Chassaigne, rapporteur. Le problème que nous rencontrons actuellement avec les éco-régimes a été soulevé par des économistes de l'Institut national de recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (INRAE). 90 % des paysans français – j'aime bien ce terme que nous n'avons pas utilisé d'ailleurs – touchent 67 euros, c'est-à-dire l'aide minimale. Pour passer au cap supérieur avec une ambition environnementale renforcée, il aurait fallu des accompagnements financièrement plus incitatifs. Le choix opéré dans le PSN français ne crée pas l'impulsion suffisante permettant de changer de mode de production au regard des impératifs de rentabilité : il faut pouvoir vivre de son exploitation. Cela signifie que pour changer de méthode, il faut du courage politique. Il peut y avoir dans notre pays quelques organisations majoritaires qui ne tiennent pas compte de la nécessité du changement ou tout du moins sont très réticentes au fait de « *déshabiller les uns pour habiller les autres* ». Je crois qu'il s'agit d'un enjeu extrêmement important. Notre PSN ménage la chèvre et le chou. Nous n'avons pas voulu faire jouer les vases communicants pour parler d'une manière qui ne soit pas trop polémique. À un moment donné, il faut avoir le courage politique de mettre un coup de pied dans la fourmilière si l'on souhaite avoir des objectifs environnementaux ambitieux. Je ne suis pas partisan des accords de libre-échange. Je pense qu'il faudrait sortir l'agriculture de tels accords

mais il peut néanmoins y avoir des accords de coopération. Quoi qu'il en soit, cela peut également être un levier dans la mesure où les accords de libre-échange existent déjà – même si j'ai pu les combattre – avec la possibilité de mettre en œuvre une taxation à l'importation. N'oublions pas qu'il existe encore des accords de libre-échange en cours de signature, la hotte du Père Noël n'est pas vide !

Mme Nicole Le Peih, rapporteure. J'ai bien aimé votre mot « levier », je l'ai retenu parce que l'Europe et notamment la France ont une valeur ajoutée qui repose sur la sécurité alimentaire, la traçabilité et la qualité des produits agricoles. Cette valeur ajoutée pourrait être un levier pour notre politique commerciale : sachons valoriser nos atouts et faire preuve de courage politique !

M. Laurent Mazaury (LIOT). Je tiens tout d'abord à vous remercier pour cette communication détaillée, très claire que nous avons lue avec beaucoup d'attention. Il s'agit d'un domaine dont nous ne sommes pas tous spécialistes, même si je sais qu'il y en a dans cette salle. Je vais donc poser avec humilité quelques questions. Vous nous rappelez qu'en 1981 – nous ne célébrerons pas cette année pour les mêmes motifs chers collègues – les dépenses de la PAC correspondaient à 65,5 % du budget de l'Union européenne et qu'en 2022 le pourcentage est tombé à 23,5 %. Autrement dit en 1990, les dépenses totales de la PAC représentaient 0,54 % du produit intérieur brut de l'Union européenne et, en 2022, elles n'en représentent plus que 0,36 %. Je pense que nous avons déjà une problématique stratégique majeure. Vous en concluez dans votre proposition n°3 qu'il faut « *augmenter le budget global de la PAC dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034 pour promouvoir une PAC ambitieuse à nouveau* ». Pensez-vous que nous, Français, serons suffisamment à même de peser fortement pour que les autres partenaires européens nous suivent sur la voie de remise à niveau du budget global de la PAC et pour que la production agricole redevienne une réelle priorité pour l'Europe ? En est-elle d'ailleurs toujours une ? Nous pensons également à une autre problématique, très fréquemment évoquée par nos agriculteurs, non citée dans le rapport dont ce n'était pas l'objet, mais néanmoins essentielle, celle de la surtransposition des directives européennes dans notre droit national. Elle représente l'une des causes majeures du renoncement de nos producteurs, de la diminution du nombre d'exploitations agricoles et en conséquence du nombre de paysans – je tiens également à l'emploi de ce mot.

Nos collègues Alice Thourot et Jean-Luc Warsmann ont rendu un rapport d'information, en 2017, sur ce sujet avec des propositions intéressantes. Pour n'en citer que quelques-unes, ils recommandent de désigner les équipes responsables de la transposition dès le début des négociations sur le projet de directive, d'étendre aux assemblées la possibilité de saisir pour avis le Conseil d'État s'il apparaît que la transposition d'une directive en cours de négociation est susceptible de soulever des problèmes juridiques délicats ou encore de donner à chaque citoyen et à chaque

entreprise le droit d'interpeller directement les pouvoirs publics sur les surtranspositions en vigueur dans les textes réglementaires et législatifs. Pourriez-vous nous éclairer sur ces différentes dispositions, qui je le rappelle, ont un impact particulièrement fort pour nos agriculteurs et qu'il est toujours plus difficile de lire dans les chiffres ?

M. André Chassaigne, rapporteur. Sur la transposition, j'ai commis un rapport, lors du mandat précédent, avec Jean-Louis Bourlanges, grand spécialiste de l'Union européenne, sur la transposition des directives. Pour être franc, nous n'avions pas trouvé beaucoup d'exemples de surtranspositions dans le domaine agricole. Dans le domaine de l'utilisation des produits phytosanitaires, j'ai été interpellé la semaine dernière à propos de la production de noisettes. Les producteurs français se trouvent dans une situation complexe en ne pouvant pas utiliser un produit autorisé dans le reste de l'Union européenne. Il existe donc quelques exemples. Toutefois, la surtransposition dans le domaine agricole ne revêt pas la dimension qu'on lui attribue généralement : nous avons dû faire des recherches approfondies pour en trouver des exemples. En revanche, nous avons souligné l'importance de la méthode pour éviter les risques de surtransposition. Lors de l'élaboration d'une directive ou d'un règlement européens, les parlements nationaux ne sont pas associés en amont. Seuls les exécutifs des Etats membres travaillent sur le texte. Une fois la directive votée, elle doit être transcrite dans le droit national. Là, on rencontre le même écueil. Le gouvernement travaille sur le projet de loi de transposition sans y associer le parlement. Parmi nos recommandations, nous proposons de désigner au minimum deux députés et deux sénateurs, une fois la directive adoptée, pour travailler sur sa transposition en droit interne afin d'éviter les fameuses lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DADUE) comprenant des douzaine de transpositions. De telles lois ne sont pas acceptables. Cette nouvelle méthode de travail impliquerait d'ailleurs une commission des affaires européennes entièrement consacrée à la transposition du droit européen. Désigner deux députés, majorité-opposition, pour suivre la transposition permettrait ainsi d'éviter les surtranspositions. En tant qu'ancien élu, en 2008, j'ai participé à l'adoption de la loi de transposition de la directive européenne sur l'eau dont les trop nombreuses surtranspositions nous ont été reprochées. Chaque député propose plusieurs amendements. Ceux-ci sont votés sans étude d'impact ce qui conduit à des surtranspositions. Si l'on veut résoudre cette question, il faut changer de méthode.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Ce rapport est intéressant car il démontre le risque de fragmentation de la politique agricole commune (PAC), alors qu'un certain nombre de pays européens ont pour objectif de faire baisser son budget.

Je partage les propositions du rapport concernant la réussite de la transition environnementale, l'établissement d'un revenu décent pour les agriculteurs et la

défense de la souveraineté alimentaire. Cette dernière est certes menacée par le dérèglement climatique, comme l'a souligné M. Benoît Biteau, mais elle l'est aussi par la politique commerciale de l'Union européenne. Nous avons en effet la possibilité d'être autosuffisants d'un point de vue alimentaire tant au niveau européen qu'en France. Toutefois les politiques commerciales qui sont menées nous en empêchent.

Bien que je partage vos recommandations, notamment la décorrélation des exigences environnementales du premier pilier de la PAC, l'augmentation du soutien financier dévolu aux éco-régimes, la simplification des normes, j'émetts toutefois une interrogation sur la proposition n° 13 de votre rapport : « *créer une nouvelle ressource propre issue des gains attendus en matière de politique commerciale pour abonder le fonds de transition agroécologique* ».

Si l'on considère que l'agriculture constitue la variable d'ajustement de la politique commerciale de l'Union, ce qui est un vrai problème, il faut décider de la faire sortir du champ d'application des traités de libre-échange. André Chassaigne a précisé que plusieurs traités de libre-échange sont en cours de négociation. En effet, il y en a neuf, chacun présentant des risques pour l'agriculture, et singulièrement pour l'agriculture française. Or si l'on exclue l'agriculture des traités de libre-échange, l'origine de cette nouvelle ressource propre sera difficile à trouver.

Sinon nous pouvons proposer une augmentation des droits de douane au niveau communautaire, solution à laquelle je suis personnellement favorable. Toutefois, la Commission von der Leyen sera difficile à convaincre puisqu'elle est par définition « contre ». Cette proposition n° 13, de bon aloi, me semble donc délicate à mettre en œuvre.

On peut également envisager de la mettre en place au niveau national, mais cela semble contraire au droit de l'Union.

M. André Chassaigne, rapporteur. J'avoue mon embarras concernant cette proposition que nous n'avons pas assez travaillée sur le fond. Je l'ai précisé au début de mon intervention : nous avons tenu à produire un rapport d'étape alors que nous avons dû interrompre nos travaux du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale.

Mme Nicole Le Peih, rapporteure. Notre rapport a en effet été interrompu. Initialement nous souhaitions aller en Pologne pour pouvoir étudier l'impact de la structure agricole de ce pays dans notre analyse des PSN.

Vous mentionniez la forte baisse du nombre d'agriculteurs. Pour ma part, je vois poindre une nouvelle agriculture comportant des jeunes agriculteurs performants et compétents, et ayant une autre image de l'agriculture. Ils ont des pratiques plus vertueuses, et en accord avec les valeurs sociales et sociétales. Cette nouvelle génération d'agriculteurs permettra, à mon sens, de remettre au centre du jeu la

question de l'autosuffisance de l'Europe. Je pense que ce renversement se fera plus rapidement que prévu, malgré des accords de libre-échange en cours de négociation. Je reste optimiste.

M. André Chassaigne, rapporteur. Je propose que l'on retire la recommandation n°13 du rapport d'étape qui n'est pas suffisamment étayée. Je ne fais pas cette proposition parce que M. Emmanuel Maurel le suggère, mais parce que le débat que nous avons permet d'éclaircir l'impact de nos propositions.

M. le président Pieyre-Alexandre Anglade. Il est assez rare d'amender un rapport depuis la tribune mais vous faites là preuve d'une grande humilité. Je vous adresse toutes mes félicitations !

M. Alexandre Sabatou (RN). Étrange endroit que la commission des affaires européennes pour discuter du plan stratégique national en matière agricole ! Est-ce un constat d'impuissance, d'échec, ou simplement le seul endroit où l'on discute d'agriculture et de la manière dont elle sert de monnaie d'échange dans les accords avec le Mercosur pour pérenniser l'industrie allemande ?

Étrange impression de voir l'hôtel de Villeroy servir de chambre d'enregistrement à une politique agricole commune qui nous voit contribuer plein pot et recevoir en retour que des miettes, et des injonctions de *greenwashing* bien loin de l'objectif initial de soutenir les revenus de nos agriculteurs et leur production !

Étrange politique européenne qui consiste à avoir comme but ultime le verdissement ! Concept politique fumeux qui consiste à s'auto-pénaliser à coups de normes pour mieux laisser le monde entier vendre chez nous les récoltes que l'on s'interdit de produire !

Étrange attitude de notre propre classe politique qui vote des surtranspositions mortifères afin de laver plus blanc que blanc, et court après un électorat écologiste voulant toujours plus de décroissance, d'agriculture vivrière, de forêt urbaine, et de tous ces concepts fumeux présentant la décroissance comme le nouvel âge d'or et le retour à l'agriculture d'avant la Révolution comme le but à atteindre pour le paysan 2.0 !

Ce tableau optimiste ou bien réaliste étant dressé, que mettre en œuvre pour agir ? Premièrement, entrer dans le réalisme et sortir du vocabulaire fantasmé. Je suis toujours horrifié d'entendre certaines personnes parler avec mépris des paysans, alors qu'aujourd'hui ils sont agriculteurs, chefs d'entreprise, entrepreneurs. Ces derniers sont soumis à des normes et des contrôles dont nous ne supporterions pas le dixième dans notre vie professionnelle. Je citerai les directives sur les haies, les contraintes ubuesques sur les bandes tampons le long des cours d'eau, la surveillance satellite, etc.

Il est temps de retrouver une stratégie de bon sens ne suivant plus les lubies européennes du *Farm to Fork* et du Pacte vert. Il est temps de se demander enfin ce qui est bon pour la souveraineté agricole et alimentaire française, l'indépendance agricole des Français et notre balance commerciale. Le logiciel stratégique entier doit changer en se déplaçant de Bruxelles à Paris, car nous devons décider pour nous et non plus subir les choix politiques de Mme Ursula von der Leyen.

Mme Nicole Le Peih, rapporteure. Étrange impression, étrange attitude, étrange réflexion ! Quand vous parlez aux agricultrices et agriculteurs, ils vous disent qu'ils sont chefs d'entreprise. Moi-même, je suis à la tête d'une exploitation comptant six salariés qui m'ont parfois empêché de dormir quand je n'arrivais pas à sortir six salaires par mois.

Les agriculteurs sont chefs d'entreprise, ils sont paysans, ils sont producteurs, ils sont transformateurs, ils sont commerçants et commerciaux. Moi, je sors de mon exploitation pour aller chercher un client. Ils sont aussi comptables. Ce panel de forces fait que les agriculteurs sont chefs d'entreprise : c'est la seule chose avec laquelle je suis en accord avec vous.

N'oublions pas qu'aujourd'hui l'agriculture française est parfois bloquée par des recours et procédures trop complexes. 22 millions de Français sont nourris simplement par les quatre départements bretons. Cela nous montre qu'on peut produire plus, qu'on peut nourrir plus, mais que parfois on est arrêté par des recours, de quelque obédience politique qu'ils viennent.

Cette impression et cette attitude, je voudrais qu'elles soient inversées. Je parle de compétences, de cette nouvelle génération qui arrive et apporte de la valeur ajoutée en termes de recherche et d'innovation. Elle vend sa marque de fabrique et permet une sécurité alimentaire qu'on nous envie partout.

Pourquoi les Chinois viennent sur Carhaix, tout près de chez moi, pour faire du lait infantile ? C'est parce qu'ailleurs il a été frelaté. Nous, nous sommes capables de le produire. Sachons vendre cette valeur ajoutée. Il faut développer cet état d'esprit partout, au-delà des frontières françaises, dans l'ensemble des 27 pays européens et pour les 450 millions d'Européens. Je reste positive, j'y crois.

M. André Chassaigne, rapporteur. Le repli sur soi au niveau agricole aurait des effets catastrophiques. Bien au contraire, il nous faut davantage de convergence. Dans le cadre d'une Europe déjà très concurrentielle, caractérisée par la recherche des prix les plus bas et la lutte sur les coûts de production, il nous faut des objectifs communs dans les domaines de l'environnement, du bien-être animal et social. Sans une approche commune sur ces trois piliers du développement durable, si l'on choisit de se concentrer sur un seul d'entre eux – l'économie, la rentabilité – on aura des distorsions de concurrence terribles. Notre agriculture et notre environnement seront massacrés,

j'en suis persuadé. Les conséquences seront extrêmement graves en termes de réchauffement climatique, car nous sommes partie d'un tout. On le voit bien avec la situation de Mayotte aujourd'hui.

On doit avoir une responsabilité collective, nous sommes davantage à même de l'avoir au niveau de l'Union européenne plutôt que dans chaque pays replié sur lui-même avec des objectifs complètement différents les uns des autres.

Je vais même jusqu'à dire qu'il faut plus d'Europe dans le domaine agricole, c'est dans l'intérêt de nos paysans, de leurs revenus, de leurs productions, de la biodiversité et de notre environnement. C'est quelque chose que l'on ne peut pas perdre de vue.

Mme Constance Le Grip (EPR). Votre communication est d'une richesse et d'une densité que je salue. Vous analysez et présentez des recommandations quant aux grandes orientations de la politique agricole commune et aux futurs équilibres du cadre financier pluriannuel. Vous faites des propositions intéressantes sur lesquelles je souhaite revenir.

Vous insistez clairement sur le risque d'une Europe agricole à la carte au détriment d'une politique agricole commune fondée sur la solidarité. Ce choc entre subsidiarité et solidarité est responsable de la situation actuelle et engendre les difficultés que nous connaissons avec l'adoption par chaque État membre d'un PSN. Cette complexité est certainement pour beaucoup dans la colère ou le désespoir de nos agriculteurs.

Vous appelez à plus de convergence, à plus d'Europe avez-vous dit, monsieur le président Chassaigne. Vous avez des mots très définitifs pour exprimer tout votre scepticisme face aux velléités de renationalisation de la PAC que certains tenants d'un *Frexit* plus ou moins déguisé mettent en avant.

Pour en venir à vos propositions sur la simplification, vous écrivez que 23 % des agriculteurs éligibles renoncent à demander des aides de la PAC en raison de l'opacité et de la difficulté à se conformer à l'ensemble de ses exigences. La proposition n° 9, par exemple, appelle à plus de simplification, tout comme la proposition n° 4. Cela fait écho aux rendez-vous mensuels de la simplification initiés par la ministre de l'agriculture démissionnaire Annie Genevard, avec un certain nombre de propositions déjà entrées en vigueur sur les informations télé-PAC notamment.

Comment concrètement, avec vos propositions n° 4 et n° 9, convaincre nos partenaires que c'est le chemin vers plus de simplification qui est le bon et comment le traduire sur le terrain en faveur de nos agriculteurs ?

Mme Nicole Le Peih, rapporteure. On peut voir poindre une forme de scepticisme. J'en reviens à la nouvelle génération car c'est elle qui crée la valeur ajoutée. À travers les exemples que je vois autour de moi, cette nouvelle génération est pleine de ressources : elle a des diplômes différents, vient parfois de secteurs autres que

l'agriculture, arrive avec des compétences commerciales et un regard neuf, une orientation plus vertueuse, en accord avec l'acceptation sociétale, une volonté d'être formée en continu.

Tout cela nous permet de modifier en profondeur l'agriculture et l'agroalimentaire. Je ne suis pas sceptique au regard de la valeur ajoutée qui va être apportée dans les années à venir. Le changement de paradigme en cours va permettre d'enrayer le déclin des exploitations agricoles. Le renouvellement des générations sera vertueux et contribuera à la souveraineté alimentaire de l'Europe.

M. André Chassaigne, rapporteur. Un économiste spécialiste de la PAC que nous avons auditionné a souligné que la France a sans doute le système d'attributions des aides le plus complexe. Pourquoi ? Parce que la France a essayé de ménager la chèvre et le chou pour faire en sorte que chacun s'y retrouve. Il a ainsi fallu fabriquer un système extrêmement sophistiqué pour que chacun puisse bénéficier de la politique agricole commune en évitant de trop faire jouer les vases communicants. La question du niveau de sophistication du système doit être interrogée.

Si nous avions eu plus de temps, nous aurions pu faire une analyse comparée de l'application des contrôles dans les différents PSN et aboutir à des propositions plus précises. Mais cette question reste liée au choix fait dans l'élaboration des plans stratégiques nationaux, j'en reste convaincu. Il faut bien avoir conscience des pressions exercées sur le ministère de l'agriculture : chacun vient défendre ses intérêts, ce qui revient à définir des mécanismes complexes pour que tout le monde puisse avoir accès aux aides de la PAC. À la fin, on ne peut obtenir qu'une usine à gaz.

Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP). Face aux mobilisations en France et en Europe, on peut trouver un certain nombre de problématiques auxquelles la PAC devrait répondre, comme l'absence de prix agricoles garantis, la complexification des normes administratives et l'intensification de la concurrence internationale également présente entre États membres. Alors que la surface agricole représente plus de la moitié des surfaces de l'Union européenne et que le changement climatique impacte la sécurité alimentaire, cette réforme devrait répondre à l'impératif de transition agro-écologique. En imposant depuis Bruxelles des normes complexes et parfois déconnectées de la réalité agricole, avec un budget en constante diminution, cette réforme n'aura fait qu'accentuer la colère agricole.

Au lieu de remettre en question sa méthode, la Commission a assoupli les règles environnementales, en mai 2024, sous prétexte de défendre l'agriculture, mais nous connaissons tous le poids au Parlement européen des lobbies qui protègent parfois plus leurs intérêts économiques que ceux de l'agriculture.

Je pense qu'il faut un second pilier ambitieux, au service de la transition agro-écologique. Mais il faut aussi revoir le premier pilier. L'aide à l'hectare a selon moi fait

son temps et, aujourd'hui, pousse davantage à l'agrandissement, ce qui accentue la concurrence entre voisins au détriment du revenu paysan et des territoires. L'aide à l'hectare doit devenir une aide à l'actif, justement pour soutenir les fermes à taille humaine, comme vous l'avez évoqué. La corrélation entre aides de la PAC et taille des exploitations a en effet accéléré l'expansion de l'agriculture productiviste au détriment de ce qui fait la valeur ajoutée de la France : l'agriculture à taille humaine, créatrice d'emploi, qui valorise les territoires.

En parallèle de la chute du nombre d'exploitations depuis les années quatre-vingt-dix, notre dépendance aux importations a fortement augmenté. Veut-on continuer dans cette voie ou permettre l'installation de paysans et paysannes nombreux, pour nourrir nos concitoyens avec une production relocalisée ? Je constate en tout cas qu'il y a, parmi les futurs agriculteurs et agricultrices, une majorité qui souhaite s'installer sur des plus petites surfaces avec des productions plus diversifiées.

Pour finir, je souhaite revenir sur le PSN : il n'a jamais fait l'objet d'un vote au Parlement. Il maintient également la prédominance du premier pilier de la PAC en attribuant les aides à l'hectare au détriment de la transition agro-écologique. Pourtant, le *Shift Project* a révélé récemment que plus de 90 % des agriculteurs sont prêts à engager ou accélérer leur transition écologique, mais que 87 % d'entre eux estiment ne pas être suffisamment aidés financièrement dans cette transition. Preuve en est le peu d'ambition qu'on observe au sujet des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).

Mme Nicole Le Peih, rapporteure. Concernant la création d'emplois et l'aide à l'hectare, je produis de la volaille en plein air en circuit court ainsi que du blé pour nourrir mes volailles toute l'année. Je produis 35 hectares de blé l'année n, puis 35 hectares l'année n+1, et 35 hectares l'année n+2. Pour une rotation triennale, soit 35 hectares multiplié par trois, j'arrive à un total de plus de 100 hectares nécessaires pour nourrir mes volailles, dégager un revenu et rémunérer les six salariés de l'exploitation. Avec mon exploitation, dans le Morbihan je nourris une partie de mes concitoyens et je maintiens de l'emploi localement.

L'aide à l'hectare est donc importante, notamment pour favoriser la prise de conscience de la valeur du foncier, du côté vertueux de la production et de la nécessité de garder légitimement la main sur les territoires.

M. André Chassaigne, rapporteur. Je parle sous le contrôle des anciens députés européens : d'autres choix étaient possibles. Par exemple, le plafonnement des aides : certains États l'ont imposé.

M. Julien Dive (DR). L'idée initiale du PSN était louable car il s'agissait de s'adapter à la réalité nationale des agricultures. Qu'il y ait un débat sur les choix opérés par chaque PSN paraît tout à fait légitime, mais n'oublions pas pour autant cette prise en compte

de la réalité. Les PSN ont été la planche de salut de la PAC avec un retour au bon sens. Quant à l'absence d'objectifs communs, elle n'est pas avérée, le PSN devant obéir à des objectifs communs en matière environnementale, sociale et économique auxquels les États membres doivent apporter des réponses. Le PSN est là pour poser un cadre commun. Il faudrait peut-être parler de « stratégie alimentaire commune » plutôt que de « politique agricole commune » puisque nous sommes face à une question de souveraineté alimentaire.

Le PSN a cependant quelques travers dont celui d'induire paradoxalement une surcharge administrative. Cela a été relevé devant le Commissaire en charge de l'agriculture, notre collègue Constance Le Grip l'a également évoqué. À une époque où la lourdeur administrative est une charge concrétisée dans les comptes d'exploitation des agriculteurs, il est important que la Commission prenne conscience que le respect des critères des PSN sur le terrain génère une lourdeur administrative pour les agriculteurs. Alors même qu'au sein de notre assemblée nous cherchons à simplifier les normes, j'aimerais savoir comment vous envisagez cette question, dans votre rapport, mais également pour la suite car je crois comprendre qu'il y aura une suite à vos travaux.

M. André Chassaigne, rapporteur. La nouvelle PAC avait pour objectif de s'appuyer davantage sur les résultats obtenus, de mettre fin à tous ces contrôles tatillons faits chaque année. Il paraissait plus utile de faire un état des lieux au bout d'une période donnée pour voir si les objectifs avaient été véritablement atteints, s'il y avait eu une évolution des méthodes de culture, moins d'utilisation de produits phytosanitaires, etc. La réalité a été différente. On peut sans doute y voir une responsabilité de l'Union européenne. Je considère toutefois qu'il existe aussi une responsabilité toute française au regard des habitudes bureaucratiques de notre pays. Prenons-la question à bras le corps sans pour autant en rabattre sur les objectifs à atteindre dans le domaine environnemental, qu'il s'agisse de la biodiversité ou de la santé des sols. La simplification est possible sans minimiser les objectifs à atteindre. Toutefois cette volonté doit être européenne parce que l'Union européenne représente un parapluie. Lorsque les contrôles sont effectués au niveau européen, ils offrent la garantie d'un versement effectif des aides. En effet, les fonctionnaires chargés des questions agricoles au niveau national peuvent parfois être tétanisés à l'idée d'accorder une dérogation quelconque par peur de redressements ou de sanctions ultérieures en provenance de l'Union européenne.

Mme Nicole Le Peih, rapporteure. Je retiens le terme « tétanisé », c'est le mot croyez-moi, qui correspond à ma réaction après avoir vu le premier plan satellitaire de mon exploitation agricole. Je voyais tous les détails de ma maison jusqu'au fil à linge. J'ai trouvé cela très intrusif. À la fois je comprends la nécessité de mesurer et déterminer le périmètre des champs, même si de toutes façons on les déclare ne serait-ce qu'à

l'administration fiscale. Pour éviter plusieurs contrôles, la Commission a proposé le contrôle satellitaire, qui demeure, je le répète vraiment intrusif.

M. Benoit Biteau (EcoS). En quinze ans, j'ai été contrôlé dix-sept fois. Je comprends parfaitement ce dont parle notre collègue : les contrôles sont effectivement anxiogènes. On doit progresser là-dessus.

Pour répondre à Julien Dive, on reproche aux PSN d'être allé trop loin dans la déclinaison nationale. Il faut évidemment une déclinaison nationale, mais avec un cadre européen plus précis, la disparité entre les PSN aurait été moins grande.

Si l'on prend pour exemple le plafonnement des aides : on a voté, à l'échelon européen, la possibilité de plafonner à cent mille euros les aides du premier pilier. Toutefois, on a laissé aux États membres le choix de l'appliquer ou non. En conséquence, seuls trois États membres ont adopté le principe du plafonnement. On aurait parfaitement pu imaginer rendre le plafonnement obligatoire dans le règlement PSN. Vous avez cité quatre grands pays agricoles. Je prends souvent pour exemple l'Espagne. L'Espagne a opté pour le plafonnement des aides, ce qui a permis d'alimenter les éco-régimes et d'avoir une dynamique extrêmement performante pour l'agriculture biologique. L'Espagne représente en surface agricole le quatrième pays de l'Union européenne. En valeur absolue, l'Espagne est devenu aujourd'hui le premier pays en surface consacré à l'agriculture biologique grâce au plafonnement des aides alimentant les éco-régimes.

Pour ouvrir le débat concernant les transferts entre piliers, je préfère qu'il existe des possibilités de plafonnement permettant de redéployer les aides du premier pilier vers le second pilier. En effet, dans le second pilier, les aides de l'Union européenne sont conditionnées à des financements nationaux, ce qui crée une disparité importante entre les pays riches, qui ont les moyens de les financer, et, les pays plus modestes, qui ne les ont pas.

L'éco-régime n'était pas en soi une mauvaise idée, si l'on trouvait un moyen d'alimenter l'enveloppe financière. Le plafonnement – moyen de financer les éco-régimes – n'a pas su être utilisé à l'échelon européen.

Je ferai une dernière remarque sur les ressources propres. On parle d'un côté de taxer les transactions internationales, et de l'autre on condamne les accords de libre-échange. Un sujet m'a particulièrement agacé : le « *carbon farming* ». De quoi s'agit-il ? Des entreprises, Total, Air France – je ne vais pas toutes les citer, elles sont nombreuses – disposent de crédits carbone. Or, elles ont fait le choix de développer un marché privé pour stocker du carbone dans les sols agricoles. L'Europe n'a pas su être au rendez-vous en laissant ce marché privé se développer. Le *carbon farming* ne transite pas par les caisses de l'Union européenne. On aurait pourtant pu disposer d'un outil redoutable pour créer des ressources propres dédiées à l'agriculture en

permettant de faire vivre les agriculteurs en tant qu'acteurs efficaces de la séquestration des gaz à effet de serre puisqu'ils occupent 60 % de l'espace. Nous parlons de l'avenir de la PAC, des incertitudes sur son financement, des États membres dit frugaux voulant la supprimer, alors que toutes les projections financières montrent que le *carbon farming* représente 120 % du budget de la PAC ! Si nous avions collecté le *carbon farming* dans les ressources propres cela permettrait d'augmenter le budget de la PAC de 20 %. Je vous laisse réfléchir à ce que cela représente.

M. André Chassaigne, rapporteur. En définitive, vous nous donnez un argument pour rétablir la proposition n° 13. Au lieu d'asseoir le financement de la ressource propre sur les bénéfices de la politique commerciale, nous proposons que son financement repose sur les gains provenant du « *carbon farming* ». Je vous remercie pour cette collaboration !

M. le président Pieyre-Alexandre Anglade. Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leur travail, et vous chers collègues pour ce long et beau débat. Je vous souhaite également d'excellentes fêtes de fin d'année.

ANNEXE II - VINGT PROPOSITIONS POUR RÉFORMER LA PAC

Proposition n° 1 : **Décorrél**er le financement des exigences environnementales du premier pilier dédié aux aides directes pour soutenir les revenus agricoles.

Proposition n° 2 : créer un **fonds spécifique pour financer la transition agro-écologique**, abondé par **des crédits complémentaires**, indépendants des deux piliers de la PAC, sur le modèle du **Fonds temporaire pour une transition agroalimentaire juste** (FTAJ) proposé dans les conclusions du Dialogue stratégique pour l'avenir de l'agriculture.

Proposition n° 3 : **Augmenter le budget global de la PAC** dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034 pour promouvoir une PAC ambitieuse.

Proposition n° 4 : simplifier la présentation des règles communes et des exigences environnementales pour de pas faire de la PAC une politique commune déconnectée des réalités du terrain.

Proposition n° 5 : augmenter le soutien au revenu du montant aujourd'hui dévolu aux éco-régimes (25 %). Les prévisions actuelles pour la PAC 2028-2034 prévoient de continuer à financer les éco-régimes sur les montants du premier pilier, ce à quoi vos rapporteurs s'opposent.

Proposition n° 6 : intégrer dans le premier pilier de la PAC l'aide à l'installation afin de proposer une gestion harmonisée sur tout le territoire. À défaut, proposer une gestion centralisée, en France, de l'aide à l'installation pour les jeunes agriculteurs.

Proposition n° 7 : proposer au sein du fonds dédié à la transition agro-écologique une clé de répartition entre États membres, fondée sur les contraintes géographiques, l'usure des sols, et l'utilisation des produits phytosanitaires, pour l'attribution des montants alloués pour une transition agro-écologique plus juste.

Proposition n° 8 : accompagner financièrement les agriculteurs vers des pratiques plus vertueuses moins dépendantes de l'utilisation des produits phytosanitaires, avec un bonus financier conséquent pour la non-utilisation de produits phytosanitaires. Vos rapporteurs préconisent ainsi non pas de sanctionner les agriculteurs pour le non-respect de pratiques vertueuses mais de les encourager par des bonus financiers à faire des choix risqués en matière de transition agro-écologique.

Proposition n° 9 : simplifier les règles applicables aux aides PAC pour éviter des grilles d'interprétation complexe, sources d'erreur et d'inégalité de traitement.

Proposition n° 10 : décorréliser les sanctions des aides au soutien au revenu pour ne pas opposer « exigences environnementales » et « revenus agricoles stables ».

Proposition n° 11 : établir un dialogue avec les organisations professionnelles (syndicats et chambres d'agriculture) pour expliquer la pertinence des contrôles et leur bien-fondé (droit à l'erreur).

Proposition n° 12 : limiter le nombre de contrôles aux infractions les plus graves.

Proposition n° 13 : créer une nouvelle ressource propre issue des gains attendus en matière de « *carbon farming* » pour abonder le fonds de transition agro-écologique.

Proposition n° 14 : simplifier l'architecture financière de la PAC en spécialisant le financement des piliers de la PAC par objectifs : soutien au revenu et mesures de transition agro-écologique.

Le **premier pilier** finance le **soutien à la stabilité des revenus agricoles** avec l'attribution d'aides directes et les mesures d'intervention sur les marchés. Aucune mesure volontaire en matière environnementale n'ampute le premier pilier de sa vocation première : soutien à la stabilité des revenus.

Le **second pilier** finance le développement rural et apporte une aide complémentaire à la transition agro-écologique fondée sur le volontariat, en supplément du fonds spécifique dédié à l'aide à la transition agro-écologique.

Proposition n° 15 : demander à la Commission de commander plusieurs études indépendantes pour analyser le système actuel de redistribution des aides en tenant compte de la taille des exploitations, du niveau et de la qualité de la production agricole, du nombre d'actifs présents sur l'exploitation ainsi que du renouvellement des générations.

Mettre en place un système de péréquation pour tenir compte de l'ensemble de ces données et assurer un système de redistribution plus équitable.

Proposition n° 16 : financer un programme d'éducation des consommateurs à une consommation alimentaire saine et responsable.

Proposition n° 17 : orienter la commande publique européenne vers l'achat de produits issus de l'agriculture durable.

Proposition n° 18 : inciter les centrales d'achat des collectivités territoriales et des établissements scolaires pour la restauration collective à privilégier une offre en produits issus de l'agriculture biologique ou de l'agriculture extensive à hauteur de 10 % de la valeur du panier.

Proposition n° 19 : valoriser financièrement dans le bilan comptable d'une exploitation la valeur environnementale de cette exploitation. Demander à la Commission de proposer un règlement européen pour définir les critères permettant de déterminer la valeur environnementale d'une exploitation agricole.

Proposition n° 20 : financer la recherche agro-économique pour prévoir l'évolution du climat sur les sols et les cultures afin de développer la culture d'espèces résilientes adaptées au changement climatique.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

AUDITIONS RÉALISÉES EN FRANCE

Responsables institutionnels français

- Cabinet du ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
M. Yves Auffret, conseiller PAC, affaires européennes et internationales
Mme Claire Tholance, conseillère parlementaire
Mme Agnès Vibert, cheffe du service gouvernance de gestion de la PAC à la DGPE
- Agence nationale de la sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)
Mme Charlotte Grastilleur, directrice générale du Pôle des produits réglementés
Mme Jovana Deravel, chargée de mission
- Cour des comptes
M. Vincent Berger, rapporteur
- Chambres d'Agriculture de France
M. Gilbert Guignand, secrétaire général adjoint de Chambres d'agriculture France et Président de la Chambre régionale d'agriculture d'Auvergne-Rhône-Alpes
Mme Juliette Grosjean, chargée de mission PAC
M. Etienne Bertin, chargé des relations institutionnelles
- Comité de suivi des plans stratégiques nationaux
M. Loïc Chesnais-Girard, président du Conseil régional de Bretagne
M. Clément Mongabure, conseiller pilotage Fonds européens à Régions de France
M. Lucas Manetti, conseiller environnement au cabinet du président du Conseil régional de Bretagne
- Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence bio)
Mme Laure Verdeau, directrice de l'Agence bio
Mme Laure Fouassier, chargé de mission relations institutionnelles
- Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)
M. Vincent Couderc, directeur général adjoint

- Agence des services de paiement

M. Stéphane Le Moing, président-directeur général

- Académie d'agriculture de France

Mme Paola Grossi, spécialiste de l'Italie

M. Tomas Garcia Azcarate, spécialiste de l'Espagne

M. Christian Lippert, spécialiste de l'Allemagne

M. Gilles Bazin, membre titulaire et professeur de politique agricole à AgroParisTech

M. Jean-Marie Séronie, secrétaire général

Déplacement dans le Puy-de-Dôme

- Préfecture du Puy-de-Dôme

M. Joël Mathurin, préfet

M. Jean-Paul Vicat, secrétaire général

M. Nicolas Picard, chef du service économie agricole

- INRAE (centre du Puy-de-Dôme)

M. Jérôme Salse, directeur de l'UMR Génétique, diversité et écophysiologie des céréales et visite du dispositif de phénotypage des céréales aux champs

M. Bertrand Dumont, spécialiste de l'agroécologie et des systèmes de production

M. Marc Benoît, spécialiste des facteurs de performances techniques, économiques et environnementales des fermes d'élevage et de l'optimisation des systèmes de production en agriculture biologique ; puis visite de la nouvelle stabulation vaches laitières

- Entreprise Limagrain

M. Yannick Chassaing, dirigeant

M. Alexandre Poncet, directeur des affaires publiques et internationales

M. Romain Sennepin, responsable des relations institutionnelles

Syndicats et organisations professionnelles

- **Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)**
M. Arnaud Rousseau, président
M. Xavier Jamet, responsable des affaires publiques
- **Confédération paysanne**
Mme Marandola Laurence, secrétaire nationale en charge de la PAC
Mme Colin Caroline, chargée de mission PAC
- **Coordination rurale**
Mme Véronique Le Floch, présidente
- **Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF)**
M. Pierre Thomas, président
M. Frédéric Mazer, vice-Président
- **Collectif *Se nourrir***
M. Mathieu Courgeau, co-président
M. Loïc Madeline, référent PAC à la FNAB
Mme Juliette Sainclair, chargée des dossiers politiques
- **Syndicat des jeunes agriculteurs**
M. Jérémie Jallat, membre du Conseil d'administration
Mme Mathilde Roby, responsable du service économie et international
- **Terres en villes**
M. Florent Yann Lardic, directeur général
M. Paul Mazerand, responsable animation réseau

Chercheurs et experts

- **Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)**
M. Jean-Christophe Bureau, chercheur
M. Hervé Guyomar, chercheur
M. Vincent Chatellier, chercheur
Mme Pauline Lécole, chercheuse

Mme Sophie Thoyer, chercheuse

- FarmEurope

M. Yves Madre, directeur

- Institute European Environmental Policy (en visioconférence)

Mme Elisabeth Nadeu, chargée de mission

Mme Juliette Pagnon, chargée de mission

Mme Estelle Midler, chargée de mission

AUDITIONS RÉALISÉES EN ITALIE

- Ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et des forêts sur le PSN

M. Paolo Ammassari, responsable du bureau de la programmation du développement rural, DG du développement rural

M. Fabio Pierangeli, chargé de mission bureau de la programmation du développement rural, DG du développement rural

- Ambassade de France en Italie

M. Christian Masset, ambassadeur de France en Italie

M. Jean-Pascal Fayolle, conseiller pour les affaires agricoles

M. Frédéric Kaplan, chef du service économique régional

- Consulat général de France à Milan

M. François Revardeaux, consul général de France à Milan

- Syndicat CONFAGRICOLTURA sur le PSN

M. Vincenzo Lenucci, directeur des politiques de développement rural et économique des filières agroalimentaires

Mme Roberta Pierguidi, référente PAC, PSN, Fonds structurels et investissements européens en matière de développement rural

Mme Francesca Marino, référente Affaires internationales

- Syndicat COLDIRETTI

M. Paolo Magaraggia, expert du bureau de Bruxelles

M. Andrea Goracci, service économique

M. Murad Salem, exploitant de l'agrotourisme

- FAO Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

Mme Maria- Helena Semedo, directrice générale adjointe de la FAO

M. Grégoire Leroy, expert élevage

Mme Manon Hamon, expert élevage

Mme Céline Jurgensen, représentante permanente

M. Michel Leveque, conseiller agricole et sécurité alimentaire

- Région - Emilie-Romagne

Mme Teresa Maria Iolanda Schipani, responsable du secteur programmation, développement du territoire et durabilité des productions, direction générale de l'agriculture

- European Food Safety Authority (EFSA)

Dr Guilhem de Sèze, chef du Département sur l'évaluation des risques

Mme Chloé de Lentdecker, officier scientifique – coordination scientifique - unité « Pesticides Peer Review » (revision par les pairs des avis scientifiques sur les substances actives entrant dans la composition des pesticides)

M. Christophe Wolff, responsable politique chargé de mission aux relations extérieures et institutionnelles

AUDITIONS RÉALISÉES À BRUXELLES

- Parlement européen

M. Jeremy Decerle (Renew), membre de la commission de l'agriculture et du développement rural

M. Benoît Biteau (Verts/ALE), vice-président de la commission de l'agriculture et du développement rural

- Commission européenne

M. Janusz Wojciechowski, commissaire chargé de l'agriculture

Direction générale de l'agriculture et du développement rural

Mme Catherine Geslain-Laneelle, directrice chargée de la stratégie et de l'analyse politique

Mme Barbara Lücke, cheffe de l'unité plans stratégique de la PAC II

M. Mario Milouchev, directeur général adjoint de la Direction AGRI, chargé des Plans stratégiques de la PAC II

- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Frédéric Michel, délégué pour les affaires agricoles

- COPA-COGECA Comité des organisations professionnelles agricoles de l'UE - Confédération générale des coopératives agricoles

M. Paulo Gouveia, conseiller politique

AUDITIONS RÉALISÉES EN ESPAGNE

- Ministère et organisme payeur national

Mme Maria José Hernandez Mendoza, PDG du FEGA (*fondo español de garantía agraria*)

M. Ignacio Antance Muñiz, sous-directeur de la planification des politiques agricoles au MAPA (ministère de l'agriculture de la pêche et de l'alimentation)

Mme Isabel Aguilar Pastor, sous-directrice programmation et coordination (MAPA)

- Ambassade de France en Espagne

M. Jean-Michel Casa, ambassadeur de France en Espagne

M. Jean-Baptiste Faure, conseiller agricole

- Syndicats nationaux

M. Javier Alejandro UPA, (*Union de pequeños agricultores*)

M. Ignacio Lopez, ASAJA (*Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*)

M. Jose Luis Miguel, COAG (*Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos*)

- Région Castilla-la-Mancha

Mme Mariana de Graca, vice-conseillère de la *Consejería Agricultura del Gobierno de Castilla-la-Mancha*

Mme Pilar Gil Adrados, coordinatrice de la PAC pour la région Castilla-la-Mancha

- Responsables agricoles de la Consejería Agricultura de la Junta de Andalucía

M. Manuel Gómez Galera, secrétaire général *Agricultura, ganadería, alimentación*

M. Agustín García de Tena, chef du service de la PAC

M. Armando Martínez Vilela, coordinateur

