



# Politique Agricole Commune & Développement Rural

---



eBook

Action cofinancée par  
l'Union européenne



*L'Europe s'invente chez nous*

## Préface

Réalisé dans le cadre de l'action de communication sur la PAC\* « Dialogue sur la PAC avec les acteurs du monde agricole de demain », cet eBook est destiné à accompagner les animateurs chargés de former les étudiants en apprentissage dans les instituts d'enseignement technique agricole.

Conçu pour introduire la thématique des ateliers participatifs, ce document pédagogique met tout particulièrement l'accent sur le lien entre l'agriculture et le développement rural. Complété d'un webinaire de préparation aux ateliers, il ambitionne ainsi de présenter la PAC, depuis sa création, ses évolutions, jusqu'à son actualité, ainsi que son fonctionnement et financement, son devenir et son articulation avec les autres stratégies européennes.

\*Appel à projet annuel de la Commission européenne (DG Agri) visant à sensibiliser et à informer sur la PAC.



## Partenaires



Ruralité • Environnement • Développement  
association internationale

L'association met en valeur des applications de développement territorial animées par une démarche ascendante et construites sur des projets de territoire intégré. L'agriculture y est un secteur structurant et intégré à la dynamique territoriale. Grâce à un volet opérationnel de soutien à des initiatives transfrontalières en Grande Région, elle est ancrée sur le terrain. Dans ce cadre, elle organise régulièrement des activités et coordonne des recherches en lien avec le développement rural et ses multiples facettes.



Association Nationale des  
Pôles d'équilibre territoriaux  
et ruraux et des Pays

Cette association française appuie l'expression nationale des Pays, des Pôles d'Équilibre territoriaux et Ruraux (PETR), des Territoires de projet, des Groupes d'Action Locale (GAL) et de leurs Conseils de développement. Elle a pour objet de fédérer les territoires de projets, d'être leur porte-parole et de les représenter auprès des pouvoirs publics, de favoriser un échange permanent d'informations entre eux et de mutualiser leurs expériences.

---

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. La présente publication reflète uniquement l'avis de l'auteur et la Commission ne peut être tenue responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qu'elle contient.

## Sommaire

<b>Introduction</b>	
<b>Comprendre la portée de la PAC</b> .....	04
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Les origines</b> .....	05
• L'histoire de la PAC et de ses évolutions dans un contexte européen en mouvement	
• La prise en compte progressive du développement rural	
<b>Chapitre 2</b>	
<b>Piliers et budget de la PAC</b> .....	16
• Composition du budget européen	
• Cadre Financier pluriannuel européen et Plan de relance	
• Les Fonds européens structurels d'investissement	
• Budget de la PAC post-2020	
<b>Chapitre 3</b>	
<b>Futur de la PAC</b> .....	22
• Objectifs de la programmation 2021-2027 : future législation de la PAC	
<b>Chapitre 4</b>	
<b>Vision de l'agriculture en Grande Région</b> .....	24
• Coopération transfrontalière	
• Politique et perspectives en France	
• Politique et perspectives en Wallonie	
• Politiques et perspectives au Luxembourg	
• Politique et perspectives en Sarre et en Rhénanie-Palatinat	
<b>Chapitre 5</b>	
<b>Interrelations entre PAC et politiques européennes</b> .....	27
• Réforme de la politique agricole commune et Pacte Vert	
• Stratégies durables	
<b>Conclusions</b> .....	30
<b>Liens utiles</b> .....	32

## Introduction

### Comprendre la portée de la PAC

Si sa mission première consiste à nourrir les populations, l'agriculture est également multifonctionnelle et structurante pour le développement économique, écologique, patrimonial, social et culturel des territoires ruraux. En 2020, l'Union européenne compte 12 millions d'agriculteurs. Sur environ 40 % des terres agricoles, ces femmes et ces hommes ont produit les denrées nécessaires à quelque 500 millions de consommateurs.

Ces dernières décennies, le monde agricole connaît de profondes mutations, liées notamment aux progrès technologiques et aux évolutions sociétales et climatiques. Ce secteur est soumis à des variables économiques et réglementaires sans précédent : mondialisation des échanges commerciaux, volatilité des prix, réformes successives de la PAC, difficulté d'accès à la terre, etc. Autant de composantes qui constituent les défis de l'agriculture de demain, et plus globalement, du développement des territoires ruraux.

Sur une surface agricole européenne restée relativement stable depuis des décennies, le nombre d'exploitations est en diminution constante. Une dualité est apparue entre les exploitations de grande taille et les structures agricoles familiales. Le monde agricole est également marqué par des préoccupations environnementales et de développement durable\* comme le développement d'une agriculture de plus en plus raisonnée, biologique et solidaire. Dans ce contexte, la crise sanitaire traversée en 2020 est un déclencheur d'initiatives territoriales de circuits-courts, nées d'une volonté d'alimentation plus saine et locale de la part des citoyens.

Comprendre la véritable portée de la PAC, son histoire, son mode de fonctionnement, mais aussi son devenir et son potentiel, permet aux plus jeunes de mieux l'appréhender. Cette compréhension leur permettra de mobiliser les nombreux outils mis à leur disposition. Elle les aide également à devenir les ambassadeurs d'un projet politique commun, la PAC, conçue pour agir en faveur de l'agriculture et des territoires ruraux.

\*Comme en attestent les conclusions des dernières réunions de la Conférence des parties (COP), à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.



## CHAPITRE 1

# LES ORIGINES

L'Union européenne trouve ses origines dans la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951. En 1957, cette organisation devient la Communauté économique européenne (CEE). Elle rassemble alors six pays fondateurs (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) qui souhaitent établir une paix durable basée autour d'intérêts et valeurs communes. L'appellation « Union Européenne » n'est instaurée qu'en 1993, après la signature du traité de Maastricht.

L'UE compte aujourd'hui 27 membres : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède.

### Politiques publiques

Au sein de l'Union européenne (UE), certaines politiques publiques font l'objet d'une gestion commune. C'est par exemple le cas de l'agriculture, à travers la Politique Agricole Commune (PAC), et de la pêche, sous la politique européenne de la Pêche (PCP).

# ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

## LES ÉTAPES

1957

1973

1981

1986

1995

2004

2007

2013

### Régions ultrapériphériques

**France** Réunion  
Guyane  
Martinique  
Guadeloupe  
Mayotte  
Saint-Martin

**Portugal** Açores  
Madère

**Espagne** Îles Canaries



Réunification allemande en 1990

Sortie de l'UE en 2020



## Mise en place de la PAC

Instaurée par le Traité de Rome en 1957, la Politique Agricole Commune (PAC) est mise en place en 1962. Son objet est de répondre à une urgence alimentaire et agricole au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. Les 6 États membres de la CEE s'associent afin de soutenir les filières agricoles européennes et assurer ainsi l'approvisionnement alimentaire.

Dès ses origines, la PAC se construit autour de deux principes fondateurs :

- **L'autosuffisance alimentaire** pour permettre à l'Europe de ne pas dépendre du reste du monde en produisant sur son territoire.
- **La modernisation du système productif agricole européen** via la promotion d'une agriculture familiale plus moderne.

Cette politique, qui vise à structurer le tissu économique et social des campagnes, est également une reconnaissance portée aux territoires ruraux.

# L'histoire de la PAC et de ses évolutions dans un contexte européen en mouvement

---

## 1962 – Entrée en vigueur de la PAC

Dès son lancement, la PAC se concentre sur la modernisation du secteur agricole en Europe, l'augmentation de la productivité et l'amélioration des revenus des paysans qui représentent 20 % des travailleurs européens.

Dans ce contexte, cette politique privilégie :

- **Le marché agricole unique** qui mise sur la liberté de circulation des produits agricoles
- **La préférence communautaire** qui vise à protéger les producteurs agricoles européens de la concurrence étrangère
- **La solidarité financière** qui impose – via un budget commun – une contribution proportionnelle aux capacités de chaque membre et des aides dispensées en fonction des besoins des territoires

## 1968 – Création de l'union douanière

Les six États membres mettent en place un marché unique et des tarifs douaniers communs pour le sucre, la viande bovine et les produits laitiers. Le principe du prix garanti permet aux agriculteurs européens de sécuriser la vente de leur production et d'investir pour se moderniser. Cette politique de prix garanti, qui entraîne un écart croissant entre l'offre et la demande, favorise cependant les excédents. Elle irrite également les partenaires commerciaux (dont les États-Unis) qui accusent la CEE de protectionnisme. À cette époque, le Plan Mansholt (traduit en trois directives européennes en 1972) propose de :

- **Moderniser** les méthodes de production
- **Redistribuer** les terres pour que les exploitations soient économiquement plus viables
- **Soutenir** les agriculteurs en fonction de l'implantation de leurs terres (zone défavorisée ou pas)



## **1984 – Mise en place d’un système de quotas**

Début des années 80, la surproduction menace directement la viabilité de la PAC. Le Conseil européen met alors en place un système de quotas sur les volumes laitiers, diminue les prix garantis de la viande bovine et gèle l’expansion des terres céréalières. En 1988, un système de quotas sur les prix s’ajoute au précédent. Les tensions concurrentielles s’intensifient à l’international et l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC) envisage des sanctions à l’encontre de la CEE.

## **1986 – Acte unique européen**

Ce traité traduit une réelle volonté communautaire et élargit les compétences de la CEE (cohésion économique et sociale, recherche et développement technologique, santé et sécurité, protection environnement). Les bases d’un marché intérieur sont posées, ce qui place l’Europe dans le marché mondial entre autres sur le plan agricole. Il porte aussi un renforcement des pouvoirs du Parlement européen et une réforme des fonds structurels, dont la PAC.

## 1992 – Grande refonte de la PAC

Lorsque la CEE devient l'Union européenne, une grande refonte de la PAC redistribue les cartes. Avec la réforme «Mac Sharry» – du nom du Commissaire européen irlandais à l'agriculture de l'époque – le système de protection par les prix est remplacé par un système d'aides compensatoires aux revenus.

Pour parvenir à maîtriser ses dépenses pour la PAC, l'Europe décide de diminuer le prix garanti et de le remplacer par une aide versée directement au producteur en fonction de la surface et d'un rendement de référence.

## 1999 – Agenda 2000 et nouvelle diminution du prix garanti

Avec l'adoption d'une vingtaine de mesures législatives, l'Union européenne adopte, en 1999, l'Agenda 2000 : « pour une Union plus forte et plus large ». Son objectif principal était de préparer l'Union à ses plus grands défis : le renforcement de ses politiques et l'adhésion de nouveaux États, dans un cadre financier rigoureux.

Suite aux élargissements survenus en 1986 (Espagne et Portugal) et en 1995 (Autriche, Finlande et Suède) – et en prévision de celui de 2004 (intégration de 10 États de l'Est de l'Europe) – l'Union européenne tente d'amortir l'augmentation du budget de la PAC en diminuant à nouveau le prix garanti. Cette baisse est compensée par une augmentation des aides directes qui donnent une incitation significative au tissu productif. Une frange de l'opinion estime que ce système d'aides est inéquitable : les céréaliers sont par exemple plus avantagés que les maraîchers qui disposent de revenus beaucoup plus aléatoires.

## 2000 – Grand virage de la PAC

Début des années 2000, la PAC revoit encore sa copie pour appréhender plus largement l'agriculture dans son écosystème et ses interactions avec les autres acteurs des territoires ruraux. Environ 20 % du budget est alors consacré au développement local. Cette notion implique un financement de mesures censées améliorer la contribution à l'aménagement du territoire, l'entretien des paysages ou encore le maintien de la biodiversité. Les agriculteurs de montagne et ceux qui adoptent des techniques plus respectueuses de l'environnement bénéficient d'aides spécifiques.

## **2003 – Accord de Luxembourg**

Pour accompagner ces changements et anticiper l'accueil de 10 nouveaux États dans l'UE, l'Accord de Luxembourg stipule que les aides ne doivent plus être corrélées à la production. Sous l'appellation «Droit à Paiement Unique» (DPU), les nouvelles aides et subventions agricoles sont basées sur une référence historique (productions de 2000, 2001 et 2002) et sont conditionnées selon le respect de normes en matière d'environnement et de sécurité alimentaire. Résultat : les agriculteurs cessent d'orienter leurs choix de production en fonction des aides.

## **2007 – Publication d'un « Bilan de santé »**

Afin de réformer la PAC, la Commission européenne lance une vaste consultation qui aboutit à la publication d'un «Bilan de santé». Cet exercice débouche sur la formulation de propositions législatives concernant les mécanismes de régulation et d'encadrement des marchés, la simplification du régime de paiement unique, la généralisation du découplage et une révision de l'article 69. Cette révision permet notamment l'élargissement du financement de mesures liées à la protection de l'environnement ainsi qu'à l'amélioration qualitative et commerciale des produits agricoles.

## **2010 – Stratégie Europe 2020**

La stratégie Europe 2020 est l'agenda de l'UE en matière d'emploi et de croissance pour la décennie 2010 - 2020. Elle met l'accent sur une croissance intelligente, durable et inclusive comme moyen d'améliorer la compétitivité et la productivité européenne et de jeter les bases d'une économie sociale de marché durable.

## **2010 – Partenariat européen pour l'innovation (PEI)**

Pour atteindre l'objectif d'une agriculture productive et durable, la Commission propose la mise en œuvre d'une initiative communautaire qui vise à combler le déficit d'innovation en incitant la constitution de partenariats multi-acteurs pour faciliter les échanges de connaissances (modèle d'innovation interactif) et la prise en compte des connaissances issues de la pratique (innovation ascendante).

## **2014-2020 – Droits de Paiement de Base**

Dès 2013, la réforme est marquée par le passage du Droit à Paiement Unique (DPU) aux Droits de Paiement de Base (DPB). Durant la période 2014-2020, la PAC s'oriente vers une Europe «plus juste, plus verte et plus simple». Les aides financières sont alors versées en fonction des hectares admissibles, dits «surfaces agricoles utiles». Pour se voir octroyer des aides, les agriculteurs doivent également respecter un ensemble de pratiques respectueuses de l'environnement.

# La prise en compte progressive du développement rural

---

## 1975 – Directive en faveur des zones défavorisées et Fonds européen de Développement Régional

Dès 1975, un premier élément territorial est ajouté dans les politiques agricoles de l'Union européenne avec la directive concernant les zones défavorisées. L'objectif est de stopper l'exode rural, préserver l'environnement et valoriser les paysages.

Durant la même période, la politique de développement rural est prise en compte via la politique européenne de développement territorial et la création du Fonds européen de Développement Régional (FEDER). L'objectif est de soutenir des actions de développement, hors cadre agricole, dans des régions défavorisées. Ces actions concernent tant les zones rurales qu'urbaines.

## 1985 – Publication d'un Livre vert

La Commission introduit et définit la notion de politique rurale dans un « Livre vert ». Au milieu des années 80, cette politique est conçue comme un moyen de faire face aux défis de l'agriculture et des territoires ruraux (exode rural, agriculture intensive, qualité de vie, emplois, etc.). La notion de développement rural, qui va au-delà du seul secteur agricole, est développée en 1988 par la Commission de l'Agriculture dans « l'Avenir du monde rural ».

Ce texte précise qu'il est indispensable de fournir des ressources financières supérieures à ce que les différents pays sont en mesure de mobiliser séparément. Ce tournant est concrétisé avec la réforme des fonds structurels (FEOGA, FEDER et Fonds social européen) qui privilégie une approche globale en faveur des régions rurales.

## 1991 – Création du programme LEADER

En 1991, la Commission met en œuvre des programmes d'initiative communautaire, auxquels sont consacrés 15 % des fonds structurels, plus connus sous le nom de programme LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale). Son objectif, dans une optique de réforme de la PAC, est d'expérimenter des stratégies de développement basées sur les initiatives des communautés rurales au niveau local. Destiné à des acteurs locaux majoritairement non-agricoles, il favorise les initiatives « ascendantes » et le développement local.



## 1996 – Conférence de Cork

Sous la présidence irlandaise de l'UE, une série de propositions renforcent l'intégration du développement rural dans le projet européen Stratégie Europe 2020. Lors de la conférence de Cork (Irlande), la Commission établit trois grands objectifs, déclinés en priorités, pour la politique de développement rural :

- **Renforcer** la compétitivité de l'agriculture
- **Gérer** les ressources naturelles de façon durable
- **Assurer** un développement territorial équilibré

## 1999 – Deuxième pilier dédié au développement rural

Adopté en 1999, un nouveau cadre réglementaire est proposé avec l'Agenda 2000. Ce texte qui entend répondre aux différentes attentes de la société ne concerne plus uniquement la production alimentaire. Il intègre la notion de production de biens publics environnementaux et sociaux. Et annonce surtout la mise en place du deuxième pilier de la PAC dédié au développement rural. Ce pilier établit le lien entre agriculture, territoires et développement rural, dans une vision de diversification et d'amélioration de la compétitivité des territoires ruraux.

## **2003 – Conférence de Salzbourg**

La conférence de Salzbourg, en novembre 2003, est l'occasion de poser un diagnostic et des objectifs plus ambitieux pour le développement rural dans la perspective d'une Europe élargie. Le développement rural doit être au service de la cohésion territoriale et de ses citoyens. Dans cette optique, le premier pilier de la PAC est sanctuarisé jusqu'en 2013 pour mettre en place le second pilier et rencontrer les objectifs de développement rural. En parallèle, la troisième phase d'initiative LEADER+, est opérationnelle (2000-2006).

## **2007-2013 – Programmations pour une Europe élargie**

La Commission repense sa politique de développement rural pour une Europe élargie et vise le développement harmonieux de toutes les zones rurales. L'importance du deuxième pilier est confirmée. En 2010, le Commissaire de l'Agriculture Dacian Cioloș (Roumanie) déclare que la politique de développement rural va devoir aider l'agriculture à se moderniser, s'adapter aux changements climatiques et valoriser la diversité des agricultures européennes.

Depuis la période 2007-2013, le programme LEADER est financé grâce au redéploiement de crédits de la PAC en faveur d'un deuxième pilier.

## **2014-2020 – Programmes de développement rural (PDR)**

Lors de la programmation 2014-2020, chaque État membre a la possibilité de décliner ses propres programmes pluriannuels de développement rural. Ces programmes, qui comportent un plan de financement et un ensemble d'indicateurs de résultats, doivent porter sur au moins quatre des six priorités énoncées par la Commission. Au cours de cette programmation, 20 États membres optent pour des programmes de développement rural (PDR) nationaux, et 8 pour une division locale. À l'échelle européenne, il existe 118 PDR au total : 2 en Belgique, 27 en France, 13 en Allemagne, 1 au Luxembourg, etc.



## CHAPITRE 2

# PILIERSET BUDGET DE LA PAC

---

Dès 1964, le financement de la PAC est assuré par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). En 1988 cependant, une ligne directrice agricole à caractère pluriannuel sur 7 ans est instaurée pour freiner l'augmentation des dépenses. Et à partir de 2007, ce financement est pris en charge par deux instruments financiers : le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Alors que la PAC représentait 66 % du budget de l'Union au début des années 80, elle ne compte plus que pour 37,8 % pour la période 2014-2020. En cause : la mise en place d'autres politiques communes qui visent à soutenir la création d'emplois, la compétitivité et la croissance économique, l'amélioration de la qualité de vie et le développement durable.

## Composition du budget européen

---

Le budget européen est financé par une série de ressources.

- la contribution des États membres soit un montant calculé par pays en fonction de son poids économique (le revenu national brut). Selon les années, elle peut alimenter jusqu'à  $\frac{3}{4}$  du budget (72 % en 2019, soit 107,1 milliards d'euros)
- les ressources propres traditionnelles soit, les droits de douane sur les importations hors UE (14 % du budget en 2019)
- le prélèvement de TVA (12 % en 2019)
- Les amendes et autres taxes (2 % environ)

## Les Fonds européens structurels d'investissement

---

Pour organiser la solidarité européenne, rester compétitive au niveau mondial, et réduire les inégalités économiques, sociales et territoriales, l'Union européenne a mis en place une Politique de cohésion, financée par les Fonds européens structurels d'investissement (FESI). Ils sont subdivisés en trois entités : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion (concernant uniquement les États membres de l'Union européenne ayant le plus de difficultés économiques). A côté de ces fonds structurels, sont aussi disponibles des fonds d'investissement comme le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et le Fonds européen pour la pêche (FEP).

Chaque État membre de l'Union européenne reçoit une enveloppe budgétaire par fonds structurel et décide de sa répartition en accord avec ses régions. Les porteurs de projet (groupement d'acteurs locaux, collectivités, entreprises privées, associations) présentent leur demande d'aide européenne auprès des autorités de gestion compétentes dans leur pays.

# Budget de la PAC

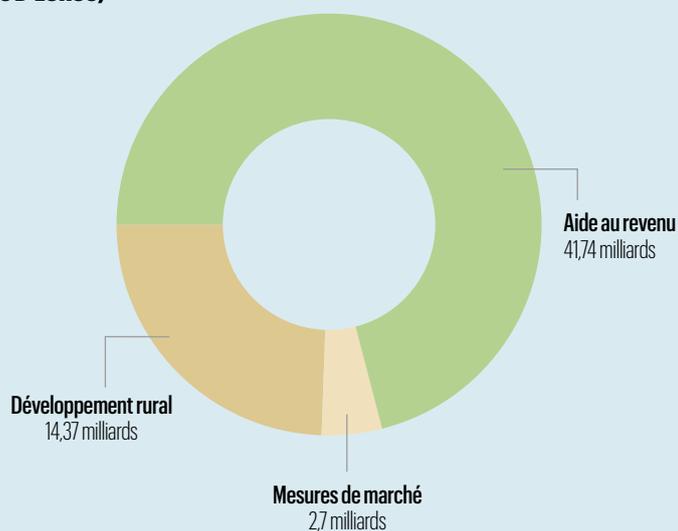
## Construction du budget

Pour faire face aux difficultés qui peuvent entacher un secteur agricole vulnérable (fluctuations du marché des matières premières, revenus instables, aléas climatiques, etc.), la PAC se dote de 3 mécanismes :

- L'aide au revenu, sous forme de paiements directs à l'agriculteur
- Les mesures de marché
- Les mesures de développement rural

Si les deux premières mesures sont financées par le Fonds européen Agricole de Garantie (FEAGA), la troisième est soutenue par le deuxième pilier ou Fonds européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). Les États membres complètent également cet instrument financier par des cofinancements obligatoires.

### RÉPARTITION DE L'AIDE DE L'UE AUX AGRICULTEURS EN 2018 (58,82 MILLIARDS D'EUROS)

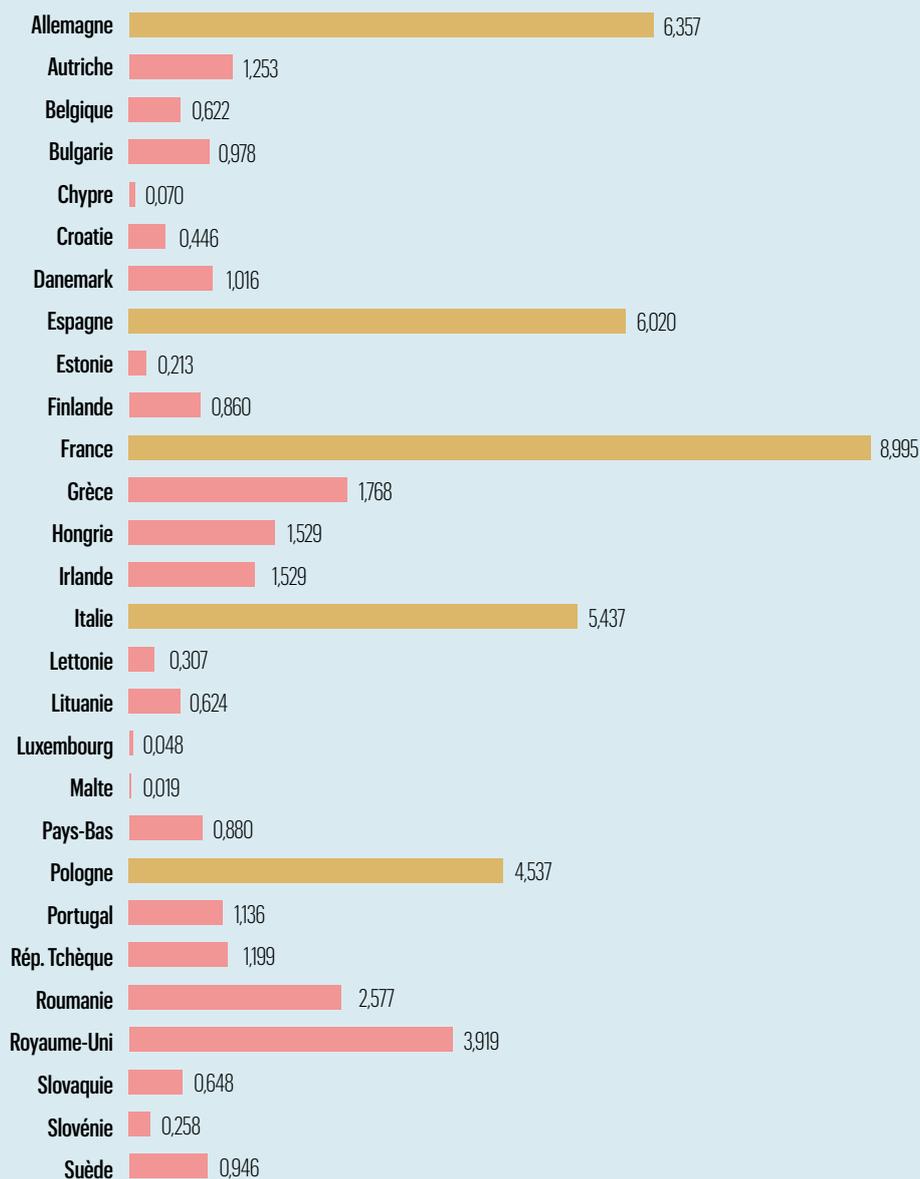


## Mesures et cadre réglementaire variables

En termes de volume financier, la France est l'État membre qui bénéficie le plus de la Politique Agricole Commune. Elle est suivie, dans une bien moindre mesure, par l'Allemagne et l'Espagne.

### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES AIDES, EN 2015

en milliard d'euros

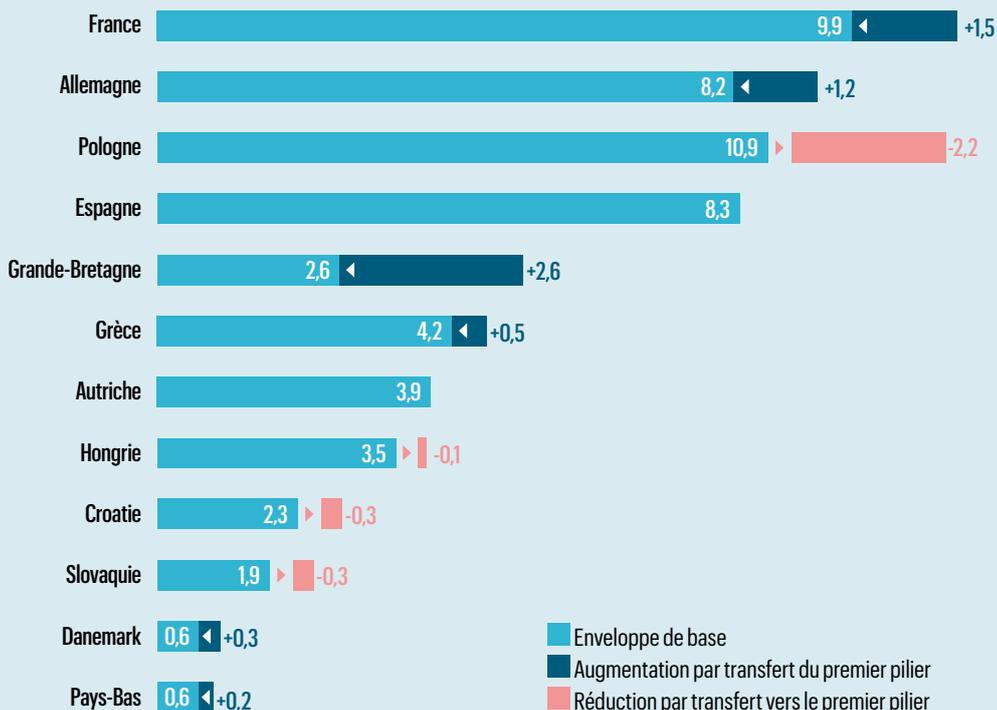




## Flexibilité et glissements de fonds

Le deuxième pilier de la PAC se caractérise par une plus grande flexibilité qui permet des glissements entre les deux piliers. Les États membres disposent d'une enveloppe budgétaire de base pour le second pilier. Ils ont cependant la possibilité d'augmenter ce budget en mobilisant des fonds du premier pilier agricole. Ils peuvent inversement puiser dans cette enveloppe pour alimenter le premier pilier.

**TRANSFERTS DANS LES DEUX SENS** Enveloppe du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER – deuxième pilier) au cours de la période budgétaire 2014–2020 et augmentation (+) ou réallocation au premier pilier (–) par les gouvernements nationaux, en milliards d'euros.

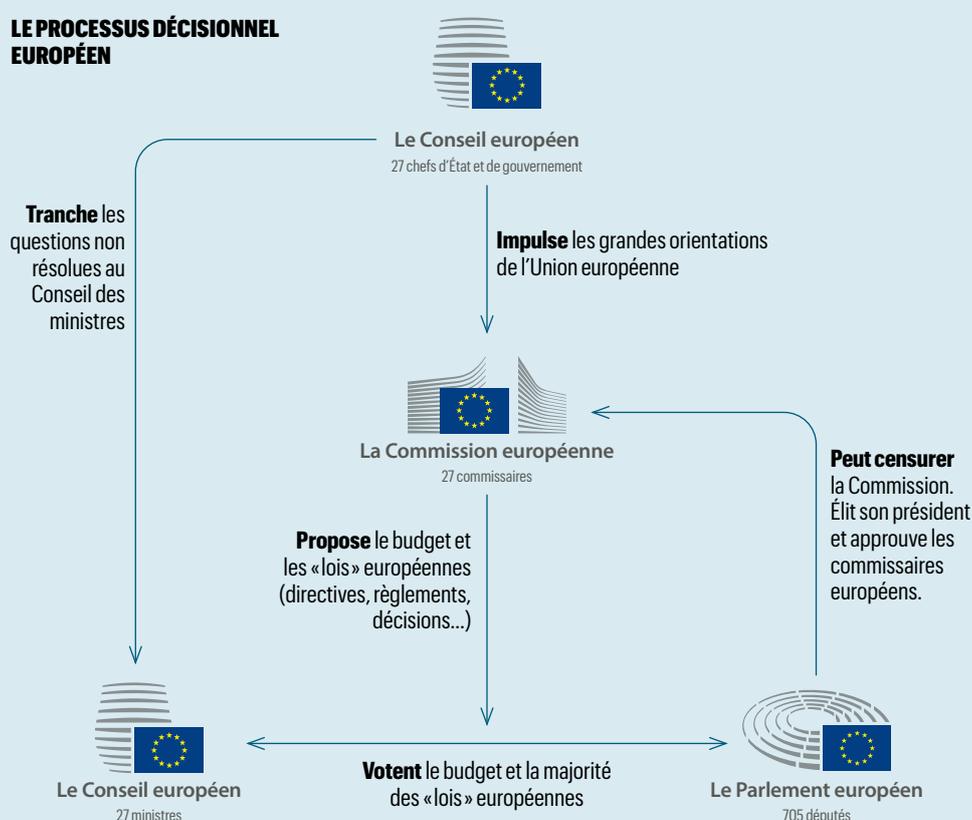


## Budget programmation post-2020

Au niveau européen, le processus décisionnel intègre plusieurs acteurs : le Conseil européen, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil de l'Union européenne\* adopte au préalable une position sur la proposition soumise par la Commission. Composé de 751 euro-députés, le Parlement européen trouve ensuite un compromis sur la version proposée par le Conseil. Commence alors la phase du «trilogue», soit l'harmonisation des positions des 3 parties prenantes (Parlement, Conseil, Commission).

\*Composé des Ministres nationaux concernés, notamment les Ministres de l'Agriculture.

### LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN



### Prolongation de deux ans

Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont arrêté leur position respective en octobre 2020. Cette décision a permis d'engager la phase de «trilogue» (article 294 du traité sur le fonctionnement de l'UE). Si le vœu de la Commission est d'aboutir à un accord pour le printemps 2021, le calendrier n'impose l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023 (au lieu de 2021). Ce calendrier exceptionnel intègre en fait une prolongation de deux ans de l'actuelle programmation.



## Cadre Financier Pluriannuel européen et Plan de Relance

---

Suite à la crise sanitaire, le Conseil européen a proposé en juillet 2020 un accord financier qui instaure deux cadres pour couvrir les dépenses de l'UE :

- Le plan de relance baptisé « Next Generation EU », abondé à hauteur de 750 milliards d'euros
- Le budget européen pour 2021-2027 (Cadre financier pluriannuel) doté de 1074,3 milliards d'euros

Les fonds spécifiquement dédiés à l'agriculture et au développement territorial rural sont répartis de la manière suivante :

- Un portefeuille « Ressources naturelles et environnement » comprenant la PAC (356,4 milliards d'euros) et Next Generation EU (17,5 milliards d'euros), soit 373,9 milliards d'euros au total
- Un portefeuille « Cohésion, résilience et valeurs », responsable du Fonds européen de développement régional (FEDER) : 377,8 milliards d'euros du budget européen

Cet accord met en avant deux priorités : les questions climatiques et celles du numérique. Il anticipe également la crise économique engendrée par la situation sanitaire. Dans cet esprit, il accorde une attention particulière aux mécanismes de soutien à la cohésion sociale et économique européenne.



### CHAPITRE 3

# FUTUR DE LA PAC

## programmation 2021-2027 et rôle de la PAC aujourd'hui

---

### Objectifs de la programmation 2021-2027 : future législation de la PAC

En cours de négociation depuis juin 2018, la nouvelle réforme de la PAC introduit une innovation essentielle : chaque État membre peut élaborer un plan stratégique national (PSN PAC). Établi pour 7 ans, ce plan stratégique national couvre les 2 piliers que sont :

- L'Agriculture (aides et soutiens)
- Le Développement Rural (notamment l'indemnité compensatoire de handicap naturel, les soutiens à l'agriculture biologique et à la transition agro-environnementale, à l'installation et aux investissements, les outils de gestion des risques, le programme leader)

La proposition de règlement prévoit que le PSN PAC réponde à 3 objectifs généraux :

1. Favoriser une agriculture intelligente et résiliente assurant la sécurité alimentaire
2. Renforcer les actions favorables à l'environnement et au climat qui contribuent aux objectifs environnementaux et climatiques de l'Union européenne
3. Renforcer le tissu socio-économique des zones rurales

Pour répondre à ces objectifs, les États membres doivent établir une stratégie nationale structurée autour de

### **9 objectifs spécifiques :**

- Assurer un revenu équitable aux agriculteurs
- Accroître la compétitivité
- Rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire
- Agir contre le changement climatique
- Protéger les ressources naturelles dans un objectif de développement durable
- Préserver les paysages et la biodiversité
- Soutenir le renouvellement des générations
- Dynamiser et soutenir le développement économique des zones rurales
- Garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé en réponse aux attentes de la société

### **1 objectif transversal :**

- Moderniser via l'innovation dans le cadre de la transition numérique.

Chaque État membre pourra ainsi proposer son PSN PAC unique. Basé sur un diagnostic, ce plan définira les interventions et les modalités de mise en œuvre de la PAC à l'échelle nationale. Les plans seront ensuite soumis à l'approbation de la Commission européenne. Et éventuellement, ils pourront être déclinés dans des plans régionaux.

Dans cet esprit, la nouvelle PAC ambitionne la production d'une alimentation saine et durable, le soutien des jeunes agriculteurs, mais aussi l'accompagnement de l'innovation numérique des acteurs agricoles. Autant de mesures qui permettront de maintenir la compétitivité, le niveau de production et la distribution des productions.

# VISION DE L'AGRICULTURE EN GRANDE RÉGION

## Coopération transfrontalière

Via son groupe de travail «Agriculture et Forêt», le Sommet de la Grande Région a exprimé sa volonté de favoriser la coopération politique transfrontalière afin de trouver des solutions communes fortes. Approuvée en 2016, une Charte de l'Agriculture en Grande Région met en avant la dimension structurante et multifonctionnelle (économique, écologique, patrimoniale, sociale et culturelle) du secteur agricole. Une nouvelle Charte de la Ruralité en cours d'adoption, confirme l'importance des territoires ruraux dans le développement du territoire transfrontalier.

### L'AGRICULTURE EN GRANDE RÉGION



## **Politique et perspectives en France**

En France, les réflexions sur l'élaboration du plan stratégique national s'ouvrent et se discutent avec l'objectif de produire de la valeur ajoutée et d'offrir une protection aux agriculteurs. Comme l'a souligné le Ministre de l'Agriculture : « Pour moi, le plan stratégique national est un document politique. » Ceci implique de définir une vision au préalable et de s'accorder sur l'agriculture que l'on souhaite pour 2027, année de clôture de la programmation. Les priorités sont de produire une alimentation saine et durable dans un cadre sécurisé pour les producteurs et de permettre une transition rapide des modes de productions. Les questions environnementales et de territorialisation sont aussi à prendre en considération pour innover et apporter des solutions. De nombreuses questions sont sur la table et l'écriture du plan stratégique demandera certainement des compromis politiques.

## **Politique et perspectives en Wallonie**

Au niveau fédéral, la Belgique met l'accent sur la réduction des pesticides, la transition vers des systèmes alimentaires durables et le soutien à une agriculture « à petite échelle ». Pour sa part, le Gouvernement wallon nourrit une ambition sociale, écologique et économique pour l'agriculture (45 % du territoire wallon) qui passe par la production d'une nourriture de qualité en quantité suffisante et à des prix accessibles, la préservation du modèle d'agriculture de type familial, la promotion des circuits courts et le maintien d'un revenu suffisamment rémunérateur pour les agriculteurs. Pour son Plan stratégique national, le Gouvernement souhaite s'assurer de l'impact environnemental des mesures, ainsi que de la juste répartition des aides octroyées.

## **Politiques et perspectives au Luxembourg**

Au regard des objectifs de la PAC, le Ministère Luxembourgeois de l'Agriculture met en avant la dimension multifonctionnelle de l'agriculture. Il précise que le secteur répond aux nouveaux défis de notre société, notamment aux défis économiques, sociaux, environnementaux, climatiques et technologiques. Le rôle de l'agriculture pour le développement territorial rural va dès lors bien au-delà de l'aspect nourricier. Dans son programme de développement rural (2014-2020), le Luxembourg met l'accent sur la viabilité et la compétitivité des exploitations agricoles, l'efficacité des ressources et le développement local dans les zones rurales. Il accorde une attention particulière aux jeunes agriculteurs, ainsi qu'aux exploitations dont les pratiques durables préservent l'environnement et renforcent les écosystèmes liés à l'agriculture et à la forêt.



## **Politique et perspectives en Sarre et en Rhénanie-Palatinat**

Bien que l'Allemagne compte 13 programmes de développement rural, l'État fédéral ne soumet qu'un seul Plan stratégique national pour la future PAC. Il laisse aux Länders la possibilité de soutenir des mesures pertinentes pour leurs propres réalités locales et d'adopter une planification durable de leur territoire à l'attention des collectivités régionales et locales (chargées de leur mise en œuvre).

Dans la présentation de sa politique agricole, la Sarre revendique ainsi la volonté de soutenir des mesures ambitieuses en matière de développement durable, de préservation des ressources et de promotion des produits locaux. Dans ce contexte, la Sarre est le premier länder allemand en termes d'agriculture biologique. La région abrite également la dernière forêt « vierge » d'Allemagne, et plus de la moitié de sa surface boisée est gérée dans le respect des critères FSC (Conseil de la gestion des Forêts).

La Rhénanie-Palatinat est centrée sur la viticulture et est connue pour certains vins réputés, tout comme ses voisins mosellan en France et au Grand-Duché de Luxembourg. Ce territoire a une culture d'échanges transfrontaliers. C'est une région qui compte des cultures maraichères et de grands élevages de productions animales, parfois critiquées pour des raisons environnementales et de bien-être animal. Une réflexion s'est ouverte sur le plan national pour la mise en œuvre d'un label. Le biogaz s'est aussi fortement développé dans cette région en vertu de la politique énergétique nationale.

# INTERRELATIONS ENTRE PAC ET POLITIQUES EUROPÉENNES

---

## Réforme de la politique agricole commune et Pacte Vert

La prochaine PAC est l'une des politiques clés qui permettra d'atteindre les objectifs environnementaux définis dans le Pacte Vert pour l'Europe (Green Deal).

- Réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides et substances chimiques dangereuses d'ici 2030
- Réduction d'au moins 50 % des pertes d'éléments nutritifs
- Réduction d'au moins 20 % de l'utilisation d'engrais d'ici 2030
- 25 % des terres agricoles de l'UE consacré à l'agriculture biologique d'ici 2030

Ce «Green Deal» définit les objectifs phares de la Commission pour les 5 années à venir en matière de lutte contre le changement climatique :

- Des émissions nettes de gaz à effet de serre en 2050
- Une croissance dissociée de l'utilisation des ressources
- Une attention accordée à chacun

La Commission propose également un plan d'action qui s'articule autour de 3 leviers :

- L'utilisation efficace des ressources, via une économie propre et circulaire
- La restauration de la biodiversité
- La réduction de la pollution

Pour rendre ces objectifs obligatoires, la Commission a proposé une «Loi Climat».



## Stratégies durables

### Stratégie « De la ferme à la table »

Intégrée dans le Pacte Vert pour l'Europe, cette stratégie vise à garantir une alimentation saine aux citoyens européens via :

- Une production durable encouragée par les plans stratégiques nationaux des États membres et la révision de directives européennes sur les pesticides, les produits de protection des plantes, le bien-être animal, etc.
- Une transformation et une distribution durables des denrées alimentaires renforcées par la révision des normes de commercialisation pour les produits agricoles, de la pêche et de l'aquaculture.
- Une consommation durable confortée par un étiquetage nutritionnel obligatoire, l'obligation d'indiquer l'origine de certains produits et la promotion de produits agricoles durables.

## **Stratégie biodiversité**

Proposée en mai 2020, cette stratégie identifie l'agriculture comme un secteur clé pour la préservation de la biodiversité. Elle poursuit 2 objectifs majeurs :

- Établir des zones protégées pour au moins 30 % des territoires ultramarins et maritimes européens
- Restaurer des écosystèmes endommagés en terre et en mer

Par l'entremise de fonds de l'UE et des financements nationaux et privés, 20 milliards d'euros/an seront ainsi consacrés à la biodiversité.

## **Vision à long-terme pour les territoires ruraux**

Trois Commissaires européens (Agriculture, Cohésion et Démographie/Démocratie) ont été missionnés pour développer une vision à long-terme pour les zones rurales. Cette vision accordera une attention particulière aux familles, aux petites et moyennes entreprises, à la formation, à l'accès aux services ainsi qu'à l'emploi des jeunes en zones rurales.

## **Plan d'action pour l'agriculture biologique**

Début 2021, le Commissaire européen à l'agriculture (Janusz Wojciechowski) a proposé un plan d'action en faveur de l'agriculture biologique. Il prévoit la mise en œuvre de nouvelles réglementations européennes sur la production biologique et sur l'étiquetage des produits.



# CONCLUSIONS

---

L'agriculture est régulièrement confrontée à des nécessités d'adaptation d'ordre réglementaire (règlement sanitaire, environnemental sur les intrants, etc.) imposée par les évolutions des marchés.

Les exploitations agricoles des territoires ruraux et périurbains sont aujourd'hui confrontées dans leur diversité, à des impératifs de transitions imposés par le changement climatique, la numérisation des pratiques, les nouvelles attentes de la société civile : alimentaires, environnementales, en biens publics.

La PAC a une mission première et structurelle de soutien aux agriculteurs et de productions agricoles. Depuis l'Agenda 2000 et la création d'un pilier dédié au développement rural, elle concerne tous les acteurs et problématiques (y compris agricoles) des territoires ruraux.

Dans ce contexte, l'enjeu concerne la territorialisation renforcée des exploitations agricoles, mais aussi le développement de partenariats territoriaux pour l'innovation en agriculture et foresterie. Cette évolution inclut l'installation d'un réseau de développement rural européen en liaison avec des réseaux nationaux et régionaux, une incitation forte au développement territorial intégré et au développement local mené par les acteurs locaux dans lequel s'inscrit le programme LEADER.

L'inscription du FEADER dans le cadre stratégique commun aux FEDER, FSE, FEAMP, FEADER en exprime l'ambition!

Membre du Groupe de dialogue civil développement rural de la Commission européenne et du Steering-groupe du Réseau rural européen et du sous-comité LEADER, RED défend ces approches.

Ce fut en particulier le cas lors de la conférence européenne de Salzbourg pour le développement Rural en 2003. RED y proposait sa vision «Pour une politique de développement rural européenne».

Compte tenu des importantes transitions environnementales et sociétales actuelles, l'implication de tous les acteurs ruraux dans les stratégies territoriales intégrées s'impose.

L'intégration optimale des objectifs du GREEN DEAL, qui est appelé à être un cadre de référence pour les politiques européennes, s'en trouvera facilitée.

La réduction du monde rural aux seules fonctionnalités d'espace agricole ou récréatif constituerait un appauvrissement de la société dans son ensemble. Nos territoires ruraux font partie de la solution parce qu'ils ont une énergie, un «génie» propre à mobiliser pour le développement. Il ne s'agit pas d'opposer les territoires ruraux aux pôles urbains, mais bien de les associer, de les mobiliser en organisant entre eux des coopérations intelligentes et non condescendantes.

À ce titre, il est nécessaire de miser sur des dynamiques territoriales intégrées et des coopérations interterritoriales renforcées (urbains, ruraux et périurbains). Le contexte actuel milite pour le renforcement des coopérations interterritoriales et des stratégies collaboratives expérimentées.

## Liens utiles

### Fonds pour des actions d'information liées à la politique agricole commune

[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds/grants-information\\_fr](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds/grants-information_fr)

### Exploitations agricoles et terres agricoles dans l'Union européenne – statistiques

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms\\_and\\_farmland\\_in\\_the\\_European\\_Union\\_-\\_statistics/fr](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics/fr)

### Comprendre l'Europe

<https://www.touteurope.eu/actualite/l-union-europeenne.html>

### Plan Mansholt

[https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/sicco\\_mansholt\\_fr.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/sicco_mansholt_fr.pdf)

### Europe 2000

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A160001>

### Bilan de santé de la PAC

<https://www.vie-publique.fr/rapport/29882-bilan-de-sante-de-la-politique-agricole-commune>

### Second pilier de la PAC

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/110/second-pilier-de-la-pac-la-politique-de-developpement-rural>

### Cadre financier pluriannuel

<https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/>

### Charte de l'Agriculture en Grande Région

<http://www.granderegion.net/Mediatheque/Publications/Charte-de-l-Agriculture-en-Grande-Region>

### Politique et perspectives en France

[https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/france\\_cap\\_strategic\\_plans\\_designing\\_the\\_intervention\\_strategy.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/france_cap_strategic_plans_designing_the_intervention_strategy.pdf)

### Déclaration de politique régionale pour la Wallonie

[https://www.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/declaration\\_politique\\_regionale\\_2019-2024.pdf](https://www.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/declaration_politique_regionale_2019-2024.pdf)

### L'évolution récente de l'agriculture luxembourgeoise

<https://ma.gouvernement.lu/fr/le-ministere.html>

### Politique et perspectives en Sarre et en Rhénanie-Palatinat

[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development/country/germany\\_fr#rhinelandpalatinate](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development/country/germany_fr#rhinelandpalatinate)

### Réforme de la politique agricole commune

[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_fr](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_fr)



## La Politique Agricole Commune et le Développement Rural

© 2020 RED Ruralité-Environnement-Développement • Rue des Potiers, 304 - 6717 Attert • +32 63 230 490 • info@ruraleurope.org

Action cofinancée par  
l'Union européenne



Avec le  
soutien  
de la  
**Wallonie**

**Grand Est**  
ALSACE CHAMPAGNE-ARDENNE LORRAINE  
*L'Europe s'invente chez nous*