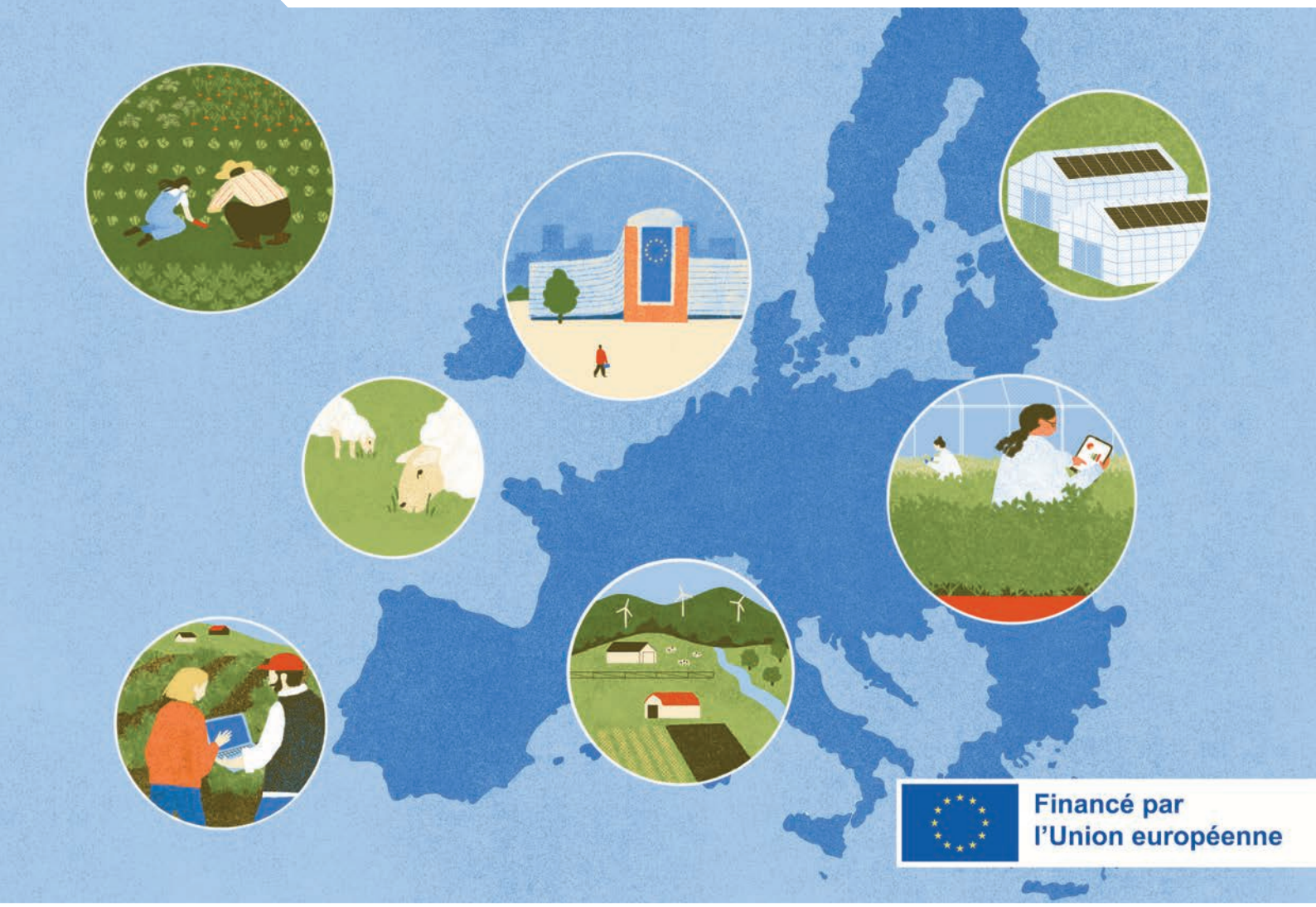
Politiques au service de l'agriculture et de l'alimentation de demain dans l'Union européenne

VERSION ABRÉGÉE



Financé par l'Union européenne

OCDE

Politiques au service de l'agriculture et de l'alimentation de demain dans l'Union européenne (version abrégée)

OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la République de Türkiye
Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'Ile. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne
La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2023), *Politiques au service de l'agriculture et de l'alimentation de demain dans l'Union européenne (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9f2518bc-fr.

ISBN 978-92-64-50498-1 (pdf)
ISBN 978-92-64-75645-8 (HTML)
ISBN 978-92-64-40743-5 (epub)

Crédits photo : Couverture © Marta Villar López.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Avant-propos

Le présent rapport *Politiques au service de l'agriculture et de l'alimentation de demain dans l'Union européenne* procède de l'application du cadre d'analyse de la productivité, de la durabilité et de la résilience agroalimentaires (cadre PSR) élaboré par l'OCDE, qui permet d'établir sur la base d'observations factuelles si le cadre d'action en place est compatible avec la progression d'une productivité agricole durable et de la résilience. Il fait partie d'une série d'études de même nature, consacrées jusqu'ici aux pays et régions ci-après : Australie, Brésil, Canada, Corée, Espagne, Estonie, États-Unis, Japon, Lettonie, Norvège, Pays-Bas, République populaire de Chine, Suède, Türkiye et Union européenne.

S'il incombe à tous les pays de concilier productivité, durabilité et résilience agroalimentaires, chacun doit relever ce défi au regard de sa situation et de ses objectifs. Les examens fondés sur le cadre PSR font intervenir une analyse factuelle et une comparaison internationale d'indicateurs, qui permettent de formuler des recommandations individualisées sur les améliorations à apporter aux mesures visant les systèmes agricoles et alimentaires.

Le secteur agroalimentaire hétérogène de l'Union européenne se trouve à un moment charnière où il doit faire face au changement climatique et à des crises mondiales en cascade, tout en étant confronté au triple défi que rencontrent les systèmes alimentaires, à savoir : garantir la sécurité alimentaire et la nutrition, fournir des moyens d'existence aux acteurs de la chaîne alimentaire et améliorer la durabilité environnementale. La Politique agricole commune (PAC) de l'UE se trouve elle aussi à la croisée des chemins puisque, de plus en plus, elle est censée permettre aux systèmes alimentaires d'atteindre de vastes objectifs qui dépassent le cadre du secteur agricole.

Le présent rapport montre comment l'UE a réussi, jusqu'en 2022, à améliorer la productivité, la durabilité et la résilience de son secteur agroalimentaire grâce aux dispositifs en place et à ses interventions. Il traite également de la question de savoir si la PAC 2023-27 peut potentiellement remplir les objectifs énoncés dans le pacte vert pour l'Europe. Les recommandations qu'il contient se résument comme suit : amener l'innovation au centre de la stratégie de l'UE en matière de politique agricole, repenser les systèmes de paiement et la réglementation, renforcer les stratégies relatives aux données et adopter de nouvelles approches à l'égard des services environnementaux.

Remerciements

L'établissement du présent rapport a été piloté par Francesco Vanni dans le cadre d'un projet supervisé par Jesús Antón. Il a mobilisé une vaste équipe au sein de la Division des politiques agricoles et des ressources de la Direction des échanges et de l'agriculture de l'OCDE, encadrée par Guillaume Gruère sous la direction générale de Marion Jansen. Roger Martini est l'auteur du chapitre 4, et Urszula Ziębińska l'autrice du chapitre 5. Le reste du document a été rédigé par : Masayasu Asai, Carlos Böke Pascual, Mercedes Campi, Adriana García Vargas, Leonie Gollisch, Marta Pinzan et Daniela Rodríguez, également responsable des statistiques destinées à la publication. D'autres membres du personnel de l'OCDE ont apporté un précieux concours : Koen Deconinck, Clara Frezal, Céline Giner, Ben Henderson, Jerome Mounsey, Julia Nielson et Martin Von Lampe, par leurs commentaires utiles, ainsi que Martina Abderrahmane et Michèle Patterson, à la préparation du texte à publier.

Différents travaux ont servi à la réalisation de cet examen : une étude générale de la politique agricole de l'UE réalisée par Alan Matthews (Trinity College Dublin), un rapport de Julia Bognar, Clunie Keenleyside et Evelyn Underwood (Institut pour une politique européenne de l'environnement) sur la règlementation et les mesures environnementales de l'UE, un rapport de Gianluca Brunori (Université de Pise) sur le programme de l'UE pour la recherche et l'innovation dans les systèmes alimentaires et des contributions de Kaley Hart (Institut pour une politique européenne de l'environnement). La correction-relecture a été externalisée auprès de Jennifer Allain.

Cette étude a été réalisée avec le concours d'une équipe la Direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG Agriculture et développement rural) de la Commission européenne, dirigée par Mark Cropper et Olaf Heidelbach, qui ont coordonné l'exercice tout en y apportant des contributions notables. L'exercice a par ailleurs bénéficié des commentaires circonstanciés des personnes ci-après, membres du personnel de la DG Agriculture et développement rural : Iuri Aganetto, Florence Buchholzer, Fabio Cossu, Catherine Geslain-Lanéelle, Pierluigi Londero, Ricard Ramon i Sumoy, Alexia Rouby, Gijs Schilthuis, Orsolya Frizon-Somogyi, Inge Van Oost et Luis Vivas Alegre. Y ont également participé de très nombreux autres fonctionnaires de différentes directions générales (DG) de la Commission européenne : Agriculture et développement rural, Santé et sécurité alimentaire, Environnement, Action pour le climat et Recherche et innovation.

Par ailleurs, les discussions qui ont eu lieu avec des représentants politiques, institutionnels et techniques de la Commission européenne et des États membres de l'UE, ainsi qu'avec d'autres spécialistes et parties prenantes, lors de réunions organisées entre avril 2022 et janvier 2023, ont été l'occasion de recevoir des commentaires et éclairages très instructifs.

De même, les délégations auprès du Groupe de travail des politiques et des marchés agricoles (Groupe APM) ont communiqué des avis dignes d'intérêt. Les auteurs et autrices adressent des remerciements particuliers à Harry Beeson et Kieran Macdonell (Australie), Kate Dassesse (Suisse) et Katherine Baldwin (États-Unis) pour leur participation active en qualité de pair examinateur, aux travaux de la 88e session du Groupe APM, le 14 mars 2023.

Le Groupe de travail des politiques et des marchés agricoles a déclassifié le texte du présent rapport en juin 2023.

Table des matières

Avant-propos 3

Remerciements 4

Acronymes et abréviations 6

Synthèse 8

Évaluation et recommandations 12

Suivez les publications de l'OCDE sur :

https://twitter.com/OECD

https://www.facebook.com/theOECD

https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/

https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary

https://www.oecd.org/newsletters/

Acronymes et abréviations

BCAE	Bonnes conditions agricoles et environnementales
CBPRD	Crédits budgétaires publics de R-D
CE	Commission européenne
CEI	Conseil européen de l'innovation
CFP	Cadre financier pluriannuel
CITP	Classification internationale type des professions
CT	Contingent tarifaire
CPRA	Comité permanent de la recherche agricole
DG	Direction générale
DG AGRI	Direction générale de l'agriculture et du développement rural
DIGITAL	Programme pour une Europe numérique
DIRD	Dépenses intérieures brutes de R-D
Directive sur les nitrates	Directive concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles
DPI	Droits de propriété intellectuelle
DRDE	Dépenses de R-D des entreprises
EER	Espace européen de la recherche
EFP	Enseignement et formation professionnels
EFT	Enquête sur les forces de travail
EIONET	Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement
EIT	Institut européen d'innovation et de technologie
ERA-NET	Programme Mise en réseau de l'espace européen de la recherche
Erasmus+	Programme de l'UE en faveur de la mobilité dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle
ERMG	Exigence réglementaire en matière de gestion
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
ESP en %	Estimation du soutien aux producteurs en pourcentage des recettes agricoles brutes
ESSG	Estimation du soutien aux services d'intérêt général
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAG	Fonds européen agricole de garantie
FEDER	Fonds européen de développement régional
FLAN	Réseau pour l'analyse au niveau de l'exploitation
FSE	Fonds social européen
FSIE	Fonds structurels et d'investissement européens
GES	Gaz à effet de serre
ha	Hectare
IEJ	Initiative pour l'emploi des jeunes
kg	kilogramme
LIFE	Programme de l'UE pour l'environnement et l'action pour le climat
Mt	Million de tonnes
Mt CO_2	Million de tonnes de dioxyde de carbone
Mt éq. CO_2	Million de tonnes d'équivalent en dioxyde de carbone
N	Azote
NRL	Règlement sur la restauration de la nature
OCVV	Office communautaire des variétés végétales
ODD	Objectif de développement durable
OEB	Office européen des brevets
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
P	Phosphore

PAC	Politique agricole commune de l'Union européenne
PCOV	Protection communautaire des obtentions végétales
PDR	Programme de développement rural de l'UE
PEI-AGRI	Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture
PGDH	Plan de gestion de district hydrographique
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PSR	Cadre d'analyse de la productivité, de la durabilité et de la résilience élaboré par l'OCDE
PTF	Productivité totale des facteurs
RDI	Recherche, développement et innovation
RI	Recherche et innovation
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RIDEA	Réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles
RRE	Règlement sur la répartition de l'effort
SAU	Superficie agricole utile
SEQE	Système d'échange de quotas d'émission
SIE	Surface d'intérêt écologique
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle
SMART	Spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et ciblé
SPG	Système de préférences généralisées
SPM	Soutien des prix du marché
SUD	Directive relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable
TIC	Technologies de l'information et des communications
TSA	Tout sauf les armes
UE	Union européenne
UTA	Unité de travail annuel
UTCATF	Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie

Synthèse

Messages clés

- Le secteur agroalimentaire hétérogène de l'Union européenne se trouve à un moment charnière où il doit faire face au changement climatique et à des crises successives comme le choc systémique dû à la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine, tout en étant confronté au triple défi que rencontrent les systèmes alimentaires, à savoir : garantir la sécurité alimentaire et la nutrition, fournir des moyens d'existence aux acteurs de la chaîne alimentaire et améliorer la durabilité environnementale.
- S'appuyant sur le cadre d'analyse de la productivité, de la durabilité et de la résilience agroalimentaires de l'OCDE, le présent examen tire des leçons de la période 2014-22 et montre que dans le contexte économique et politique en constante évolution que nous connaissons, le système agroalimentaire de l'UE a apporté la preuve de sa résilience et a permis de maintenir la productivité à la hausse – en particulier dans les États devenus membres après 2004 –, de réduire l'intensité des émissions de GES et de favoriser la collaboration entre les pays en matière d'innovation.
- Ces dernières années, cependant, la productivité de l'agriculture a progressé plus lentement que dans d'autres pays de l'OCDE alors que la performance du secteur sur le plan de la durabilité environnementale a été inférieure aux attentes. Cette absence de progrès n'est pas due à un manque d'ambition ou de ressources, mais plutôt à la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.
- La Politique agricole commune (PAC) 2023-27, qui représente environ un tiers du budget de l'UE, inclut de nouvelles approches prometteuses et de nouvelles priorités. La PAC est considérée comme stratégique pour la réalisation du pacte vert pour l'Europe car elle peut apporter une réponse face aux préoccupations environnementales et devrait de plus en plus permettre aux systèmes alimentaires d'atteindre des objectifs plus généraux, dépassant la seule portée du secteur agricole.
- La transition que doivent opérer les systèmes alimentaires de l'UE appelle à une transformation générale dans laquelle l'innovation sera essentielle pour assurer la croissance durable de la productivité. La réalisation des objectifs ambitieux du pacte vert pour l'Europe nécessitera des réformes plus poussées, avec la refonte des stratégies relatives aux paiements, aux règlements, à l'innovation et aux données, ainsi que l'adoption d'approches nouvelles à l'égard des services environnementaux.
    - **Paiements.** Repenser les paiements de la PAC en dissociant les mesures d'aide au revenu de celles axées sur la durabilité environnementale, et aligner les dépenses de la PAC sur les priorités climatiques et environnementales. Mettre en place des mécanismes spécifiques pour inciter les États membres à améliorer leurs performances, réduire le

montant total de l'aide au revenu découplée et mettre progressivement fin au soutien couplé.

- **Règlements.** Combler le retard de mise en œuvre des objectifs de durabilité, améliorer la conception des règlements et surmonter les obstacles éventuels à l'innovation.
- **Innovation.** Amener l'innovation au centre de la stratégie de l'UE en matière de politique agricole afin qu'elle aide effectivement le secteur à devenir plus productif, plus durable et plus résilient.
- **Données.** Renforcer la stratégie de l'UE en ce qui concerne la collecte de données agroalimentaires et accroître le passage au numérique pour assurer le suivi des mesures, améliorer la sensibilisation, faciliter le partage de connaissances et trouver des solutions innovantes.
- **Services environnementaux.** Progresser lorsque c'est possible dans la mise en place de paiements pluriannuels basés sur les résultats et d'une action collective pour promouvoir la fourniture de services environnementaux, et instaurer un système de notification des résultats.

Le secteur agroalimentaire de l'UE doit s'adapter à un contexte économique et politique en constante évolution. L'élargissement de l'Union européenne a porté le nombre de ses membres à 27 et a renforcé sa position d'acteur mondial de premier plan dans le domaine de l'agroalimentaire. Le triple défi auquel sont confrontés les systèmes alimentaires est plus difficile à relever dans le contexte politique actuel, où les enjeux environnementaux vont en s'accroissant et où les crises mondiales se succèdent. Malgré les arbitrages devant peut-être être opérés avec d'autres objectifs, l'urgence de la situation climatique et environnementale signifie que la transition des systèmes agricoles et alimentaires de l'UE ne saurait être remise à plus tard. Le choc systémique dû à la pandémie de COVID-19, la guerre en Ukraine et ses conséquences sur la sécurité alimentaire, ainsi que la nécessité de stopper et d'inverser la perte de services écosystémiques et de s'adapter au changement climatique rendent l'amélioration de la résilience aux chocs imprévus et de la durabilité environnementale d'autant plus urgente.

La croissance de la productivité a été modérée et n'a pas toujours coïncidé avec une amélioration de la durabilité. Au cours des 60 dernières années, l'UE a vu sa production agricole augmenter et le secteur passer du modèle de l'intensification à celui de la croissance de la productivité, rendue possible par la technologie et les gains d'efficience. Cela dit, l'augmentation de la productivité agricole sur le long terme a été plus faible dans l'Union européenne que dans d'autres pays de l'OCDE. Dans de nombreux pays de l'UE, une perte de biodiversité est observée, les émissions continuent de s'accroître et les ressources en eau sont toujours sous pression. Malgré l'intensification des efforts – de nouvelles mesures plus ciblées et un financement accru –, les performances environnementales n'ont pas été à la hauteur des attentes.

Le pacte vert pour l'Europe, la stratégie « De la ferme à la table » et celle en faveur de la biodiversité offrent un nouveau cadre à la Politique agricole commune (PAC). Représentant environ un tiers du budget de l'UE, la PAC est de plus en plus supposée contribuer à la réalisation d'objectifs dépassant la seule portée du secteur agricole**.** Bien qu'assurant la sécurité alimentaire de l'Union européenne et en partie celle de la population mondiale, le secteur agroalimentaire de l'UE devrait également permettre à l'Europe d'atteindre la neutralité carbone, de protéger ses divers habitats naturels et de transformer son économie en conformité avec les objectifs de durabilité.

La principale difficulté pour la PAC est de se départir de sa dépendance au sentier et d'évoluer vers une politique plus radicale et des systèmes alimentaires davantage tournés vers l'avenir. Les récentes réformes de la PAC ont certes modifié le mode de mise en œuvre du soutien mais n'ont abouti qu'à des progrès minimes. Bien que la PAC 2023-27 adopte une approche fondée sur la performance,

avec une mise en œuvre plus flexible au niveau des États membres, il reste encore beaucoup à faire pour que le secteur agricole devienne véritablement durable. Un débat de haut niveau sur la finalité de la PAC, les droits et les devoirs des exploitants agricoles, ainsi que le poids financier accordé à l'aide au revenu par rapport aux autres objectifs (notamment environnementaux) doit être engagé à l'échelle de l'UE.

Concernant l'avenir, le ciblage des paiements directs devrait être amélioré en tenant compte des objectifs ambitieux des pouvoirs publics. Les paiements directs constituent le principal instrument de soutien à l'agriculture au sein de l'UE, et des efforts ont été accomplis pour améliorer l'équité et mieux distribuer les paiements. Les paiements directs peuvent cependant avoir pour conséquences de maintenir certains producteurs dans des activités non compétitives, de faire obstacle à l'innovation ainsi que de ralentir les changements structurels et générationnels, et pourraient à long terme affaiblir la résilience. Sur le court terme, les objectifs de l'aide au revenu devraient être atteints en versant des paiements ciblés, non seulement pour obtenir une meilleure efficacité mais aussi pour pouvoir allouer plus de fonds pour les paiements facultatifs versés en contrepartie de services environnementaux, ainsi que pour investir dans l'innovation et la résilience. Sur le long terme, il conviendrait de redéfinir le rôle de la politique agricole et des politiques sociales au sens large.

Il existe aujourd'hui un décalage entre les ambitions des pouvoirs publics en matière de durabilité environnementale et les résultats observables. L'absence de progrès à ce jour est dû davantage à la conception et la mise en œuvre des mesures qu'au manque d'ambition ou de ressources. La longueur excessive du processus de réforme de la politique a souvent débouché sur une marge de manœuvre excessive pour les États membres et réduit les incitations à adopter des mesures ayant des effets évidents en matière de durabilité environnementale. Cette marge de manœuvre a en fait permis aux pays de choisir les options les moins coûteuses procurant des avantages limités en termes de durabilité. Si la PAC doit être réorientée davantage vers la durabilité environnementale, cela nécessitera, lors de la prochaine période de programmation, de ré-instrumentaliser les aides de façon à améliorer les incitations réglementaires et économiques poussant les exploitants agricoles et les décideurs publics des États membres à sortir du *statu quo*.

La recherche et l'innovation sont les principaux moteurs de la transition vers des systèmes alimentaires plus durables, mais elles n'occupaient qu'une place marginale dans la PAC 2014-20. Les ressources consacrées aux systèmes de connaissances et d'innovation agricoles – au travers du programme Horizon Europe et de la PAC – sont limitées par rapport au soutien total au secteur. Bien que le partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture soit une initiative importante et que l'investissement dans les systèmes de connaissances et d'innovation agricoles et dans les technologies numériques puisse très sûrement rendre l'augmentation de la productivité et la durabilité environnementale mutuellement compatibles, investir dans l'innovation et adopter ses résultats demeure un défi. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, les incitations créées par l'élargissement du cadre politique et réglementaire applicables à l'agriculture risquent de ralentir l'innovation qui est nécessaire pour assurer la durabilité à long terme.

Recommandations pour l'amélioration de la politique de l'Union européenne

L'absence de progrès n'est pas due à un manque d'ambition ou de ressources, mais plutôt à la conception et la mise en œuvre des orientations politiques. La réalisation des objectifs ambitieux du pacte vert pour l'Europe nécessitera la refonte des stratégies relatives aux paiements, aux règlements, à l'innovation et aux données, ainsi que l'adoption d'approches nouvelles à l'égard des services environnementaux.

- ***Paiements*. Réformer la structure et la conception de la PAC afin qu'elle reflète mieux les priorités énoncées et qu'elle s'aligne sur les objectifs du pacte vert pour l'Europe.**
    - Renforcer le lien entre les dotations budgétaires et les performances.

- Modifier l'orientation stratégique de la PAC et le rôle des paiements directs en dissociant et en ciblant les mesures – d'un côté celles axées sur l'aide au revenu, et de l'autre celles visant la durabilité environnementale –, puis en établissant un lien avec leurs résultats et en s'assurant qu'elles ne font pas obstacle à l'innovation ou au renouvellement des générations.
- Accélérer la transition vers une aide au revenu ciblant les ménages agricoles à bas revenu.
- Accroître la part des dépenses consacrées à l'innovation, à l'information, à la formation et au conseil.
- Abandonner progressivement le soutien des prix du marché et les paiements qui risquent de nuire à l'environnement et de fausser les marchés et les échanges.

- ***Règlements*. Combler le retard de mise en œuvre des objectifs de durabilité et s'attaquer aux obstacles à l'innovation en instaurant des règlements SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et ciblés).** Revoir le rôle et la portée des mécanismes de conditionnalité afin d'accroître leur rentabilité. Concevoir des règlements axés sur les résultats qui n'empêchent pas l'innovation, en énonçant clairement leurs objectifs et en contrôlant leurs résultats afin de s'assurer qu'ils promeuvent la durabilité.
- ***Innovation*. Faire de l'innovation, des conseils et des compétences dans le domaine agroalimentaire les pierres angulaires d'une nouvelle conception durable des systèmes alimentaires.** Accroître les synergies entre les différentes orientations idéologiques de l'action publique de manière à orienter les efforts d'innovation de l'agriculture vers la durabilité environnementale. Promouvoir l'innovation, les compétences et les outils numériques en encourageant les États membres de l'UE à améliorer leur système de connaissances et d'innovation agricoles et à élaborer leurs propres stratégies d'innovation dans le domaine agroalimentaire. Élaborer une stratégie en matière de compétences et accroître la capacité des services de conseil à orienter la transformation de l'agriculture sur la voie de l'innovation et de la durabilité (en améliorant leur efficacité à cet égard).
- ***Données*. Mettre l'accent sur l'utilisation de données pour concevoir, évaluer et suivre la mise en œuvre des orientations politiques.** Élargir la stratégie de l'UE en ce qui concerne la collecte de données agroalimentaires pour relever le triple défi auquel sont confrontés les systèmes alimentaires. Consacrer le budget de la PAC à des investissements permettant de répondre aux besoins de données des producteurs, des acteurs de la chaîne alimentaire et des décideurs publics. Adopter et promouvoir le passage au numérique comme moyen d'assurer le suivi des mesures, d'améliorer la sensibilisation, de faciliter le partage de connaissances et de trouver des solutions innovantes conduisant à une croissance durable de la productivité. Consacrer une partie des mesures de la PAC à l'adoption de technologies numériques innovantes afin d'apporter une réponse aux principaux défis et besoins que rencontrent les exploitants, et faciliter l'offre et l'utilisation de ces technologies par la fourniture de services de conseil.
- ***Services environnementaux*. Mettre en place lorsque c'est possible des paiements basés sur les résultats et une action collective pour promouvoir les services environnementaux, et instaurer un système de notification des résultats.** Transformer les dispositifs facultatifs en paiements pluriannuels basés sur les résultats et versés en contrepartie des services environnementaux, de manière à améliorer les effets des mesures et à fournir aux producteurs une source de revenu supplémentaire. Recourir à l'expérimentation pour déployer une action collective et envisager la mise en place d'incitations collectives. Exiger de la part des bénéficiaires des paiements au titre des services environnementaux la communication de leurs résultats.

Évaluation et recommandations

Évaluation des performances

Le secteur agroalimentaire de l'UE se trouve à la croisée des chemins

En janvier 2023, la Commission européenne et les pays membres de l'Union européenne ont commencé à mettre en œuvre la nouvelle Politique agricole commune (PAC) 2023-27. Cette nouvelle PAC instaure un nouveau modèle de mise en œuvre dans lequel les États membres jouent un rôle crucial en établissant et en appliquant leurs propres plans stratégiques relevant de la PAC. Cette dernière édition de la PAC devrait également permettre d'atteindre des objectifs plus généraux des systèmes alimentaires tels que la sécurité alimentaire à long terme, la lutte contre le changement climatique et la durabilité des ressources naturelles. À cet égard, des leçons utiles peuvent être tirées de la précédente PAC (2014-22) ainsi que des expérimentations et innovations qui auront lieu pendant la période 2023-27. L'évaluation qui suit porte sur les règlements, les programmes et les mesures mis en œuvre jusqu'en 2022. Tout en sachant que la PAC 2023-27 inclut de nombreux changements susceptibles de remédier aux lacunes constatées lors des précédents cycles de cette politique, il est utile, compte tenu de l'ampleur des défis, de se concentrer à la fois sur les enseignements qui peuvent être tirés des expériences menées jusqu'ici, et sur les nouvelles actions qui doivent être engagées pour s'assurer que la PAC pourra générer à l'avenir un secteur agricole plus innovant, plus productif et plus durable.

> *De nouvelles exigences de durabilité environnementale font leur apparition sous l'effet de l'élargissement de l'approche des systèmes alimentaires…*

La PAC représente environ un tiers du budget de l'UE et devrait permettre aux systèmes alimentaires d'atteindre des objectifs plus généraux dépassant la seule portée du secteur agricole. Le secteur agroalimentaire de l'UE assure la sécurité alimentaire de la population européenne, tout en contribuant à celle de la population mondiale. Parallèlement, le secteur occupe une place stratégique au regard de l'objectif de transition verte de l'UE en raison de son impact sur l'environnement et de son incidence sur les ressources. L'opinion publique attend des systèmes alimentaires de l'UE qu'ils relèvent le triple défi consistant à fournir une nourriture saine, sûre et nutritive, à assurer la subsistance des producteurs et autres acteurs de la chaîne alimentaire, et à améliorer la durabilité environnementale (en préservant les sols, l'eau et la biodiversité, ainsi qu'en réduisant les émissions de gaz à effet de serre).

Avec son élargissement, l'Union européenne est devenue un groupe de pays hétérogènes présentant des niveaux de développement économique, des types d'affectation des terres et des modes de production agricole différents. L'UE a également renforcé sa position de leader du commerce mondial de produits agroalimentaires, se hissant au premier rang des exportateurs et devenant l'un des plus gros importateurs de la planète, les produits précités représentant 9.3 % du total de ses exportations et 6.8 % du total de ses importations.

La compétitivité de l'Union européenne sur les marchés alimentaires mondiaux tient dans une large mesure à la croissance de la productivité de l'agriculture. Pendant longtemps, les gains de productivité ont

été obtenus grâce à l'intensification des activités agricoles, ce qui a eu des effets très néfastes sur l'environnement tels que l'augmentation des émissions de GES, l'appauvrissement de la biodiversité sur les terres agricoles ainsi que la dégradation de la qualité de l'air et de l'eau. La stratégie « De la ferme à la table » et celle en faveur de la biodiversité font partie du pacte vert pour l'Europe, qui propose une approche visant à réduire l'impact de l'agriculture sur l'environnement et à favoriser la transition vers des systèmes alimentaires plus sains, plus équitables et plus durables.

...tandis que les incertitudes systémiques appellent à l'adaptabilité et à la résilience aux différentes crises

Lorsque le pacte vert pour l'Europe a été lancé en décembre 2019, personne n'imaginait que la pandémie de COVID-19 ou la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en février 2022 surviendrait. Ces deux crises ont remis le thème de la sécurité alimentaire au premier rang de l'agenda politique de l'UE et du reste du monde, tandis que la hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie remettait en question la vision d'une ambitieuse transition verte du système agroalimentaire européen. Hormis les difficultés qu'elle entraîne, cette situation, ajoutée au prix actuellement élevé des énergies fossiles et des engrais chimiques, pourrait aussi représenter une opportunité de transformer le système agroalimentaire de l'Europe, grâce également aux possibilités offertes par l'économie numérique.

Si le système agroalimentaire de l'UE a apporté la preuve de sa résilience pendant la pandémie de COVID-19 et, aujourd'hui, la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, l'Union européenne aborde les problèmes actuels de sécurité alimentaire mondiale en assouplissant ou supprimant temporairement certaines restrictions environnementales dans le but d'accroître la production. Dans la mesure où la crise récente se caractérise davantage par une baisse du pouvoir d'achat que par une diminution de la disponibilité de nourriture, cette résilience risque de ne pas être durable si le secteur n'améliore pas sa durabilité environnementale.

La transition verte des systèmes alimentaires de l'UE appelle à une transformation dans laquelle l'innovation sera primordiale pour assurer la croissance durable de la productivité. Cette transformation doit passer par la transition vers des régimes alimentaires plus équilibrés et variés, mais également par une participation plus large des autres acteurs du secteur agroalimentaire, avec la mise en place d'une organisation différente des activités de transformation et de vente au détail, de nouveaux modèles économiques ainsi que de nouvelles configurations spatiales des chaînes d'approvisionnement, où les producteurs devront anticiper et peut-être même diriger les opérations.

La productivité augmente, mais plus lentement que dans d'autres pays, et a récemment ralenti dans l'ensemble de l'UE sauf les nouveaux États membres

Une croissance durable de la productivité est essentielle pour atteindre les objectifs de la stratégie « De la ferme à la table » et de celle en faveur de la biodiversité. Contrairement à l'utilisation plus intensive d'intrants – qui peut avoir un impact dommageable sur l'environnement –, la croissance durable de la productivité peut permettre de concilier les injonctions apparemment contradictoires que sont l'augmentation de la production alimentaire et la durabilité environnementale. L'amélioration de la technologie, des pratiques et de l'efficience de l'utilisation des intrants, ou encore l'augmentation de la productivité totale des facteurs (PTF), permettrait d'accroître la production en utilisant moins d'intrants.

Au cours des 60 dernières années, l'UE a vu son agriculture passer d'un modèle de croissance basé sur l'intensification (en utilisant plus d'intrants) à un autre reposant sur la croissance de la productivité, rendue possible par les progrès technologiques et les gains d'efficience. Le résultat a été une augmentation du volume de la production. Sur le long terme, cependant, la hausse de la production a été plus faible dans l'Union européenne que dans d'autres pays de l'OCDE et que la moyenne mondiale, avec une progression modérée de la PTF. La plupart des gains de la PTF enregistrés dans l'UE étaient dus à la diminution de

la main-d'œuvre agricole résultant de la hausse de la productivité du travail ; les dépenses d'investissement ont en revanche joué un moins grand rôle dans l'augmentation de la production que dans d'autres pays comme les États-Unis. De manière générale, l'Union européenne n'a pas réussi à dissocier la hausse de la production de l'utilisation d'intrants variables, ce qui est pourtant primordial pour atteindre l'objectif de réduction du niveau absolu d'utilisation d'intrants qui est prévu dans la stratégie « De la ferme à la table ».

Des modifications structurelles diverses et la mise en œuvre de politiques différentes ont donné lieu à d'importants écarts du niveau de productivité entre les pays qui sont devenus membres de l'UE avant 2000 (UE14) et ceux qui y ont adhéré après (UE13). Jusqu'en 2010, la croissance de la productivité de l'UE14 a été bien supérieure à celle de l'UE13, mais cette tendance s'est inversée au cours de la dernière décennie, les derniers pays membres obtenant des gains de productivité plus élevés. Si la diminution de la main-d'œuvre agricole n'a pas cessé depuis plus de 60 ans dans l'UE14, le processus n'a été amorcé dans l'UE13 qu'il y a deux décennies, lorsque les nouveaux États membres ont enregistré une hausse importante et rapide de leurs dépenses d'investissement.

La hausse de la productivité n'a pas toujours coïncidé avec une amélioration de la durabilité

Les politiques agricoles de l'Union européenne visent de plus en plus à améliorer la gestion durable des ressources naturelles et à contribuer à l'action climatique dans le but d'assurer la durabilité à long terme et de permettre aux systèmes agroalimentaires de l'UE de donner tout leur potentiel. Cela dit, la croissance de la productivité n'a pas toujours été associée à une amélioration de la durabilité, en particulier pour ce qui est de l'inversion de l'appauvrissement de la biodiversité et de la réduction des émissions de GES.

Plusieurs facteurs ont contribué à un recul de la biodiversité. Selon les données probantes disponibles, la qualité et l'état des paysages agricoles de l'UE ainsi que la biodiversité des terres agricoles sont en train de se dégrader. L'extension des zones urbaines et les autres besoins concurrents en matière d'occupation des sols ont entraîné une diminution des terres agricoles. Les pâturages sont moins nombreux et les terrains agricoles sont devenus plus homogènes, généralement en étant exploités de façon plus intensive.

Depuis 10 ans, les émissions de GES provenant directement de l'agriculture sont restées stables. Si, pendant la première décennie du XXIe siècle, la réduction de la taille des cheptels et une utilisation plus efficiente des engrais ont permis une baisse régulière de ces émissions au sein de l'UE, les données plus récentes font plutôt état de leur stagnation. Cela dit, les émissions de GES ont progressé plus lentement que la valeur de la production totale, ce qui montre que l'Union européenne a réduit l'intensité de ses émissions et réussi un découplage partiel entre lesdites émissions et la production.

Dans certaines parties de l'UE, d'autres problèmes liés à l'environnement et aux ressources naturelles sont en train de s'aggraver, en particulier pour ce qui est de l'eau. Le secteur agricole demeure un gros consommateur d'eau ainsi qu'une source de pollution dans de nombreuses régions de l'Union européenne, contribuant à la détérioration de l'état de nombreuses masses d'eau eu égard aux objectifs de la Directive-cadre sur l'eau de l'UE. Parallèlement, le changement climatique a une incidence sur la productivité de l'agriculture, la modification des conditions météorologiques entraînant dans de nombreux pays la baisse de la quantité d'eau disponible pour le secteur. De surcroît, les phénomènes météorologiques extrêmes ainsi que les maladies des plantes et des animaux ont des effets de plus en plus néfastes dans la plupart des pays, et cela devrait se poursuivre à l'avenir.

Au niveau de l'UE, plusieurs tendances agro-environnementales se confirment. Alors que l'excédent d'éléments nutritifs demeure problématique dans de nombreuses régions, l'Union européenne a au cours des 20 dernières années réduit le bilan correspondant à l'hectare tandis que la production agricole totale augmentait, ce qui a conduit à un découplage absolu entre le bilan des éléments nutritifs et la production.

Le secteur agricole de l'UE fait l'objet d'une mutation structurelle mais doit trouver des solutions concernant le renouvellement des générations, les préjugés sexistes et les problèmes de main-d'œuvre

La capacité future du secteur agroalimentaire de l'UE à combiner productivité, durabilité et résilience dépendra des changements structurels récents et en cours. Si le nombre d'exploitations agricoles ne cesse de diminuer au fil du temps, leur taille – à la fois physique et économique – augmente. Cette évolution pourrait être un élément important pour atteindre les objectifs de productivité, mais aussi pour adopter les solutions technologiques et innovantes visant à améliorer la résilience et la durabilité des exploitations. En 2020, l'Union européenne comptait environ 5.1 millions d'exploitations de moins qu'en 2005 – soit une baisse de 36 % –, alors que la superficie agricole n'a diminué que de 6.3 % au cours de la même période. La diminution du nombre d'exploitations a concerné majoritairement celles de moins de 5 hectares alors que le nombre de celles de plus de 100 hectares a augmenté. La main-d'œuvre agricole et la part de la population active de l'UE travaillant dans l'agriculture ont toutes deux diminué, mais le revenu moyen d'un travailleur agricole à temps plein s'est accru. Moins de 10 % des exploitations agricoles de l'UE gèrent plus de la moitié des terres et jouent donc un rôle clé dans les performances environnementales globales du secteur.

Sans un renouvellement des générations, la réalisation des objectifs sociaux, économiques et environnementaux qui sont au cœur des politiques agricoles actuelles de l'UE risque de ne pas être possible. Les jeunes sont indispensables pour la viabilité, la productivité et l'innovation de l'agriculture, or leur proportion ne cesse de diminuer au fil du temps. Le problème du renouvellement des générations ne touche pas uniquement le secteur agricole et pourrait avoir des effets néfastes à long terme, par exemple en termes de déprise agricole et de viabilité des zones rurales. L'accès aux terres – et le droit aux paiements correspondants – et l'accès au crédit sont les principaux obstacles à l'installation dans le secteur agricole.

Les femmes sont sous-représentées dans le secteur agricole de l'UE. Les préjugés sexistes sont une caractéristique structurelle du secteur dans la quasi-totalité des pays membres de l'UE. La PAC présente peu de leviers d'action pour changer la donne, et les efforts accomplis par certains pays membres (par exemple la loi espagnole sur la propriété partagée) n'ont pas produit de changement majeur. Le traitement des questions de genre dans l'agriculture mérite l'attention des décideurs publics car la diversité a montré qu'elle permettait d'améliorer la résilience et l'adaptabilité.

Les travailleurs migrants jouent un rôle de plus en plus important dans le secteur agricole de l'UE. Le départ de la main-d'œuvre locale a été partiellement compensé par l'arrivée d'une main-d'œuvre étrangère, y compris des travailleurs sans papier dont le nombre est difficile à évaluer. Ces travailleurs sont souvent mal traités, et nombre d'entre eux sont soumis à des conditions de vie et de travail déplorables. La prise en compte des conditions socio-économiques et la garantie du respect des droits sociaux – en particulier pour les travailleurs migrants – sont donc primordiales pour la durabilité de l'agriculture au sein de l'UE.

La Politique agricole commune est elle aussi à la croisée des chemins

La stratégie « De la ferme à la table » et celle en faveur de la biodiversité adoptées récemment par l'UE appellent à un effort coordonné au sein de l'Union européenne dans le but d'accroître la compétitivité des producteurs tout en contribuant à la réalisation d'un ensemble intersectoriel d'objectifs environnementaux ambitieux, dont certains visant spécifiquement le secteur de l'agriculture. La Politique agricole commune de l'UE, qui représente un tiers du budget de l'institution, est le plus important dispositif déployé par l'Union européenne pour mettre en œuvre cette vision et ces objectifs. Compte tenu des engagements pris par l'UE à l'égard du climat et de l'environnement pour permettre la transition verte de son agriculture, l'institution devrait rompre avec la dépendance au sentier qui a dicté les réformes passées de la PAC, et

transformer cette dernière en une politique qui accroît la capacité du secteur agricole et alimentaire de l'UE à trouver des solutions innovantes en vue de mettre en place des systèmes alimentaires durables. Allant dans le sens du verdissement, les éco-régimes, instaurés en 2023, ont pour but de réorienter le soutien vers des incitations à la durabilité environnementale.

La PAC 2023-27 met davantage l'accent sur la performance – avec une plus grande flexibilité de mise en œuvre de la part des États membres –, et introduit une nouvelle façon de travailler pour moderniser et simplifier l'action publique. Elle comporte des innovations importantes – comme les éco-régimes et une approche de la programmation concrétisée par les plans stratégiques relevant de la PAC – qui ont la capacité de la transformer, mais les États membres devront déployer d'importants efforts pour améliorer la conception des mesures ainsi que les procédures de suivi et de contrôle correspondantes. La période de programmation post-2027 offrira une occasion importante d'accélérer ce changement et de continuer à transformer la PAC en un instrument permettant d'atteindre les objectifs du pacte vert pour l'Europe.

Par conséquent, outre l'agriculture européenne, la PAC elle aussi se trouve à la croisée des chemins. L'une des réformes les plus approfondies de la PAC (ou réforme MacSharry datant de 1992) a montré que les processus multilatéraux – en l'occurrence les négociations multilatérales sur l'agriculture du cycle d'Uruguay – peuvent susciter de profonds changements. Les défis actuels appellent à une autre réforme substantielle pour faire face aux urgences climatiques et environnementales, ainsi que pour répondre aux nouvelles exigences des citoyens européens.

Le financement et les dépenses de la PAC ne reposent actuellement pas sur les performances

Les dépenses de la PAC ont augmenté en valeur nominale, mais moins que dans d'autres domaines d'action. Par conséquent, la part du budget de l'UE affectée à la PAC a diminué, de 65.5 % en 1980 à 33.1 % en 2021. L'estimation du soutien total a également régressé, passant de 2.5 % du produit intérieur brut en 1986-88 à 0.6 % en 2019-21. La PAC s'articule autour de deux piliers distincts : le premier, centré sur les marchés et les revenus agricoles, est entièrement financé par le budget de l'UE ; le second, axé sur le développement rural, est financé conjointement par les États membres (de 25 % à 75 % selon les mesures et la région). Le budget global de la PAC (à l'exclusion du cofinancement du second pilier par les États membres) au cours de la période 2014-20 était de 408 milliards EUR (465 milliards USD), dont 76 % étaient initialement affectés au premier pilier et les 24 % restants au second.

Le processus de négociation du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE met principalement l'accent sur l'enveloppe budgétaire nette. Ce processus se caractérise par le principe du *juste retour*, en vertu duquel chaque État membre compare sa contribution financière au budget de l'UE avec l'argent qui lui revient. Cet indicateur ne donne toutefois pas une idée fiable de tous les avantages que retire un État membre du budget de l'UE, et encore moins de ceux que lui procure son adhésion à l'institution. Une fois finalisé, le CFP définit les montants qui seront alloués au titre de la PAC aux différents États membres. En ce qui concerne les paiements directs, leurs montants sont fixés en grande partie d'après les affectations passées, et non sur la base de critères plus précis. Les récentes réformes sont allées dans le sens de la convergence et ont abouti à une plus grande uniformité des niveaux des paiements entre les États membres. Le processus de convergence est toujours en cours et continue d'être un sujet de désaccords dans les négociations du CFP.

Bien que la PAC 2023-27 conserve des instruments d'action habituels (en particulier le budget, les objectifs, les interventions, les règles et les indicateurs au niveau de l'UE), la conception et la mise en œuvre de ses stratégies relèvent aujourd'hui en grande partie de la responsabilité des États membres, auxquels il est demandé de présenter leurs propositions d'action publique sous forme de plans stratégiques relevant de la PAC. Toutefois, il n'existe pas dans les règles de la PAC de mécanisme permettant, dans le processus de dotation budgétaire, de récompenser les États membres affichant dans leurs plans stratégiques un niveau d'ambition ou de performance plus élevé. Avec le nouveau modèle de

mise en œuvre de la PAC et l'accent qui est mis sur la performance, il serait bon d'accroître la responsabilité des États membres sur le plan budgétaire, par exemple en mettant en place des primes de performance ou autres incitations.

Au fil du temps, la PAC a fait l'objet de réformes bénéfiques

La conception de la PAC est le résultat d'amples consultations et de négociations pluri-institutionnelles qui ont tendance à favoriser davantage les aménagements superficiels plutôt que les changements radicaux entre les différents cycles. Malgré cette tendance au niveau institutionnel, des changements profonds ont pu être apportés sur certains points. Un exemple est la réforme MacSharry de 1992, qui a introduit un ensemble de paiements directs couplés pour compenser la baisse attendue des revenus du marché des producteurs résultant de la diminution du soutien des prix du marché. De la même manière, le train de réformes adoptées en 2003 dans le cadre de « l'examen à mi-parcours » – connu sous le nom de « réforme Fischler » – a introduit le paiement unique par exploitation. En découplant de la production une grande partie des aides de la PAC, la réforme Fischler est considérée par de nombreux experts comme l'une des plus radicales dont la PAC ait fait l'objet depuis sa création.

L'examen des nombreuses réformes de la PAC ayant été menées au cours des 60 dernières années met en évidence trois axes de changement : 1) une orientation plus poussée vers les mesures de marché ; 2) une intégration accrue des objectifs climatiques et environnementaux ; et 3) une plus grande importance accordée aux mesures structurelles et au développement rural. Les deux premiers axes se reflètent dans l'évolution de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) de l'UE.

Avant le milieu des années 2000, les réformes de la PAC ont permis de réduire le soutien aux producteurs (notamment le soutien des prix du marché) tout en « découplant » progressivement le soutien de la production, et également d'élargir la portée des contraintes dont sont assortis les paiements au titre de l'utilisation d'intrants. Depuis 2010, le niveau et la composition de l'ESP sont restés quasiment inchangés à l'échelle de l'UE, même si les paiements au titre de l'utilisation d'intrants ont été de plus en plus assortis de contraintes, une conséquence des objectifs fixés à l'égard du climat et de l'environnement. La portée croissante de cette écoconditionnalité n'a pas modifié la base de calcul des paiements ; il n'y a donc pas de changement majeur dans la composition des différentes catégories de l'ESP. Si l'ESP reflète cette écoconditionnalité de par l'augmentation du pourcentage de paiements au titre de l'utilisation d'intrants qui sont assortis de contraintes, elle ne permet pas d'en connaître l'ampleur.

Les réformes successives de la PAC se sont traduites par une forte baisse du niveau global du soutien – mesuré en pourcentage des recettes agricoles brutes (ESP en %) –, qui est passé de 38 % en 1986-88 à 19 % en 2019-21. L'orientation plus poussée vers les mesures de marché se manifeste par la chute de la part des formes de soutien créant le plus de distorsion sur la production et sur les échanges, à savoir de 92 % en 1986-88 à 23 % en 2019-21. Étant donné que ces formes de soutien (soutien des prix du marché, paiements directs couplés et soutien au titre de l'utilisation d'intrants) peuvent aussi avoir des effets dommageables sur l'environnement, les réduire davantage devrait être une priorité. Cette réduction contribuerait également – entre autres – à la réalisation des objectifs et des finalités convenus en 2022 dans le contexte du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal.

Les paiements directs continuent toutefois de représenter l'essentiel des dépenses de la PAC, mais ils ne sont pas conçus – ni les plus efficaces – pour atteindre toute une série d'objectifs de premier plan

Les paiements directs de la PAC représentaient 24 % du revenu agricole pendant la période 2015-20, mais leur répartition était inégale car reposant sur l'affectation des terres et la taille des exploitations, qui présentent des profils hétérogènes dans l'Union européenne. Malgré de nombreuses mesures correctrices, dans certains pays membres une forte proportion des paiements directs bénéficie aux

grandes exploitations, pour lesquelles la nécessité d'une aide au revenu n'est pas toujours évidente. De surcroît, il n'existe pas suffisamment d'informations ni d'analyse de l'impact de ces paiements sur l'amélioration de la répartition des revenus entre les ménages agricoles, ou de leur rôle pour atténuer le faible niveau de revenu des exploitants. Le problème du manque de données est exacerbé par l'absence de système fiable de comparaison des revenus entre le secteur agricole et d'autres secteurs de l'économie, ainsi que par le manque d'informations sur les revenus non agricoles des exploitants.

Même si la PAC présentait une distribution plus ciblée et plus équitable des paiements directs entre les régions et les producteurs, cela n'enlèverait rien au principal inconvénient de ce type de soutien, à savoir qu'il ne vise pas à combler les revenus des ménages agricoles ni à atteindre les objectifs environnementaux ambitieux fixés pour le secteur. Si l'objectif est d'aider les producteurs à bas revenu, il est difficile de comprendre pourquoi les paiements sont alloués aux ménages en fonction de la superficie des terres qu'ils exploitent (ou qu'ils entretiennent) plutôt que du niveau global de leur revenu. Les exigences environnementales associées aux paiements directs ont pour but de s'assurer qu'un grand nombre des exploitants agricoles de l'UE respectent les règles de base concernant l'environnement, la sécurité alimentaire ainsi que la santé et le bien-être des animaux, or le constat issu de leur mise en œuvre est que ces paiements n'ont pas été le moyen le plus efficace pour promouvoir la fourniture de biens publics ni réduire les externalités environnementales du secteur agricole.

Outre les objectifs en matière d'aide au revenu et de protection de l'environnement, les paiements directs sont censés améliorer la résilience et l'emploi du secteur agricole. Pourtant, si ces paiements assurent aux ménages agricoles une source de revenu stable, plusieurs études ont montré qu'ils ne sont pas les instruments les plus efficients ni les plus équitables pour améliorer la résilience sur le long terme, notamment les capacités à s'adapter et à se transformer. Cela est dû aux paiements dont bénéficient injustement certains exploitants, mais aussi à l'éventuelle lenteur des ajustements structurels de l'agriculture, qui se répercute sur l'amélioration de la productivité et des revenus agricoles.

Les paiements directs ne sont pas non plus l'instrument le plus efficace pour créer des emplois ou maintenir l'emploi dans l'agriculture et les zones rurales. Des instruments visant directement à favoriser les investissements dans la création d'emplois nouveaux et durables seraient plus adaptés que les paiements directs, qui perpétuent des emplois et des activités non viables. De plus, il arrive que ces paiements de la PAC ne bénéficient pas uniquement aux bénéficiaires visés mais aussi à d'autres parties prenantes, ou qu'ils créent des obstacles à l'installation. C'est le cas lorsque les paiements de la PAC accroissent par capitalisation la valeur des terres et, en particulier, des rentes foncières. Le renchérissement des terres et la hausse des rentes foncières ont pour effets de rendre l'installation des jeunes exploitants plus difficile, de ralentir le renouvellement des générations, ainsi que d'empêcher le développement de nouveaux projets et de nouvelles pratiques. L'impact le plus important est peut-être de retarder le départ des exploitants âgés, qui risquent de perdre leurs paiements directs et de faire obstacle au renouvellement des générations. Le ralentissement du renouvellement des générations et de l'innovation suscité par le système des paiements directs mérite que l'on y accorde une attention particulière en raison des effets produits sur les objectifs socioéconomiques au sens large.

Les autres instruments de la PAC visant à promouvoir la résilience manquent d'ambition et d'une approche globale intégrant la préparation, l'adaptation et la transformation

La PAC inclut tout un ensemble de mesures visant à promouvoir la résilience du secteur agricole, notamment des dispositifs de soutien aux investissements et au renouvellement des générations, des mesures de gestion des risques et des outils de gestion de crise. Dans leur conception actuelle, ces instruments présentent d'importantes lacunes et utilisent une approche qui n'est ni globale ni coordonnée.

Les deux piliers de la PAC comportent des mesures de soutien au renouvellement des générations qui prennent la forme d'un soutien direct aux jeunes exploitants et de mécanismes offrant à ces derniers un accès prioritaire aux mesures du second pilier (aide à l'investissement et au démarrage de l'activité, et

services de conseil). Bien qu'allant dans la bonne direction, ces mesures ne traitent pas le fond du problème. En fait, le processus de la PAC tel qu'il est conçu actuellement ne réussit pas à agir sur les nombreux facteurs qui empêchent le renouvellement des générations dans l'agriculture, par exemple l'accès au foncier et au capital, le manque de compétences commerciales, le manque d'efficacité des régimes de succession ainsi que l'absence de perspectives professionnelles intéressantes dans le secteur agricole. De surcroît, comme indiqué plus haut, dans la mesure où les paiements directs accroissent par capitalisation la valeur des terres – créant de ce fait un obstacle à l'installation et incitant les exploitants déjà en place à rester –, il est peu probable que les nouvelles mesures prises à l'intention des jeunes exploitants soient suffisantes pour contrebalancer ou inverser les effets dissuasifs mentionnés.

La PAC devrait adopter une approche de la gestion des risques intégrée qui englobe des incitations à la gestion des risques, à la préparation, à l'adaptation et à la transformation. De plus en plus de mesures incitant à la gestion des risques ont été mises au point et se focalisent sur la stabilisation des revenus a posteriori, une fois que l'événement extrême a eu lieu. Pourtant, les exploitants agricoles et les autorités nationales/régionales se débattent avec toutes sortes d'instruments qui sont compliqués à mettre en œuvre et qui ne sont pas disponibles de façon homogène pour tous les États membres. Par ailleurs, une grande part des aides publiques continuent d'être dispensées sous la forme de paiements directs qui garantissent aux exploitants un revenu stable, et plusieurs États membres fournissent à la suite d'un choc systémique dû à la météo une aide publique ponctuelle, ou subventionnent les contrats d'assurance. Bien que ces aides partent d'une bonne intention, leurs conséquences sur les incitations à engager une préparation proactive et à investir en amont dans l'atténuation des risques doivent être pris en considération.

Les objectifs climatiques et environnementaux sont certes au cœur de la PAC, mais le décalage entre l'ambition et la mise en œuvre empêche toute progression

Les ambitions environnementales grandissantes ne sont pas suffisamment soutenues par des incitations à la mise en œuvre

L'agriculture joue un rôle central dans la réalisation des objectifs des pouvoirs publics relatifs à tout un ensemble de domaines ayant trait à la durabilité environnementale. Ce rôle se reflète dans les règlements, les directives et les traités de l'UE portant sur : la biodiversité, les habitats et les paysages ; la pollution atmosphérique (directive sur les plafonds d'émission nationaux) ; les émissions de GES (règlement sur la répartition de l'effort et règlement UTCATF) ; la qualité de l'eau et sa quantité (Directive-cadre sur l'eau et Directive sur les nitrates) ; l'utilisation durable des pesticides. L'agriculture revêt également une importance capitale à l'égard de la réalisation des objectifs de développement durable (ODD), en particulier l'ODD 2 (Faim « zéro ») et l'ODD 12 (Consommation et production responsables). Elle est également primordiale pour permettre à l'Union européenne de progresser sur les objectifs de l'Accord de Paris et du Cadre mondial de la biodiversité. La stratégie « De la ferme à la table », qui s'inscrit dans le pacte vert pour l'Europe, promeut une transition vers des systèmes alimentaires durables, et deux de ses six objectifs sont de parvenir à une production et une consommation alimentaires durables.

Bien que l'UE se soit dotée d'une stratégie en faveur de la biodiversité, d'une directive sur les nitrates et de programmes agro-environnementaux, ses performances environnementales n'ont pas été à la hauteur des attentes et la production agricole continue d'avoir des effets préjudiciables sur l'eau, les sols et la qualité de l'air, ainsi que sur la biodiversité. La tendance à la définition croissante d'objectifs et l'adoption d'une approche de la conception et de la mise en œuvre des mesures davantage axée sur les résultats devraient permettre d'accroître l'efficacité des actions publiques portant sur la durabilité, mais les preuves d'une telle amélioration se font encore attendre.

L'évaluation des principaux textes législatifs et orientations politiques de l'UE mis en application jusqu'en 2022 montre un décalage entre les ambitions énoncées et les résultats de leur mise en œuvre.

L'introduction de mécanismes dérogatoires a aidé à trouver un accord dans les processus de négociation difficiles et a permis de refléter la situation hétérogène des différents États membres, mais elle a souvent conduit à un amoindrissement des efforts car les exploitants agricoles avaient la possibilité d'opter pour des approches moins coûteuses et plus faciles à mettre en œuvre, qui préservaient potentiellement leur revenu mais étaient moins efficaces à l'égard des objectifs environnementaux. Le nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC 2023-27 est susceptible de favoriser une plus grande transparence en permettant la notification des progrès réalisés, ce qui pourrait contrebalancer les inconvénients des mécanismes dérogatoires. Néanmoins, des réformes plus approfondies sont nécessaires pour combler le décalage entre les incitations et les performances, à la fois pour les États membres et pour les exploitants.

L'UE s'est fixé des objectifs globalement ambitieux pour ce qui concerne l'atténuation du changement climatique, mais relativement modestes à l'égard de l'agriculture

Les incitations à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) liées à l'agriculture étaient auparavant limitées du fait de l'absence d'objectifs sectoriels en la matière au niveau de l'UE. Cela s'explique par la conjonction de craintes concernant les effets des activités commerciales (le transfert des émissions de carbone) et la sécurité alimentaire (les impacts des objectifs sur la production), mais aussi par les difficultés à mesurer les émissions et à en rendre compte. Bien que l'agriculture soit la troisième plus grosse source d'émissions citée dans le règlement sur la répartition de l'effort (RRE), elle n'a contribué jusqu'ici qu'à un faible pourcentage de réduction des émissions de GES et cela n'est pas susceptible de changer avant 2030.

Selon le texte en vigueur, les États membres doivent s'assurer que l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF) ne génèrent pas d'émissions nettes et participent à l'amélioration du puits de carbone (règle des absorptions des émissions). Bien que couvrant seulement 1.2 % des surfaces agricoles totales, les sols organiques et les tourbières représentent l'une des plus importantes sources potentielles de réduction des émissions par stockage du carbone. La réhumidification des tourbières pourrait également avoir des avantages connexes non négligeables sur la biodiversité, mais les incitations ne sont pas suffisantes pour encourager les États membres à réduire significativement la production agricole sur ces types de terres.

La réduction des bilans d'éléments nutritifs et l'amélioration de la qualité de l'eau sont au point mort, mais les instruments existants pourraient favoriser leur progression

Après un lent démarrage, l'amélioration de l'état des eaux souterraines et de surface s'est accélérée, mais les objectifs fixés pour 2027 risquent toujours de ne pas être atteints. Les investissements dans les aménagements institutionnels ainsi que l'amélioration du suivi et de la notification de l'état écologique des masses d'eau vont progressivement porter leur fruit, mais la pollution diffuse due à l'agriculture demeure un problème préoccupant qui nécessite plus de ressources ainsi qu'une réglementation plus efficace pour que tous les objectifs soient pleinement atteints. La PAC – avec son principe de conditionnalité et ses programmes agro-environnementaux volontaires – est de plus en plus utilisée comme un instrument à cet égard. Étant donné le rôle important de l'agriculture au regard de l'amélioration de la qualité de l'eau au sein de l'UE, le recours croissant au financement du second pilier pour atteindre les objectifs de la Directive-cadre sur l'eau peut être un moyen efficace de progresser plus vite sur cette question. Les mesures de marché pourraient également être davantage utilisées pour inciter les producteurs à agir ; or, les mesures de recouvrement des coûts et de rationalisation des prix de l'eau à l'égard des usagers de l'agriculture ne sont pas encore très répandues dans les pays membres de l'UE.

La Directive sur les nitrates, qui est en vigueur depuis plus de 30 ans, s'intéresse aux émissions diffuses d'éléments nutritifs par l'agriculture. Des plans d'action sont mis au point par les États membres pour encourager les exploitants agricoles à adopter de meilleures pratiques. Bien que ces plans soient régulièrement évalués et ajustés, les excédents de nutriments continuent de représenter des risques pour

la qualité de l'eau, et le rythme des améliorations s'est ralenti. Il serait préférable que les États membres revoient leurs plans lorsqu'il existe des preuves que les problèmes persistent. Le système de contrôle de la qualité de l'eau évoqué dans la Directive-cadre sur l'eau est à cet égard un outil très utile.

Le système de conditionnalité est difficile à vérifier et sa rentabilité est contestable

Le principe de conditionnalité inscrit dans la PAC a pour but de s'assurer que les bénéficiaires de paiements directs respectent au mieux les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et adoptent des pratiques favorisant de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Les ERMG englobent plusieurs règlements et directives de l'UE portant notamment sur le bien-être animal et l'administration d'hormones, l'utilisation de nitrates, la protection des oiseaux sauvages et la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages. Les BCAE, définies par chaque État membre conformément au cadre réglementaire établi par l'UE, incluent des normes conçues pour prévenir l'érosion des sols, préserver leur structure et leur teneur en matières organiques, protéger la biodiversité et garantir la préservation des paysages, mais aussi protéger et gérer les ressources hydriques. Cela dit, les bienfaits environnementaux du respect des ERMG risquent d'avoir été limités sur la période 2014-22 de la PAC car les exigences en question font largement double emploi avec les règlements obligatoires, et les producteurs n'ont rien d'autre à faire que de respecter la législation. D'un autre côté, les BCAE sont des pratiques que les exploitants agricoles sont tenus de respecter. Cependant, les contrôles sont rares et les sanctions pour non-conformité sont à la fois non proportionnelles au préjudice éventuel et trop légères pour être dissuasives. Le système de conditionnalité s'accompagne de lourdes contraintes administratives, et les contrôles peuvent s'avérer coûteux et laborieux. Il n'est donc pas surprenant, au vu de ces arguments, que les parties prenantes l'aient jugé peu efficace, en particulier s'agissant des BCAE destinées à améliorer la gestion de l'eau et des sols.

Les problèmes de mise en œuvre du verdissement ont donné lieu à la mise en place d'une conditionnalité renforcée et de nouveaux éco-régimes

La PAC 2014-22 établissait des exigences en matière de verdissement, à savoir la création de surfaces d'intérêt écologique (SIE), la diversification des cultures et le maintien des prairies permanentes. Il s'agissait d'une volonté ambitieuse d'aller plus loin que le principe de conditionnalité en renforçant les exigences environnementales des paiements du premier pilier de la PAC. Or, la flexibilité autorisée pour la mise en œuvre de ces exigences s'est traduite par des changements minimes dans les pratiques agricoles et par une efficacité limitée en matière de verdissement. La PAC 2023-27 a remplacé le principe de conditionnalité et les exigences de verdissement par une conditionnalité renforcée, et ajouté les éco-régimes. Ce nouvel instrument de financement des actions climatiques et environnementales au titre du premier pilier offre un moyen simple et rapide de remédier aux lacunes des exigences du verdissement et d'accroître les ambitions environnementales de la PAC. Cela dit, étant donné les performances limitées de la conditionnalité par le passé, une évaluation sera nécessaire pour déterminer le degré d'efficacité de la conditionnalité renforcée. Les résultats de l'application des éco-régimes dépendront dans une large mesure de la volonté des États membres d'adopter une nouvelle approche – fondée sur la performance – et d'en tirer des enseignements.

Les mesures environnementales peuvent être améliorées grâce à des types de mesures innovantes telles que des paiements basés sur les résultats et le déploiement d'une action collective, à condition de limiter les contraintes administratives

Les programmes agro-environnementaux sont une composante de longue date de la PAC et la seule mesure du second pilier que les États membres doivent impérativement mettre en œuvre. Ils ont cependant évolué : d'abord appliqués dans les seuls pays confrontés à des problèmes environnementaux particuliers, ils sont devenus un mécanisme essentiel pour préserver les paysages agricoles et protéger

la biodiversité dans les zones rurales. Dans le cadre de la PAC 2014-22, qui a étendu leur portée en y incluant l'action sur le changement climatique, ces programmes représentaient 15 % des paiements du second pilier au titre du développement rural, et environ 13 % de la superficie agricole de l'UE. Les programmes agro-environnementaux sont le plus souvent utilisés pour protéger la biodiversité, les écosystèmes et les paysages, ainsi que pour soutenir l'agriculture traditionnelle, biologique et durable. Cependant, en raison des budgets limités, de leur faible taux d'adoption lié à leur adhésion volontaire, de leur mauvaise conception et mise en œuvre, de la lourdeur administrative qui y est associée ainsi que du ciblage axé sur les pratiques plutôt que sur les résultats, ces programmes sont souvent moins efficaces qu'attendu.

La PAC 2023-27 conserve les programmes agro-environnementaux dans le second pilier et introduit des éco-régimes dans le premier pilier (qui n'est pas cofinancé par les États membres). Les enseignements tirés de ces programmes peuvent aider à concevoir des mesures innovantes dans les différents pays. Des paiements axés sur les résultats et une hausse des aides compensatoires ont été proposés pour améliorer les performances des programmes agro-environnementaux dans certains États membres. Il en existe de plus en plus d'exemples dans plusieurs pays, même si cela n'est pas sans difficulté du fait des coûts de suivi élevés. L'ajustement des règles pour encourager leur expérimentation et leur mise en œuvre pourrait rendre ces programmes plus dynamiques et plus efficaces.

Un autre inconvénient des mesures environnementales de l'actuelle PAC est qu'elles s'adressent, par défaut, aux producteurs à titre individuel et non à des collectifs tels que des groupes d'exploitants. Une approche collective pourrait être plus efficace et plus efficiente pour fournir des biens publics agro-environnementaux (comme la protection de la biodiversité et des paysages), qui ne se limitent pas au périmètre d'une seule exploitation. L'action collective peut aussi être un outil d'apprentissage mutuel grâce à la définition des priorités environnementales et la mise au point de pratiques innovantes. Le ciblage géographique des programmes agro-environnementaux pourrait être une autre piste pour améliorer l'efficacité des mesures volontaires (en centrant les interventions sur les zones présentant des problèmes environnementaux particuliers). Si de telles approches sont en train d'apparaître dans plusieurs pays, les Pays-Bas sont le seul pays où la mise en œuvre collective de ces programmes a été généralisée.

La PAC 2023-27 apporte des améliorations mais des écarts subsistent en termes de mise en œuvre, et un équilibre doit être trouvé entre l'aide au revenu et la réalisation des objectifs de durabilité environnementale

La nouvelle PAC 2023-27 corrige certaines des lacunes observées dans les précédents cycles de cette politique. Le nouveau modèle de mise en œuvre confère aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour concevoir des programmes répondant aux besoins de leur secteur agricole. Une définition plus claire des besoins et des objectifs des pays membres permettra de concevoir des programmes plus ciblés et plus efficaces, ainsi que d'améliorer le processus d'élaboration des mesures. Une caractéristique centrale de la PAC devrait être de tendre vers l'efficience des résultats. La communication régulière des progrès accomplis aiderait à régler l'éternel problème des mécanismes dérogatoires, qui conduisent à un écart entre l'ambition des pouvoirs publics et les résultats de la mise en œuvre. Il faudrait pour cela des objectifs mesurables, pertinents et opportuns, ainsi que la capacité de rendre compte des avancées et d'ajuster si besoin les mesures dans le cadre du cycle d'élaboration des politiques publiques. Enfin, cela nécessiterait des données fiables et robustes pour concevoir des indicateurs de résultat.

L'écart entre la théorie et la pratique a plusieurs causes qui doivent être systématiquement évaluées pour améliorer l'efficacité des dépenses de la PAC. Premièrement, les États membres doivent, dans le respect de la législation de l'UE, procéder à des choix qui permettent de réduire les frais de gestion et de se concentrer davantage sur les objectifs ; à cet égard, introduire une obligation de compte rendu et simplifier les exigences administratives rendraient cette tâche plus facile. Deuxièmement, les États membres ont tendance à mettre les objectifs environnementaux en balance avec le but premier de la PAC qui est de

fournir une aide au revenu des producteurs ; cela aboutit à des programmes environnementaux qui, souvent, ne remettent pas en question le fonctionnement des exploitations car les exigences sont faibles par rapport au montant des paiements.

Un débat de haut niveau à l'échelle de l'UE sur la raison d'être de la PAC est nécessaire afin d'aborder les questions suivantes : les droits et les devoirs des exploitants ; l'efficacité d'une aide au revenu des producteurs sans lien avec le filet de sécurité sociale ; le poids financier affecté au revenu par rapport à des objectifs environnementaux ou de développement rural. L'architecture actuelle de la PAC opère une distinction entre les aides qui sont cofinancées (le second pilier) et celles qui ne le sont pas (le premier pilier), mais ces aides n'ont plus aujourd'hui des objectifs distincts. Cela peut être une source de confusion pour les producteurs, qui ne sauront pas quel montant, quelle forme et quel type de soutien ils pourront espérer recevoir à l'avenir.

Des exigences environnementales plus strictes pourraient rendre la production européenne moins compétitive et représenter des freins à la mise en œuvre

Concilier l'aide au revenu des producteurs et la durabilité environnementale sera déterminant pour que la PAC contribue à la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe. La mise en place de réglementations environnementales plus strictes pour l'agriculture et l'alimentation risque, en l'absence de solutions technologiques ou faisant appel à l'innovation, d'accroître sur le court terme les coûts de production de certains produits. Ces produits pourraient alors devenir moins compétitifs sur les marchés mondiaux, avec la possibilité d'une intensification des atteintes à l'environnement dans les pays tiers où les normes réglementaires sont moins rigoureuses (déplacement de la pollution). La perte de compétitivité potentielle pourrait être un facteur contribuant au décalage entre la théorie et la pratique.

À cet égard, un débat est en cours dans l'Union européenne pour déterminer si l'accès des pays tiers au marché européen devrait être conditionné à l'équivalence de leurs normes avec celles de l'UE non seulement en ce qui concerne la sécurité et la qualité des produits, mais aussi concernant d'autres aspects de la production (par exemple les réglementations environnementales). Une telle approche est relativement compliquée à mettre en œuvre – étant donné la diversité des normes qui existent dans les différents partenaires commerciaux internationaux –, et doit en outre se conformer aux règles du commerce international. Les accords de libre-échange conclus par l'Union européenne incluent des dispositions sur la durabilité dont les exigences ont évolué avec le temps. L'UE reconnaît également l'importance des initiatives multilatérales pour promouvoir le respect des normes internationales dans les organismes plurinationaux compétents et encourager la production de produits agroalimentaires respectant des normes élevées en matière de sécurité et de durabilité. L'UE a également commencé à travailler directement avec des acteurs de la chaîne alimentaire en imposant des obligations de diligence raisonnable.

L'innovation pourrait aussi améliorer l'efficience des ressources et procurer aux exploitants des solutions gagnant-gagnant en réduisant leurs coûts de production tout en limitant les impacts environnementaux. D'autres types de mesures pourraient atténuer les effets potentiellement néfastes de la réalisation des objectifs environnementaux sur la compétitivité et réduire la demande de ressources publiques : par exemple, privilégier davantage les paiements axés sur les résultats et versés en contrepartie des services environnementaux en abandonnant progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement, et en adoptant des approches fondées sur le marché ou sur la demande.

L'Union européenne joue un rôle majeur de moteur de la recherche et de l'innovation, mais les solutions innovantes peinent à être adoptées

La stratégie à long terme de l'UE en matière de recherche et d'innovation vise à mettre en place une agriculture durable, mais les ambitions et les ressources restent limitées, à la fois dans le cadre de la PAC et du programme Horizon

Les premiers efforts déployés par la Commission européenne pour orienter l'innovation agricole vers le développement durable – dans le cadre de l'initiative Horizon – datent de 2016. Cette année-là, la Commission a déployé une stratégie à long terme concernant la recherche et l'innovation dans le secteur agricole, et recensé les domaines prioritaires : gestion durable des ressources, santé des plantes et des animaux et bien-être animal, coordination des approches écologiques, développement des zones rurales et consolidation du capital humain et social. À ce jour, cependant, tous les États membres de l'UE ne se sont pas dotés d'une stratégie à long terme pour orienter les initiatives d'innovation qui sont menées sur leur territoire dans le domaine agroalimentaire. Cette approche stratégique de la recherche et de l'innovation dans l'agriculture a été transposée dans le pôle 6 de la stratégie globale de l'UE en matière d'innovation, appelée Horizon Europe. Cela pourrait être un instrument de planification stratégique très utile, mais il conviendrait de le lier plus étroitement avec la PAC et de l'accompagner d'un cycle proactif de suivi régulier et d'évaluation des performances, d'une coordination continue avec les principaux outils d'action des pouvoirs publics, et d'une redéfinition des priorités et de la planification à chaque nouveau cycle.

Le soutien à la création de connaissances, à la formation et aux services de vulgarisation dans le domaine agricole représente un faible pourcentage du soutien total à l'agriculture, à seulement 6.1 % des transferts publics en 2019-21. En 2014-20, le budget de la PAC affecté au transfert de connaissances, aux services de conseil et à l'innovation collaborative était très réduit et ne représentait initialement que 1.5 % du financement du développement rural (en incluant les contributions de l'UE et celles des États membres). La réorientation des ressources servant actuellement à financer les formes de paiement créant le plus de distorsion pourrait permettre d'affecter plus de fonds à l'innovation. De plus, des éléments probants supplémentaires sont nécessaires pour évaluer comment ces fonds affectés au second pilier se traduisent par des innovations ou par l'acquisition de nouvelles compétences pouvant effectivement favoriser la transition verte de l'agriculture dans l'UE.

Malgré quelques progrès, les instruments favorisant l'innovation dans le secteur agricole pourraient être mieux coordonnés

Le pacte vert pour l'Europe requiert une bonne coordination des actions publiques en faveur de l'innovation pour atteindre les objectifs ambitieux de l'Union européenne en ce qui concerne les systèmes alimentaires. Bien que la PAC ne soit pas une politique de l'innovation en soi, les mesures qu'elle contient, ainsi que la stratégie Horizon Europe, recouvrent les différentes étapes du cycle de l'innovation, de l'émergence d'une idée à sa diffusion. Une coordination horizontale et verticale doit encore être instaurée au sein de l'UE entre les domaines d'action et les niveaux de gouvernance. La Commission a déjà entrepris des actions dans ce sens.

La recherche et l'innovation consacrées à l'agriculture dans l'Union européenne recouvrent un grand nombre de filières et d'instruments. Tout d'abord, la Direction générale de l'agriculture et du développement rural, qui gère les politiques de l'agriculture, encourage le partage de connaissances et l'innovation au travers d'une sélection de mesures financées au titre du développement rural et de dispositifs spécialisés comme le partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture (PEI-AGRI). Ensuite, la Direction générale de la recherche et de l'innovation ainsi que la Direction générale de l'agriculture et du développement rural mettent en œuvre des mesures ayant un impact sur le secteur agroalimentaire, en particulier Horizon Europe. Enfin, d'autres

directions générales apportent leur soutien à certains dispositifs tels que le programme de l'UE pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et le programme de l'UE en faveur de la mobilité dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle (Erasmus+), qui tous deux peuvent contribuer à créer une agriculture durable en promouvant l'acquisition de connaissances et de compétences ainsi que l'innovation.

De leur côté, les différents États membres de l'UE soutiennent l'innovation par l'intermédiaire de leurs propres programmes de recherche et d'innovation ainsi que leurs organismes spécialisés dans la recherche et la formation sur l'agroalimentaire. Ces programmes ont souvent des objectifs distincts et répondent à des ensembles de règles différents sans qu'il y ait de planification stratégique globale. Il existe peu d'éléments montrant qu'ils ont été mis en œuvre de façon à tirer pleinement parti des synergies. Le nombre et la complexité des systèmes d'innovation peuvent en outre être un facteur d'opacité et conduire les bénéficiaires à se cantonner dans leurs domaines respectifs.

La Commission européenne fournit un cadre performant pour les systèmes de connaissances et d'innovation agricoles de portée nationale, régionale ou européenne. Toutefois, du fait de leur complexité, ces systèmes gagneraient à ce qu'il existe une coordination et un partage accru de connaissances entre les acteurs, en particulier via des services de conseil. L'articulation entre la recherche et la pratique – en promouvant l'innovation interactive et la transition numérique dans l'agriculture – nécessite une attention particulière. L'intégration des objectifs opérationnels des systèmes de connaissances et d'innovation agricoles dans les plans stratégiques relevant de la PAC à partir de 2023 est un pas positif dans cette direction, mais dans plusieurs de ces plans, l'intégration a été plus formelle que réelle.

La réglementation et le cadre général d'action risquent de freiner l'innovation

Les règlements européens (comme ceux relatifs aux biopesticides, aux organismes génétiquement modifiés et aux nouvelles techniques d'élevage) ainsi que le rôle du principe de précaution – qui vise à éviter des effets potentiellement néfastes sur l'environnement ou la santé humaine – peuvent avoir des répercussions involontaires sur l'innovation. Les acteurs de l'innovation se plaignent des délais nécessaires pour obtenir des autorisations, même lorsque les nouvelles techniques sont autorisées. Ce cadre réglementaire général peut générer de l'incertitude au niveau de la recherche et empêcher l'adoption des découvertes, rendant ainsi l'innovation moins attractive que dans d'autres pays. De surcroît, le fait que l'agriculture bénéficie d'un soutien élevé de la part des pouvoirs publics risque de dissuader de prendre des risques pour innover et rechercher de nouvelles solutions possibles.

Les dispositifs encourageant la cocréation, comme le partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture (PEI-AGRI), sont prometteurs

Le PEI-AGRI est le principal outil créé par la Commission européenne pour promouvoir les partenariats public-privé entre une multitude d'acteurs afin de stimuler l'innovation agricole selon un processus ascendant, ainsi que pour apporter un soutien méthodologique et fournir une plateforme de réseautage pour les groupes opérationnels locaux. Les fonds affectés au développement rural dans le cadre de la PAC et les financements relevant d'Horizon Europe sont mis à profit pour renforcer ces partenariats. Grâce à leur approche interactive et la participation d'un large éventail de parties prenantes, les groupes opérationnels du PEI-AGRI constituent le fondement de l'innovation stimulée par la demande. Ils présentent une importante capacité à convertir, selon un processus ascendant, des idées venant du terrain en projets novateurs et, en fin de compte, en résultats innovants. Après un lent démarrage, le nombre de groupes opérationnels n'a cessé d'augmenter ces dernières années, pour finalement tripler dans les plans stratégiques relevant de la PAC 2023-27 par rapport à la période 2014-20. Ces groupes doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation de leurs performances axée sur la recherche des facteurs de réussite, afin que les pratiques les plus bénéfiques soient mises en œuvre à grande échelle.

Les programmes de recherche et d'innovation ont favorisé la coopération entre les pays mais doivent aller plus loin dans l'intégration des exploitants agricoles

Le programme-cadre de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation, géré par la Direction générale de la recherche et de l'innovation, promeut vigoureusement la collaboration entre les pays grâce à la création d'un espace européen de la recherche, qui a permis d'augmenter le pourcentage de publications sur les questions agroalimentaires et de brevets d'innovations en collaboration avec des co-auteurs étrangers. La politique de recherche concernant l'agriculture, la foresterie et les zones rurales est gérée en partenariat avec la Direction générale de l'agriculture et du développement rural. Les politiques de recherche sont également de plus en plus centrées sur la mission, l'impact et les résultats des projets devant correspondre aux priorités prédéfinies. Cela dit, le fait que les thèmes soient prédéfinis peut limiter la possibilité de développer des idées venant du terrain ainsi que le rôle des petits exploitants et autres utilisateurs finaux.

Le programme Horizon Europe qui est en cours vise à simplifier l'architecture complexe des partenariats résultant du programme Horizon 2020 (2014-20). Il crée en outre quatre nouveaux partenariats européens pouvant être très bénéfiques pour le secteur agricole : « Accélérer la transition des systèmes agricoles : laboratoires vivants et infrastructures de recherche en agroécologie », « Agriculture et données », « Santé et bien-être animal » et « Systèmes alimentaires ». Si le fonctionnement de ces partenariats ne peut être évalué à ce stade – vu qu'ils n'ont pas encore été mis en œuvre –, il est capital qu'ils créent des possibilités de coopération avec les exploitants agricoles, voire qu'ils instaurent des liens directs avec des mesures de la PAC (notamment les éco-régimes et les fonds supplémentaires affectés à l'innovation dans le cadre du second pilier).

Le déséquilibre entre l'offre et la demande de compétences constitue un problème pour l'avenir du secteur agricole et la transition verte

Les effets du changement climatique, les ambitions croissantes des réglementations environnementales et la nécessité de préserver la compétitivité sont les nouveaux défis auxquels est confronté le secteur. Les nouvelles technologies numériques et les outils d'analyse peuvent transformer ces défis en opportunités pour le secteur agricole. L'évolution des exigences requiert toutefois de nouvelles compétences et aptitudes de la part des travailleurs agricoles, notamment dans le domaine du numérique ainsi que de la gestion environnementale et entrepreneuriale. Tandis que la demande de travailleurs très qualifiés augmente dans l'agriculture, le déficit de compétences et l'inadéquation des qualifications y sont plus importants que dans d'autres secteurs.

Bien que certaines mesures de la PAC soient conçues pour pallier le déséquilibre entre l'offre et la demande de compétences, elles ne sont pas suffisamment ambitieuses pour résoudre le problème. Une évaluation plus précise des besoins de compétences au cours de la prochaine décennie permettrait de mettre en évidence les insuffisances et de prendre des dispositions en conséquence. Les projets FIELDS et I-Restart d'Erasmus+, par exemple, ont pour but de définir les compétences requises – aujourd'hui et à l'avenir – pour instaurer la durabilité, la transformation numérique et la bioéconomie dans le secteur agricole ; ils peuvent également aider à combler les manques et faciliter la hiérarchisation des besoins en matière d'éducation et de formation au sein de l'Union européenne.

Malgré le soutien à l'éducation et à la formation professionnelle, la participation des exploitants aux programmes de formation pour adultes est faible, ce qui montre que des obstacles subsistent. Cette participation pourrait être améliorée si elle était associée à la fourniture d'un soutien spécifique (par exemple des programmes agro-environnementaux). De même, le fait d'associer les paiements en faveur des jeunes agriculteurs et le soutien aux investissements innovants avec une formation particulière pourrait encourager les jeunes travailleurs agricoles à acquérir de nouvelles compétences et connaissances.

La PAC 2023-27 contient des dispositions visant à stimuler les activités de partage de connaissances et à promouvoir les services de conseil aux exploitants en tant que moyen de développer des capacités de transformation, même si les progrès en la matière doivent faire l'objet d'un suivi. Le nouveau Réseau européen de la PAC, qui vise à améliorer la diffusion d'informations sur la politique rurale et agricole de l'UE entre les réseaux nationaux de la PAC, les organisations, les administrations, les chercheurs, les entrepreneurs et les praticiens, peut permettre de développer les synergies et d'accroître le partage inclusif de connaissances dans le secteur. Des conseillers pédagogiques sont désormais indispensables, ce qui risque d'entraîner une multiplication des mesures de conseil et de formation ainsi qu'un renforcement du rôle des conseillers dans les systèmes de connaissances et d'innovation agricoles nationaux.

Les services de conseil ne sont souvent pas suffisamment attrayants pour les exploitants agricoles ni vraiment adaptés aux besoins futurs

Les services de conseil sont essentiels pour aider les exploitants à trouver des solutions, encourager le recours à l'innovation et améliorer la durabilité dans le secteur. Dans la plupart des pays, ces services ont connu une évolution : auparavant majoritairement publics, ils sont aujourd'hui assurés par des conseillers privés indépendants, des conseillers travaillant pour des entreprises privées de fabrication d'intrants et de nouveaux types de conseillers publics financés par des fonds publics, privés ou mixtes. Même différents, les services de conseil peuvent atteindre les mêmes objectifs.

Cependant, malgré l'importance croissante des conseils agricoles pluridisciplinaires et la diversité des besoins en la matière, le financement des instruments d'action correspondants ne représente qu'un infime pourcentage du budget global de la PAC (0.2 % du second pilier en 2014-20) en raison des mécanismes de mise en œuvre établis à cette période. Une partie de ce financement peut être affectée au développement des compétences des conseillers, mais le nombre de conseillers ayant suivi une formation est difficile à déterminer. La demande de conseils paraît fragmentée, un pourcentage élevé d'exploitants étant toujours difficiles à approcher. Par ailleurs, l'efficacité des services de conseil agricoles dans les domaines de l'innovation axés sur la durabilité environnementale n'est pas facile à évaluer en raison des contraintes méthodologiques et des problèmes liés aux données.

Une approche de la PAC fondée sur la performance suppose d'investir davantage dans les données, l'évaluation et la notification des résultats

L'Union européenne a mis en place plusieurs initiatives relatives aux données qui peuvent améliorer le suivi et l'évaluation de la politique agricole, mais l'adoption d'une approche de la PAC davantage fondée sur la performance nécessite des investissements supplémentaires dans les données, l'évaluation et la notification des résultats. Ces données sont nécessaires pour informer les exploitants agricoles et d'autres acteurs sur les pressions qui pèsent sur l'environnement, mettre en évidence les priorités, concevoir des instruments d'action plus efficients (y compris des paiements basés sur les résultats) et contrôler les performances.

Des données de meilleure qualité sur le revenu des ménages agricoles sont nécessaires pour concevoir une aide au revenu plus efficace

L'aide au revenu est un objectif de longue date de la PAC et la principale composante du premier pilier. Pourtant, les outils statistiques disponibles ne mesurent pas le bien-être économique des ménages agricoles. Il n'existe pas de système fiable permettant la comparaison des revenus entre les exploitants, les travailleurs agricoles et les acteurs des autres secteurs de l'économie. Rien ne permet non plus de mettre en évidence les problèmes des ménages agricoles à bas revenu. Il manque aussi dans les bases de données comme le Réseau d'information comptable agricole (RICA) des informations sur le revenu disponible des ménages agricoles provenant de sources diverses, à savoir à la fois d'activités menées sur

l'exploitation et en dehors. Il n'est donc pas possible de tirer des conclusions sur les effets de l'aide au revenu de la PAC sur la répartition des revenus entre les ménages agricoles. Outre le fait qu'il peut conduire à des conclusions erronées en ce qui concerne l'action publique, le manque d'informations signifie qu'il n'existe pas de base solide justifiant l'aide actuelle au revenu des producteurs et empêche la conception de mesures plus ciblées.

L'accent accru qui est mis sur la dimension sociale de l'agriculture nécessite la collecte de nouvelles données

La PAC, et en particulier son second pilier, comporte des mesures visant à : attirer et maintenir en activité les jeunes agriculteurs ; faciliter le développement de l'activité dans les zones rurales ; promouvoir l'emploi, la croissance, l'égalité des genres et l'inclusion sociale. La PAC 2023-27 instaure pour la première fois un mécanisme de conditionnalité sociale afin de lier les paiements au respect de certaines dispositions du droit du travail européen, notamment en ce qui concerne les conditions de travail des travailleurs migrants. Les mesures générales ayant été adoptées pour accroître la durabilité sociale sont susceptibles de rendre les zones rurales plus attractives, de promouvoir l'entrepreneuriat dans le secteur agricole ainsi que d'améliorer les normes et les conditions de travail dans les exploitations. Des données plus précises sont cependant nécessaires concernant le rôle des femmes et des migrants afin de concevoir des mesures ciblées et adaptées pour répondre aux différentes problématiques sociales du secteur agricole.

La mesure des performances environnementales restera vraisemblablement très difficile

Le nouveau Cadre de performance, de suivi et d'évaluation est un pas important vers l'intégration de ces deux tâches dans le processus de mise en œuvre de l'action publique. S'appliquant à l'ensemble des instruments de la PAC 2023-27, il a pour but de mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs, en utilisant un ensemble d'indicateurs courants. Toutefois, les principales lacunes du précédent cadre n'ont pas toutes été réglées. En particulier, il n'existe pas d'indicateurs d'impact bien définis pour évaluer les performances sociales et environnementales de l'agriculture. Si la difficulté de mesurer ces performances au niveau des exploitations ne saurait être sous-estimée, les technologies numériques offrent un potentiel énorme qui est largement sous-utilisé. L'amélioration de l'accès à la technologie et une utilisation plus efficace des données spatiales – le système d'identification des parcelles agricoles – pourront constituer des solutions viables à l'avenir.

Une autre évolution positive est le processus – en cours – de substitution du Réseau d'information comptable agricole (RICA) par le Réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles (RIDEA). Le RIDEA inclura des indicateurs supplémentaires qui fourniront certaines données manquantes concernant la durabilité sociale et environnementale. Toutefois, ces données, ainsi que d'autres, ne seront pas disponibles avant la fin du prochain cycle de la PAC, ce qui donnera lieu à d'importants problèmes de synchronisation entre les évolutions de la PAC et les données requises. Du fait de l'hétérogénéité et de l'éparpillement des données entre les États membres, la confidentialité est d'autant plus nécessaire lors de la collecte et l'harmonisation des données. Il convient en outre d'inciter chacun des exploitants à recueillir des données sur leurs performances environnementales et à utiliser ces informations pour établir leurs stratégies en matière d'investissement et leurs méthodes de travail.

Une évaluation des partenariats pour l'innovation agricole réunissant une multitude d'acteurs selon un processus ascendant est nécessaire pour tirer des leçons de l'action publique

La PAC 2023-27 facilite la mise en place des groupes opérationnels du PEI-AGRI en éliminant les deux principaux obstacles : la lourdeur administrative et l'absence de financement initial. Toutefois, il n'existe pas à ce jour d'évaluation systématique du fonctionnement de ces groupes et de leurs résultats sur la période 2014-22. Un ensemble complet de données est nécessaire pour mettre en évidence les

caractéristiques et les réalisations de ces partenariats, et analyser les facteurs ayant contribué aux meilleures performances. D'autres éléments probants doivent aussi être recueillis pour pouvoir disposer d'informations suffisantes, l'inventaire et l'analyse des principaux facteurs de résultats en matière d'innovation étant susceptibles d'améliorer la reproductibilité de l'action publique ainsi que la mise en place des meilleures pratiques et configurations au sein des groupes opérationnels. Si certaines données sont déjà disponibles, le rôle actuel des conseillers et le degré d'engagement des exploitants agricoles dans les différents projets n'ont pas été suffisamment analysés.

Recommandations d'action

La transition verte des systèmes alimentaires de l'UE appelle à une transformation générale dans laquelle l'innovation sera primordiale pour assurer la croissance durable de la productivité. Bien que la PAC 2023-27 inclue un certain nombre de nouvelles approches et priorités prometteuses, il faudra, pour atteindre les objectifs ambitieux de durabilité et augmenter la croissance de la productivité, continuer d'engager d'importantes réformes. L'évaluation qui précède a permis de formuler 15 recommandations concernant 5 sujets : 1) les paiements ; 2) les règlements ; 3) l'innovation ; 4) les stratégies relatives aux données ; et 5) les services environnementaux. Chacune de ces 15 recommandations inclut des actions spécifiques pouvant être mises en œuvre soit pendant la période de programmation actuelle (2023-27) – auquel cas elles comportent la mention **[Actuellement]** –, soit pendant la prochaine période, d'où la mention **[Prochainement].**

Paiements. Réformer la structure et la conception de la PAC afin qu'elle reflète mieux les priorités énoncées et qu'elle s'aligne sur les objectifs du pacte vert pour l'Europe

1. Faire correspondance les dotations budgétaires de la PAC avec les priorités énoncées et mettre fin aux mesures de dissuasion

- ***Affecter une part plus élevée du budget aux paiements basés sur les résultats afin de réaliser les objectifs climatiques et environnementaux [Prochainement]***. Accroître la contribution du secteur agricole aux objectifs de la stratégie « De la ferme à la table » et de celle en faveur de la biodiversité en affectant un pourcentage plus élevé des dépenses de la PAC aux paiements rémunérant la fourniture de biens publics, en particulier la protection de l'environnement et l'atténuation du changement climatique.
- ***Accroître la part du budget consacrée à l'innovation, l'information, la formation et les conseils ayant trait à la réalisation des objectifs de durabilité et de résilience [Prochainement]***, à la fois par la mise en place de mesures favorisant directement l'innovation et par l'intégration indirecte de l'innovation et des conseils dans d'autres mesures. Améliorer la cohérence entre la vision de la transition verte du secteur agricole et les activités nécessaires en matière d'innovation pour pouvoir contribuer à la réalisation des objectifs connexes relatifs à l'environnement. Une combinaison d'actions et d'instruments divers peut favoriser une plus grande cohérence : mettre en évidence et éliminer les obstacles à l'adoption des mesures existantes relatives aux connaissances et à l'innovation ; réorienter une plus grande part des investissements publics vers la recherche et l'innovation agricoles ; enfin, promouvoir l'investissement privé. Les règles de la PAC devraient offrir aux États membres une plus grande facilité pour financer certaines composantes de leurs systèmes de connaissances et d'innovation agricoles qu'ils ont repérées comme étant des leviers clés pour améliorer la durabilité et la résilience. Investir davantage dans l'information, la formation et les conseils est également primordial pour relever les défis de la durabilité et permettre au secteur d'accroître sa résilience.

- ***Investir dans la boîte à outils de la gestion des risques afin d'améliorer la préparation, l'adaptation et la transformation [Prochainement].*** La boîte à outils de la PAC devrait inclure des stratégies de gestion des risques de plus grande portée, en particulier des outils *ex ante*. Financer des services de conseil pour réaliser des évaluations des risques dans les exploitations (y compris des effets du changement climatique) et pour fournir aux producteurs des conseils objectifs sur les pratiques permettant de gérer les risques, notamment des investissements dans l'adaptation et la diversification ainsi que d'autres – *ex ante* – dans la prévention des risques (par exemple des inondations ou des maladies). Plutôt que de se concentrer sur la stabilisation des revenus par la compensation des pertes a posteriori, il conviendrait de mieux sensibiliser les producteurs aux effets des risques et du changement climatique sur leur exploitation, et de les responsabiliser davantage en ce qui concerne le travail d'adaptation et de transformation.
- ***Éliminer progressivement les formes de soutien créant le plus de distorsions et pouvant avoir le plus d'effets néfastes sur l'environnement [Prochainement].*** Les réformes engagées ces trente dernières années ont fortement réduit le niveau du soutien au secteur et en ont modifié la composition en allant vers des mesures créant moins de distorsions sur la production et les échanges. Malgré d'importantes avancées dans la réforme du soutien au secteur, les formes de soutien générant le plus de distorsions et pouvant avoir le plus d'effets néfastes sur l'environnement (comme les paiements directs couplés, le soutien aux intrants et le soutien des prix du marché) continuent de représenter presque un quart du soutien aux producteurs. La réduction des droits de douane sur les produits agricoles et la suppression progressive des autres mesures générant des distorsions – et contribuant par ailleurs à la dégradation de l'environnement – permettraient d'améliorer la cohérence de la PAC avec la stratégie « De la ferme à la table » et celle en faveur de la biodiversité.

2. S'assurer que tous les paiements de la PAC axés sur les objectifs de durabilité, de résilience et d'innovation s'accompagnent d'un suivi des performances

- ***Renforcer le suivi et l'évaluation des plans stratégiques relevant de la PAC en améliorant la transparence et la notification des progrès [Actuellement].*** Réaliser une évaluation à mi-parcours des plans stratégiques relevant de la PAC et des mécanismes de suivi. Définir les objectifs et proposer des indicateurs et des dispositifs permettant aux États membres de mesurer et de contrôler leurs progrès ainsi que d'ajuster leurs plans. Les dérogations prévues dans les règlements et les directives ne devraient pas être une source de décalage entre la théorie et la pratique. Il convient d'inciter les États membres à prendre des mesures constructives et à utiliser ces dérogations pour atteindre des objectifs plus ambitieux dans les différentes situations.
- ***Réformer les paiements de manière à atteindre la durabilité environnementale dont il est fait état dans la réglementation portant sur l'agriculture [Actuellement].*** Bien que la PAC soit de plus en plus utilisée pour atteindre les objectifs de durabilité, une application plus étendue de ses paiements pour se conformer aux dispositions de la Directive-cadre sur l'eau, de la Directive sur les nitrates et de la loi sur le climat pourrait être un moyen efficace de progresser plus rapidement vers la concrétisation de l'ambitieux pacte vert pour l'Europe. Fournir aux États membres des conseils sur la façon de faire coïncider au maximum la PAC avec les plans de gestion des bassins versants et des nutriments, ainsi qu'avec les objectifs climatiques. Clarifier et simplifier les règles afin de favoriser la coordination entre les organes administratifs pour ce qui est de la mise en œuvre des programmes et du versement des paiements.
- ***Mettre en place des mécanismes spécifiques pour inciter les États membres à bien concevoir leur action et à obtenir des résultats [Prochainement].*** Établir un lien entre les dotations du budget de la PAC aux États membres et la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux. Afin d'améliorer l'efficacité des dépenses de la PAC, différentes options

pourraient être envisagées pour renforcer ce lien et responsabiliser davantage les États membres à l'égard du budget, par exemple en instaurant une prime de performance ou d'autres incitations.

3. Mettre en place une aide au revenu ciblée et établir une distinction claire entre l'aide au revenu et les mesures axées sur la durabilité environnementale

- ***Entreprendre une évaluation approfondie de l'impact des paiements directs de la PAC sur les inégalités de revenu des ménages [Actuellement]*** du secteur agricole et d'autres secteurs, sur le degré d'incidence des bas revenus et de la pauvreté chez les exploitants agricoles, ainsi que sur l'inclusion des femmes et des minorités dans l'agriculture. Cela nécessiterait d'investir dans la collecte de données sur le bien-être des ménages agricoles, en incluant à la fois les activités menées sur l'exploitation et en dehors. Étudier les options dont disposent les pouvoirs publics pour affiner les critères de versement de l'aide au revenu et utiliser cette dernière pour atteindre les objectifs sociaux légitimes, avec notamment la possibilité d'intégrer ces objectifs dans les filets de sécurité sociale. Mesurer systématiquement et régulièrement le revenu total des ménages agricoles.
- ***Accélérer la transition vers une aide au revenu ciblant les ménages agricoles à bas revenu [Prochainement].*** Cette transition devra s'appuyer sur les résultats de l'évaluation approfondie de l'impact des paiements directs. L'aide au revenu bénéficiant aux ménages agricoles devrait pour l'essentiel cibler les situations de pauvreté et de bas revenu, en s'assurant qu'elle produise une synergie avec les dispositifs sociaux de portée plus générale. Un certain niveau de paiements découplés pourrait être maintenu afin que les terres continuent d'être affectées à un usage agricole.
- ***Réduire les paiements découplés en améliorant leur ciblage et les conditionner uniquement à des BCAE de base [Prochainement].*** Réduire l'aide au revenu affectée spécifiquement au secteur agricole et conserver un pourcentage réduit de paiements totalement découplés de la production et calculés de façon forfaitaire, afin de garantir l'efficacité du transfert de revenu. Continuer de conditionner ce type de soutien à des BCAE de base afin de mettre en place une approche de la durabilité à grande échelle, mais aussi dans le but de conserver en Europe une superficie suffisante pour la production agricole et de pouvoir réagir rapidement lorsque les marchés des produits alimentaires se tendent et dans les situations de crise alimentaire.
- ***Définir deux sortes de paiements directs : l'aide au revenu et les paiements facultatifs au titre des services environnementaux [Prochainement].*** Le fait de définir clairement deux catégories distinctes de paiements directs permettra de clarifier le lien entre les dépenses de la PAC et les différents objectifs de cette dernière. Cela apportera plus de certitude aux exploitants et aidera à opérer une distinction entre l'aide au revenu et la réalisation d'autres objectifs. Cela évitera également que les dépenses affectées à la durabilité soient considérées comme ayant lieu au détriment de l'aide au revenu. Allouer un budget séparé à chacune de ces deux catégories de soutien, et fixer au final des pourcentages de cofinancement différents en fonction des priorités établies par chaque État membre. Le soutien à la durabilité environnementale devrait dépendre des performances (voir la recommandation 14).

4. S'assurer que les paiements de la PAC ne créent pas des obstacles à l'installation

- ***Étudier la possibilité de retirer le droit à l'aide au revenu de la PAC aux exploitants qui ont atteint l'âge légal de la retraite [Prochainement].*** Plusieurs pays (l'Allemagne, l'Autriche et la France) ont déjà établi des liens entre les paiements de la PAC et les régimes de retraite, par exemple en exigeant qu'une exploitation soit transmise à un successeur pour que l'exploitant retraité puisse toucher une pension. Tout en veillant au respect de la législation nationale sur les droits à la retraite, inciter les États membres à suspendre le versement des paiements de la PAC

aux exploitants ayant atteint l'âge légal de la retraite de manière à favoriser le renouvellement des générations ainsi qu'à établir une relation entre l'aide au revenu et l'existence de véritables problèmes financiers.

- ***Réduire les obstacles de fond au renouvellement des générations, à l'arrivée de nouveaux entrants et à l'installation des femmes [Prochainement].*** Le soutien aux jeunes agriculteurs devrait être intégré à un éventail plus large de mesures, afin de mettre fin aux principaux obstacles à l'installation d'une activité agricole tels que l'accès à la terre et au crédit. La réduction des droits à une aide au revenu découplée entraînera une baisse du prix des terres, mais pourrait tout de même continuer à créer un obstacle à l'installation. Les critères d'octroi d'une aide à l'installation ne devraient pas se limiter à l'âge des candidats ; il conviendrait d'élaborer des programmes d'investissement à long terme, plus ciblés et portant sur des plans de développement innovants afin de favoriser l'installation de personnes ne provenant pas, comme traditionnellement, du secteur agricole et possédant des compétences peu courantes. Concevoir des mesures visant spécifiquement à réduire les obstacles à l'installation des femmes, en s'inspirant de l'expérience des autres pays.

Règlements. Combler le retard de mise en œuvre des objectifs de durabilité et s'attaquer aux obstacles à l'innovation en instaurant des règlements SMART

5. Améliorer la conception des règlements

- ***Évaluer l'impact des règlements du domaine de l'agroalimentaire sur l'innovation afin de promouvoir une approche plus globale de l'élaboration des politiques publiques [Actuellement].*** Cela permettra d'avoir une meilleure idée des arbitrages qui sont à opérer entre les différents risques avant d'établir de nouveaux règlements (concernant par exemple les organismes génétiquement modifiés, l'édition génique ou l'utilisation de pesticides). Cela favorisera également l'adoption d'une approche globale de la conception des politiques publiques, en incluant toutes les mesures nécessaires pour surmonter les obstacles à l'innovation éventuels, ainsi que toutes les incitations qui s'imposent et les investissements dans la R-D qui sont souvent indispensables pour que les règlements sur l'environnement portent leurs fruits.
- ***Les objectifs et les finalités de l'ensemble des nouvelles initiatives et propositions de règlements devraient être SMART : spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et ciblés [Prochainement].*** Tout en maintenant un niveau d'ambition élevé, s'assurer que les objectifs et les finalités des nouvelles initiatives et propositions de règlements s'appuient sur une évaluation scientifique sûre des actions requises pour les atteindre. Cela évitera que les objectifs soient considérés comme inatteignables ou que l'accent soit mis sur les lacunes et le respect des aspects techniques, ce qui n'est pas vraiment un gage de réussite. Adopter une approche axée sur les résultats pour concevoir et mettre en œuvre l'ensemble des nouveaux règlements, en s'inspirant par exemple de l'expérience du règlement sur la restauration de la nature, qui montre bien qu'une plus grande *spécificité* des objectifs permet une plus grande efficacité de l'approche.

6. Redéfinir le rôle et la portée de la conditionnalité afin d'accroître son efficacité

- ***Conditionner la PAC à la participation régulière à une formation sur la réglementation relative à l'agriculture [Actuellement].*** Cette formation portera essentiellement sur le respect des réglementations obligatoires, conformément aux obligations de gestion actuellement en vigueur. Les services de conseil seront utilisés en amont à des fins de sensibilisation et de compréhension, et pour assurer une formation professionnelle continue.
- ***Réformer le système de la conditionnalité en renforçant la surveillance sur un nombre réduit de pratiques pouvant être contrôlées à grande échelle [Prochainement]*.** Réduire la portée de

la conditionnalité en sélectionnant les BCAE pouvant être facilement contrôlées à grande échelle, notamment à l'aide d'images satellites ou autres outils numériques (voir le premier point de la recommandation 11). La charge administrative sera ainsi moins lourde pour les États membres et les exploitants. Du fait de l'amélioration des outils de télédétection, les contrôles sur les exploitations devraient être sensiblement renforcés, et les sanctions être proportionnelles aux dommages causés sur l'environnement, afin d'inciter à un plus grand respect des conditions établies. Les BCAE ainsi définies serviront de niveau de référence pour tous les programmes agro-environnementaux volontaires et les éco-régimes.

Innovation. Faire de l'innovation, des conseils et des compétences dans le domaine agroalimentaire les pierres angulaires d'une nouvelle conception durable des systèmes alimentaires

7. Placer l'innovation au centre des systèmes alimentaires afin de parvenir à une plus grande synergie entre les différentes mesures prises et d'atteindre les objectifs de la transition verte

- ***Réaliser une évaluation systématique du fonctionnement des groupes opérationnels du PEI-AGRI et de leurs résultats [Actuellement].*** Parallèlement, recueillir des éléments supplémentaires sur l'efficacité de ces groupes et leur contribution à la réalisation des objectifs en matière de durabilité. Établir un mécanisme permettant de mettre en évidence les caractéristiques et les performances de chaque partenariat. Analyser les éléments recueillis et les principaux facteurs de résultats en matière d'innovation. Recenser les meilleures configurations et les meilleures pratiques des groupes opérationnels et utiliser ces informations pour concevoir et mettre en œuvre des mesures en faveur de l'innovation. Tirer des enseignements des projets en cours et déterminer quels sont les principaux facteurs de faisabilité et les éventuels obstacles. Cela favorisera un apprentissage continu et permettra de mieux concevoir les instruments d'action futurs dans le but de stimuler l'innovation en faveur de la durabilité du secteur agricole.
- ***Transformer la stratégie d'innovation agricole à long terme en un robuste outil de programmation reliant différents domaines d'action [Prochainement]*** grâce à une coordination plus étroite entre les outils de la PAC et les programmes-cadre pour la recherche et l'innovation. Tout d'abord, procéder au recensement des priorités en matière d'innovation des différents acteurs. Ensuite, adopter une approche intersectorielle pour encourager l'innovation dans le domaine agroalimentaire, en particulier dans les domaines de compétence des différentes directions générales. S'intéresser de plus près aux éventuels arbitrages nécessaires entre les différents objectifs des politiques publiques et les synergies possibles, ainsi qu'à la collaboration sur les défis transversaux de la transition verte. L'utilisation proactive de la stratégie relative à l'innovation dans l'agriculture (aux niveaux de l'UE et des pays) pourrait favoriser et renforcer les interconnexions éventuelles. Dans le cadre de cette stratégie sur l'innovation agroalimentaire, utiliser la stratégie en matière de compétences et une stratégie concernant les données.
- ***Encourager les États membres de l'UE à élaborer leurs propres stratégies en matière d'innovation agroalimentaire, en veillant à ce qu'elles soient pleinement intégrées à leurs plans stratégiques relevant de la PAC et en adéquation avec la stratégie européenne [Prochainement].*** Ces stratégies devraient inclure des objectifs opérationnels compatibles avec la vision énoncée dans le pacte vert pour l'Europe. Investir dans l'amélioration de la gouvernance et de la coordination des programmes de recherche et d'innovation des États membres dans le secteur agricole.

8. Utiliser des incitations et des leviers d'action pour orienter les initiatives d'innovation dans le secteur agricole en faveur de la durabilité environnementale et des objectifs de la transition verte

- ***Accroître la contribution des exploitants aux systèmes de connaissances et d'innovation agricoles, à la fois par le recensement des défis environnementaux et la cocréation de solutions [Actuellement].*** Compte tenu des efforts récemment déployés pour réduire les contraintes administratives et du manque de financement initial, il sera nécessaire de réévaluer les obstacles éventuels à la participation active des exploitants et des conseillers aux projets d'innovation en faveur de la durabilité environnementale. À partir de là, s'attaquer aux obstacles et créer des incitations pour promouvoir la contribution active de ces acteurs à la coproduction de connaissances et l'innovation collective. Encourager une coopération accrue entre les différents contributeurs aux systèmes de connaissances et d'innovation agricoles de l'Union européenne. Utiliser la stratégie des systèmes de connaissances et d'innovation agricoles – en particulier les services de conseil et la stratégie en matière de compétences – pour sensibiliser les exploitants au rôle de l'innovation pour concilier les objectifs de productivité et de durabilité, et leur faire connaître les outils et dispositifs existants.
- ***Renforcer l'approche centrée sur la mission de l'UE pour parvenir à la durabilité environnementale du secteur agricole [Prochainement].*** Pour ce qui est des objectifs, mieux intégrer la stratégie d'innovation agricole à long terme dans l'approche centrée sur la mission de l'UE. Ce faisant, tenir compte des besoins apparaissant à chaque étape du processus de conception et d'adoption des innovations, notamment le renforcement du capital humain dans le secteur. Pour ce qui est de la mise en œuvre, utiliser les mesures de la PAC comme leviers d'action pour atteindre les objectifs de la mission en intégrant dans les mesures agro-environnementales des tâches relevant de l'innovation. Reprendre les meilleures idées des projets d'innovation des groupes opérationnels pour enrichir la palette et améliorer la rentabilité des éco-régimes.

9. Élaborer une nouvelle et solide stratégie en matière de compétences pour transformer le secteur en l'amenant sur la voie de l'innovation au service de la durabilité

- ***Améliorer l'évaluation et les perspectives d'évolution des besoins de compétences dans le secteur agricole [Actuellement]***, en coordination avec les différents acteurs contribuant aux systèmes de connaissances et d'innovation agricoles et intervenant dans la chaîne de valeur. L'objectif est de mettre en évidence les pénuries de compétences pour la prochaine décennie – en tenant compte du nouveau programme d'action sur l'environnement et de la nécessité de préserver la compétitivité des entreprises –, et d'explorer d'éventuelles pistes d'action. Utiliser ces informations enrichies concernant les besoins de compétences actuels et futurs du secteur pour élaborer une stratégie en matière de compétences et une planification de l'enseignement sur le long terme.
- ***Élaborer une stratégie en matière de compétences ambitieuse pour le secteur agroalimentaire de l'UE et promouvoir l'engagement actif des États membres par l'inclusion de mesures spécifiques dans les plans stratégiques relevant de la CAP [Actuellement].*** En coordination avec la stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience, établir une stratégie en matière de compétences pour le secteur agricole de l'UE, dans le but de mieux faire correspondre les compétences avec les besoins de la transition verte et de la transition numérique. Fixer des objectifs ambitieux pour les cinq et les dix prochaines années, et concevoir une stratégie claire pour le développement des compétences et la reconversion des travailleurs agricoles, en insistant en particulier sur les compétences dans les domaines de la gestion de l'environnement et des technologies numériques. Faire participer au processus les parties prenantes concernées (régulateurs, professionnels de

l'éducation, chercheurs, services de conseil et acteurs de la chaîne alimentaire). Pour encourager les investissements dans les compétences, mobiliser des fonds en utilisant les instruments existants tels que le Fonds social européen plus, Erasmus, le programme pour une Europe numérique ou la PAC.

- ***Renforcer le dispositif des services de conseil, en particulier pour ce qui concerne les pratiques environnementales durables [Actuellement].*** Faciliter la formation et le développement des compétences des conseillers indépendants afin qu'ils puissent dispenser aux exploitants des conseils avisés et actualisés. En particulier, renforcer leur connaissance et leur prise de conscience des pressions exercées sur l'environnement, des pratiques durables et des nouvelles technologies. Promouvoir l'utilisation de procédés novateurs pour encourager le recours à des conseillers qualifiés (par exemple un système de coupons mis en place récemment aux Pays-Bas, ou la création annoncée en Espagne d'une plateforme en ligne pour les conseillers dans le domaine de l'agroalimentaire).
- ***Développer les compétences des exploitants agricoles à l'aide d'une approche de l'apprentissage tout au long de la vie intégrée aux paiements au titre des services environnementaux [Prochainement].*** Promouvoir différents modes d'apprentissage : en autonomie, dispensé par un expert ou mutuel, que ce soit en ligne ou en personne (avec des activités pratiques). Éliminer les obstacles connus à la participation des exploitants agricoles à des formations professionnelles et pour adultes. Par exemple, cibler certaines activités de développement des compétences pour les exploitants de différents âges et de différents niveaux de qualification, ou pour ceux se trouvant dans des zones reculées. Des services de conseil particuliers pourraient en outre être proposés dans le cadre des paiements au titre des services environnementaux, afin d'améliorer la connaissance et la prise de conscience des pratiques requises par les exploitants.

Données. Mettre l'accent sur l'utilisation de données pour concevoir, évaluer et suivre la mise en œuvre des politiques publiques

10. Renforcer la stratégie de l'UE en matière de données dans le domaine agroalimentaire afin de relever le triple défi des systèmes alimentaires et de répondre aux besoins d'informations correspondants de la part des exploitants, des acteurs de la chaîne alimentaire et des décideurs publics

- ***Étendre la collecte de données sur l'agriculture dans le cadre de la stratégie de l'UE sur l'innovation dans le domaine agroalimentaire [Actuellement].*** Recenser les principaux manques de données et mettre en place des actions pour y remédier. Régler le problème de l'hétérogénéité et de l'éparpillement des données dans les différents domaines d'action et entre les États membres de l'UE. Étendre cette stratégie au recensement des priorités, en particulier dans deux domaines : 1) les performances agro-environnementales aux niveaux des exploitations, des paysages, des régions et des pays, conformément aux ambitions du nouveau pacte vert pour l'Europe ; 2) le revenu des ménages agricoles et les dimensions sociales de l'activité agricole (par exemple s'agissant des travailleurs migrants et des questions de genre).
- ***Utiliser le budget de la PAC pour soutenir l'investissement dans les données et le recours aux technologies numériques [Prochainement].*** Les mesures de la PAC devraient fournir des incitations à recueillir davantage de données pour les exploitants et les décideurs publics. Pour mettre pleinement en œuvre une approche centrée sur les performances, il conviendra de résoudre et d'améliorer dans les réformes futures de la PAC l'absence de synchronisation entre le cycle d'élaboration de la PAC et le déploiement d'initiatives d'information comme le RIDEA.

11. Accroître le passage au numérique pour assurer le suivi des mesures, améliorer la sensibilisation, faciliter le partage de connaissances et trouver des solutions innovantes

- ***Développer l'utilisation des plateformes numériques pour assurer un meilleur suivi de la mise en œuvre des politiques agricoles et agro-environnementales [Actuellement].*** Par exemple, inclure dans le processus formel de suivi des politiques des plateformes de données satellites. À cet égard, l'utilisation accrue de données spatiales très précises (par exemple au niveau de chaque parcelle) concernant les pratiques agricoles et les caractéristiques du paysage (par exemple, déclivité, proximité des eaux réceptrices, type de sol) pourrait permettre de mettre en œuvre des politiques plus ciblées géographiquement, modulables et au suivi plus facile.
- ***Éliminer les difficultés qu'ont les exploitants à adopter les technologies numériques [Actuellement]***, notamment en raison de l'absence de compétences en la matière, du manque de confiance, de la non-adéquation avec les besoins des intéressés, des coûts d'équipement et de maintenance, des contraintes institutionnelles, ainsi que des questions de transparence, de supervision et de responsabilité. Éviter l'apparition de nouvelles fractures numériques par des mesures d'accompagnement destinées à assurer l'égalité d'accès aux technologies. Sensibiliser les exploitants agricoles aux technologies numériques et leur fournir les compétences nécessaires pour en tirer parti en orientant une partie des mesures de la PAC dédiées au partage de connaissances et à la fourniture de conseils vers ces questions. Par ailleurs, affecter une partie de la mesure de la PAC dédiée à l'investissement au financement de l'adoption de technologies numériques novatrices qui sont disponibles dans le commerce mais pas encore adoptées à grande échelle dans un type d'exploitation donné. Fournir un espace pour l'expérimentation des technologies numériques au service de la durabilité du secteur agricole en développant la coopération entre les pôles régionaux d'innovation numérique européens et les groupes opérationnels du PEI-AGRI.
- ***Se servir des technologies numériques pour renforcer les services de conseil [Actuellement].*** Promouvoir l'utilisation des outils numériques pour faciliter l'offre et l'utilisation de services de conseil et pour encourager la fourniture de conseils objectifs sur les technologies numériques. Encourager la mise en place et l'utilisation de services de conseil en ligne, l'accès à des outils numériques fournissant des conseils sur un large éventail de sujets, ainsi que la prestation de services de conseil à des groupes d'exploitants ayant des besoins similaires. Exploiter les possibilités qu'offre le numérique pour le partage de connaissances et leur diffusion en vue de la professionnalisation des conseillers, et former les intéressés aux nouvelles technologies permettant d'assurer le suivi des pratiques et des processus agricoles.

12. Faciliter l'apprentissage par la pratique en comblant les déficits de données et en collectant davantage d'informations sur l'efficacité des partenariats pour l'innovation

- ***Recueillir des données issues de l'observation afin d'améliorer la conception des politiques publiques [Actuellement].*** Tirer parti de la dynamique générée par le remplacement du RICA par le RIDEA en s'assurant que ce réseau recouvre un éventail d'indicateurs complet et suffisant pour permettre l'élaboration des politiques dans les domaines clés.
- ***Continuer à améliorer la qualité et la disponibilité des indicateurs existants concernant les initiatives des pouvoirs publics en matière de R-D et d'innovation et leurs effets [Actuellement].*** Développer la collecte de données sur les investissements réalisés dans la R-D pour le compte du secteur agricole – classés par thème –, de façon à suivre de plus près la contribution des systèmes d'innovation agricole aux objectifs de productivité, de durabilité et de résilience, qui font l'objet d'un consensus général. Afin de pouvoir être utile à de nombreux projets d'analyse et d'améliorer la conception des politiques publiques, encourager les différents États membres de l'UE à partager les données recueillies qui n'ont pas encore été rendues publiques.

- ***Recueillir des données supplémentaires pour permettre le suivi et l'évaluation des partenariats et projets d'innovation incluant plusieurs acteurs [Actuellement].*** Observer et analyser les effets de ces partenariats et projets sur la durabilité du secteur, ainsi que la mise à profit de l'innovation et de l'expérience issues des projets de cocréation par les exploitants agricoles participants et non participants. Recenser les thèmes étudiés dans les différents projets et mettre au point un cadre d'analyse (avec modélisation) pour déterminer si les résultats obtenus dépendent des conditions locales ou si les solutions pourraient être transposées dans d'autres contextes.

Services environnementaux. Mettre en place des paiements basés sur les résultats et une action collective, et instaurer un système de notification des résultats

13. Promouvoir l'organisation d'une action collective pour la fourniture de services et de biens publics environnementaux

- ***Mener des actions collectives sur les questions agro-environnementales (programmes agro-environnementaux et éco-régimes) [Actuellement].*** Conduire des expérimentations pour élargir la portée géographique d'une action environnementale d'un seul champ ou d'une seule exploitation au paysage tout entier. Autoriser le versement des paiements de la PAC aux autorités locales, à des groupements locaux ou à des groupes d'exploitants dans le but d'obtenir de meilleurs résultats à l'égard du climat et de l'environnement, d'accroître la capacité d'observation du paysage et de simplifier les conditions d'octroi aux bénéficiaires.
- ***Utiliser la PAC pour promouvoir l'action collective concernant la durabilité environnementale et l'innovation [Prochainement].*** Une stratégie de plus grande ampleur devrait être adoptée pour s'attaquer aux principaux obstacles qui empêchent l'adoption et la mise en œuvre à grande échelle des actions collectives. Les paiements du second pilier de la PAC visant à résoudre un problème de durabilité local ou à fournir des biens publics au niveau local devraient être versés, par défaut, à l'ensemble des exploitants qui rencontrent cette difficulté, en s'appuyant sur les expériences de certains États membres. Inclure dans le dispositif une évaluation technique des priorités environnementales et des meilleures réponses possibles, et faire en sorte que les paiements soient basés sur les résultats. Promouvoir des synergies et des liens directs avec d'autres dispositifs et initiatives d'innovation (comme les groupes opérationnels du PEI-AGRI) afin de permettre la cocréation des meilleures solutions et l'obtention de résultats.
- ***Envisager la mise en place de sanctions collectives [Prochainement].*** Par exemple, dans les bassins versants où les dispositions de la Directive-cadre sur l'eau ne sont pas respectées, une partie du paiement direct de la PAC pourrait, après évaluation, être retenue sur tous les exploitants qui utilisent les bassins en question, et ce jusqu'à ce que la situation s'améliore. Les fonds correspondants pourraient être alloués aux gestionnaires des ressources (par exemple les agences de l'eau, les municipalités ou d'autres autorités locales) pour améliorer le suivi, la gestion, la vulgarisation et les conseils.

14. Transformer les programmes volontaires en paiements basés sur les résultats versés en contrepartie de services environnementaux

- ***Encourager une expérimentation accrue des programmes agro-environnementaux et des éco-régimes en s'orientant vers des paiements pluriannuels basés sur les résultats et versés en contrepartie de services écosystémiques [Actuellement].*** Dans le contexte de la transition vers ce type de paiements, instaurer un processus d'apprentissage afin de passer rapidement lors de la prochaine période de programmation de la PAC d'une obligation de mise en pratique à une obligation de résultat. Les efforts correspondants, à la fois en termes de budget et

d'instruments d'action spécialisés, devront monter en puissance en investissant dans la conduite de projets, les services de conseil et la communication.

- ***Dispenser des formations pour favoriser l'adoption d'approches basées sur les résultats [Prochainement].*** Aider les exploitants à appréhender les défis environnementaux qu'ils ont à relever en leur fournissant des formations et de l'aide à l'évaluation des impacts environnementaux et en leur indiquant spécifiquement quels changements ils peuvent opérer pour atteindre les objectifs fixés par les programmes agro-environnementaux et les éco-régimes basés sur les résultats. Lorsqu'ils comprennent mieux les conséquences de leurs choix, les exploitants sont peut-être plus susceptibles de modifier leurs pratiques.

15. Instaurer la pratique de la notification des résultats et de l'évaluation ex ante pour les paiements versés en contrepartie de services environnementaux

- ***Exiger la notification des résultats de la part des bénéficiaires des paiements au titre des services environnementaux [Actuellement].*** Relier cette exigence à des objectifs SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et dans les délais) afin de mettre en place un cycle d'élaboration des politiques en un temps plus court. Envisager d'augmenter le financement des exploitants qui, participant aux dispositifs, ont procédé à une évaluation des impacts environnementaux de leurs pratiques agricoles via un processus reconnu.
- ***Conditionner le droit à percevoir des paiements au titre de services environnementaux à la réalisation d'une évaluation* ex ante *des conditions environnementales locales [Prochainement]*** afin de mettre en évidence les principales zones de tension et les actions prioritaires, et de recueillir des données de référence pour mesurer les progrès accomplis. Utiliser cette évaluation comme référence pour améliorer la cohérence et le ciblage des mesures adoptées, ainsi que leur efficacité sur le plan environnemental. Tirer parti des possibilités offertes par le passage au numérique qui est en cours, notamment l'utilisation de données satellites et l'apprentissage automatique. Promouvoir une évaluation agro-environnementale collective pour les exploitants concernés par une situation environnementale et des demandes de biens publics similaires dans la même zone.

Politiques au service de l'agriculture et de l'alimentation de demain dans l'Union européenne

(VERSION ABRÉGÉE)

Grande puissance agroalimentaire mondiale, l'Union européenne se caractérise par un système agroalimentaire résilient et capable de maintenir la productivité à la hausse dans un contexte économique et politique en constante évolution. Mais il en faudra plus pour que le secteur agricole réponde aux attentes en matière de durabilité environnementale.

Le présent rapport, Politiques au service de l'agriculture et de l'alimentation de demain dans l'Union européenne, est le résultat de l'application du cadre d'analyse de la productivité, de la durabilité et de la résilience (PSR) mis au point par l'OCDE, avec les valeurs les plus récentes de ses indicateurs agroenvironnementaux, pour comparer le bilan du secteur agricole de l'UE en termes de productivité durable et pour recenser les principaux défis à venir. La Politique agricole commune (PAC) de l'UE est appelée à jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des buts et objectifs du pacte vert pour l'Europe. Les préoccupations urgentes qui touchent l'environnement imposent de repenser les paiements de la PAC, de combler le déficit de mise en œuvre sur le plan de la durabilité, d'appliquer une stratégie ambitieuse dans les domaines des données et du numérique et d'amener l'innovation au centre de la politique agricole.

Financé par l'Union européenne

PDF ISBN 978-92-64-50498-1

9 789264 504981