

N° 102

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 novembre 2010

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) et de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (2) par le groupe de travail (3) sur la réforme de la politique agricole commune,*

Par MM. Jean BIZET, Jean-Paul EMORINE, Mmes Bernadette BOURZAI et Odette HERVIAUX,

Sénateurs.

---

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jean Bizet *président* ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall, René Vestri.

(3) *Ce groupe de travail est composé de :* MM. Jean Bizet, Jean-Paul Emorine, Mmes Bernadette Bourzai, Odette Herviaux, *présidents* ; MM. Denis Badré, Gérard Bailly, Michel Billout, Jacques Blanc, Gérard César, Marcel Deneux, Gérard Le Cam, François Marc, Daniel Marsin, Aymeri de Montesquiou, Mme Renée Nicoux, M. Rémy Pointereau.



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>POSITIONS ET PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL</b> .....                                  | 7            |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 13           |
| <b>I. LES FONDEMENTS DE LA RÉFORME : DONNER DU SENS À LA PAC</b> .....                       | 15           |
| <b>A. LA PAC À UN NOUVEAU TOURNANT</b> .....   | 15           |
| 1. <i>Une succession de réformes qui n'aboutit qu'à une insatisfaction permanente.</i> ..... | 15           |
| a) Les « petites » réformes ciblées .....  | 15           |
| b) Les « grandes » réformes générales .....  | 16           |
| c) Les traits communs aux réformes .....   | 17           |
| 2. <i>Une perte de légitimité associée à un échec patent de communication.</i> .....         | 18           |
| a) L'aide directe au revenu : une légitimité à retrouver .....                               | 18           |
| b) Une PAC coupée de ses soutiens .....  | 19           |
| c) Un échec patent de communication .....  | 20           |
| 3. <i>Des doutes croissants sur l'efficacité de la PAC</i> .....                             | 21           |
| <b>B. L'AGRICULTURE EUROPÉENNE DANS UN NOUVEAU CONTEXTE</b> .....                            | 23           |
| 1. <i>Le contexte économique</i> .....   | 23           |
| a) Une agriculture européenne soumise à la volatilité des marchés .....                      | 23           |
| b) Un impératif de compétitivité à redéfinir .....   | 24           |
| 2. <i>Le contexte politique</i> .....  | 26           |
| a) Un foisonnement d'initiatives .....   | 26           |
| b) La réflexion au niveau des institutions européennes .....                                 | 28           |
| c) La position française sur la réforme de la PAC .....                                      | 29           |
| 3. <i>Le contexte budgétaire</i> .....   | 30           |
| a) Rappels sur le budget de la PAC .....   | 31           |
| b) La réforme de la PAC et la révision du budget européen .....                              | 32           |
| c) PAC et soldes nets .....  | 33           |
| <b>C. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME</b> .....  | 35           |
| 1. <i>Pourquoi encore une PAC en 2014 ? La modernité du défi alimentaire</i> .....           | 35           |
| a) La sécurité alimentaire : un enjeu stratégique mondial .....                              | 35           |
| b) La sécurité alimentaire, un objectif quantitatif et une responsabilité européenne .....   | 36           |
| c) La sécurité alimentaire : un défi qualitatif .....  | 38           |
| 2. <i>Une PAC plus équitable</i> .....   | 39           |
| a) L'équité entre agriculteurs .....   | 39           |
| b) L'inégalité entre États membres .....   | 40           |
| 3. <i>Préalables pour une réforme réussie</i> .....  | 42           |
| a) Une PAC forte et simple .....   | 42           |
| b) Retrouver l'adhésion du citoyen et du monde agricole .....                                | 43           |

|   |    |
|---|----|
| <b>II. LES OUTILS DE LA PAC : REPÈRES POUR UNE RÉFORME</b> .....  | 45 |
| <b>A. LES INSTRUMENTS DE GESTION DES MARCHÉS AGRICOLES : PRIVILÉGIER UNE APPROCHE PRAGMATIQUE</b> .....         | 45 |
| 1. <i>Un changement de paradigme pour l'Europe</i> .....  | 45 |
| a) Le démantèlement progressif des outils de régulation .....   | 45 |
| b) Un retour en arrière improbable .....  | 47 |
| c) Vers une régulation mondiale ? .....   | 47 |
| 2. <i>Quelles politiques de substitution ? Conserver ce qui fonctionne et apprendre à gérer le risque</i> ..... | 48 |
| a) Ne pas désarmer unilatéralement .....  | 49 |
| b) Améliorer les mécanismes d'intervention .....  | 49 |
| c) Promouvoir le principe de réciprocité dans les échanges commerciaux .....                                    | 50 |
| d) Apprendre à gérer le risque .....  | 51 |
| 3. <i>Renforcer l'organisation des producteurs et des filières</i> .....  | 53 |
| a) Le rôle irremplaçable des organisations de producteurs .....   | 53 |
| b) Comment renforcer le rôle des organisations de producteurs et des organismes interprofessionnels ? .....     | 54 |
| <b>B. LES AIDES DIRECTES AU REVENU DES AGRICULTEURS : ADAPTER UN OUTIL DEVENU INCONTOURNABLE</b> .....          | 56 |
| 1. <i>Les aides directes : l'instrument principal de la PAC</i> .....   | 56 |
| a) Description sommaire .....   | 56 |
| b) Des aides directes maintenues .....  | 57 |
| 2. <i>Les réformes du mode de calcul</i> .....  | 58 |
| a) L'abandon des références historiques .....   | 58 |
| b) La limitation des aides .....  | 58 |
| c) Des pistes nouvelles à explorer .....  | 59 |
| 3. <i>La convergence des aides directes entre États membres</i> .....   | 60 |
| a) La question de l'inégalité des niveaux d'aides .....   | 60 |
| b) Une solution de compromis : vers un barème réaliste .....  | 61 |
| <b>C. DYNAMISER LE DEUXIÈME PILIER ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL</b> .....  | 61 |
| 1. <i>Les caractéristiques du deuxième pilier</i> .....   | 61 |
| a) Un deuxième pilier très politique .....  | 61 |
| b) Une organisation budgétaire très différente de celle du premier pilier .....                                 | 63 |
| c) Une organisation confuse et sans cohérence .....   | 63 |
| 2. <i>Un pilier de plus en plus solide</i> .....  | 65 |
| a) Un pilier soutenu de façon presque unanime .....   | 65 |
| b) L'exception française .....  | 66 |
| 3. <i>Un deuxième pilier rénové</i> .....   | 68 |
| a) Travailler en synergie avec les acteurs locaux .....   | 69 |
| b) S'engager dans une perspective de long terme .....   | 69 |
| <b>III. LES ORIENTATIONS POSSIBLES</b> .....  | 73 |
| <b>A. LA QUESTION ENVIRONNEMENTALE EN DÉBAT</b> .....   | 73 |
| 1. <i>Le traitement des questions environnementales aujourd'hui</i> .....                                       | 73 |
| a) La situation actuelle : la conditionnalité .....   | 74 |
| b) Les propositions en faveur d'une nouvelle écoconditionnalité .....   | 76 |
| 2. <i>PAC et « biens publics »</i> .....  | 77 |
| a) Présentation .....   | 77 |
| b) Appréciation critique .....  | 78 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>B. LES SCÉNARIIS POSSIBLES</b> .....  | 80  |
| 1. <i>Le statu quo ou le démantèlement de la PAC : les scénarii de l'inacceptable</i> .....                                | 80  |
| a) L'impossible statu quo .....  | 80  |
| b) L'inacceptable démantèlement de la PAC .....  | 81  |
| 2. <i>Une base de travail européenne pour les discussions futures</i> .....  | 82  |
| a) Des objectifs consensuels .....   | 82  |
| b) La modernisation des outils de la PAC .....   | 83  |
| 3. <i>La déclaration franco-allemande : une PAC rénovée et simplifiée, à objectif économique</i> .....                     | 84  |
| a) La position commune franco-allemande : plus qu'une déclaration de principe, une base de négociations .....              | 84  |
| b) Le contenu de la position franco-allemande .....  | 85  |
| <b>C. LES ORIENTATIONS PROPOSÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL</b> .....  | 86  |
| 1. <i>Le premier volet de la PAC : une PAC orientée vers l'agriculture et l'alimentation</i> .....                         | 87  |
| a) Remettre l'agriculture au cœur de la PAC .....  | 87  |
| b) Les conséquences pour le premier pilier .....   | 89  |
| 2. <i>Le deuxième volet de la PAC : une PAC au service des territoires et de l'environnement, patrimoine commun</i> .....  | 89  |
| a) Miser sur les territoires .....   | 89  |
| b) Les orientations proposées .....  | 90  |
| c) Laisser de la souplesse dans l'organisation .....   | 92  |
| 3. <i>Le scénario proposé par le groupe de travail</i> .....   | 93  |
| a) Premier pilier : agriculture et alimentation .....  | 93  |
| b) Deuxième pilier : territoires et environnement .....  | 94  |
| <b>CONCLUSION</b> .....  | 97  |
| <b>EXAMEN PAR LES DEUX COMMISSIONS</b> .....   | 99  |
| <b>ANNEXE 1 : CONTRIBUTION DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL AU NOM DU GROUPE SOCIALISTE, APPARENTÉS ET RATTACHÉS</b> ..... | 111 |
| <b>ANNEXE 2 : CONTRIBUTION DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL APPARTENANT AU GROUPE CRC/SPG</b> .....                        | 119 |
| <b>ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES DÉPLACEMENTS</b> .....   | 123 |



## POSITIONS ET PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

### A/ Les principes

1 – La sécurité alimentaire doit rester un des fondements de la PAC. C'est un objectif élémentaire que l'Europe doit à ses citoyens, tant sur le plan quantitatif que sur le plan sanitaire et qualitatif. C'est aussi une précaution que l'Europe doit au monde. Le choix de l'importation est, à terme, facteur d'exclusion, car l'Europe, riche, pourra toujours payer son alimentation sur les marchés mondiaux, ce que les pays les plus pauvres ne pourront faire.

2 – L'agriculture a pour première mission d'apporter une alimentation de qualité à la population. L'activité agricole s'exerce dans un environnement qui est un patrimoine commun à la société et qui doit être préservé. Elle assure également de nombreuses fonctions utiles pour le territoire – services environnementaux, vitalité des territoires et autres « biens publics » –, qui méritent d'être soutenus et rémunérés.

3 – Pour reprendre les termes de la position commune franco-allemande du 14 septembre 2010, il faut, pour l'Europe, une PAC forte, orientée vers le marché, mais conservant des outils de régulation.

4 – La compétitivité de l'agriculture européenne, qui permet d'assurer la performance durable des différentes filières alimentaires, également mise en avant par l'accord précité, doit être appréciée à l'aune d'autres critères, sociaux et environnementaux. La PAC doit faire coexister une agriculture à forte valeur ajoutée, capable d'exporter, et une agriculture de proximité, essentielle aux territoires.

5 – Une PAC rénovée doit être simple et claire. Pour être pleinement légitime, elle doit rechercher l'adhésion de la société civile, comme celle des agriculteurs. Une réforme de la PAC ne pourra se faire sans eux, ni, *a fortiori*, contre eux.

6 – La France doit s'inscrire dans une stratégie d'alliance. La position commune franco-allemande est un premier succès. L'association de la Pologne donnerait une grande envergure à cet accord, susceptible de recevoir l'adhésion de tous.

### B/ Les aides directes

7 – La convergence des niveaux d'aides entre États membres est un impératif politique, économique et social. Elle devra être progressive. Elle pourrait s'organiser autour de l'idée d'un barème d'aides comprenant une aide de base commune aux États membres et une aide complémentaire qui tiendrait compte du revenu moyen du pays et du rapport entre le revenu agricole et le revenu moyen national.

8 – Cette convergence, qui induira probablement un coût important pour la France, doit tenir compte de la soutenabilité financière de cette réforme par les États et ne peut faire abstraction des niveaux de contribution des États membres au budget de l'Union.

9 – Le système national des références historiques dans le calcul du montant des aides directes induit trop d'inégalités et d'incompréhension pour être maintenu. L'alignement sur un autre régime devrait être progressif.

10 – Un dispositif de plafonnement des aides, reliant leur montant à l'emploi dans l'exploitation ou à l'activité agricole, mérite d'être examiné.

11 – Le régime européen des aides directes devrait laisser une marge de subsidiarité dans l'attribution des aides afin que les États puissent soutenir telle ou telle action, sans affecter les conditions de concurrence entre États membres.

12 – L'appellation de « *droit à paiement unique* » renvoie à l'idée d'un droit à subvention alors qu'il s'agit d'une aide compensatrice. La France devrait renommer cette aide « *aide compensatrice* ».

### **C/ La régulation des marchés**

13 – Le concept de régulation est au cœur de la PAC. Dans un contexte de très grande volatilité des prix et en dépit des difficultés pour y faire face, il paraît insensé que l'Union européenne renonce à cet instrument.

14 – La mise en œuvre de l'intervention doit être accélérée et ramenée à deux mois à compter des premiers signaux de crise.

15 – Les instruments de régulation ne doivent pas se contenter d'être un filet de sécurité, avec des prix d'intervention dérisoires. Ils doivent être capables de prévenir les crises, alors que, aujourd'hui, ils ne font qu'y répondre avec retard.

16 – A défaut de maintenir le principe de préférence communautaire, qu'il semble illusoire de défendre auprès de nos partenaires, les échanges agricoles internationaux doivent respecter le principe de réciprocité. L'Europe doit combattre à armes égales face aux agricultures concurrentes et vérifier que les conditions de production, sanitaires et environnementales qu'elle s'impose, sont aussi respectées par les pays exportant en Europe.

17 – L'Union européenne ne doit pas désarmer de façon unilatérale avant les négociations commerciales comme elle fut tentée de le faire. D'une façon générale, l'agriculture ne doit pas être une variable d'ajustement des négociations commerciales internationales.

18 – L'Union européenne doit soutenir la création d'une plate-forme d'exportation commune pour les grands pays exportateurs et pour les matières premières agricoles peu valorisées.



#### **D/ L'intervention sur l'offre des producteurs**

19 – L'intervention sur les marchés doit revêtir des formes nouvelles, afin de moderniser les instruments de gestion des exploitations et de renforcer le poids des producteurs agricoles dans leurs relations avec les industriels et la distribution.

20 – Il paraît nécessaire de développer les mécanismes d'assurance aléas climatiques et sanitaires, déjà autorisés dans le cadre de l'article 68 du règlement des soutiens directs, ainsi que les mécanismes de marchés à terme, lorsque les secteurs s'y prêtent.

21 – Il faut également adapter la fiscalité afin que l'agriculteur puisse provisionner le risque de fluctuation des cours, comme c'est le cas dans l'industrie.

22 – Concernant l'organisation des producteurs, il paraît nécessaire :

- d'adapter le droit européen afin de permettre des regroupements de producteurs ;

- de favoriser la contractualisation entre producteurs et industriels de l'agro alimentaire et/ou distributeurs, à partir d'un contrat-type européen : des contrats conclus au niveau le plus large possible dont l'Etat serait garant et non gérant ;

- d'élargir les compétences reconnues aux organisations interprofessionnelles ;

- de veiller à un juste partage de la valeur ajoutée tout au long de la filière.

23 – Afin de favoriser les regroupements de producteurs qui, dans certains secteurs, restent très isolés et indépendants et qui, par conséquent, n'ont guère de poids face aux industriels et à la distribution, il pourrait être envisagé d'utiliser l'outil budgétaire sous forme d'aide additionnelle accordée aux producteurs engagés dans une démarche d'organisation professionnelle.

#### **E/ La PAC et l'environnement**

24 – Les questions environnementales ont pris une importance cruciale dans la société européenne. La PAC doit favoriser la contribution positive de l'agriculture à la préservation de l'environnement.

25 – La notion de « biens publics » prend en compte le fait que l'agriculture s'exerce au service d'un patrimoine commun et est très riche de potentialités. Mais il faut reconnaître que la communication sur ce thème reste difficile.

26 – L'analyse des conséquences environnementales de l'activité agricole ne doit pas se limiter aux conditions de production, mais aussi aux conditions d'échanges internationaux. Certaines relations commerciales agricoles ne se sont ainsi développées que parce que le coût environnemental des transports n'est jamais pris en compte.

27 – Deux options sont ouvertes :

- une conditionnalité renforcée sous forme de « verdissement » des aides directes du premier pilier – option de la Commission européenne ;
- l’affirmation d’un véritable pôle territorial et environnemental, déconnecté des aides directes aux revenus agricoles, et qui serait le cœur d’une politique de développement rural, adaptée aux territoires.

#### **F/ L’organisation institutionnelle de la PAC**

28 – Dès lors que la formule actuelle des deux piliers semble recueillir l’adhésion d’une large majorité d’Etats membres, il convient de conserver cette présentation tout en reformulant les intitulés et en réarticulant les contenus.

➤ La distinction actuelle, fondée sur une logique budgétaire (premier pilier : financement européen ; deuxième pilier : cofinancement) est inopérante.

➤ La nouvelle distinction proposée par la Commission européenne se fonde sur un clivage temporel entre les soutiens aux revenus (premier pilier) et les actions structurantes (deuxième pilier). Une présentation incontestablement plus dynamique.

➤ Le groupe de travail du Sénat propose une articulation politique avec

- un premier pilier consacré à l’agriculture et à l’alimentation,
- un deuxième pilier orienté sur les territoires et l’environnement.

29 – Il conviendrait alors de distinguer un premier pilier agricole avec aides directes, intervention et action de soutien à la compétitivité du secteur agricole (qui en réalité bénéficie avant tout aux exploitants) et un deuxième pilier concentré sur les territoires (comprenant les aides à la montagne et aux zones défavorisées) et l’environnement.

#### **G/ Le premier pilier : agriculture et alimentation**

30 – Il faut réinscrire l’agriculture parmi les rubriques du cadre financier pluriannuel.

31 – Le premier pilier doit être au service des agriculteurs, avec des instruments simples, des aides compensatrices, des mécanismes d’intervention. L’écoconditionnalité doit être simplifiée.

32 – La modulation – le transfert progressif du premier pilier au deuxième pilier – ne donne de base financière stable à aucun des deux piliers et devrait être supprimée.

## **H/ Le deuxième pilier : territoires et environnement**

33 – La politique de développement rural offre des potentialités considérables. Les orientations actuelles, trop axées sur des thématiques – compétitivité, environnement, qualité de vie dans le monde rural –, manquent de cohérence.

34 – Le premier axe d'une politique rurale renouée dans le cadre de la PAC est de travailler avec les agriculteurs :

- accompagner l'évolution du métier agricole pour encourager les producteurs à monter en valeur ajoutée,
- favoriser les relations de proximité entre les producteurs et les consommateurs ou les prescripteurs d'alimentation.

35 – Le deuxième axe d'une politique du territoire concerne l'environnement : les territoires sont les mieux placés pour engager des actions spécifiques ; actions de lutte contre le changement climatique, promotion de la biodiversité, préservation de la qualité de l'eau, anticipation des difficultés d'approvisionnement en eau...

36 – Les différentes actions du deuxième pilier pourraient être financées sur le modèle applicable aux fonds structurels, avec des taux de cofinancement variables par objectif. Les taux les plus élevés seraient destinés à encourager les dépenses dans le domaine de l'environnement.

### L'articulation entre les deux piliers

|                        | Situation actuelle  | Réflexions de la Commission européenne   | Proposition du groupe de travail du Sénat   |
|------------------------|---|--|---|
| <b>Premier pilier</b>  | <p>« <b>Soutiens directs et mesures de marché</b> »</p> <p>1. DPU<br/><i>(financement UE + conditionnalité)</i></p> <p>2. Intervention<br/><i>(financement UE)</i></p> <p>+ modulation<br/><i>(transfert vers 2<sup>e</sup> pilier)</i></p> | <p>« <b>Aides au fonctionnement</b> »</p> <p>Aides directes au revenu aides en paliers</p> <p>1. premier niveau : aides de base<br/><i>(financement UE + conditionnalité)</i></p> <p>2. deuxième niveau : aides régionales environnementales (ICHN + MAE)<br/><i>(cofinancement : UE/EM)</i></p> <p>3. troisième niveau : aides environnementales avec engagements contractuels<br/><i>(cofinancement UE/EM)</i></p> | <p>« <b>Agriculture</b> »</p> <p>1. Aides compensatoires<br/><i>(financement UE + conditionnalité)</i><br/>+ prime aux démarches de regroupements professionnels</p> <p>2. Intervention<br/><i>(financement UE)</i></p> <p>3. Compétitivité<br/><i>(cofinancement UE/EM)</i></p> <p>Suppression de la modulation</p>        |
| <b>Deuxième pilier</b> | <p>« <b>Développement rural</b> »<br/><i>Cofinancement UE/EM</i></p> <p>1. Compétitivité</p> <p>2. Environnement et espace<br/><i>(dont ICHN et MAE)</i></p> <p>3. Attractivité des zones rurales</p> <p>4. Divers Leader</p>               | <p>« <b>Interventions structurantes</b> »</p> <p>1. Intervention<br/><i>(financement UE)</i></p> <p>2. Compétitivité<br/><i>(dont innovation, gestion des risques, commercialisation (Cofinancement UE/EM))</i></p> <p>3. Autres actions de développement rural (hors ICHN et MAE)<br/><i>(cofinancement UE/EM)</i></p>  | <p>« <b>Territoires et environnement</b> »<br/><i>(Cofinancement UE/EM)</i></p> <p>1. Territoires (hors compétitivité) : montagnes et zones défavorisées (ICHN)<br/>Dvpt territorial/ commercialisation / aide à monter en valeur ajoutée</p> <p>2. Environnement et changement climatique<br/><i>(dont MAE etc...)</i></p> |

ICHN : Indemnité Compensatrice de Handicaps Naturels

MAE : Mesures Agri-Environnementales

## INTRODUCTION

A-t-on jamais parlé de la politique agricole commune (PAC) sans y associer aussitôt le mot réforme ? Celle d'hier, celle qui vient d'être faite, celle qui s'annonce, celle qu'il faudra faire un jour. Aujourd'hui, maintenant.

La PAC a cinquante ans. Elle peut être fière de ses succès. Mais elle compte aussi quelques échecs dont le principal est une rupture avec une partie de l'opinion, et même avec ceux qu'elle était censée aider, les agriculteurs. A quoi sert la PAC ? Seuls les spécialistes peuvent encore l'expliquer.

**La première priorité de la prochaine réforme est de redonner du sens à une politique qui doit évoluer.**

Le Sénat s'intéresse depuis toujours aux questions agricoles et à la PAC en particulier. Le premier rapport sur la réforme de la PAC remonte à 1997 (1). Il s'agissait alors de faire un premier bilan de la grande réforme de 1992 qui a créé les aides directes aux revenus des agriculteurs. Les deux rapporteurs de l'époque comptent parmi les membres du présent groupe de travail. A l'époque, l'étude fut confiée à la seule commission des affaires économiques du Sénat. Le travail est aujourd'hui partagé avec la commission des Affaires européennes. Une extension qui est aussi un message car la réforme de la PAC ne peut se concevoir sans l'écoute de nos partenaires européens et sans une stratégie d'alliance avec eux.

Le Sénat a également une mission à remplir puisque le traité de Lisbonne a donné aux assemblées parlementaires de nouvelles responsabilités. Comme le rappelait le président Hubert Haenel, « *en matière européenne encore plus que dans les autres domaines, l'influence se construit dans la durée* ». Il faut de la constance et montrer sa capacité d'innovation.

Redonner du sens, c'est affirmer que la PAC est une politique avant d'être une simple boîte à outils. Cette nouvelle PAC ne pourra se mettre en place sans les agriculteurs, ni a fortiori contre eux mais elle devra aussi tenir compte de l'attente des citoyens. A nous de les convaincre qu'une politique agricole et alimentaire est faite pour tous.

Tel est l'objet du présent rapport approuvé par le groupe de travail commun à la commission des affaires européennes et à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

---

(1) « Quelle réforme pour la PAC ? » *Mission d'information sur l'avenir de la PAC. Marcel Deneux et Jean Paul Emorine, rapporteurs de la Commission des affaires économiques. (Sénat 1997-1998 n° 446)*



## I. LES FONDEMENTS DE LA RÉFORME : DONNER DU SENS À LA PAC

### A. LA PAC À UN NOUVEAU TOURNANT

#### 1. Une succession de réformes qui n'aboutit qu'à une insatisfaction permanente.

##### a) Les « petites » réformes ciblées

La réforme de la PAC est un processus continu qui a plusieurs sens. Il y a d'abord ce qu'on pourrait appeler les « petites réformes », qui touchent un secteur, une région, un objectif particulier.

**Les réformes sectorielles.** Jusqu'en 2007, les différentes productions relevaient d'une organisation commune de marché – une OCM – qui leur était propre et qui prévoyait des soutiens financiers spécifiques plus ou moins importants selon les secteurs. Chaque secteur avait sa réforme. Ainsi se sont succédées la réforme de l'OCM viti-vinicole, celle de l'OCM fruits et légumes, de l'OCM viande bovine, de l'OCM ovine et caprine... La réforme du secteur laitier a été centrée sur la création de quotas de production, puis est venue la hausse de ces quotas et enfin l'annonce de leur abandon. La dernière réforme sectorielle est celle du sucre, intervenue en 2005. Le regroupement des OCM dans une OCM unique (1) en 2007 a mis un terme à cet enchaînement sectoriel.

**Les réformes régionales.** En complément à ces dispositifs sectoriels, la PAC a également mis en place des soutiens spécifiques régionaux qui, eux aussi, ont été réformés. Tel est le cas de l'indemnité compensatrice de handicaps naturels – ICHN – créée en 1972 et réformée en 1975 et en 1988. L'aide, réservée aux zones de montagne et liée au nombre de têtes de bétail, a été étendue aux « zones à handicaps » et calculée à l'hectare.

**Les réformes ciblées sur un objectif.** La PAC peut aussi viser des objectifs spécifiques. Ce ciblage peut évidemment évoluer. Tel est le cas du gel des terres décidées en 1988, puis abandonné en 2009, ou bien des mesures agri-environnementales créées en 1985 pour soutenir les exploitations dans des zones sensibles et réformées en 1992, ou bien encore du dispositif de protection tarifaire contre les importations par des « prélèvements agricoles »,

---

(1) A l'exception de l'OCM vitivinicole et de l'OCM fruits et légumes

des droits de douane très protecteurs calculés par la différence entre le prix intérieur et le prix mondial, démantelés en 1994.

*b) Les « grandes » réformes générales*

En parallèle à ces ajustements sectoriels, la PAC a aussi connu les grandes réformes générales, bouleversant le système dans son ensemble.

**Avant 1992**, la PAC est un système de gestion administrée de marché. La PAC fixe des prix rémunérateurs aux agriculteurs et assure une quasi-garantie de débouchés. En cas de déséquilibre, de surproduction, la PAC retire les surplus par des mécanismes d'intervention (stockage, élimination des produits) ou favorise leur écoulement (aide à l'exportation). Les agriculteurs, assurés de prix et de débouchés, produisent beaucoup, trop. La PAC s'emballe.

La **réforme de 1992** met un terme à ces surproductions chroniques en bouleversant le système. La réforme impose une baisse des prix sur les principales productions (céréales et viande bovine), ce qui limite l'intérêt à produire. La baisse des revenus qui en résulte est compensée par des « paiements compensatoires », vite nommés « aides directes » (aux revenus). La maîtrise des productions est renforcée par la jachère obligatoire. La réforme de 1992 est celle du basculement de la PAC. Elle jette les bases de la PAC d'aujourd'hui.

La **réforme de 1999** poursuit la baisse des prix, partiellement compensée par des aides directes – il n'est plus question de « paiements compensatoires » comme en 1992 –, et introduit un nouveau volet. La PAC compte désormais deux piliers. Un premier pilier dit de marché constitué des aides aux revenus et des interventions, intégralement financées par le budget communautaire. Un deuxième pilier, consacré au développement rural. Les aides européennes interviennent alors en cofinancement.

La **troisième grande réforme de 2003** parachève le tournant de 1992. L'aide directe aux revenus, créée en 1992 pour compenser la baisse des prix, devient le cœur de la PAC. L'aide devient découplée – indépendante des productions. La réforme ajoute un concept novateur : la conditionnalité. L'octroi des aides est subordonné – conditionné – au respect de certaines règles, notamment environnementales. Le soutien au deuxième pilier est affirmé via une procédure dite de modulation, qui consiste à faire glisser progressivement une part des financements du premier pilier vers le second.

Le **bilan de santé**, conclu le 20 novembre 2008, complète la réforme de 2003 sans en modifier l'architecture. L'accord prévoit principalement l'augmentation des quotas laitiers avant leur abandon définitif en 2015, la généralisation du découplage, la suppression des jachères obligatoires, la



réorientation des aides en direction des productions herbagères, et réduit l'intervention sur les marchés à un filet de sécurité.

*c) Les traits communs aux réformes*

Ces réformes sont bien connues de tous ceux qui s'intéressent à l'agriculture. Quelles leçons en tirer ?

La première impression qui se dégage de cette accumulation est le sentiment d'une **réforme permanente mais, en vérité, inachevée**. Il est bien normal qu'une politique publique évolue. La politique structurelle, la politique de recherche, ont, elles aussi, été réformées. Mais elles l'ont été « à heure fixe », à l'occasion de grands rendez-vous budgétaires que sont les négociations des perspectives financières, et non de façon régulière comme la PAC. La PAC est réformée à ces occasions, mais également entre deux négociations, et, pour tout dire, à tout moment. La réforme de 2003 résulte d'une clause de « *rendez-vous à mi-parcours* » (entre deux négociations budgétaires), le « *bilan de santé* » adopté en 2008 s'inscrit lui aussi entre deux. Bien souvent, ces « rendez-vous » présentés comme des évaluations techniques ont débouché sur des réformes d'envergure.

Cette réforme permanente semble aussi moins résulter de choix pour améliorer la PAC que de **contraintes imposées**. La réforme de la PAC vient souvent d'une impasse (réforme de 1992 suite aux surproductions), d'une condamnation (abandon des prélèvements à l'importation décidé par l'accord de Marrakech en 1994), d'une pression des États membres (abandon des quotas laitiers) et de la société civile (introduction de la conditionnalité des aides en 2003). Les réformes de la PAC se font au pied du mur, répondent à des situations conjoncturelles, mais à aucun moment ne donnent une vision.

En troisième lieu, cette réforme permanente est d'autant plus étonnante qu'elle **contraste avec le fait que, en cinquante ans, l'article du traité de Rome qui fixe les objectifs de la PAC, n'a jamais été modifié**. Pas même d'une virgule. Seule la numérotation a changé. Ces objectifs sont les suivants : accroître la compétitivité, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir les approvisionnements et assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Il y a un paradoxe entre cette réforme permanente et cet immobilisme formel du traité. Ces objectifs restent pourtant pertinents. Un niveau de prix raisonnable aux consommateurs devrait permettre d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole.

Qu'est-il arrivé pour aboutir à une telle succession ? Les réformes auraient-elles été incomplètes ou inadaptées ? La PAC serait-elle irréformable ? Cette impression d'impuissance s'accompagne d'une perte de confiance, ou pire encore, d'une perte de légitimité.

## **2. Une perte de légitimité associée à un échec patent de communication.**

### *a) L'aide directe au revenu : une légitimité à retrouver*

La PAC réformée n'a plus rien de semblable avec la PAC d'origine. Mais, de même que la PAC historique avait ses effets pervers, la nouvelle PAC a ses travers. L'aide directe au revenu des agriculteurs, principale composante de la PAC actuelle, concentre ainsi plusieurs critiques.

L'aide directe était justifiée à l'origine en 1992 pour compenser la baisse des prix agricoles, alors principale composante du revenu agricole. Ce lien logique, a disparu. Au fur et à mesure que l'aide directe se généralisait, une nouvelle justification a pris le relais. L'aide directe est présentée aujourd'hui comme une compensation des conditions particulières de production imposées aux agriculteurs européens. Il s'agit d'une justification *a posteriori* et fragile : qui peut chiffrer exactement le coût différentes réglementations environnementales de l'Union européenne ?

Depuis 2003, ces aides sont indépendantes – découplées – des productions. La référence de base qui sert au calcul des aides directes est la surface agricole. Ainsi, que l'agriculteur produise ou ne produise pas, qu'il produise des biens destinés à l'alimentation ou des produits ajoutés aux carburants automobiles, que les prix de vente soient élevés ou faibles, l'aide directe est la même. Quand, en 2007, les prix agricoles flambaient, les agriculteurs continuaient de percevoir leur aide directe aux revenus...

La France a dénommé l'aide « *droit à paiement unique* » et non « *single farm payment* » ou « *single payment schema* » ou « *régime de paiement unique* », comme dans les autres États membres, et choisi d'en calculer le montant par rapport à des références historiques, basées sur le montant moyen des aides obtenues pour 2000 - 2002. Une façon de figer la répartition des aides, entre agriculteurs, entre secteurs, entre États membres.

Mais cette aide est aussi humiliante. « *Des prix, pas des primes* », le slogan d'un syndicat agricole ne manque pas de pertinence. Tout le monde s'accorde sur le fait, que c'est le prix du marché qui devrait fournir la part essentiel des revenus agricoles, sans avoir besoin de cette aide communautaire. Hélas, ils ne le peuvent pas. En prenant pour indicateur le revenu disponible, l'indice de dépendance par rapport aux aides directes est en moyenne de 60 % dans l'Union européenne (92 % en France) avec de fortes disparités selon les

secteurs et les États membres, l'aide peut même représenter la totalité du revenu disponible (1).

Ainsi la PAC qui, jadis, gérait les marchés agricoles, s'est transformée en politique de soutien. Devenus dépendants des soutiens directs européens, les agriculteurs sont même contraints de défendre un système qu'ils abhorrent. Michel Rocard a résumé cette situation en évoquant « *l'hypocrisie du droit au paiement unique* » (2).

#### *b) Une PAC coupée de ses soutiens*

La PAC, réforme après réforme, s'est non seulement éloignée de ses objectifs fixés par le traité, mais elle a réussi le prodige de catalyser les mécontentements.

A commencer par **les agriculteurs eux-mêmes**. En quelques années, le monde agricole est passé d'un monde hyperprotégé à l'épreuve de la compétition. Le passage, brutal, s'est accompagné d'un profond désarroi des agriculteurs, soumis à un sentiment d'injustice et d'abandon.

Injustice, puisque c'est quand les objectifs de production ont été atteints que les critiques sont apparues alors même que les agriculteurs ont le sentiment de faire bien leur travail et d'exercer une activité utile. Comment vivre dans un marché avec des prix pouvant être multipliés ou divisés par deux en dix-huit mois ? Comment investir sans un minimum de visibilité ? Comment se maintenir quand, parfois, les prix sont inférieurs aux coûts de production ? Les agriculteurs veulent vivre de leur travail dignement, sans quémander une quelconque assistance.

Abandon, parce qu'ils sont désemparés par des prix chaotiques, que personne ne peut maîtriser, par la référence permanente à la mondialisation, par des accusations nouvelles – sociétales, environnementales – auxquelles ils ne sont pas préparés, quand ils ne sont pas accusés d'affamer le tiers monde ou de dérégler le climat ! Abandon encore quand l'agriculture peut servir de variable d'ajustement dans les grandes négociations commerciales internationales, lorsque les intérêts industriels et financiers sont en jeu. Comme l'explique un haut responsable du ministère des affaires étrangères allemand, « *le Mercosur (zone de libre échange en Amérique du sud) est pour nous un marché potentiel. S'il faut accepter de payer un prix pour avoir accès*

---

(1) La Société des agriculteurs de France (SAF) a calculé que, en 2006, les soutiens de la PAC constituaient 61 % du revenu des agriculteurs en moyenne, 92 % en France, 97 % en Allemagne et 121 % au Royaume-Uni. SAF, « Un nouveau pacte pour l'Europe »

(2) Michel Rocard, en préface du livre de M. Henri Nallet, « L'Europe gardera-t-elle ses paysans ? », p. 14, Fondation Jean Jaurès, 2010.

à ce marché – par exemple en ouvrant les échanges agricoles – on l’acceptera ».

**La perte de soutien des institutions.** Jusqu’au traité de Lisbonne, deux institutions ont conduit la PAC : les États membres et la Commission européenne. Il y a, de part et d’autre, un certain embarras sur les questions agricoles. La PAC réglementée a échoué parce que les États qui maîtrisaient tous les leviers n’avaient jamais eu le courage d’imposer les régulations indispensables. « *Un bon ministre de l’agriculture était celui qui revenait avec des prix élevés* » note Philippe Chalmin, président de l’Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires. Pour certains États, les crises sont perçues comme des moments de sélection naturelle d’où les meilleurs vont émerger. Mais les États peuvent aussi avoir plusieurs objectifs. Que ferait la Pologne s’il fallait choisir entre PAC et politique structurelle ? Que ferait l’Allemagne s’il fallait arbitrer entre la PAC et les intérêts industriels du pays ? Peut-on les blâmer si leur choix n’est pas le nôtre ?

La Commission aurait pu être satisfaite de l’existence même de la PAC car il s’agit d’une politique intégrée, aucun secteur n’ayant poussé aussi loin la communautarisation. Et pourtant, elle semble un peu contrainte de gérer des soutiens qu’elle ne cherche, au fond, qu’à démanteler. La PAC reste souvent présentée comme un frein à des politiques plus nouvelles, censées être plus performantes. Comment poursuivre dans ces conditions ?

Sans compter sur le **désamour d’une partie de l’opinion**. Deux phénomènes se sont combinés. Il y a d’abord la question politique de l’opportunité d’un soutien financier à une catégorie socioprofessionnelle qui, certes, exerce un travail utile, mais comment justifier que son revenu soit ainsi soutenu ? La répartition inégale des aides, qui favorise les grosses exploitations, voire les gros propriétaires, est une interrogation supplémentaire. Ensuite, les années 90 ont vu l’émergence des préoccupations environnementales. Pesticides, engrais, nitrates, lisiers seraient responsables de la pollution des eaux, des algues vertes, de la disparition des abeilles... Sans compter la grave crise sanitaire de la vache folle, révélatrice de certains excès de l’agriculture productiviste. L’agriculteur est en situation d’accusé.

### *c) Un échec patent de communication*

Est-ce si difficile de justifier, d’expliquer la PAC ? La PAC pourrait être si simple – il suffirait, sans doute, de parler d’alimentation. Au contraire, la PAC paraît orientée vers les agriculteurs et non vers les millions de consommateurs européens. Le vocabulaire et les concepts sont peu accessibles au citoyen. « *Mesures de marché* », « *aide directe* », « *conditionnalité* », « *paiement unique* », doivent toujours être expliqués. Certaines expressions peuvent même induire en erreur comme par exemple le « *découplage* » pour

signifier que les aides sont indépendantes des productions, ou la « *modulation* » qui n'a pas le sens commun de variation mais qui signifie qu'il y a un transfert des subventions du premier pilier vers le deuxième. Sans parler de la maladresse française du « *droit à paiement* », mauvaise traduction de « *single farm payment* » qui distille l'idée que l'agriculteur a un « droit » à subvention.

Aucun concept de la PAC n'est accessible. Et par conséquent aucun n'est accepté. Le vocabulaire de la PAC n'a de sens que pour les spécialistes. Peut-on s'étonner que le citoyen se désintéresse de la construction européenne et de la PAC en particulier puisque dès la première phrase, il est dépassé, exclu ? Les décideurs politiques n'ont jamais trouvé les mots pour expliquer la PAC.

### 3. Des doutes croissants sur l'efficacité de la PAC

Pendant trente ans, la PAC pouvait s'enorgueillir de ses résultats. Les objectifs du traité étaient globalement atteints. Les défauts de la PAC étaient masqués par les performances économiques du secteur et par le développement des territoires. Quels défauts ? L'opinion retient les surproductions, mais la PAC fonctionnait surtout comme un filtre opaque qui rendait le monde agricole insensible aux nouveaux compétiteurs et aux contestations émergentes. Mais chaque année fait naître de nouveaux doutes.

Il y a d'abord un **doute sur la dépense**. Certes, le coût de la PAC ne représente guère que 100 € par habitant et par an, comme le répètent surtout les Français, mais elle représente aussi 50 milliards par an. La PAC génère des flux financiers très importants qui participent aux déséquilibres budgétaires entre États membres.

Il y a aussi un **doute sur la solidarité** censée souder les États membres. Certes, la PAC est la politique la plus intégrée de l'Union européenne, mais cette politique dite commune l'est de moins en moins. Les niveaux d'aide sont différenciés selon les États membres, avec un clivage encore net entre « anciens » et « nouveaux » membres. La PAC, loin d'être un outil de solidarité et d'intégration, est un point de fixation des tensions entre États membres et constitue la pomme de discorde des Européens.

Il y a également un doute sur **l'efficacité des réformes**. Que reste-t-il des objectifs de la PAC ? Des cinq objectifs énoncés, la Commission et de nombreux États membres ne retiennent que celui ayant trait à la productivité et son corollaire moderne, la compétitivité. L'objectif visant des revenus équitables et stables aux producteurs est moins assuré que jamais, tant la volatilité des prix est grande. Les aides directes ne sont qu'un pis aller. Leur

répartition est inégalitaire, leur efficacité est contestable sans compter quelques effets pervers, sur le prix du foncier par exemple, qui freine l'installation de nouveaux exploitants. Les DPU, *a fortiori* les DPU historiques, fonctionnent comme une rente.

Des **doutes encore sur la cohérence** des politiques européennes. La PAC poursuit des objectifs qui ne sont pas spontanément faciles à concilier : compétitivité/ouverture/respect des conditions environnementales. Il y a une tension naturelle entre la PAC et l'ouverture internationale qui oblige par exemple à importer du sucre alors que la production européenne est déjà excédentaire, entre PAC et politique de cohésion, car la suppression des quotas laitiers pourrait conduire au dépérissement des régions agricoles les plus fragiles, entre les choix communautaires et leurs effets réels sur le commerce mondial (1).

Cet ensemble de tensions est le lot de toute politique publique, et même de toute action humaine. Mais la PAC a-t-elle, au moins, profité aux supposés bénéficiaires ?

Car, il y a un **doute**, enfin, sur l'efficacité de la PAC **envers les agriculteurs eux-mêmes**. « *En vingt ans, le partage de la valeur ajoutée dans les productions agricoles s'est transformé. En 1995, le partage était de 1/3 pour les producteurs, 1/3 pour les industriels transformateurs, 1/3 pour la distribution. En 2005, la part qui revient aux producteurs est passée à moins de 1/4 et le reste est partagé à parts égales entre les industriels et les distributeurs* » rappelle l'association des agriculteurs européens (COPA). Même si les revenus agricoles par actif se sont accrus sur le long terme sous l'effet d'une diminution du nombre d'exploitants, les gains peuvent être anéantis par deux années de crise comme c'est le cas depuis 2008. Les aides directes, au moins telles qu'elles sont encore calculées en France, ont un effet cliquet. Que les prix du marché soient élevés, ou très bas, l'aide au revenu reste la même. En outre, une part de crédits de la PAC échappe aux agriculteurs. C'était jadis le cas des restitutions qui étaient attribuées aux négociants internationaux et non aux producteurs eux-mêmes, cela reste le cas des aides directes qui bénéficient de fait aux propriétaires, agriculteurs ou non agriculteurs.

A terme, l'instabilité des prix et la compétitivité triomphante conduisent à des restructurations déchirantes. « *L'Europe gardera-t-elle ses*

---

(1) Selon Michel Dantin, « *en 2009, le sursaut des prix lié au stockage de la poudre de lait aurait en fait bénéficié... à la Nouvelle Zélande.* ». Autre exemple, la décision d'interdire de facto les importations de maïs OGM a provoqué des détournements de trafic : les pays capables de produire du maïs conventionnel sans OGM l'ont exporté vers l'Europe et ont importé du maïs OGM des Etats-Unis. Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé, « La réforme de la PAC au-delà de 2013 », *Notre Europe*, avril 2008.

*paysans ?* » s'interroge Henri Nallet, ancien ministre de l'agriculture (1). Gardera-t-elle ses paysans autrement que pour animer les paysages et figurer dans quelques photos sépia, comme une évocation d'un temps qui n'est plus.

Il y a donc bien un drame de la PAC. Et ce drame a une origine : la PAC n'a plus grand sens.

Il faut redonner du sens à la PAC.

## ***B. L'AGRICULTURE EUROPÉENNE DANS UN NOUVEAU CONTEXTE***

### **1. Le contexte économique**

#### *a) Une agriculture européenne soumise à la volatilité des marchés*

La PAC administrée fonctionnait comme un filtre. Les agriculteurs, bénéficiant de prix administrés, protégés par des barrières aux frontières (prélèvements agricoles), soutenus quand ils voulaient exporter (restitutions), échappaient largement aux règles du marché. Or, presque tous ces outils ont disparu du fait de la libéralisation des échanges, exposant le marché européen aux prix internationaux.

Or, les marchés de produits agricoles sont structurellement instables (2). Cette volatilité des marchés agricoles résulte d'abord d'une grande inélasticité de la demande de produits alimentaires aux variations de l'offre. Selon la loi de King, établie dès la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, un excédent de production de 10 % entraîne une chute des cours des produits agricoles de 30 %. Les études rétrospectives sur les évolutions des cours du blé par exemple montrent que les cours ont toujours été volatils. Le prix de marché résulte de la confrontation entre ce que l'acheteur est prêt à payer pour la dernière tonne offerte et le prix auquel le vendeur est prêt à céder la dernière tonne de sa production. Or, la demande est relativement inélastique, l'offre est dépendante des aléas climatiques et le stockage, qui est un moyen simple d'atténuer les aléas, n'est pas possible pour toutes les productions.

La période récente fournit une illustration de la grande volatilité des prix agricoles. Les cours du blé tendre par exemple sont les suivants (prix en

---

(1) *Henri Nallet, « L'Europe gardera-t-elle ses paysans ? » Fondation Jean Jaurès 2010.*

(2) Voir notamment Jean-Pierre Jouyet, Christian de Boissieu et Serge Guillon « Prévenir et gérer l'instabilité des marchés agricoles », 22 septembre 2010, *rapport du groupe de réflexion sur l'avenir de l'agriculture européenne « Demain l'agriculture », mis en place par le ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Bruno Le Maire.*

euros la tonne) : 130 en 2006, 300 en septembre 2007, 280 au printemps 2008, 120 en 2009 et 220 en juillet 2010. M. Philippe Chalmin rappelle le poids des fondamentaux – le décalage entre l’offre et la demande – dans ces soubresauts : « *La Russie et l’Ukraine exportent en moyenne 36 millions de tonnes soit 1/3 des exportations mondiales. Suite aux incendies de l’été 2010, les deux pays ont mis des restrictions à l’exportation, en retirant 20 millions de tonnes. Il n’y a rien de choquant à ce que les prix augmentent en conséquence* ». Sur l’orge, le maïs, les oléagineux ou le lait, productions pourtant traditionnellement stables, les fluctuations de prix ont été également importantes.

La volatilité naturelle des prix agricoles est accentuée par des phénomènes spéculatifs, qui ne sont pas propres aux marchés agricoles mais qui s’y expriment avec force jusqu’à susciter l’inquiétude du Sénat américain qui estimait dans un rapport de 2009 intitulé « *spéculation excessive sur le marché du blé* », que les fonds indiciels avaient perturbé le fonctionnement des marchés à termes de matières premières, en particulier du blé, en détenant jusqu’à 50 % des contrats sur le marché de Chicago.

La mondialisation est-elle à l’origine de cette instabilité ? Deux thèses opposées ont été exprimées au cours des auditions. Pour les uns, la concurrence mondiale est régulatrice en confrontant mieux l’offre et la demande. Pour les autres, elle exacerbe l’instabilité quand elle ne la crée pas par la spéculation. D’ailleurs, la volatilité structurelle des prix agricoles intervient dans un contexte général d’instabilité des monnaies et des marchés financiers qui n’est pas propre aux seuls marchés agricoles.

La nouvelle économie agricole est donc une économie d’incertitudes, de prise de risques et de fortes variations des marchés d’une année sur l’autre.

#### *b) Un impératif de compétitivité à redéfinir*

La notion de compétitivité est souvent comprise comme un processus de sélection, une contrainte mondiale irrépessible. Il ne saurait être question de nier l’intégration de l’agriculture européenne dans les échanges agricoles mondiaux. C’est la compétitivité qui assure la performance durable des différentes filières alimentaires. **L’Union européenne, grande puissance agricole avec 367 milliards d’euros de production en 2008, est à la fois deuxième exportateur et premier importateur mondial (avec respectivement 109 et 150 milliards de dollars en 2007).** On est donc loin de l’image de la forteresse Europe : la ferme Europe est directement en concurrence avec les autres grandes régions du monde, les puissances agricoles traditionnelles comme les États-Unis, mais aussi les nouvelles puissances agricoles émergentes comme le Brésil, auquel la commission des Affaires économiques du Sénat a consacré un rapport d’information en



2008 (1). M. Bruno Le Maire (2) rappelait que de 2010 à 2020, la production agricole du Brésil devrait augmenter de 40 %, contre 4 % en Europe. Disposant de potentiels de production importants et de conditions favorables, ces puissances agricoles émergentes soumettent l'Europe à une pression forte sur les prix, tant pour les productions végétales qu'animales.

### Les surfaces cultivées dans le monde

Seulement 12 % de la surface terrestre est couverte de surfaces cultivées, soit 1,5 milliard d'hectares.

La surface cultivée en Amérique latine augmente de 1,13 % par an. On estime que 20 % seulement du potentiel cultivable est exploité.

Ainsi, comme le notaient les auteurs du rapport d'information du Sénat sur le Brésil précité, ce pays consacre près de **60 millions d'hectares** aux **cultures** et **230 millions d'hectares** aux **pâturages** pour l'élevage. Sans déforestation, il serait possible de mettre en culture près de **90 millions d'hectares supplémentaires**, sans compter la conversion des pâturages en terres cultivées, qui donnerait au Brésil des marges de manœuvres supplémentaires.

A titre de comparaison, l'Europe compte une surface agricole de l'ordre de 170 millions d'hectares, dont 94 millions de terres arables et cultures permanentes.

La **France** dispose d'une surface agricole utilisée (SAU) de près de **30 millions d'hectares**, dont **18,4 millions de terres arables**, **10 millions de pâturage** et près d'**1 million de vignes et vergers**. En outre, elle compte 2,5 millions de territoire agricole non cultivé.

*Sources : Bimagri Chiffres, janvier 2010 et FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)*

La comparaison des conditions de compétitivité se pose aussi entre États membres. La France dispose d'avantages compétitifs sur ses voisins liés par exemple au coût des terres, au coût du carburant agricole et au coût d'utilisation des systèmes d'irrigation, mais elle est fragile sur certains secteurs comme le lait, les fruits et légumes, la production de viande, du fait

---

(1) « Brésil, le géant vert ? » Rapport d'information n° 189 (2007-2008), du 30 janvier 2008, de MM. Jean-Paul Emorine, Gérard Cornu, François Fortassin, Bernard Dussaut, René Beaumont, Mme Yolande Boyer, M. Philippe Darniche, Mme Évelyne Didier et M. Yannick Texier, fait au nom de la commission des affaires économiques.

(2) Intervention du 30 juin 2010 devant la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et la commission du développement durable de l'Assemblée nationale.

notamment de coûts salariaux plus élevés que d'autres États membres comme l'Espagne ou l'Allemagne, cette dernière ayant mis en œuvre depuis plusieurs années une stratégie efficace de conquête de parts de marchés. En 2010, la France a abandonné à l'Allemagne et aux Pays-Bas sa place de premier exportateur agricole européen. Car la compétitivité de l'agriculture entraîne évidemment celle des industries agroalimentaires (1). Les écarts de prix sont déterminants : « *comment exporter au prix européen en achetant la matière première au prix français ?* » s'interroge le président du groupe alimentaire Bongrain.

Mais il ne faut pas avoir une vision trop étroite de la compétitivité. Le Parlement européen, sous l'impulsion décisive de M. Stéphane Le Foll, député européen français, a admis que « *sans ôter naturellement la possibilité d'être présente sur les marchés mondiaux, la PAC est aussi là pour servir l'intérêt de tous les agriculteurs européens, pour remplir ses fonctions dans l'économie européenne, pour permettre de satisfaire les approvisionnements alimentaires de l'Europe* ». Ainsi, elle doit « *faire coexister une agriculture à forte valeur ajoutée dont les productions, les produits de qualité, plus ou moins transformés, lui permettent d'exporter sur les marchés mondiaux, avec (...) une agriculture locale ancrée sur les marchés de proximité* » (2) qui concerne souvent de petites exploitations compétitives sur des niches de production. La compétitivité n'est pas le seul critère pertinent pour juger une politique. « *Les concentrations d'élevage par exemple pour augmenter les productions et les rendements jouent contre l'emploi, contre l'environnement et contre les territoires* » rappelle Stéphane Le Foll (3).

## **2. Le contexte politique**

### *a) Un foisonnement d'initiatives*

Chacun sait bien que la prochaine réforme de la PAC sera décisive pour les agriculteurs eux-mêmes et pour l'Europe en général. Cet enjeu explique un certain foisonnement d'initiatives anticipant la réforme de la PAC.

La première position publique remonte au Conseil informel des ministres de l'Agriculture qui s'est tenu le 23 septembre 2008 à Annecy. En marge du bilan de santé alors en discussion, les ministres de l'Agriculture des Vingt-sept ont débattu d'un document préparé par la France, intitulé

---

(1) Voir notamment Philippe Rouault, délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie, « *Analyse comparée de la compétitivité des industries agroalimentaires françaises par rapport à leurs concurrentes européennes* », octobre 2010.

(2) Amendements au rapport Lyon.

(3) Rencontre interparlementaire entre députés, sénateurs et eurodéputés, 4 novembre 2010.

« *Comment préparer la PAC du futur ?* ». Les ministres se sont accordés sur quatre objectifs : assurer la sécurité alimentaire de l'Union européenne, contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux, préserver les équilibres des espaces ruraux pour maintenir une cohésion territoriale, construire une agriculture qui concilie performance économique et efficacité écologique.

Plusieurs initiatives privées ou publiques ont suivi depuis deux ans, provenant du monde agricole bien sûr (1), de *think tanks* (2), du milieu associatif (3), du ministère (4). Les unes évoquent les différents scénarios possibles allant de la suppression de la PAC à sa transformation en politique agricole et alimentaire commune, d'autres insistent sur la question environnementale et le financement de « biens publics », certains souhaitent une inflexion des soutiens européens en direction des productions alimentaires ou évoquent une formule de contrat social avec la société. D'autres enfin, relient la PAC avec la problématique de l'alimentation mondiale. Une grande diversité qui se retrouve aussi dans la consultation publique sur la réforme de la PAC lancée par la Commission au début 2010.

Cette réflexion s'opère surtout dans un contexte radicalement différent de celui qui prévalait il y a seulement deux ans. Tous les familiers du monde communautaire ont relevé ce changement d'état d'esprit. La crise financière de 2008/2009 et la perte de confiance dans l'autorégulation des marchés en sont les raisons de fond. Mais, de fait, des alliances avec une large majorité d'États se dégagent autour d'une approche équilibrée entre règles du marché et respect des choix collectifs, autour de la nécessité d'une PAC forte. Ces accords tiennent aussi à la pugnacité des hommes. Le ministre français de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, M. Bruno Le Maire, imprégné d'une culture européenne et convaincu de la nécessité d'une stratégie d'alliance entre États membres n'est pas étranger à ce succès.

---

(1) *La société des agriculteurs de France SAF a publié deux études en 2007 et 2010 sur la réforme de la PAC. La première évoque l'idée d'une politique agricole, alimentaire et environnementale commune, la seconde évoque l'idée d'un contrat social avec la société. Voir aussi FNSEA, « PAC 2013 pour une politique ambitieuse efficiente et régulatrice », juillet 2010 ; Confédération paysanne, « Une PAC pour la souveraineté alimentaire en Europe et dans le monde avril 2010 » ; Coopération rurale « PAC 2013 ».*

(2) *Notre Europe, « La réforme de la PAC au-delà de 2013 », avril 2008 ; Fondation Robert Schuman, « Pourquoi croire en la PAC ? » octobre 2008, Académie de l'agriculture.*

(3) *WWF, « Proposition pour une refondation de la PAC sur le principe de la rémunération des biens publics et des services environnementaux », 2008 ; Groupe PAC 2013 (plateforme commune de réflexion de 15 ONG dont la Fondation Nicolas Hulot et les Amis de la terre), « Avenir de la PAC 2014-2020 », 18 février 2010.*

(4) *Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) rapport de prospective PAC 2020, établi sous la direction de M. Bernard Bourget, avril 2010. Voir aussi le rapport du groupe de réflexion sur l'avenir de l'agriculture en Europe remis au ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche le 17 février 2010 intitulé « Demain l'agriculture ».*

Mais l'évolution la plus perceptible se ressent à Bruxelles. Notre collègue Gérard Bailly, qui travaillait alors sur la crise du secteur laitier, avait déjà noté cette évolution : « *le rapport du groupe de Haut niveau marque un changement d'état d'esprit. L'idée même d'un marché organisé était considérée comme un combat d'arrière-garde il y a peu. Les européens viennent de redécouvrir les vertus du volontarisme politique pour rattraper la crise laitière* » (1). Lors d'une rencontre interparlementaire, le 3 novembre 2010, les eurodéputés français ont tous salué « le changement d'ambiance » à Bruxelles. « *L'état d'esprit qui prévaut en 2010 n'a plus rien à voir avec celui de 2006. La crise et l'envolée des prix de 2008 ont profondément interpellé les décideurs. Au Parlement européen, l'évolution est nette. C'est même la commission des budgets qui a proposé d'augmenter le budget de la PAC pour 2010 !* » commentent les eurodéputés Michel Dantin et Alain Lamassoure.

Au sein de la Commission européenne, les évolutions sont plus nettes encore. Certains familiers évoquent la fin de la « *pensée unique* » de la Commission et de la direction générale de l'agriculture en particulier, longtemps orientée vers le « *tout libéral* ». Les sénateurs, habitués à rencontrer les commissaires européens, ont pu se rendre compte des différences par trop évidentes en quelques années. Après la période libérale dont l'ancienne commissaire européenne à l'Agriculture, en poste de 2004 à 2010, la danoise Mariann Fischer Boel, a été l'incarnation, le changement de ton est notable avec le commissaire Dacian Ciolos.

#### *b) La réflexion au niveau des institutions européennes*

L'influence du Parlement européen sur les questions agricoles n'a cessé de s'affirmer. Depuis le traité de Lisbonne, le Parlement est en codécision avec le Conseil sur les questions de fond – sur la définition de la PAC – comme sur le budget annuel. Seules les dotations globales définies lors des perspectives financières (voir infra) lui échappent encore. Le Parlement est codécisionnaire et sa parole porte. La réflexion sur l'avenir de la PAC au niveau européen s'est matérialisée à travers trois rapports importants publiés en 2010. Celui de l'eurodéputé socialiste français Stéphane Le Foll consacré à l'agriculture et au changement climatique, celui de l'eurodéputé écologiste français José Bové consacré aux revenus équitables et à l'approvisionnement alimentaire et celui de l'eurodéputé libéral écossais George Lyon consacré à l'avenir de la PAC après 2013. Ce rapport adopté par le Parlement européen en juillet 2010 est devenu une référence pour tous ceux qui s'intéressent à ces questions.

Ce rapport plaide pour une PAC forte après 2013, afin de servir les objectifs de la stratégie Europe 2020, dans laquelle la contribution de

---

(1) *Rapport du Sénat n° 610 (2009-2010) sur la proposition de résolution sur le marché du lait.*

l'agriculture à la croissance verte a été inscrite à la demande des Etats, notamment de la France (l'agriculture ne figurait pas dans le document initial de la Commission). Il plaide aussi pour une PAC renouvelée. Il insiste sur l'importance de l'agriculture pour la fourniture de « biens publics », la contribution à la biodiversité et à la lutte contre le changement climatique. Ce plaidoyer rencontre une large adhésion parmi les États membres, au-delà des puissances agricoles traditionnelles. Le rapport Lyon refuse le désengagement budgétaire de l'Union européenne et la renationalisation de la politique agricole. Si l'orientation de la PAC vers le marché n'est pas remise en cause, la nécessité de maintenir des outils de régulation des marchés est rappelée. Le rapport insiste aussi sur le souci d'une meilleure organisation des producteurs intervenant sur les marchés agricoles.

L'état d'esprit en Europe est aujourd'hui beaucoup plus favorable aux thèses françaises défendant une PAC certes renouvelée mais consistante.

L'autre grand document maître est bien sûr la communication de la Commission attendue pour le 17 novembre 2010. Mais certaines pistes de réflexion circulent déjà (voir infra III B2).

### *c) La position française sur la réforme de la PAC*

La position du Gouvernement français est retracée dans *la position commune franco-allemande pour une PAC forte au delà de 2013* adoptée le 14 septembre 2010 par les gouvernements et publiée par les ministres chargés de l'Agriculture des deux pays (1). La position commune franco-allemande constitue à la fois une base de travail et un outil diplomatique, l'objectif des deux pays étant de rallier une majorité d'États membres. Le document sous-titré « *De nouveaux défis et de nouvelles attentes en matière d'alimentation, de biomasse et d'environnement* » rappelle quelques « principes clés » (dont celui de « *l'orientation de la PAC vers le marché et l'amélioration de la compétitivité* ») et l'utilité de quelques instruments de marché (« *l'intervention, le stockage privé doivent faire partie d'un filet de sécurité* ») qui témoignent aussi de l'équilibre diplomatique requis dans ce genre de documents (voir infra III B).

Car cet accord ne s'imposait pas spontanément. « *Les Allemands aiment beaucoup l'agriculture, surtout la Bavière, (mais) ils savent aussi que c'est eux qui payent. Ce n'est pas le secteur dans lequel il y a le plus grand consensus franco-allemand.* » (2).

---

(1) Disponible à l'adresse : [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/100914\\_position\\_commune\\_FR-DE\\_francais\\_.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/100914_position_commune_FR-DE_francais_.pdf).

(2) Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à Agro Paris Tech.

Même si la négociation impose beaucoup de concessions, on pourra regretter que le document évoque assez peu le concept d'alimentation, qui était pourtant une inflexion du ministre français (en renommant le ministère de l'agriculture « ministère de l'alimentation et de l'agriculture », indiquant que sa priorité allait à l'alimentation des hommes et non à l'exploitation des terres). Cette inflexion aurait imposé cependant trop de redistribution entre secteurs pour qu'elle ait été acceptée au niveau européen.

Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDEM) a publié pour sa part fin octobre 2010 un document d'orientation intitulé : « *Pour une politique agricole durable en 2013, principes, architecture et éléments financiers* » (1). Dans ce document, il est proposé de transformer radicalement la PAC, dont le maintien ne se justifie que si elle est au service de la mise en place d'une agriculture durable à l'échelle européenne. Dans cet esprit, il est proposé d'articuler la PAC autour de trois niveaux d'intervention. Un premier niveau, d'environ 3 milliards d'euros pour la France, serait destiné à garantir un revenu de base aux agriculteurs, à condition de respecter l'écoconditionnalité. Un deuxième niveau, d'environ 4 milliards d'euros, viserait à rémunérer les services environnementaux rendus, comme le stockage de carbone, l'adoption de systèmes de production économes en intrants, ou encore l'occupation des zones de handicaps naturels ou des zones à enjeux environnementaux forts comme les espaces Natura 2000. Le troisième niveau, à hauteur de 2 milliards, financerait la transition vers des modes de production durable, comme le bio ou encore l'adoption de mesures agro-environnementales. Un volet alimentaire et un volet d'intervention sur les marchés viendraient compléter cet édifice.

Il ne faut pas nier qu'une telle orientation ministérielle aussi éloignée de la position commune franco allemande n'a pas manqué de susciter quelque émoi. Ce papier a été considéré par beaucoup comme décalé et irréaliste au regard de l'impératif de sécurité alimentaire auquel l'agriculture européenne doit répondre.

### **3. Le contexte budgétaire**

La question budgétaire a été évitée, depuis le début des débats sur la PAC. Soit par choix – on débat du fond avant de parler d'argent – soit par prudence. Elle est à peine effleurée par le rapport Lyon : « *la PAC doit être dotée des moyens nécessaires qui envoient des signaux forts pour aider efficacement les agriculteurs, répondre aux préoccupations de la communauté*

---

(1) Le document a été un moment disponible à l'adresse : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Pac\\_2013.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Pac_2013.pdf). Il a semble t-il été retiré du site du ministère en novembre.

*rurale tout en bénéficiant à la société dans son ensemble* ». L'accord franco-allemand n'est guère plus prolix : « *Il est nécessaire de disposer des ressources à la hauteur de nos ambitions (...), une décision finale sur toutes les questions relatives aux finances sera prise lorsque les décisions sur l'ensemble des politiques et le cadre financier global de l'Union auront été prises* ».

Une prudence en décalage avec la réalité puisque chacun sait bien que le budget de la PAC est la clef qui ouvre – et ferme – tout. Même les Britanniques se satisferaient pleinement d'une PAC sans argent qui se bornerait à fixer des règles de régulation au sens anglais du terme c'est-à-dire des règles commerciales sur la concurrence, la traçabilité.

#### *a) Rappels sur le budget de la PAC*

La PAC constitue le premier budget de la Communauté européenne, en crédits de paiements. Avec **56 milliards d'euros en 2010**, en additionnant les dépenses du premier pilier, consacré aux dépenses de marché, prises en charge par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et celles du deuxième pilier, consacré au développement rural, prises en charge par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Cependant, la PAC n'est plus « le colosse budgétaire » qu'il était. Sa part dans les dépenses communautaires n'a cessé de décroître, pour atteindre 40 % à peine aujourd'hui, soit 0,45 % du PIB de l'Union européenne.

Les États membres bénéficient de la PAC de manière très inégale. La France est le premier bénéficiaire de la PAC, en recevant 19,2 % de l'ensemble des crédits, devant l'Espagne (13,6 %), l'Allemagne (12,7 %), l'Italie (10,4 %) et le Royaume-Uni (7,3 %). Cette situation peut s'expliquer par la part du secteur agricole dans les économies des États membres (1). Les agriculteurs français reçoivent environ 10 milliards d'euros par an d'aides agricoles de l'Union européenne, dont 85 % issus du premier pilier.

Cette disparité se retrouve également au niveau des taux de retour par habitant. Ainsi, l'Irlande est le premier bénéficiaire (384 €/hab), devant la Grèce (307 €/hab) et le Danemark (226 €/hab). La France se situe de ce point de vue au 5<sup>e</sup> rang des bénéficiaires avec un retour de 157 €/hab. Les nouveaux États membres (NEM) connaissent un taux de retour beaucoup plus faible : ainsi la Pologne, qui compte pourtant plus de 2 millions d'agriculteurs, ne touche qu'un peu plus de 5 % des crédits de la PAC.

---

(1) Chiffres tirés de l'annexe au projet de loi de finances pour 2011 : relations financières avec l'Union européenne.

Les disparités sont liées principalement au montant des aides directes aux revenus, beaucoup plus faibles dans les nouveaux États membres (voir infra partie I C 2). La redistribution des montants entre États membres sera un des enjeux de la prochaine réforme (voir infra III).

*b) La réforme de la PAC et la révision du budget européen*

La réforme de la PAC s'inscrit dans un contexte de révision du budget européen. Le cadre financier européen pluriannuel est actuellement fixé pour la période 2007-2013. La négociation des nouvelles perspectives financières pour la période 2014-2020 se déroule en parallèle à la discussion de la réforme de la PAC.

Les tentations sont fortes de rogner sur le budget de la PAC afin de dégager des marges de manœuvre pour d'autres priorités. Cela n'a pas été le cas lors de la négociation des perspectives financières actuelles, car le budget PAC avait été négocié avant (1), au moment de l'adhésion des nouveaux États membres, mais cela pourrait être le cas cette fois.

La querelle sur la modernité de la PAC paraît heureusement dépassée. La comparaison rituelle *PAC contre recherche* n'est qu'une (im)posture de négociation puisque la première est communautarisée, avec des financements européens, alors que la seconde est une politique nationale, pour laquelle l'Union européenne n'intervient qu'en appui, avec des financements additionnels. Mais il ne peut être nié que le poids de la PAC est important et ne permet de financer qu'un nombre limité d'autres dépenses. Qu'il s'agisse de recherche, d'environnement, de lutte contre le changement climatique...

Du moins à budget constant. Mais il est douteux que, dans le contexte budgétaire du moment, les États s'engagent davantage dans l'augmentation du budget européen.

Ainsi, la Commission, dans sa communication sur le réexamen du budget de l'Union européenne du 19 octobre 2010 (2,) reconnaît la nécessité d'aider l'agriculture européenne, mais n'exclut pas une réduction des aides, prolongeant la tendance actuelle. Cela se traduirait sur le fond par un abandon progressif des objectifs économiques (aide au revenu et intervention sur les marchés) et des objectifs de sécurité alimentaire au profit d'objectifs purement environnementaux et de lutte contre le changement climatique, faisant de la PAC une politique environnementale plus qu'une politique agricole. La baisse

---

(1) Les crédits du premier pilier du moins avaient été sanctuarisés jusqu'en 2013.

(2) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux Parlements nationaux, sur le réexamen du budget de l'UE, du 19 octobre 2010 - COM(2010) 700 final. Consultable à l'adresse : [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/communication/com\\_2010\\_700\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/communication/com_2010_700_fr.pdf).



des soutiens n'est pas chiffrée, mais il pourrait s'agir d'une réduction de l'ordre de 15 %, soit une baisse de 8 à 9 milliards sur les 56 milliards d'euros de l'actuelle PAC. Certains États ne désespèrent pas d'obtenir une baisse plus importante, de 30 %, voire 40 %, comme cela avait été envisagé lors des premières « fuites » sur les perspectives financières en octobre 2009.

Une telle diminution serait inacceptable. Pour la France évidemment, pour plusieurs États membres, mais aussi pour le Parlement européen. Selon l'eurodéputé Michel Dantin : « *Le président de la Commission sait qu'il franchirait alors la ligne rouge de défense du Parlement européen. Si tel était le cas, plusieurs présidents de groupe lui ont signifié que le contrat de confiance qui a été conclu avec le Parlement serait remis en cause* ».

### *c) PAC et soldes nets*

Le débat sur le rééquilibrage des aides entre États membres évoqué plus haut ne peut être déconnecté du cadre général des contributions au budget communautaire. La France et l'Allemagne ont d'ailleurs précisé que « *ce débat doit prendre en compte la soutenabilité financière des États membres dans le budget européen sur la base de la clé de répartition actuelle* ». Sur ce point, deux données doivent être rappelées.

L'Allemagne et la France sont les deux contributeurs nets les plus importants – en volume – au budget communautaire. L'Allemagne est dans cette situation depuis toujours – 200 milliards en vingt ans – selon une étude de la fondation Robert Schuman (1), entre 6 et 7 milliards par an au cours des cinq dernières années. L'Allemagne n'a jamais rechigné à sa contribution et c'est lui faire un bien mauvais procès de l'accuser d'avoir manqué de solidarité. Elle inspire au contraire un grand respect. Certains États, à ces niveaux de contribution, auraient certainement agi autrement. Mais la France est aujourd'hui un autre contributeur net très important. Les différentes réformes du financement ont alourdi la contribution française au budget communautaire alors que ses retours – les dépenses du budget européen en France – sont stabilisés. En conséquence, le solde net se creuse, massivement : - 5,8 milliards en 2009. Il ne saurait être question de faire de ces données budgétaires le centre des débats sur le niveau des aides du 1<sup>er</sup> pilier, mais il serait aussi imprudent de les oublier.

---

(1) *Fondation Robert Schuman*, « Quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'UE ? », mai 2010.

### Soldes nets (sélection)

\*\*\*

(En millions d'euros)

|                    | 2004   | 2005   | 2006   | Moyenne<br>2004-2006 | 2007   | 2008   | 2009   | Moyenne<br>2007-2009 |
|--------------------|--------|--------|--------|----------------------|--------|--------|--------|----------------------|
| Allemagne          | - 7140 | - 6064 | - 6325 | - 6510               | - 7415 | - 8774 | - 6357 | - 7515               |
| France             | - 3050 | - 2883 | - 3012 | - 2982               | - 2997 | - 3843 | - 5873 | - 4238               |
| <b>Total</b>       |        |        |        | <b>- 9492</b>        |        |        |        | <b>- 11753</b>       |
| Bulgarie           |        |        |        |                      | + 335  | + 670  | + 624  | + 543                |
| République tchèque | + 272  | + 178  | + 386  | + 279                | + 657  | + 1178 | + 1702 | + 1179               |
| Estonie            | + 145  | + 154  | + 176  | + 158                | + 226  | + 227  | + 573  | + 342                |
| Chypre             | + 63   | + 90   | + 102  | + 85                 | - 10   | - 17   | - 2    | - 10                 |
| Lettonie           | + 198  | + 264  | + 255  | + 239                | + 489  | + 407  | + 501  | + 465                |
| Lituanie           | + 369  | + 476  | + 585  | + 477                | + 793  | + 843  | + 1493 | + 1043               |
| Hongrie            | + 193  | + 590  | + 1115 | + 418                | + 1606 | + 1112 | + 2719 | + 1812               |
| Malte              | + 43   | + 90   | + 101  | + 79                 | + 28   | + 30   | + 9    | + 22                 |
| Pologne            | + 1438 | + 1835 | + 2998 | + 2090               | + 5136 | + 4442 | + 6337 | + 5305               |
| Roumanie           |        |        |        |                      | + 596  | + 1581 | + 1692 | + 1290               |
| Slovénie           | + 110  | + 101  | + 143  | + 118                | + 89   | + 114  | + 242  | + 148                |
| Slovaquie          | + 169  | + 271  | + 323  | + 254                | + 618  | + 726  | + 542  | + 628                |
| <b>Total</b>       |        |        |        | <b>+ 4197</b>        |        |        |        | <b>+ 12767</b>       |

Source : Commission européenne – Rapport financier 2009

## **C. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME**

### **1. Pourquoi encore une PAC en 2014 ? La modernité du défi alimentaire**

#### *a) La sécurité alimentaire : un enjeu stratégique mondial*

Comment nourrir durablement neuf milliards de personnes d'ici à 2050, contre six aujourd'hui, dont les régimes alimentaires tendront vraisemblablement à se rapprocher de notre modèle ? Ce défi se pose dans un contexte d'incertitudes liées aux effets du changement climatique, à la volatilité des cours ou à la concurrence des productions agro-énergétiques.

Enjeu dramatique et constant pour les pays en développement, la sécurité alimentaire est aussi au cœur des préoccupations de pays riches comme le Japon ou de puissances émergentes comme la Chine ou l'Inde. Elle (re)devient un outil de puissance pour des pays comme la Russie ou le Brésil.

Illustration de cette tendance de fond, l'acquisition de terres arables par des investisseurs étrangers dans les pays en développement (PED) est en plein essor. Bien que les estimations soient délicates, entre 2006 et 2009, 15 à 20 millions d'hectares auraient été ainsi acquis, soit l'équivalent des deux-tiers de la surface agricole utile de la France (1). Selon l'association des agriculteurs européens – COPA –, l'Union européenne importerait aujourd'hui une production agricole équivalente à celle de 35 millions d'hectares.

Certes, des simulations montrent qu'il est possible de nourrir 9 milliards de personnes de manière durable à l'horizon 2050. Mais cela suppose de presque doubler la superficie de terres cultivables effectivement cultivées dans le monde. Aujourd'hui, seuls 40 % des terres cultivables le seraient. De même, les modèles de production à faibles rendements qui ont la faveur d'une fraction de la société ne sont pas transposables partout quand l'alimentation physique est en jeu. Selon l'INRA, trois régions devraient continuer à importer des calories alimentaires quel que soit le scénario : l'Afrique du nord-Moyen Orient, l'Afrique sub-saharienne et l'Asie.

Dans ce jeu mondial, quelle peut être la place de l'Europe ? Tout d'abord, l'économiste réagira en considérant que ce besoin constitue un marché potentiel de première envergure. L'Europe doit rester un grand exportateur pour participer à un nouvel équilibre alimentaire mondial. A cet égard, l'image d'une Europe détruisant l'agriculture des pays pauvres en

---

(1) Source : Note de veille n° 182 de juin 2010 du Centre d'analyse stratégique.

subventionnant ses exportations est dépassée. Selon M. Christophe Gouel, économiste à l'INRA, la fin des restitutions à l'exportation, la baisse des aides aux agriculteurs et leur découplage nous mettent à l'abri des reproches de l'OMC.

L'Union européenne a au contraire une carte à jouer y compris sur les productions de base ou peu transformées. La désaffection des Chinois pour le lait fabriqué en Chine à la suite de contaminations répétées est une occasion pour pénétrer ce marché en pleine expansion. Pourquoi ne pas imaginer une **plate forme d'exportation européenne** réunissant les grands producteurs de céréales ou de lait par exemple ? L'Europe a également une responsabilité à assumer. C'est notamment le cas dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, où elle a une responsabilité particulière pour répondre aux besoins d'une région qui souffrira d'un déficit agricole croissant.

*b) La sécurité alimentaire, un objectif quantitatif et une responsabilité européenne*

Assurer la sécurité alimentaire a été le leitmotiv de chacune des auditions du groupe du travail. Bien sûr, d'autres objectifs ont été mis en avant – le développement durable, la compétitivité, la qualité de l'alimentation, l'aménagement du territoire... – mais l'indépendance alimentaire reste un objectif évident pour une très grande majorité. Elle ne peut se concevoir que sur le long terme et les autres objectifs précités en découlent naturellement comme autant de conditions nécessaires.

Trois arguments doivent être rappelés.

En premier lieu, la sécurité alimentaire se pose en termes physiques. L'Union européenne, c'est 500 millions de consommateurs. À échéance de dix ans, la population de l'Union devrait croître de quinze millions de personnes, l'équivalent des Pays-Bas. Peut-on faire dépendre l'alimentation de 500 millions de personnes d'importations ? Il faut trois mois pour faire parvenir un produit agricole d'Amérique du Sud au marché européen. Que se passerait-il si le trafic maritime était interrompu ? L'indépendance alimentaire n'est-elle pas un enjeu aussi important que l'indépendance énergétique ?

L'Union a une large autonomie agricole et alimentaire. Elle doit la conserver. Il serait absurde qu'elle abandonne cet atout dans un tel contexte mondial. Cette autonomie n'est pas totale. L'Europe est aussi le premier importateur et sera donc inévitablement en concurrence avec d'autres pays, d'autres zones pour les importations alimentaires. C'est notamment le cas de certains produits clefs comme l'alimentation animale et les huiles, où elle importe la majorité de ses besoins.

En second lieu, la sécurité alimentaire européenne par une production largement autonome n'est pas seulement un objectif de précaution pour l'Europe, mais pour le monde.

Certains pays ont pu fonder leur prospérité sur le commerce et abandonner toute velléité de produire des biens alimentaires qu'ils pouvaient se procurer ailleurs. Le système pouvait même parfaitement fonctionner. Jusqu'au dérèglement du système, manifeste en 2007, qui s'est accompagné de très fortes hausses des prix alimentaires. Une hausse à peine perceptible dans les pays riches mais extrêmement grave pour les pays pauvres. Il y a même une certaine irresponsabilité à miser sur l'importation totale de produits alimentaires. Pas seulement par la dépendance qui en résulterait pour la population mais parce que cette stratégie est à terme une stratégie d'égoïsme et d'exclusion : le riche pourra toujours payer l'aliment fabriqué ailleurs tandis que le pauvre sera très vite exclu du marché. Les bateaux de blé iront toujours là où le consommateur paye le plus cher.

Sans compter qu'une Union de 500 millions de consommateurs importatrice, qui achèterait sur les marchés mondiaux entraînerait une pression sur les prix qui renchérirait dramatiquement les coûts d'approvisionnement pour les pays en développement non autosuffisants.

Enfin, on peut noter une évolution sensible des positions de certains États membres traditionnellement réservés sur ce concept de sécurité alimentaire.

### **La sécurité alimentaire vue du Royaume-Uni**

La sécurité alimentaire n'a jamais été un argument pertinent aux yeux des Britanniques, partisans depuis toujours du libre-échange et de l'ouverture. Il y a à la fois du bon sens dans cette position – pourquoi payer plus cher en Europe ce que le pays peut se procurer ailleurs et moins cher ? – et un solide fondement économique – la fameuse théorie des avantages comparatifs de Ricardo : un pays a intérêt à se spécialiser sur les productions sur lesquelles il possède un avantage comparatif par rapport aux autres. Ainsi, l'Europe – *a fortiori* le Royaume-Uni – peut et doit renoncer à sa production agricole pour se spécialiser dans les domaines où elle a des atouts. En d'autres termes, le Royaume-Uni ne craint pas d'importer son alimentation dès lors que la City et les capitaux restent à Londres.

Cette position, ferme et forte, pourrait évoluer sous deux effets.

En premier lieu, l'envolée des prix et les émeutes de la faim qui ont suivi en 2008 en Afrique ou en Asie, et quelques débuts de troubles dans les banlieues londoniennes, ont eu un grand retentissement au Royaume-Uni. Le Premier ministre a alors suscité une mobilisation interministérielle sur la sécurité alimentaire aux plans domestique et international qui a conduit à l'adoption, en janvier 2008, d'une stratégie alimentaire « *Food 2030* », qui accorde plus d'importance au rôle productif de l'agriculture. La production de biens alimentaires (re)devient un objectif pertinent. L'agriculture n'est plus seulement fournisseur de biens publics comme il était convenu jusque-là – une théorie qui s'est largement répandue en Europe –, mais doit aussi produire des biens alimentaires. Cela donne une justification nouvelle aux aides communautaires. L'alimentation fait aussi un retour en force dans le débat public. Les « *celebrity chefs* » occupent l'espace médiatique et sont des prescripteurs importants, axés sur le *local and seasonal*.

En second lieu, le gouvernement britannique publiait quelques mois plus tard une stratégie nationale de l'énergie qui privilégie clairement une stratégie d'indépendance énergétique : « *In Britain, as our own reserves decline, we have a choice : replace them with ever-increasing imports, be subject to price fluctuations and disturbances in the world market or make the necessary transition to right for climate change, energy security and jobs.* » (1).

N'y a-t-il pas un paradoxe, une incohérence même, à revendiquer l'indépendance énergétique et à se satisfaire d'une dépendance alimentaire. En quoi le pétrole est-il supérieur à l'alimentation ? Si les Anglais veulent de l'essence pour leurs voitures, en quoi les Européens – ou au moins les Français – seraient-ils fautifs s'ils souhaitent de l'alimentation dans leur assiette ?

Ces observations interdisent de démanteler des politiques nécessaires à la préservation d'une agriculture forte. Au cours des vingt dernières années, la PAC a souvent été assimilée à une politique du passé qui perdurerait, au mieux, par habitude. Ces attaques en Europe contrastent avec l'actualité croissante des questions alimentaires dans le monde. Depuis quelques années, le défi alimentaire est redevenu un enjeu stratégique majeur. Y compris en Europe.

### *c) La sécurité alimentaire : un défi qualitatif*

Les standards alimentaires européens se sont affinés, les normes se sont multipliées : qualité, santé, environnement, traçabilité des produits, bien-être animal... L'Europe peut être fière de son modèle alimentaire. Comment être sûr de préserver nos standards de qualité si nous sommes

---

(1) « *En Grande-Bretagne, nos réserves déclinant, nous devons faire un choix : soit augmenter toujours plus nos importations et être alors démunis face aux variations des cours mondiaux et aléas du marché mondial, soit nous engager sur la voie de la lutte contre le changement climatique, de la sécurité énergétique et de l'emploi* ». Extraits de « *The UK low carbon transition plan – A national strategy for climate and energy* », 15 juillet 2009.

dépendants ? Il serait absurde d'imposer ces normes en Europe et d'être incapable de les contrôler dans les pays fournisseurs.

Il n'est pas possible de défendre l'idée, auprès des consommateurs et des agriculteurs, que l'Europe interdit un produit phytosanitaire dans l'Union mais ne s'embarrasse pas d'importer les productions venant d'autres pays qui eux, continuent à utiliser ce produit. Tel fut le cas aux Antilles avec l'interdiction localisée du chlordecone. *« La molécule interdite fut aussitôt envoyée dans d'autres zones de production concurrentes dans lesquelles la molécule restait autorisée. L'interdiction s'accompagna alors d'un accroissement de la compétition... Aux Antilles, dans les trois ans qui ont suivi le bannissement du chlordecone, plusieurs dizaines de tonnes ont été exportées... dans les bananeraies d'Afrique et des Caraïbes » (1).*

La crise de la vache folle, d'ailleurs apparue dans un des pays les plus hostiles à la PAC, a été un séisme politique. L'alimentation, au moins au stade primaire, est sous surveillance. D'autres pays, avec d'autres modèles alimentaires, n'ont pas les mêmes garanties. *« Aux États-Unis, chaque année, 10 millions de personnes consultent un médecin pour des questions d'intoxication alimentaire »* relève l'eurodéputé Michel Dantin. Ces données sont difficiles à évaluer, mais elles donnent un ordre de grandeur intéressant.

## **2. Une PAC plus équitable**

### *a) L'équité entre agriculteurs*

L'inégalité de la répartition des aides agricoles est souvent dénoncée, non sans raison. Cette inégalité recouvre trois situations distinctes.

Il y a d'abord une inégalité bien connue entre secteurs, entre exploitations. La répartition est très liée à la taille de l'exploitation. En France, 10 % des exploitations reçoivent 40 % des aides directes, tandis que près de la moitié des exploitations ne perçoit que 10 % des aides. Les secteurs sont très inégalement soutenus. Le secteur des fruits et légumes ne reçoit que 3 % du budget de la PAC. Le secteur vitivinicole échappe encore au système des DPU et n'est soutenu qu'à titre exceptionnel par des mesures de distillation sans commune mesure avec le régime des aides directes. Il est même tout à fait frappant de constater que les montants des aides sont totalement indépendants de l'utilité sociale et sanitaire des productions.

---

(1) Gérard Miquel, « La qualité de l'eau et de l'assainissement en France », rapport du Sénat n° 215(2002-2003).

Ensuite, cette répartition est également figée par certains choix discutables. Lors de la mise en place du découplage, le choix avait été laissé de calculer les aides sur une base identique pour tous les agriculteurs, éventuellement sur une base régionale, ou sur une base historique. La France a choisi cette voie et actuellement, les DPU sont calculés sur la base des aides versées aux exploitations entre 2000 et 2002. Il existe donc des différences importantes entre agriculteurs voisins, tout simplement parce que ceux-ci ne bénéficiaient pas des mêmes niveaux d'aide couplée il y a dix ans ! L'inégalité d'hier se reproduit aujourd'hui. La redistribution des aides entre secteurs s'avère très difficile à faire accepter et à conduire. Elle prend la voie de « l'article 68 » du règlement des aides directes, qui autorise un prélèvement des aides du premier pilier pour créer des aides fléchées sur des systèmes spécifiques ou des régions vulnérables. La première application de cette faculté, en 2009 (pour basculer une partie des aides du secteur des céréales vers l'élevage) s'est avérée délicate, mais elle a sauvé l'élevage ovin en France.

Enfin, l'application de la PAC peut aussi conduire à quelques excès qui lui font un tort considérable. Le chef de cabinet du commissaire Dacian Ciolos reconnaissait ainsi que « *la critique sur la répartition et les grandes inégalités entre bénéficiaires des aides fait mal, mais est souvent justifiée. Il paraît important de valoriser l'agriculteur actif, et non le propriétaire terrien qui possède de grandes surfaces ni le pseudo exploitant qui s'amuse avec une pseudo activité agricole. Les profiteurs du système entraînent un dégât d'image destructeur pour la PAC* ». L'idée d'un plafonnement ou d'un écrêtement des aides fait aussi son chemin.

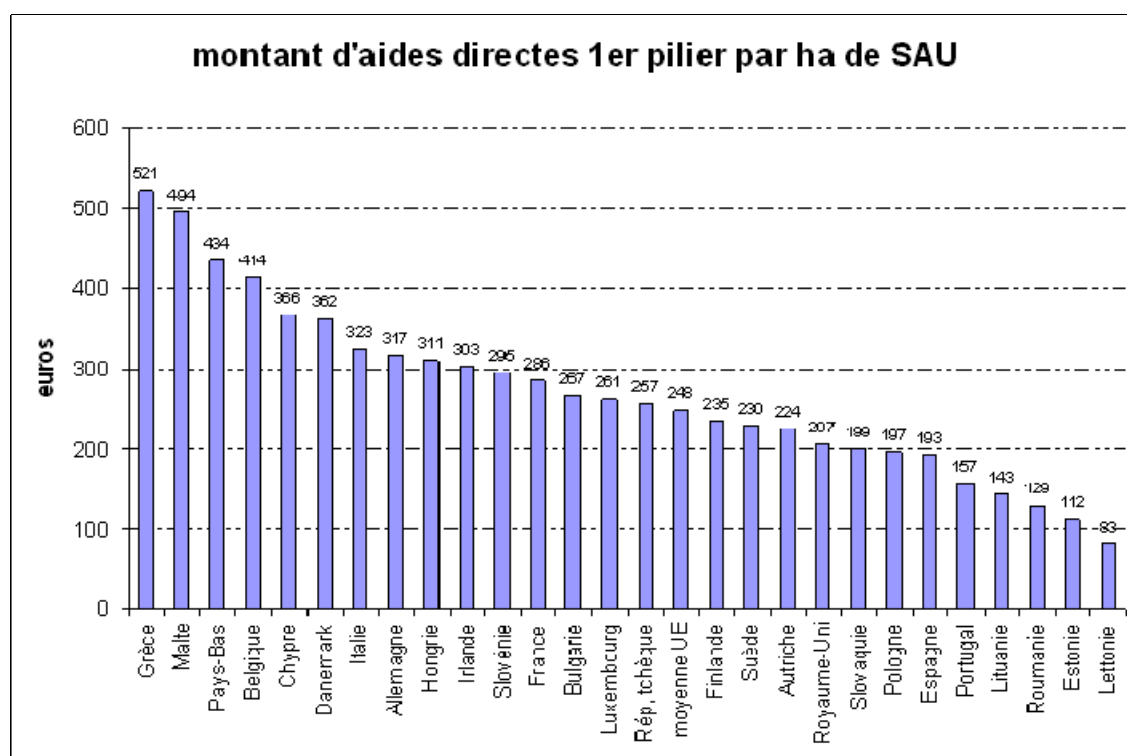
#### *b) L'inégalité entre États membres*

La PAC, notamment les aides directes du premier pilier, fut l'un des points sensibles de la négociation d'adhésion en 2002. Les nouveaux entrants demandaient l'application immédiate des règles communautaires, et, par conséquent, des mêmes niveaux d'aide. Les Quinze rappelaient que les aides directes – avant la réforme de 2003 – étaient censées compenser des baisses de prix, ce qui ne s'appliquait pas à la situation des nouveaux entrants, et étaient partisans d'un niveau d'aide adapté aux niveaux économiques, c'est-à-dire de fait, inférieur. Le compromis a été trouvé sur le principe d'une progressivité des aides – le *phasing in*. Compte tenu de l'existence d'écarts de pouvoir d'achat et afin de ne pas bouleverser les conditions de concurrence internes, les aides directes découplées ont été minorées pour les nouveaux États membres. Ces derniers bénéficièrent de seulement 25 % du niveau théorique la première année, mais avec une montée en puissance de 10 % par an pour atteindre 100 % du niveau d'aide en 2013. Pour les deux autres adhérents de 2007, la progressivité s'échelonne jusqu'en 2016.



Malgré cet accord politique, l'écart par rapport aux anciens États membres suscite un profond sentiment d'**injustice**. L'argument a été martelé à chacune des rencontres du groupe de travail à Varsovie. Il est également repris à plusieurs reprises dans le rapport de M. Georges Lyon. « *Considérant que la répartition actuelle et le niveau de l'aide entre États membres et agriculteurs résultent de la répartition et du niveau qui prévalaient autrefois (...), que ce mode de répartition provoque un sentiment d'injustice compréhensible chez une partie des agriculteurs (...)* (la Commission de l'agriculture) *appelle à une répartition **juste** des paiements de la PAC et insiste sur le fait que cette répartition doit être **juste** pour les agriculteurs des nouveaux comme des anciens États membres (§ S et 45).*

Le graphique de répartition des paiements directs, par État membre, en 2008, publié en annexe du rapport Lyon, montre en effet la très grande disparité des niveaux d'aide, de 33 euros l'ha en Roumanie à 590 euros l'ha en Grèce pour une moyenne européenne à plus de 200 €. Même si ces chiffres doivent être nuancés. Les écarts de niveaux d'aides directes, régulièrement publiés et repris par la presse reposent sur des données un peu faussées. Elles ne prennent en compte, ni les aides du deuxième pilier, souvent beaucoup plus importantes pour les nouveaux États membres, ni le rattrapage en cours, qui se poursuit jusqu'en 2013 et 2017. A l'issue de la période de rattrapage, l'écart des niveaux d'aides s'établira comme suit :



Source : MAAP

Même si l'écart est à terme sensiblement inférieur à celui qui est régulièrement indiqué, il fait naître un profond sentiment d'injustice bien compréhensible auquel la prochaine PAC devra apporter une réponse.

### **3. Préalables pour une réforme réussie**

#### *a) Une PAC forte et simple*

Certains préalables sont incontournables en l'absence desquels la réforme est vouée à l'échec. La simplification est l'Arlésienne de la PAC. La complexité se pose avant tout au niveau pratique de l'exploitant. Critique récurrente, la complexité de la PAC alimente une image bureaucratique déconnectée de la réalité économique des exploitations. « *En adhérant à l'Union européenne, on avait peur que nous, Polonais, on soit trop bureaucratique. Mais au contact de Bruxelles, on s'est vite aperçu qu'on ne connaissait rien à la bureaucratie* » disent avec humour nos amis polonais. « *Laissez-nous travailler* » demandent les agriculteurs de tous les États membres. Plutôt que d'imposer une batterie de réglementations tatillonnes, des contrats d'objectif sur plusieurs années pourraient être définis.

La complexité se trouve aussi au niveau juridique et budgétaire.

Il y a aujourd'hui une très grande confusion dans l'articulation des deux piliers. Quelle différence y a-t-il entre une aide directe au revenu (premier pilier) et une indemnité compensatrice de handicap (deuxième pilier) ? Ou bien entre les mesures en faveur de « l'amélioration de l'environnement » (deuxième pilier) et les « soutiens spécifiques » aux systèmes présentant un intérêt environnemental de l'article 68 (premier pilier) ? La modulation qui implique un transfert progressif du premier pilier vers le deuxième crée une confusion supplémentaire critiquable au nom de la transparence des financements de la PAC.

« L'article 68 » souvent évoqué est l'exemple type de complexité communautaire. Cet article du règlement en vigueur sur les aides directes (1) permet aux États – à leur initiative – d'utiliser une partie des dotations du premier pilier pour réaliser d'autres actions hors du champ normal du premier pilier. Ces « soutiens spécifiques » concernent les systèmes présentant un intérêt environnemental, la qualité des produits, la commercialisation, les secteurs fragiles, le soutien à l'assurance récolte... Autant d'actions qui pourraient trouver leur place dans le deuxième pilier. Cette disposition qui

---

(1) Article 68 du Règlement CE n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutiens directs en faveur des agriculteurs. L'article 68 reprend un ancien article 69 du règlement antérieur Règlement CE 1782/2003.

s'ajoute à la modulation dont elle est pourtant très voisine et qui est censée donner de la souplesse au premier pilier a son utilité mais rend la PAC plus complexe.

La complexité se ressent enfin au niveau politique car elle s'accompagne, ce qui est plus grave, d'un délitement de l'unité de la PAC, chaque État appliquant des règles différentes en matière d'environnement ou pour calculer le montant des aides directes. Cette renationalisation masquée de la PAC est dénoncée par M. Marek Sawicki, ministre polonais de l'agriculture : « *On devrait tous tenir à la PAC, mais la PAC n'existe plus, elle n'est qu'un faux semblant car il n'y a plus de politique commune. Il y a plutôt la juxtaposition de 27 politiques nationales.* »

La future PAC doit inverser la tendance en s'affichant comme une PAC forte et simple. Forte pas seulement au sens budgétaire. Forte aussi de sa cohérence et de son unité. Ainsi, le mode de calcul des aides directes doit être rapidement harmonisé et les règles environnementales doivent être appliquées partout de la même façon pour éviter les distorsions de concurrence. La PAC ne doit pas se transformer en une collection de vingt sept politiques agricoles plus ou moins coordonnées.

Une PAC plus simple, c'est aussi une PAC plus politique avec une vision de l'agriculture européenne dans vingt ans. Les agriculteurs doivent retrouver le sentiment de participer à un projet de société dont ils sont une des clefs. Il faut remettre la PAC en perspective et sortir de cet état permanent de gestion de crise ou pire, de crise permanente.

#### *b) Retrouver l'adhésion du citoyen et du monde agricole*

Le lien entre la société européenne et le monde agricole s'est distendu. Il y a des raisons objectives à cette dérive et des maladroites accumulées de part et d'autre. Les agriculteurs sont une petite minorité dans la plupart des États membres et les racines rurales des urbains s'étiolent. Le monde agricole a d'autant plus besoin de renouer ce lien que son poids dans le processus de décision tend à décliner.

En sus des questions matérielles et financières, liées à des niveaux de revenus souvent intenable, une des menaces qui pose sur le monde agricole est le repli identitaire. Tant le contraste avec la vie « des autres » est frappant et le renvoie à sa condition de travailleur à la périphérie sociale, où les heures de travail ne se comptent pas, où les congés annuels sont rares et où les retraites moyennes ne sont que de 650 euros par mois (400 euros pour 90 % des veuves d'agriculteurs).

Le monde agricole est souvent las. Une lassitude perceptible aussi bien dans les anciens États membres que chez les nouveaux. « *Même si la PAC assure 50 % de leurs revenus, de plus en plus d'agriculteurs se désintéressent de la PAC, des progrès agricoles, du développement de leurs exploitations* » ajoute M. Sawicki. Les agriculteurs ont conscience de faire un travail utile et ont le sentiment qu'ils le font bien mais comment le faire savoir ? Comment se défendre quand on est attaqué avec le sentiment d'injustice ? Chacun cherche ses mots. Les agriculteurs allemands, face aux attaques dont ils sont la cible, ne réagissent pas de la même façon que les Français par exemple, qui sont plus sur la défensive et peinent à trouver le ton juste. Quand les Français communiquent sur « *des métiers à la mode* » (campagne de la FNSEA en 2009) le syndicat allemand communique sur « *agriculteur : un métier de passion* ».

Le traitement des questions environnementales a été souvent défectueux. La profession agricole est consciente de cette difficulté. A cet égard, la Société des agriculteurs de France (SAF) a l'idée intéressante de remplacer les aides directes actuelles par un « *contrat agricole européen* ». Ce contrat serait la rémunération par la PAC des services rendus par l'agriculteur à la société européenne, à savoir la sécurité alimentaire de l'Europe et la préservation de l'environnement. Le citoyen saurait précisément pourquoi les agriculteurs perçoivent des fonds publics et l'agriculteur deviendrait un « *offreur de service* » acteur d'un projet de société.

Il n'y a pas d'agriculture sans agriculteur, mais il n'y a pas non plus de PAC sans eux. La PAC doit s'attacher à les aider et les convaincre.

Le fil directeur du présent rapport est de « *redonner du sens à la PAC* ». Pour ce faire, il faut une vraie politique qui soit comprise par ceux qu'elle sert et qui soit acceptée par ceux qui la mettent en œuvre. Une politique qui, en d'autres termes, s'appuie sur ses deux vrais piliers : les citoyens et les agriculteurs. Une politique d'aujourd'hui qui sache communiquer, c'est-à-dire une politique simple et comprise.

La PAC doit recréer ce lien. La PAC doit être simple et claire, comprise par tous. Cela ne devrait pas être insurmontable si l'on part d'idées elles aussi simples et claires. **L'agriculture est faite avant tout pour apporter une alimentation de qualité à la population. Elle agit dans un environnement qui est un patrimoine commun à l'ensemble de la société et qui doit être préservé.** L'organisation de la PAC doit en découler.

## II. LES OUTILS DE LA PAC : REPÈRES POUR UNE RÉFORME

### *A. LES INSTRUMENTS DE GESTION DES MARCHÉS AGRICOLES : PRIVILÉGIER UNE APPROCHE PRAGMATIQUE*

#### **1. Un changement de paradigme pour l'Europe**

##### *a) Le démantèlement progressif des outils de régulation*

La PAC a été construite sur la régulation des marchés, essentiellement par des prix institutionnels qui servaient de référence aux prix du marché et par une intervention sur l'offre en retirant les productions lorsque le prix du marché s'éloignait du prix indicatif fixé par l'Union. La réorientation progressive de la PAC vers le marché s'est traduite par une réduction drastique de ces mécanismes et un alignement partiel sur les prix mondiaux.

Pourquoi ce changement de modèle de la PAC ? D'une part, les garanties des prix et d'écoulement de la production avaient fini par générer des surproductions de plus en plus coûteuses pour le budget de l'Union. La PAC était victime de son succès. D'autre part, l'UE se conformait – voire anticipait – à l'accord sur l'agriculture dans le cadre du GATT – devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – conclu à l'issue de la négociation de l'« *Uruguay round* » qui prévoyait trois dispositions: l'accès aux marchés (la suppression des prélèvements agricoles et la baisse des droits de douane sur les importations), la suppression des subventions à l'exportation, qui devra être effective d'ici la fin 2013 (et qui ne représentent plus qu'environ 650 millions d'euros par an, soit 1,1 % du budget de la PAC) et la baisse des soutiens internes à la production. Sur ce point, l'accord distingue les mesures qui ont pour effet de stimuler directement la production agricole et celles considérées sans effet direct. A ce titre, les mécanismes d'intervention ou de stockage privé ont du être réduits.

Sur les 43 milliards annuels consacrés au premier pilier, il y a 39 milliards d'aides directes et seulement 4 milliards d'interventions sur les marchés prises en charge par le Fonds européen agricole de garantie, le FEAGA (restitutions aux exportations et stockage). Moins de 7 % des crédits sont désormais consacrés à la régulation des marchés, alors qu'en 1991 ils représentaient la quasi-totalité du budget de la PAC – qui était lui-même plus important en pourcentage du PNB de l'Union.

### **Inventaire des outils de régulation des marchés agricoles**

Le règlement n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole, dit règlement « OCM unique » arrête, pour chaque produit agricole, les outils de régulation pouvant être mis en œuvre. La palette est large, mais la mise en œuvre varie selon les types de production. Certains outils, prévus par les textes, ne sont pas utilisés.

**L'intervention publique** correspond au stockage public. L'Union achète une partie de la production pour soutenir les prix lorsque ceux-ci descendent en dessous des prix de référence. Ceux-ci sont fixés actuellement à un niveau très bas qui, souvent, ne couvre pas les coûts de revient (exemples de prix de référence : 101,31 euros/t pour les céréales, 404 euros/t pour le sucre blanc, 246 euros/100 kg de beurre). Les volumes achetés sont écoulés ultérieurement dans des conditions évitant autant que possible toute perturbation du marché. Toutes les productions agricoles n'y sont pas éligibles, notamment les fruits et légumes.

L'OCM unique prévoit aussi des aides au **stockage privé** afin d'aider les producteurs à retenir une partie de leur production. Le montant de l'aide est fixé en tenant compte des frais de stockage et de l'évolution prévisible des prix de marché. La viande, l'huile d'olive, le sucre blanc et les produits laitiers sont les principales productions éligibles.

**Des mesures exceptionnelles de soutien au marché** sont aussi prévues en cas de maladies animales, de perte de confiance des consommateurs. Les céréales ou le sucre peuvent aussi bénéficier de mesures complémentaires en cas de baisse des prix en dessous du prix d'intervention (retrait d'une partie de la production...). Des mesures d'adaptation non quantitative de l'offre aux exigences du marché peuvent aussi être mises en œuvre par la Commission dans le secteur de la viande et des plantes vivantes.

Deux secteurs sont encore soumis à un régime de **quotas** : le lait et le sucre. Les quotas de lait devraient être supprimés en 2015. Ce régime ne soutient pas directement les prix à la différence des précédents, mais prévoit des pénalités en cas de dépassement de certaines limites.

**Des aides au soutien de la demande** sont parfois permises. Par exemple, une aide à la fourniture de produits laitiers aux élèves ou une aide à l'achat de crème, de beurre et de beurre concentré à prix réduit par les armées, les institutions et collectivités sans but lucratif...

Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union peut recourir à **des restitutions à l'exportation** lorsque les prix mondiaux sont inférieurs aux prix européens. La différence est couverte pour permettre de s'aligner sur les prix mondiaux. A l'importation, **des droits de douane** variables selon les produits sont perçus. **Des contingents** existent également, notamment sur la viande bovine en provenance des États membres du Mercosur. Enfin, **l'aide alimentaire** peut être assimilée à une mesure de soutien aux marchés lorsqu'elle est massive comme aux États-Unis. Ce n'est pas le cas en Europe.

*b) Un retour en arrière improbable*

L'extrême volatilité des prix agricoles a bouleversé l'équilibre économique des exploitations en Europe. Quand les prix chutent brutalement en dessous des coûts de revient, c'est la survie d'une filière qui est en cause. Des cours élevés n'impliquent pas nécessairement que les revenus le soient si le prix des intrants augmente aussi. Surtout, l'instabilité obscurcit l'horizon économique et rend périlleux tout projet d'investissement à moyen-long terme. Or, compte tenu de la longueur des cycles de production, il est indispensable que les agriculteurs européens retrouvent de la visibilité.

Comment recréer un environnement économique plus stable pour l'agriculture européenne ? Quelles solutions face à la volatilité des prix ? Plusieurs organisations agricoles sont tentées de revenir à une PAC garantissant des prix dits justes, déconnectés des prix mondiaux compte tenu de l'autosuffisance de l'Union sur de nombreux produits.

Ce scénario de prix administrés n'est pas envisageable. Il n'existe pas de majorité ni même de minorité au sein de l'Union pour défendre cette option. L'Union européenne ne reviendra pas sur l'ouverture et le choix du marché. Surtout pour revenir à une PAC administrée qui a fait la preuve de ses limites. On rappellera que les dérives de la PAC se sont produites alors même que les États disposaient de tous les leviers : le choix des prix, des volumes, des moments d'intervention...

En second lieu, les marges de manœuvre en matière de régulation sont très encadrées par les règles de l'OMC. Les négociations en cours au sein de cette organisation dans le cadre du cycle de Doha devraient restreindre encore un peu plus les possibilités d'intervention sur les marchés. A moins de se retirer de l'OMC, une option souhaitée par la *Coordination rurale* par exemple, mais qui ne peut être considéré comme une option raisonnable.

Faut-il abandonner pour autant tout espoir de réduction de la volatilité des prix agricoles ?

*c) Vers une régulation mondiale ?*

La volatilité des prix agricoles a deux causes majeures : les caractéristiques propres aux marchés agricoles et le contexte plus général d'instabilité des monnaies et des marchés financiers.

Les réponses à ce dernier aspect dépassent très largement la seule question agricole. Elles s'inscrivent dans la dynamique actuelle d'une meilleure régulation des marchés financiers dans le cadre du G 20. Il faut aussi espérer que la déclaration des ministres des finances du G 20, le

22 octobre 2010 en Corée du Sud, signe le début d'une résorption des déséquilibres des changes entre les principales monnaies mondiales. La surévaluation de l'euro pénalise particulièrement les exportations européennes.

En ce qui concerne les marchés agricoles proprement dits, les réflexions débutent, mais le climat est propice à des avancées. La stabilité des marchés agricoles figure désormais à l'agenda prioritaire du G 20. Ainsi, à l'occasion de la réunion du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) qui s'est tenu à la FAO du 11 au 16 octobre 2010, M. Bruno Le Maire, ministre français de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, et M. Guilherme Cassel, ministre brésilien du développement agricole, ont présenté une contribution conjointe portant notamment sur la lutte contre la volatilité des prix des matières premières agricoles, la France et le Brésil proposant ainsi quatre grandes mesures :

- améliorer la transparence des informations sur les niveaux des stocks mondiaux de céréales, pour coordonner les politiques nationales ;

- inciter à la création de stocks alimentaires nationaux ou régionaux ;

- promouvoir la mise en place de mécanismes financiers innovants pour protéger les agriculteurs de la volatilité des prix, notamment en instaurant un mécanisme de garantie des prix ;

- mieux réguler les marchés des dérivés de matières premières agricoles.

Le groupe de travail se rallie à ces propositions, sans ignorer les obstacles immenses : dans quel cadre organiser la gouvernance mondiale ? Comment définir ce qu'est un bon prix pour des agricultures aussi diverses ? Une politique de stockage mondial est elle réalisable et même réaliste ? Comment gérer les stocks, comment répartir les coûts... ?

## **2. Quelles politiques de substitution ? Conserver ce qui fonctionne et apprendre à gérer le risque**

Si, à moyen-long terme il est encore possible d'imaginer une meilleure régulation mondiale des marchés agricoles, au moins pour les cultures stratégiques que sont les céréales ou les oléagineux, l'horizon proche de la réforme de la PAC oblige à réfléchir à des solutions plus pragmatiques dans le contexte actuel. C'est en maniant une large palette d'outils que la volatilité agricole et ses effets peuvent être contenus.



*a) Ne pas désarmer unilatéralement*

Les outils actuels de régulation des marchés doivent tous être maintenus, à l'exception des restitutions à l'importation qui devront être supprimées à la fin 2013 conformément aux règles de l'OMC.

Ces outils, en particulier l'intervention, ont montré leur efficacité, même relative, au cours de la crise du lait en 2008-2009. Ils constituent un filet de sécurité en cas d'effondrement des prix.

Il en va de même pour les barrières douanières et les contingents sur les importations. Les niveaux actuels doivent être maintenus, sous peine de voir disparaître certaines filières fragiles, en particulier les filières bovine et ovine exposées à la concurrence des pays d'Amérique du sud. L'élevage bovin est une filière structurante pour nos territoires qu'il n'est pas envisageable d'abandonner, au même titre que la filière laitière qui lui est liée.

Pour ces secteurs, une politique renforcée d'intervention serait même concevable. Le prix de référence mériterait d'être calculé en fonction des données du marché européen plutôt que sur la base d'un marché mondial assez artificiel et imparfait. Le marché mondial des céréales a une **profondeur** (1) que n'ont pas les marchés mondiaux de la viande ou du lait.

Cette politique du statu quo est d'autant plus impérieuse que les négociations dans le cadre du cycle de Doha peuvent se débloquer à tout moment, même si elles semblent au point mort aujourd'hui. Adopter une réforme de la PAC qui réduirait encore un peu plus les outils de régulations à notre disposition aurait pour effet immédiat de nous priver de marges de négociation vis-vis de nos partenaires de l'OMC.

*b) Améliorer les mécanismes d'intervention*

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de la crise du lait en 2008-2009. En premier lieu, la réactivité de l'intervention peut être améliorée. Les présidents des commissions des affaires européennes et de l'agriculture du Parlement polonais ont estimé que *« l'efficacité de l'intervention dépend moins de la nature des mesures que du temps de réaction. Dans la procédure actuelle, les ministres doivent demander à la Commission européenne qui procède à un examen, consulte... avant de prendre une décision qui intervient*

---

(1) C'est la capacité à exécuter sur un marché de nombreuses transactions avec des volumes importants sans faire bouger de façon significative les prix à la hausse ou à la baisse. Elle est d'autant plus forte que le nombre de titres admis sur les marchés est important et que la fréquence des transactions est élevée. A contrario, un marché peu liquide subira une décote car le risque pris par l'investisseur est plus important.

*au mieux, six mois après. C'est trop long. La rapidité s'impose dans les situations de crise. Deux mois est un délai maximum ».*

En second lieu, les outils de connaissance et de prévision de l'évolution de l'offre et de la demande demeurent imparfaits. On voit la crise lorsqu'elle est déjà là. L'instabilité des marchés agricoles requiert la mise en place d'outils plus fins pour prévenir les crises. Chaque semaine gagnée est cruciale compte tenu de l'inertie qui caractérise les cycles de production agricole. On songe à la création d'observatoires des prix et des marchés au sein des filières. Des interprofessions à l'échelle européenne seraient certainement le cadre le plus approprié pour surveiller les marchés et dialoguer avec la Commission européenne.

*c) Promouvoir le principe de réciprocité dans les échanges commerciaux*

L'Union doit se battre à armes égales avec les pays qui exportent en Europe. Souvent malmenés par la concurrence des productions mondiales, les agriculteurs européens pointent du doigt le jeu inégal du commerce international, eux seuls étant soumis à un tel niveau d'exigences sociales, environnementales et sanitaires. L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture du 28 janvier 2010 s'en fait l'écho. *« Au niveau mondial, l'Europe doit être à la hauteur de ses ambitions. Elle doit proposer, dans le cadre des règles du commerce international, une véritable stratégie offensive qui tienne compte du haut niveau d'exigences qu'elle impose aux producteurs. Nous proposons que la poursuite des négociations à l'OMC soit conditionnée à des avancées opérationnelles sur ce sujet ».* Aux Pays-Bas, nos interlocuteurs ont aussi exprimé leur malaise à propos de la prise en compte du bien-être animal par des pays tiers. Si leur réflexe libéral leur interdit encore de parler de réciprocité dans le cadre de l'OMC, ils sont néanmoins conscients que leurs éleveurs supportent unilatéralement des coûts élevés pour répondre à la demande sociale en faveur du bien-être des animaux.

A défaut de maintenir le principe de préférence communautaire qu'il semble illusoire de défendre auprès de nos partenaires, le groupe de travail estime que l'Union ne doit pas avoir peur d'invoquer la réciprocité lorsque certaines pratiques de pays tiers sont manifestement contraires au développement durable ou soulèvent des interrogations sur la qualité sanitaire des productions. En application de l'article 20 du GATT de 1994, les pays ont le droit de prendre des mesures commerciales pour protéger l'environnement (en particulier la santé des personnes, des animaux ou la préservation des végétaux) ainsi que les espèces en voie d'extinction et les ressources épuisables.

En matière sanitaire, les règles de l'OMC le permettent déjà dès lors que les mesures de restriction des importations s'appuient sur des preuves scientifiques et ne sont pas discriminatoires vis-à-vis de certains États.

En matière environnementale, le même raisonnement peut s'appliquer. Il n'existe pas d'accord dans le cadre de l'OMC portant spécifiquement sur l'environnement. Cependant, les accords de l'OMC confirment le droit des gouvernements de protéger l'environnement, sous réserve que certaines conditions soient remplies. On notera aussi, à la suite de M. François Riegert, délégué permanent de la France auprès de l'OMC, que l'OMC n'a encore jamais sanctionné un accord international conclu entre des États membres de l'OMC et relatif à l'environnement.

Si l'Union venait à « verdir » davantage sa PAC en 2013, elle devrait considérer plus attentivement les possibilités offertes par les règles de l'OMC et mettre sur la table des négociations du cycle de Doha le respect de normes environnementales minimales.

#### *d) Apprendre à gérer le risque*

Même réduite, la volatilité ne disparaîtra pas. Cela implique que les agriculteurs apprennent à gérer ce risque prix et à l'intégrer dans leur modèle économique. Plusieurs leviers existent. La future PAC devra soutenir ou accompagner leur utilisation.

**Les assurances.** Elles sont de plusieurs types. Compte tenu de l'ampleur de la volatilité, la création d'une assurance-revenu semble hors de portée. Son coût serait exorbitant.

En revanche, les assurances peuvent être étendues aux aléas climatiques et sanitaires. Le bilan de santé de la PAC en 2008 autorise déjà les États membres à employer des fonds communautaires pour soutenir ces instruments via l'article 68 du règlement des aides directes. Les règles de l'OMC permettent un soutien public à la condition que la perte de récolte soit au moins de 30 % et que l'assurance ne couvre que 70 % de la perte. La future PAC devra amplifier l'effort tout en veillant au caractère concurrentiel du marché de l'assurance récolte pour éviter une captation de l'aide publique par les assureurs.

**Les marchés à terme.** Composante des marchés financiers, les marchés à terme sur les produits agricoles sont souvent accusés d'avoir amplifié la volatilité des prix du fait de la spéculation. Si le débat reste ouvert sur la part de responsabilité des marchés à terme, une chose est néanmoins certaine, y compris pour leurs partisans : ces marchés n'ont pas pour effet de réduire la volatilité.

Ils ont en revanche deux avantages : celui d'être un indicateur de l'évolution des cours à l'horizon de un ou deux ans et celui de permettre aux producteurs de se couvrir à court terme contre le risque prix. Ils peuvent sécuriser en partie aussi bien le prix de vente de la récolte que le coût de certains intrants, par exemple l'alimentation animale ou les engrais, afin d'être sûr que le prix de vente couvre bien les coûts de revient et, bien sûr, le revenu de l'agriculteur.

Ces stratégies élémentaires dans la plupart des secteurs économiques, notamment l'industrie, ne sont pas assez répandues dans l'agriculture.

Quel rôle la PAC pourrait-elle jouer ?

Il ne lui revient pas de décréter la création d'un marché à terme. Chaque place est libre de vouloir créer un marché à terme sur tel ou tel sous-jacent (1). Au demeurant, toutes les productions ne s'y prêtent pas. La création d'un marché à terme peut en effet échouer si les conditions nécessaires à son développement ne sont pas réunies (marché large, produit fongible et non périssable, multitude d'opérateurs, besoin de couverture fort...). Les marchés à terme ne sont donc pas une solution pour toutes les filières agricoles. Pour fonctionner, un marché à terme doit avoir de la profondeur, au risque sinon pour les opérateurs de ne pas pouvoir dénouer leurs positions.

Il ne lui revient pas non plus de réglementer ces marchés. Ceci relève de la politique plus générale de régulation des marchés financiers, en particulier des marchés dérivés de gré à gré (2). En revanche, la réforme de la PAC devra inclure un volet « formation des agriculteurs ». L'utilisation des marchés à terme est complexe et onéreuse. L'échelon pertinent de formation reste à préciser (l'exploitation, les organisations de producteurs...), mais il est certain que la PAC ne peut pas faire l'impasse sur l'enjeu de la formation des agriculteurs à la nouvelle économie agricole. Cela dépasse d'ailleurs la question des marchés à terme. C'est l'ensemble de la gestion micro-économique d'une exploitation qui doit être optimisée.

Dans un environnement instable, la formation des agriculteurs doit donner les clefs pour s'adapter en permanence.

**Favoriser l'épargne de précaution.** Les bonnes années, s'il y en a, doivent servir à passer le cap des mauvaises années. Sans anticiper le débat sur des aides directes contracycliques ou la création de fonds mutuels, votre groupe de travail estime qu'une adaptation de la fiscalité et de la comptabilité agricole suffirait déjà à améliorer les choses. En effet, M. Philippe Chalmin a

---

(1) *Le blé, l'orge, la poudre de lait...*

(2) *Sur cet aspect, le groupe de travail renvoie aux travaux précités du groupe de réflexion sur l'avenir de l'agriculture.*

relevé que la comptabilité agricole n'autorisait pas les exploitants à provisionner dans les comptes le risque de fluctuation des cours. Il n'est donc pas possible d'inscrire des provisions les bonnes années, ce qui pousse des exploitants à consommer les revenus supplémentaires. Il paraît nécessaire d'obtenir une modification du plan comptable agricole pour permettre de thésauriser les bonnes années afin d'assumer les baisses de prix, les mauvaises. La spécificité des marchés agricoles justifierait cette dérogation.

### **3. Renforcer l'organisation des producteurs et des filières**

#### *a) Le rôle irremplaçable des organisations de producteurs*

La complexité croissante de l'économie agricole et les rapports de force par trop défavorables avec les fabricants placent souvent les agriculteurs en position de faiblesse. Surtout s'ils sont isolés. Une meilleure organisation des producteurs et des filières apparaît indispensable pour deux types d'actions.

Un premier type d'actions porte sur l'aide à l'exploitation, qu'il s'agisse de diversifier la production et les débouchés, accroître la valeur-ajoutée de la production, développer la formation, utiliser les marchés à terme, affiner la connaissance du marché, partager des équipements communs ou instaurer des mécanismes de solidarité en cas de crise.

Un deuxième type d'action vise à renforcer le pouvoir de négociation face à l'aval des filières. La négociation d'un prix est – hélas – toujours un rapport de force entre un acheteur et un vendeur. Dans de nombreux secteurs, le rapport est totalement déséquilibré. C'est le cas du secteur laitier : en moyenne, dans l'Union européenne, on compte un acheteur pour cent producteurs. En France, l'éleveur livre son lait sans savoir le prix qu'il recevra, puisque la facture – la paye du lait – est établie par l'acheteur... Cette situation paradoxale est bien connue et crée une dépendance. Les producteurs isolés n'auront jamais l'influence suffisante pour peser dans une négociation.

Cette dispersion des agriculteurs entretient une logique d'affrontement entre les producteurs et l'aval des filières, là où d'autres pays privilégient une logique de partenariat. L'exemple des Pays-Bas est ainsi à l'opposé du modèle français. Dans la plupart des filières, quatre ou cinq organisations de producteurs couvrent près de 100 % de la production. Elles prennent le plus souvent la forme de coopératives. Cette concentration favorise le développement de partenariats avec la recherche, notamment l'Institut universitaire de Wageningen, et la contractualisation avec tous les acteurs de la filière.

Il ne s'agit pas d'idéaliser le système néerlandais. Comme l'a appelé M. Albert Jan Maat, président du LTO, principal syndicat agricole néerlandais, le secteur agricole a souffert comme les autres de la crise de 2008-2009 et la distribution est tout aussi féroce qu'en France quand il s'agit de négocier les prix. Mais l'organisation des producteurs et des filières permet de mettre en place des stratégies communes pour tirer vers le haut l'ensemble des acteurs. M. Albert Jan Maat a ainsi évoqué un récent accord entre la filière bovine et les distributeurs pour que ceux-ci acceptent de répercuter plus justement dans leur prix d'achat le coût de l'amélioration du bien-être animal pour les éleveurs. À la suite de cet accord, le LTO a dépensé près de 200.000 euros en frais d'analyse juridique pour défendre ce dossier devant l'autorité de la concurrence néerlandaise qui a finalement validé l'accord.

Cette culture du réseau n'est pas aussi bien diffusée dans tous les États membres, en particulier en France.

*b) Comment renforcer le rôle des organisations de producteurs et des organismes interprofessionnels ?*

Les pouvoirs publics souhaitent donner du poids aux producteurs en les incitant à se regrouper. Comment ? Par le droit et par les moyens financiers.

**La piste juridique : l'adaptation du droit de la concurrence.**

Un groupe d'expert à haut niveau (GHN) créé le 5 octobre 2009 à la suite de la crise du secteur laitier, a rendu ses conclusions en juin 2010. Il préconise notamment plusieurs adaptations des règles de la concurrence au profit des organisations de producteurs de lait (1). L'idée est d'autoriser des regroupements de producteurs à hauteur de 3 % voire 5 % du marché de référence. Or, dans une économie ouverte, le marché de référence est le marché européen. De telle sorte que des regroupements de producteurs seraient possibles au niveau de tout l'Ouest de la France incluant par exemple la Bretagne et la Normandie. Des producteurs ainsi constitués auraient une force et un pouvoir qu'ils n'ont pas aujourd'hui. Notre assemblée a adopté une résolution approuvant largement ces propositions

En France, l'objectif serait d'encourager l'organisation des producteurs, au moins dans certains secteurs vulnérables avec des agriculteurs éclatés en milliers d'exploitations. Car il est bien évident que ces soutiens n'ont aucun sens dans des secteurs déjà très organisés comme le sucre ou les céréales. Trois pistes peuvent être évoquées.

---

(1) Voir la communication de M. Jean Bizet devant la commission des affaires européennes du mardi 29 juin 2010 et la résolution n° 157 du Sénat du 16 juillet 2010.

### **La piste contractuelle : la contractualisation.**

Cette idée, développée en France, a déjà été présentée à de nombreuses reprises au Sénat. Les relations entre producteurs de matières premières et industriels fabricants peuvent être formalisées par contrat. Un contrat type pourrait être proposé au niveau communautaire portant sur les prix, les quantités et la durée. Chaque profession organisée comme il est dit ci-dessus pourrait alors décliner ce contrat type au vu de ses spécificités régionales. La contractualisation doit donner un peu de visibilité, au moins à court ou moyen terme et permettre à l'agriculteur de mieux ajuster ses coûts à ses revenus. L'État serait garant et non gérant de ces contrats.

### **L'incitation budgétaire : la prime aux regroupements professionnels.**

L'évolution du cadre juridique est une première réponse pour autoriser les producteurs à se regrouper. Mais il faut aussi envisager des mesures d'encouragement pour surmonter les réticences naturelles des professionnels. L'idée d'une incitation financière vient alors à l'esprit.

Le groupe de travail propose de valoriser les agriculteurs qui sont dans une démarche de regroupement professionnel sous la forme d'aides additionnelles aux revenus. On notera que l'OCM fruits et légumes (1) du 26 septembre 2007 favorise d'ores et déjà l'organisation des producteurs. Des fonds communautaires peuvent leur être spécifiquement accordés (2) pour, par exemple, approfondir la prévention et la gestion des crises, planifier et mettre en valeur la production ... Pourquoi ne pas étendre ces facilités à d'autres secteurs ?

Le groupe de travail est bien conscient que cette proposition n'est pas généralisable. Certains secteurs sont très fortement structurés – le sucre, par exemple, les céréales aussi – et n'ont pas besoin de cette aide additionnelle pour obtenir un résultat qu'ils ont déjà depuis 20 ans ! En revanche, les milliers d'éleveurs des secteurs laitier et de l'élevage sont désarmés dans les négociations de prix. Comment les encourager à se regrouper ? Cette proposition les concerne.

Cette proposition n'est pas non plus généralisable à tous les États membres car ce regroupement professionnel est soit déjà réalisé (Pays-Bas...), soit inenvisageable à court terme (comme en Pologne, où toute forme de collectivisation suscite de vives appréhensions). C'est pourquoi il faut laisser

---

(1) Règlement du Conseil n° 1182/2007 du 26 septembre 2007.

(2) L'article 103 de l'OCM unique prévoit des dispositions analogues dans le secteur de l'huile d'olive et des olives de table.

une marge d'appréciation aux États qui peuvent être intéressés à soutenir telle ou telle priorité, au profit des agriculteurs.

### **Étendre les compétences des organisations interprofessionnelles**

Les organisations interprofessionnelles sont souvent vues d'un mauvais œil par les institutions européennes. La suspicion d'ententes illégales plane. Pourtant, c'est un outil indispensable pour des filières fragiles et de plus en plus intégrées. Le principe de réalité s'impose parfois comme dans le secteur des fruits et légumes. L'OCM reconnaît aux organisations interprofessionnelles de ce secteur un éventail de missions beaucoup plus large que dans les autres secteurs.

Le groupe de travail estime que la réforme de la PAC devrait étendre à d'autres filières les facilités offertes aujourd'hui aux fruits et légumes.

## ***B. LES AIDES DIRECTES AU REVENU DES AGRICULTEURS : ADAPTER UN OUTIL DEVENU INCONTOURNABLE.***

### **1. Les aides directes : l'instrument principal de la PAC**

#### *a) Description sommaire*

Les aides directes découplées absorbent 70 % des dépenses de la PAC aujourd'hui. La réforme de 2003 a transformé les anciennes aides couplées aux productions en aides découplées, appelées en France droits à paiement unique (DPU). La mise en place des DPU a ainsi permis à l'Europe de mettre en conformité sa politique agricole avec les exigences posées dans le cadre des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les aides de la boîte orange basculant ainsi en boîte verte. Les DPU s'analysent comme des subventions d'exploitation, qui permettent à l'agriculture européenne de compenser son désavantage compétitif par rapport aux agricultures concurrentes sur les marchés internationaux, tout en évitant les distorsions de concurrence par des aides ciblées sur des productions particulières. Les aides du premier pilier sont liées – conditionnées – à une batterie d'exigences environnementales (voir infra III A).



### **L'encadrement des subventions agricoles dans le cadre de l'OMC**

Les subventions à l'agriculture constituent un outil traditionnel de soutien des États à leur économie, susceptible d'affecter le commerce international. A l'occasion des accords de Marrakech de 1994, concluant le cycle de l'Uruguay Round, ont été définies 4 catégories d'aides agricoles, classées sous forme de boîtes :

– Dans la **boîte orange** figurent toutes les mesures de soutien interne réputés avoir des effets de distorsion de concurrence comme les soutiens aux prix, comme les mesures d'intervention, les aides couplées, les aides contracycliques ou encore certaines aides spécifiques comme celles au lait de montagne ou encore le dispositif d'aide à la distillation. L'Europe s'est engagée à réduire drastiquement ses soutiens en boîte Orange. Dans le cadre des négociations de Doha, un volume de 21 milliards d'euros maximum est prévu en boîte orange.

– Dans la **boîte bleue** figurent les aides ayant des effets peu distorsifs sur la concurrence et assorties de plafonnement, comme les aides couplées du type prime à la vache allaitante, prime à la brebis, ou encore aides aux producteurs de bananes. Un plafond de 6,4 milliards d'euros est prévu pour la boîte bleue en Europe dans le cadre des négociations de Doha.

– Dans la **boîte verte** enfin figurent tous les autres soutiens, comme les paiements directs découplés, qui ne sont pas assortis de plafonds. Les aides agricoles européennes ont été massivement basculées de la boîte orange à la boîte verte.

– En outre, les États peuvent accorder librement des aides de faibles montants, appelées **aides de minimis**, qui ne peuvent dépasser 5 % de la valeur de la production agricole.

#### *b) Des aides directes maintenues*

« *La réduction des paiements directs aurait des conséquences dévastatrices, non seulement pour les agriculteurs mais aussi pour les zones rurales* » rappelle George Lyon. Compte tenu du poids des aides directes dans les revenus agricoles, il n'est pas envisageable de les supprimer, ni même de les réduire drastiquement, sauf à compromettre la viabilité d'un grand nombre d'exploitations, dans la plupart des États membres. Elles perdraient plus d'un quart de leurs revenus.

Par ailleurs, compte tenu des engagements internationaux de l'Europe dans le cadre des négociations commerciales internationales tenues sous l'égide de l'OMC, le recouplage des aides n'est pas envisageable.

Les DPU ne sauraient pour autant constituer un droit de tirage des agriculteurs sur le budget européen. Il faudra d'ailleurs renoncer à cette expression particulièrement maladroite de « droit à paiement » qui n'est, d'ailleurs, qu'une aide compensatrice. Le groupe de travail suggère de requalifier « *droit à paiement unique* » en « *aide compensatrice* ».

## **2. Les réformes du mode de calcul**

### *a) L'abandon des références historiques*

Il existe un large consensus en Europe en faveur d'une révision et d'une simplification des règles de calcul des DPU. Concernant la répartition des aides à l'intérieur des États membres, une harmonisation des niveaux de soutien par hectare est inévitable. Le modèle historique des DPU est en effet impossible à défendre, du point de vue de l'équité. La France doit accepter l'abandon des références historiques. Cette formule, choisie pour éviter les effets redistributifs massifs des réformes de la PAC, est aujourd'hui un handicap pour la France et presque tous ses partenaires demandent la fin de ces références historiques.

Au niveau des exploitations, la fin du modèle historique pourrait engendrer d'importants transferts, au profit des agriculteurs exploitant des terres non assorties aujourd'hui de DPU activable.

Une solution à ce problème pourrait consister à définir des enveloppes régionales : des disparités de DPU pourraient subsister entre régions, tandis que les DPU seraient uniformisés pour l'ensemble des agriculteurs présents au sein d'une région. La question de la durée de la transition entre le système actuel et un système à DPU harmonisés reste entière : le monde agricole en France réclame une transition douce, sur les sept années couverte par la nouvelle PAC, mais cette transition douce risque de ne pas rencontrer une majorité au niveau des États membres de l'Union, qui sont très peu nombreux à avoir conservé le système des références historiques (les Pays-Bas notamment).

### *b) La limitation des aides*

Plusieurs dispositifs existent aujourd'hui pour « moduler » les aides du premier pilier vers les crédits du deuxième pilier. Une modulation de base est appliquée sur les aides directes versées, couplées ou non, à partir de 5.000 euros d'aides par exploitation. Cette modulation est de 5 % en 2008 et s'élèvera progressivement jusqu'à 10 % en 2012. En outre, une modulation supplémentaire de 4 % s'applique à compter de 300.000 euros d'aide. Ce dispositif est toutefois souvent critiqué par sa complexité et l'incertitude qu'il engendre. Elle constitue une entorse à la séparation des crédits en deux piliers et nuit à la clarté des enveloppes de la PAC.

Les réflexions sur la limitation des aides est ancienne mais elle a toujours buté sur les intérêts divergents des États membres. On pourra relever par exemple que le pays le plus hostile à la PAC est aussi le pays qui s'est le

plus opposé au plafonnement des aides par exploitation. Plutôt qu'un plafonnement nominal avec un écrêtement au-dessus d'un certain montant, facile à contourner puisqu'il suffirait d'avoir deux entités juridiques au lieu d'une seule, d'autres formules de plafonnement sont envisagées comme celle qui lierait le montant des aides au critère de l'emploi sur les exploitations.

L'aide n'est, en revanche, pas subordonnée aujourd'hui à une exploitation effective des terres, faisant des DPU une aide à la détention de terres agricoles et non à leur exploitation à des fins de production. Une piste de réforme pourrait consister à réserver les DPU aux agriculteurs, plutôt qu'aux propriétaires terriens.

*c) Des pistes nouvelles à explorer*

L'adaptation des DPU dans la PAC après 2013 pourrait suivre des voies plus originales encore.

Le versement des actuels DPU est d'ores et déjà subordonné au principe de conditionnalité, largement orienté vers les questions environnementales. La réforme de la PAC pourrait cependant renforcer encore les exigences environnementales, dans la voie d'un « *verdissement* » des aides. Cette question centrale sera analysée plus loin.

Parmi les pistes évoquées devant le groupe de travail, la modulation des montants des DPU *contracycliques* en fonction de la conjoncture économique a pu séduire. En effet, est-il nécessaire de soutenir des revenus agricoles déjà élevés quand les marchés sont bien orientés ? Cependant, une telle transformation des DPU ferait basculer l'aide dans la boîte orange de l'OMC et se heurterait au principe d'annualité budgétaire. Le rapport Lyon évoquait pourtant la possibilité de mettre en œuvre un mécanisme de flexibilité de fin d'exercice, permettant de reporter une fraction des crédits de la PAC d'une année sur l'autre.

Une autre piste consisterait à moduler les aides en fonction du degré d'organisation économique des producteurs, dans le but de permettre à ces producteurs de peser sur leur aval. Il n'est pas certain qu'une majorité puisse se dégager dans l'Union européenne autour d'une telle idée. Elle suppose de laisser une marge de subsidiarité dans l'application des aides directes.

### 3. La convergence des aides directes entre États membres

#### a) *La question de l'inégalité des niveaux d'aides*

La disparité des niveaux d'aide entre États membres a été évoquée. Elle fait naître un sentiment d'injustice et la convergence est un impératif politique. Certains États membres vont plus loin en demandant l'application d'un taux unique, le « *flat rate* » calculé sur un taux moyen par hectare. Là encore, les références historiques ont contribué à figer les écarts dans la mesure où en Roumanie et en Bulgarie par exemple, la base de calcul de référence a été prise dans les années 1990, années où leur agriculture connaissait une crise importante des rendements.

Les disparités entre États membres sont régulièrement évoquées. Les nouveaux adhérents de 2004-2007 estiment parfois que les aides structurelles sont bien inférieures à celles dont ont bénéficié les entrants de 1981 et 1986. La disparité des salaires des députés européens a été également un point de discussion pendant de nombreuses années, jusqu'au choix final du salaire unique, pour tous les députés – une sorte de *flat rate* pour députés. Plusieurs États sont donc fondés à demander un taux unique pour l'application des aides directes agricoles.

Les dotations doivent être mieux réparties entre les États membres et la réforme de la PAC doit s'engager clairement dans la convergence à terme des niveaux d'aide.

Sur ce sujet, la France et l'Allemagne ont cependant choisi une ligne réaliste, opposée au *flat rate*. La déclaration commune du 14 septembre 2010 précise : « *la France et l'Allemagne prennent acte des discussions sur la redistribution des montants entre les États membres dans le cadre d'une répartition juste et adéquate des ressources financières. Dans ce contexte, il faut souligner qu'un taux unique pour toute l'Europe n'a pas de justification et ne correspond pas aux conditions économiques au sein de l'Union* ». L'ampleur des écarts acceptables, compte tenu des écarts de niveaux de vie, le rythme de rattrapage, la fixation éventuelle d'une échéance, seront des données cruciales dans la négociation budgétaire.

Enfin, l'aspect purement budgétaire ne peut être évacué.

Le *flat rate* représenterait une charge très importante pour la France et l'Allemagne. Selon un premier chiffrage du ministère français de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche :

– pour l’Allemagne en 2020, le scénario *flat rate*, par rapport à un scénario *statu quo*, donne une perte de 1,1 milliard € ;

– pour la France en 2020, le scénario *flat rate*, par rapport à un scénario *statu quo*, donne une perte de 0,94 milliard € ;

– pour la Pologne en 2020, le scénario *flat rate*, par rapport à un scénario *statu quo*, donne un gain de 0,84 milliard €.

Enfin, même si l’argument peut choquer certains de nos partenaires, il n’est pas possible de déconnecter la question des aides directes du reste des questions budgétaires et des contributions respectives des États membres.

*b) Une solution de compromis : vers un barème réaliste*

Il est plus raisonnable **d’envisager un système de rapprochements progressifs des montants d’aide à l’hectare entre États membres**. L’échéancier et l’amplitude d’un écart acceptable (entre un minimum et un maximum à déterminer) seront, évidemment, des points durs de la négociation.

Une proposition satisfaisante consisterait à scinder les aides directes en deux niveaux : un niveau de base, unique en Europe, fixé bien entendu par l’Union, assorti d’une part d’un montant variable qui tiendrait compte des niveaux respectifs de revenus des différents États membres. Les modalités techniques et les chiffrages seront bien entendu, débattus : quelle est la décote acceptable entre le revenu agricole et le revenu moyen du pays (75 %, 78 %, 80 %, 85 % du revenu moyen national... ?), faut-il se fixer par rapport au PIB par habitant, comme c’est le cas pour les fonds structurels, avec des références nationales ou régionales, au coût du travail, au coût du travail à l’hectare... Mais cette proposition pourrait être une bonne solution de compromis.

### ***C. DYNAMISER LE DEUXIÈME PILIER ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL***

#### **1. Les caractéristiques du deuxième pilier**

*a) Un deuxième pilier très politique*

Pendant longtemps, le développement rural a été appréhendé en périphérie de la PAC. Soit parce qu’il était conçu en accompagnement de ce qui faisait le cœur de la PAC (amélioration des structures agricoles dans les années 70, soutien des zones de montagne – ICHN – dans les années 80, apparition de mesures agro-environnementales – MAE – dans les années 90),

soit parce qu'il relevait plutôt de la politique de cohésion (objectifs 5b de la politique de cohésion de 1988, programme Leader...). En 1999, le développement rural est devenu le deuxième pilier de la PAC.

Cette création répond à une demande politique de la société et une inflexion en direction des questions environnementales. Les nouveaux membres issus de l'élargissement de l'Union européenne de 1995, attentifs à ce qu'on appelle alors « la protection de l'environnement », obtiennent un renforcement des normes environnementales communautaires dans tous les secteurs. En 1996, la crise de la vache folle provoque un électrochoc politique et incite la société civile à suivre de plus près la PAC. En 1998, la percée des Verts en Allemagne se traduit par l'arrivée de ministres Verts au gouvernement fédéral. L'agriculture n'est pas encore la cible principale des luttes environnementales, alors plutôt dirigées vers la question nucléaire, mais l'influence écologiste s'affirme.

Le tournant de 1999 répond à une logique simple : à côté des mesures de marché et des exigences d'une agriculture compétitive, il s'agit de tenir compte des besoins variés du monde rural, de la multifonctionnalité de l'activité agricole, des attentes de la société et des impératifs environnementaux. Cette action est rassemblée, identifiée, budgétisée, sous le pilier « développement rural ».

De ce jour, le deuxième pilier a bénéficié d'un réel appui politique. Pour une raison très simple : il visait un objectif tandis que le premier pilier, lui, n'était pas désigné par un objectif, mais par les moyens mis en œuvre (1). « *Aides directes et gestion des marchés agricoles* » est l'expression du Conseil. De ce jour, les deux piliers sont très inégaux. L'inégalité budgétaire est en faveur du 1<sup>er</sup> pilier, qui reste dominant par rapport au deuxième pilier, mais l'inégalité politique est en faveur du 2<sup>e</sup> pilier, qui est le seul à trouver une identité, une justification et un appui de l'opinion. Seul, le deuxième pilier correspond à une stratégie. Le 1<sup>er</sup> pilier n'est plus qu'un assemblage de moyens conservés par habitude, presque par inertie, parce qu'on ne peut faire autrement. Le deuxième pilier a une cohérence que le premier pilier n'a plus, mais il manque de moyens.

---

(1) *Paiements directs et dépenses de marché est l'expression retenue le plus souvent par le Conseil mais plusieurs autres expressions sont régulièrement utilisées dans les milieux communautaires : aides de la PAC, PAC, politique de prix et de marché, aides directes, aides directes et OCM, soutiens des marchés, soutiens des marchés et des prix agricoles, secteur du marché...*

*b) Une organisation budgétaire très différente de celle du premier pilier*

Depuis 1999, la PAC du premier pilier est une politique intégrée, avec une communautarisation très poussée. Il n'y a pas de sélection, pas d'arbitrage. Tous les agriculteurs bénéficient – normalement – des mêmes droits.

La PAC du deuxième pilier est beaucoup plus proche du fonctionnement des fonds structurels avec plusieurs caractéristiques :

– le cofinancement. Les soutiens du premier pilier sont intégralement financés par le budget communautaire tandis que les actions du deuxième pilier relèvent du cofinancement Union européenne/États membres ;

– la programmation. L'essentiel du premier pilier relève des mesures du marché : les aides directes au revenu sont annuelles et les interventions sont peu prévisibles puisqu'elles dépendent de la situation du marché ; mais quand les conditions sont réunies, les soutiens sont activés. Le deuxième pilier est organisé au contraire sur le principe de la programmation. Il y a une répartition programmée des aides entre États membres et chaque État, ou dans certains cas, chaque région, doit présenter un plan de développement rural applicable pour la durée de la programmation budgétaire (2007-2013) ;

– sur un plan institutionnel, les dépenses du deuxième pilier sont classées parmi les dépenses non obligatoires – DNO – votées et fixées par le Parlement européen, tandis que les dépenses du premier pilier sont classées parmi les dépenses obligatoires – DO – décidées par le Conseil. Ce clivage a disparu depuis le traité de Lisbonne, puisqu'il n'y a plus cette distinction entre DO et DNO. Mais celle-ci est un révélateur des enjeux et pouvoirs sur la PAC, puisque le deuxième pilier permettait au Parlement européen d'être impliqué sur la PAC. *A contrario*, le Conseil, qui appréhendait des coupes sur le premier pilier, a conservé la maîtrise des dépenses de marché.

Dernière particularité du deuxième pilier, l'origine de la dotation affectée est mixte puisqu'il s'agit à la fois de la dotation programmée dans le cadre financier pluriannuel et de transferts progressifs en provenance du premier pilier.

*c) Une organisation confuse et sans cohérence*

Si l'objectif général politique du deuxième pilier est simple, l'organisation interne est, hélas, extrêmement confuse. Les différentes réformes du deuxième pilier n'ont pas apporté la simplification attendue.

Il ne faut pas nier de graves défauts d'organisation. *A priori*, la répartition par grands thèmes ou « axes thématiques » est assez simple : 1) la compétitivité, 2) l'environnement et le paysage rural, 3) la qualité de vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale et 4) divers dont le programme Leader. Mais l'organisation se complique à l'excès dans le détail. Chaque thème est décliné selon une arborescence de plus en plus fine, comme le montre le schéma suivant :

**EXEMPLE D'ARBORESCENCE  
DES ACTIONS DE « DEVELOPPEMENT RURAL »**

| <b>Axe<br/>(règlement UE)</b>   | <b>Catégories<br/>de mesures<br/>(règlement UE)</b>  | <b>Mesures<br/>(règlement UE)</b>   | <b>Dispositifs<br/>(réglementation France)</b>  |
|---|--|---|---|
| <p>Amélioration de la compétitivité</p> <p>Amélioration de l'environnement et de l'espace rural</p> <p>Amélioration de la qualité de vie en milieu rural</p> <p>Divers Leader</p> | <p>Mesures axées sur l'utilisation durable de terres agricoles</p> <p>Mesures axées sur les terres forestières</p> | <p>Paiements zone de montagne à handicaps naturels</p> <p>Paiements autres zones à handicap</p> <p>Paiements Natura 2000</p> <p>Paiements agro-environnementaux</p> <p>Paiements bien-être animal</p> <p>Aides à investissements non productifs</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- PHAE : prime herbagère agro-environnementale</li> <li>- SFEI : aide fourragère</li> <li>- CAB : conversion bio</li> <li>- MAB : maintien bio</li> <li>- PRM : protection des races menacées</li> <li>- PRV : préservation ressources végétales menacées</li> <li>- Aide à l'apiculture</li> <li>- MAET : MAE territorialisées (parcs naturels...)</li> </ul> |

Règlement UE : règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

Règlement France : plan de développement rural 2007

Le deuxième pilier est un patchwork de mesures disparates, allant des normes de préretraite à l'encouragement à la plantation de haies, ou les mesures en faveur du bien-être animal, en passant par les campagnes de promotion alimentaire et le conseil sur la sécurité du travail, sans que



l'efficacité soit toujours garantie. Même si le rapport est déjà un peu ancien, la Cour des comptes européenne a dressé un bilan très critique des investissements dans le domaine du développement rural (Cour des comptes – rapport spécial n° 7/2006).

L'articulation avec les autres politiques n'est pas convaincante. C'est le cas de l'articulation entre les deux piliers. Le premier pilier est concentré autour des aides directes aux agriculteurs, mais l'ICHN est aussi une aide directe aux agriculteurs. Le deuxième pilier n'est-il pas aussi parfois un pansement sur les plaies ouvertes par le premier ? En France, par exemple, les quotas laitiers ont été et restent essentiels pour maintenir des élevages dans des régions rurales peu favorisées par le relief, le climat, les sols, les infrastructures. L'abandon des quotas laitiers aura vraisemblablement des effets sur ces exploitations, et au-delà, sur le tissu rural qu'elles irriguent. *« Sans la proximité d'industries de transformation, la protection d'appellation d'origine protégée, comme c'est le cas en Haute-Loire, analyse Philippe Chalmin, les départs vont s'accélérer, les exploitations vont disparaître »*. Face à cette possible hémorragie, ce « déménagement du territoire » au nom de la compétitivité (1), le développement rural chargé d'encourager les efforts par des mesures d'accompagnement n'est qu'un pansement bien dérisoire.

Il y a aussi une certaine incohérence entre le deuxième pilier et la politique de cohésion, dont elle est, en France, héritière, et plutôt concurrente dans plusieurs pays de l'Union, notamment dans les nouveaux États membres. *« Pourquoi la PAC s'occuperait-elle des infrastructures rurales alors que les routes sont utiles à tout le monde ? Pourquoi la PAC s'intéresserait-elle à la conversion des agriculteurs alors que c'est, par essence, la compétence du FSE ? Il y a beaucoup d'incohérence dans ce partage »*, déplorent de hauts fonctionnaires polonais chargés du développement régional, avant de souhaiter *« tout regrouper autour du développement régional »*.

## **2. Un pilier de plus en plus solide**

### *a) Un pilier soutenu de façon presque unanime*

Malgré ses inconvénients évoqués, le deuxième pilier, construit en 1999 par assemblage (des mesures rurales de la PAC ancienne et de mesures de la politique de cohésion) est devenu de plus en plus solide, budgétairement et politiquement.

---

(1) La motion adoptée le 22 octobre 2010 par l'Association nationale des élus de la montagne partage cette crainte.

Après les ajustements successifs du cadre financier pluriannuel, le deuxième pilier devrait bénéficier de 96 milliards d'euros sur la période 2007-2013, soit 32 % du montant affecté au premier pilier de la PAC et 28 % du montant affecté à la politique de cohésion. Mais, surtout, le deuxième pilier recueille un soutien massif dans la quasi-totalité des États membres. Même si le cofinancement est une contrainte budgétaire parfois lourde, le très large éventail des mesures proposées au cofinancement communautaire permet à chaque État, chaque région, chaque agriculteur, de « piocher » dans celle qui lui convient. Tel va choisir l'ICHN, tel autre marquera sa préférence pour les mesures de compétitivité. Dans les nouveaux États membres, la priorité est à la modernisation des exploitations, à l'achat de matériel agricole. Même les États les plus hostiles à la PAC sont favorables au deuxième pilier, non seulement parce qu'il pourrait alléger la charge du budget communautaire (la règle du cofinancement se substituerait au financement communautaire intégral), mais parce que les actions sont perçues comme plus utiles et plus défendables aux yeux de l'opinion. Le gouvernement néerlandais ou le parlement britannique, par exemple, recommande la disparition progressive – « *flatening* » – du premier pilier et le transfert des fonds vers le 2<sup>e</sup> pilier, pour améliorer les infrastructures et les services dans les zones rurales (1).

#### *b) L'exception française*

Il y a dans cette belle harmonie une exception : la France. La France a contribué à la construction de la première PAC. Celle de l'organisation des marchés, de la production et de la productivité. Le tournant de 1992 a été un premier accroc à cette conception, mais vite accepté car les agriculteurs français ont été les bénéficiaires des nouvelles subventions européennes. En revanche, le tournant de 1999 a plutôt été perçu comme une concession aux pressions politiques du moment.

Si le développement rural pouvait, à la rigueur, rejoindre le champ de la PAC, l'insistance sur les questions environnementales a été souvent perçue comme une contrainte, une accusation implicite, voire même une remise en cause du travail de l'agriculteur. En dépit des soutiens répétés, y compris au plus haut niveau de l'État, au rôle de l'agriculture dans le développement durable (2), les préoccupations environnementales sont parfois plus vues comme des contraintes que comme des opportunités par les agriculteurs et les organisations professionnelles. Le monde agricole peut garder quelques

---

(1) *House of Lords – The future of CAP – 7<sup>o</sup> session 207/2008, Volume I § 245 et 246.*

(2) « Souvent mise au banc des accusés de la détérioration de notre environnement, l'agriculture est en réalité un contributeur essentiel du développement durable de notre pays. Du fait de sa diversité, elle participe aussi bien à la lutte contre le réchauffement climatique qu'au maintien de la biodiversité et à la qualité des paysages... ». *Lettre de mission du Président de la République au Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche – 11 juillet 2007.*

réticences à s'engager vers le développement durable. Même si les efforts individuels et professionnels sont incontestables, globalement le deuxième pilier est loin d'être prioritaire chez la plupart des agriculteurs français qui sont entrés dans cette logique « à reculons ». L'analyse budgétaire montre clairement que la France est un acteur secondaire du deuxième pilier.

De surcroît, dans cet ensemble, les dépenses strictement environnementales ne sont pas, en France, prioritaires. La part consacrée aux mesures agroenvironnementales dans le budget global de développement rural est l'un des plus faibles de l'Union européenne, derrière le Portugal. Pour la France, le deuxième pilier, c'est avant tout l'ICHN (une dépense publique de 3,5 milliards sur la période 2007-2013 financée à 55 % par l'Union européenne) (1) loin devant les MAE (2 milliards de dépenses publiques).

### Répartition des dépenses agricoles entre États membres (sélection)

|              | 1 <sup>er</sup> pilier<br>2009<br>(millions<br>d'euros) | % dans<br>le total | 2 <sup>e</sup> pilier<br>2009<br>(millions<br>d'euros) | 2 <sup>e</sup> pilier<br>2007-2013<br>(millions d'euros) | % dans le total<br>2007-2013 |
|--------------|---|--------------------|--|--|------------------------------|
| France       | 9 495   | 20,4 %             | 780  | 6 442  | 7,3 %                        |
| Allemagne    | 6 376   | 13,7 %             | 930  | 8 113  | 9,2 %                        |
| Espagne      | 6 216   | 13,4 %             | 619  | 7 214  | 8,2 %                        |
| Italie       | 5 156   | 11,1 %             | 357  | 8 292  | 9,4 %                        |
| Pologne      | 2 037   | 4,4 %              | 1 043  | 13 230   | 15 %                         |
| <b>Total</b> | <b>46 472</b>   | <b>100 %</b>       | <b>8 209</b>   | <b>88 294</b>  | <b>100 %</b>                 |

---

(1) L'ICHN est vitale pour le maintien d'une activité d'élevage en montagne comme le souligne la motion précitée de l'Association nationale des élus de la montagne.

### Répartition des dépenses publiques\* du développement durable

|   | France        | Allemagne     | Italie        | Royaume-Uni  | Pologne       |
|---|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| <b>Axe 1 : Compétitivité</b>                      | 4 174         | 3 701         | 6 434         | 945          | 7 187         |
| <b>Axe 2 : Environnement et paysages dont MAE</b> | 6 178         | 5 533         | 6 981         | 6 823        | 5 546         |
|   | 2 068         | 3 371         | 3 702         | 4 521        | 2 303         |
| <b>Axe 3 : Qualité de vie en milieu rural</b>     | 804           | 3 006         | 1 414         | 675          | 3 430         |
| <b>TOTAL</b>                                      | <b>11 903</b> | <b>13 240</b> | <b>16 687</b> | <b>8 956</b> | <b>17 218</b> |

Source : Commission – DG agri rural development in UE – rapport 2009

\*Dépense totale publique = financement UE + dépense publique nationale

Toute orientée vers les crédits du premier pilier, la France n'a ni profité des crédits, ni saisi les occasions d'évolution offertes par le deuxième pilier. Ou, pour le dire plus simplement, la France a tardé à prendre le tournant du développement durable. Alors qu'il paraît très probable que ce deuxième pilier sera renforcé dans la prochaine programmation, elle en paie aujourd'hui le prix.

### 3. Un deuxième pilier rénové

Le Sénat a vocation à s'intéresser à la ruralité (1). Aujourd'hui, le développement rural n'est qu'un demi-succès. Selon la réglementation de la Commission, le champ couvert par le développement rural est large, la panoplie des aides est grande. Que manque-t-il alors ? Plutôt qu'une batterie d'aides, une politique de développement rural aurait plus de justification et plus d'utilité si elle s'inscrivait à la fois dans une stratégie et dans une perspective de long terme. Il faut moins travailler sur des axes que sur des enjeux de développement. Quatre priorités pourraient orienter la politique de développement rural : réaffirmer l'importance du deuxième pilier, inscrire la France dans ce mouvement, travailler en synergie avec les acteurs locaux, envisager le développement rural dans une perspective de long terme.

---

(1) Cf. Deuxième « Rendez-vous du Sénat » consacré à « La ruralité aujourd'hui » - 28 octobre 2010. L'audition de M. Gérard Peltre, président du groupe consultatif du développement rural de la Commission européenne, a été également très utile au groupe de travail.

*a) Travailler en synergie avec les acteurs locaux*

La relation économique, culturelle, sociale, et même identitaire, évidente entre l'agriculture et le monde rural est menacée. L'objectif d'une politique de développement rural d'aujourd'hui n'est pas seulement d'améliorer la compétitivité, l'environnement et la qualité de vie, mais aussi de renforcer les liens entre l'agriculteur et son environnement social.

« *Isoler le paysan, c'est le tuer* » tranche M. Gérard Peltre, président du groupe consultatif du développement rural de la Commission européenne. Il faut, au-delà, des actions en faveur de la compétitivité et de l'environnement, développer des synergies avec les acteurs locaux, les élus, les voisins, les professionnels de santé, les touristes, les commerçants, les cafés et restaurants, les prescripteurs et les consommateurs.

De même, le groupe de travail ne peut pas manquer d'être frappé par les performances de l'agriculture allemande. La mentalité, toute orientée vers la performance, la compétitivité, la conquête de parts de marchés n'explique pas tout. L'organisation peut aussi jouer un rôle. L'Allemagne a érigé la cogestion en modèle. Le partenariat entre l'administration et le principal syndicat agricole allemand, la DBV – Deutscher Bauernverband – est un exemple qui pourrait être médité. Ce partenariat ne peut être envisagé et réussi qu'avec un partenaire fort et puissant. La France doit mener une réflexion sur ce sujet.

Créer du lien pour donner du sens. Alors, la politique de développement rural redeviendra une vraie politique et non une panoplie d'actions.

*b) S'engager dans une perspective de long terme*

La PAC est une politique de l'instant, qui, autrefois, « intervenait » lorsque le marché était par trop déséquilibré, et qui, aujourd'hui, maintient les revenus. Même la politique de développement rural est surtout une politique d'aménagement. La PAC s'est trop peu engagée dans une perspective de long terme. Elle s'est désintéressée, notamment, des facteurs de production : le sol et l'eau, autrement dit, la qualité de la terre et la disponibilité de l'eau. Il est temps de changer de perspective, cibler les crises d'aujourd'hui pour anticiper les enjeux de demain. Tel pourrait être un axe de la politique de développement rural.

## **La PAC et l'eau**

### ***La double inconséquence***

Il n'y a pas d'agriculture sans eau. L'eau fait les rendements. Même si les besoins en eau varient beaucoup selon les secteurs – l'élevage en particulier exige de grandes quantités d'eau –, partout, en France, en Europe et dans le monde, l'agriculture a été et/ou restera là où il y a de l'eau. Pourtant, l'Union européenne peut être accusée d'une double inconséquence : elle a privilégié l'aspect qualitatif - avec des résultats d'ailleurs mitigés- en omettant le quantitatif, la gestion durable de l'eau.

#### **– La PAC et la qualité de l'eau**

C'est essentiellement par la mobilisation autour de la dégradation de la qualité de l'eau que les excès de la PAC ont été dénoncés. La contamination des nappes phréatiques par les nitrates et les pesticides ou les effets des rejets des lisiers azotés liés aux concentrations d'élevage sur les côtes bretonnes - les trop fameuses algues vertes- témoigneraient des dérives d'une agriculture « productiviste ». La condamnation est sans appel : « *30 ans de scandales d'État, la face cachée de la PAC* » dénonce WWF.

La directive européenne sur l'eau visant notamment au « bon état écologique des eaux en 2015 » et la mise en œuvre de l'écoconditionnalité depuis 2003, tendent à limiter ces dérives.

Parmi les mesures, on citera par exemple l'application – tardive – de la directive « Nitrates » de 1991 applicable dans les « zones vulnérables » (définies par rapport au seuil de 50 mg de nitrate par litre) visant à enregistrer et fixer un calendrier d'épandage, restreindre voire interdire certains intrants, préserver des zones tampons ou des bandes enherbées, etc.

Même si l'on pourra déplorer que certains dossiers restent encore dans une quasi-impasse, même s'il eut mieux valu corriger des pratiques plus tôt, même si, enfin, il faut admettre que les efforts entrepris n'auront un effet sur la qualité des eaux que dans plusieurs années, les agriculteurs ont fait leur l'objectif de la qualité de l'eau.

Le temps de percolation des sols est lent et varie selon leur nature. La terre a de la mémoire. Il y a sans doute eu beaucoup de retard, beaucoup de gâchis aussi, notamment en termes de dégradation d'image, mais les agriculteurs sont devenus les acteurs de cette reconquête. Les agences de l'eau ont été très actives dans ce domaine.

#### **– La PAC et la quantité d'eau**

Il y avait du retard sur l'appréhension de la qualité de l'eau, il y a un aveuglement sur la question de la quantité.

Tout orientée sur « l'accroissement de la productivité » inscrit dans le traité de Rome, la PAC a favorisé l'irrigation. Une terre irriguée a de meilleurs rendements, et, dans un système de prix garantis, offre de meilleurs revenus. L'écart est particulièrement net pour le maïs. La PAC a donc organisé des subventions additionnelles pour le maïs et/ou pour l'irrigation. Ce système a perduré après la réforme de 2003 puisque les DPU fondés sur des références historiques ont figé la situation : les paiements découplés d'aujourd'hui sont liés à des choix d'irrigation passés et les investissements dans ce domaine donnent même lieu à des DPU supplémentaires.

La répétition de sécheresses et l'apparition de conflits d'usage avec d'autres consommateurs (habitants, ostréiculture, tourisme...) ont conduit à s'interroger sur la pertinence et la pérennité d'un tel système. L'incohérence est à son comble en cas de sécheresse puisque plus un département est irrigué et plus il est vulnérable aux épisodes de sécheresse. L'agriculteur serait pénalisé s'il n'était pas soutenu des deux côtés, en recevant des primes européennes pour irrigation, et des indemnités nationales en cas de sécheresse... (1)

Trois dispositions modestes ont été adoptées pour atténuer ce qui ressemble à une certaine incohérence. Les règles de conditionnalité impliquent désormais des autorisations de prélèvement et des dispositifs de comptage d'eau. Les mesures de développement rural offrent aussi des soutiens aux dispositifs économisant l'eau. Enfin, le bilan de santé de 2008 a rehaussé la question de l'eau au rang des « nouveaux défis ». Mais ces mesures semblent encore bien limitées.

La PAC trouverait une légitimité à s'intéresser à ce sujet, en se préoccupant de la collecte et de la disponibilité de l'eau à usages agricoles. Il va de soi que la régulation des aspects quantitatifs ne peut être organisée qu'à l'échelon de bassin (périmètre des agences de l'eau).

---

(1) Pierre Boulanger – Groupe d'économie mondiale – « Subventions agricoles et gestion quantitative des ressources en eau » – Septembre 2007.





### III. LES ORIENTATIONS POSSIBLES

#### A. LA QUESTION ENVIRONNEMENTALE EN DÉBAT

##### 1. Le traitement des questions environnementales aujourd'hui

La PAC n'achoppe pas sur des questions de production, de qualité, mais sur les revenus des agriculteurs et sur les questions environnementales. « *Les dégâts environnementaux de la PAC productiviste* » ont été maintes fois dénoncés par une partie de l'opinion publique. En une génération, la figure du paysan nourricier est remplacée par celle de l'agriculteur pollueur. En deux générations, la crainte de l'empoisonnement s'est substituée à la peur séculaire de la pénurie.

La plupart des agriculteurs sont profondément meurtris par cette situation. Il y a beaucoup d'excès et d'injustice dans ces accusations et beaucoup de maladresses aussi. Il ne peut y avoir de solution qu'à travers un travail en commun, qui associerait les différentes composantes de la société civile et le monde agricole. L'exécution médiatique, comme les peurs entretenues (1), ne sont pas les meilleurs moyens pour y parvenir.

Pour sa part, le monde agricole est trop longtemps resté dans une posture défensive vis-à-vis des questions environnementales. L'erreur stratégique de la profession est d'avoir toujours considéré l'environnement comme une contrainte alors qu'il peut être aussi un élément de valorisation. Le monde agricole a aussi sous-estimé l'ampleur de l'inquiétude, la force de la contestation. Certains dégâts d'image seront longs à réparer.

Il ne s'agit pas de commenter ces accusations et de se poser en arbitre, mais d'examiner comment, sous l'angle institutionnel, l'Union européenne a abordé cette question environnementale et comment elle envisage de le faire.

---

(1) Il y a une confusion – entretenue ? – entre le danger et le risque. Le danger est intrinsèque à un produit, à une matière (le feu par exemple) ; le risque est lié à une probabilité, une durée d'exposition, une dose, un seuil. Même le soleil et l'eau, essentiels à la vie, se transforment en risques quand ils sont présents avec excès.

*a) La situation actuelle : la conditionnalité*

La conditionnalité est une percée conceptuelle et même une révolution budgétaire. Partout dans le monde, et depuis toujours, toute l'organisation budgétaire est fondée sur le système des paiements, des soutiens, des subventions destinées à soutenir une production ou une action. Les premières normes agri-environnementales à la fin des années 80 sont sur ce modèle budgétaire classique (une prime est destinée à compenser la perte de profit et le surcoût lié au changement de pratiques agronomiques).

La conditionnalité est un renversement conceptuel. L'Union européenne n'intervient plus pour appuyer une action, mais subordonne – conditionne – le paiement des aides aux revenus au respect de règles et de pratiques agricoles définies par l'Union et/ou l'État. En 2003, la conditionnalité alors facultative au gré des États, devient obligatoire et devient même le pivot de la réforme de la généralisation des aides directes.

**Le régime de conditionnalité**

Le versement des aides du premier pilier aux agriculteurs est subordonné à une conditionnalité. Les règles sont définies par le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la PAC. Le principe est que l'attribution des paiements communautaire est subordonnée au respect :

– de 19 règlements et directives en matière d'environnement (5 textes), identification des animaux (4 textes), santé publique et sécurité alimentaire (4 textes) santé animale (3 textes), bien-être animal (3 textes) ;

– de bonnes conditions agricoles et environnementales – BCAE – qui, elles, sont définies par les États membres selon les conditions nationales et régionales. Les BCAE visent surtout la préservation des sols : maintien des terres dans de bonnes conditions agronomiques, maintien des surfaces en herbe, maintien des particularités topographiques des parcelles (sous forme de bordures de champs, de bandes-tampons le long des cours d'eau, de jachères mellifères), qui devront représenter 1 % de la SAU des exploitations en 2010, 3 % en 2011 et 5 % en 2012.

La conditionnalité s'applique aux aides directes du premier pilier, ainsi qu'à certaines aides du 2<sup>ème</sup> pilier – ICHN – MAE –, même si dans ces derniers cas, il ne faut pas confondre les clauses contractuelles pour lesquelles l'agriculteur est rémunéré et la conditionnalité par laquelle il peut être sanctionné. Le respect des BCAE s'impose pour bénéficier des aides directes, même lorsque la surface éligible aux aides n'est pas exploitée à des fins de production agricole.

Les règles précitées sont contrôlées par les services nationaux. Les anomalies sont évaluées par un système de points (exemple : retard de déclaration de naissance d'animal, 2 points, défaut de boucle d'identification, 10 points, capacité de stockage des affluents insuffisante, 50 points ...), permettant d'établir un barème de sanctions financières : 0 à 1 % en cas d'anomalies mineures, 3 à 5 % en cas d'anomalies importantes ou graves, 20 % aux anomalies intentionnelles.

La conditionnalité a aussi deux intérêts politiques : elle répond à une demande sociale et s'inscrit dans une démarche de donnant/donnant, de contrepartie. Il n'est pas indécent de demander, au minimum, le respect de règles européennes avant de verser 50 milliards d'euros.

En 2010, la conditionnalité reste pertinente, comme un instrument qui permet de protéger un patrimoine environnemental commun.

Malgré la force de l'argument, le système actuel présente des inconvénients, que tous les agriculteurs résumant d'une même phrase : « *laissez-nous travailler* ». La lourdeur administrative est bien sûr unanimement dénoncée. Le LTO, principal syndicat agricole néerlandais, pointe l'extrême complexité des règles européennes et avoue préférer négocier directement avec les transformateurs et les distributeurs pour arrêter des standards de production plus verts et valoriser ensuite ces produits auprès du consommateur.

L'écoconditionnalité est perçue comme une contrainte nouvelle, vaguement moralisatrice, doublée d'une menace financière. Le champ est devenu un espace social, mais les gens de la ville n'ont pas à être des censeurs de l'agriculteur à partir du moment où ce dernier est conscient de la nécessité du respect du bien commun.

Mais surtout, le système est jugé à la fois dérisoire et injuste. L'application des BCAE n'est pas homogène selon les États membres. Pour beaucoup d'agriculteurs, l'enjeu du moment est de survivre. Pour d'autres, le défi professionnel est d'affronter la concurrence européenne, voire mondiale. Quand l'enjeu est de passer l'année ou d'exporter 10 tonnes de blé, on n'accepte pas facilement d'être sous la coupe de contrôleurs qui vont vérifier la plantation de haies au bord des champs et mesurer la largeur des bandes enherbées le long d'un cours d'eau. L'écoconditionnalité est perçue comme une concession à la pression sociale et environnementale du moment.

Enfin, cette prise en compte des conditions environnementales de production ne semble jamais aller jusqu'à son terme. Sinon, comment expliquer que l'industrie et la grande distribution continuent de proposer des produits alimentaires qui ont fait plusieurs milliers de kilomètres alors que les produits équivalents sont parfois cultivés à proximité. Une incongruité, une

aberration même que toute personne sensée ne peut admettre, rendue possible par la seule logique financière – les coûts plus bas des produits importés – qui ne prend pas en compte le coût écologique, environnemental, du transport. Même si les comparaisons paraissent extrêmement difficiles à établir, il faudra « internaliser les coûts environnementaux » du commerce agricole (1).

*b) Les propositions en faveur d'une nouvelle écoconditionnalité*

Plusieurs initiatives proposent de nouvelles conditions d'écoconditionnalité connues sous le nom de « verdissement de la PAC ».

C'est le cas de la Commission qui propose un système d'aides directes organisé en trois paliers : une DPU de base soumise aux règles de conditionnalité actuelles, une DPU additionnelle pour les régions vulnérables ou à handicaps (zones défavorisées, montagne...), une DPU optionnelle par les agriculteurs qui s'engageraient, par une démarche contractuelle, dans des pratiques environnementales renforcées, « méritantes ».

Une formule comparable est proposée par le ministère de l'écologie français. Ce dernier préconise de réorganiser le financement de la PAC en trois niveaux : la garantie d'une base de revenu et de pratiques agronomiques, la rémunération de services environnementaux et le soutien à une transition agri-écologique vers la durabilité.

Cette évolution reçoit un large soutien qu'il ne saurait être question de tempérer. Le groupe de travail souhaite seulement apporter quelques précisions encore peu perçues.

En premier lieu, il faut bien être conscient que conditionnalité et « verdissement » obéissent à deux logiques différentes. La conditionnalité s'inscrit dans la logique économique des paiements directs qui sont simplement conditionnés au respect de normes environnementales. Le verdissement consiste plutôt à n'envisager les paiements directs que comme contreparties à un service environnemental rendu, à des « biens publics » non valorisés par le marché. Les paiements directs n'auraient donc plus un rôle de soutien au revenu des agriculteurs.

---

(1) *L'incongruité peut même se transformer en aberration pour certains produits. L'exemple des pommes est, sur ce point, édifiant : en pleine saison de cueillette en France et en Europe, certains commerces proposent des pommes... d'Amérique du Sud. La plupart des jus de pomme consommés en Europe sont réalisés à partir de concentrés produits... en Chine. Une production rendue possible par le fait que le coût énergétique et environnemental des différentes étapes du circuit (transport/concentration du jus/conditionnement/transport routier/chargement/transport maritime/ déchargement/transport/transformation/conditionnement) n'est pas compté.*

En second lieu, les questions d'organisation seront complexes car le système en paliers est à la fois contraignant et optionnel. Cet inconvénient peut être levé si l'Union parvient enfin à simplifier les règles de base de conditionnalité en misant sur des règles simples et admises par tous. La Commission semble se diriger vers deux pratiques : la rotation des cultures et le maintien d'un minimum de prairies permanentes. Il s'agit de pratiques élémentaires ancestrales. La Commission ne fait que remettre du bon sens dans la conditionnalité, ce dont se félicite le groupe de travail. Il reste que l'organisation budgétaire restera complexe puisque les trois niveaux d'aides mêlent financement communautaire et cofinancement.

En troisième lieu, le verdissement ne suscite pas l'adhésion spontanée de nombreux agriculteurs. « *Cette idée de verdissement tend à nier tous les efforts des agriculteurs depuis dix ans* » explique M. Xavier Beulin, vice-président de la FNSEA. Comme si la mise aux normes, légitime, mais coûteuse (1), n'avait servi à rien. « *Comment faire plus vert que vert ?* » s'étonne le ministre polonais de l'agriculture, exprimant par là une opinion largement partagée dans le monde agricole de son pays. Il semble qu'une politique publique aussi cruciale que la PAC devait s'attacher à chercher l'adhésion des intéressés. Il n'est pas sûr que l'idée de verdissement y participe.

## **2. PAC et « biens publics »**

Le lien « PAC et environnement » n'est en réalité qu'une illustration d'un débat plus large qui consiste à relier PAC et biens publics.

### *a) Présentation*

On entend par « bien public » un bien et un service collectif accessible à tous et dont l'utilisation par un individu n'enlève rien aux utilisations potentielles des autres (la défense, la diplomatie, la justice sont des biens publics type).

La notion peut aussi s'appliquer à l'agriculture. Selon l'Institut européen des politiques environnementales, IEEP, nouvelle référence incontournable sur le sujet, il y a une large gamme de « biens publics » associés à l'agriculture, dont la plupart sont valorisés – mais non rémunérés – par la société. Les plus importants sont les biens publics environnementaux,

---

(1) Selon l'Institut de l'élevage par exemple, le coût de l'application du plan de maîtrise de pollution agricole (PMPA), destiné à réduire la pollution des eaux par les nitrates issus des effluents d'élevage, transcription française de la « directive nitrates », s'élève à deux centimes par litre de lait.

tels que le paysage, la biodiversité, la qualité de l'eau, la disponibilité de l'eau, la diversité de l'usage des sols, la lutte contre le changement climatique, tant par la réduction des émissions de gaz à effet de serre que par le stockage du carbone, la participation à la lutte contre les inondations et les incendies. Il y a également une suite de « biens publics » à caractère plus général, plus social, incluant la sécurité alimentaire, la vitalité du monde rural, le bien être animal et la santé.

Ce courant est puissant, argumenté, influent. L'idée de protection d'un patrimoine commun fait son chemin. En 2010, cette notion fait une percée incontestable dans les milieux associatifs et les milieux européens. Le ministère français de l'écologie y fait référence. Plusieurs ONG intéressées à la réforme de la PAC en ont fait un fondement de leurs réflexions (1). L'étude de l'IEEP figure même parmi les considérants du rapport de M. George Lyon, député européen, sur l'avenir de la PAC. La notion est désormais incontournable.

#### *b) Appréciation critique*

De même que la conditionnalité avait été, en son temps, une avancée conceptuelle, la notion de « biens publics » agricoles présente de nombreux intérêts.

Elle a pour effet de valoriser le travail de l'agriculteur autrement que par la seule production des biens alimentaires. Ce faisant, elle renverse l'approche traditionnelle qui consistait à considérer que l'agriculture était une activité polluante, surtout sous l'égide de la « PAC productiviste ». Enfin, elle quitte le champ vaguement moralisateur de l'écoconditionnalité pour offrir une rémunération à des biens annexes, produits par l'agriculture et identifiés comme utiles par la collectivité. Pour les économistes, les « biens publics » permettront de rémunérer des externalités positives.

*« C'est naturellement au titre de la protection de l'environnement et des ressources naturelles (sol, biodiversité, air, climat...) que l'argument de la défaillance de marché sous la forme d'un effet externe de production s'applique le mieux »* explique Hervé Guyomard, directeur scientifique à l'INRA.

---

(1) *WWF propose ainsi une « refondation de la PAC sur le principe de la rémunération de biens publics et des services environnementaux et ruraux fournis par les agriculteurs ».* Une plateforme d'ONG, rassemblant 15 ONG influentes parmi lesquelles la Fondation Nicolas Hulot, les Amis de la Terre, réseau action climat... propose elle aussi de *« relégitimer les paiements directs sur la base des services rendus par l'agriculture à la société dans son ensemble (...). La rémunération des services environnementaux (doit être) la base d'attribution des paiements directs et donc un des principes fondateurs de la prochaine PAC ».*

Cette prise en compte des effets positifs de l'agriculture sur l'environnement et la lutte contre le changement climatique permet aussi de faire évoluer la PAC vers une logique de contrat, plus facile à justifier qu'une simple logique de droit. Une idée défendue par de nombreux universitaires (1) comme par quelques organisations professionnelles (2).

La notion présente cependant quelques inconvénients.

Tout d'abord concernant « *la rémunération des externalités positives* », comment calculer les prix, les avantages qui d'ailleurs, vont évoluer avec le temps ? D'ailleurs faut-il pour justifier une action, toujours la chiffrer ? Cette dérive vers la financiarisation laisse un certain malaise parfaitement résumée par Mme Geneviève Savigny, secrétaire générale de la confédération paysanne qui juge la justification de la PAC par les biens publics « *séduisante mais inquiétante* ».

D'autre part, n'y a-t-il pas dans cette démarche une certaine confusion entre les objectifs et les conditions pour y parvenir, entre le but et les moyens. « *La « fonction nourricière » demeure la responsabilité fondamentale de l'agriculture* » (3). « *La prise en compte des effets de l'agriculture sur les biens communs est un pas positif mais au fond, le fait de produire de l'alimentation n'est-il pas à lui seul une mission d'intérêt général ?* » commente justement l'eurodéputé Patrick Le Hyaric. D'ailleurs, on pourra relever que cette évolution éloigne encore davantage la PAC des objectifs du traité.

Enfin et surtout, la notion va se heurter à une grande difficulté de communication. La notion de biens publics n'est pas familière au grand public et sera difficile à expliquer. « *La notion de biens publics est une reformulation, sous l'influence des universités anglo-saxonnes, du concept de multifonctionnalité de l'agriculture* » reconnaît Hervé Guyomard de l'INRA. Pourquoi sacrifier aux effets de mode et ne pas avoir gardé l'ancienne appellation qui s'était imposée partout ? Il faudra beaucoup de pédagogie pour expliquer une notion aussi complexe que celle de bien public – que les économistes distinguent de biens communs –, et ignorée par l'immense majorité de la population. La notion est intéressante et utile mais elle impose un très gros effort pédagogique. Un domaine où la Commission n'a pas toujours excellé.

---

(1) Voir notamment Jean-Christophe Bureau, professeur à Agro Paris Tech, promouvant l'idée de contrats individuels ou collectifs pour rémunérer des services bien précis, comme l'occupation de territoire, et des services plus diffus.

(2) Voir notamment la position de la Société des Agriculteurs de France.

(3) Edgar Pisani, « Un vieil homme et la terre : neuf milliards d'êtres à nourrir, la nature et les sociétés rurales à sauvegarder », 2004.

Ce travers de communication a un retentissement sur le fond. Le groupe de travail considère que la PAC ne pourra retrouver une légitimité que si elle parle avec des mots simples au cœur des gens. Est-ce la bonne voie pour un parvenir ? L'idée de biens publics est juste et bonne mais peut-on fonder une politique aussi cruciale que la PAC sur un concept aussi difficile ? C'est notamment parce que les politiques ont abandonné aux experts le vocabulaire de l'Europe que l'Europe est en panne. Le groupe de travail préférerait que l'Europe dise plus simplement que l'activité agricole s'exerce dans un environnement qui est un patrimoine commun à la société et qu'elle doit préserver.

## ***B. LES SCÉNARIIS POSSIBLES***

### **1. Le statu quo ou le démantèlement de la PAC : les scénarii de l'inacceptable**

#### *a) L'impossible statu quo*

Le *statu quo* pourrait en apparence convenir à la France. On conviendra que, dans sa position actuelle de première bénéficiaire de la PAC, toute remise en cause des règles en vigueur desservirait ses intérêts.

Une position de refus de toute évolution de la PAC n'est cependant pas tenable par rapport à nos partenaires européens. Aucune majorité ne pourrait se dégager sur une PAC 2014-2020 qui ne ferait que prolonger l'existant. Comme l'avait fait remarquer le ministre Bruno Le Maire, lors des débats préparatoires de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche au printemps 2010, en restant dans une position purement défensive sur l'avenir de la PAC, la France courrait le risque de se retrouver isolée dans les négociations, n'obtenant vraisemblablement au terme du processus ni le maintien de la PAC existante, ni une évolution qui lui soit favorable.

La légitimité du mode de distribution des DPU est en effet remise en question. Si le principe d'aides au revenu des agriculteurs peut faire l'objet d'un consensus en Europe, cela n'est possible qu'en questionnant la répartition de ces aides entre États membres, mais aussi, entre agriculteurs au sein d'un même État membre. De ce point de vue, le modèle historique choisi notamment par la France a vocation à disparaître au profit d'un modèle sinon unique, du moins régionalisé, où les agriculteurs toucheraient tous le même montant d'aide à l'hectare.



Concernant les outils de gestion de marché, ceux-ci ont déjà été fortement réduits par les réformes successives de la PAC. Il est, là aussi, peu probable qu'une majorité se dégage pour revenir en arrière. L'exemple des quotas laitiers est, de ce point de vue, éclairant.

Les quotas ont été mis en place en 1984 pour mettre fin à l'accumulation de stocks européens, résultant de l'existence d'un prix d'intervention ou prix garanti, qui incitait les producteurs de lait à produire toujours plus, en bénéficiant d'une garantie d'écoulement. Les quotas ont plus ou moins bien fonctionné pendant une quinzaine d'années. Ils ont permis de répartir les productions, mais ils ont aussi bridé le potentiel de production laitière de l'Europe en imposant des pénalités à tous les États qui dépassaient leur quota. Dans le cadre de l'accord de novembre 2008 sur le bilan de santé de la PAC, il a été décidé de supprimer les quotas laitiers à l'horizon 2015, avec une augmentation progressive des quotas jusqu'à cette date.

Davantage exposés aux marchés, les producteurs de lait ont été durement frappés par l'effondrement des cours du lait en 2008 et 2009. La remise en vigueur des quotas, réclamée par plusieurs organisations professionnelles européennes, en particulier l'European Milk Board (EMB) n'est pas apparue pertinente aux yeux du groupe d'experts de haut niveau sur le lait (GHN) mis en place par la Commission européenne fin 2009, et qui a rendu ses conclusions à la mi-2010.

En effet, la crise du secteur laitier apparaît comme la conséquence d'une faiblesse de l'organisation des producteurs de lait face à un aval plus concentré. D'ailleurs, les quotas n'ont pas été dépassés durant la crise. Aucune majorité ne semble pouvoir se dégager pour restaurer un contingentement de la production, qui n'existe plus guère que dans le seul secteur du sucre.

#### *b) L'inacceptable démantèlement de la PAC*

Si le statu quo n'est pas tenable, en sens inverse, le démantèlement de la PAC serait inacceptable. Envisagé par certains économistes, qui mettent en avant son coût et la nécessité pour l'Europe de dégager des moyens pour financer d'autres priorités, la PAC paraît moins menacée aujourd'hui qu'il y a un an.

Il s'agit cependant de veiller à ce que la réforme ne conduise pas à une perte de substance, qui peut intervenir de trois manières :

– Une **perte de substance par la voie budgétaire** : c'est le premier danger pour la PAC après 2013. Une réduction trop importante des crédits consacrés à la PAC menacerait directement la pérennité de l'activité de nombreux agriculteurs. La France ne peut accepter un tel scénario, alors que

dans le même temps, l'agriculture de nos partenaires commerciaux extra-européens continue à être fortement subventionnée, notamment l'agriculture américaine.

La France, cela va de soi, demandera un budget agricole important. Pourquoi nier qu'elle y a un intérêt propre, puisque chacun le sait, mais c'est aussi l'intérêt de l'agriculture européenne et de l'Union européenne dans son ensemble. Une diminution du budget de la PAC, par diminution des aides et/ou par généralisation du cofinancement signifierait l'abandon de la PAC. Il y a trop d'enjeux, politiques, économiques, sociaux, pour que cette solution soit imaginable. La part de budget agricole dans l'ensemble du budget communautaire a déjà beaucoup baissé. Le maintien en volume serait une bonne solution de compromis. Même si les formules techniques seront âprement débattues : maintien du plafond ou des dépenses réelles en euros courants ou en euros constants, référence au niveau moyen de la programmation 2007-2013 ou au niveau atteint en 2013.

– Une **perte de substance par la renationalisation** : seule politique pleinement intégrée de l'Union européenne à l'heure actuelle, la PAC pourrait laisser de plus grandes marges de manœuvre aux États membres, ouvrant la voie au cofinancement des aides, au choix des États. Le caractère de politique commune serait ainsi remis en question et des distorsions nouvelles de concurrence entre producteurs des différents pays pourraient apparaître. Il y a là un second risque de démantèlement de la PAC, par renationalisation rampante.

– Une **perte de substance résultant d'un éloignement des objectifs de production agricole** : la PAC doit rester une politique de soutien à la production agricole, dans le but de nourrir les 500 millions de consommateurs européens. Toute transformation de la PAC en politique environnementale pure, ou en politique des territoires ruraux, non orientée vers le soutien aux productions agricoles, constituerait une remise en cause de cette politique, et un abandon des objectifs des traités.

## **2. Une base de travail européenne pour les discussions futures**

### *a) Des objectifs consensuels*

Annoncée depuis plusieurs mois, une communication de la Commission européenne sur l'avenir de la PAC doit être présentée à la mi-novembre. Elle prépare la voie à une série de propositions d'actes législatifs européens (projets de règlements) modifiant les instruments

juridiques existants de la PAC (1). Ces propositions, plus concrètes et précises, devraient être préparées pour la mi-2011.

Un accord devrait pouvoir intervenir entre Européens sur les objectifs de la future PAC. L'eurodéputé Michel Dantin a précisé qu'un consensus européen pouvait s'établir autour des trois objectifs de la PAC identifiés dans le rapport Lyon :

– d'abord, la PAC a vocation à **promouvoir une production alimentaire durable**, c'est-à-dire à assurer la sécurité alimentaire des européens, en soutenant le revenu des agriculteurs, en limitant la volatilité des revenus et donc des prix, en améliorant la compétitivité des exploitations, mais aussi en améliorant la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur, afin que ceux-ci captent une plus grande part de la valeur ajoutée produite.

– ensuite, la PAC doit **permettre une gestion soutenable des ressources naturelles**, répondant ainsi aux nouveaux défis environnementaux, en rémunérant les agriculteurs pour les services environnementaux rendus, mais aussi en favorisant les initiatives contribuant au stockage du carbone ou encore à la préservation de la biodiversité, et en répondant au défi énergétique de demain.

– enfin, la PAC doit être conçue pour **favoriser l'occupation de l'ensemble des territoires ruraux en Europe**. Cet objectif est très important pour la France, qui compte de nombreuses zones de montagne, dans lesquelles il n'existe pas de vraie alternative à l'activité agricole, en particulier l'élevage. Sans soutiens communautaires orientés vers l'agriculture ou vers les activités qui y sont reliées, ces territoires n'ont d'autre avenir que la désertification.

#### *b) La modernisation des outils de la PAC*

Dotée d'objectifs clarifiés, la nouvelle PAC pourra s'appuyer sur des outils rénovés. La structuration en deux piliers de la PAC ne semble pas aujourd'hui remise en question. Toutefois, le contenu des piliers pourrait évoluer, jusqu'à en perdre toute lisibilité.

Plutôt que parler de piliers, la future PAC pourrait suivre une logique de blocs avec :

---

(1) Il s'agira essentiellement de remplacer le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (dit règlement OCM unique) et le règlement (CE) n° 73/2009 du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

– Un **bloc à vocation économique**, comprenant :

➤ d'une part, des **paiements directs ayant une fonction d'aide au revenu**. Cette aide pourrait comprendre une composante de base, commune à tous les agriculteurs dans tous les États membres, et une seconde composante sensé refléter les niveaux de vie dans chaque État, afin de répondre à la problématique de la différenciation des soutiens entre anciens et nouveaux États membres ;

➤ et, d'autre part, **des mesures de marché** qui devraient permettre de maintenir les outils d'intervention et d'aide au stockage existants aujourd'hui.

– Un **bloc à vocation territoriale et environnementale**, avec :

➤ des **paiements directs finançant l'engagement des agriculteurs dans des actions agro-environnementales**, qu'ils pourraient choisir, comme la mise en place de prairies permanentes (qui permettent de stocker le carbone), la rotation des cultures ou encore la mise en place de bandes enherbées le long des cours d'eau ;

➤ des **paiements directs compensant les handicaps naturels**. Il faut noter que pour l'instant l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) est financée dans le cadre du deuxième pilier ;

➤ des **paiements résiduels couplés** pour soutenir des productions fragiles ;

➤ des dépenses explicitement orientées vers **le développement rural**. Elles auraient davantage un caractère de politique pluriannuelle et permettrait de prendre en charge les mesures structurelles destinées à atteindre les objectifs de la PAC. Parmi ces mesures, la modernisation des exploitations ou encore le soutien aux dispositifs assurantiels auraient toute leur place.

### **3. La déclaration franco-allemande : une PAC rénovée et simplifiée, à objectif économique**

*a) La position commune franco-allemande : plus qu'une déclaration de principe, une base de négociations*

Le 14 septembre dernier, les gouvernements français et allemands ont rendus publique une position commune détaillant leurs attentes communes en matière de réforme de la PAC. La position commune franco-allemande est un outil diplomatique. Il s'agit de rallier un maximum d'États membres autour des propositions françaises et allemandes, pour peser sur la réforme de la

PAC. A ce jour, une vingtaine d'États membres pourraient se rallier à la position française. L'Italie a ainsi annoncé soutenir cette initiative, le 14 octobre dernier, par la voix de son ministre des politiques agricoles, alimentaires et forestières, Giancarlo Galan. Quant à nos interlocuteurs aux Pays-Bas, ils l'approuvent très largement comme base de discussion solide.

La position commune réaffirme la nécessité d'une PAC forte après 2013, ce qui signifie une PAC dotée de moyens budgétaires importants. Elle ne va pas jusqu'à exclure une baisse du budget consacré à la PAC après 2013, mais elle indique clairement qu'une telle baisse ne pourrait qu'être limitée.

La position commune inscrit en outre la PAC dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ». Les activités agricoles ont toute leur place dans la promotion d'une croissance durable et la PAC devra prendre en compte cet objectif.

*b) Le contenu de la position franco-allemande*

Au-delà des principes-clé rappelés dans la position, celle-ci contient une série de propositions, qui pourraient constituer le socle de la future PAC :

– **adapter les instruments de marché** pour conforter la compétitivité de l'agriculture européenne. Cette adaptation consisterait à conserver les instruments de marché actuels (intervention, aide au stockage privé), comme filets de sécurité, mais en améliorant l'efficacité, car ils interviennent aujourd'hui avec retard.

En outre, la PAC devrait améliorer la transparence sur les marchés agricoles et renforcer le pouvoir de négociation des producteurs. Elle devrait permettre l'établissement de relations commerciales équilibrées à travers des contrats-types. Enfin, la PAC devrait promouvoir des dispositifs d'assurance et des fonds mutualisés pour faire face aux risques sanitaires mais aussi économiques.

– trouver une **nouvelle légitimité aux paiements directs** : la position commune franco-allemande rejette l'idée d'un DPU unique dans toute l'Europe, réclamée notamment par la Pologne. Elle ne rejette pas en revanche l'idée d'un verdissement des aides. Enfin, si la position commune réclame une clarté des enveloppes financières, refusant les transferts entre piliers, elle défend l'idée d'une enveloppe de flexibilité, relativement limitée, qui permette de financer dans chaque État membre des besoins spécifiques ;

– **réformer la politique de développement rural** en la simplifiant et en l'orientant vers les nouveaux enjeux environnementaux : sur ce point la position franco-allemande est peu innovante. Il s'agit de donner le plus de

marges de manœuvre possibles aux États membres dans la définition de leurs priorités de politique de développement rural, et de promouvoir une meilleure articulation avec la politique régionale soutenue par les fonds structurels ;

– **intégrer l'objectif alimentaire** : la position commune n'est pas très précise sur ce point. Elle ne va pas jusqu'à promouvoir une politique de stockage de produits alimentaires à destination des plus démunis, qui constitue pourtant aux États-Unis à la fois une politique sociale massive et un puissant outil de soutien à l'agriculture nationale.

### ***C. LES ORIENTATIONS PROPOSÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL***

Le groupe de travail a fait le choix d'une approche politique de la PAC considérant que c'est le seul moyen de lui donner du sens. Elle est aussi préférable à l'approche actuelle, qui suit une logique budgétaire. Car les vraies différences entre les deux piliers ne sont pas liées à la nature des aides, mais essentiellement au mode de financement. Le groupe de travail considère qu'une logique politique doit s'imposer.

Il faut des objectifs simples et clairs à la PAC.

Il faut un dispositif simple et clair pour la PAC.

Cet objectif de clarification se traduit pour le groupe de travail par une présentation simple et claire de l'activité agricole. **L'activité agricole a pour objet principal d'apporter une alimentation de qualité à la population. Elle s'exerce dans un environnement qui est un patrimoine commun à l'ensemble de la société et qui doit être préservé.**

Cette clarification débouche sur une nouvelle articulation en deux volets (piliers, blocs, axes...) avec un premier volet consacré à l'agriculture et l'alimentation, un deuxième volet au service des territoires et de l'environnement.

### Trois approches pour deux piliers

Le clivage actuel entre les deux piliers repose avant tout sur une logique budgétaire. Le premier pilier est financé par l'Union européenne. Le deuxième pilier soutient des actions de cofinancement.

La nouvelle distinction proposée par la Commission est une **logique plus dynamique et temporelle**. Le premier pilier – ou premier bloc – serait orienté sur les aides au fonctionnement et aux revenus – aides directes par palier, incluant les aides environnementales du deuxième pilier (ICHN-MAE). Le deuxième pilier – ou deuxième bloc – serait plutôt consacré aux interventions structurantes, avec l'intervention, les actions liées à la compétitivité (innovation, gestion des risques, commercialisation...) et au développement rural.

Le groupe de travail propose un nouveau découpage fondé sur une **logique politique** avec un premier pilier à vocation économique consacré à l'agriculture et à l'alimentation, et un deuxième pilier à vocation territoriale, consacré aux territoires et à l'environnement.

## 1. Le premier volet de la PAC : une PAC orientée vers l'agriculture et l'alimentation

### *a) Remettre l'agriculture au cœur de la PAC*

« Remettre l'agriculture au cœur de la PAC ». Une provocation ? Non, un cri d'espoir – ou de désespoir. Car il n'y a nulle évidence aujourd'hui à ce qu'il en soit ainsi. L'évolution des cadres financiers pluriannuels est, sur ce point, édifiante. Ce cadre – dit aussi « perspectives financières » – répartit des plafonds de dépenses par grandes rubriques censées représenter les priorités budgétaires de l'Union européenne. Quatre cadres se sont succédé depuis leur création en 1988. Ils témoignent de la place de l'agriculture dans les priorités européennes.

## La place de l'agriculture dans les perspectives financières

| Perspectives financières             | Principales rubriques  | Part dans le budget total |
|--------------------------------------|--|---------------------------|
| 1988-1992                            | 1. FEOGA garantie<br>2. Action structurelle  | 60,7 %                    |
| 1993-1999<br>AII* du 29 octobre 1993 | 1. PAC<br>2. Action structurelle   | 50,9 %                    |
| 2000-2006<br>AII du 6 mai 1999       | 1. Agriculture<br><i>1a. Dépenses PAC</i><br><i>1b. développement rural</i><br>2. Action structurelle  | 46,4 %                    |
| 2007-2013<br>AII du 17 mai 2006      | 1. Croissance durable<br><i>1a. compétitivité pour la croissance et l'emploi</i><br><i>1b. Cohésion</i><br>2. Conservation et gestion des ressources naturelles dont dépenses de marché et paiements directs | 43 %<br><br>33,9 %        |

\* Accord interinstitutionnel

**Ainsi, dans le cadre financier actuel qui couvre la période 2007-2013, le mot agriculture a, tout simplement ... disparu ! (1).**

Il est invraisemblable que les États membres aient choisi cette présentation qui est aussi une humiliation pour les agriculteurs. L'Union européenne aurait-elle honte de ses agriculteurs ? Lors d'un entretien avec le président du Sénat, le président Barroso soulignait que l'agriculture faisait partie de l'identité culturelle de l'Europe. Si ces propos ont un sens, il faut remettre l'agriculture à sa juste place et, au minimum, la mentionner dans le cadre financier pluriannuel !

Les agriculteurs ont besoin qu'on respecte leur dignité. La réforme ne sera réussie que si les agriculteurs parviennent à s'approprier la PAC. Un défi qui ne paraît pas insurmontable. Encore faut-il que les signaux communautaires ne soient pas négatifs.

---

(1) La France, sans doute gênée par une telle humiliation, a réintroduit le mot agriculture dans ses propres documents de communication.



*b) Les conséquences pour le premier pilier*

Le premier pilier, consacré à l'agriculture et à l'alimentation, comporterait un socle autour des paiements directs et des instruments de régulation, avec quelques adaptations.

**Les paiements directs** resteront le principal poste du premier pilier. La **conditionnalité** des aides, désormais admise par tous, doit être préservée, simplifiée autant qu'il est possible.

Les dispositifs **d'intervention et de régulation** des marchés doivent être maintenus, et aller au-delà d'un seul filet de sécurité. En revanche, l'efficacité doit être améliorée par une réactivité accrue. Nos partenaires polonais souhaitent deux mois au maximum, au lieu de six mois aujourd'hui. Plus l'intervention par le stockage public ou privé sera rapide aux premiers risques de crise, et plus elle sera efficace.

**La simplification** impliquera de réfléchir à la modulation. Il faut de la visibilité. Les opérateurs doivent connaître les dotations qui sont attribuées à telle ou telle action, qu'il s'agisse du premier ou du deuxième pilier, sans prévoir des transferts progressifs et variables selon les années. La modulation telle qu'elle est conçue aujourd'hui devrait être supprimée.

L'article 68 offre une certaine souplesse utile pour financer des dépenses économiques ou environnementales. Toutefois, s'il est bien évident qu'il faut garder l'enveloppe, on peut s'interroger sur son imputation. L'article 68 doit-il rester dans le premier pilier ou abonder le deuxième ?

En revanche, même si les avis sont partagés sur ce point, une majorité au sein du groupe de travail souhaite envisager une nouvelle forme de « modulation » des aides afin de favoriser les regroupements de producteurs.

Le premier pilier, tout orienté sur le métier agricole et l'activité de production, aurait aussi certainement intérêt à regrouper les aides à la compétitivité qui relèvent aujourd'hui du deuxième pilier.

**2. Le deuxième volet de la PAC : une PAC au service des territoires et de l'environnement, patrimoine commun**

*a) Miser sur les territoires*

L'agriculture est territoriale. En dépit de l'attachement commun à la terre ou à l'idée de transmission si ancrée dans la mentalité agricole, qu'y a-t-il en commun entre les producteurs de betteraves et de céréales, les éleveurs

laitiers, les éleveurs bovins, les éleveurs ovins, les producteurs de fruits et légumes, de vin ? Les uns ont une culture annuelle, les autres sont dans une récolte quotidienne. Aucune mesure n'est transposable à un autre secteur.

Une même activité peut donner lieu à des modes d'exploitation radicalement différents. Le secteur laitier est emblématique, puisque le troupeau moyen varie de 1 à 100 bêtes selon les États. Encore ne s'agit-il que d'une moyenne. Poursuivant sa logique de compétitivité, un industriel – peut-on parler d'agriculteur ? – anglais a ainsi envisagé de créer une ferme hors sol de 8000 vaches laitières. Le projet a suscité l'indignation publique avec des manifestants cagoulés et revêtus de combinaisons orange pour illustrer les conditions d'exploitation – d'incarcération – des animaux.

L'échelon territorial est de toute évidence le mieux placé pour appréhender cette diversité qui, valorisée, est aussi une richesse.

Beaucoup de défis que doit relever la PAC sont des défis territoriaux. Le lien de proximité entre l'agriculteur et les acteurs locaux ? Une question territoriale. La PAC et la gestion de l'eau, l'aide aux régions vulnérables, la multifonctionnalité de la PAC ? Une question territoriale. Il faut de la souplesse, une marge de flexibilité, une marge d'initiative laissée aux territoires. Le groupe de travail souhaite que la réforme de la PAC laisse une large place à l'initiative locale.

Plusieurs partenaires ont une vision similaire. Telle est la position par exemple du Bundesrat allemand exprimée par le Dr Juliane Rumpf, ministre de l'agriculture du Land de Schleswig-Holstein, présidente de la Conférence des ministres agricoles du Bundesrat. *« Si nous nous engageons vers un premier pilier fort, voire très fort, il faut aussi un deuxième pilier efficace, doté d'un budget convenable. L'idée générale est un premier pilier affecté aux agriculteurs, et un deuxième pilier maîtrisé par les régions, autour d'axes qui pourraient être définis par l'Union européenne mais avec une large flexibilité accordée aux régions pour favoriser tel ou tel axe en fonction de son intérêt propre :*

- l'amélioration de la compétitivité ;*
- le développement des territoires ;*
- la protection de l'environnement ;*
- l'action en faveur de la lutte contre le changement climatique ».*

#### *b) Les orientations proposées*

Chaque territoire doit établir ses propres priorités. La répartition actuelle du deuxième pilier autour des trois grands axes compétitivité/environnement et paysages, qualité de vie et diversification des

activités n'est pas totalement convaincante. « *Le développement rural a moins besoin d'axes que de préciser des enjeux* » :

– accompagner l'activité de production agricole

Il y a de la place pour deux agricultures différentes : une agriculture qui vise les marchés européens et mondiaux, et une agriculture de proximité, tout aussi utile, qui vise l'excellence sur des marchés plus petits.

Il y a probablement deux voies pour retrouver des revenus décents : la voie de la compétitivité prix qui passe par des aménagements, des restructurations, des conditions d'emploi, des allègements de coûts, la valorisation des sous produits, etc. Mais il y a une autre voie connexe qui est celle de la compétitivité produit (par opposition à la compétitivité prix). Faire de la production agricole autre chose qu'un produit agricole de base. Le faire remonter dans la filière, le faire gagner en valeur ajoutée. Faire en sorte qu'un agriculteur ne soit pas seulement un producteur de matières premières comme il a tendance à se considérer, mais comme un acteur à part entière et même le plus important, le premier échelon d'une filière qui crée de la valeur ajoutée. A charge pour lui de remonter dans la filière et de créer de la valeur ajoutée à son profit au lieu de la laisser aux autres.

Une modification, presque une conversion, qui suppose aussi un changement de mentalité car elle rompt avec une tradition ancestrale de production. Cette conversion peut suivre des quantités d'initiatives : agriculture biologique, relance de productions locales, politiques de qualité, par la voie des AOP/IGP ou des indications locales qui ont parfois autant d'impact que les AOP établies, élaboration de produits finis transformés, voire marketing adapté au goût du moment... Il y a quelques réussites exemplaires dans le secteurs des fruits et légumes : Florette, passé en quelques années de maraîcher à leader mondial des salades en sachet, ou bien la Bonotte, la pomme de terre de Noirmoutier dont la première récolte a été vendue près de 500 € le kilo.... Beaucoup de producteurs ont suivi cette voie, tels les producteurs des Pyrénées orientales qui produisent des « rougettes », des tomates cueillies à point et non plus de simples tomates... Chaque région a ses talents. Grâce à sa diversité, la France a des atouts exceptionnels. De la Manche jusqu'aux départements d'outre mer, en passant par la Bourgogne, le Morbihan et la Corrèze bien entendu....

Certes, de telles actions ne sont pas reproductibles partout mais certains exploitants pourraient échapper à la course à la baisse des coûts s'ils savaient mieux se vendre. « *Aujourd'hui, les agriculteurs ont moins besoin d'acheter des tracteurs que de recruter un responsable de ventes aux grandes surfaces qui saura, simplement, vendre ce qu'ils savent produire* ».

Ces initiatives doivent être encouragées et le territoire est évidemment l'échelon le mieux placé pour cela.

– travailler avec l'aval

Il faut aider les agriculteurs à travailler en synergie avec leur environnement économique et social, c'est-à-dire, d'abord, avec les industries agro alimentaires et surtout avec les consommateurs, individuels ou professionnels. Cette relation de proximité est un potentiel de richesse considérable.

Lors du débat sur la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, plusieurs sénateurs ont évoqué la possibilité de favoriser les achats de proximité : faire en sorte que les cantines scolaires, d'hôpitaux, de lycées, puissent dans une certaine mesure privilégier les ressources locales. Il serait en effet paradoxal qu'un grand groupe mondial de la restauration rapide puisse se positionner comme un acteur du développement local en choisissant des approvisionnements locaux (*think global, act local*) et que les élus chargés du développement local soient contraints, par des règles inadaptées de marchés publics, de s'approvisionner à 2.000 km. La réforme de la PAC est une occasion de faire avancer la réflexion sur ce point.

– valoriser les effets de l'agriculture sur l'environnement

Les « biens publics » déjà évoqués doivent être identifiés, valorisés au niveau des territoires. La liste est longue et s'ajustera nécessairement avec les années. Certaines mesures sont d'ores et déjà admises : le respect des bonnes conditions d'exploitation des terres, la protection des eaux, la biodiversité... D'autres volets émergent notamment le rôle de l'agriculture dans la captation du carbone, la réduction des besoins en énergie non seulement par d'adaptation des modes de production, mais aussi par valorisation des sous-produits de l'agriculture comme la méthanisation ou les biocarburants de deuxième génération. Le groupe de travail fait le pari que toutes ces actions seront mieux valorisées au niveau territorial que par un verdissement du premier pilier.

*c) Laisser de la souplesse dans l'organisation*

Compte tenu de la diversité de l'organisation territoriale au sein des États membres, une large subsidiarité est requise dans les modes d'organisation et de financement.

Le financement est évidemment une question cruciale, car il y a une ambiguïté sur le point de savoir qui paye la part « nationale » du cofinancement communautaire. Cette ambiguïté n'est pas nouvelle. D'ores et

déjà cette part nationale est assumée par l'État et/ou par les régions selon les actions entreprises. Il arrive même que dans certains pays, la part « nationale » soit prise en charge par... les crédits communautaires, par détournement du premier pilier : une partie des aides directes est affectée en contrepartie « nationale » du cofinancement des aides du deuxième pilier.

Il va de soi que l'affirmation du deuxième pilier, souvent associé au cofinancement, ne doit pas entraîner un désengagement de l'Union européenne ou de l'État. Mais on peut aussi comprendre que les territoires auront des options de développement différentes. Les uns préférant financer les dépenses d'environnement, d'autres de compétitivité, d'autres choisissant de développer les réseaux de proximité.

Les financements doivent aussi s'adapter à ce large éventail. Mais la gestion des fonds structurels peut aussi servir d'exemple. De même que, dans la politique de cohésion, les cofinancements sont variables selon les régions (avec un taux de cofinancement majoré de 75 % en général pour les régions en retard de développement classées en objectif 1 et un taux de cofinancement de 50 % pour les autres régions), pourquoi ne pas imaginer des taux de cofinancement variables selon les objectifs poursuivis avec, par exemple des taux de cofinancement de 75 % pour les dépenses environnementales et 50 % pour les autres dépenses. Ce serait une façon de combiner la liberté des territoires et les impulsions communautaires.

### **3. Le scénario proposé par le groupe de travail**

#### *a) Premier pilier : agriculture et alimentation*

Le premier pilier regrouperait les **aides compensatrices** et les **outils d'intervention**, comme c'est le cas aujourd'hui, auxquels on ajouterait les **dépenses de compétitivité** qui figurent aujourd'hui dans le deuxième pilier alors qu'elles sont, en vérité, destinées à l'agriculteur pour lui permettre d'améliorer ses modes de production et de valoriser ses produits.

Aujourd'hui, les dépenses de compétitivité, décrites dans le règlement sur le développement rural portent sur les actions suivantes :

– mesures visant à améliorer les connaissances et le potentiel humain: formation, installation de jeunes agriculteurs, retraite anticipée, activité de conseil ...

– mesures tendant à développer le capital physique et l'innovation : modernisation des exploitations, innovation, montée en valeur ajoutée...

– mesures visant à améliorer les productions et les produits : mise aux normes, démarche qualité, soutien des groupements de producteurs dans les activités de promotion.

Toutes ces actions sont financées aujourd’hui dans le cadre du deuxième pilier. Mais s’agit-il de développement rural ou bien de soutien à l’activité agricole ? **Ces actions auraient tout à fait leur place dans un nouveau bloc consacré à l’activité agricole.**

*b) Deuxième pilier : territoires et environnement*

Le deuxième pilier « territoires et environnement » serait structuré autour de deux thèmes :

– le soutien aux territoires, incluant les aides aux régions de montagne et aux régions défavorisées, les autres aides de développement rural concernant les activités de vie en milieu rural, le tourisme (actuel axe 3 du Règlement sur le développement rural) ;

– le soutien à l’environnement, incluant les mesures agri-environnementales et les autres aides nouvelles qui pourraient être créées concernant la biodiversité, la lutte contre le changement climatique, et tous les biens public précédemment évoqués.

Cette nouvelle division vise aussi un objectif à plus long terme, car elle permet de donner plus de cohérence au volet « territoires et environnement ». Loin de refuser la dimension environnementale de la PAC, le groupe de travail propose au contraire de mieux l’identifier et même de mieux la valoriser sans la confondre avec une politique alimentaire.

### L'articulation entre les deux piliers

|                        | Situation actuelle  | Réflexions de la Commission européenne   | Proposition du groupe de travail du Sénat  |
|------------------------|---|--|--|
| <b>Premier pilier</b>  | <p>« <b>Soutiens directs et mesures de marché</b> »</p> <p>1. DPU<br/>(<i>financement UE + conditionnalité</i>)</p> <p>2. Intervention<br/>(<i>financement UE</i>)</p> <p>+ <i>modulation (transfert vers 2<sup>e</sup> pilier)</i></p> | <p>« <b>Aides au fonctionnement</b> »</p> <p>Aides directes au revenu aides en paliers</p> <p>1. premier niveau : aides de base<br/>(<i>financement UE + conditionnalité</i>)</p> <p>2. deuxième niveau : aides régionales environnementales (ICHN + MAE)<br/>(<i>cofinancement : UE/EM</i>)</p> <p>3. troisième niveau : aides environnementales avec engagements contractuels<br/>(<i>cofinancement UE/EM</i>)</p> | <p>« <b>Agriculture</b> »</p> <p>1. Aides compensatoires<br/>(<i>financement UE + conditionnalité</i>)<br/>+ prime aux démarches de regroupements professionnels</p> <p>2. Intervention<br/>(<i>financement UE</i>)</p> <p>3. Compétitivité<br/>(<i>cofinancement UE/EM</i>)</p> <p>Suppression de la modulation</p> |
| <b>Deuxième pilier</b> | <p>« <b>Développement rural</b> »<br/><i>Cofinancement UE/EM</i></p> <p>1. Compétitivité</p> <p>2. Environnement et espace<br/>(dont ICHN et MAE)</p> <p>3. Attractivité des zones rurales</p> <p>4. Divers Leader</p>                  | <p>« <b>Interventions structurantes</b> »</p> <p>1. Intervention<br/>(<i>financement UE</i>)</p> <p>2. Compétitivité<br/>(dont innovation, gestion des risques, commercialisation<br/>(<i>Cofinancement UE/EM</i>))</p> <p>3. Autres actions de développement rural (hors ICHN et MAE)<br/>(<i>cofinancement UE/EM</i>)</p>  | <p>« <b>Territoires et environnement</b> »<br/>(<i>Cofinancement UE/EM</i>)</p> <p>1. Territoires (hors compétitivité) : montagnes et zones défavorisées (ICHN)<br/>Dvpt territorial/ commercialisation / aide à monter en valeur ajoutée</p> <p>2. Environnement et changement climatique<br/>(dont MAE etc...)</p> |

ICHN : Indemnité Compensatrice de Handicaps Naturels

MAE : Mesures Agri-Environnementales





## CONCLUSION

*« La Politique Agricole Commune reste une politique d'avenir ».*  
Ainsi s'exprimait le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, devant le Président du Sénat le 9 septembre 2010.

La Commission vient de redécouvrir le rôle stratégique d'une politique dont la fonction première est d'assurer la sécurité alimentaire de 500 millions de consommateurs européens.

Depuis la création de la PAC en 1962, celle-ci a fédéré au fil des ans les divers États membres et a oscillé entre deux excès : marchés administrés et ultralibéralisme. Chaque époque a sa vérité et l'ouverture de l'Europe au sein d'un monde globalisé démontre chaque jour l'impérieuse nécessité de revenir à des fondamentaux.

**L'agriculture doit nourrir les hommes, elle doit le faire en respectant son environnement que chacun doit appréhender comme un patrimoine commun.**

La PAC de l'après-2013 devra asseoir la compétitivité agricole de la ferme européenne et parallèlement créer sur ses territoires un vrai lien social.

Dans une société d'inquiétude et de défiance, c'est aussi une de ses missions, rétablir une confiance, un dialogue entre les hommes de la terre et ceux des villes.

Les contrats, l'Observatoire des marges et des prix, les marchés à terme, le principe de réciprocité dans un monde globalisé, autant d'éléments qui doivent bâtir une politique plus équitable, plus sécurisée, certes, mais aussi plus ouverte sur les marchés. Sans naïveté, c'est-à-dire en mettant en œuvre vis-à-vis de nos partenaires mondiaux au sein de l'OMC ce principe de réciprocité. Un principe qui doit mettre tous les acteurs en face des mêmes exigences d'une société en quête de nouvelles valeurs.



## EXAMEN PAR LES DEUX COMMISSIONS

*La commission des affaires européennes et la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire se sont réunies le mercredi 10 novembre 2010 pour l'examen du présent rapport.*

**M. Jean Bizet**, président de la commission des affaires européennes :

Le groupe de travail sur la réforme de la politique agricole commune (PAC), commun à la commission des Affaires européennes et à la commission de l'Économie du Sénat, a mené une série d'auditions et de déplacements pour produire son rapport, suivant parfois de quelques mois les déplacements du ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la pêche, Bruno Le Maire, et pouvant apprécier le travail qu'il réalisait auprès des autres pays européens.

Le titre proposé pour le rapport est « redonner un sens à la PAC ». Ce rapport est articulé autour de quelques points-clefs :

- La sécurité alimentaire doit rester l'un des fondements de la PAC. C'est un objectif élémentaire que l'Europe doit à ses concitoyens, tant sur le plan quantitatif que sanitaire et qualitatif. C'est aussi une précaution élémentaire que l'Europe doit au monde. Le choix de la dépendance alimentaire est à terme facteur d'exclusion, car l'Europe, riche, pourra toujours payer son alimentation sur les marchés mondiaux, excluant les pays les plus pauvres.

- L'agriculture a pour première mission de nourrir les hommes. L'activité agricole s'exerce dans un environnement qui est un « patrimoine commun » à la société et qui doit être préservé. Elle assure également de nombreuses fonctions utiles pour le territoire : services environnementaux, vitalité des territoires et autres « biens publics » - expression consacrée par le langage communautaire - qui méritent d'être soutenues et rémunérées.

- Pour reprendre les termes de la proposition franco-allemande du 14 septembre 2010, proposition centrale qui fait suite à l'appel de Paris de décembre 2009, à laquelle de nombreux autres États membres se rallient, il faut, pour l'Europe, une PAC forte, orientée vers le marché mais conservant des outils de régulation.

- La compétitivité de l'agriculture européenne, qui permet d'assurer la performance durable des différentes filières alimentaires, également mise en avant par l'accord précité, doit être appréciée à l'aune d'autres critères, sociaux et environnementaux. La PAC doit faire coexister une agriculture à

forte valeur ajoutée, capable d'exporter, et une agriculture de proximité, essentielle aux territoires. L'agriculture française ne représente que 30 millions d'hectares sur 1,5 milliard d'hectares de surfaces cultivées dans le monde : malgré cela, la valeur ajoutée produite est forte.

- Une PAC rénovée doit être simple et claire. Pour être pleinement légitime, elle doit rechercher l'adhésion de la société civile, comme celle des agriculteurs. Une réforme de la PAC ne pourra se faire sans eux, ni, *a fortiori*, contre eux.

- La PAC pourrait être articulée en deux piliers : un pilier au service de l'agriculture et des agriculteurs et un pilier au service des territoires et de l'environnement.

- Il faut cesser de raisonner à partir d'un modèle unique de l'agriculture : il y a de la place pour plusieurs agricultures : l'une présente sur les marchés mondiaux, et l'autre, tout aussi importante, tournée vers la proximité.

- La France doit s'inscrire dans une stratégie d'alliance pour préparer la PAC d'après 2013. La position commune franco-allemande est un premier succès. L'association de la Pologne donnerait une grande envergure à cet accord, susceptible de recevoir l'adhésion de tous.

- L'agriculture française évolue dans un environnement mondial. La conclusion d'accords multilatéraux dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est actuellement bloquée. Mais le relais pourrait être pris par des accords bilatéraux, aux effets peut-être plus dangereux pour l'agriculture européenne. Par ailleurs, s'il est nécessaire de protéger notre agriculture, le principe de préférence communautaire est difficile à faire partager. Il est plus adapté de parler d'exigences de réciprocités avec les pays tiers : les mêmes contraintes mises par l'Europe à son activité agricole doivent être exigées de ces pays. Enfin, il ne faudrait pas que les agriculteurs subissent coup sur coup une réforme de la PAC puis une autre réforme résultant des accords de l'OMC.

**M. Jean-Paul Emorine**, président de la commission de l'Économie :

Une approche commune à tous les membres du groupe de travail devrait pouvoir se dégager mais il sera possible aux membres des groupes politiques de présenter une contribution.

La France est la première puissance agricole de l'Union européenne. Deux tiers des 30 millions de surface agricole utilisée sont consacrés aux cultures céréalières et un tiers à l'élevage. Mais l'Europe ne

représente qu'environ 10 % des surfaces agricoles mondiales, qui s'élèvent à 1,5 milliard d'hectares. Or, le Brésil dispose de 300 millions d'hectares de cultures possibles, sans déforestation. Ce pays pourrait produire le double de la production agricole de l'Union européenne.

Dans la droite ligne du Grenelle de l'environnement, il y aurait un intérêt à développer la consommation de produits agricoles locaux.

D'autres déplacements du groupe de travail pourront avoir lieu dans les mois qui viennent, car le travail du groupe se poursuivra après la remise du rapport et il sera nécessaire de faire partager la vision de la France à d'autres pays. Enfin, un débat sur l'avenir de la politique agricole commune a été demandé dans le cadre de la semaine de contrôle du mois de janvier 2011.

**Mme Odette Herviaux**, co-présidente du groupe de travail :

Les auditions et les déplacements du groupe de travail ont été très instructifs.

Il sera difficile de mettre d'accord les 27 États membres sur la réforme de la PAC. En revanche, au niveau national, un certain consensus peut apparaître sur des enjeux fondamentaux. Il existe autour de l'accord franco-allemand, qui est une bonne base, même s'il pourrait aller plus loin. Nos partenaires européens apprécient qu'il existe un relatif consensus en France sur la PAC mais aussi que le Sénat soit en position d'écoute par rapport à leurs propres préoccupations.

S'il faudra attendre les propositions concrètes de la Commission européenne pour apprécier les contours de la future réforme de la PAC, il faut cependant noter que l'état d'esprit a changé en Europe par rapport aux années précédentes : les grands pays agricoles sont davantage écoutés et il est probable que la communication de la commission ira dans le bon sens.

Notons enfin que le Parlement européen sera partie prenante dans la réforme de la PAC, à travers la codécision, et que ses prises de position exprimées jusqu'à présent sont positives.

Une contribution sera déposée par les membres du groupe de travail appartenant au groupe socialiste, tant pour mettre en évidence les convergences que les divergences, qui tiennent plus à la politique nationale qu'à l'approche de la PAC.

**Mme Bernadette Bourzai**, co-présidente du groupe de travail :

La rapport devrait pouvoir faire l'objet d'un certain consensus, et la contribution du groupe est moins une critique du rapport qu'un complément,

développant des points peu abordés dans le rapport et mettant en exergue quelques points de divergence avec l'analyse présentée.

La position d'écoute de la France, à travers les déplacements du groupe de travail, est particulièrement appréciée. Mais les déplacements permettent aussi d'exprimer les priorités de la France. Aux Pays-Bas notamment, un débat a pu avoir lieu avec les interlocuteurs du groupe de travail pour faire valoir les exigences françaises d'une préférence rénovée, que l'on peut aussi appeler « juste échange ».

Il faut resituer la réforme de la PAC dans une perspective historique marquée par la libéralisation des échanges depuis les années 1990, ainsi que la primauté des analyses néolibérales au niveau mondial, qui placent le marché au dessus de toute régulation. Les crises alimentaires de 2007 et 2008, avec 40 pays environ touchés par des émeutes de la faim, justifient pourtant que la PAC soit orientée prioritairement vers la sécurité alimentaire.

L'agriculture ne peut être considérée comme une banale activité économique. Il faut donc dépasser le *statu quo* actuel, intenable vis-à-vis de nos partenaires européens, inefficace et injuste. Le groupe socialiste soutient une réforme globale de la PAC par paliers ou blocs susceptibles de remplacer les piliers, permettant une plus grande lisibilité des aides, et la prise en compte de la dimension multifonctionnelle de l'agriculture dans nos sociétés, comprenant l'ensemble des services rendus par les agriculteurs à la collectivité, appelés « biens publics ». La PAC doit donc être encore plus respectueuse de l'environnement, même si l'écoconditionnalité a déjà conduit les agriculteurs à faire des efforts considérables dans ce domaine, basée sur la contractualisation d'engagements réciproques entre agriculteurs et pouvoirs publics. Il s'agit donc de remplacer la contrainte par un contrat et la confiance.

La nécessaire durabilité de l'agriculture, le principe de solidarité, l'attachement à l'équilibre des territoires et la défense d'un budget européen ambitieux sont au fondement de la PAC. Sur ce dernier point, les débats sont ouverts : on peut craindre une diminution si l'on s'en tient aux déclarations du président de la Commission européenne, José Manuel Barroso.

Il n'y a pas d'agriculture durable sans régulation des marchés au niveau européen mais aussi au niveau mondial. Un nouveau modèle de régulation de l'agriculture peut prendre appui sur l'ambition alimentaire. La réforme de la PAC doit en effet être intégrée dans une réflexion sur les échanges mondiaux. La relocalisation des productions, notamment de protéines aujourd'hui importées, est nécessaire.

**M. Charles Revet :**

Trois réflexions. En premier lieu, j'approuve les principales propositions de ce rapport. En deuxième lieu, les chiffres que vous avez indiqués montrent l'importance stratégique du défi agricole pour la France. Avec un pourcent de la population mondiale, la France possède 2 % de la surface agricole utile dans le monde. En dernier lieu, je souhaite revenir sur les derniers propos d'Alain Lamassoure au cours de la réunion conjointe de nos commissions avec les eurodéputés français qui s'est tenue la semaine dernière. Selon lui, le fait que la France est désormais contributrice nette au budget européen et le sera de plus en plus pourrait inspirer une approche purement comptable de la réforme de la PAC chez certaines administrations. La tentation de renationaliser la PAC, ce qui reviendrait à la démanteler, ne serait pas loin.

Cette extrémité n'est pas acceptable. Mais je m'interroge sur une PAC à deux niveaux : un niveau européen responsable des normes et des objectifs, un niveau territorial responsable des modalités d'application. Cette architecture pourrait éviter que des règles européennes ne se traduisent dans leur application par des effets pervers. Je pense par exemple aux excès de la production de maïs dans des régions qui ne s'y prêtent manifestement pas. Cela pourrait aussi nous dispenser de payer chaque année un chèque au Royaume-Uni, en contrepartie de son faible retour sur les crédits de la PAC, alors même que ce pays a fait le choix d'importer une grande partie de ses besoins alimentaires d'autres régions que l'Union européenne.

**M. Roland Courteau :**

Je souhaite évoquer le cas particulier de la viticulture. Des projets existent à Bruxelles pour intégrer l'OCM vitivinicole dans l'OCM unique. Je crains que ce projet n'aboutisse en réalité à ne plus aussi bien prendre en compte les spécificités de cette filière atypique.

**M. Bruno Retailleau :**

La PAC refondée doit avoir un sens. Or, cela me semble impossible dans l'articulation actuelle des enjeux nationaux, européens et mondiaux. Au niveau national, nos agriculteurs sont soumis à une masse de réglementations et de contrôles tatillons. A l'inverse, l'Europe et l'OMC soufflent le vent du libre échange. Cette équation est intenable pour notre agriculture. Aucune concurrence loyale n'est possible. L'Union doit changer de mode de pensée et reprendre à son compte le principe fondateur de la préférence communautaire.

Sur les propositions du rapport, j'avoue que l'articulation proposée entre les deux piliers est très intéressante. Un premier pilier centré sur

l'activité de production et la compétitivité. Un second sur les territoires. Cette idée a-t-elle une chance de prospérer ?

**M. Gérard Le Cam :**

Notre approche est différente. Le cœur du problème est l'abandon de toute politique de régulation du marché. Les mécanismes garantissant un prix juste aux producteurs ont tous été démantelés. L'exemple du lait ne montre pas que la contractualisation pourra remplir ce rôle de régulation.

Je constate aussi que le rapport est silencieux sur la grande distribution. Inversement, je désapprouve la place laissée aux marchés à terme qui ne peuvent qu'accroître encore la volatilité.

Le dilemme du prix juste n'est pas levé. On reste dans une logique de prix bas et de primes.

A propos de la convergence des aides directes entre les États membres, ce processus doit être progressif au risque sinon d'aggraver les différences de coût de production.

Enfin, je relève les réticences du rapport sur le volet environnemental de la PAC.

Ceci étant, le rapport comporte de nombreux points positifs. Le groupe CRC s'abstiendra.

**M. Jacques Blanc :**

Il faut rendre à la politique agricole et aux agriculteurs leur dignité. Certaines voix martèlent que la PAC coûte chère. Il faut combattre cette idée fausse. La PAC est la seule politique européenne intégrée. Les dépenses agricoles du budget européen représentent l'essentiel des dépenses agricoles européennes. Elles ne viennent pas en soutien de dépenses nationales à la différence par exemple de la politique européenne de la recherche. La PAC n'est pas chère au regard de l'enjeu stratégique que cela représente. La sécurité alimentaire est au moins aussi importante que la sécurité énergétique. Enfin, il n'y a pas de développement durable sans agriculture.

Quelques remarques. Je regrette que l'on ait renoncé à la préférence communautaire. Il faut faire avancer cette idée dans le débat mondial. L'idée de subsidiarité est aussi intéressante, mais elle ne doit pas ouvrir le chemin à une renationalisation rampante de la PAC. Enfin, un regret. Je n'ai pas lu le mot montagne dans votre rapport. Il ne faut pas oublier que c'est la prime à la vache qui a sauvé l'élevage dans nos régions et que cela a permis de stabiliser nos sols.



Je crois que cet excellent rapport n'est qu'une étape. Nous aurons à y revenir à mesure que les positions vont bouger en Europe. Le débat de la PAC va durer pratiquement trois ans et il faudra nous mobiliser pendant toute cette période pour défendre notre vision.

Un autre enjeu connexe sera celui du développement rural, partagé entre le deuxième pilier de la PAC et la politique structurelle de l'Union. Le traité de Lisbonne est très novateur, puisqu'il reconnaît enfin la cohésion territoriale comme l'un des objectifs de l'Union.

**M. Pierre Bernard-Reymond :**

Comme mon collègue Charles Revet, l'intervention d'Alain Lamassoure la semaine dernière m'a marqué. La proposition de renationaliser la PAC en échange de l'abandon du chèque britannique a été esquissée. C'est à la fois dangereux et inadmissible. Cette idée a-t-elle la moindre chance de prospérer ?

**M. François Patriat :**

Une des raisons pour lesquelles les précédentes réformes de la PAC n'ont pas été acceptées est probablement qu'une fois le Livre vert de la Commission européenne publiée, les positions de celle-ci n'ont jamais évolué malgré les manifestations ou contre-propositions. J'approuve donc le choix de notre groupe de travail de formuler ses propositions avant que la Commission européenne ne présente les siennes.

Je crois aussi qu'un effort de pédagogie et de clarification de la PAC est indispensable. J'espère que ce rapport y contribuera, car le manque de pédagogie est à l'origine de nombreux malentendus.

Enfin, on constate que désormais toutes les filières sont désormais touchées par la volatilité des cours, ce qui montre bien la défaillance des mécanismes de régulation.

Quelques interrogations. Proposez-vous d'harmoniser les normes environnementales et sanitaires dans les États membres, la France ayant souvent tendance à en rajouter ? L'impact sur nos coûts est très fort, ce qui nous pénalise vis-à-vis de nos partenaires européens. De la même façon, ne faudrait-il pas harmoniser les dispositifs sanitaires en cas d'épizootie ? Des crises récentes ont montré que le manque de coordination pouvait tuer des filières ou échouer à éradiquer certaines maladies. Je terminerai en vous demandant s'il est envisagé de sortir les questions agricoles de l'OMC.

**M. Bruno Sido :**

Les équilibres mondiaux sont en train de changer. Les États Unis réfléchissent à limiter leurs importations et exportations en fonction d'un pourcentage de leur production. Les échanges mondiaux de produits agricoles ne sont pas une finalité. Ils sont une soupape. Les exportations agressives en provenance de pays comme l'Australie ou la Nouvelle Zélande créent plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. A cet égard, il faut une réforme fondamentale de l'OMC en matière agricole pour changer de logique. L'agriculture est stratégique. Chaque pays doit avoir le droit de se nourrir.

Ceci étant, il faut aussi constater le conservatisme profond des professions agricoles dont je fais partie. La concurrence n'existe pas entre agriculteurs. Si je veux faire de la betterave à sucre dans le nord, je ne peux pas. Et le système national des références historiques, qui consiste à donner plus à ceux qui gagnaient déjà le plus, est scandaleux.

Je tiens aussi à souligner la complexité de la gestion administrative des exploitations. C'est désastreux pour nos agriculteurs.

Un dernier mot pour m'opposer à toute renationalisation de la PAC, car l'argent de la PAC ne retournerait pas aux agriculteurs européens, mais serait capté au profit d'autres politiques ou, plus probablement, du remboursement de la dette.

**M. Jacques Muller :**

Je salue l'orientation générale du rapport et je partage, une fois n'est pas coutume, les appréciations de mon collègue Bruno Sido.

Sur le rapport, un bémol toutefois. L'objectif de l'emploi n'y figure pas clairement, alors que le Parlement européen en fait l'un des principes de la future PAC.

En outre, je ne suis pas pour opposer les deux piliers. Le verdissement du premier pilier est souhaitable. Par exemple, la rotation des cultures n'est pas contradictoire avec une meilleure sécurité alimentaire et une agriculture compétitive. Cela améliore la qualité des sols et permet d'accroître la production européenne de protéagineux.

**M. Daniel Dubois :**

Dans le jeu mondial, la PAC est un atout déterminant si nous savons nous en servir, notamment si notre administration cesse de se livrer à un zèle normatif.

Deux remarques. Je crois en effet que l'intervention doit être beaucoup plus rapide pour être efficace. A propos de la fiscalité, la proposition tendant à provisionner le risque prix dans la comptabilité des exploitations me semble aussi déterminante pour constituer une épargne de précaution. Cette proposition requiert-elle une action au niveau européen ?

**M. Rémy Pointereau :**

Le document de synthèse du rapport est très important. C'est ce document qui sera lu. Chaque mot compte.

Sur les aides directes, il faut être clair qu'il s'agit d'une aide compensatrice et non d'une aide au revenu. Par ailleurs, il faut bien distinguer la convergence des aides directes entre États membres et au sein des États membres.

Sur la préférence communautaire, le rapport mériterait d'être plus offensif. Les États-Unis ont moins de scrupules.

Il faut aussi affirmer l'objectif de compétitivité des productions agricoles européennes face à une concurrence internationale de plus en plus dure. C'est vital. Enfin, je suis opposé aux deux derniers paragraphes du document de synthèse. La PAC ne doit pas se fondre dans une politique de l'environnement.

**M. Paul Raoult :**

Quelques évidences méritent d'être rappelées. L'agriculture reste fondamentalement dépendante des aléas climatiques. On ne maîtrise pas la nature.

Quant à la volatilité des prix, elle est devenue si forte que les agriculteurs ne savent plus quelle stratégie adoptée. Quand faut-il vendre sa récolte ? Avant même de l'avoir semée ? Faut-il stocker dans l'espoir de prix meilleurs ? C'est devenu impossible. Aucune entreprise industrielle ne résisterait à des variations de cours aussi brutales et erratiques.

Tout le monde parle de plus de régulation. Mais que met-on derrière ces mots après avoir passé vingt ans à démanteler tous les mécanismes existants ? Je ne suis pas sûr que l'Europe soit prête à mettre de l'argent dans le stockage.

Même l'esprit des agriculteurs a changé. Ils se sont accoutumés au marché. Quand les cours sont très hauts, ils entendent mal les arguments en faveur d'une discipline de marché. Mais quand les prix chutent, on appelle l'État à la rescousse.

J'ajoute que la France a fait des choix et qu'elle en paie aujourd'hui les conséquences. Il y a dix ans, la France a clairement favorisé le secteur céréalière par rapport à l'élevage dans l'attribution des aides directes. Le résultat est que nos éleveurs sont beaucoup moins compétitifs que les éleveurs allemands. Il n'y a rien d'étonnant. Il faut absolument harmoniser le partage des aides pour mettre un terme à ces distorsions de concurrence au sein du marché européen.

Je terminerai sur les OGM. La proposition de la Commission européenne de renationaliser cette politique serait une catastrophe.

**M. Gérard César :**

Au point E/ du document de synthèse, il est important de faire figurer les territoires avant l'environnement.

En matière d'assurance aléas climatiques, il faut souligner dans le rapport que l'Europe doit continuer à verser 100 millions d'euros, prélevés sur l'enveloppe de la France, pour soutenir ces outils.

En matière de filet de sécurité, c'est aussi fondamental sans tomber dans les excès de la PAC historique. Nous ne devons pas désarmer unilatéralement. Les agriculteurs ne veulent pas, comme cela s'est produit dans le passé, payer deux fois : une fois à l'occasion de la réforme de la PAC et une fois dans le cadre des accords OMC.

**M. Gérard Bailly :**

Au niveau de mon département, je constate que beaucoup d'argent est engagé en faveur de la biodiversité ou de la conversion à l'agriculture biologique. Mais a-t-on des chiffres consolidés ? Dans le même temps, on manque de moyens pour des investissements de base indispensables à nos exploitations.

Sur le document de synthèse, je partage les observations de mes collègues Gérard César et Rémy Pointereau.

**M. Jean Bizet :**

Je retiens deux mots très importants : « dignité » et « stratégique ». Je crois qu'il faut le redire dans le rapport.

Concernant la préférence communautaire, nos partenaires ont une autre approche. Un haut responsable du ministère allemand des affaires étrangères nous a clairement indiqué que « *le Mercosur était un marché potentiel et que s'il fallait payer un prix pour avoir accès à ce marché, par*

*exemple en ouvrant les marchés agricoles, l'Allemagne l'accepterait* ». Le concept s'est érodé sur le plan juridique, mais garde sa pertinence sur le plan économique. Le concept de réciprocité permet de viser les mêmes objectifs, de répondre aux distorsions de concurrence, en étant plus acceptable.

Concernant la réforme de l'OMC, les décisions doivent être prises à l'unanimité. L'organe de règlement des différends est très utile. En revanche, la réglementation des mouvements commerciaux internationaux n'est plus pertinente. Même Pascal Lamy concède que des échanges agricoles pourraient se limiter aux échanges entre zones, sans que les produits fassent le tour du monde avant d'arriver dans nos assiettes.

Concernant les questions budgétaires, la France est devenue un État contributeur net important. Sa contribution nette s'est beaucoup accrue à la suite des réformes sur le financement, mais avec la montée en puissance de nouveaux États membres, les retours agricoles vont aussi diminuer et la France sera contributrice nette, y compris sur la PAC. Comme l'a évoqué M. Alain Lamassoure, il y aurait une tentation de renationalisation de la PAC, afin d'éviter cette contribution nette. Cela doit être combattu avec d'autant plus de force que cette renationalisation ne supprimerait en aucun cas la contribution nette car les dépenses seraient affectées à d'autres dépenses, dans lesquelles la France a des taux de retours encore moins bons.

Concernant la régulation, je rappellerai les propos de l'eurodéputé Michel Dantin qui indiquait que, sous l'influence de l'ancienne commissaire à l'agriculture, la DG Agri de la Commission européenne avait abandonné le concept. Il faut que les services se remettent au travail. La Commission doit se réapproprier le concept. Le professeur Philippe Chalmin avait cependant précisé que le stockage européen dans un environnement mondialisé n'a, au mieux, pratiquement aucun effet, au pire, arrange nos concurrents qui peuvent exporter davantage à meilleur prix.

La régulation doit suivre de nouvelles voies, comme par exemple la contractualisation privée.

Les références historiques ont été dénoncées par beaucoup. Il est acquis qu'elles doivent être abandonnées. En revanche, les spécificités sectorielles doivent être conservées. L'OCM vitivinicole ne doit pas être fondue dans l'OCM unique.

#### **M. Jean-Paul Emorine :**

La préférence communautaire reste un concept privilégié dans le monde agricole. On peut toujours se faire plaisir, répéter les mêmes idées, il faut admettre que la notion est obsolète et ne recueille l'adhésion d'aucun de

nos partenaires. Certains ont même eu des mots très sévères sur cette notion laissant entendre qu'il n'y a aucune chance de voir ce concept aboutir. Il faut aller vers des concepts plus acceptables comme celui de réciprocité. La concurrence agricole va s'aiguiser. Certains grands pays agricoles disposent de réserves et de potentiels considérables.

Le deuxième pilier, tel qu'il est conçu par le groupe de travail doit mettre au premier plan les territoires, avant l'environnement. Dans cette action au profit des territoires, il va de soi que les outils dédiés à la montagne ont une place très importante. Comme le suggère notre collègue François Patriat, l'importance de la sécurité sanitaire doit être rappelée. L'action préventive est évidemment essentielle.

**Mme Odette Herviaux**, co-présidente du groupe de travail :

Il ne faut pas confondre subsidiarité et régionalisation. La subsidiarité laisse le choix aux États membres d'organiser la distribution des aides au niveau national ou au niveau régional, de façon déconcentrée ou décentralisée.

**M. Daniel Raoul** :

L'accord sur ce travail qui concerne la réforme de la PAC n'empêche pas d'avoir des divergences sur la politique nationale de l'agriculture.

\*

*A l'issue du débat, les deux commissions ont autorisé la publication du rapport.*

## ANNEXE 1 :

### **CONTRIBUTION DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL AU NOM DU GROUPE SOCIALISTE, APPARENTÉS ET RATTACHÉS**

#### **1-Historique**

**Après la deuxième guerre mondiale, l'Europe doit faire face à une grave crise alimentaire car ses niveaux de production ont chuté de près d'un tiers.** A ses débuts, la politique agricole commune (PAC) se fixe donc comme objectif de garantir l'approvisionnement en denrées alimentaires de base, à des prix abordables, de tous les citoyens européens. Cet objectif est rapidement atteint grâce à la mise en place d'aides à la production (garantie de prix élevés) et d'aides à la restructuration (aides à l'investissement et à la modernisation du matériel agricole). **La PAC créée par le traité de Rome en 1957 et mise en place en 1962 a par ailleurs permis d'engager la construction européenne au niveau politique.**

L'orientation presque uniquement productiviste de cette politique européenne a cependant abouti à une situation de surproduction généralisée, à une spécialisation à outrance de certaines régions, à une concentration des exploitations et enfin, à une contraction de la main d'œuvre. Les excédents ont été stockés puis détruits ou écoulés sur les marchés mondiaux grâce aux restitutions à l'exportation ce qui a largement contribué à déséquilibrer les économies des pays en voie de développement. Le coût de la PAC pour le budget communautaire a de fait explosé et les conséquences en termes de désertification des zones rurales se sont faites sérieusement ressentir. **Il a fallu attendre 1984 pour que des modalités de maîtrise de l'offre et de régulation des marchés soient proposées et que les dépenses agricoles soient plafonnées.**

**Malheureusement au même moment, le paradigme libéral du marché tout puissant s'est imposé dans les instances internationales sous l'impulsion des États-Unis, ce qui a contraint l'Europe à orienter sa politique agricole vers le marché et le libre échange.** Les négociations commerciales menées dans le cadre du GATT puis de l'OMC ont de fait fortement influencé l'idéologie des réformes de la PAC depuis 1992 : introduction puis généralisation du découplage des aides, élimination progressive de tous les instruments d'intervention publique sur les marchés, abandon des outils de gestion de l'offre...

Résultat, la PAC apparaît **de moins en moins légitime** aux yeux des consommateurs puisque les aides sont déconnectées de la production et sont réparties de façon très inégale entre les agriculteurs (20% des agriculteurs reçoivent 80% des aides) et sont souvent fondées comme en France, sur une période de référence de plus en plus éloignée.

La PAC est aussi **de plus en plus illisible** du fait d'une flexibilité toujours plus grande laissée aux États membres annonçant ainsi les prémices d'une renationalisation, d'une concurrence de plus en plus vive au sein de l'Union et de la multiplication des outils de réorientation des aides entre les deux piliers et au sein du premier pilier, sans que la structure globale de la PAC ne soit jamais remise en question.

Enfin, elle paraît **inefficace** puisque les revenus des agriculteurs européens ne cessent de diminuer, que les crises sanitaires et les crises agricoles se multiplient et que la sécurité alimentaire au niveau mondial est loin d'être assurée, en témoignent les nombreuses émeutes de la faim dans les pays en développement lors de la crise de 2007-2008. Notons également que la crise de la vache folle de la fin des années 90, a sérieusement marqué les esprits et mis à mal la confiance que les consommateurs pouvaient avoir dans le modèle agricole européen.

La France en tant que principal contributeur au budget européen (le deuxième en valeur nette) et en tant que premier bénéficiaire de la PAC a toujours été moteur des orientations de la PAC. Elle porte donc une grande partie de la responsabilité de ses échecs. **Pour sauver la PAC et trouver un écho auprès de ses partenaires européens, la France doit parvenir à renouveler sa vision de l'agriculture européenne, voire son paradigme, qui ne peut se réduire à la simple défense des intérêts acquis.**

## **2-Pourquoi maintenir une PAC ?**

Face à la pensée néolibérale omniprésente dans les grandes institutions européennes (UE) et internationales (OMC, OCDE...) qui voudrait assimiler l'activité de production agricole à n'importe quelle autre activité économique répondant à la loi de l'offre et de la demande, il nous semble au contraire essentiel de **réaffirmer la spécificité de l'agriculture dans l'économie et plus largement dans la société, et son rôle dans la gestion des nouveaux défis.**

**L'agriculture produit un bien essentiel à la survie de l'homme, l'alimentation.** Or ces dernières années ont montré que le libre fonctionnement du marché conjugué à des aléas climatiques récurrents mais non prévisibles, et à une financiarisation de l'économie aux conséquences imprévisibles, provoquaient **une volatilité chronique des cours des produits**



**agricoles très risquée pour la sécurité alimentaire mondiale.** Les signaux du marché étant incompréhensibles et/ou impossibles à satisfaire du fait de l'inélasticité de la production agricole, l'Union européenne a la responsabilité de changer d'orientation et de mener une politique publique agricole et alimentaire forte, lui permettant de maintenir ses capacités de production et préserver la fonction nourricière de notre agriculture.

Principale activité économique dans les zones rurales, **l'agriculture permet également l'ancrage des hommes dans les territoires, parfois défavorisés, et participe ainsi de l'identité et de la cohésion sociale et territoriale des régions.** Or aujourd'hui de nombreux agriculteurs européens, qui ne parviennent pas à vivre de leur activité, envisagent de l'abandonner. Le revenu des agriculteurs a ainsi stagné ces dix dernières années, pour chuter en 2009. De manière générale, le revenu par habitant dans les zones rurales dans l'Union est de 50% plus bas que dans les zones urbaines.

L'agriculture **dessine enfin des paysages et transforme la nature, ce qui lui donne une responsabilité particulière en matière de protection de l'environnement et de changement climatique, mais également une sujétion forte aux aléas naturels.**

Elle se situe ainsi **au carrefour d'enjeux multiples**, à la fois économiques, alimentaires, sanitaires, environnementaux, sociaux et territoriaux et les pouvoirs publics ne peuvent et ne doivent l'appréhender que comme telle. **Pour toutes ces raisons, il n'y a pas d'agriculture durable sans régulation**, et ce n'est pas un hasard si la PAC a été l'une des politiques fondatrices du projet européen.

**L'Europe est aujourd'hui à un tournant.** Dans un monde marqué par la spéculation sur les matières agricoles devenues des valeurs refuge, l'accroissement de la demande alimentaire (de près de 70% en 2050), l'émergence de nouvelles puissances agricoles, les crises sanitaires et la détérioration de l'environnement, **les objectifs de la PAC fixés dans le Traité restent totalement pertinents à nos yeux** : sécurité et indépendance alimentaires, maîtrise des prix pour les consommateurs, garantie d'un revenu équitable pour les agriculteurs, stabilisation des marchés et accroissement de la compétitivité (que nous entendons comme la recherche de qualité). **Plus que jamais, nous avons besoin de la PAC.**

### **3-Quelle réforme pour le groupe socialiste, apparentés et rattachés du Sénat ?**

*Nous voulons tout d'abord une PAC plus équitable et plus efficace.*

Nous défendons l'instauration d'un **paiement direct minimum pour l'ensemble des agriculteurs** afin de préserver les petites exploitations et le plafonnement des paiements les plus élevés.

Nous sommes également convaincus de la nécessité **d'une répartition plus égalitaire des aides entre toutes les filières et donc entre tous les agriculteurs. Elle permettra de pérenniser l'existence de certaines zones de productions défavorisées et de certaines filières et aussi de préserver la diversité des différents terroirs européens.** Cela implique bien sûr en France l'abandon des références historiques et une certaine solidarité entre les différents bassins de production. Une phase de transition assez longue sera vraisemblablement nécessaire pour faire accepter cette répartition et éviter les chocs économiques. Cette réorientation ne pourra réussir qu'accompagnée **d'un ciblage des aides au profit des agriculteurs actifs** avec une production réelle, **et d'une modulation des aides en fonction de la main d'œuvre des exploitations, de leurs efforts environnementaux et également des handicaps naturels auxquels elles font face.** Il sera important de prévoir des possibilités de recouplage des aides en fonction de la production uniquement pour certains secteurs fragiles. Concernant la nouvelle clef de répartition entre États membres, **nous sommes attachés au principe de solidarité qui sous-tend la construction européenne mais nous avons conscience que la convergence des aides agricoles ne sera possible que sur le long terme et dans le cadre d'un budget conséquent.**

Les négociations qui débutent sur les perspectives financières pour 2014-2020, risquent toutefois de se limiter à la seule mise en place de politiques d'austérité, consacrant ainsi une vision court-termiste et défaitiste face aux potentialités qu'offrirait un véritable budget européen. **Les socialistes réclament au contraire de nouveaux outils de financement pour l'UE afin de permettre le déploiement de politiques publiques à la hauteur des enjeux, que sont la croissance, l'emploi et la cohésion au niveau européen.**

*Nous défendons une PAC permettant à l'activité agricole d'être durable et de jouer son rôle dans la cohésion économique, sociale et territoriale européenne.*

Les emplois directs liés à l'agriculture ne représentent plus que 4,2% de la population active contre 8% il y a dix ans mais c'est **souvent la dernière activité présente** dans les zones rurales les plus reculées. Il faut d'ailleurs avoir conscience que **beaucoup d'emplois indirects sont liés à l'activité**

**agricole**, qu'il s'agisse des emplois en amont par exemple dans l'industrie du machinisme agricole et surtout en aval dans l'industrie agro-alimentaire (abattage, découpe, transformation) ou même dans le commerce de détail et l'artisanat. Cette activité permet donc bien souvent de maintenir un tissu économique et social vivant dans les zones rurales. Or sans soutiens directs ou sans aides à la modernisation, beaucoup d'agriculteurs ne pourront continuer leur activité.

Toutefois, la politique de développement rural doit aussi permettre le développement d'activités non agricoles afin d'améliorer la qualité de vie des habitants et rendre possible l'installation de nouvelles populations. Elle doit cependant **s'articuler avec les fonds structurels** qui ont largement déserté les zones rurales pour les grands centres urbains du fait de leur fléchage sur la compétitivité et l'innovation. Si aucune mise en cohérence de la PAC et de la politique de cohésion n'est possible, et/ou si la politique de cohésion devient l'instrument de financement privilégié de la stratégie UE 2020, **il faudra alors envisager d'inscrire l'objectif de développement rural non agricole dans la politique de cohésion.**

La PAC doit aussi permettre d'assurer un **certain équilibre territorial et un maintien de l'activité agricole sur tout le territoire, dans les zones les moins accessibles, dans les zones les plus productives mais aussi en milieu périurbain.** L'étalement urbain et la pression foncière font disparaître de nombreuses exploitations de maraîchage qui sont pourtant nécessaires à l'approvisionnement local des villes. Des mesures spécifiques seront donc nécessaires. Quant aux zones défavorisées ou caractérisées par des handicaps naturels, qui n'ont pas d'alternatives à l'activité agricole, elles sont souvent à l'origine de produits de qualité dont l'identité et la typicité sont appréciées par les consommateurs et appartiennent à notre patrimoine culturel. Il nous faut donc les promouvoir, sinon les préserver.

Enfin, nous souhaitons souligner que **l'avenir de l'activité agricole est intimement lié à la préservation des ressources naturelles et aux efforts environnementaux des agriculteurs.** Rappelons que la capacité productive de l'activité agricole dépend par exemple de la qualité des sols et donc de l'assolement des cultures, ou même de l'accès à l'eau pour l'irrigation. Le respect de normes environnementales élevées permet aussi à nos agriculteurs de différencier leurs productions des produits importés et donc peut justifier des prix plus élevés. Préserver les ressources naturelles présente donc un intérêt évident pour l'agriculture.

**Par ailleurs, de façon indirecte, l'agriculteur rend des services environnementaux aux citoyens.** Ces aménités positives sont très diverses : il s'agit de la fourniture de paysages et d'espaces ouverts propres aux activités récréatives, de la préservation de la biodiversité par le maintien d'habitats

permettant la reproduction d'espèces animales parfois en danger, du captage de carbone par les prairies permanentes, de la production d'eau via l'entretien des tourbières... **Nous estimons que ces efforts environnementaux ne peuvent être déconnectés de l'acte de production et que l'éco-conditionnalité des aides doit être maintenue. Mais nous estimons aussi qu'il est important de passer de la logique de sanction en cas de non respect des règles environnementales de base à une logique positive de valorisation des efforts supplémentaires réalisés par certains agriculteurs par des paiements additionnels dans le cadre d'un engagement contractualisé.** Pour que cette orientation environnementale soit un succès, il est important que les normes environnementales et la proportion du budget qui y serait consacrée soient définies au niveau européen. **Le verdissement de la PAC ne saurait justifier une quelconque renationalisation de celle-ci.**

*Nous souhaitons enfin que la PAC devienne une politique agricole et alimentaire commune.*

La question de la régulation des marchés est ainsi intimement liée à la définition d'une nouvelle ambition alimentaire dans l'UE et dans le monde.

Au niveau européen, **nous prôtons un nouveau modèle de régulation des marchés agricoles. La PAC doit en effet (re)devenir une véritable politique de gestion des marchés et des risques et mettre en place un système intégré, flexible et réactif de mesures préventives et curatives en cas de crise** (mécanismes de régulation des volumes, stockage, système d'aide alimentaire au profit des plus démunis, création d'un fonds de stabilisation des marchés public-privés, contractualisation au sein de la filière avec encadrement de la puissance publique, création d'une ligne de réserve budgétaire spécifique en cas de crise). **De même, elle doit viser un meilleur partage de la valeur ajoutée au profit des agriculteurs, l'organisation des filières et des producteurs, et se départir d'une vision dogmatique et contre-productive des règles de la concurrence libre et non faussée.** Nous considérons que la compétitivité agricole au XXI<sup>ème</sup> siècle passe par **la priorité donnée à la qualité** (normes sanitaires et environnementales élevées, traçabilité des denrées alimentaires, meilleure information des consommateurs, fléchage des aides vers les productions de qualité), **à la diversité des produits et à des circuits courts.** Enfin, dans une Europe à 27 aux fortes disparités de développement, **le principe d'unité du marché comme celui de loyauté en matière de concurrence ne peuvent être pleinement réalisés sans une convergence des conditions sociales et fiscales des secteurs agricoles des États membres.**

Au niveau mondial, **nous réclamons l'instauration du « juste échange » en lieu et place du libre échange pour le bénéfice des pays du Nord et du Sud.** Aujourd'hui, un milliard de personnes souffrent de la faim

dans le monde et les perspectives dressées par les institutions internationales, au premier rang desquelles la FAO, sont inquiétantes. Malgré les promesses, les objectifs du millénaire pour le développement sont loin d'être atteints et les écarts de développement n'ont fait que s'accroître ces dernières années. Favoriser le commerce mondial et les cultures d'exportation n'a ainsi pas permis de répondre à la demande alimentaire mondiale et a de plus déstructuré les équilibres régionaux fragiles qui pouvaient exister dans le Sud. **Nous considérons le droit des peuples à se nourrir comme une exigence supérieure à toute considération commerciale. La relocalisation des productions agricoles consiste à revendiquer la primauté d'une agriculture assurant la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et aussi l'équilibre social et environnemental des territoires.** La réforme de la PAC ne peut donc être envisagée sans une **réforme de l'Organisation Mondiale du Commerce afin qu'un véritable système mondial de régulation émerge.** Les échanges doivent prendre en compte les facteurs non commerciaux ou facteurs dits légitimes comme le droit du travail, les normes sanitaires et les normes environnementales. Il faut donc **renforcer la préférence communautaire mais sur des bases renouvelées, et non y renoncer.** L'Union européenne pourrait par exemple instaurer des « écluses tarifaires » qui s'appliqueraient sur les marchandises dont les modes de production ne respectent pas les normes pratiquées sur son territoire. **Il est aussi de la responsabilité de l'Union européenne d'encourager la communauté internationale à garantir durablement la constitution de stocks et l'organisation de la sécurité des approvisionnements tout en régulant le fonctionnement des marchés agricoles** (encadrement des marchés à terme des matières premières voire interdiction de la spéculation sur les produits alimentaires de première nécessité).

\*\*\*

**Le groupe socialiste, apparentés et rattachés du Sénat est favorable à une réforme globale de la PAC conditionnant des aides par paliers selon des critères lisibles et renouvelés définis au niveau européen, prenant en compte le caractère multifonctionnel et donc singulier de l'agriculture** (1<sup>er</sup> niveau : paiement de base découplé et conditionnel, avec un plafond maximal, 2<sup>ème</sup> niveau : paiement lié aux handicaps naturels, 3<sup>ème</sup> niveau : paiement point vert ou pour les régions sensibles sur le plan environnemental).

**Le scénario envisagé par la Commission européenne qui rompt avec le statu quo tout en maintenant une politique publique forte pourrait nous satisfaire même s'il suscite de nombreuses interrogations notamment dans sa mise en œuvre. Selon nous, l'engagement des agriculteurs envers l'Union européenne, l'État et les collectivités territoriales doit être**

**contractuel. Mais il doit également être réciproque et permettre d'assurer une visibilité à l'agriculteur à moyen et long termes.**

**Face au démantèlement de la PAC conduite ces dernières années par nos gouvernements, nous réclamons une nouvelle ambition européenne pour l'agriculture, qui se traduise par de nouveaux outils de régulation des marchés, par la valorisation de la fonction alimentaire et environnementale de la PAC, et enfin par la préservation du principe de solidarité entre agriculteurs, entre régions et entre États membres. L'avenir de nos territoires en dépend.**

## **ANNEXE 2 :**

### **CONTRIBUTION DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL APPARTENANT AU GROUPE CRC/SPG**

#### **I) Préambule**

Les sénatrices et sénateurs du groupe CRC/SPG saluent l'important travail réalisé par le groupe P.A.C. issu de la Commission de l'Économie et de la Commission des Affaires européennes du Sénat.

La Politique Agricole Commune et ses évolutions successives ont conduit progressivement à une agriculture de plus en plus intégrée dans la mondialisation et dans le système de la concurrence libre et non faussée du traité de Lisbonne.

Nous ne partageons pas cette vision de l'agriculture où les aides sont injustement réparties, où les productions en crise ne trouvent pas de solutions, où l'agrandissement des exploitations est une fuite en avant sans issue, où le caractère délocalisable de nos productions devient de plus en plus menaçant au détriment des familles, des territoires et de la souveraineté alimentaire de la France.

#### **II) Sur les principes**

Notre groupe soutient la volonté du groupe de travail :

– de promouvoir la sécurité alimentaire et de remettre en cause le choix des importations de certains pays, choix facteur d'exclusion pour les plus pauvres

– de mettre en avant la notion d'environnement « patrimoine commun »

– d'initier une P.A.C. simple et claire qui obtienne l'adhésion des agriculteurs et de la société civile ; une P.A.C. qui conserve des outils de régulation.

Notre groupe ne partage pas les termes de la proposition franco-allemande du 14 septembre 2010 pour « une P.A.C. forte, orientée vers le marché » dans la mesure où ce marché ne se préoccupe que d'objectifs financiers, le plus souvent au détriment des producteurs et des territoires.

Il s'interroge également sur la nécessité d'un « moteur agricole européen » composé de la France, de l'Allemagne et de la Pologne pour entraîner les vingt-quatre autres pays. Ce procédé semble peu démocratique et guère efficace.

### **III) Sur les aides directes**

A propos de la convergence des aides, son application intégrale et immédiate conduirait à accentuer les différences de coûts de production existant déjà au niveau européen. L'outil « convergence des aides » peut selon nous être utilisé comme levier incitatif à une harmonisation par le haut des salaires et des normes sociales.

Nous partageons le souhait du groupe de travail qui concerne le caractère progressif de la convergence des aides et son lien nécessaire avec le niveau contributif des États.

Nous soutenons également toutes les mesures allant vers davantage de subsidiarité, vers le plafonnement des aides et leur lien à l'emploi.

### **IV) Sur la régulation des marchés**

Ce volet semble faire le deuil de la préférence communautaire au profit du principe de réciprocité. Ce recul nous semble préjudiciable à une Europe que nous souhaitons plus unie et plus solidaire.

Vint-sept pays qui se concurrencent sur les marchés intérieurs et à l'exportation, ce qui est le cas aujourd'hui, ne donnent pas un sentiment d'unité et de puissance face aux autres grands pays à vocation agricole qui nous ont déclaré la « guerre alimentaire » depuis plusieurs années.

Nous partageons la réaffirmation du concept de régulation au cœur de la P.A.C., une intervention accélérée voire anticipée pour les crises et la volonté du groupe de travail de ne pas faire de notre agriculture une variable d'ajustement dans le cadre de l'O.M.C.

A ce titre, il serait préférable de sortir l'agriculture de l'O.M.C. ce qui n'est pas proposé dans le rapport.

### **V) A propos de l'intervention concernant l'offre des producteurs**

Nous partageons la volonté du groupe de travail de veiller à un juste partage de la valeur ajoutée tout au long de la filière, de développer les mécanismes d'assurance aléas climatiques et sanitaires (sous réserve que ceux-ci soient accessibles pour tous, mutualisés et protégés par la réassurance publique) et de permettre des « regroupements de producteurs ».



Ce chapitre, pour le reste, s'inscrit dans la logique de contractualisation de la LMAP, logique qui peine à montrer son efficacité face aux industriels et à la grande distribution qui ont toujours plus de latitude dans les négociations depuis la Loi de Modernisation de l'Économie.

#### **VI) P.A.C. et Environnement : les deux piliers**

Malgré des affirmations volontaires concernant l'environnement, l'abandon de la modulation et le manque de précision afférents à la répartition des aides directes du premier pilier risquent à terme de conforter l'évolution actuelle de l'agriculture française.

Les débats en commission laissent apparaître de réelles hostilités à l'éco conditionnalité qui viendrait gêner la compétitivité, la productivité et la capacité exportatrice. Seul, un renforcement du second pilier en faveur des territoires, des exploitations fragilisées et des nouveaux modes de production pourra contribuer à maintenir un tissu agricole diversifié, répondant réellement aux attentes des populations.

#### **CONCLUSION**

Au regard de l'ensemble de ces remarques, les sénateurs du groupe CRC/SPG s'engagent à pousser toujours plus avant les mesures qu'ils jugent positives au sein du rapport.

Ils regrettent cependant certaines orientations toujours bien intégrées dans la conception libérale de l'Union Européenne, raison pour laquelle les sénateurs du groupe CRC/SPG se sont abstenus lors du vote du rapport en commission.



### ANNEXE 3 :

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES DÉPLACEMENTS

### Juillet 2010

– *Direction générale « Agriculture et développement durable à la Commission européenne* : **M. Jean-Luc Demarty**, directeur général ;

– *Coop France* : **M. Philippe Mangin**, président du Conseil d'administration ;

– *Direction générale de la DGCCRF* : **Mme Nathalie Homobono** ;

– *ANIA* : **Mme Elsa Chantereau**, responsable des relations institutionnelles et **Mme Diane Doré**, chef de projet « échanges extérieurs » ;

– *Autorité de la concurrence* : **M. Bruno Lasserre**, président ;

– *DG politiques agricoles, agroalimentaire et des territoires* : **M. Jean-Marc Bournigal**, directeur général ;

– *Fédération nationale des producteurs laitiers* : **M. Henri Brichart**, président ;

– **M. Michel Debroux**, avocat à la Cour ;

– **M. Bruno Néouze**, avocat à la Cour.

### Septembre/octobre 2010

– *Plate-forme ONG sur la PAC* : **M. Samuel Feret**, porte-parole ;

– *INRA* : **M. Hervé Guyomard**, directeur scientifique ;

– *ATER (groupe d'économie mondiale Sciences-Po)* : **M. Pierre Boulanger** ;

– *Agro Paris Tech* : **M. Jean-Christophe Bureau**, professeur ;

– **M. Cyril Portalez**, conseiller agricole de l’Ambassade de France à Londres (Royaume-Uni) ;

– *MOMAGRI* : **M. Jacques Carles**, délégué général, et **Mme Dominique Lasserre**, conseillère ;

– *Mouvement des exploitants familiaux (MODEF)* : **M. Alain Gaignerot**, directeur ;

– *Assemblée permanente des chambres d’agriculture (APCA)* : **MM. Guy Vasseur**, président, et **Guillaume Baugin**, chargé des relations parlementaires ;

– *France nature environnement (FNE)* : **M. Jean-Claude Bévillard**, secrétaire national, et **Mmes Marie-Catherine Schulz**, chargée de mission agriculture, et **Morgane Piederrière**, chargée des relations institutionnelles ;

– *Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires* : **M. Philippe Chalmin**, président.

– *Délégation permanente de la France auprès de l’OMC* : **M. François Riegert**, délégué permanent ;

– *Coordination rurale - Union nationale (CRUN)* : **M. François Lucas**, président ;

– *Société des agriculteurs de France (SAF)* : **M. Laurent Klein**, président, **Mme Marie Delefortrie**, secrétaire générale, **MM. Valéry Elisseeff**, directeur, et **Edouard Forestié**, chargé de mission économie environnement ;

– *Confédération paysanne* : **Mme Genevière Savigny**, secrétaire nationale, et **M. Régis Hochart**, membre du comité national ;

– **M. Gérard Peltre**, président du groupe consultatif de développement rural auprès de la Commission européenne ;

– *FNSEA* : **MM. Xavier Beulin**, premier vice-président, et **Claude Soudé**, chef du service économique ;

– *Parlement européen* : **MM. Michel Dantin** et **Patrick Le Hyaric**, députés européens.

## **DEPLACEMENTS EFFECTUÉS**

### Bruxelles (Belgique) – 16 septembre 2010

- COPA – COGECA (Comité des organisations professionnelles agricoles – Confédération générale de la coopération agricole)
- Cabinet du commissaire Ciolos.

### Berlin (Allemagne) – 30 septembre-1er octobre 2010

- Ministère des affaires étrangères
- Ministère des finances
- Bundesrat
- Bundestag
- DBV (principal syndicat agricole)

### Varsovie (Pologne) – 20-21 octobre 2010

- Ministre de l'agriculture
- Diète et Sénat
- Ministère des affaires étrangères
- Ministère du développement régional
- Syndicat agricole

### La Haye (Pays-Bas) – 4-5 novembre 2010

- Première et deuxième chambres des Etats généraux (Parlement néerlandais)
- M. Gerrit Meester, expert de la politique agricole néerlandaise
- Ministère des affaires économiques, de l'agriculture et de l'innovation
- LTO (principal syndicat agricole)