

Note de synthèse*(14/12/10)***Réforme de la Politique Agricole Commune de 2013***Pauline LECOLE - sous la coordination de Sophie THOYER*

Une nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune est prévue en 2013 pour la programmation 2014-2020. C'est à cette occasion que de nombreux acteurs plus ou moins proches du monde agricole, proposent leur réflexion sur les orientations possibles que pourrait prendre la PAC. Nous suggérons dans cette note, une synthèse des propositions faites par différents acteurs institutionnels à l'approche de l'ouverture des négociations à Bruxelles. Ces propositions tentent de répondre aux grandes questions qui se posent à l'aube de cette réforme. Dans le contexte actuel de crise économique, les outils de soutien au revenu et de gestion de marché resteront-ils en place ? Comment vont-ils évoluer ? Les questions sociétales vont également jouer un rôle important. L'environnement va-t-il constituer le « cœur » de la nouvelle PAC ? Quelle place sera donnée à la sécurité sanitaire et à la qualité nutritionnelle des aliments ? Enfin, certains de ces documents tentent d'avancer des propositions sur l'avenir des dépenses budgétaires, qui sont au centre des préoccupations. Les montants de la programmation 2007-2013 vont-ils être maintenus ? Quels choix seront faits entre financements communautaires et cofinancements ? La PAC va-t-elle tendre à être renationalisée ?¹

En avril 2010, un débat public² sur l'avenir de la PAC était lancé par Dacian Ciolos³, le nouveau Commissaire Européen à l'Agriculture, afin d'ouvrir la réflexion aux citoyens souhaitant s'exprimer sur la politique européenne en matière d'agriculture et de

¹ Certains Etats membres estimant ne pas obtenir un « juste retour » de leur contribution au budget européen aimerait voir la PAC être renationalisée.

² Commission européenne, 2010, La politique agricole commune après 2013. Débat public, résumé des contributions.

³ Dacian Ciolos, actuel Commissaire européen à l'agriculture, a succédé à Mariann Fischer Boel en 2010, après avoir été Ministre de l'Agriculture et du Développement rural en Roumanie.

développement rural⁴. Quatre questions étaient posées : pourquoi avons-nous besoin d'une politique agricole commune européenne ? Qu'est-ce que les citoyens attendent de l'agriculture ? Pourquoi réformer la PAC ? De quels outils avons-nous besoin pour la PAC de demain ? Il en ressort de grandes directions qui portent sur le maintien de l'activité agricole par une rémunération adaptée, la nécessité de promouvoir une PAC équitable et de préserver les emplois dans les zones rurales. Elles soulèvent également la question du rôle de la PAC sur la compétitivité des secteurs agricoles et agro-industriels, l'adaptation des instruments de gestion des marchés, la fourniture de biens publics et la protection de l'environnement et des ressources.

Une première proposition du Parlement via le rapport Lyon

Alors que de nouvelles réflexions étaient menées dans différents Etats membres⁵, le Parlement européen adoptait en juillet 2010, en session plénière à la quasi-unanimité, la proposition de l'Ecossais George Lyon⁶ sur l'avenir de la Politique Agricole après 2013⁷. Il faut rappeler que, conformément au traité de Lisbonne, le Parlement a désormais le pouvoir de co-décision dans l'adoption de la politique agricole européenne et entend bien jouer son rôle dans la réforme de 2013. Ce rapport d'initiative propose une PAC « plus équitable, plus verte et plus durable » et souhaite un cadre commun clair, simple et flexible. La structure actuelle à deux piliers devrait selon cette proposition, être maintenue. Pour favoriser une répartition plus équitable des aides, le rapport proscrit l'idée d'un abandon des paiements directs fondés sur les aides historiques et souhaite qu'une aide directe à la surface soit progressivement mise en place afin de soutenir le revenu des agriculteurs (période de transition 2013-2020). Il s'inscrit également dans la lignée des réformes passées de la PAC en estimant que « l'abandon définitif des paiements couplés est un principe directeur de la PAC », au même titre que les restitutions à l'exportation qui doivent continuer à être éliminées. Il propose cependant de laisser malgré tout une marge de manœuvre aux Etats membres (EM) pour recoupler certaines aides lorsque celles-ci sont importantes pour le territoire. Ce rapport propose aussi que des exigences d'activités minimales soient incluses dans les règles de conditionnalité pour l'octroi des aides du premier pilier. Il est également souhaité la mise en place d'un paiement direct complémentaire financé par l'Union européenne (et donc inscrit dans le premier pilier), rémunérant les agriculteurs pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre par unité de production et/ou l'amélioration du stockage du carbone dans les sols.

La proposition de Lyon souhaite également la création d'emplois verts, l'investissement dans la modernisation et l'innovation par la formation et l'appui aux jeunes agriculteurs et des

⁴ Ce débat en ligne a pris fin le 11 juin 2010. Plus de 5 500 contributions du grand public, des organisations concernées et des groupes de réflexion ont été reçues. Plus de renseignements sur : http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/contributions/index_fr.htm

⁵ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, 2010, Rapport Prospective « PAC 2020 ».

⁶ Membre du groupe Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe (ADLE).

⁷ Lyon G., 2010, Rapport sur l'avenir de la PAC après 2013 (2009/2236(INI)).

régimes agri-environnementaux « rémunérant les agriculteurs qui fournissent des services écosystémiques supplémentaires ». Enfin, le rapport propose un soutien aux zones à handicaps naturels et le renforcement du pouvoir de marché des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire par l'adoption d'une série de mesures visant « à renforcer la transparence, à améliorer les relations contractuelles et à éliminer les pratiques commerciales déloyales ». Il met aussi en avant le maintien nécessaire dans certains secteurs des outils de gestion de l'offre, un système de gestion des risques et un filet de sécurité flexible en cas de crise ainsi que la poursuite des programmes d'aide aux plus démunis.

D'un point de vue budgétaire, le Parlement ne souhaite pas de cofinancement supplémentaire des EM, il soutient l'idée que la PAC doit rester le plus possible « commune » et voudrait plus de flexibilité des mécanismes budgétaires⁸.

Les organisations professionnelles agricoles européennes (OPA) ont réagi de façon plutôt favorable à ce rapport, mais l'accueil a été plus réservé pour les organisations non gouvernementales (ONG) environnementales qui critiquent la justification des aides directes, qui repose dans ce rapport sur la sécurité alimentaire plus que sur la fourniture de biens publics environnementaux⁹.

Quelle contribution du Ministère Français de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ?

Le Ministère français de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a adopté début septembre, en co-déclaration avec son homologue allemand, une position commune : une PAC forte au-delà de 2013¹⁰. L'objectif des deux pays via cette proposition est de rallier une majorité d'Etats membres à leur vision, même si cet accord ne s'imposait pas spontanément : « les allemands aiment beaucoup l'agriculture, [...] (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 »¹¹. Cette proposition s'inscrit dans la lignée des réformes passées de la PAC. Il y est souhaité un renforcement de l'orientation de la PAC vers le marché et une amélioration de la compétitivité et de la durabilité du secteur agricole sans pour autant négliger un cadre de régulation adapté. Il y est également souhaité une conservation des deux piliers de la PAC ainsi que sa simplification. Toute renationalisation possible via les co-financements est exclue de la proposition.

Les instruments de marché constituent le premier point de la proposition. Il est voulu une conservation des instruments de marché actuels (intervention, stockage privé,...) et la mise en

⁸ Le budget de la PAC s'inscrit dans un cadre financier pluri-annuel qui fixe des plafonds de dépenses par grandes rubriques de dépenses pour la politique européenne. Ces rubriques sont elles mêmes subdivisées en domaines politiques. Le Parlement, qui est désormais co-décideur avec le Conseil pour fixer ce cadre financier, souhaiterait que la part des fonds dits « flexibles », pouvant être affectés à une autre rubrique que celle initialement prévue, soit plus grande afin de donner plus de souplesse et de réactivité aux politiques européennes.

⁹ Martin, 2010, PAC 2013, Les orientations du Parlement européen rapport de George LYON, Chambres d'agriculture n° 995 - Août-Septembre 2010.

¹⁰ Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2010, Position franco-allemande pour une politique agricole commune forte au-delà de 2013. De nouveaux défis et de nouvelles attentes en matière d'alimentation, de biomasse et d'environnement.

¹¹ JC Bureau cité dans le Rapport d'information, Sénat n°102

œuvre d'une « clause de mesures exceptionnelles » (traiter des enjeux de marché et des enjeux sanitaires séparément), plus de transparence, améliorer les instruments de marché : outils de suivi des prix et des volumes des productions alimentaires, suivi de la formation des prix par l'analyse des coûts, processus et valeur ajoutée) et un accroissement du pouvoir de négociation pour certains producteurs (développement d'instruments dont les contrats-types dans le secteur agro-alimentaire). Enfin, pour stabiliser les revenus des producteurs, les assurances et fonds mutualistes sont étudiés.

La proposition franco-allemande reste en accord avec les réformes passées, en souhaitant un rôle central pour les paiements découplés. Une redistribution entre EM est prise en compte dans la réflexion en cours, mais la mise en place d'un taux unique d'aide dans toute l'Europe est rejetée.

Concernant le développement rural, c'est la continuité dans l'approche intégrée qui est souhaitée. Les deux Ministères estiment qu'il faut également améliorer la coordination entre le développement rural et les fonds structurels, plus de souplesse dans le déploiement des soutiens par les EM et dans leur adaptation à un contexte spécifique. Enfin, le développement rural doit répondre aux nouveaux enjeux que sont : le changement climatique, la biodiversité, la gestion de l'eau, la compétitivité des exploitations agricoles et des agro-industries, l'innovation et la création de valeur ajoutée.

En dernier point, il est souhaité par les deux Ministères, un développement des liens entre politique alimentaire et agricole pour assurer une alimentation saine et de qualité pour tous.

Quid des autres Ministères de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche de l'UE ?

D'après le Ministre polonais de l'agriculture Marek Sawicki, la position des Ministères français et allemand ne propose que des « modifications cosmétiques » de la politique actuelle. Ce dernier s'est également prononcé avec son homologue britannique Jim Paice, sur ses attentes vis-à-vis de la réforme de 2013. Tout deux sont pour une redistribution des aides directes du 1^{er} pilier vers le 2nd pilier. « Le deuxième pilier est le secteur où l'on peut obtenir le plus de changements en encourageant les agriculteurs à investir dans de nouveaux systèmes de production, en modernisant leur entreprise, pour se préparer aux défis à venir », d'après le ministre britannique. « Le renforcement du deuxième pilier rendra la PAC plus dynamique, innovatrice et plus concurrentielle » a souligné Marek Sawicki. Il faut cependant noter, que le ministre polonais souhaite une répartition budgétaire égale entre les deux piliers alors que la Grande Bretagne espère la disparition du 1^{er} pilier à terme¹². Ces prises de position illustrent la volonté de certains EM de réduire l'importance des fonds communautaires accordés à la PAC et de la renationaliser partiellement de façon à être mieux refléter les priorités de certains EM.

Les ministres de l'agriculture des pays du groupe de Visegrad (République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Pologne), de la Roumanie et de la Bulgarie ont signé ce 9 novembre 2010, une déclaration conjointe pour une vraie réforme de la PAC. Ils s'opposent à l'utilisation des

¹² <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/pac-2014-londres-et-varsovie-pour-plus-de-fonds-au-developpement-rural-35096.html>

critères historiques pour les aides directes, ils considèrent aussi que le régime de paiement unique à la surface appliqué dans leurs pays doit être prolongé et élargi à toute l'Europe pour éviter une PAC à deux vitesses et préconisent la création d'« outils d'accompagnement » pour faire face aux problèmes spécifiques de certaines régions et certains secteurs¹³.

Participation d'acteurs institutionnels français au débat

Quelles propositions du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer français ?

A l'approche de la proposition de la Commission européenne du 18 novembre, JL Borloo, à l'époque ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a aussi souhaité participer au débat¹⁴.

Cette proposition remet en cause la structure actuelle de la PAC en affirmant qu'elle ne répond « plus au contexte et enjeux actuels, qui incitent à une réorientation sociale et environnementale de la PAC ». Une nouvelle architecture – relativement audacieuse – est présentée. Elle repose sur 3 niveaux. Le premier niveau constitue la garantie d'une base de revenu stable dans le respect de la conditionnalité et prend en compte le nombre d'actifs présents sur l'exploitation agricole dans l'attribution du soutien. Il vise ainsi à limiter les distorsions entre agriculteurs engendrées par l'utilisation de références historiques. Pour ce niveau, les soutiens seraient homogènes entre les Etats membres et une enveloppe nationale complémentaire serait envisageable.

Le second niveau vise à favoriser les modes et systèmes de production correspondant à des pratiques reconnues pour leurs services environnementaux. Il repose sur deux échelles distinctes. La première correspond aux paiements pour des systèmes de production apportant des services environnementaux globaux, assurés par un paiement direct à l'hectare par exemple pour l'agriculture biologique, l'agriculture à haute valeur environnementale, etc. La seconde échelle concerne les services environnementaux territoriaux dans les zones les plus vulnérables. Ce dispositif proposé se rapproche des ICHN (Indemnités compensatoires de handicaps naturels) mais implique un renforcement des critères environnementaux. Ce soutien se ferait via des paiements simples, forfaitaires à l'hectare, de type guichet.

Enfin, dans le dernier niveau proposé par JL Borloo et contrairement au niveau 2, c'est une logique de projet qui serait soutenue. Ce niveau vise au soutien à la transition agro-écologique entreprise par les agriculteurs et met l'accent sur la concertation locale et les démarches collectives ayant des enjeux environnementaux. Dans ce dernier niveau, le soutien serait contractuel et assuré par un co-financement de l'EM. Il impliquerait donc une révision entre autres, des actuelles MAE (Mesures agro-environnementales).

La proposition de JL Borloo met aussi l'accent sur le volet alimentaire et propose de recentrer la PAC sur « une préférence communautaire renouvelée » et un accès aux marchés européens autour de la qualité agro-environnementale renforcée. Pour cela, sont proposés différents

¹³ <http://www.rozhlas.sk/inetportal/rsi/core.php?page=showSprava&id=34455&lang=4>

¹⁴ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, 2010, Pour une politique agricole durable en 2013 : Principes, architecture et éléments financiers.

outils tels que des programmes d'information et d'éducation aux consommateurs, des politiques ciblées d'aides alimentaires, des aides à l'investissement ou encore une évolution en accord avec la PAC des systèmes de normes obligatoires et de signes de qualité.

Ce communiqué propose de maintenir le budget actuel de 10 milliards d'euros pour la France (répartis comme suit : 30% pour le niveau 1, 40% pour le niveau 2, 20% pour le niveau 3, 5% pour le volet alimentaire et 5% sur les filets de sécurité et la gestion des marchés).

L'orientation proposée par le Ministère français de l'environnement est assez éloignée de la proposition franco-allemande faite par les Ministères de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche et a suscité de nombreuses réactions. La Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) salue une proposition « plus équitable, encourageante et courageuse ». De même pour le Réseau action climat (RAC) France, France nature environnement et WWF ont salué de concert « une position garante des engagements français »¹⁵. Europe Ecologie donne également son aval à ce projet de verdissement de la PAC qui selon elle, va beaucoup plus loin que celui de la Commission européenne et dénonce « l'ingérence grossière du ministère de l'agriculture ». Quant à la Confédération paysanne, elle parle d' « une avancée formidable pour lier les soutiens publics à l'actif et à l'emploi » et déplore les « pressions professionnelles ». En effet, cette proposition a été très mal reçue par la FNSEA qui a demandé et obtenu son retrait du site officiel dénonçant « un écart de conduite institutionnel »¹⁶. Coop de France craint « une véritable décroissance de l'agriculture » et fustige une « vision économique irréaliste ». « L'agriculture ne fait pas partie du portefeuille du ministère », a-t-elle aussi souligné. Une réalité que les opposants au projet dans leur ensemble ne se sont pas privés de rappeler. L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture évoque pour sa part « un document sans concertation »¹⁷. Borloo s'est défendu face à cette position en écrivant une lettre au président de la FNSEA, Jean-Michel Lemétayer, expliquant que cette proposition constituait « un élément de débat qui ne saurait engager le ministère [de l'Écologie] et encore moins la politique du gouvernement » et souhaitant que la diffusion « trop large » de ce document « n'ait pas brouillé un message fort de soutien à l'agriculture française »¹⁸.

La contribution de sénateurs français au débat

Le Sénat entre à son tour dans le débat public de la PAC post 2013. Quatre co-présidents du groupe de travail sénatorial sur la réforme de la Politique Agricole Commune ont présenté leur rapport¹⁹ le 16 novembre 2010 à l'avant veille de la Communication officielle de la Commission européenne sur le même sujet. Les sénateurs²⁰ « veulent s'inscrire

¹⁵<http://www.zegreenweb.com/uncategorized/les-ambitions-agricoles-du-ministere-de-1%E2%80%99ecologie-suscitent-de-forts-clivages,18306> et <http://www.journaldelenvironnement.net/article/la-pac-selon-borloo,19954>

¹⁶ Communiqué de presse FNSEA.

¹⁷<http://www.zegreenweb.com/uncategorized/les-ambitions-agricoles-du-ministere-de-1%E2%80%99ecologie-suscitent-de-forts-clivages,18306>

¹⁸ Agrapresse, 2010, n° 3275

¹⁹ Rapport d'information, Sénat n°102

²⁰ Jean Bizet (UMP, Manche), Jean-Paul Emorine (UMP Saône-et-Loire), Bernadette Bourzai (PS, Corrèze), Odette Herviaux (PS Morbihan).

dans une démarche politique, prospective et non en réaction à un document communautaire »²¹.

Les propositions faites reposent tout d'abord, sur les aides directes. Il est souhaité la mise en place d'un barème d'aides : une aide de base commune aux EM et une aide complémentaire selon le revenu moyen du pays et du rapport entre le revenu agricole et le revenu moyen national. Les références historiques ne seront pas maintenues, les sénateurs estimant qu'un dispositif de plafonnement des aides reliant le montant à la main d'œuvre sur l'exploitation ou à l'activité agricole devrait être étudié. Enfin, il est proposé de modifier la dénomination « DPU²² » par « aide compensatrice ». Ensuite, la question de la régulation des marchés est abordée. La proposition souhaite une régulation forte par l'accélération dans la mise en œuvre de l'intervention ramenée à deux mois à compter des premiers signaux de crise et des instruments de régulation capables de prévenir les crises. Plus acceptable que la préférence communautaire, le principe de réciprocité dans les échanges internationaux est envisagé (par exemple harmoniser dans les accords bilatéraux, vérifier le respect des conditions de production sanitaires et environnementales).

Concernant l'intervention sur l'offre des producteurs, les sénateurs qui ont rédigé la note, voudraient voir se moderniser les instruments de gestion des exploitations et renforcer le poids des producteurs agricoles dans les négociations (favoriser la contractualisation entre producteurs et industriels, veiller à un partage juste de la valeur ajoutée le long de la filière).

Le rapport d'information souligne le rôle de la PAC dans la contribution positive de l'agriculture à la préservation de l'environnement. Les sénateurs estiment que deux options sont possibles : renforcer la conditionnalité par un verdissement des aides directes ou affirmer un « pôle territorial et environnement » comme cœur du second pilier.

Enfin, la proposition discute l'organisation institutionnelle de la PAC. Les deux piliers sont conservés, mais la modulation n'est plus souhaitée car n'offrant aucune base financière stable. Le premier pilier serait consacré à l'agriculture et à l'alimentation et le 2nd orienté vers les territoires et l'environnement, il serait scindé en 2 axes. Le premier axe serait de « travailler avec les agriculteurs » : accompagner l'évolution du métier agricole pour encourager les producteurs à « monter en valeur ajoutée », favoriser les relations avec les consommateurs. Le second axe concernerait l'environnement par des actions de lutte contre le changement climatique, la promotion de la biodiversité, la préservation de la qualité de l'eau, etc.

La Communication de la Commission pour la réforme

Les négociations sur la réforme de la PAC vont débiter lors de la rencontre des ministres de l'Agriculture de l'UE prévue le 17 décembre 2010. Elles s'appuieront sur la Communication²³ faite par la Commission le 18 novembre 2010.

²¹<http://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article-senat-reforme-pac-2013-205-66375.html>

²² Droits à paiement uniques

²³ Commission Européenne, 2010, La Pac à l'horizon 2020 : répondre aux défis alimentaires, territoriaux et de conservation des ressources naturelles.

Dans cette Communication, la Commission donne trois grands objectifs pour la PAC : préserver le potentiel agricole de l'UE pour garantir la sécurité alimentaire des européens et répondre à la demande mondiale croissante, gérer durablement les ressources naturelles et permettre à l'agriculture d'assurer un développement équitable des territoires.

Pour répondre à ces objectifs, la Commission souhaite la conservation de la structure de la PAC actuelle, le 1^{er} pilier devant assurer un soutien à l'année aux agriculteurs et le 2nd pilier constituant un outil de soutien aux EM pour répondre à leurs spécificités.

La proposition se structure en trois grandes parties. Dans un premier temps, elle porte sur la mise en place d'aides directes « équitables », en accord avec la proposition faite par le Parlement. Un soutien au revenu de base sera assuré par un paiement direct découplé, permettant un niveau de soutien uniforme et assurant le respect de pratiques agricoles reconnues et de conditionnalité (dont les règles vont être simplifiées). Un composant « vert » sera ajouté pour renforcer les performances environnementales, il s'agira d'un dispositif agro-environnemental simple, non contractuel et annuel. Contrairement à la proposition faite par le Parlement, ce « complément vert » ne sera pas axé uniquement sur le carbone et son stockage, il portera plus largement sur des « actions environnementales » liées à l'agriculture (prairies permanentes, couverts végétaux, rotation des cultures, gel des terres à des fins écologiques,...). Un fond additionnel incluant la participation de l'Etat Membre est envisagé. Il visera à promouvoir le développement durable de l'agriculture dans les zones ayant des contraintes naturelles spécifiques sous la forme d'un paiement basé sur la superficie mais ne conduisant pas nécessairement à l'abolition de l'aide aux zones défavorisées du second pilier. Un soutien couplé sera possible dans certaines zones, ce soutien sera basé sur des superficies fixes, des rendements ou têtes de bétail. Enfin, il est proposé d'atténuer les risques de pertes d'emplois dans les zones rurales avec un niveau minimal de paiement assuré aux petits agriculteurs. Ces aides ne s'appuieront donc plus sur les références historiques ; la surface, l'emploi, les conditions de production seront prises en considération. Un plafonnement sera prévu pour les grandes exploitations agricoles (avec un ajustement du plafonnement en fonction de l'emploi généré) et le système sera simplifié pour les petites exploitations visant à leur meilleure intégration dans le marché. Comme dans la proposition de Georges Lyon, il est également souhaité un meilleur ciblage des producteurs actifs.

Dans un second temps, la proposition de la Commission souhaite « rationaliser et simplifier les mesures de marché ». Elle s'appuie sur les résultats du débat public lancé en avril. Deux points sont abordés. En premier, la proposition traite des adaptations potentielles, par exemple par l'extension de la période d'intervention, l'utilisation de clauses de perturbation ou encore l'extension de l'aide au stockage privé à d'autres produits que ceux déjà classiquement couverts dans les organisations communes de marché (OCM). En second, sont traitées les questions du déséquilibre du pouvoir de négociation dans la chaîne alimentaire et la nécessité de restructurer et consolider le secteur agricole, la transparence et le fonctionnement des marchés dérivés des produits agricoles.

Enfin, dans un dernier point, la Commission aborde la question du développement rural. L'environnement, le changement climatique et l'innovation seront considérés comme des

principes directeurs du second pilier, cofinancé par les Etats membres. En plus de ce qui est proposé dans la programmation actuelle, ce dernier sera considéré comme un outil de gestion des risques allant de la mise en place d'outils de stabilisation des revenus compatibles avec la boîte verte de l'OMC, à un soutien renforcé en faveur des instruments d'assurance et des fonds mutuels d'assurance au revenu. La Communication souhaite voir un renforcement des liens entre les mesures du 2nd pilier ainsi qu'une amélioration de la cohérence avec les autres politiques de l'UE (politique de cohésion, politique régionale,...).

La Communication de la Commission propose en fait trois options de réforme possibles :

- Une option minimaliste impliquant une distribution plus équitable des financements pour que les nouveaux Etats membres en bénéficient avec une réorientation de la politique afin de relever les nouveaux défis. Toutefois, il n'y aurait pas de changements sur le système de paiement direct actuel ;
- Une option réformiste qui impliquerait également une distribution plus équitable des financements ainsi qu'une aide additionnelle d'office liée aux objectifs « verts » spécifiques et un nouveau système de soutien pour les petites exploitations. Le soutien serait davantage focalisé sur les objectifs environnementaux et climatiques ;
- Une option plus radicale qui supprimerait complètement à terme les paiements directs en faveur des objectifs environnementaux et climatiques.

C'est la seconde option qui est pressentie.

Le budget dont disposera la PAC reste toujours une inconnue. La Commission soumettra en mai prochain sa proposition pour le cadre financier de l'UE après 2013, et en juillet, sous présidence polonaise de l'Union, le paquet législatif pour la réforme de la PAC²⁴.

Les négociations internes qui ont précédé l'adoption par la Commission de la Communication ont conduit à l'ajout de l'intégration possible de la directive cadre sur l'eau dans le champ d'application de la conditionnalité et le maintien d'un soutien du deuxième pilier aux zones à contraintes naturelles spécifiques en parallèle du soutien additionnel des aides directes²⁵.

Le monde agricole français s'est montré assez satisfait de cette Communication de la Commission européenne, seule la Coordination rurale rejette en bloc le projet "d'une PAC axée, selon elle, sur une surenchère environnementale [qui] punira ceux qui ne pourront y faire face, en réduisant leurs aides" (encadré 1).

Encadré 1 : Réactions des OPA françaises à la Communication de la Commission (portée par Dacian Ciolos) ²⁶

Jeunes Agriculteurs : « Une PAC pleine d'intentions ... »

« Si la volonté de replacer l'homme au centre de la future PAC et de maintenir une agriculture forte dans toute l'Europe est une avancée, Jeunes Agriculteurs note toutefois que les moyens d'action pour permettre aux "agriacteurs" de jouer leur rôle restent à préciser », affirme un communiqué du syndicat jeune. « Au-delà des bonnes intentions de la Commission (par exemple favoriser la synergie entre les filières ...), tout reste à construire

²⁴ Agrapresse, 2010, N°3276

²⁵ Agrapresse, 2010, N°3276

²⁶ Agrapresse, 2010, N°3276

notamment pour renforcer le pouvoir des producteurs dans la chaîne alimentaire et réguler les marchés », souligne le syndicat. « L'adaptation au changement climatique, le développement des énergies renouvelables : autant de défis qui doivent être relevés en impliquant les agriculteurs », réitèrent les Jeunes Agriculteurs. « Cette communication sur la PAC de 2014 n'est qu'une première étape franchie. Il faut que le budget soit à la hauteur des ambitions qu'elle semble porter. JA restera vigilant et force de propositions. Notre lobbying va continuer ! », souligne Carole Doré vice présidente de JA.

FNSEA : « Des propositions qui vont dans le bon sens mais la vraie réponse sera budgétaire »

«Ces propositions de la Commission européenne vont dans le bon sens », a réagi Jean-Michel Lemétayer, ancien président de la FNSEA, lors d'une conférence de presse. "La nécessité d'une PAC en Europe est réaffirmée, se félicite Xavier Beulin, vice-président. « Il y a deux ans, on ne donnait pas cher de la PAC mais la crise de l'agriculture et la mobilisation syndicale ont fait qu'on a devant nous un document qui a l'ambition de conforter une politique agricole européenne », s'est-il félicité. Sur les modalités, « le maintien du principe de paiement direct et deux piliers distincts va dans le bon sens », a-t-il ajouté. « Nous étions demandeur d'un fléchage des aides et de recouplage », explique-t-il. Par contre, le syndicat ne veut pas de « conditions environnementales supérieures (plus exigeantes) dans le premier pilier ». « Au niveau du verdissement des aides, c'est flou », résume l'ancien leader de la FNSEA. Le syndicat s'est déclaré favorable à un plafonnement des aides en tenant compte des actifs. Le syndicat estime que « la politique agricole ne sera réellement confortée que si son budget est au moins équivalent à ce qu'il est aujourd'hui ». « La vraie réponse sera budgétaire » a souligné Jean-Michel Lemétayer qui souligne néanmoins des « manques » et des interrogations sur le "verdissement" des aides directes que prévoit la Commission. "Ce verdissement n'est-il pas la traduction d'une absence de volonté de réguler les marchés agricoles ?", interpelle le vice président, déplorant que le projet de la Commission n'apporte "aucune amélioration" sur les instruments d'intervention sur les marchés (achats et stockages de produits pour réguler la volatilité des cours). Et ce alors qu'aujourd'hui, "certaines filières, comme la viande, sont en grandes difficultés"²⁷. Du côté d'Orama, le syndicat regroupant les grandes cultures, le verdissement du premier pilier et l'équilibre des territoires ne doivent pas faire « perdre de vue les enjeux de l'économie agricole ». Orama s'interroge également sur les budgets consacrés à la Pac et sur l'évolution des instruments de régulation des marchés. Le syndicat relève toutefois qu'il ne s'agit là que d'un « point de départ ».

Confédération paysanne : « Des objectifs louables mais pas d'affichage ambitieux sur la régulation »

«La Communication de la Commission européenne marque une nette rupture entre la vision qu'avait Mariann Fischer Boel, ancienne commissaire européenne à l'agriculture et celle de son successeur Dacian Ciolos », explique la Confédération paysanne dans un communiqué. « S'entrouvre ainsi une porte vers un changement des systèmes de production agricole », analyse le syndicat. « Le rééquilibrage des aides entre Etats membres et entre producteurs, le développement de l'emploi, le soutien aux petites fermes et le plafonnement sont des orientations importantes », souligne la Confédération paysanne. Par contre, il n'y a pas «

²⁷ http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/11/19/reforme-de-la-pac-le-monde-agricole-salue-de-bonnes-intentions_1442096_3214.html#ens_id=1441966&xtor=RSS-3208

²⁸ Communiqué de presse Coop de France, 19 novembre 2010, Réforme de la PAC le oui mais... des coopératives.

d'affichage ambitieux sur la régulation », dénonce Philippe Collin, le porte-parole du syndicat. « La Commission veut limiter l'intervention à un filet de sécurité en cas de crise des prix et de perturbation des marchés. Qui peut croire que les outils de régulation réduits à un tournevis rouillé et marteau sans manche, vont permettre de se protéger de la volatilité des prix ? », regrette le syndicat. Il est « symptomatique de constater qu'il n'est pas question de limiter la volatilité mais que seul persiste l'espoir irréaliste d'en contrebalancer ses effets par l'assurance, la contractualisation ou le stockage privé ». De plus, « même si l'écologie est mise en valeur, elle apparaît plus comme un cadre de développement économique que comme un facteur biologique de production », conclut la Confédération paysanne.

Coordination rurale : « Des propositions dans la continuité de la réforme de la Pac 1992 »

Alors que la sécurité alimentaire est annoncée par le document de la Commission européenne comme un défi majeur, «options envisagées ne résoudront en rien l'échec unanimement reconnu d'une PAC qui ne respecte plus les objectifs des traités de Rome de Lisbonne », condamne Coordination rurale dans un communiqué. « Ces propositions (...) sont bien dans la continuité de la réforme de 1992 », souligne-telle. Le scénario « moyen », donc privilégié, propose « une Pac axée sur une surenchère environnementale ». Il punira ceux qui ne pourront y faire face, en réduisant leurs aides. » Les autres verront certes « l'aumône de l'Europe augmenter, mais sans pouvoir compter couvrir leurs coûts de revient, puisqu'aucune régulation des productions et des marchés ne viendra les protéger de la concurrence du marché mondial », dénonce le syndicat. Ces scénarii ont « en commun d'hypothéquer le potentiel de production agricole européen, de poursuivre l'humiliation des agriculteurs, d'accroître le déficit camouflé de la production agricole européenne, donc sa dépendance alimentaire, et de léser les intérêts des consommateurs » Alors que la France vient de parvenir à inscrire à l'ordre du jour des discussions du G20, « à l'impérative résolution du problème de la volatilité des prix des matières premières, agricoles, la Commission ne propose que des abandons supplémentaires de moyens de régulation ».

APCA : des propositions de nature à renforcer la PAC

«C'est bien une PAC forte conjuguant agriculture, alimentation et territoires, qui a été annoncée », s'est réjoui l'APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture) dans un communiqué diffusé le 18 novembre. L'organisation se félicite du « coup d'arrêt annoncé du démantèlement des outils de régulation », de la « rénovation du fondement des paiements directs » et de « l'élargissement de la palette des outils liés au développement rural ». Elle précise toutefois que les filets de sécurité devront être généralisés à toutes les productions ou que « une harmonisation sans faille des normes au niveau européen » soit mise en place. « Il s'agit désormais que les instruments soient mis en oeuvre et que le budget suive », conclut le communiqué.

Coop de France

Pour Coop de France, syndicat d'entreprises agricoles et agroalimentaires, il y a effectivement nécessité de changement tellement l'environnement économique et les marchés ont changé de configuration.

Les coopératives tiennent à rappeler leur ferme résolution de défendre, pour répondre aux défis de l'équilibre alimentaire mondial, une agriculture intensive mais soucieuse de l'environnement, d'où leur volonté d'aller vers une agriculture écologiquement intensive.

En revanche, Coop de France considère qu'en matière de régulation, la proposition de la Commission est encore trop timide et trop floue.

Philippe Mangin, Président de Coop de France, tient enfin à souligner, comme l'a fait Paolo de Castro, Président de la Commission agriculture du Parlement européen, à l'occasion du congrès de Coop de France, que la réussite de cette réforme reste soumise à un budget de l'après 2013 qui soit à la hauteur des enjeux et qu'en la matière, il n'y a aucune certitude²⁸.

Réactions de quelques Etats-membres ?

Le ministre français de l'agriculture Bruno Le Maire, a réagi positivement à la Communication de la Commission, déclarant que de nombreuses idées de la Commission reflétaient la note commune franco-allemande²⁹.

Le secrétaire d'Etat à l'agriculture allemand, Robert Kloos a critiqué la prise en compte de critères sociaux et environnementaux dans l'attribution des aides directes du 1^{er} pilier. La ministre de l'Agriculture allemande Ilse Aigner, s'est également montrée sceptique face au rapprochement proposé par la Commission, entre les aides directes et les « objectifs verts », craignant le surcoût bureaucratique. Elle reste cependant en accord avec l'intégration des impératifs de protection de l'environnement à la PAC³⁰. Robert Kloos a également remis en cause le plafonnement des aides pour les grandes exploitations agricoles³¹ une position qui s'explique par la prédominance de ce type d'exploitations dans l'ex Allemagne de l'Est.

Prochaines étapes :

- **Mai 2011** : La Commission soumettra sa proposition pour le cadre financier de l'UE après 2013.
- **Juillet 2011** (*Présidence polonaise*): La Commission proposera le paquet législatif pour la réforme de la PAC Les négociations avec le Parlement européen et le Conseil débiteront.
- **2012** (*Présidences danoise et chypriote*): Négociations avec le Parlement européen et le Conseil.
- **2013** (*Présidences irlandaise et lituanienne*): Ebauche de la nouvelle stratégie et des programmes de la PAC.
- **2014**(*Présidences grecque et italienne*): Début de la mise en œuvre de la PAC.

²⁹ <http://www.euractiv.com/fr/pac/bruxelles-presente-des-projets-pour-une-politique-de-l-agriculture-de-l-ue-plus-juste-news-49983>

³⁰ <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/pac-2014-les-projets-de-reforme-recoivent-un-accueil-mitige-en-allemande-34921.html>

³¹ <http://www.france24.com/fr/20101118-bruxelles-presente-grandes-lignes-dune-reforme-politique-agricole>

ANNEXE : DESCRIPTION DES TROIS OPTIONS GÉNÉRALES PRESENTÉES PAR LA COMMUNICATION

	Paiements directs	Mesures de marché	Développement rural
Option n° 1	Répartir de manière plus équitable les paiements directs entre les États membres (tout en maintenant tel quel le mécanisme actuel de paiement direct)	Renforcer les outils de gestion des risques. Rationaliser et simplifier, si nécessaire, les instruments de marché existants	Maintenir l'orientation donnée par le bilan de santé, à savoir augmenter le financement pour relever les défis liés aux changements climatiques, à l'eau, à la biodiversité, aux énergies renouvelables et à l'innovation.
Option n° 2	Répartir de manière plus équitable les paiements directs entre les États membres et modifier sensiblement la définition de ces paiements. Les paiements directs seraient ainsi composés : <ul style="list-style-type: none"> • un taux de base servant de soutien au revenu, • un soutien complémentaire obligatoire pour les biens publics environnementaux au moyen d'actions environnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles liées à l'agriculture, basé sur les coûts supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de ces actions, • un paiement complémentaire pour compenser les contraintes naturelles spécifiques, • un paiement couplé optionnel en faveur de certains secteurs et régions¹. Introduire un soutien en faveur des exploitations de petite taille. Plafonner le taux de base tout en tenant compte de la contribution des exploitations de grande taille à l'emploi dans les zones rurales	Améliorer et simplifier, si nécessaire, les instruments de marché existants	Adapter et compléter les instruments existants pour mieux s'aligner sur les priorités de l'UE, avec des mesures de soutien axées sur l'environnement, le changement climatique et/ou la restructuration et l'innovation, et pour renforcer les initiatives régionales/locales. Renforcer les outils de gestion des risques existants et introduire un outil de stabilisation des revenus compatible avec la boîte verte de l'OMC, pour compenser les pertes de revenu importantes. Une certaine redistribution des fonds entre les États membres, fondée sur des critères d'objectifs, pourrait être envisagée.
Option n° 3	Supprimer progressivement les paiements directs dans leur forme actuelle Les remplacer par des paiements plafonnés pour les biens publics environnementaux et par des paiements complémentaires pour les exploitants des zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques.	Supprimer toutes les mesures de marché, à l'exception éventuelle des clauses de perturbation qui pourraient être utilisées en période de crise profonde.	Les mesures seraient principalement axées sur les changements climatiques et les questions environnementales.

Propositions de la Commission européenne du 18 novembre 2010