

Quel Plan Stratégique National pour la PAC 2023-2027 en France ?

Propositions de



et analyse des
arbitrages nationaux

Crédits

Photo de couverture © **Jonathan Kemper**

Maquette **Romane Rostoll**

Crédits photo **Juliette Sainclair** (*page 13, 14, 43*), **Théophile Trossat** (*pages 22, 33, 65*)
et Jakob Cotton (*page 48*).

Responsable de publication **Mathieu Courgeau**

Septembre 2021

Avant-propos

Tous les sept ans environ, une réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) entre en vigueur. La négociation de chacune de ces réformes est une épreuve complexe et longue. En l'occurrence, l'année 2021 marque l'aboutissement de quatre années de négociations menées en parallèle à plusieurs échelles : européenne, nationale, mais également régionale dans le cas français.

Depuis 2018, *Pour une autre PAC* a fait valoir des positions concrètes et constructives à chaque étape du processus de réforme et à chacun de ces trois niveaux, et plus particulièrement au niveau national en tant que partie prenante consultée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) pour l'élaboration du Plan Stratégique National.

Les propositions portées par les organisations de *Pour une autre PAC* dès 2018 se sont progressivement affinées et ajustées. Premièrement, elles se sont enrichies au sein des groupes de travail internes animés durant toute la période de négociation. Elles se sont également progressivement mises en conformité au fil des négociations en trilogues, afin de correspondre aux marges de manœuvre laissées aux États membres par le règlement européen pour la déclinaison nationale de la PAC. Enfin, outre les idées émanant directement de *Pour une autre PAC*, les propositions faites tout au long des consultations par les services du MAA ont invité à des contre-propositions, les plus conformes possible à l'esprit de ce que les autorités françaises mettaient sur la table.

Ce document rassemble les positions portées par *Pour une autre PAC* auprès des décideur·euse·s politiques durant toute la séquence de consultation sur le Plan Stratégique National (PSN). Elles sont le fruit de réflexions internes continues entre organisations paysannes, de protection de l'environnement et du bien-être animal, de solidarité internationale et de citoyen·ne·s — consommateur·rice·s. Ce document met ensuite en regard ces propositions avec les arbitrages pris par le MAA pour le PSN, permettant ainsi de fournir un bilan de la période de négociation.

Sommaire

Contexte politique	<ul style="list-style-type: none">7 · Cadre des négociations à l'échelle européenne9 · Cadre des négociations à l'échelle nationale12 · Cadre des négociations à l'échelle régionale
Cadre général des propositions de <i>Pour une autre PAC</i>	<ul style="list-style-type: none">15 · Pourquoi réformer la PAC ?18 · Quelle PAC à l'horizon 2030 ?20 · La PAC 2023-2027 : une période de transition vers les objectifs du Pacte vert pour l'Europe et un autre pacte agricole et alimentaire européen23 · L'encadrement des marchés agricoles par l'Organisation Commune des Marchés : un passage obligé pour une PAC plus juste
Conditionnalité des aides	<ul style="list-style-type: none">26 · Conditionnalité environnementale30 · Conditionnalité de bien-être animal30 · Conditionnalité sociale
Mesures du premier pilier <i>Redistribution, ciblage et paiements pour services environnementaux</i>	<ul style="list-style-type: none">32 · Paiement de base : convergence, plafonnement et dégressivité, majoration pour les jeunes agriculteurs35 · Paiement redistributif et schéma pour les petits agriculteurs38 · Éco-régimes43 · Aides couplées47 · Programmes opérationnels
Mesures du deuxième pilier <i>Développement rural, accompagnement de la transition et reterritorialisation de l'alimentation</i>	<ul style="list-style-type: none">49 · Transfert de crédits du premier vers le second pilier50 · Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN)51 · Conversion à l'agriculture biologique (CAB)52 · Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC)54 · Aides à l'installation57 · Aides à l'investissement60 · Gestion des risques61 · Coopération, formation et LEADER
En résumé	<ul style="list-style-type: none">64 · Résumé en schéma
Conclusion	<ul style="list-style-type: none">67 · Mot du président de <i>Pour une autre PAC</i>

Contexte politique



Cadre des négociations à l'échelle européenne

La Politique Agricole Commune (PAC) est l'une des politiques les plus importantes de l'Union européenne et la France en est le premier pays bénéficiaire. En juin 2018, la Commission européenne a soumis **une proposition législative pour réformer la PAC, contenant trois règlements** : une proposition de règlement *plan stratégique*, qui définit les modalités d'allocation des aides, mais également une proposition de modification de l'actuel règlement sur l'Organisation Commune des Marchés (OCM) et une proposition de règlement *horizontal*, relatif à la gestion, au financement et au suivi de la mise en œuvre de la PAC dans les États membres. Si la principale innovation proposée par la Commission réside dans un **nouveau modèle de mise en œuvre**, avec la volonté affichée de donner plus de latitude aux États membres, il s'agit pour autant d'**une proposition sans grand cap stratégique sur le volet social comme environnemental**. Une fois cette proposition de départ de la Commission mise sur la table, les négociations officielles ont commencé au sein du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen, les deux colégislateurs.

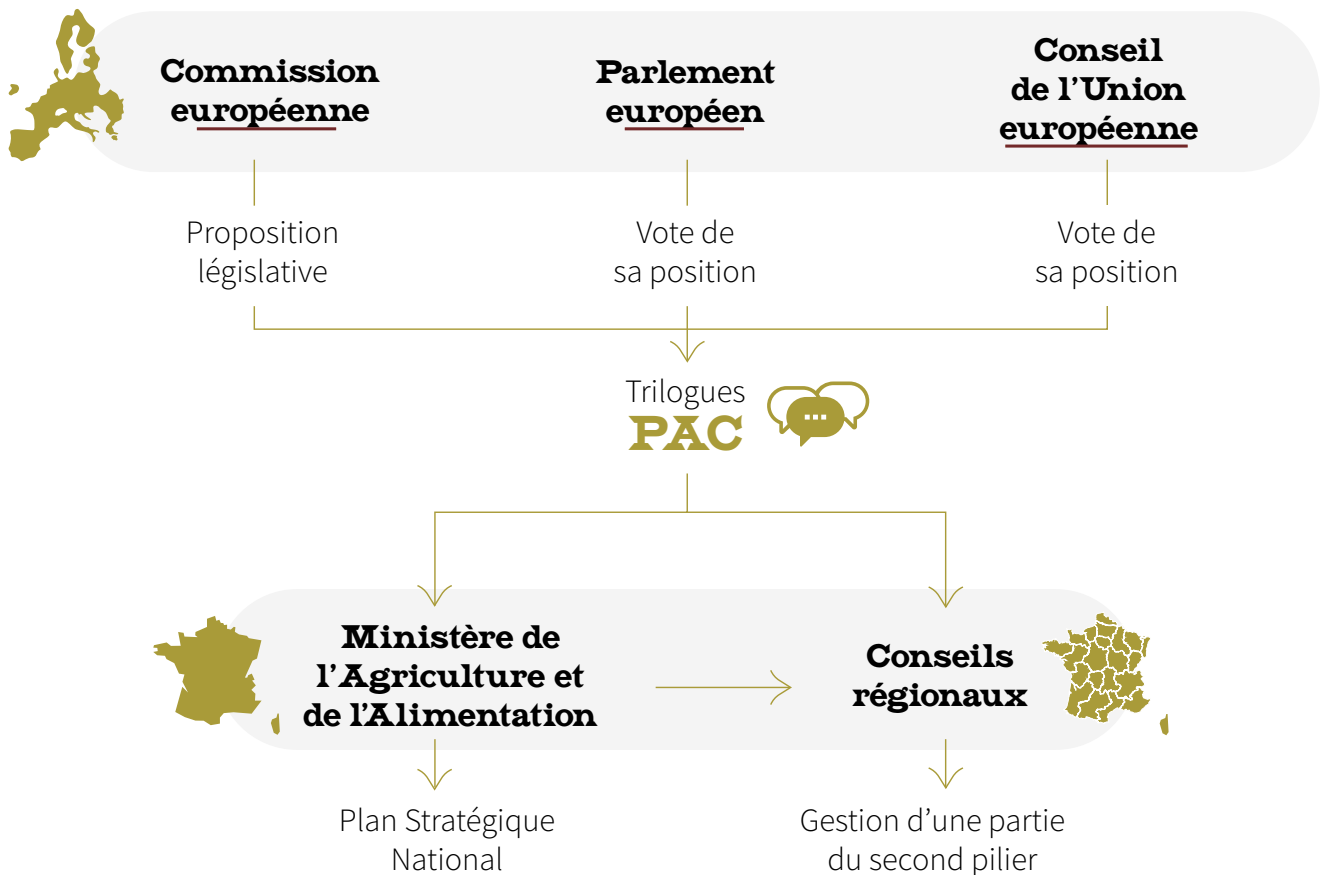
Au cours de l'année 2019, des travaux parlementaires ont donc été menés au sein des commissions du Parlement européen respectivement en charge de l'agriculture et de l'environnement, puis en 2020, au sein des groupes politiques du Parlement. De nombreux amendements ont notamment été proposés par les député·e·s européen·ne·s pour limiter la subsidiarité et éviter une renationalisation de la PAC.

La principale innovation proposée par la Commission réside dans un nouveau modèle de mise en œuvre, avec la volonté affichée de donner plus de latitude aux États membres

Au sein du Conseil, les négociations se sont également déroulées entre les ministres de l'agriculture des différents États membres, dans le but de parvenir à un compromis. Ces travaux ont débouché sur le **vote de la position du Parlement européen en plénière, ainsi qu'un accord sur la position du Conseil, tous deux en octobre 2020.**

En parallèle des négociations sur la réforme de la PAC en tant que telle, se sont déroulées celles autour du cadre financier pluriannuel 2021-2027, incluant le budget de la prochaine PAC, mais aussi d'importantes décisions pour cette dernière (comme le caractère facultatif du plafonnement, le rythme de convergence externe, etc.). En février 2020, un accord sur le cadre financier pluriannuel a débouché sur le **maintien du budget PAC alloué à la France** (plus exactement à une **légère baisse du budget du premier pilier et une légère augmentation de celui du second pilier**) et ce alors que la Commission l'avait initialement proposé en forte baisse.

Ultime étape des négociations au niveau européen, les **trilogues, phase de négociation interinstitutionnelle**, ont débuté au mois de novembre sous présidence allemande. Une clôture de ces négociations avait initialement été attendue pour le mois de mars, mais les points d'achoppement nombreux entre le Parlement et le Conseil ont repoussé la conclusion de l'accord. **C'est finalement les 24 et 25 juin qu'un accord politique a été trouvé entre les trois institutions.** Validé par le Conseil le 28 juin, il devra encore être voté en plénière au Parlement européen à l'automne 2021.



Cadre des négociations à l'échelle nationale

Imbrication des calendriers de négociations européens et nationaux

Dans sa proposition législative de 2018, la Commission européenne a inclus un nouveau modèle de mise en œuvre, requérant de chaque État membre qu'il prépare un **Plan Stratégique National (PSN)** dans lequel il décide des grandes lignes de la mise en œuvre de la réforme de la PAC sur son territoire. Ce nouveau modèle s'inscrit dans une **dynamique de renationalisation de la PAC**, qui donne en effet plus de marge de manœuvre aux États membres et fait craindre une application à la carte et des distorsions de concurrence entre agriculteur·rice·s européen·ne·s.

La marge de manœuvre accordée aux États membres fait craindre dès 2018 une application à la carte et des distorsions de concurrence entre agriculteur·rice·s européen·ne·s

Le Plan Stratégique National de la France, à l'instar de ceux des autres États membres, a été élaboré dans un cadre réglementaire incertain. En effet, **les négociations au niveau européen et au niveau français se sont déroulées conjointement** : les trilogues, dont la date de clôture a été plusieurs fois ajournée, ont laissé un grand nombre d'incertitudes quant au socle réglementaire sur lequel établir le PSN. Un exercice difficile pour les parties prenantes comme pour les administrations nationales, forcées d'adapter leurs propositions au fil de l'eau pour convenir aux arbitrages en trilogues.

Quoi qu'il en soit, ce nouveau modèle a permis dans certains États membres une participation renforcée **d'acteurs nationaux non issus de la profession agricole majoritaire, notamment des organisations environnementales**. En France, l'élaboration du PSN a donné lieu à un processus de participation citoyenne, à travers le débat *ImPACTons!* (voir encadré p.10). Dans d'autres pays, la déclinaison nationale de la PAC est passée par les parlements nationaux sous forme de loi (c'est notamment le cas en Allemagne). La déclinaison nationale de la PAC a donc constitué une opportunité intéressante pour renforcer l'appropriation démocratique de la PAC par les citoyen·ne·s ou leurs représentant·e·s.

Les trilogues, dont la date de clôture a été plusieurs fois ajournée, ont laissé un grand nombre d'incertitudes quant au socle réglementaire sur lequel établir les PSN

Processus de consultation et d'élaboration du PSN français

En France, les consultations sur le Plan Stratégique National ont débuté dès la fin de l'année 2019 notamment à travers l'élaboration d'un diagnostic de l'agriculture française, puis l'organisation du débat public *ImpPACtons!* en début d'année 2020. Cette phase préparatoire a été suivie d'un **cycle de consultation élargi à l'ensemble des autorités en charge de la PAC et parties prenantes (ONG, organisations professionnelles agricoles, syndicats des salarié·e·s de l'agro-alimentaire, services déconcentrés de l'Etat, Conseils régionaux, agence de paiement, etc)**. Des réunions d'ordre technique sur les modalités concrètes d'application de la réforme ont été organisées par les services du MAA. En parallèle, des réunions politiques multilatérales et bilatérales ont donné l'occasion aux parties prenantes de faire part plus directement de leur position au Ministre et devant l'ensemble des acteurs concernés.

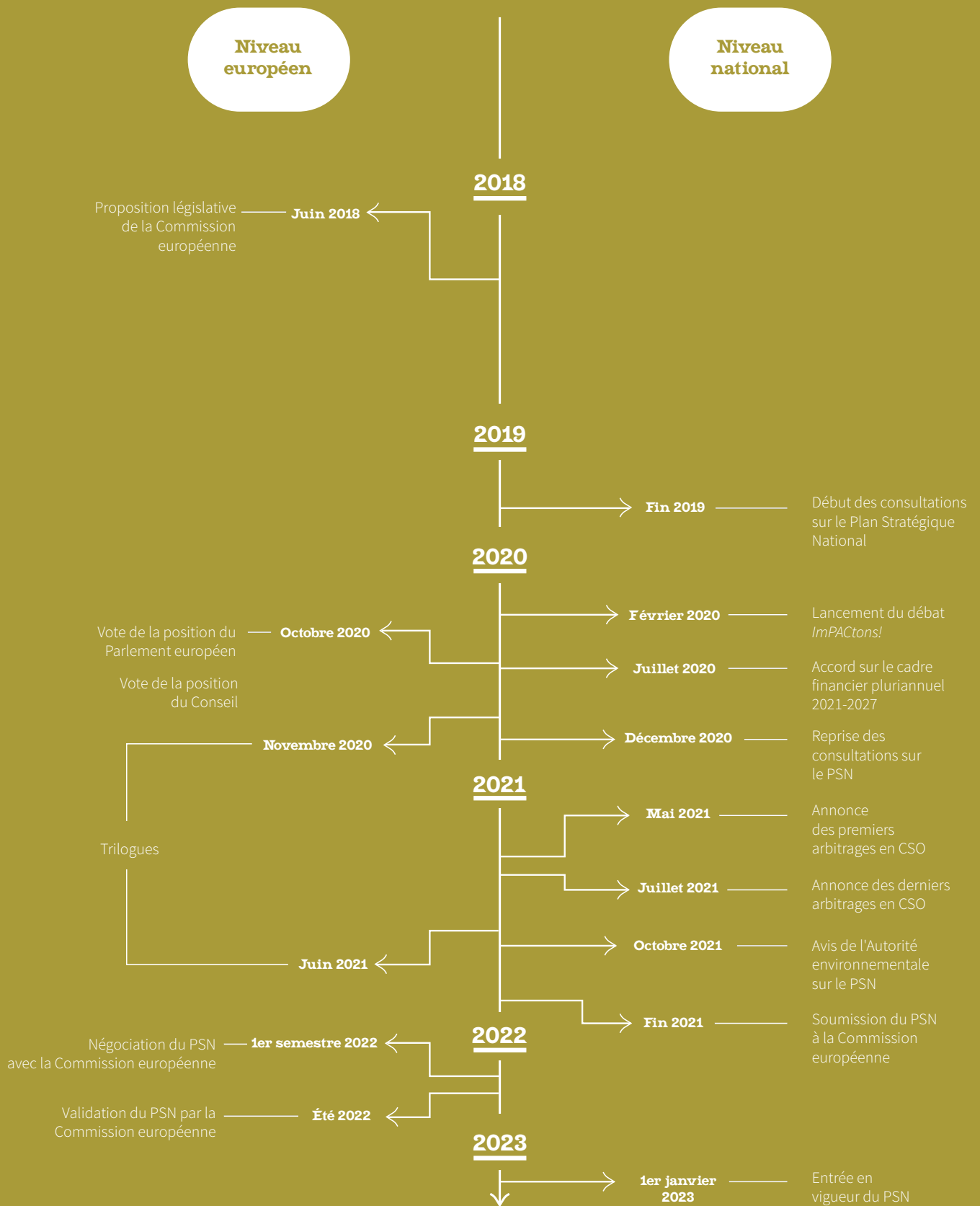
Cette phase de consultation a débouché sur l'**annonce de premiers grands arbitrages le 21 mai 2021 par le Ministre Julien Denormandie lors d'un Conseil Supérieur d'Orientaion (CSO), en présence de l'ensemble des parties prenantes.**

Les réunions techniques se sont ensuite poursuivies en juin et juillet. Un dernier CSO le 13 juillet a été l'occasion pour le MAA d'annoncer les derniers arbitrages techniques permettant d'entamer la rédaction d'une première version complète du PSN. Celle-ci a été terminée le 29 juillet, pour être soumise dans la foulée à l'Autorité environnementale pour qu'elle rende un avis dans un délais de trois mois. Cette étape obligatoire inscrite au Code de l'environnement est un préalable à la soumission officielle du PSN à la Commission, attendue pour le 31 décembre 2021 au plus tard. Sur cette base, des échanges formels entre la Commission européenne et la France sont prévus au premier semestre 2022, un processus qui permettra à la France d'affiner sa copie de départ avant une validation définitive.

Le débat public Impactons!

Le MAA a été tenu de saisir la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), qui a décidé d'organiser un débat public d'une ampleur inédite sur le PSN. Ce débat, baptisé *ImpPACtons*, a été mené de février à novembre 2020. Il a permis de recueillir l'avis des citoyen·ne·s sur la réforme de la PAC et d'aboutir notamment à la **formulation de 1083 propositions** et d'une **synthèse** rendue au ministère par la CNDP. Le MAA était ensuite tenu d'y répondre dans un délai de trois mois afin de rendre compte de la manière dont les résultats du débat seraient intégrés dans le futur PSN de la France.





Cadre des négociations à l'échelle régionale

Mesures gérées par les Régions dans le futur Plan Stratégique National

Lors d'un comité État-Région en octobre 2020, Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, et Renaud Muselier, alors président de Régions de France, ont acté la répartition des compétences de l'État et des Régions pour la période de programmation PAC 2023-2027 en France. Alors que, jusqu'en 2022, les Régions sont autorités de gestion de tout le second pilier de la PAC, mais soumises au respect d'un cadre national étatique, elles deviendront à partir de 2023 autorités de gestion uniquement pour **les aides non surfaciques du second pilier mais avec une pleine autonomie sur ces quelques mesures**. Il s'agit des aides à l'investissement, des aides à l'installation (la Dotation Jeune Agriculteur), de la mesure *forêt*, *LEADER*, ainsi que des mesures *formation et coopération*. Dans ce cadre, les Régions participent à la rédaction du PSN pour les interventions dont elles ont la compétence. En résumé, **les Régions ont perdu en périmètre de compétence mais gagné en autonomie**. L'État redevient quant à lui autorité de gestion pour les mesures surfaciques du second pilier. Les mesures surfaciques concernent les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), la conversion en agriculture biologique (CAB) et l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN). L'État gèrera également l'aide à la gestion des risques et la mesure *prédation*.

Les Régions deviennent autorités de gestion uniquement pour les aides non surfaciques du second pilier : elles perdent en périmètre de compétence mais gagnent en autonomie

Contribution des Régions à l'élaboration du PSN

La répartition entre le socle national du PSN et les déclinaisons régionales s'est opérée comme suit : le PSN contiendra des **fiches d'intervention communes aux différentes Régions, qui spécifient également les dispositifs qui seront ouverts dans chaque région**. Pour autant, la déclinaison précise de chaque dispositif régional se fera en dehors du PSN, notamment via des arrêtés régionaux. Pour éviter des disparités territoriales trop importantes d'un territoire à l'autre, tout en laissant à chaque Région la possibilité d'affiner les dispositifs selon les caractéristiques propres de ses divers bassins de production, **un socle commun léger a été élaboré par Régions de France en concertation avec l'ensemble des Conseils régionaux**.

Quant à la participation à l'échelle régionale, chaque Région organise la consultation sur son territoire en fonction des priorités politiques de sa majorité. À noter que les mesures PAC gérées pas les Régions se sont immiscées dans **la campagne des élections régionales, qui ont eu lieu au mois de juin 2021**. Les parties prenantes locales ont donc à la fois interpellé les conseiller·ère·s régionaux·ales en place, mais ont également alimenté les discussions quant aux engagements des candidat·e·s sur la déclinaison régionale de la PAC.



Contexte des propositions de *Pour une autre PAC*



Pourquoi réformer la PAC ?

Des aides inefficaces pour soutenir le revenu des agriculteur·rice·s et qui laissent de côté une partie des paysan·ne·s

Si historiquement la PAC a d'abord été pensée pour les céréales et le lait, elle s'est tournée depuis 1992 vers des aides à l'hectare, découplées de la nature de la production, ouvrant ainsi le champ des productions soutenues, incluant même progressivement l'herbe pour soutenir l'élevage de ruminants. **Les aides, majoritairement allouées à l'hectare, défavorisent les productions qui se font par essence sur de petites surfaces, telles que le maraîchage, l'arboriculture, l'apiculture ou l'élevage de monogastriques.** C'est ainsi que tout un volet de la production agricole française n'est quasiment pas soutenu par la PAC, alors que les fermes concernées contribuent à la souveraineté alimentaire française, à la diversité de nos productions et à la réponse aux attentes sociétales. Pourtant, la PAC a bien pour objectif de soutenir le revenu de tou·te·s les agriculteur·rice·s.

Quant aux productions qui bénéficient massivement des aides, ce n'est pas pour autant que celles-ci permettent aux agriculteur·rice·s concerné·e·s de dégager un revenu décent. Aujourd'hui, toutes les filières se trouvent dans une situation économique difficile, avec des revenus agricoles malheureusement très faibles, en décalage complet avec l'utilité et la difficulté du métier de paysan·ne. Les revenus les plus faibles sont encore observés en production de bovins allaitants, avec

Toutes les filières se trouvent dans une situation économique difficile, avec des revenus agricoles malheureusement très faibles, en décalage complet avec l'utilité et la difficulté du métier de paysan·ne

un résultat courant avant impôt d'à peine plus de 20 000€ par an, une situation que l'augmentation des aides en leur faveur sur les deux précédentes PAC n'a pas permis d'enrayer.

La transition agroécologique ne peut pas attendre

Les paysan·ne·s sont déjà en première ligne des effets du dérèglement climatique, victimes d'aléas météorologiques répétés depuis une dizaine d'années. Il est donc impératif d'engager dès aujourd'hui un virage agroécologique et ainsi envoyer un signal fort pour réorienter massivement l'agriculture française vers un système viable. En plus des enjeux climatiques, **l'effondrement de la biodiversité est alarmant et la part de responsabilité de certaines pratiques agricoles intensives est avérée.** Le «verdissement» de la PAC de 2013 s'est révélé un échec total selon la Cour des comptes européenne, puisque seuls 5 % des surfaces agricoles européennes ont dû évoluer pour élargir au dispositif «paiement vert»¹.

Par ailleurs, la PAC doit évoluer vers **une meilleure prise en compte du bien-être animal**, un enjeu sociétal majeur et actuellement largement oublié. Le soutien apporté par des aides publiques aux élevages industriels n'est plus acceptable tant ces derniers sont délétères pour les animaux comme pour le climat, les ressources naturelles et les personnes travaillant dans ces élevages. Actuellement, toutes les aides destinées directement à l'élevage ne valorisent pas assez les fermes mieux-disantes en matière de bien-être animal.

Il est nécessaire d'exploiter au maximum le pouvoir orientant des aides, en conditionnant le maintien d'un même niveau d'aides à une transition des systèmes agricoles

Note 1. Cour des comptes de l'Union européenne, Rapport spécial n° 21/2017 : Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement

Dans le contexte de dépendance aux aides décrit plus haut, il n'est évidemment pas question de priver les agriculteur·rice·s bénéficiaires de la PAC des aides. Cependant, **il est nécessaire d'exploiter au maximum le pouvoir orientant de ces aides, en conditionnant le maintien d'un même niveau d'aides à une transition des systèmes agricoles.** Il s'agit également de sortir progressivement les agriculteur·rice·s de l'impasse économique dans laquelle ils-elles se trouvent, amplifiée par la dépendance aux paiements découplés. Refuser de conditionner les aides à des pratiques environnementales ambitieuses, c'est se priver de la PAC comme un outil de réorientation des systèmes agricoles. C'est aussi signer l'arrêt de mort de dizaines de milliers de fermes qui ne survivront pas à la fermeture des vannes des aides aveugles de la PAC, qui surviendra tôt ou tard.

Enfin, la transition agroécologique revêt également une dimension sociale et économique : **un·e paysan·ne sur trois sera à la retraite dans les cinq prochaines années** et beaucoup de fermes risquent de ne pas être transmises. Il est donc crucial que, face à ce constat, les aides de la PAC aillent dans le sens d'une revalorisation du métier de paysan·ne, qu'elles favorisent l'emploi plutôt que l'agrandissement et qu'elles permettent d'accompagner l'installation de paysan·ne·s. Il faut enfin que les systèmes agroécologiques soient viables économiquement, qu'ils permettent aux paysan·ne·s de dégager plus de revenu, pas nécessairement en produisant plus en volume, mais en baissant leurs charges ou en augmentant la valeur ajoutée de leurs produits.





Penser l'alimentation en même temps que la production

La PAC est conçue pour la production agricole, et non au service de la demande alimentaire des citoyen·ne·s : peu de moyens sont dédiés au développement des filières territorialisées de transformation ou de vente, et encore moins à l'accessibilité de tou·te·s à des produits alimentaires de qualité. Or, la déconnexion entre l'amont et le reste de la filière pose des problèmes : les fermes européennes sont incitées à s'orienter vers des pratiques, des modèles ou des productions ne répondant pas à la demande des « mangeur·se·s », sensibles à la durabilité, la qualité, au goût, à la typicité, à l'équilibre et à l'éthique de leur alimentation. Par conséquent, **les contribuables européen·ne·s subventionnent une production qui ne les sert pas.**

Pourtant, nous faisons le constat que tout un chacun a le désir d'accéder à une alimentation qui fait plaisir à manger, qui ne met pas en jeu sa santé, dont la pérennité n'est pas remise en cause par ses propres modes de productions, qui permet une vie décente aux paysan·ne·s et qui respecte les fondamentaux du bien-être des animaux. Ainsi, **l'ensemble des mesures de la PAC destinées à orienter les modes de production doivent également être construites de sorte à garantir le droit à une telle alimentation pour tou·te·s.** Une politique agricole ne peut être aveugle aux besoins alimentaires de la population.

Quelle PAC à l'horizon 2030 ?

Face à ces constats, la réflexion stratégique de *Pour une autre PAC* s'inscrit à la fois dans la réforme de la PAC post 2020 (qui entrera en vigueur en 2023 après deux années de prolongation de la PAC précédente), mais également à plus long terme.

Une vision stratégique à long terme du modèle agricole et alimentaire idéal...

Si nous avons été force de proposition pour cette réforme, nous avons préalablement développé une **vision à l'horizon 2030 du système agricole et alimentaire idéal, un horizon vers lequel une vraie réforme de la PAC devrait déboucher :**

—> Une PAC qui prenne mieux en compte les territoires et l'emploi pour dynamiser les campagnes, revaloriser le métier de paysan·ne et préserver l'environnement ;

—> Une PAC qui intègre l'alimentation et la santé, grâce à une meilleure information sur les régimes alimentaires sains, une promotion des circuits courts de distribution et de valorisation. Le bien-être animal doit être par ailleurs érigé en principe incontournable par tous les acteurs des filières ;

—> Une PAC qui favorise l'autonomie et la résilience tout en assurant un revenu digne, avec pour objectifs la souveraineté alimentaire et l'adaptation face aux aléas climatiques et sanitaires ;

—> Une PAC plus démocratique qui intègre les démarches collectives et les valeurs de solidarité, ce qui passe notamment par l'amélioration de la gouvernance des systèmes alimentaires et le respect du droit à l'alimentation pour tou·te·s.

Cette description du système agricole et alimentaire que nous souhaitons atteindre nous a permis d'élaborer nos propositions pour la réforme de la PAC 2023-2027, au service de cette vision politique.

... qui fait actuellement défaut au niveau de l'Union européenne.

Aujourd'hui, l'Union européenne n'a plus vraiment de **vision prospective claire pour son agriculture européenne**, pourtant nécessaire pour inscrire les réformes successives dans un horizon souhaitable pour les Européen·ne·s. C'est notamment pour cette raison que les négociations pour cette réforme de la PAC se sont plus apparentées à du marchandage entre États membres, visant uniquement à partager un gâteau budgétaire, qu'à une tentative de compromis sur une réelle refonte de la PAC. À rebours de cette logique, *Pour une autre PAC* a ainsi ancré ses propositions, à la fois techniques et budgétaires, dans un horizon à long terme de transition écologique et sociale de l'agriculture.

Les négociations pour cette réforme de la PAC se sont apparentées à du marchandage budgétaire entre États membres, plutôt qu'à une tentative de compromis sur une réelle refonte de la PAC



La PAC 2023-2027 : une période de transition vers les objectifs du Pacte vert pour l'Europe et un autre pacte agricole et alimentaire européen

Afin d'atteindre ce modèle agricole et alimentaire juste et durable, la réforme de la PAC post 2020 était une opportunité de redessiner le visage de l'agriculture française et européenne jusqu'en 2027. Pour *Pour une autre PAC*, cette nouvelle programmation devait être une PAC de transition, première étape vers une refonte totale de la PAC à l'horizon 2030. Depuis la publication du *Pacte vert* par la Commission européenne en mai 2020, la négociation de la réforme de la PAC a pris un nouveau visage : les institutions et parties prenantes se sont opposées autour de la nécessité ou pas d'inclure les objectifs fixés dans la stratégie *Farm to Fork* dans la future PAC.

La stratégie De la ferme à la table : une nouvelle orientation en cours de réforme

Dans le cadre de la création de son *Green Deal*, ou *Pacte vert*, la Commission européenne a officiellement présenté en mai 2020 une stratégie visant à créer «des systèmes plus efficaces, adaptés au changement climatique, fournissant des aliments sains, tout en garantissant un niveau de vie décent aux agriculteurs et aux pêcheurs de l'UE» : c'est la *stratégie Farm to Fork*, ou *De la ferme à la table*. Cette stratégie fixe notamment des objectifs de réduction des pesticides et des engrais de synthèse, des ambitions inédites au niveau communautaire. Si la Commission européenne

Si la Commission européenne n'a pas donné un cap clair et ambitieux dès 2018, le Green Deal a permis, aux yeux de la Commission, d'inscrire le processus de réforme de la PAC dans un horizon de transition écologique, commun à tous les secteurs d'activités européens

n'a pas donné un cap clair et ambitieux dès 2018, le *Green Deal* a permis, aux yeux de la Commission, d'inscrire le processus de réforme de la PAC dans un horizon de transition écologique, commun à tous les secteurs d'activités européens.

La question de la **capacité de la réforme de la PAC à intégrer cette stratégie *Farm to Fork*** s'est dès lors posée : comment une réforme de la PAC déjà en cours de négociation, avec une proposition législative antérieure au *Pacte vert* et rédigée par la précédente Commission européenne, allait-elle intégrer ou pas les objectifs formulés par le *Pacte vert* ?

Pour donner suite à cette publication, le Parlement européen a cherché à intégrer la stratégie à ses travaux sur la réforme de la PAC, débouchant sur le vote de plusieurs amendements s'y référant explicitement. Quant au Conseil, les ministres ont refusé en bloc l'inscription des objectifs du *Pacte vert* dans la réforme. **La Commission européenne, bien qu'elle n'ait pas modifié sa copie au regard de ces nouveaux objectifs, a compté sur les trilogues pour que les colégislateurs en tiennent compte dans les négociations, allant jusqu'à menacer de retirer sa proposition si tel n'était pas le cas.**

À l'issue des trilogues, l'alignement des PSN sur le *Pacte vert* est léger et peu contraignant pour les États membres, du moins jusqu'en 2025. Les stratégies du *Pacte vert* sont mentionnées dans un considérant, tandis que l'article (juridiquement contraignant, contrairement aux considérants) relatif au processus d'approbation des PSN n'impose la conformité des PSN qu'avec les textes juridiquement contraignants, ce qui exclut le *Pacte vert* en l'état. **Si les objectifs du *Pacte vert* devenaient juridiquement contraignants d'ici 2025, alors les États membres seraient obligés de les intégrer à ce moment-là, à l'occasion d'une révision obligatoire de leurs PSN pour les mettre à jour avec les nouvelles dispositions environnementales adoptées par l'Union entre-temps.** La Commission publiera enfin un rapport sur les PSN en 2023, puis en 2025 pour évaluer la cohérence et la contribution commune des PSN avec les objectifs du *Pacte vert*.

À l'issue des trilogues, l'alignement des PSN sur le Pacte vert est léger et peu contraignant pour les États membres, du moins jusqu'en 2025

Réformer la PAC via les PSN, est-ce bien raisonnable pour les agriculteur·rice·s ?

Avec le nouveau modèle de mise en œuvre et les Plans Stratégiques Nationaux, les États membres disposent d'encore plus de marges de manœuvre que dans l'actuelle PAC pour adapter les interventions de la prochaine PAC à leurs stratégies et contextes propres. Beaucoup de parties prenantes considèrent que le nouveau modèle de mise en œuvre aura pour conséquence de placer les agriculteur·rice·s européen·ne·s en situation de distorsion de concurrence les un·e·s par rapport aux autres et en déduisent qu'il est plus souhaitable pour protéger les agriculteur·rice·s de s'en tenir aux exigences minimales imposées par le cadre européen. Cependant, il s'agit là d'une vision court-termiste et partielle : **ni la France ni les autres États membres n'ont intérêt à accorder prioritairement des subventions à un modèle non viable d'un point de vue économique comme environnemental, ni en décalage croissant avec les attentes des citoyen·ne·s européen·ne·s.** C'est pourquoi *Pour une autre PAC* ne fait pas partie de ceux·elles qui ont revu leur ambition

Ni la France ni les autres États membres n'ont intérêt à s'en tenir aux exigences minimales imposées par le cadre européen

à la baisse du fait du nouveau modèle de mise en œuvre. Nous avons préféré pointer du doigt les limites du recours à l'argument du risque de distorsion de concurrence :

—> Sur le **plan environnemental**, la nouvelle orientation actée par la Commission qu'est le *Pacte vert* donne un signal aux fermes européennes : il faudra résolument s'engager dans la transition agroécologique pour atteindre un **changement de cap** — mesurable au travers de divers objectifs chiffrés — d'ici 2027. Ne pas engager cette transition, c'est mettre les fermes au pied du mur. Aussi, l'insuffisance de la production française pour répondre à la demande intérieure en produits « vertueux » est réelle, c'est notamment flagrant en agriculture biologique pour laquelle la France doit importer pour répondre à la demande (29 % des produits bio consommés sont importés). Miser sur ces productions, c'est aussi assurer des débouchés pour les paysan·ne·s tout en renforçant notre **souveraineté alimentaire**.

—> Sur le **bien-être animal**, c'est aussi l'absence de valorisation des démarches mieux-disantes en France qui pourraient faire perdre des parts de marché à nos éleveur·euse·s, qui pâtiraient autrement dit d'un **manque de compétitivité hors-prix**. Ce phénomène risque de s'accélérer au regard des annonces de plusieurs pays d'Europe du nord notamment de mettre fin à certaines pratiques d'élevage sources de graves souffrances pour les animaux.

—> Sur le plan du **revenu**, la réorientation des paiements doit permettre de diminuer la dépendance aux droits à paiement de base (DPB), qui sont un mécanisme de soutien à l'agriculture de plus en plus controversé et dont la pérennité au-delà de 2027 n'est pas assurée. En prélevant sur les DPB pour financer d'autres mesures de la PAC mieux ciblées, comme les paiements pour services environnementaux ou de bien-être animal, cela permet de préparer les agriculteur·rice·s français·es à s'orienter vers des types de soutien beaucoup moins contestés et dont la pérennité à long terme est plus certaine.

—> Plus généralement, miser sur le **gain en résilience des fermes grâce à une meilleure autonomie, une biodiversité et des ressources naturelles préservées et l'adaptation au dérèglement climatique**, c'est assurer la pérennité et la fonctionnalité des systèmes agricoles.

Élaboration du PSN et parlement français : un rôle à minima

Les trilogues au niveau européen ont permis de statuer sur le nouveau modèle de mise en œuvre, qui modifie les **mécanismes de suivi et de contrôle de la mise en œuvre de la PAC dans les États membres**. Afin de rendre compte des résultats des différentes interventions, la Commission européenne effectuera un examen de leur performance tous les deux ans, à partir de 2024, sur la base des indicateurs que lui remonteront annuellement les États membres.

Alors qu'en France, le PSN est un document purement programmatique sur lequel l'Assemblée nationale et le Sénat n'ont aucune compétence, dans d'autres États membres, son élaboration suppose l'adoption de textes de loi dédiés par le parlement (c'est le cas en Allemagne par exemple). Mais le parlement français aurait pu avoir un rôle plus important dans le suivi du PSN grâce au **projet de loi climat et résilience voté en 2021, qui inclut un article relatif au PSN**. En effet, son article 65 prévoit notamment la présentation par le gouvernement au parlement d'un rapport de performance *a posteriori*. Certains amendements à cet article proposaient de renforcer le rôle du parlement, afin qu'il ne soit pas seulement auditeur du rapport mais puisse être acteur de sa rédaction. Ces amendements ont cependant tous été rejetés.



L'encadrement des marchés agricoles par l'Organisation Commune des Marchés : un passage obligé pour une PAC plus juste

Pour une autre PAC a défendu ardemment le renforcement des mécanismes de régulation des marchés, notamment par le biais de l'Organisation Commune des Marchés (OCM), qui ont pour effet d'améliorer la part de leur revenu que les paysan-ne-s tirent de leur prix de vente et d'amoin-drir l'impact sur les producteur-ric-e-s des crises économiques. En ce sens, *Pour une autre PAC* a proposé des amendements au règlement sur l'OCM dans le cadre de la réforme de la PAC 2023-2027, en parallèle de ses efforts pour mieux utiliser les subventions de la PAC. La révision du règlement OCM représentait pour *Pour une autre PAC* l'occasion de parvenir aux avancées suivantes :

→ Dans une perspective de **souveraineté alimentaire**, filtrer les denrées agricoles ou alimentaires en provenance de pays tiers selon leur respect ou pas des normes européennes en vigueur relatives aux produits phytosanitaires, au bien-être animal, aux conditions sociales et environnementales de production.

→ **Garantir pour les paysan-ne-s de vivre digne-ment des prix de vente de leur production**, et ainsi amoindrir leur dépendance aux aides directes du premier pilier de la PAC. Alors que les PSN sont largement impuissants pour répondre à l'objectif relatif au poids des agriculteur-ric-e-s dans la chaîne de valeur, l'OCM peut réellement contribuer à rééquilibrer le pouvoir de négociation des acteurs agricoles face aux maillons aval de la chaîne, en sécurisant les prérogatives des organisations de producteur-ric-e-s par exemption du droit de la concurrence.

→ Améliorer de la **gestion de crise**, ce qui passe notamment par :

- La révision de la réserve de crise européenne (basculer d'un fonctionnement annuel vers un système pluriannuel, évitant de la sorte la réticence des États membres à utiliser les crédits qui devraient lui être accordés). Ainsi elle passerait d'un mécanisme fictif à un outil réellement déclenchable en cas de besoin.
- La création d'un fonds de mutualisation européen, géré par l'UE et cofinancé par tous les acteurs de la filière (proportionnellement à leurs moyens), pour répartir la gestion du risque tout au long de la chaîne de valeur et indemniser les producteur-ric-e-s victimes des pertes économiques liées aux aléas.
- En cas d'anticipation de surproduction, la mise en place d'une réduction obligatoire des volumes de production.

Il a donc fallu œuvrer en parallèle sur les deux chantiers que sont les aides de la PAC (régies par le règlement sur les plans stratégiques) et la régulation des marchés (régie par le règlement OCM). **La régulation des volumes et des prix, qui permet de redonner un souffle économique aux agriculteur-ric-e-s européen-ne-s, était selon nous un prérequis pour réorienter les subventions et les modèles de production.**



Les ambitions de *Pour une autre PAC* pour une politique agricole plus juste et plus durable s'inscrivent donc à la fois dans un horizon à long terme, mais également dans le cap donné par le Pacte vert pour la réforme 2023-2027.

Après ces éléments de cadrage, les deux parties suivantes présentent le détail des propositions portées par la plateforme *Pour une autre PAC* tout au long des négociations sur le PSN. Ces propositions sont mises en regard avec les arbitrages rendus par le MAA entre les mois de mai et juillet 2021.





Conditionnalité des aides

Conditionnalité environnementale

La conditionnalité est le socle de base pour être pleinement éligible aux aides directes du premier pilier de la PAC, ainsi qu'aux mesures surfaciques du second pilier. Elle comporte des exigences relatives au respect de dispositions réglementaires (dites *ERMG*) dans le secteur de l'environnement, du sanitaire et du bien-être animal, auxquelles s'ajoutent des exigences de bonnes conditions agricoles et environnementales (dites *BCAE*). Dans la PAC actuelle, les règles de conditionnalité sont clairement définies au niveau européen, si bien que les États membres ne disposent que de peu de marges de manœuvre pour les modifier. **Dans le règlement proposé par la Commission européenne, les États membres disposent d'une certaine flexibilité dans les critères de conditionnalité retenus.**

Le règlement européen prévoit que les critères du paiement vert de la programmation 2014-2020 (maintien d'un ratio de non-retournement des prairies permanentes, diversification des cultures et pourcentage minimal de surfaces dites « non productives ») intègrent la nouvelle conditionnalité environnementale : celle-ci ressortira donc légèrement renforcée, quelles que soient les déclinaisons nationales.

Pour une autre PAC s'est positionné dès le début des consultations pour un renforcement des critères du paiement vert intégrés dans la conditionnalité. Dans le cadre de réunions techniques plus approfondies concernant l'ensemble des *BCAE* pour lesquelles des arbitrages nationaux étaient requis, nous nous sommes exprimés en faveur des déclinaisons suivantes :

Pour une autre PAC s'est positionné en faveur de critères rehaussés par rapport à ceux du paiement vert



→ **BCAE 1**

Comme lors de la précédente PAC, les États membres ont la possibilité de choisir l'échelle d'application pour le **maintien des prairies permanentes**. Le référentiel régional, actuellement en vigueur, ne permet pas de prévenir les retournements mais seulement de les sanctionner. Selon *Pour une autre PAC*, l'échelle régionale ne met pas les agriculteur·rice·s sur un pied d'égalité et ne permet pas d'éviter le phénomène du passager clandestin. Le retournement des prairies permanentes ne parvenant pas à être évité au fil des années, *Pour une autre PAC* a préconisé de descendre l'échelle de protection au niveau de l'exploitation, avec une obligation de préservation d'un ratio minimal et non une interdiction absolue de retourner les prairies permanentes.

→ **BCAE 2**

La protection des zones humides et tourbières pourra être mise en œuvre en 2024 ou 2025 et une flexibilité est offerte aux États membres en cas de retard dû à la mise en route d'un système de gestion. *Pour une autre PAC* a souhaité une application dès 2023 avec prise en compte d'une bande tampon autour des zones humides.

→ **BCAE 4**

La largeur des bandes tampons le long des cours d'eau est établie à 3 mètres « minimum, sans apport d'engrais ni de pesticides » au niveau européen. *Pour une autre PAC* a suggéré de garder une largeur minimale de 5 mètres, comme dans la programmation précédente, et a mis en avant la nécessité de mettre à jour la cartographie des cours d'eau pour une prise en compte exhaustive des cours d'eau français.

→ **BCAE 6**

Les États membres sont libres de définir comment ils entendent assurer la **gestion du sol** et le protéger contre l'érosion. Sur le principe, *Pour une autre PAC* est favorable à l'interdiction du labour dans le sens de la pente, au moins pour les fortes pentes. Conscient·e·s de la difficulté que la mise en œuvre de cette règle peut engendrer face à une grande diversité de situations, nous avons suggéré de se référer à la classification des parcelles à risques pour déterminer des caractéristiques pour les parcelles pour lesquelles cette règle de non-labour dans le sens de la pente ne peut pas s'appliquer.

→ **BCAE 7**

Concernant la **couverture des sols pendant les périodes les plus sensibles**, nous avons préconisé une couverture des sols dès début octobre jusqu'à la fin de l'hiver, y compris pour les cultures récoltées tardivement comme le maïs.

→ **BCAE 8**

L'ancien critère de **diversification des cultures** du paiement vert est transformé dans la conditionnalité en un critère de rotation des cultures. Mais la diversification en lieu et place de la rotation classique peut toujours être préférée par les États membres s'ils le justifient. *Pour une autre PAC* était plutôt favorable à l'obligation de rotation des cultures dans le temps, et non de seule diversification dans l'espace, avec une application de la rotation sur cinq années minimum incluant une légumineuse. Les services du MAA étant réticent au critère de rotation, *Pour une autre PAC* s'est exprimé sur la meilleure façon de prendre en compte la diversification si elle devait être retenue : un système à point comme pour l'éco-régime « diversification des cultures », avec une exigence générale réhaussée. Enfin *Pour une autre PAC* s'est opposé fermement à la certification maïs comme équivalence à la diversification, qui prévalait déjà pour la période 2015-2020 dans le cadre du paiement vert.

→ **BCAE 9**

Quant à la **part minimale d'éléments « non productifs »** sur la ferme, le règlement européen laisse le choix (aux États membres et aux agriculteur-riche-s) entre 4 % d'infrastructures agroécologiques (IAE) sur les terres arables ou 7 % de surfaces d'intérêts écologiques (incluant donc les cultures dérobées et fixatrices d'azote) dont 3 % d'IAE. *Pour une autre PAC* a souhaité l'inclusion des seules IAE pérennes (hors jachères et bandes enherbées) et a donc préconisé le pourcentage le plus élevé de 4 %, le critère devant être appliqué à échelle nationale sans choix laissé aux agriculteur-riche-s. Enfin, quant au maintien des éléments topographiques, il doit s'appliquer à tous les éléments arborés.

→ **BCAE 10**

Pour les **prairies permanentes en zone Natura 2000**, le règlement européen prévoit que seules les prairies permanentes désignées comme sensibles par l'État membre sont interdites de labourage. *Pour une autre PAC* a demandé que toutes les prairies permanentes en zone Natura 2000 soient soumises à l'interdiction de retournement, quitte à permettre des dérogations.



NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

Renforcement des critères du paiement vert intégrés dans la conditionnalité :

- **BCAE 1** : application à l'échelle de la ferme d'un ratio de non-retournement des prairies permanentes
- **BCAE 8** : critère de rotation des cultures
- **BCAE 9** : part minimale de 4 % d'infrastructures agroécologiques obligatoire

ARBITRAGES DU MAA

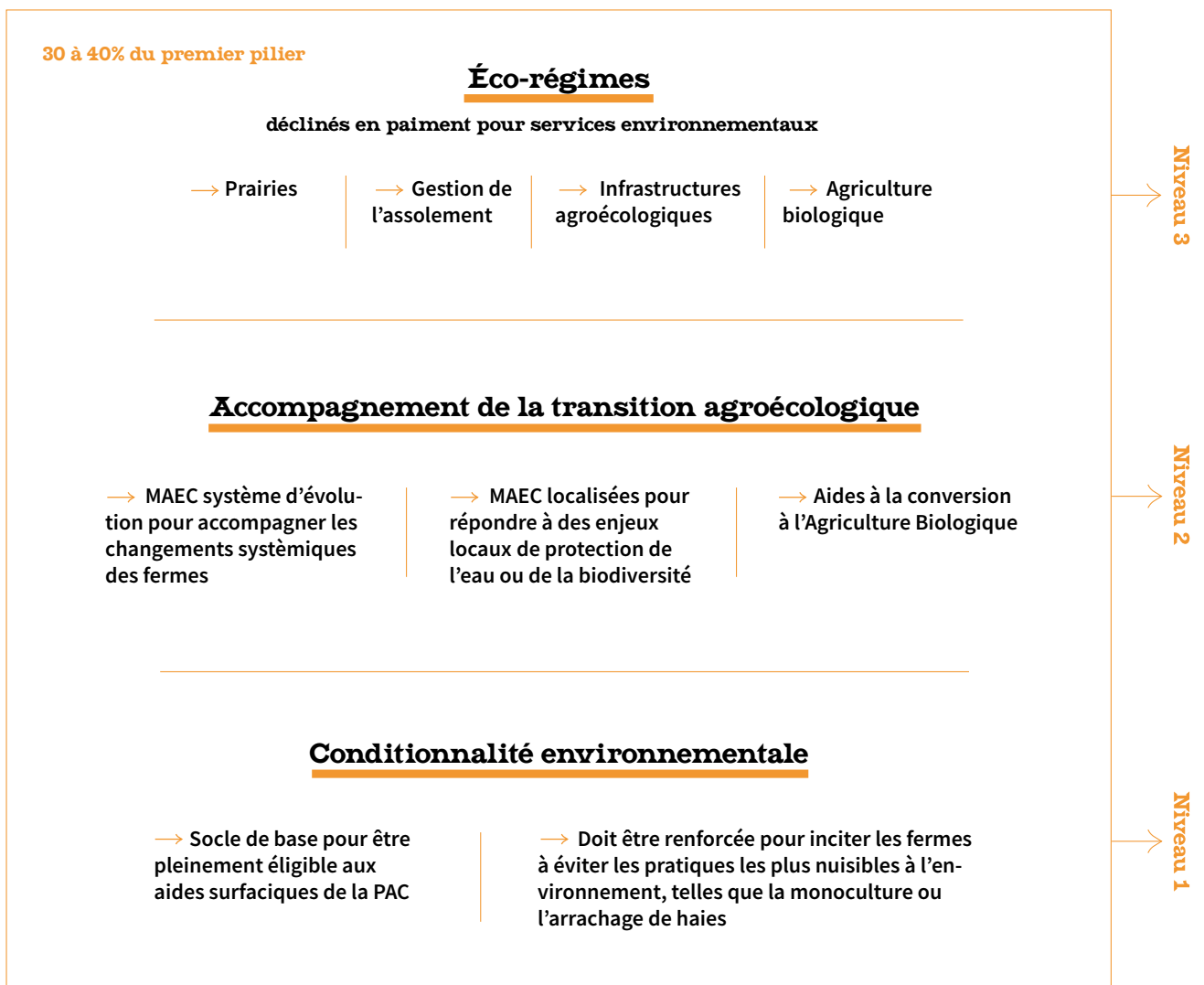
- **BCAE 1** : application à l'échelle régionale d'un ratio de non-retournement des prairies permanentes
- **BCAE 8** : critère de diversification des cultures
- **BCAE 9** : part minimale de 4 % d'infrastructures agroécologiques obligatoire

Bilan

Les arbitrages du MAA concernant la conditionnalité environnementale comportent une reconduction quasi à l'identique des critères du paiement vert : non retournement des prairies permanentes appliqué à l'échelle régionale et diversification des cultures. Des critères qui ont pourtant montré leurs limites pour éviter le retournement des prairies permanentes et pour encourager une diversification effective des systèmes cultureux. L'ancien critère de maintien d'infrastructures non-productives est quant à lui renforcé dans la conditionnalité, puisque seules les surfaces agroécologiques seront éligibles, là où le paiement vert permettait de comptabiliser également les cultures dérobées et fixatrices d'azote. Ainsi, deux des trois critères de l'ancien paiement vert sont intégrés sans amélioration au socle de conditionnalité.

L'architecture environnementale du PSN

selon Pour une autre PAC



Conditionnalité de bien-être animal

Les actuelles exigences relatives au respect des dispositions réglementaires (ERMG), qui concernent sur le papier le bien-être animal, sont largement insuffisantes car elles ne couvrent en réalité que des normes minimales de protection des animaux d'élevage. A l'instar de ce qui se fait pour la conditionnalité environnementale, il paraissait normal d'imposer une reprise des normes européennes en vigueur pour toutes les productions animales, mais aussi d'instaurer un socle de règles allant légèrement au-dessus.

C'est pourquoi *Pour une autre PAC* souhaitait la **reprise de tout l'acquis communautaire existant en matière de bien-être animal dans la conditionnalité**, c'est-à-dire l'intégration de toutes les directives européennes existantes couvrant des productions animales dans la conditionnalité de la PAC, y compris celle sur les poules pondeuses et les poulets de chair.

En plus de cela, nous jugions indispensable la **création de véritables conditions de bien-être animal**, c'est-à-dire des règles allant au-delà de ces directives (comme c'est le cas pour les bonnes conditions agro-environnementales) :

→ Interdiction des systèmes utilisant des cages ou tout objet de contention ;

→ Densité d'animaux par bâtiment inférieure aux densités maximales non dérogoires ;

→ Mise à disposition de matériaux manipulables en quantité et/ou de qualité supérieure aux minimas réglementaires conformément aux lignes directrices de la Commission européenne, pour les élevages de porcs.

Enfin, nous sommes favorables à l'application de la conditionnalité sur toutes les mesures, y compris non surfaciques, dont les aides à l'investissement.

Alors que la future PAC aurait pu anticiper l'évolution de la réglementation en matière de bien-être animal, en limitant l'éligibilité aux subventions des systèmes d'élevage industriels, le règlement européen ne prévoit pas la mise en œuvre d'une réelle conditionnalité de bien-être animal dans les États membres.

Conditionnalité sociale

Pour une autre PAC est favorable à l'**application du principe de conditionnalité au domaine social**. Cela signifie conditionner l'octroi des aides de la PAC à des bénéficiaires qui respectent les directives sur la santé et la sécurité des travailleur-se-s et sur le travail détaché, alors qu'il est aujourd'hui parfaitement toléré qu'une ferme bénéficiaire de la PAC exploite par exemple des travailleur-euse-s sans papier ! Cette disposition a fait partie des amendements votés par le Parlement européen, mais à laquelle beaucoup d'États membres se sont opposés au Conseil. Il convient néanmoins de saluer le fait que la France ait fait partie des rares pays à avoir défendu la création d'une telle conditionnalité sociale.

Sujet particulièrement épineux, résolu lors du dernier trilogue des 24 et 25 juin, le règlement **prévoit finalement un système de sanction pour les agriculteur-riche-s ne respectant pas les droits du travail**. Il ne s'agit pas d'une véritable conditionnalité sociale, telle que prévue par l'amendement du Parlement européen, mais cela constitue un bon pas en avant vers la prise en compte des normes sociales dans la PAC. Par ailleurs, la mise en œuvre de ce système ne sera obligatoire qu'à partir de 2025.

Le règlement prévoit finalement un système de sanction pour les bénéficiaires ne respectant pas les droits du travail, mais en dehors de la conditionnalité

Mesures du premier pilier

**Redistribution, ciblage et
paiements pour services
environnementaux et de
bien-être animal**

Paiement de base convergence, plafonnement et dégressivité, majoration pour les jeunes agriculteurs

Part allouée aux paiements de base

Les paiements découplés sont justifiés comme « premier filet de sécurité » pour les agriculteur-riche-s. Pourtant, ils ont des **conséquences néfastes pour le système agricole et alimentaire de l'UE**, comme des pays du Sud. Les aides découplées sont des soutiens indirects au capital foncier, qui ne sont justifiés ni du point de vue de l'emploi, ni de l'environnement, ni du revenu (puisqu'elles ne varient pas en fonction des prix ou des revenus), ni vis-à-vis des pays tiers.

Il est à noter que **la baisse du niveau d'aides touchées par le premier pilier de la PAC est un facteur déterminant pour faciliter l'adoption d'une mesure pluriannuelle de changement de système dans le deuxième pilier**, qu'il s'agisse des MAEC systèmes ou de la conversion à l'AB, comme l'a montrée l'INRAE dans une étude parue en avril 2021¹.

C'est pourquoi *Pour une autre PAC* a identifié les paiements de base comme la principale enveloppe budgétaire sur laquelle prélever des crédits pour « faire plus » sur d'autres mesures. Le budget consacré aux droits à paiements de base (DPB) ne devait selon nous en aucun cas être supérieur aux 44 % qui leur sont aujourd'hui alloués. Au regard de la dépendance actuelle d'une partie des agriculteur-riche-s aux DPB, *Pour une autre PAC* n'a pas défendu leur suppression à court terme,

« Les résultats des estimations montrent qu'une baisse des aides du premier pilier augmente significativement la probabilité d'adoption et réduit significativement le montant acceptable pour les MAEC et les mesures bio », INRAE, 2021

mais a plutôt suggéré de baisser progressivement leur budget au fur et à mesure de la programmation, afin d'abonder le transfert de crédits vers le second pilier et l'éco-régime.

Application du plafonnement et de la dégressivité

Avant de connaître les règles imposées par le niveau européen, *Pour une autre PAC* était en faveur d'un **plafonnement obligatoire des aides des base au revenu à 50 000 euros par actif**. Désormais, il est acté que le plafonnement est rendu facultatif par le cadre européen et applicable à partir de 100 000 euros d'aide. Quand bien même avec de telles règles, la mise en œuvre du plafonnement et de la dégressivité n'aurait pas touché un nombre important de bénéficiaires en France, elle aurait constitué cependant un **signal politique fort en faveur d'une plus juste répartition des aides**. Elle aurait également permis de mettre un terme aux cas, certes non représentatifs de la PAC en France mais bien réels, de bénéficiaires touchant jusqu'à 400 000 euros d'aides par an.

Note 1. Vincent CHATELLIER, Cécile DETANG-DESSENDRE, Pierre DUPRAZ, Hervé GUYOMARD, *La sensibilité du revenu des exploitations agricoles françaises à une réorientation des aides dans le cadre de la future PAC post-2023*, 2021

Définition de « l'agriculteur actif »

Le règlement prévoit que les États membres définissent dans leur PSN la notion d'« agriculteur actif » qui seul pourra bénéficier de certaines aides. Il s'agit essentiellement des aides du premier pilier de la PAC, de l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN) et de l'assurance récolte. Les États membres doivent définir cette notion de telle sorte qu'elle garantisse que les aides soient versées uniquement à des demandeurs dont l'activité agricole dépasse un niveau minimal, sans pour autant que le critère ait l'objectif d'écartier les pluriactifs.

Pour le paiement de base comme pour les autres aides, *Pour une autre PAC a défendu la suppression automatique des aides de la PAC aux agriculteur·rice·s ayant atteint l'âge 67 ans, correspondant à l'âge de la retraite à taux plein.*

Pour une autre PAC a également suggéré d'exclure de la définition de l'« agriculteur actif » les personnes jouissant d'un revenu non agricole confortable (50 000 €, faisant ainsi écho à notre proposition d'instaurer un plafonnement des aides PAC à 50 000 € par actif). De plus, nous avons proposé de supprimer le critère de diplôme agricole de la définition de l'« agriculteur actif », car du fait de l'actuelle diversité des parcours préalables à l'installation, il est possible que ce critère exclue du bénéfice des aides PAC des personnes aux projets agricoles pourtant viables et vertueux.

À l'inverse, *Pour une autre PAC accorde de l'importance aux critères qui garantissent un travail effectif sur la ferme et s'est donc exprimé favorablement à ce que les personnes morales puissent attester d'une activité agricole effective.*



Achèvement du processus de convergence interne

Pour une autre PAC est en faveur d'une **convergence interne totale immédiate (appliquée à échelle nationale)** et même, d'un passage au système simplifié (dit SAPS), abrogeant le système de droits à paiement au profit d'un paiement unique, aujourd'hui déjà appliqué dans plusieurs États membres. Cette harmonisation complète de la valeur des aides de base à l'hectare représentait une grande opportunité de simplification pour l'administration comme pour les paysan·ne·s bénéficiaires. Aucune limitation des pertes ne se justifiait selon nous dans le processus de convergence interne, dans la mesure où il s'agit justement d'opérer une redistribution vers la moyenne nationale.

Le processus de convergence a par ailleurs largement été mis en œuvre lors de la précédente programmation, opérant ainsi une redistribution territoriale du nord vers le sud du pays, du fait des références historiques : aujourd'hui il nous paraissait donc logique d'achever la convergence afin de parvenir à une harmonisation de la valeur du paiement sur l'ensemble du territoire national, dans un souci d'équité entre fermes, entre productions et entre bassins de production.

Paiement complémentaire pour les jeunes agriculteurs

Comme c'est le cas dans la PAC actuelle, *Pour une autre PAC* s'est positionné en faveur d'une **majoration des DPB pour les jeunes agriculteurs (JA)**, mais versée de manière **forfaitaire** et non pas à l'hectare comme c'est aujourd'hui le cas.

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Diminution de la part de budget allouée aux aides de base
- Mise en œuvre du plafonnement et de la dégressivité
- Achèvement immédiat du processus de convergence interne
- Majoration JA forfaitaire

ARBITRAGES DU MAA

- Augmentation de la part allouée aux DPB
- Pas de mise en œuvre du plafonnement et de la dégressivité
- Convergence interne minimale, soit 85 % en 2027 avec limitation des pertes à 30 %
- Augmentation du budget pour le paiement JA et allocation forfaitaire.

Bilan

Les arbitrages pris par le MAA vont à contre-sens de la remise en cause croissante des aides de base à l'hectare, puisque la part de budget qui leur est allouée augmente (elle passe de 44 % à 48 %) et d'une volonté de réorienter progressivement les fermes françaises vers d'autres aides de la PAC, plus ciblées et plus justes. Aucun plafonnement n'est appliqué sur ces aides, les exploitations de plus de 700 hectares pourront ainsi encore toucher plusieurs centaines de milliers d'euros d'aide de base au revenu. Quant à la convergence interne, le MAA a annoncé sa poursuite à partir de 2025, justifié par le fait que la mise en œuvre des éco-régimes constitue déjà une forme de convergence, alors que le compromis en trilogues a statué sur une obligation de renforcement dès 2023 : une dissonance qui obligera le MAA à revoir sa copie.

Paiement redistributif et schéma pour les petits agriculteurs

Renforcer le paiement redistributif

Le paiement redistributif permet actuellement de mieux rémunérer les 52 premiers hectares d'une ferme, et ainsi d'opérer une redistribution en faveur des fermes de taille modérée. En 2020, il représentait seulement 10 % de l'enveloppe du premier pilier, alors qu'il avait été initialement prévu qu'il atteigne 20 % à cette date.

Pour une autre PAC a donc préconisé un renforcement de l'enveloppe du paiement redistributif à hauteur de 20 %. L'application du paiement redistributif sur les 52 premiers hectares des fermes était à maintenir, par opposition à une hausse du seuil d'hectares éligibles suivant celle de la taille moyenne des fermes françaises, dans la mesure où ce paiement a justement vocation à enrayer les dynamiques d'agrandissement et à envoyer un signal politique contre la tentation d'accroître la taille des fermes.

En complément, nous avons proposé que la valeur du paiement redistributif soit répartie en trois catégories :

- Valeur maximale pour les 10 premiers hectares
- Valeur intermédiaire pour les hectares de 10 à 25
- Valeur faible pour les hectares de 25 à 52

Enfin, la transparence GAEC devait selon nous continuer à s'appliquer, ce qui signifie que l'attribution des aides tient compte de chaque associé-e de la société.

Activation du schéma pour les petits agriculteurs

Pour une autre PAC a défendu la mise en place d'une aide forfaitaire pour les petites fermes, une possibilité offerte par le règlement européen mais que la France n'avait jusqu'ici pas fait le choix d'activer. Cette aide aurait pourtant permis de soutenir des fermes aujourd'hui oubliées de la PAC et par là même, des productions se faisant sur de petites surfaces comme le maraîchage. Si Pour une autre PAC a défendu dans un premier temps un montant forfaitaire de 5000 euros pour cette aide, c'était avant que les colégislateurs ne statuent au niveau européen sur un plafond de 1250 euros, un montant malheureusement insuffisant pour apporter une rémunération décente aux petites fermes, du moins dans des États membres ayant un niveau de vie semblable ou supérieur à celui de la France.

L'aide forfaitaire pour les petites fermes aurait permis de soutenir des fermes aujourd'hui oubliées de la PAC

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- . Doublement du budget du paiement redistributif avec mise en place de paliers pour cibler encore plus le paiement sur les tout premiers hectares
- . Application du schéma pour les petits agriculteurs

ARBITRAGES DU MAA

- . Maintien du paiement redistributif à 10 % du premier pilier sur les 52 premiers hectares, sans paliers
- . Pas de mise en œuvre du schéma pour les petits agriculteurs

Bilan

S'il est bien entendu compliqué d'abandonner à court terme le système des aides de base allouées à l'hectare, plusieurs autres dispositifs de la PAC auraient permis de mieux prendre en compte les actifs agricoles dès 2023, notamment le paiement redistributif. Les arbitrages du MAA refusent une redistribution des aides vers les petites et moyennes fermes, pourtant proportionnellement plus riches en emploi. En particulier, le *statu quo* sur le budget alloué au paiement redistributif a été justifié par le MAA par une volonté de préserver les zones intermédiaires, argument que Pour une autre PAC conteste (voir encadré p.36), les petites fermes actuellement peu ou pas du tout soutenues par la PAC auraient pu bénéficier de l'activation du « schéma pour les petits agriculteurs », mais cette hypothèse n'a jamais été réellement considérée par le MAA.

Les zones intermédiaires

Les zones intermédiaires ont pris une importance grandissante lorsqu'il s'agissait de mettre en avant les priorités pour la réforme de la PAC. Des événements climatiques répétés, conjugués à des prix bas ces dernières années en grandes cultures, ont en effet mis à mal le modèle agricole de ces régions (environ une vingtaine de départements qui vont de la Moselle aux Charentes). Cette situation génère, à juste titre, l'inquiétude des autorités publiques (étatiques ou régionales) chargées des zones concernées, mais aussi et surtout des agriculteur-riche-s. Pour une autre PAC a défendu durant les négociations le fait que les zones intermédiaires ne sauraient justifier des arbitrages *a minima* sur le paiement redistributif, sous prétexte que les fermes en zones intermédiaires, en moyenne plus grandes qu'ailleurs, se trouveraient les plus impactées. Car ce sont les dynamiques d'agrandissements et d'intensification qui mènent les zones intermédiaires dans une impasse. Renforcer le paiement redistributif apparaissait donc comme indispensable pour soutenir les fermes faisant le choix courageux de chercher de la valeur ajoutée à surface constante pour augmenter leur revenu, plutôt que de s'agrandir. Un paiement redistributif fort aurait aussi été requis pour favoriser le maintien des élevages, de moins en moins nombreux, au sein des zones intermédiaires.



L'architecture sociale du PSN

selon Pour une autre PAC

Paiement de base (DPB)

Budget dégressif jusqu'à 0% en 2027

→ Mise en oeuvre du plafonnement et de la dégressivité

→ Convergence interne totale immédiate

Schéma pour les petits agriculteurs

→ Au bénéfice de toutes les fermes volontaires, quelle que soit leur orientation de production (*petit élevage, maraîchage, arboriculture, apiculture, etc.*)

Paiement redistributif

20 % du premier pilier

→ Applicable sur les 52 premiers hectares

→ Mise en place de seuils pour valoriser encore plus tous les premiers hectares (*valeur maximale pour les 10 premiers hectares*)

Conditionnalité sociale

→ Application effective des directives sur la santé, la sécurité des travailleur.se.s et le travail détaché

Éco-régimes

La dernière brique de l'architecture environnementale

Dès 2018 dans sa proposition législative, la Commission européenne a annoncé la création d'une nouvelle intervention dans la prochaine PAC : les « éco-régimes » ou « programmes pour l'environnement et le climat ». **Les éco-régimes remplacent le « paiement vert » de la précédente programmation** : un paiement à hauteur de 30 % du premier pilier, conditionné lui aussi à des pratiques environnementales, qui était obligatoire pour les États membres comme pour les agriculteur·rice·s, mais qui n'a eu dans les faits aucun impact environnemental positif.

Le règlement européen prévoit que ce nouvel éco-régime puisse prendre la forme d'une couverture stricte des surcoûts et manques à gagner (modalité de calcul actuelle du montant des MAEC) ou d'un paiement complémentaire à l'aide de base au revenu, quant à lui décorrélé des surcoûts et manques à gagner. Favorable à une approche fondée sur une logique de paiements pour services environnementaux (PSE), *Pour une autre PAC* a ainsi plébiscité la seconde option. Dès lors, la vraie question qui a guidé *Pour une autre PAC* dans la définition du niveau d'ambition de ce dispositif était : **quelles sont les pratiques agricoles, dont les effets bénéfiques sur l'environnement sont scientifiquement avérés, et donc dont la rémunération par l'éco-régime est justifiée ?** En effet, selon *Pour une autre PAC*, l'éco-régime ne devait pas s'apparenter à un soutien indifférencié au revenu des agriculteur·rice·s, mais à une rémunération octroyée à la fin d'un processus de transition. C'est pourquoi *Pour une autre PAC* a défendu un éco-régime « sélectif », acceptable à nos yeux dans la mesure où ce paiement allait de pair avec des

Pour une autre PAC a défendu un éco-régime « sélectif », acceptable à nos yeux dans la mesure où ce paiement allait de pair avec des MAEC système et une aide à la conversion à l'agriculture biologique ouvertes à tou·te·s

MAEC système et une aide à la conversion à l'agriculture biologique ouvertes à tou·te·s, accompagnant la transition et donc l'atteinte d'un niveau d'ambition rendant éligible à l'éco-régime.

Dans la même perspective, *Pour une autre PAC* était favorable à un **éco-régime à plusieurs niveaux afin de moduler la valeur du paiement en fonction de l'ambition de la pratique valorisée**. Mais l'intransigeance de la Commission européenne pour que l'éco-régime réponde à son interprétation des règles de la boîte verte de l'OMC a été source de complexité, puisque les paiements octroyés ne devaient pas favoriser une production plutôt qu'une autre : autrement dit, en suivant la logique de la Commission européenne, il devenait impossible d'attribuer une rémunération à un hectare de prairie, pour valoriser sa contribution au stockage de carbone par exemple, si un hectare de terres arables n'était pas lui aussi bénéficiaire de ce paiement. Cette approche absurde nous a cependant contraint à ajuster nos propositions pour se conformer aux exigences de la Commission européenne.

Budget

Pour une autre PAC a défendu un budget pour l'éco-régime de **minimum 30 % en début de programmation, progressivement rehaussé pour atteindre 40 % en fin de programmation**. Cette notion de progressivité du budget de l'éco-régime faisait écho à la flexibilité de gestion budgétaire qui est offerte par le règlement européen sur les deux premières années de sa mise en œuvre. Dans la mesure où le futur éco-régime remplace le budget aujourd'hui utilisé par l'actuel paiement vert (doté de 30 % du budget du 1er pilier) mais également les actuelles MAEC système de maintien et l'aide au maintien à l'AB (dite MAB), **un budget inférieur à 30 % pour l'éco-régime constituait pour nous une régression inacceptable**.

Sujet majeur d'achoppement en trilogues, le règlement prévoit finalement un budget minimum de 25 % du premier pilier pendant toute la période, avec la possibilité de n'y consacrer que 20 % les deux premières années. Une flexibilité est offerte aux États membres pour réallouer les fonds non dépensés les deux premières années vers les éco-régimes et les mesures vertes du second pilier sur le restant de la période 2023-2027.

Pratiques éligibles

Selon *Pour une autre PAC*, l'éco-régime présentait l'occasion de créer dans la PAC des **paiements pour services environnementaux et de bien-être animal**. Il aurait ainsi constitué une mesure de rémunération des pratiques vertueuses mises en place par les agriculteur·rice·s.

Pour une autre PAC avait dans un premier temps identifié cinq motifs de rémunération des paysan·ne·s par l'éco-régime :

- Les prairies ;
- Une bonne gestion de l'assolement ;
- Les infrastructures agroécologiques (haies, arbres, bandes enherbées, etc.) ;
- L'agriculture biologique ;
- Le bien-être animal pour les volailles, les porcs et les veaux.

Ainsi, la seule certification devant selon nous faire l'objet d'une valorisation par l'éco-régime est l'**agriculture biologique**, dans la mesure où son cahier des charges est encadré par un règlement européen assurant une approche systémique aux bénéfices multiples, prouvés scientifiquement et avérés de manière empirique depuis plusieurs décennies. Les certifications strictement nationales, telles que la Haute Valeur Environnementale (HVE) ou la certification environnementale de niveau 2, n'avaient selon *Pour une autre PAC* pas leur place dans les éco-régimes. La valorisation de l'agriculture biologique dans l'éco-régime selon une logique de paiement pour service environnemental aurait permis de sortir de l'approche de l'aide au **maintien à l'agriculture biologique**, existant aujourd'hui dans le deuxième pilier de la PAC dans une majorité de régions françaises. Le calibrage de l'enveloppe de cette rémunération de l'AB dans l'éco-régime aurait dû se faire en proportion de l'évolution des surfaces en AB d'ici 2027 pour atteindre l'objectif du *Pacte vert* de 25 % de surface en AB en 2030, soit 20 % en 2027, ce qui représente entre 4 % à 7 % de budget du premier pilier entre 2023 et 2027.

Architecture de l'éco-régime et critères environnementaux retenus

À la suite des propositions formulées par le MAA, *Pour une autre PAC* s'est prêté à l'exercice de repartir de la proposition des autorités françaises pour tenter d'y faire refléter au maximum ses réflexions initiales. Ceci ne correspondait pas exactement à notre vision d'origine de l'éco-régime, en particulier parce que le bien-être animal en était totalement exclu (voir tableau p.40), mais consistait en un ajustement acceptable et constructif au vu de l'avancée des négociations.

L'architecture de l'éco-régime selon Pour une autre PAC

Paielements pour services environnementaux

	Grandes cultures et maraîchage	Cultures pérennes	Élevage (<i>monogastriques et ruminants</i>) avec prairie / parcours / surfaces pastorales	Cumulable	Infrastructures agroécologiques (IAE)
Niveau 1	x cultures minimum dont minimum y% légumineuse et part de la culture principale à z%	Enherbement de x% de l'inter-rang sans traitement chimique	x% d'herbe dans la surface fourragère principale dont y% de prairies permanentes		Entre a et b% d'IAE
Niveau 2	X cultures minimum dont minimum Y% légumineuse et part de la culture principale à Z%	Enherbement de X% de l'inter-rang sans traitement chimique	X% d'herbe dans la surface fourragère principale dont Y% de prairies permanentes		Entre b% et c% d'IAE
Niveau 3	Certification AB				Au-dessus de c% d'IAE

*x/X, y/Y et z/Z varient pour chacune des trois entrées « pratiques »

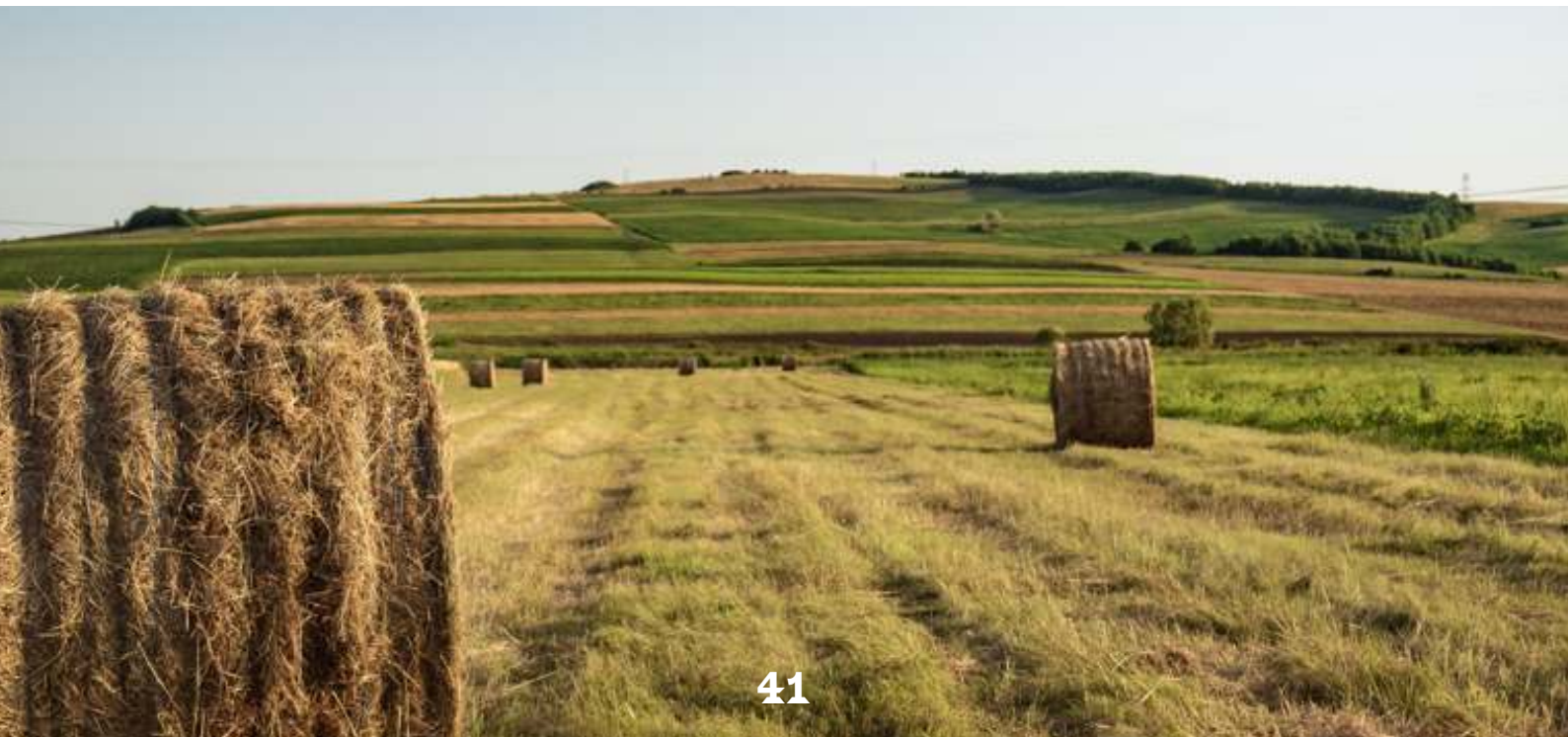


L'architecture de l'éco-régime

arbitrée par le MAA

Voie pour les pratiques agroécologiques			Voie pour les certifications	Voie pour les Infrastructures agroécologiques (IAE)
Terres arables	Prairies permanentes	Cultures pérennes		
Diversité de l'assolement (4 points requis)	Non-labour sur 80% des prairies permanentes	Enherbement de 75% de l'inter-rang	Certification environnementale niveau 2+ (obligation de résultats)	Non cumulable
Diversité de l'assolement (5 points requis)	Non-labour sur 90% des prairies permanentes	Enherbement de 95% de l'inter-rang	Label AB Label HVE (devant être révisé d'ici 2023)	
6 % de haies sur la ferme				

Niveau 1 = 54 euros
 Niveau 2 = 76 euros
 Bonus Haie = 7 euros



Paielements pour service de bien-être animal

Par souci de simplification, *Pour une autre PAC* a fait le fait choix d'axer ses propositions vers les monogastriques et les veaux, dans la mesure où les ruminants peuvent être ciblés via l'éco-régime pour les prairies ou les aides couplées. De plus, **les productions en monogastriques et veaux concentrent en France plus d'enjeux d'amélioration du bien-être animal que les élevages de ruminants**. Si ces élevages sont structurellement peu bénéficiaires d'aides du premier pilier de la PAC, la détention de quelques droits à paiement de base grâce à la présence très fréquente de quelques hectares de cultures à côté des bâtiments d'animaux aurait rendu tout à fait possible le fait de faire bénéficier à la filière monogastrique de l'éco-régime. Dans la même logique que pour les paiements pour services environnementaux, l'accès à l'éco-régime pour son volet bien-être animal aurait été réservé aux élevages ayant des systèmes offrant une considération du bien-être des animaux supérieure à la moyenne des élevages dans la même production.

Pour une autre PAC a défendu l'inclusion des paiements pour service de bien-être animal (PSBEA) suivants :

→ **PSBEA porcins**

Option engraissement : porc ou truie sur surface partiellement pleine avec litière (ce qui inclut également tous les modes d'élevages mieux disant pour le bien-être des animaux, à savoir : les élevages plein air, les élevages avec accès courette et les élevages sur sol plein avec paille)

Option naissance : truies en maternité libre ou truies en gestation en groupe

→ **PSBEA volailles**

Cette composante inclut notamment les canards à rô-tir, mais exclut les palmipèdes pour foie gras.

Option absence de mutilation : époutage du bec et dé-griffage

Option plein air super-aménagé : allant au-delà de la réglementation sur le plein air, avec haies/arbres et suffisamment attractif pour que les volailles sortent effectivement et aillent sur tout le parcours

→ **PSBEA veaux**

Pour veaux en bâtiment avec litière propre et en quantité suffisante en permanence, ou tout autre système mieux-disant, et absence d'anémie (cf. couleur de viande).

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Budget progressif de 30 % à 40 % en fin de programmation dédié aux éco-régimes
- L'éco-régime comme outil de rémunération positive de services environnementaux et de bien-être animal.
- Une première voie d'accès à l'éco-régime via des pratiques agronomiques vertueuses, hiérarchisées en trois niveaux, dont le dernier niveau correspondrait à l'agriculture biologique pour 145 €/hectare.
- Une seconde voie d'accès à l'éco-régime à partir d'un certain pourcentage d'IAE sur la ferme et cumulable avec le premier.

ARBITRAGES DU MAA

- Budget de 25 % prévu dès 2023 avec flexibilité en cas de non dépense de l'ensemble de l'enveloppe.
- Un éco-régime inclusif, dont les critères d'accès sont fixés de sorte à rendre éligibles le maximum de fermes.
- Pas de rémunération du bien-être animal
- Trois voies d'accès non cumulables (pratiques, certification et IAE) avec deux niveaux de rémunération (54 et 76 euros par hectare).
- Certifications HVE et AB rémunérées de manière équivalente au niveau 2
- Bonus « haies », accessible aux agriculteur-riche-s ayant 6 % de haies sur leur ferme, et souscrivant à la voie des pratiques ou de la certification

Bilan

En France, le nouveau dispositif d'éco-régime bénéficiera du budget minimum fixé au niveau européen, soit 25 % à compter de 2023, alors que les États membres ont toute latitude pour aller au-delà du minimum obligatoire : une enveloppe bien insuffisante au regard des ambitions affichées sur la transition agroécologique. En se fondant sur l'objectif d'un éco-régime inclusif, les critères d'éligibilité de ce dispositif vert sont définis sur la base de leur adoption préalable par la quasi-totalité des paysan-ne-s français-es, puisque le MAA a annoncé que 100 % des éleveur-euse-s de ruminants et 80 % des fermes céréalières seraient éligibles d'emblée. Pour les rares fermes qui n'atteignent pas encore l'éco-régime, la marche à franchir est — sauf cas extrême - anecdotique. Ainsi, les fermes recevront des aides labellisées comme « vertes » indépendamment du réel effort environnemental qu'elles fournissent. L'éco-régime ressemblera donc à un nouveau paiement vert, encore une fois incapable de faire évoluer massivement l'agriculture française.

Aides couplées

Les aides couplées permettent de cibler les soutiens vers certaines productions en particulier, à la différence des aides de base qui sont découplées de la production. Ces aides doivent servir un objectif de **souveraineté alimentaire**, et non pas seulement de soutien au revenu. Elles doivent donc soutenir des productions permettant de parvenir à l'autonomie protéique de l'Europe (notamment les légumineuses fourragères et dédiées à l'alimentation humaine), mais également des productions déficitaires à l'échelle nationale, comme les fruits et légumes dont la France importe aujourd'hui une grande partie pour sa consommation. Selon *Pour une autre PAC*, ces aides doivent ainsi contribuer, d'une part, à l'indépendance de l'UE vis-à-vis des pays tiers et d'autre part, au respect de la souveraineté alimentaire des pays du Sud en leur permettant d'exploiter leurs terres pour nourrir leur population, plutôt que pour des cultures destinées à l'export, vers l'UE notamment.

Dans ces conditions, **les aides couplées sont des outils pertinents pour orienter les systèmes agricoles et alimentaires** et c'est pourquoi *Pour une autre PAC* était favorable à l'allocation de l'enveloppe maximale permise par le règlement européen, soit jusqu'à 13 % du budget du premier pilier, auxquels 2 % supplémentaires peuvent s'ajouter pour les protéines végétales.

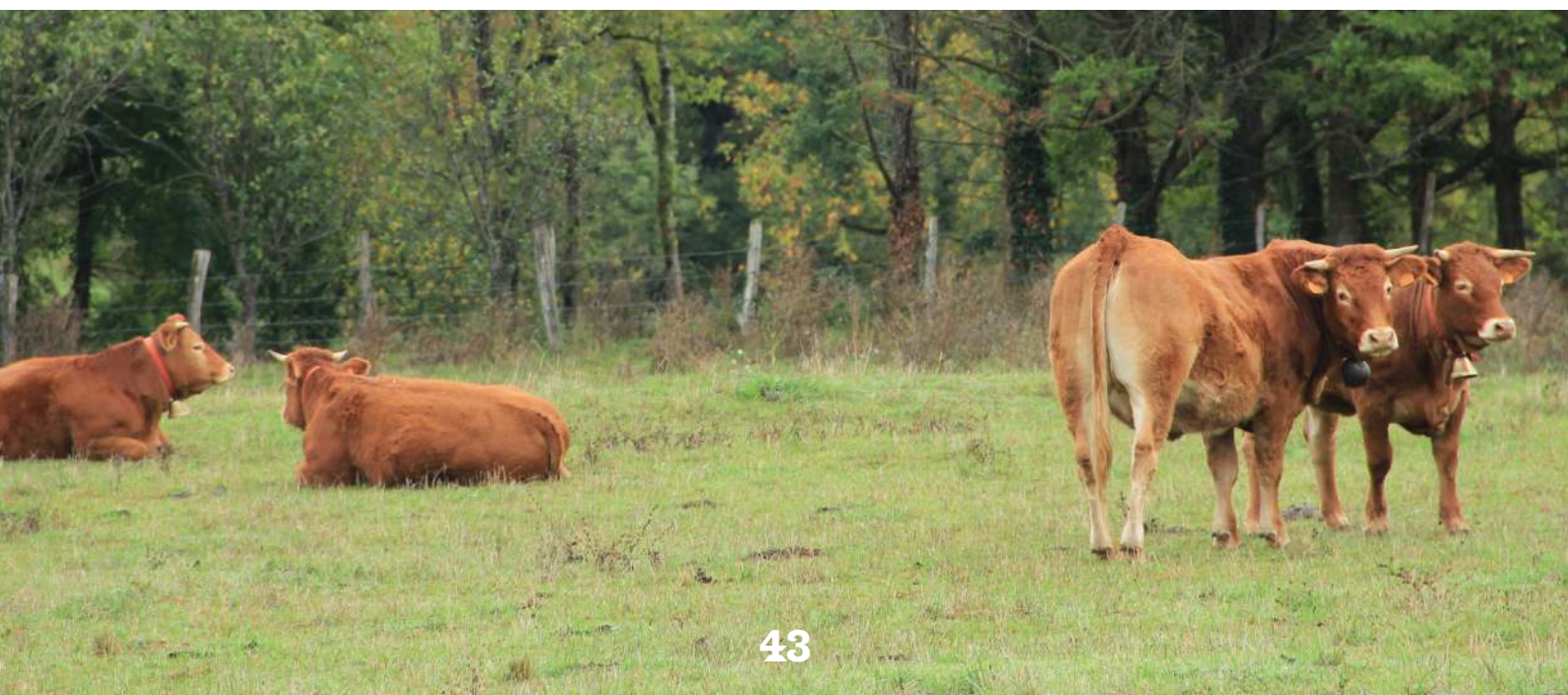
Aides couplées animales

Pour une autre PAC est favorable aux aides couplées bovines, dès lors qu'elles sont tournées vers les **systèmes herbagers et conditionnées** pour ne pas être concentrées vers des élevages industriels et/ou non respectueux du bien-être animal et/ou fortement générateurs de gaz à effet de serre. Sur les aides couplées animales hors bovins, *Pour une autre PAC* s'est positionné en faveur du *statu quo* sur les aides couplées ovines et caprines, proposé par le MAA pendant les consultations.

Pour une autre PAC a soutenu la proposition soumise par le MAA de **basculer de l'unité d'allocation des aides couplées bovines de la vache mère à l'UGB¹**, de manière à encourager l'engraissement des animaux mâles sur les fermes. Cependant, *Pour une autre PAC* s'est exprimé **contre la fusion des enveloppes des aides couplées bovins allaitants et bovins lait**, préférant conserver la répartition de l'enveloppe selon les mêmes proportions qu'aujourd'hui, à savoir 80 % pour les vaches allaitantes et 20 % pour les vaches laitières. En effet, une fusion des deux enveloppes était synonyme de baisse importante pour les bovins allaitants, baisse que la filière ne pouvait à notre sens supporter sans générer de dégâts malheureux.

***Pour une autre PAC* a toujours cherché dans ses propositions à lier les aides couplées bovines à la présence de prairies**

Note 1. Unité Gros Bétail





Quant à la déclinaison technique du passage à l'UGB, *Pour une autre PAC* a toujours cherché dans ses propositions à **lier les aides couplées bovines au pâturage des animaux**, en suggérant notamment une prise en compte particulière des surfaces en prairies dans le calcul du taux de chargement par rapport à la surface fourragère. Enfin, *Pour une autre PAC* a demandé à ce que l'application de la transparence GAEC dans l'attribution des aides couplées bovines soit maintenue.

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Allocation des aides couplées à l'UGB pour les animaux de plus de 12 mois, afin d'éviter l'export de jeunes bovins dans les pays tiers
- Séparation des enveloppes pour les aides couplées bovins lait et bovins viande
- Aides couplées bovines conditionnées de sorte à favoriser les systèmes herbagers (exemple : part de prairies dans la surface fourragère)
- Plafond à 80 UGB pour les bovins viande afin de primer moins d'animaux mais les valoriser par une aide plus importante.

ARBITRAGES DU MAA

- Allocation des aides couplées à l'UGB pour les animaux de plus de 16 mois.
- Fusion des enveloppes pour les aides couplées bovins lait et bovins viande mais distinction entre deux catégories d'UGB, correspondant à deux niveaux de prix, soit 104 euros par UGB allaitante et 57 euros par UGB laitière.
- Aides couplées allouées sans condition jusqu'à 40 UGB primables en élevage laitier et jusqu'à 120 UGB primables en élevage allaitant avec un taux de chargement maximal de 1,4 UGB primables calculé à la surface fourragère

Bilan

Si *Pour une autre PAC* salue le passage des aides couplées bovines à l'UGB, qui devrait permettre une meilleure valorisation des jeunes bovins, nous regrettons *in fine* l'absence de critères en dessous de 40 UGB, alors même que le passage à l'UGB devait justement permettre de prendre en compte la densité des élevages. Le taux de chargement ainsi que le plafond fixé pour les UGB primables allaitantes sont par ailleurs trop élevés. Les modalités techniques d'allocation ne favorisent globalement pas suffisamment le lien à l'herbe, ni la part de prairie dans la surface fourragère ni le pâturage n'étant pris en compte. Enfin, *Pour une autre PAC* aurait souhaité que la fusion des enveloppes entre aides couplées laitières et allaitantes, défavorable aux fermes allaitantes, soit compensée par un renforcement du paiement redistributif et une accélération de la convergence interne, des évolutions qui n'ont pas été actées et qui auraient pourtant été au bénéfice des fermes en élevage bovin.

Aides couplées végétales (légumineuses, fruits et légumes)

Une étude¹ publiée en avril 2021 par deux chercheurs de l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, a simulé l'impact de la mise en place d'une aide couplée sur la production et la consommation de légumineuses et de fruits et légumes frais. Actuellement, la production française devrait augmenter respectivement de 20 %, 85 % et 75 % pour fournir autant de légumes, fruits et légumineuses français que ce que les citoyen·ne·s sont appelé·e·s à consommer. Pour combler ces écarts, cette étude montre qu'il existe une **corrélation positive entre la mise en place d'une aide couplée et l'augmentation de la production et de la consommation, tout particulièrement pour les légumes.**

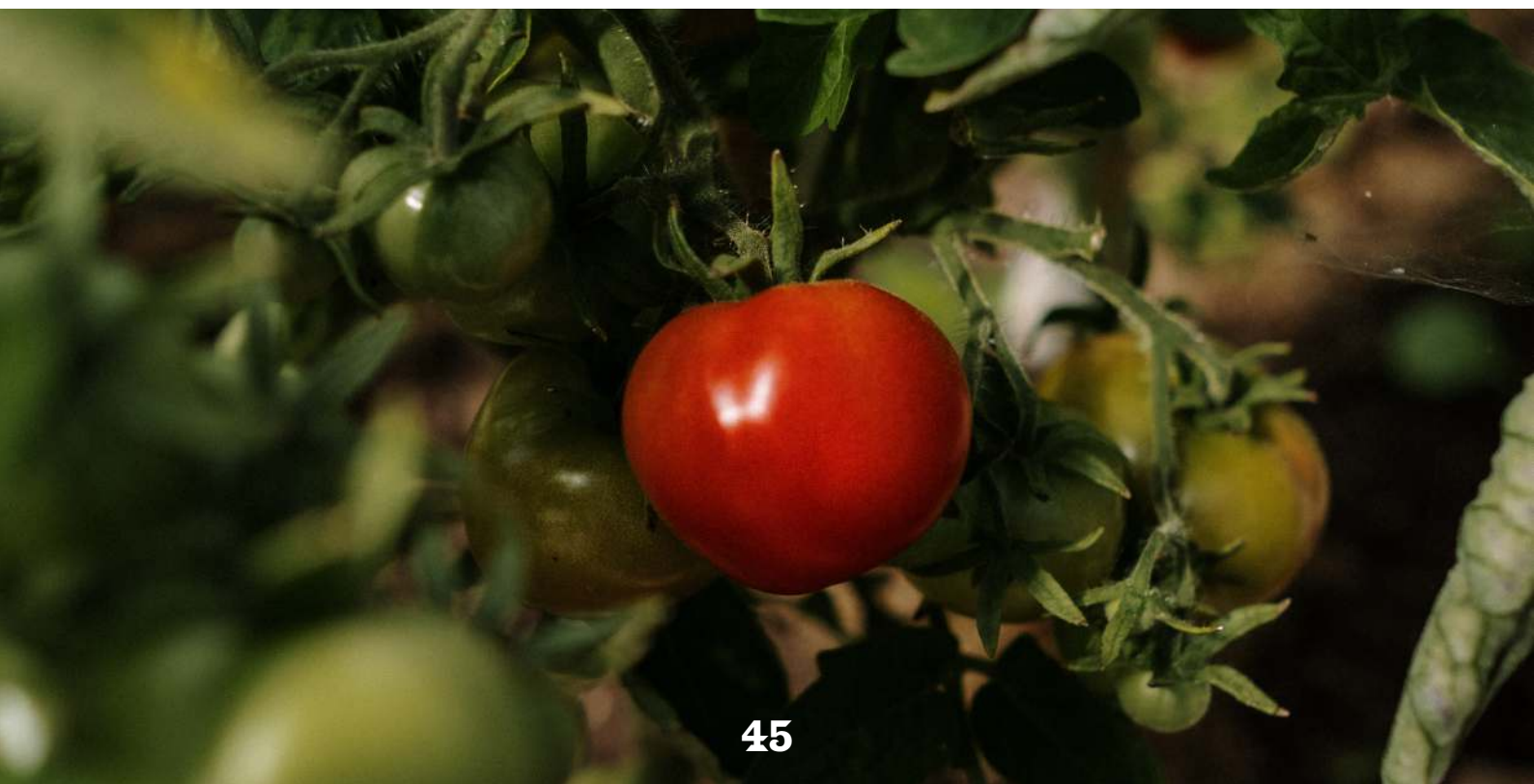
Les aides couplées aux légumineuses sont donc un levier efficace pour améliorer la souveraineté protéique française, et par ce biais, pour favoriser la diversification en grandes cultures, mais également l'autonomie des élevages et la réponse à la demande croissante des citoyen·ne·s pour une alimentation un peu moins riche

Note 1. Prosperi Paolo, Kleftodimos Georgios, «Évaluation de l'impact potentiel d'un régime de subventions pour les petits producteurs sur la disponibilité et l'accessibilité des fruits, légumes et légumineuses en France», Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, 2021

en protéines d'origine animale. C'est pourquoi *Pour une autre PAC* a préconisé le **doublage de l'enveloppe des aides couplées légumineuses.**

Toutefois, compte tenu du fait que le doublement de cette enveloppe se serait traduit par un prélèvement sur celle des aides couplées bovines, *Pour une autre PAC* a demandé à **sacraliser la part des aides couplées aux légumineuses qui doit revenir aux éleveur·seuse·s**, car il est indispensable que les légumineuses ne soient pas réservées exclusivement aux producteur·rice·s en grandes cultures. Il convenait donc de **conserver le critère actuel de détention d'animaux ou de présence d'un contrat avec un·e éleveur·euse pour les légumineuses fourragères.** Aussi, *Pour une autre PAC* a demandé la **suppression de l'enveloppe réservée à la luzerne déshydratée**, afin de la réallouer à l'enveloppe globale pour les légumineuses fourragères. *Pour une autre PAC* a également préconisé la création d'une aide couplée à destination des légumes secs (lentilles, pois chiches, etc.), avec un montant par hectare supérieur aux aides couplées aux protéagineux.

Actuellement, la production française devrait augmenter de 20 %, 85 % et 75 % pour fournir respectivement autant de légumes, fruits et légumineuses français que ceux que les citoyen·ne·s sont appelé·e·s à consommer



Dans l'actuelle PAC, le reste de l'enveloppe dédiée aux aides couplées végétales bénéficie, d'une part, à quelques « grandes cultures spécifiques » (riz, blé dur, chanvre, houblon, semences) et d'autre part, à des fruits et légumes à destination de la transformation industrielle. Si *Pour une autre PAC* s'est exprimé en faveur du maintien des premières, nous avons en revanche préconisé de **primer les fruits et légumes frais plutôt que transformés**. La demande de création d'une aide couplée pour les fruits et légumes s'inscrit dans le cadre d'un combat important pour réorienter les soutiens de la PAC vers des productions sur petites surfaces et dont la population est appelée à consommer davantage.

Les services du MAA ont fait une proposition en ce sens dans le cadre des consultations, mais très inférieure à l'ampleur de la demande initiale de *Pour une autre PAC* : une aide pour les petites fermes exclusivement en maraîchage (surface totale comprise entre 0,5 et 3 hectares), pour une enveloppe totale de 10 millions d'euros, soit 0,1 % du budget des aides directes de la PAC. Dans cette version du MAA, sont exclues du bénéfice de cette aide les fermes maraîchères de moins d'un demi hectare, celles de plus de 3 hectares, les fermes diversifiées pratiquant le maraîchage parmi d'autres activités et toute l'arboriculture.

La demande de création d'une aide couplée pour les fruits et légumes s'inscrit dans le cadre d'un combat important pour réorienter les soutiens de la PAC vers des productions sur petites surfaces et dont la population est appelée à consommer davantage

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Augmentation du budget des aides couplées aux légumineuses, en privilégiant celles fourragères et à destination de la consommation humaine
- Création d'une aide couplée pour les fruits et légumes frais absorbant le budget de celle préexistante pour les fruits et légumes destinées à la transformation industrielle

ARBITRAGES DU MAA

- Augmentation progressive de l'enveloppe réservée aux légumineuses pour atteindre +75 % de budget en 2027, en privilégiant les légumineuses à graines
- Création d'une aide couplée « petit maraîchage » au bénéfice d'une petite partie des fermes maraîchères et maintien des aides pour les fruits et légumes destinées à la transformation industrielle

Bilan

Si *Pour une autre PAC* salue la création d'une aide couplée pour le petit maraîchage, la faiblesse de l'enveloppe allouée ne permettra de soutenir qu'une infime minorité des fermes produisant effectivement des fruits et légumes. La faible ampleur de cette nouvelle mesure ne la rendra pas en capacité de développer significativement la production de fruits et légumes frais, bénéfique pour la santé, mais que nous importons aujourd'hui à hauteur de 50 %. L'exclusion de l'arboriculture de cette mesure est très regrettable, sachant que cette production est largement en déclin en France. Concernant les légumineuses, la forte augmentation de l'enveloppe dédiée répond à un réel besoin. *Pour une autre PAC* aurait cependant préféré une répartition de ce budget plus en faveur des légumineuses fourragères et celles à destination de la consommation humaine.

Programmes opérationnels

Aujourd'hui, les programmes opérationnels sont des outils conçus pour des filières longues, d'échelle au moins nationale, standardisées et en grande partie tournées vers l'export. À titre d'illustration, le programme en faveur des fruits et légumes frais bénéficie au premier rang à *Cerafel* (plus de 19 millions d'euros en 2019) puis au deuxième rang à *Savéol* (6,7 millions d'euros, toujours en 2019), tous deux gros producteurs de tomates et autres fruits et légumes hors sol sous serres chauffées, alors que dans le même temps, la PAC n'alloue aucune aide spécifique aux maraîcher·ère·s « de pleine terre » et aux arboriculteur·rice·s.

Les programmes opérationnels devraient à l'inverse concourir au développement de filières ancrées dans les territoires, répondant à un besoin insuffisamment satisfait dans un bassin de production donné. Ils doivent s'inscrire dans la logique d'une construction partenariale de démarches alimentaires territorialisées (par exemple, pouvant inclure la restauration collective).

Pour une autre PAC a ainsi défendu une réorientation de ce dispositif, afin que ceux-ci :

- > N'intègrent pas qu'un seul type d'acteurs, mais soient bien trans-filière
- > Ne visent pas l'export de produits européens vers des pays-tiers
- > Puissent être territorialisés, à l'échelle d'un bassin de production

Par ailleurs, **le règlement européen offre la possibilité aux États membres d'ouvrir de nouveaux programmes opérationnels** en dehors des filières qui en sont déjà bénéficiaires. Malheureusement, comme aucune refonte de la logique des actuels programmes opérationnels n'a été envisagée, *Pour une autre PAC* n'a pas soutenu le développement de cet outil. Cela étant dit, nous reconnaissons la pertinence d'avoir des mesures de soutien s'adressant aux filières et non au seul maillon de la production. Dans cette perspective, sous réserve de la modification de l'approche des programmes opérationnels, nous aurions vu d'un bon œil un programme pour les légumineuses à destination directe de la consommation humaine, qui intégrerait pleinement un appui au développement de la demande (et donc pas uniquement à la structuration de l'offre), mais aussi sur des filières animales, telles que le porc.

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Refonte du dispositif pour permettre des programmes trans-filières et territorialisés

ARBITRAGES DU MAA

- Statu quo sur le fonctionnement des programmes opérationnels
- Création d'un programme opérationnel pour les légumineuses de plaine.

Bilan

Dans la mesure où aucune refonte du fonctionnement des programmes opérationnels n'est prévue, *Pour une autre PAC* estime que leur développement sera synonyme de poursuite de l'orientation des organisations de producteurs vers des modèles de type industriel et déconnectés de la satisfaction des besoins domestiques.

Mesures du deuxième pilier

**Développement rural,
accompagnement de la transition
agroécologique et reterritorialisation
de l'alimentation**



Transfert de crédits du premier vers le second pilier

En France, le budget du deuxième pilier est trois fois plus faible que celui du premier dans la PAC, alors qu'il dispose pourtant de dispositifs cohérents pouvant mieux cibler les pratiques justifiant un soutien public.

Or, les États membres ont la possibilité de transférer une partie importante de leur budget du premier vers le deuxième pilier de la PAC. C'est pourquoi nous avons défendu un doublement du taux de transfert, aujourd'hui de 7,53 %, pour atteindre 15 %, une nécessité pour à la fois maintenir le budget de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) à son niveau actuel, développer la conversion à l'agriculture biologique (CAB) et massifier l'accès aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).



NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Doublement du taux de transfert pour abonder les MAEC et la CAB

ARBITRAGES DU MAA

- Maintien de l'actuel taux de transfert de 7,53 %

Bilan

En raison de l'absence d'une augmentation du taux de transfert, il sera impossible d'abonder à la hauteur des besoins les mesures d'accompagnement de la transition agroécologique. C'est d'autant plus regrettable que des pays voisins ont pourtant fait ce choix, comme l'Allemagne qui augmentera progressivement son taux de transfert pour atteindre 15 % en 2026, alors même que son taux actuel (6 %) est inférieur à celui de la France. Cette absence d'augmentation du taux de transfert signifie, d'une part, que les fermes françaises ne pourront toujours pas compter sur la PAC pour les accompagner massivement dans leur transition et, d'autre part, qu'il faudra plus de cofinancements nationaux, autrement dit que ce sera aux contribuables français de financer cette transition. Pourtant, à budget constant, l'État français avait la possibilité de largement renforcer la portée du deuxième pilier.

Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (IHCN)

L'indemnité compensatoire de handicap naturel (IHCN), versée aux exploitations majoritairement d'élevage en zones de montagnes ou à faible potentiel agronomique, joue un rôle majeur dans le maintien de l'activité agricole et l'entretien des paysages dans ces territoires. *Pour une autre PAC* considère que l'IHCN est une aide aujourd'hui plutôt bien conditionnée, c'est pourquoi nous avons porté une position de stabilité des conditions d'activité et de revenu déjà en vigueur.

Cependant, sur le terrain, des **effets d'aubaine en zone de montagne sont constatés et constituent un frein à l'installation de nouveaux·elles agriculteur·rice·s**. Afin de les limiter, nous nous sommes positionnés en faveur de l'instauration d'un **âge limite de 67 ans pour être éligible à l'IHCN**, qui passerait par la définition de « l'agriculteur actif » (voir encadré page 38) et ne s'appliquerait donc pas uniquement à l'IHCN.

Contrairement à ce que préconisent certaines organisations agricoles, *Pour une autre PAC* n'est pas favorable à l'ouverture de l'IHCN végétale (actuellement réservée aux zones de montagnes) **pour les grandes cultures dans les zones défavorisées simples**.

Enfin, pour les bénéficiaires de l'IHCN animale détenteur·rice·s d'UGB porcines, *Pour une autre PAC* a demandé qu'ils soient soumis·es au respect des normes minimales de protection des porcins prévues par la législation européenne, mais à ce jour non incluses dans la conditionnalité de la PAC.

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Maintien du budget de l'IHCN
- Ciblage principal sur l'élevage

ARBITRAGES DU MAA

- Maintien du budget de l'IHCN à hauteur de 1,1 milliard d'euros par an
- Ciblage sur l'élevage

Bilan

L'arbitrage opéré par le MAA est celui d'un *statu quo* sur cette mesure, avec lequel *Pour une autre PAC* est en accord. Par ailleurs, il faut savoir que le taux de cofinancement européen a baissé sur l'IHCN, ce qui signifie que c'est l'État qui va abonder l'IHCN à hauteur de 108 millions d'euros par an supplémentaires pour maintenir son budget. Par ailleurs, une réflexion sera à terme nécessaire pour déterminer si les productions végétales comme le maraîchage ou l'arboriculture peuvent être éligibles à l'IHCN en zone de montagne.

Conversion à l'agriculture biologique (CAB)

Pour *Pour une autre PAC*, le rythme de conversion qui devait servir de référence pour le calibrage de cette aide correspond à l'objectif du *Pacte vert* de 25 % de surfaces en agriculture biologique en 2030, ce qui suppose d'être à 20 % en 2027. Les besoins pour répondre à ce scénario ont été évalués par la FNAB (Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique) à 523 millions d'euros par an de 2023 à 2027. Au vu de l'importance du budget requis pour accompagner la conversion à l'agriculture biologique, nos positions sur la CAB étaient in-

Les efforts budgétaires réalisés sur la conversion pourraient s'avérer vains si le manque de rémunération des services rendus par l'AB génère des réticences à la conversion, voire des déconversions

dissociables de notre demande de doublement du taux de transfert du premier vers le second pilier.

Pour une autre PAC a défendu le **maintien des montants unitaires actuels**, différenciés selon les productions, tout en étant également favorable — par exception — à la hausse qui a été proposée par le MAA pour le montant par hectare pour les grandes cultures (de 300 à 350 euros par hectare).

Pour une autre PAC est également en faveur du maintien du plafonnement de la CAB, comme nous le sommes pour toute mesure en général.

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Augmentation de l'enveloppe pour couvrir un objectif de 20 % de SAU bio en 2027
- Maintien de montants différenciés selon les productions

ARBITRAGES DU MAA

- Augmentation de l'enveloppe pour couvrir un objectif de 18 % de SAU bio en 2027
- Maintien de montants différenciés selon les productions

Bilan

La PAC a la possibilité de soutenir le développement de l'AB (en finançant la conversion) et de rémunérer les paysan-ne-s déjà en bio pour les services environnementaux rendus à l'ensemble de la société. Le MAA a ici fait le choix de financer prioritairement la conversion en augmentant significativement son budget, ce que *Pour un autre PAC* salue malgré une divergence sur l'objectif retenu en termes de surfaces en bio à atteindre. Les efforts budgétaires réalisés sur la conversion pourraient cependant s'avérer vains si le manque de rémunération des services rendus par l'agriculture biologique génère des réticences à la conversion, voire des déconversions.

Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC)

Rendre les MAEC système accessibles au plus grand nombre

Selon *Pour une autre PAC*, les MAEC système constituent la deuxième brique de l'architecture environnementale de la PAC : il s'agit d'une mesure d'accompagnement pluriannuelle permettant à l'agriculteur-riche d'engager sa ferme dans un changement systémique. Cette mesure indispensable à la transition doit être massifiée, c'est pourquoi *Pour une autre PAC* a défendu une hausse de son budget, qui aurait largement bénéficié d'un doublement du taux de transfert du premier vers le deuxième pilier. **La surface agricole couverte par une MAEC système est de seulement 6 % en 2020.** Pour atteindre 25 % de la surface agricole française, il faudrait engager environ 1 milliard d'euro par an sur la programmation. Un budget sans commune mesure avec ce dont bénéficiaient hier et bénéficieront demain les MAEC (environ 260 millions €), mais qui est néanmoins indispensable pour offrir à un plus grand nombre d'agriculteur-riche-s volontaires une mesure d'accompagnement aux évolutions qu'ils-elles engagent sur leur ferme.

Pour *Pour une autre PAC*, il était indispensable que les MAEC système soient dézonées, c'est-à-dire ouvertes sur tout le territoire français. Il est en effet primordial que tout-e agriculteur-riche volontaire pour engager son exploitation dans un changement de système puisse solliciter une MAEC. Le dézonage des MAEC doit en revanche s'accompagner de leur **plafonnement à l'actif** pour une meilleure distribution de l'enveloppe.

Construction des MAEC système

Les types d'opération (TO) des MAEC devraient être construits de sorte **que tous les systèmes agricoles aient accès à une MAEC**, y compris le maraîchage ou le pâturage en milieu semi naturel par exemple. Toutes les MAEC incluant de l'élevage devraient viser, entre autres, une amélioration du bien-être animal.

C'est pourquoi *Pour une autre PAC* a défendu une **entrée par système de production**, les cahiers des charges à concevoir étant : grandes cultures, maraîchage, poly-culture élevage (trois sous-catégories : ruminants herbagers, monogastrique porcs, monogastrique volaille), pâturage en milieu semi naturel, arboriculture, viticulture, apiculture, système agroforestier.

Par ailleurs, le règlement européen prévoit la possibilité d'élaborer des MAEC système de manière forfaitaire. C'est dans ce cadre que Régions de France et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) ont proposé la mise en place d'une MAEC dite de « transition » censée couvrir, via un paiement forfaitaire, la prise de risque engendrée par un changement de pratique. *Pour une autre PAC* ne s'est pas positionné en faveur de cette proposition, estimant que le budget dédié aux MAEC doit prioritairement permettre de massifier les MAEC système existantes. Dans le cas cependant où cette nouvelle possibilité offerte par le règlement était utilisée pour forfaitiser les actuelles MAEC système (plutôt que pour cette nouvelle mesure), qui seraient ainsi gérées par les Régions, *Pour une autre PAC* y serait favorable. Cette proposition n'a cependant jamais été mise sur la table par le MAA.

Le règlement européen prévoit la possibilité d'élaborer des MAEC système de manière forfaitaire

Les MAEC localisées

Les actuelles MAEC localisées ont également leur intérêt, dans une perspective de **maintien de bonnes pratiques** plutôt que de réel changement de système : elles permettent de **compenser la perte économique causée à court terme par la mise en place de pratiques favorables à la biodiversité par exemple**, comme le retard de fauche. Dans certains cas, elles s'apparentent aussi à un premier pas vers l'engagement dans une MAEC système couvrant cette fois toute la ferme. Leur cahier des charges doit être adapté aux enjeux localisés, comme cela est le cas dans l'actuelle PAC et leur budget doit être au moins égal à ce qu'il est aujourd'hui.



NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Hausse très significative du budget, particulièrement pour les MAEC système
- Dézonage pour ouvrir les MAEC système sur l'ensemble du territoire national
- Entrée par système de production pour s'assurer d'une offre couvrant toutes les productions et de l'inclusion du bien-être animal dans les MAEC systèmes d'élevage

ARBITRAGES DU MAA

- Statu quo budgétaire
- Pas de dézonage
- Pas de MAEC proposées pour certaines productions / pas de prise en compte du bien-être animal pour tous les systèmes d'élevage
- Entrée par enjeu pour suivre la logique du nouveau modèle de mise en œuvre.

Bilan

Les arbitrages budgétaires sur ce dispositif, visant l'accompagnement de transitions systémiques sur les fermes, mais également la mise en place de pratiques localisées favorables à la biodiversité, relèvent d'un statu quo inacceptable. Si les cahiers des charges de ces mesures ne sont pas encore arrêtés, le volume de l'enveloppe rend impossible la nécessaire massification de la mesure MAEC système, pourtant outil principal pour favoriser les changements de systèmes, permettant notamment aux agriculteur-riche-s d'accéder à l'éco-régime dans une logique de progression. De plus, l'entrée par enjeu, et non plus par système, risque de détricoter le contenu des MAEC système, et ce alors même que le montant de certaines vont baisser. Les décisions relatives aux MAEC, combinées à celles sur l'éco-régime, laissent un véritable trou dans la raquette dans la prochaine PAC : il n'y aura toujours pas d'outil calibré pour viser une vraie réduction des pesticides et des engrais azotés, ni une transition des systèmes intensifs d'élevage.

Aides à l'installation

Dans la prochaine programmation, **les aides à l'installation seront gérées par les Conseils régionaux**. L'enjeu est de taille sur ces aides, puisque ce sont un tiers de paysan·ne·s qui pourraient partir à la retraite d'ici les cinq prochaines années. C'est pourquoi *Pour une autre PAC* a fait de ce sujet le cœur de sa campagne de mobilisation pour les élections régionales 2021, grâce à la campagne *Paysan, un métier en voie d'extinction*. Dans ce cadre, les groupes locaux des organisations membres de *Pour une autre PAC* ont été invités à interpeller les candidat·e·s sur leurs engagements en matière d'aides à l'installation dans leurs régions respectives.

Les positions portées par *Pour une autre PAC*, notamment dans le cadre de cette campagne, sont les suivantes :

→ *Pour une autre PAC* est favorable à la **transformation de l'actuelle « Dotation Jeune Agriculteur » (DJA) en une aide à l'installation**, dont la principale différence réside dans le décalage du critère d'âge, qui contraint l'éligibilité de l'aide, de 40 ans actuellement à 50 ans.

→ Si *Pour une autre PAC* ne remet absolument pas en cause la nécessité de s'assurer que les installations agricoles soient réalisées par des personnes qui sont formées et bien préparées à l'exercice de cette activité professionnelle, nous estimons que le diplôme n'est pas le critère le plus pertinent pour en attester. Ainsi, **les critères d'expérience professionnelle et l'activité minimale d'assujettissement doivent être maintenus, mais pas celui du diplôme**.

→ De plus, l'actuel mode de calcul de la DJA, reposant sur un montant de base éventuellement complété par des bonifications selon la valeur ajoutée du projet, serait conservé. En revanche, certains motifs de bonification sont à modifier. Ainsi, **la bonification relative au montant des investissements doit être supprimée, tandis que deux autres doivent être créées et fortement valorisées** : une bonification pour les démarches collectives et une pour la diversification du territoire (par exemple, installation en maraîchage sur une zone de grandes cultures).

→ Enfin, des modalités d'accompagnement de la transmission doivent également venir compléter l'aide à l'installation, dans le cadre de la PAC.



Visuel de de la campagne *Pour une autre PAC* « Paysan, un métier en voie d'extinction »

Définition du « nouvel agriculteur » et du « jeune agriculteur »

Le règlement prévoit que les États membres définissent dans leur PSN les notions de « jeune agriculteur » et de « nouvel agriculteur ». Pour une autre PAC est particulièrement attaché à la création de la définition de « nouvel agriculteur », afin de rendre ces bénéficiaires éligibles à l'accès prioritaire à la réserve de DPB ainsi qu'aux aides à l'installation dans le deuxième pilier.

La différence principale entre le « jeune agriculteur » et le « nouvel agriculteur » réside dans le critère d'âge : alors que le premier devrait être limité à 40 ans, le second devrait repousser le critère d'âge à 50 ans. En ce qui concerne le critère de diplôme, Pour une autre PAC estime qu'il n'est pas le plus pertinent pour évaluer la viabilité et le professionnalisme des projets d'installation. C'est pourquoi, comme pour la définition de « l'agriculteur actif » (voir encadré p.33), nous nous sommes exprimés en faveur de la suppression du critère du diplôme pour les deux définitions.

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Transformation de la DJA en « Dotation Nouvel Installé » permettant une éligibilité au-delà de 40 ans.
- Modulations favorisant les installations en agroécologie

ARBITRAGES DU MAA

- Augmentation du budget de 33 millions d'euros
- Arbitrages hors budget à la discrétion des Régions

Bilan

Le budget dédié aux aides à l'installation dans le second pilier, permettant de financer la DJA, a été augmenté de 33 millions d'euros dans le but d'accompagner 7500 installations par an d'ici 2027 : une hausse qu'il convient de saluer, mais dont on ne saurait se contenter pour répondre à l'enjeu du renouvellement générationnel. En effet, tant que la fin des mécanismes néfastes autrement plus puissants dans la PAC ne sera pas envisagée, notamment les aides à l'hectare encourageant l'agrandissement, l'augmentation du budget de la DJA pour pallier la disparition tendancielle des paysans aura l'effet d'une goutte d'eau. Enfin, déclinaison d'une décision à saluer au niveau européen, le PSN inclura une définition du « nouvel installé », en plus de celle du « jeune agriculteur ». Cela permettra aux Régions qui le souhaitent de proposer une *Dotation Nouvel Installé* (DNI) aux personnes de plus de 40 ans.

L'installation-transmission dans le PSN

selon Pour une autre PAC

Paiement de base (DPB)

→ Passage obligatoire des DPB par la réserve en cas de cession pas un.e exploitant.e sortant.e

→ Suppression des DPB aux bénéficiaires de la PAC âgé.e.s de plus de 67 ans

→ Majoration de l'aide de base pour les jeunes agriculteur.rice.s sous forme forfaitaire

Dotation Jeune Agriculteur / Nouvel installé



→ Eligibilité des plus de 40 ans

→ Bonification significative pour les projets en agroécologie, les démarches collectives et la diversification du territoire

→ Suppression de la bonification relative aux investissements



Mesure gérée par les Régions

Aides à l'investissement

Les aides à l'investissement constituent un levier potentiellement intéressant pour la transition et la souveraineté alimentaire territoriale, dès lors que leur budget n'est pas accaparé par des investissements non vertueux. Pour une autre PAC identifie deux enjeux principaux au service desquels mettre les aides à l'investissement : l'amélioration de la souveraineté alimentaire des territoires et la contribution à la transition agroécologique.

En ce qui concerne la mission d'accompagnement de la transition des paysan·ne·s, les aides à l'investissement doivent être conditionnées à une contribution à la transition de la ferme, c'est-à-dire s'il y a un lien avec un projet agroécologique, plutôt qu'une simple conformité à une liste d'investissements éligibles au cofinancement public. Elles peuvent donc servir à :

- Amélioration du bien-être des animaux d'élevage : par exemple, la modification d'une porcherie pour passer des porcs en caillebotis intégral en porcs sur litière ;
- Réduction de la pénibilité du travail : par exemple, matériel de maraîchage, modernisation d'une salle de traite ;
- Adoption de pratiques agroécologiques : par exemple, le mise au pré de ruminants (via le financement de chemins) ou l'arrêt du désherbage chimique (via l'achat de matériel de désherbage mécanique) ;
- Prévention des risques climatiques : par exemple, des filets anti-grêle ;
- Autonomisation des fermes, notamment via la production d'aliment pour le bétail sur la ferme (par exemple, grâce à un séchoir à foin).

Les aides à l'investissement doivent permettre l'amélioration du bien-être animal à l'échelle des fermes comme du territoire



Ainsi, *Pour une autre PAC* exclut de ces aides à l'investissement :

- L'agriculture de précision car elle ne résout pas les problèmes d'autonomie ou de surendettement ;
- Tout investissement qui a pour objet ou pour effet de réduire le bien-être des animaux ;
- Tout investissement qui maintient des installations non respectueuses du bien-être animal, dans une perspective d'anticipation de l'évolution de la demande ;
- Tout investissement qui réduit l'emploi sur la ferme ;
- Les bénéficiaires qui cesseraient leur activité dans les 5 ans suivants la réception de la subvention.

De plus, sans parler d'exclusion franche, *Pour une autre PAC* juge que les projets de méthanisation et d'irrigation

Les projets de méthanisation et d'irrigation ne devraient pas être prioritaires dans l'attribution d'aides à l'investissement

ne devraient pas être prioritaires dans l'attribution d'aides à l'investissement.

En ce qui concerne la **mission de souveraineté alimentaire territoriale**, les aides à l'investissement peuvent servir :

- La diversification de l'offre alimentaire, directement sur la ferme (avec pour bénéficiaires, les paysan·ne·s ou les collectifs d'agriculteur·rice·s) ou via des outils collectifs de transformation ou distribution (avec pour bénéficiaires, les collectivités territoriales, associations, collectifs d'agriculteur·rice·s) ;
- L'investissement, matériel et immatériel, de la restauration collective (à condition que celle-ci soit en gestion directe ou en passe de le devenir) ;
- La création d'abattoirs intégrant des standards élevés de protection animale (narcose gazeuse pour les volailles, étourdissement sans dérogation, abattoirs mobiles, etc.).

Au regard des nombreux investissements que *Pour une autre PAC* souhaite financer grâce à ces aides, nous nous sommes exprimés en faveur d'un **maintien de l'enveloppe dédiée aux aides à l'investissement**, sous couvert d'un taux de transfert de crédits de 15 % du premier vers le second pilier.

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

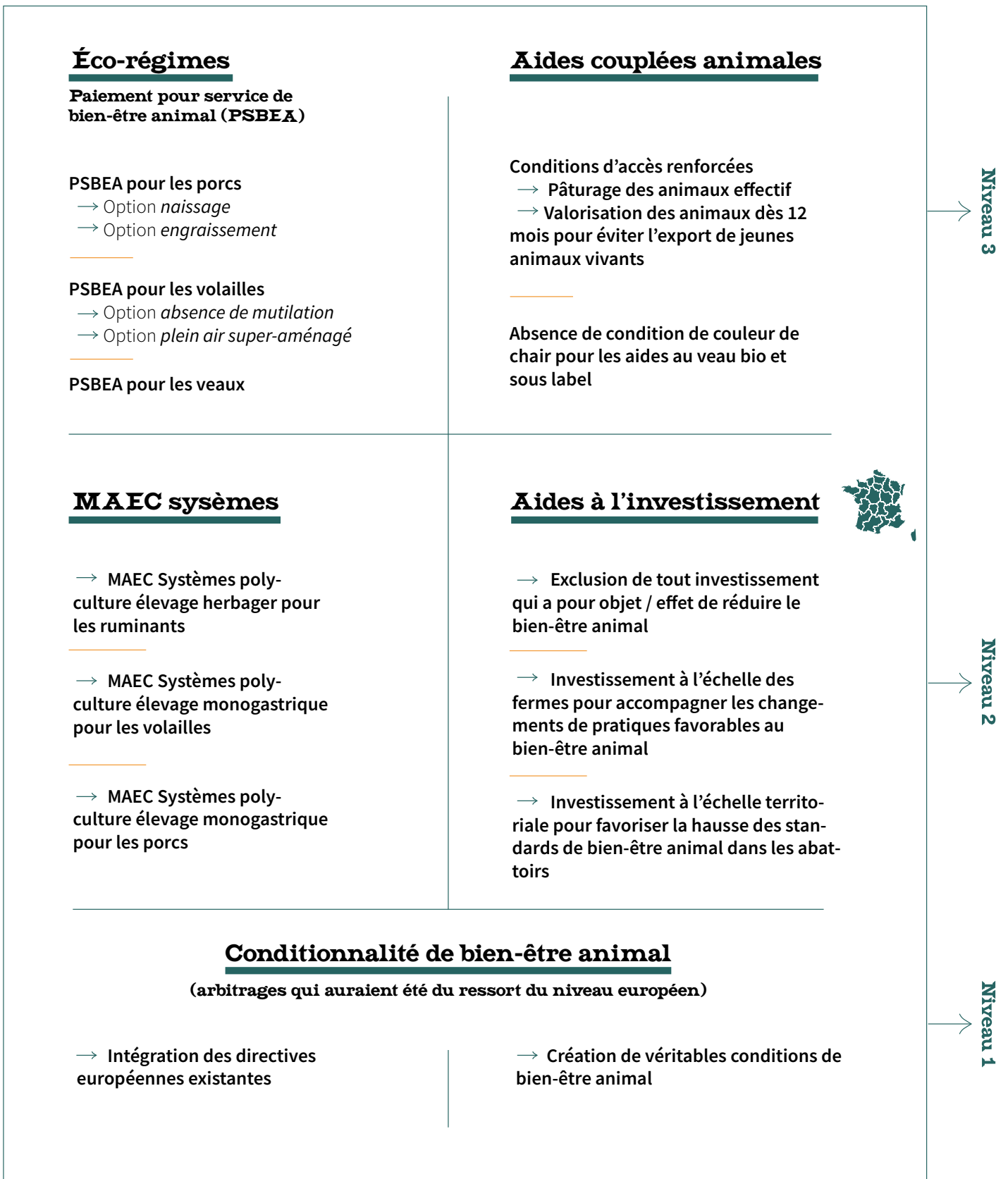
- . Maintien du budget actuel
- . Exclusion des investissements non vertueux ou non prioritaires pour un soutien issu de la PAC.
- . Aides à l'investissement visant la souveraineté alimentaire territoriale et la transition agroécologique (dont le bien-être animal)
- . Accessibles aux agriculteur·rice·s, groupements d'agriculteur·rice·s et autres acteurs des filières agricole ou alimentaires du territoire

ARBITRAGES DU MAA

- . Maintien du budget actuel
- . Arbitrages hors budget à la discrétion des Régions

Le bien-être animal dans le PSN

selon Pour une autre PAC



Gestion des risques

Pour *Pour une autre PAC*, la gestion des risques doit passer en grande partie par l'anticipation et le gain en résilience, c'est-à-dire vers la diversification et l'autonomie des fermes. Il s'agit donc d'une **gestion préventive et indirecte des risques**, afin de valoriser la déspecialisation des fermes et des territoires. **Les agriculteur·rice·s étant néanmoins impuissant·e·s face à certains aléas, des mesures d'intervention *a posteriori* sont bien requises, mais doivent passer à notre sens par le règlement sur l'Organisation Commune des Marchés, donc pas détaillées ici.**

Aussi, l'intervention après survenance des aléas doit être l'exception et non la règle. C'est pourquoi *Pour une autre PAC* rejette le **financement public d'assurances privées**, qui accapare aujourd'hui une **part significative du budget** du deuxième pilier au titre de la gestion des risques. Il ne s'agit pas de s'opposer à la souscription d'assurances par les agricul-

teur·rice·s mais bien uniquement à leur financement par la PAC : l'argent public ne doit pas servir à abreuver les caisses des compagnies d'assurance, mais à apporter un soutien à la trésorerie des paysan·ne·s de manière ciblée. De plus, toutes les productions ne sont pas égales devant le système assurantiel : certaines productions ont du mal à y avoir accès et plus une ferme s'inscrit dans un système agronomique simplifié, plus elle sera facilement assurable. *Pour une autre PAC* s'est ainsi positionné en faveur de la **suppression du budget de l'assurance récolte** pour libérer des crédits FEADER dans le second pilier, estimant que cette aide est en décalage complet avec ce qui est requis comme soutien à l'agriculture pour la prévention et le cas échéant, l'indemnisation, des risques climatiques ou sanitaires.

Les divers paiements alloués aux fermes engagées dans des pratiques de durabilité doivent pouvoir jouer un rôle de filet de sécurité pour la trésorerie des fermes : paiements pour services environnementaux, aides couplées conditionnées, mesures agro-environnementales et climatiques, conversion à l'agriculture biologique.

Pour une autre PAC s'est positionné en faveur de la suppression du budget de l'assurance récolte pour libérer des crédits FEADER dans le second pilier

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Suppression de la gestion des risques par le financement public d'assurances privées dans le second pilier
- Approche visant à orienter les divers soutiens de la PAC vers le renforcement de la résilience

ARBITRAGES DU MAA

- Augmentation du budget pour l'aide à l'assurance récolte (passe de 150 à 186 millions d'euros)

Bilan

Le budget de l'assurance récolte est augmenté alors que *Pour une autre PAC* demandait sa suppression pour libérer des crédits FEADER dans le second pilier. De surcroît, le budget des MAEC est maintenu sans augmentation, alors qu'elles représentaient la mesure la plus pertinente pour renforcer la résilience des fermes, et ainsi promouvoir une approche préventive de la gestion des risques.

Coopération, formation et LEADER

Pour une autre PAC accorde beaucoup d'importance aux démarches collectives entre agriculteur·rice·s et avec d'autres types d'acteurs; ces projets sont nécessaires pour faire vivre les zones rurales et les faire évoluer, non pas en opposant agriculteur·rice·s et habitant·e·s des campagnes, mais en favorisant les synergies. **Pour que les agriculteur·rice·s puissent répondre aux nombreuses attentes sociétales, il est requis que la PAC aide à leur formation tout au long de leur carrière et facilite leur intégration dans les réseaux agricoles et filières alimentaires locales.**

Selon *Pour une autre PAC*, la mesure *coopération* devrait avant tout soutenir les démarches collectives entre agriculteur·rice·s et les structures d'animation de ces démarches collectives. À titre d'illustration, une coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA) a pour objet de mettre en commun du matériel agricole, mais a aussi un rôle à jouer pour développer par exemple le désherbage mécanique plutôt que chimique parmi ses adhérent·e·s.

La mesure *formation* doit également s'inscrire dans l'accompagnement aux changements de pratiques :

—> **Subvention à l'investissement immatériel pour accompagner les changements de pratiques de la restauration collective** (scolaire, hospitalière, EHPAD) vers une alimentation durable et plus végétale à prix constant pour les convives. L'accès à cette aide doit être réservé à la restauration collective en gestion directe ou en passe de le devenir.

—> **Appui aux paysan·ne·s dans le cadre de leur transition agroécologique et dans la diversification de leur activité.** Par exemple, cette aide peut financer la formation d'un·e paysan·e souhaitant se lancer dans la culture de légumes secs, ce qui suppose de maîtriser un itinéraire technique complexe.

Enfin, la mesure *LEADER* devrait servir **l'animation des Systèmes Alimentaires Territoriaux (SAT)** qui concourent à la réduction des inégalités territoriales, en finançant entre autres des postes d'animateur·rice·s de ces démarches multi-acteurs. Il s'agirait de faciliter les échanges entre territoires et l'approche globale de la transition agricole et alimentaire par un décloisonnement des politiques publiques.

Ces trois mesures seront gérées par les Régions dans la prochaine PAC. Pour une autre PAC attend ainsi que les Conseils régionaux s'en saisissent : car si la mesure *LEADER* sera obligatoire avec un budget minimum de 5 % du deuxième pilier, l'activation et le calibrage des mesures coopération et formation seront à la discrétion des Régions.

NOS PROPOSITIONS POUR LE PSN

- Soutien fort aux démarches collectives entre agriculteur·rice·s et avec d'autres acteurs des filières alimentaires du territoire
- Accompagnement aux changements de pratique des agriculteur·rice·s et de la restauration collective

ARBITRAGES DU MAA

- Arbitrages hors budget à la discrétion des Régions

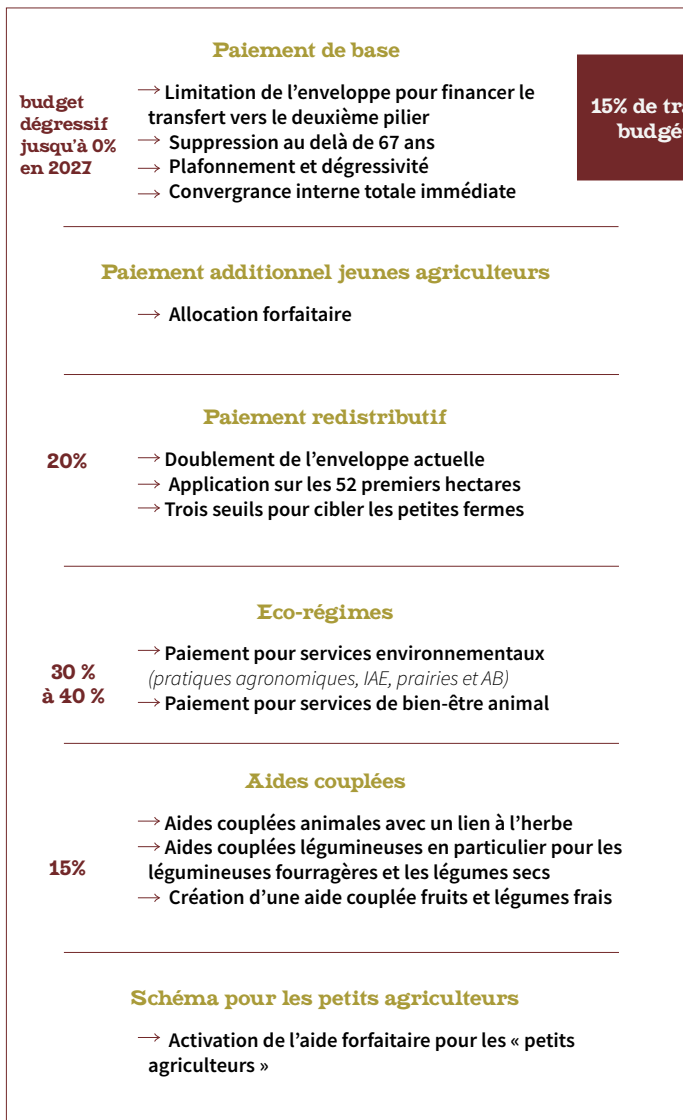


En résumé



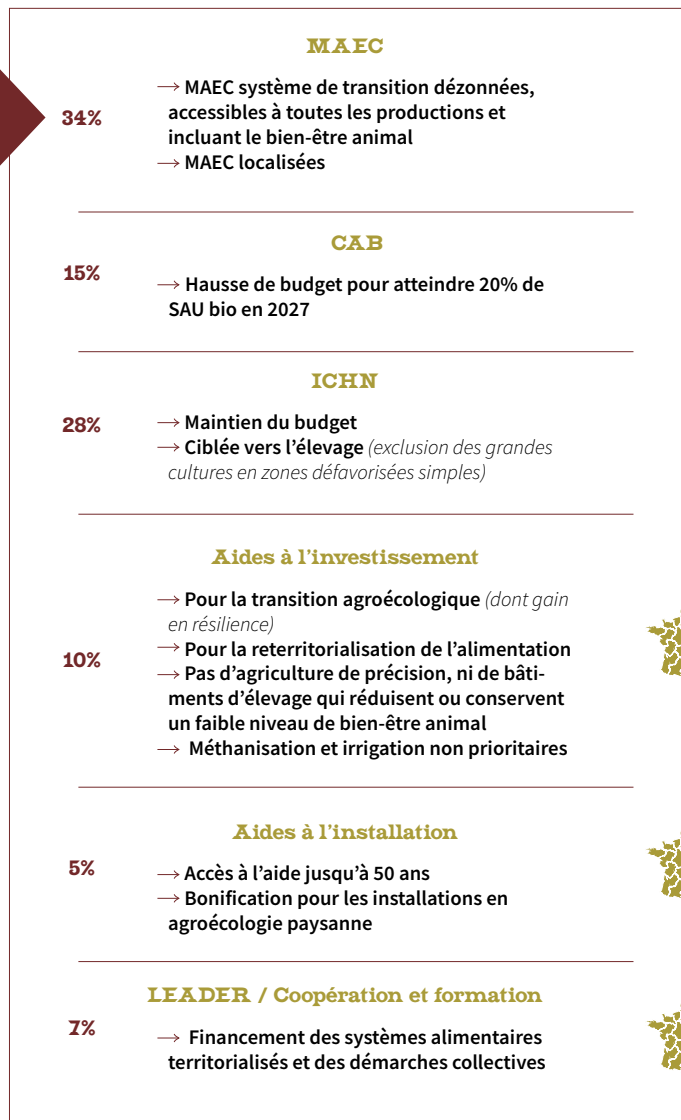
L'architecture globale du PSN selon le Pour une autre PAC

PREMIER PILIER



15% de transfert budgétaire

DEUXIÈME PILIER



SOCLE DE CONDITIONNALITÉ



Mesure gérée par les Régions

... %

Part de budget hors cofinancement pour le deuxième pilier

L'architecture globale du PSN

arbitrée par le MAA

PREMIER PILIER

Paielement de base

- 48%**
- Augmentation du budget dédié
 - Pas de plafonnement ni de dégressivité
 - Convergence interne à 85% en 2025 avec 30% de limitation des pertes

Paielement additionnel jeunes agriculteurs

- 1,5%**
- Augmentation budgétaire
 - Allocation forfaitaire

Paielement redistributif

- 10%**
- Statut quo budgétaire à 10%
 - Application sur les 52 premiers hectares
 - Pas de seuils

Éco-régime

- 25% max**
- Deux niveaux de paiement à environ 45€ et 75€ / hectares
 - Accessibilité à la quasi totalité des fermes
 - Trois voies d'accès non cumulables (pratiques agronomiques, certifications, IAE)
 - Absence du bien-être animal

Aides couplées

- 15%**
- Aides couplées bovines à l'UGB sans critère de pâturage
 - Renforcement des aides couplées aux légumineuses avec une priorité pour les grandes cultures
 - Création d'une aide couplée au petit maraîchage pour les fermes exclusivement en maraîchage d'une SAU comprise entre 0,8 et 3 ha

7,5% de transfert budgétaire

DEUXIÈME PILIER

ICHN

- 33%**
- Maintien du budget
 - Ciblée vers l'élevage

Assurance récolte

- 8%**
- Augmentation budgétaire

CAB

- 17%**
- Augmentation budgétaire pour atteindre 18% de SAU bio en 2027

MAEC

- 13%**
- Statut quo budgétaire
 - Affaiblissement de la dimension systémique des MAEC systèmes
 - Budget de 30 millions d'euros dédié aux zones intermédiaires

Aides à l'investissement

15%

Aides à l'installation

- 6%**
- Augmentation budgétaire de 33 millions d'euros
 - Possibilité de créer une aide pour les nouveaux installés (hors JA)

- 1%** LEADER / Coopération et formation

SOCLE DE CONDITIONNALITÉ

Conditionnalité environnementale

- Critères du paiement vert repris à l'identique dans la conditionnalité, à l'exception du critère sur le pourcentage d'infrastructures agroécologiques.

Conditionnalité sociale

- La France s'est positionné en faveur au niveau européen, mais les arbitrages en trilogues ont statué sur un système de sanction en dehors de la conditionnalité



Mesure gérée
par les Régions

... %

Part de budget
hors cofinancement
pour le deuxième pilier

Conclusion



Mot du président

Quelle fierté de présenter ce document qui résume le fruit du travail de plusieurs années de collaboration inter-organisations au sein de la plateforme *Pour une autre PAC* !

Si *Pour une autre PAC* a pu élaborer cet ensemble de propositions toutes plus pertinentes les unes que les autres, c'est bien parce qu'elle réunit une grande diversité d'acteurs, tous convaincus de l'importance de la PAC pour changer notre système agricole et alimentaire. Avec aujourd'hui 45 organisations agricoles, de protection de l'environnement et de bien-être animal, de solidarité internationale et de citoyen·ne·s — consommateur·rice·s, *Pour une autre PAC* est aussi un symbole de ces organisations de la société civile et qui travaillent, dialoguent, trouvent des compromis pour dépasser les clivages et proposer une PAC réaliste mais à la hauteur des défis que l'agriculture a à relever.

Nos attentes étaient élevées : nous voulions une réforme ambitieuse de la PAC. Notre déception n'en a été que plus grande lorsque le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a rendu ses premiers arbitrages le 21 mai 2021, promettant une « PAC de la stabilité », sans modification significative des grands équilibres. Le présent document illustre le profond fossé entre nos demandes et les décisions prises. Alors que cette PAC post-2020 apparaissait comme une opportunité pour atteindre un modèle agro-alimentaire plus juste et plus soutenable, elle acte un renoncement devant les défis que l'agriculture a à relever.

Cette réforme ne donne aucun virage pour mieux prendre en compte l'emploi agricole, les aides resteront majoritairement liées à la surface. Aucune orientation forte non plus vers la transition agroécologique, cette politique publique ne donnera pas les moyens suffisants aux agriculteur·rice·s pour faire évoluer leurs pratiques. Aucune réponse enfin aux attentes sociétales sur l'alimentation : nous allons continuer à développer une alimentation à deux vitesses, ce seront encore les consommateur·rice·s qui en ont les moyens qui pourront accéder à l'alimentation à laquelle tou·te·s aspirent, faute de subventions suffisantes. Nous en sommes conscient : réformer la PAC est difficile, mais il fallait le faire. L'ensemble du monde agricole, l'environnement et plus globalement les citoyen·ne·s vont payer cher ce renoncement.

Pourtant, lorsque l'on voit les mobilisations citoyennes et paysannes que nous avons su organiser, nous pouvons affirmer que nous n'avons pas simplement porté quelques mesures techniques et des modifications de budgets, mais que notre travail collectif a suscité un véritable espoir et une envie de réorientation profonde de la politique agricole agricole. *Pour une autre PAC* représente le monde agricole qui avance, qui innove, qui dialogue avec la société et qui construit l'agriculture de demain. Il faudra continuer à se battre collectivement pour faire changer ce système d'aide qui nous conduit tou·te·s dans une impasse.

Mathieu Courgeau,
Président de la plateforme Pour une autre PAC



est une plateforme française inter-organisations constituant un espace commun de réflexion et d'action, en vue de la refonte de la politique agricole commune.

—> **Organisations paysannes · 11**

Afac-Agroforesteries, Bee Friendly, Confédération paysanne, Fédérations des associations pour le développement de l'emploi agricole et rural, Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB), Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC), RENETA (Réseau national des espaces-test agricoles), Réseau CIVAM (Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et Milieu rural), Terre de Liens, Terre et Humanisme, Union nationale de l'apiculture française (UNAF)

—> **Organisations de protection de l'environnement et du bien-être animal · 14**

Agir pour l'environnement, Compassion in world farming France (CIWF), Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, Fédération des parcs naturels régionaux, Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, France Nature Environnement, Générations futures, Greenpeace, Humanité et Biodiversité, Les Amis de la Terre, LPO, Réseau Action Climat, Welfarm, WWF

—> **Organisations de solidarité internationale · 8**

ActionAid France, Agter, ATTAC, Agronomes et Vétérinaires sans Frontières (AVSF), Comité français pour la solidarité internationale (CFSI), Coordination Sud, Ingénieurs sans Frontières — Agrista, SOL, Alternatives Agroécologiques et Solidaires

—> **Organisations de citoyen·ne·s — consommateur·rice·s · 12**

Bio Consom'acteurs, Chrétiens dans le monde rural, Citoyens pour le climat, Combat Monsanto, Commerce équitable France, Les Amis de la Confédération paysanne, Les Greniers d'Abondance, Miramap, RESOLIS, Secours Catholique, Slow Food, WWOOF France





Pour
une autre
PAC

