



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 avril 2013.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES<sup>(1)</sup>

**sur la réforme de la politique agricole commune après 2013,**

ET PRÉSENTÉ

PAR M<sup>me</sup> DANIELLE AUROI et M. HERVÉ GAYMARD,

Députés

---

---

<sup>(1)</sup> La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de : M<sup>me</sup>Danielle AUROI, présidente ; M<sup>mes</sup> Annick GIRARDIN, Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M<sup>me</sup>Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Emeric BREHIER, Jean-Jacques BRIDEY, M<sup>me</sup>Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M<sup>me</sup>Seybah DAGOMA, M. Yves DANIEL, MM. Charles de LA VERPILLIÈRE, Bernard DEFLESSELLES, M<sup>me</sup>Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M<sup>me</sup>Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, M<sup>me</sup>Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Marc LAFFINEUR, M<sup>me</sup>Axelle LEMAIRE, MM. Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, Michel LIEBGOTT, M<sup>me</sup>Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M<sup>me</sup>Sophie ROHFRITSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY, M<sup>me</sup>Paola ZANETTI.*

**AVERTISSEMENT**

Pour examiner les propositions législatives de la Commission européenne sur la réforme de la politique agricole commune après 2013, un groupe de travail commun à la Commission des affaires européennes et à la Commission des affaires économiques a été constitué.

Il était composé :

- de M<sup>me</sup>Danielle AUROI, M. Jean-Luc BLEUNVEN, M<sup>me</sup>Nathalie CHABANNE, MM. Gilles SAVARY, Hervé GAYMARD, Philippe Armand MARTIN et Yves DANIEL, désignés par la Commission des affaires européennes

- de MM. Germinal PEIRO, Frédéric ROIG, Dominique POTIER, Antoine HERTH, François SAUVADET et André CHASSAIGNE, désignés par la Commission des affaires économiques

Les rapports publiés par la Commission des affaires européennes et par la Commission des affaires économiques sont donc identiques, ainsi que le texte de la proposition de résolution européenne, adopté conforme par les deux commissions



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>PREMIÈRE PARTIE : LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE APRÈS 2013 : UNE GRILLE DE LECTURE</b> .....	17
<b>I.— LES LEÇONS DES RÉFORMES PASSÉES</b> .....	17
A.— UNE MODIFICATION DU PROJET INITIAL SANS FIL CONDUCTEUR ET SANS REcul .....	17
B.— UNE TROP GRANDE TENDANCE À LA SUPRÉMATIE DES MARCHÉS .....	18
<b>II.— LES ENJEUX INSTITUTIONNELS, POLITIQUES ET BUDGÉTAIRES</b> .....	19
A.— LA GÉOGRAPHIE DES POUVOIRS RÉSULTANT DE LA CODÉCISION .....	19
B.— LES LIGNES DE PARTAGE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES .....	20
C.— LES TENSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL.....	21
<b>III.— LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, UN ENJEU STRATÉGIQUE POUR 500 MILLIONS D'EUROPÉENS</b> .....	23
A.— UNE PRISE DE CONSCIENCE RENOUVELÉE, UN OBJECTIF TRÈS PARTIELLEMENT ATTEINT .....	23
1. La fin d'une nourriture abondante et à bon marché .....	23
2. Des productions déficitaires .....	24
B.— LES MOYENS DE PARVENIR À LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE .....	25
1. Soutenir l'emploi agricole .....	26
2. Tirer parti de la diversité agricole européenne .....	28
3. Définir un axe stratégique pour les exportations.....	30
4. Établir un plan de relance des protéines végétales .....	31
5. Intégrer un volet alimentation au bénéfice des consommateurs .....	33
6. Lutter contre le gaspillage .....	34
7. Veiller à la cohérence de la politique commerciale de l'Europe avec la PAC.....	35
a) <i>Les fausses contraintes de la compatibilité avec les règles de l'Organisation                 mondiale du commerce</i> .....	35
b) <i>Une vigilance sur les négociations commerciales multilatérales et                 bilatérales</i> .....	35

<b>DEUXIÈME PARTIE : UNE PAC PLUS JUSTE ET PLUS SOLIDAIRE</b> .....	38
<b>I.— DES AIDES INÉQUITABLEMENT RÉPARTIES ET DES ÉCARTS DE REVENU CONSIDÉRABLES</b> .....	38
<b>A.— DES INÉGALITÉS IMPORTANTES DANS LA RÉPARTITION DES AIDES À L'INTÉRIEUR DES PAYS</b> .....	38
1. Les aides représentent une part importante des revenus des agriculteurs .....	38
2. Les aides sont inégalement réparties entre les types de production .....	39
<i>a) Le choix français des références historiques a contribué à faire perdurer les inégalités</i> .....	39
<i>b) L'introduction d'un plafonnement des aides directes permettrait de redistribuer une partie des aides</i> .....	41
<i>c) La transparence sur l'attribution des aides est incomplète</i> .....	42
<i>d) La contracyclicité des aides est inexistante alors même qu'elle représenterait l'instrument de régulation le plus juste.</i> .....	43
<b>B.— LA RÉPARTITION DES AIDES EST INÉQUITABLE ENTRE LES PAYS MEMBRES</b> .....	44
1. L'Union européenne connaît une agriculture très diversifiée .....	44
2. Une nécessaire solidarité européenne plaide pour plus de convergence ....	45
<b>II.— LES MESURES PROPOSÉES : CONJUGUER EFFICACITÉ ET ÉQUITÉ</b> .....	47
<b>A.— LA CONVERGENCE EXTERNE : LA NÉCESSAIRE AFFIRMATION DE LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE</b> .....	47
1. La proposition de la Commission vise à assurer une convergence externe relativement rapide .....	47
2. Le Parlement et le Conseil ont des positions divergentes sur le calendrier de la convergence .....	47
3. Les propositions du groupe de travail : une convergence des aides qui implique une harmonisation fiscale, sociale et environnementale .....	48
<b>B.— LA CONVERGENCE INTERNE</b> .....	49
1. La proposition de la Commission .....	49
<i>a) Une convergence rapide des aides directes au sein des États membres</i> .....	49
<i>b) L'introduction d'un mécanisme de plafonnement et de dégressivité</i> .....	50
2. Le Parlement européen et le Conseil ont introduit la possibilité novatrice de supprimer les premiers hectares, ce qui permet de favoriser l'emploi et d'encourager la diversité des agricultures .....	50
<i>a) Le Parlement européen</i> .....	51
<i>b) Le Conseil</i> .....	51
3. Les propositions du groupe de travail : accorder une surprime aux 50 premiers hectares, instaurer un plafonnement des aides à 200 000 euros (dégressif à partir de 100 000 euros) .....	54

<b>III.— UNE PAC PLUS SOLIDAIRE ?</b> .....	55
A.— DU PEAD AU FEAD .....	55
1. Le fonctionnement du PEAD a été remis en cause .....	55
<i>a) Le mécanisme du PEAD permet de fournir de l'aide alimentaire à 18 millions de personnes en Europe</i> .....	55
<i>b) La remise en cause du PEAD</i> .....	56
2. Le groupe de travail estime que le compromis trouvé autour du fond européen d'aide aux plus démunis est peu satisfaisant.....	56
B.— LA NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE SOLIDARITÉ AVEC LES PAYS DU SUD .....	57
1. Les différentes formes de subventions aux exportations ont en partie été abandonnées .....	57
2. L'Union européenne a accordé des préférences tarifaires aux pays en voie de développement qui ont pour inconvénient de les mettre dans une situation de dépendance vis-à-vis du marché européen .....	58
3. Une meilleure coordination des politiques européennes commerciale et de développement est encore à élaborer .....	59
 <b>TROISIÈME PARTIE : UNE PAC PLUS DURABLE</b> .....	61
 <b>I.— FACE AUX DÉFIS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DE LA RARETÉ DES RESSOURCES, UN RÉÉQUILIBRAGE DE LA PAC EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	61
A.— L'AGRICULTURE N'A PAS D'AVENIR DANS UN ENVIRONNEMENT DÉGRADÉ .....	62
1. Les effets des systèmes agricoles sur l'environnement .....	62
2. Les soutiens de la PAC insuffisamment orientés vers des modes de production durables .....	65
B.— UN VERDISSEMENT CRÉDIBLE POUR DES BÉNÉFICES ENVIRONNEMENTAUX AVÉRÉS .....	66
1. Les propositions de la Commission européenne affaiblies par le Parlement et par le Conseil.....	67
<i>a) Le verdissement proposé par la Commission européenne : une mesure phare qui fait sens</i> .....	67
<i>b) Les propositions du Parlement européen : une dilution du verdissement au nom de la simplification et de la flexibilité</i> .....	69
<i>c) Les propositions du Conseil en retrait</i> .....	69
2. Les propositions du groupe de travail : assurer la cohérence agronomique et économique des aides du premier pilier, gage de légitimité et de durabilité de la PAC .....	71
<i>a) Un verdissement suffisamment ambitieux</i> .....	71
<i>b) Une conditionnalité efficace et simplifiée</i> .....	76

<i>c) Des aides couplées indispensables aux équilibres économiques et environnementaux.....</i>	78
<b>II.— UN DEUXIÈME PILIER PARTICIPANT A L'ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES ET À L'ORIENTATION VERS DES MODES DE PRODUCTION DURABLES .....</b>	<b>80</b>
A.— UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE RESTREINTE .....	80
1. Une diminution des crédits du développement rural.....	81
2. Un cadre réglementaire dans la continuité et sans réelle stratégie.....	81
<i>a) La fixation de six priorités et un cadre stratégique commun.....</i>	<i>81</i>
<i>b) La baisse des taux de cofinancement.....</i>	<i>83</i>
<i>c) La gouvernance régionale du deuxième pilier : sous condition de cohérence nationale.....</i>	<i>83</i>
B.— DONNER LA PRIORITÉ AUX MODES DE PRODUCTION AUTONOMES ET ÉCONOMES, À LA VITALITÉ DES TERRITOIRES ET À LA RECHERCHE ET INNOVATION.....	84
1. Encourager les modes de production durables.....	85
2. Appuyer les circuits courts, locaux et de proximité .....	86
3. Prendre la mesure de l'enjeu de la recherche et l'innovation .....	87
4. La réforme de la définition des zones agricoles défavorisées : préserver l'indemnité compensatoire de handicap naturel.....	89
<b>QUATRIÈME PARTIE : LES INSUFFISANCES DE LA RÉFORME DE LA PAC EN MATIÈRE DE RÉGULATION.....</b>	<b>93</b>
<b>I.— LA DÉRÉGULATION CONTINUE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE LA PAC.....</b>	<b>93</b>
A.— LES OUTILS D'INTERVENTION ET DE RÉGULATION DE L'OFFRE ONT ÉTÉ PROGRESSIVEMENT RÉDUITS.....	93
1. Les outils d'intervention et de régulation de l'offre existants.....	93
2. Une dérégulation progressive .....	97
B.— LA PROPOSITION DE LA COMMISSION S'INSCRIT LARGEMENT DANS LA POURSUITE DU « FILET DE SÉCURITÉ » .....	97
1. Les outils d'intervention sont globalement maintenus .....	97
2. La suppression des outils de gestion de l'offre pour le lait et le sucre et la sauvegarde d'un système de régulation pour le vin .....	98
<i>a) La fin des quotas sucriers.....</i>	<i>98</i>
<i>b) La fin des quotas laitiers .....</i>	<i>98</i>
<i>c) La sauvegarde in extremis d'un système de régulation en matière vitivinicole .....</i>	<i>100</i>
<i>d) Les propositions du groupe de travail : une réflexion sur l'après quotas laitiers, pérenniser le nouveau système de régulation de la production viticole jusqu'en 2030.....</i>	<i>101</i>



C.— LA PROPOSITION DE LA COMMISSION ENVISAGE DES AVANCÉES EN MATIÈRE D'ADAPTATION DU DROIT DE LA CONCURRENCE.....	102
1. Le cadre général du droit de la concurrence appliqué à l'agriculture.....	102
<i>a) Le principe : l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prohibe les pratiques anticoncurrentielles.....</i>	102
<i>b) Les dérogations au droit de la concurrence bénéficiant à l'agriculture.....</i>	103
2. Des avancées sur les organisations de producteurs.....	104
<i>a) Le dispositif actuel de l'Union européenne.....</i>	104
<i>b) L'adoption du paquet lait, une première étape.....</i>	105
<i>c) Les propositions de la Commission et les apports du Parlement européen.....</i>	106
<i>d) La position du groupe de travail : créer la condition d'absence d'abus de position dominante des organisations de producteurs ; homogénéiser au niveau européen la définition des marchés pertinents.....</i>	106
<b>II.— LE BESOIN D'UNE PLUS GRANDE RÉGULATION.....</b>	<b>108</b>
<b>A.— LES ENJEUX.....</b>	<b>108</b>
1. La volatilité des prix agricoles et alimentaires doit être jugulée en raison de ses conséquences néfastes.....	108
2. La difficulté de parvenir à un consensus au niveau européen.....	111
<b>B.— LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.....</b>	<b>111</b>
1. Des mesures d'intervention qui prennent en compte la variation de la marge du producteur.....	111
2. La création d'un observatoire des coûts, des prix et des marges européen.....	112
3. Introduire une part de contra-cyclicité dans l'attribution des aides directes.....	112
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>115</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....</b>	<b>127</b>
<b>AVIS DIVERGENT D'ANTOINE HERTH, CO-RAPPORTEUR POUR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....</b>	<b>133</b>
<b>CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES.....</b>	<b>136</b>
<b>CONTRIBUTION DE M<sup>MES</sup> BRIGITTE ALLAIN ET MICHÈLE BONNETON, DÉPUTÉES ÉCOLOGISTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES....</b>	<b>136</b>
<b>CONTRIBUTION DE M. FRANÇOIS SAUVADET ET DES MEMBRES UDI DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....</b>	<b>140</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE RRD P.....</b>	<b>143</b>

<b>CONTRIBUTION DU GROUPE GDR .....</b>	<b>145</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>147</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>151</b>
<b>DOCUMENTS D'INFORMATION FOURNIS PAR LES PERSONNES AUDITIONNÉES ....</b>	<b>151</b>
<b>PROPOSITIONS DE LA CONFÉDÉRATION PAYSANNE SUR LA RÉPARTITION DES AIDES DIRECTES.....</b>	<b>174</b>
<b>CONTRIBUTION DE M. MARC DUFUMIER.....</b>	<b>191</b>
<b>CONTRIBUTION DE LA COORDINATION RURALE.....</b>	<b>201</b>
<b>CONTRIBUTION SYNTHÉTIQUE DE JEUNES AGRICULTEURS .....</b>	<b>205</b>
<b>POSITION ET PROPOSITIONS DE COOP DE FRANCE .....</b>	<b>207</b>
<b>INTERVENTION DE M. BRUNO LASSERRE, PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE .....</b>	<b>230</b>
<b>CONTRIBUTION DE M. PASCAL BOBILLIER MONNOT, CONFÉDÉRATION NATIONALE DES PRODUCTEURS DE VINS ET EAUX DE VIE DE VIN À APPELLATIONS D'ORIGINE CONTRÔLÉES.....</b>	<b>234</b>
<b>CONTRIBUTION DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COOPÉRATIVES LAITIÈRES.....</b>	<b>238</b>
<b>CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION CLCV.....</b>	<b>244</b>
<b>CONTRIBUTION DU MOUVEMENT INTER-RÉGIONAL DES AMAP (MIRAMAP).....</b>	<b>247</b>
<b>CONTRIBUTION DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>251</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Cinquante années après la mise en place des premières organisations communes de marché (OCM), **la politique agricole commune (PAC) a globalement atteint les objectifs qui lui avaient été assignés** : sécurité alimentaire, diversité des productions et maintien de l'agriculture sur l'ensemble du territoire européen. **La PAC a par ailleurs été structurante dans le projet européen** : elle constitue, avec la politique régionale, une des deux grandes politiques au travers desquelles s'exprime la solidarité européenne.

Concernant 14 millions d'exploitations agricoles qui couvrent 40 % du territoire, l'agriculture européenne génère 7 % des emplois (directs et indirects) et 6 % du produit intérieur brut. Elle est reliée aux enjeux européens majeurs : parmi les moteurs de la croissance mis en avant dans le cadre de la stratégie 2020, l'emploi, la recherche et l'innovation, ainsi que la lutte contre le changement climatique, sont des domaines dans lesquels l'agriculture a des cartes à jouer.

**La réforme de la politique agricole commune après 2013 était prévue dès la réforme de 2003** : en contrepartie de la stabilisation du budget agricole, les États membres s'étaient accordés sur une remise à plat de la PAC<sup>1</sup>. **Après dix ans de paix budgétaire, sur quelles bases refonder cette politique ? Deux grands sujets se sont imposés : les modalités de répartition des aides et leur « verdissement ».**

Les arbitrages antérieurs ont été nombreux à avoir été faits au regard des impératifs de compétitivité et de productivité, au détriment de la prise en compte de l'environnement, des impacts sur l'emploi et de l'équité dans la répartition des aides. En conséquence, la PAC souffre d'un **déficit de légitimité**.

**Cette réforme n'a pas le droit d'être une occasion manquée** : une fois adoptée, il sera impossible d'en modifier l'épure. Il faut conjurer le risque de décisions à courte vue destinées à répondre à des préoccupations trop immédiates. **À quoi sert l'Europe si elle n'est pas au service d'une vision d'avenir, des générations futures et d'une réflexion s'inscrivant dans le temps long ?**

---

<sup>1</sup> La « paix budgétaire » de 2003 est issue d'un accord entre le Président de la République française Jacques Chirac et le chancelier allemand Gerhard Schroeder. Elle avait été une des conditions de l'acceptation française du découplage des aides institué par la réforme de 2003 et a également permis de financer les conséquences pour le budget agricole des élargissements à l'Est.

L'Union européenne doit se donner les plus larges ambitions. La politique de développement durable n'est pas une politique isolée. Comment l'Europe pourrait-elle continuer à se montrer exemplaire en matière de lutte contre le changement climatique, si ces préoccupations sont écartées s'il s'agit d'agriculture qui dépend du bon état des sols, des eaux et des écosystèmes ? Au moment où la Banque mondiale prévient qu'à défaut de mesures concrètes, le réchauffement de la planète pourrait être de quatre degrés d'ici la fin du siècle avec des conséquences graves sur les stocks de denrées alimentaires<sup>1</sup>, la réforme de la PAC est une occasion pour l'Europe de s'engager concrètement pour relever le défi du changement climatique. Cette démarche serait en cohérence avec la mise en œuvre de **la stratégie Europe 2020** visant à «**encourager l'émergence d'un modèle européen de croissance renouvelée, plus intelligente, durable et inclusive**».

Après sa communication du 18 novembre 2010, «*La politique agricole commune à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire-relever les défis de l'avenir*»<sup>2</sup>, la Commission européenne a présenté ses propositions législatives en octobre 2011<sup>3</sup>. Pour les examiner, la Commission des affaires économiques et la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale ont constitué un groupe de travail commun. Après avoir procédé à des auditions les plus larges possibles lors de tables rondes, effectué un déplacement à Bruxelles et rencontré les députés allemands à Berlin, le groupe de travail a souhaité exprimer quelques idées forces sur les orientations de la réforme de la politique agricole commune après 2013 :

– **le budget agricole ne doit pas être un chèque en blanc**. Les dépenses européennes consacrées à la PAC absorbent certes près de 40 % du budget de l'Union européenne ; cependant ces dépenses consolidées représentent moins de 1 % du PIB européen car il s'agit d'une politique exclusive de l'Union. La PAC a été relativement préservée dans la négociation budgétaire, eu égard au **caractère stratégique de l'agriculture** et à sa **mission première qui est d'abord de**

---

<sup>1</sup> « Turn down the heat », rapport élaboré pour la Banque mondiale par le Postdam Institute for climate research et Climate Analytics, novembre 2012.

<sup>2</sup> COM (2010)672.

<sup>3</sup> - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune- (COM (2011) 625 final).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés de produits agricoles (OCM unique)-(COM (2011) 626 final).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)-(COM (2011) 627 final).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune-(COM (2011) 628 final).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés de produits agricoles-(COM (2011) 629 final).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs (SEC (2011)° 1 153 et 1154).

**nourrir les humains**, ce qui depuis les crises alimentaires de 2008, n'est pas acquis. Mais cela ne sera qu'un sursis si cette réforme ne règle pas la question de la légitimité des soutiens accordés à l'agriculture. Si les aides sont nécessaires à l'équilibre des exploitations européennes dont elles représentent 40 % du revenu moyen, l'envolée des cours de certaines productions a jeté une lumière crue sur les différentiels de revenus et sur les disparités des niveaux d'aides dont 80 % reviennent à 20 % de bénéficiaires. Cette situation met en question la légitimité d'aides découplées dont le lien avec la production est ténu. **La baisse du budget agricole impose de faire mieux avec moins, c'est-à-dire de distribuer autrement et de changer les modes de production ;**

– le verdissement a été une des justifications du budget de la PAC. **Il n'est pas une option mais bien une condition du maintien à terme de cette politique.** Les nouvelles orientations de la PAC doivent permettre à l'agriculture d'apporter une **contribution active à la protection de l'environnement et de la biodiversité, par la réorientation des systèmes de production.** Désormais, il ne suffit pas de rendre la trajectoire que suit l'agriculture européenne moins attractive mais de se donner les moyens d'une trajectoire alternative. Cela implique de s'engager résolument vers **des systèmes plus durables, certes plus complexes et subtils que la monoculture, mais qui seront plus autonomes et résilients face aux effets du changement climatique et au renchérissement d'intrants non renouvelables.** M. André Pochon, agriculteur et auteur de plusieurs ouvrages dont « Les champs du possible- Plaidoyer pour une agriculture durable » soulignait devant le groupe de travail l'évidence de « *revenir à ce qui est la base de l'agronomie, c'est-à-dire un équilibre entre le sol, les animaux et les plantes* »<sup>1</sup>. La question n'est pas d'opposer environnement et revenus : ces enjeux peuvent trouver une réponse conjointe ;

– **l'avenir de l'agriculture et sa valeur ajoutée passent par le soutien à l'emploi agricole.** C'est sur les hommes que repose la capacité à faire vivre les systèmes de production avec des incidences positives en matière économique, sociale et environnementale ;

– à mesure que les racines rurales des citoyens se sont éloignées, les agriculteurs ont été moins bien considérés. Il s'agit de **réconcilier agriculture et société.** Les citoyens comprennent que les exploitants doivent être aidés, tant pour leur activité de production que pour la fourniture de biens publics environnementaux. Dans la mesure où chaque européen contribue pour 100 euros par an en moyenne au financement de la PAC, l'agriculture est l'affaire de tous et la question de l'alimentation est indissociable de la politique agricole. La PAC doit intégrer les préférences collectives et les attentes des consommateurs (refus des OGM, nécessité d'une information loyale sur les produits et leur traçabilité) ;

---

<sup>1</sup> Table ronde du 14 novembre 2012. Voir annexes.

– cette réconciliation passera par la **participation de l’agriculture à la cohésion des territoires**. L’Europe a la chance d’avoir sur son territoire plutôt qu’une agriculture, des agricultures ; cette diversité est un atout. Le modèle agricole européen doit permettre de faire vivre différentes productions et concourir à la vitalité du monde rural. Les outils de la PAC doivent soutenir toutes les initiatives, en particulier celles qui localisent la production et la distribution, permettant à la fois aux agriculteurs de mieux vivre de leur activité et de répondre aux attentes des consommateurs ;

– certains des outils de la PAC devront être orientés vers la prise en compte de la **problématique spécifique de l’élevage**, eu égard à ses enjeux transversaux de souveraineté alimentaire, d’équilibre des territoires et de préservation de l’environnement ;

– la PAC **doit aussi être une politique économique orientée vers la stabilisation des marchés, si l’on veut assurer aux producteurs des prix rémunérateurs**, selon leur revendication : « *des prix, pas des primes* ». L’agriculture n’est pas un simple acte de production : elle est sujette à des aléas climatiques, sanitaires et de marché. Les agriculteurs européens, acteurs clés de la sécurité alimentaire et de la compétitivité agroalimentaire européenne, ne doivent pas être la variable d’ajustement de marchés agricoles instables, à mesure que la disparition des mécanismes de régulation accentue la spéculation. Toutes les grandes puissances agricoles de la planète ont renforcé, à l’instar des États-Unis, des filets de sécurité efficaces du revenu de leurs agriculteurs<sup>1</sup>. La théorie de la concurrence pure et parfaite n’aboutissant pas à une répartition optimale de la valeur ajoutée au profit des producteurs, la régulation est nécessaire. Mais il faut l’aborder de façon renouée, sans renouer avec les politiques de soutien des années soixante qui avaient conduit à des déséquilibres structurels entre l’offre et la demande. Des prix stables et décents pour les producteurs participent aussi à la souveraineté alimentaire. Le groupe de travail est ainsi favorable à ce qu’une réflexion s’engage sur la pertinence d’aides contra cycliques ;

– la PAC **doit aussi être une politique de solidarité, tant vis-à-vis des citoyens européens les plus démunis que des pays du Sud**. Le programme européen d’aide alimentaire aux plus démunis était à l’origine assis sur l’existence de stocks. C’est l’honneur de l’Union européenne d’avoir découplé l’aide alimentaire de l’existence de ces stocks, contrairement aux États-Unis pour laquelle elle constitue une garantie de l’écoulement de la production. La baisse des financements et la transformation du programme en un fonds intégrant des cofinancements constituent un problème majeur pour plus de 80 millions de citoyens européens pauvres. L’Europe est aujourd’hui au bout d’un chemin : si elle n’est pas capable d’avoir un programme d’aide alimentaire, la tendance lourde

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de l’Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) : « *Politiques agricoles : suivi et évaluations pour 2012* ».

au repli sur soi de la part des États membres, en période de crise budgétaire et économique, ne fera que s'accroître.

Vis-à-vis des **pays du Sud**, l'Union européenne n'est pas exempte de reproches du fait de l'existence de subventions aux exportations, même si aujourd'hui, ce n'est plus principalement l'Europe qui inonde ces pays de produits à bas prix pesant sur la viabilité des productions vivrières<sup>1</sup>. L'Union européenne s'honorerait à coordonner sa politique de développement, son aide aux agricultures vivrières des pays du Sud et sa politique commerciale.

**La réforme de la PAC après 2013 proposée par la Commission européenne se veut de grande envergure.** Elle pose trois grands objectifs : assurer une production alimentaire viable, encourager une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat et soutenir un développement territorial équilibré. Au regard de ces objectifs, la Commission européenne propose une refonte de la structure des paiements directs avec la fin des références historiques et une mesure de « verdissement » à hauteur de 30 %. Ces évolutions de la PAC iront incontestablement dans le bon sens. Encore faut-il que les résultats des arbitrages entre les trois instances de la codécision-Commission, Parlement et Conseil – n'aboutissent pas à une dilution de ces propositions, d'autant que celles en matière de régulation sont très décevantes et ne permettront, ni de contribuer au revenu agricole, ni de limiter ses variations, alors qu'il s'agit d'un des objectifs assignés à la politique agricole commune par les Traités européens.

Une fois les enveloppes nationales attribuées, il incombera aux autorités nationales d'utiliser les instruments de la PAC, et leurs marges de subsidiarité, de la façon la plus conforme à l'intérêt général.

---

<sup>1</sup> La part des importations en provenance de l'Union européenne dans la consommation intérieure des pays de l'Afrique de l'Ouest représente 11%, le reste provenant soit d'Amérique du Sud, soit d'Asie.





## **PREMIÈRE PARTIE : LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE APRÈS 2013 : UNE GRILLE DE LECTURE**

### **I.— LES LEÇONS DES RÉFORMES PASSÉES**

Suite à la Conférence de Stresa de 1958 qui avait souligné la nécessité de « *sortir l'agriculture européenne du marasme de l'après-guerre* », le choix avait été fait d'une politique agricole dont l'objectif premier était de mettre fin à la dépendance extérieure. Selon l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui reprend la formulation du Traité de Rome, les objectifs de la PAC restent les suivants :

- accroître la productivité de l'agriculture ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- stabiliser les marchés agricoles ;
- garantir la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

### **A.— UNE MODIFICATION DU PROJET INITIAL SANS FIL CONDUCTEUR ET SANS REcul**

La mise en place des organisations communes de marché de la PAC a été progressive et la couverture des produits n'est pas universelle. L'accord du 23 décembre 1963 n'a concerné que la moitié des produits agricoles : lait, viande bovine et riz. Il faudra attendre plusieurs années pour que l'on aboutisse au marché unique des céréales. Aujourd'hui encore, toutes les productions ne sont pas concernées par les aides de la PAC, ainsi la viande porcine, la volaille et les fruits et légumes. Cette carte de la répartition des aides n'est pas neutre dans la négociation actuellement en cours : les secteurs aidés seront ceux qui auront le plus à perdre de la fin des références historiques.

La PAC actuellement en vigueur est le résultat d'adaptations à des contraintes internes (accompagner les mutations de l'agriculture européenne, prendre en compte les attentes de la société, réduire les surproductions coûteuses, gérer les élargissements successifs au Sud et à l'Est) et externes (asseoir la compétitivité de l'agriculture européenne et se mettre en conformité avec les exigences de l'Organisation mondiale du commerce<sup>1</sup>). La PAC a de plus été

---

<sup>1</sup> Depuis l'accord de Marrakech créant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'agriculture est entrée dans le champ des négociations commerciales internationales.

tirailée entre des visions divergentes au sein de l'Union européenne sur le rôle de l'agriculture européenne (secteur stratégique, enjeu d'exportations, arme alimentaire, aménagement du territoire, dimension sociétale).

**Cette politique a connu deux grandes mutations. Elle a d'abord été fondée sur des productions**, mais, comme cela a été indiqué *supra* toutes n'étaient pas concernées. **Elle a été ensuite basée sur les bénéficiaires des aides, celles-ci étant de plus en plus déconnectées de la production.**

Jusque dans les années 80, la PAC a fonctionné sur la base d'une garantie de prix, à travers la protection aux frontières et d'instruments de gestion des marchés<sup>1</sup>. Cette politique a permis d'atteindre des résultats en termes d'approvisionnements, au prix d'un décalage entre l'offre et la demande. Dans les années 70, l'Europe croulait sous les excédents, de beurre, de poudre de lait, de céréales, de viande bovine. Ces excédents furent bradés sur le marché mondial et les frais de stockage ont fait exploser le budget agricole européen qui a absorbé jusqu'à 70 % des fonds européens.

Des mécanismes de gestion de l'offre - quotas laitiers - ont été introduits en 1984 afin de rétablir des équilibres mais a été maintenu le système de soutien aux prix qui a fonctionné bon an mal an jusqu'en 1992.

**À cette date, la « réforme Mac Sharry » a fait basculer la PAC de prix garantis à des prix alignés sur le marché mondial.** La baisse des prix qui en a résulté a été compensée par des primes compensatoires versées à chaque agriculteur et dont le montant était calculé sur les niveaux historiques de production.

## **B.— UNE TROP GRANDE TENDANCE À LA SUPRÉMATIE DES MARCHÉS**

**La réforme de 1992, plutôt que d'analyser les causes qui avaient conduit à la situation de surproduction, est revenue à la suprématie des marchés** qui avait justement été à l'origine de la nécessité des politiques du type PAC des années 60 inspirée par le New Deal dans le sillage de la grande crise des années 30.

En 2003, une nouvelle réforme a accentué ce mouvement en instaurant des aides découplées des niveaux de production (droits à paiement unique- DPU). Cette baisse de l'intervention s'est accompagnée de la réduction des mesures de

---

<sup>1</sup> *Les mécanismes mis en place reposaient sur des prix d'intervention (quelles que soient les conditions des marchés mondiaux, les agriculteurs étaient assurés de vendre leur produit à un prix garanti), sur un soutien au marché intérieur (pour limiter la chute des prix, les organismes d'intervention achetaient une partie de la production dès que les cours commençaient à baisser), sur des restitutions à l'exportation (aides financières aux exportateurs compensant la différence de prix entre le marché intérieur et le marché international) et sur des prélèvements à l'importation (taxe à l'importation couvrant la différence de prix entre les pays tiers et le marché communautaire).*

gestion de l'offre : diminution des instruments de stockage, suppression des quotas laitiers en 2015 décidée par la réforme de 2003 et réaffirmée lors du bilan de santé de la PAC en 2008, fin des droits de plantation programmée pour 2018.

Ces réformes ont par ailleurs inclus des préoccupations environnementales et d'aménagement du territoire en reconnaissant la multifonctionnalité de l'agriculture. En 1999, la réforme de l'Agenda 2000 a ainsi mis en place un deuxième pilier axé sur le développement rural et les mesures agro-environnementales. La réforme de 2003 a rendu obligatoires les mesures de conditionnalité.

La tendance lourde de ces réformes vise donc à la libéralisation des marchés agricoles, les décisions des exploitants étant supposées dictées par des prix d'équilibres mondiaux.

**Aujourd'hui, 76 % des dépenses de la PAC sont consacrées aux aides directes du premier pilier, 7 % aux mesures de marché et 17 % aux mesures - cofinancées- du deuxième pilier.**

## **II.— LES ENJEUX INSTITUTIONNELS, POLITIQUES ET BUDGÉTAIRES**

### **A.— LA GÉOGRAPHIE DES POUVOIRS RÉSULTANT DE LA CODÉCISION**

Jusqu'au Traité de Lisbonne, le Parlement européen était sur la PAC seulement consulté. Il avait cependant retardé l'adoption du budget à trois reprises pour manifester son désaccord, notamment sur cette politique. Les négociations sur la PAC après 2013 se font actuellement sur la base de la nouvelle géographie des pouvoirs résultant de la codécision<sup>1</sup>, qui met le Parlement à égalité avec le Conseil.

**La PAC devrait en retirer plus de légitimité.** Par ailleurs, ce nouvel équilibre institutionnel devrait lui être plus favorable dans la mesure où les parlementaires européens représentent des territoires. Les deux rapports du Parlement européen qui ont précédé la présentation des propositions législatives de la Commission européenne, tant celui de George Lyon<sup>2</sup> en 2010 que celui d'Albert Dess<sup>3</sup> en 2011, ont pris résolument parti pour une politique agricole commune forte, ce qui n'allait pas de soi.

---

<sup>1</sup> Selon l'article 37.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Conseil économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 34.1 ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite de la politique agricole commune ».

<sup>2</sup> « L'avenir de la politique agricole commune après 2013 », 2009/2236, 21 juin 2010.

<sup>3</sup> « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire. Relever les défis de l'avenir », 2011/2051, 31 mai 2011.

La codécision bouscule par ailleurs les procédures de décision. Ainsi que l'a rappelé le député européen Michel Dantin aux membres du groupe de travail, **la codécision est créatrice**. On a pu le constater lors de la crise du lait de 2010 : le Parlement européen avait assez largement modifié le texte initial de la Commission sur le « paquet lait ». De même, lors du débat sur la réforme de la PAC après 2013, la Commission de l'agriculture, par des amendements prenant à contre-pied les précédentes réformes libérales a réintégré des mesures de gestion de marché, notamment dans le secteur du lait. En revanche, **des réticences sur le verdissement ou sur la transparence des aides** sont apparues lors du vote en Commission de l'agriculture, ce qui risque d'entacher la crédibilité de la PAC.

Les décisions résulteront non plus d'un arbitrage entre Commission européenne et États membres mais d'un trilogue entre Commission européenne, Conseil et Parlement européen. Les ministres de l'agriculture ayant dégagé une orientation générale le 19 mars dernier après le vote du Parlement européen en séance plénière le 13 mars, trente trilogues se tiendront à partir du 11 avril. Un accord politique en première lecture est espéré sous présidence irlandaise fin juin 2013. D'un point de vue pratique, l'allongement des délais en résultant inévitablement fait qu'en tout état de cause, **la réforme de la PAC ne sera pas appliquée à la date initialement prévue, le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Des mesures transitoires<sup>1</sup> seront nécessaires pour l'année 2014.**

**Les pouvoirs de veto du Parlement européen en matière budgétaire sont également un facteur d'incertitude.** En effet, les curseurs de la PAC dépendront du cadre financier pluriannuel. Or le 13 mars, le Parlement européen a adopté massivement une résolution très critique du compromis adopté par le Conseil européen le 8 février dernier. Elle dénonce notamment le manque de transparence et exige que *« les députés obtiennent toutes les informations pertinentes dont dispose la Commission sur le niveau convenu des allocations nationales au titre de la politique de cohésion et de la politique agricole commune, y compris les dérogations et les allocations spécifiques de chaque État membre »*.

## **B.— LES LIGNES DE PARTAGE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES**

La réforme de la PAC après 2013 résultera des tensions, des divergences et des points d'équilibre entre les vingt-sept États membres.

---

<sup>1</sup> La Commission va prévoir des dispositions de transition pour 2014 qui permettront de faire la jonction entre les dispositions actuelles et les mesures nouvelles. Les régimes principaux de paiements directs seront prolongés. En matière de développement rural, le processus de transition aurait lieu en deux étapes : prolongation des engagements 2014-2015 et application des mesures selon les nouvelles règles. S'agissant des mesures de l'Organisation commune de marché unique, aucune modification n'est prévue dans les dispositions transitoires.

**La ligne de partage traditionnelle** passe entre les États favorables à la PAC et les États partisans d'une libéralisation pour lesquels la PAC ne doit être qu'une politique de l'environnement et non une politique économique.

Une autre ligne sépare les **membres anciens et nouveaux**. Ces derniers ont leurs spécificités : une agriculture duale avec la coexistence de grandes exploitations et de fermes vivrières, l'importance de l'agriculture dans leur agenda politique –, un taux d'emploi agricole quatre fois plus important que dans le reste de l'Union et un arbitrage difficile entre politique de cohésion et politique agricole. La réforme de 2003 s'était largement faite sans eux ; cette réforme est l'occasion de mettre fin à un régime d'aides directes qui était transitoire et qu'ils ont ressenti comme injuste.

**Mais la vraie fracture porte sur la place de l'agriculture dans la société** qui s'illustre dans le clivage entre les pays du Nord qui estiment que l'on fait trop de régulation, et les pays du Sud qui plaident pour le maintien d'instruments de marché de prévention des crises. Pour un pays comme l'Allemagne, la stabilisation est d'abord liée à l'aide à l'hectare, l'essentiel résidant dans la capacité des exploitants à s'adapter. Dans cette optique, les agriculteurs perçoivent des aides et pour le reste, ils doivent être compétitifs ; la PAC n'a pas à assumer de rôle social. Cette fracture, qui traverse tous les groupes politiques au Parlement européen, recouvre la ligne de partage entre pays à très grandes exploitations et les pays dont le tissu agricole est constitué d'exploitations de taille petite et moyenne.

Sur ce point, l'évolution de l'Allemagne a notablement pesé dans les débats. En effet, alors qu'historiquement, l'agriculture allemande reposait sur un modèle familial, la réunification l'a entraînée vers un modèle plus libéral, d'autant qu'elle s'est tournée vers les nouveaux États membres de l'Est pour asseoir sa compétitivité. Par ailleurs, son appréhension du verdissement et ses réticences à l'intégrer dans le premier pilier complique la donne générale des négociations. Lors de son déplacement à Berlin, le groupe de travail a pu prendre la mesure de ces divergences.

### **C.— LES TENSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL**

Le débat sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 a été le reflet de ces tensions et a confirmé l'existence de trois groupes de pays : les partisans d'un budget réduit ou les « *Amis du dépenser moins* »- les pays du Nord et l'Allemagne-, les défenseurs de la politique de cohésion et les défenseurs de la PAC<sup>1</sup>. **Le débat a été compliqué par le fait que l'on négociait à la fois sur le fond de la PAC et sur les moyens qui doivent y être affectés.** La convergence

---

<sup>1</sup> Dont l'Autriche, l'Espagne, l'Italie, l'Irlande et la France.

des aides directes et le verdissement ont ainsi fait partie de la boîte de négociations du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020.

Au terme de négociations difficiles dans un contexte de restrictions budgétaires et de crises des finances publiques, un accord a été trouvé lors du sommet européen du 8 février 2013. Malgré une baisse globale, la PAC a été relativement épargnée. Les engagements pour la PAC sont de **362,940 milliards** d'euros pour la période 2014-2020, ce qui représente une réduction d'environ 14 % par rapport à l'actuel cadre financier 2007-2013 et de 3,2 % par rapport à ce que la Commission européenne avait initialement proposé. L'enveloppe pour les paiements directs et les mesures de marché (premier pilier) passera à 277,851 milliards d'euros, soit une diminution de 13,6 %, tandis que celle du développement rural à 85 milliards d'euros, soit une baisse de 19,1 %.

S'agissant de la répartition par États membres, **la France devrait bénéficier de 16 % des crédits de la PAC (soit 56,5 milliards)**, les parts de l'Allemagne et de l'Espagne devraient être de 11,2 %, celle de l'Italie de 9 %, la Pologne de 8 % et le Royaume Uni de 7 %.

**Le groupe de travail estime que l'approche budgétaire doit avant tout être qualitative. Le maintien d'un budget conséquent pour la PAC se justifie s'il est destiné à promouvoir une politique plus juste, s'agissant de la répartition des aides et s'inscrivant dans un agenda environnemental cohérent au service de la sécurité alimentaire de l'Europe.**

**Le verdissement de la PAC et sa plus grande justice ne sont pas des options mais des éléments de la légitimité du budget agricole**, d'autant que la pérennité de celui-ci n'est pas acquise, comme le montrent les récentes propositions de réduction de 5 % des paiements directs de 2014 afin de respecter le cadre budgétaire annuel, première utilisation de ce dispositif créé en 2003<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce dispositif requiert que la Commission fasse, avant la fin du mois de mars, une proposition introduisant une réduction linéaire des paiements directs pour que soit respecté le plafond fixé pour l'année suivante. Plus de 80 % des bénéficiaires ne seront pas affectés par cette discipline financière. La première tranche d'aides de 5 000 euros n'est pas incluse.

### III.— LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, UN ENJEU STRATÉGIQUE POUR 500 MILLIONS D'EUROPÉENS

#### A.— UNE PRISE DE CONSCIENCE RENOUVELÉE, UN OBJECTIF TRÈS PARTIELLEMENT ATTEINT

##### 1. La fin d'une nourriture abondante et à bon marché

Les négociations sur la PAC après 2013 se sont ouvertes dans un contexte géopolitique bien plus favorable au maintien de cette politique, que certains disaient être en sursis. Par rapport au contexte dans lequel la précédente commissaire à l'agriculture Mariann Fischer-Boel avait procédé au bilan de santé de la PAC en 2008, **le monde a changé.**

Jusqu'à la moitié de la première décennie des années 2000, nous avons vécu sur le paradigme d'une nourriture abondante et bon marché. **Depuis 2005, la courbe s'est infléchie. Il faut prendre en compte la rareté qui ne touche pas spécifiquement l'agriculture mais l'ensemble des ressources naturelles.**

Après des décennies d'excédents agricoles, la pénurie en céréales et en protéagineux menace. Pour nourrir 9 milliards d'hommes en 2050, « *le monde n'est pas en ordre de marche*<sup>1</sup> ». D'après la FAO (*Food agricultural organization*), **la demande mondiale de denrées alimentaires devrait augmenter de 70 % d'ici 2050.** Il faudra de plus en plus compter avec la demande des pays émergents - la Chine consomme déjà près de 50 % du soja mondial -, tandis que certains pays émergents à vocation agricole comme l'Argentine ont posé comme objectif de nourrir prioritairement leur population, quitte à diminuer les ressources tirées de leurs exportations.

Cette raréfaction provoque une hausse des cours : en quelques années, le prix de la tonne de soja est passé de 200 à 450 euros et celui du sucre a doublé. **Il est actuellement moins question de volatilité, comme en 2007-2008, que de niveaux de prix qui resteront durablement élevés.**

Dans un rapport de mars 2012 sur les « Horizons stratégiques », le ministère français de la défense souligne qu'« ***un équilibre global entre besoins alimentaires et production agricole pourra à terme être atteint, mais les risques de rupture brutale des équilibres alimentaires planétaires ne doivent pas pour autant être sous-estimés*** ».

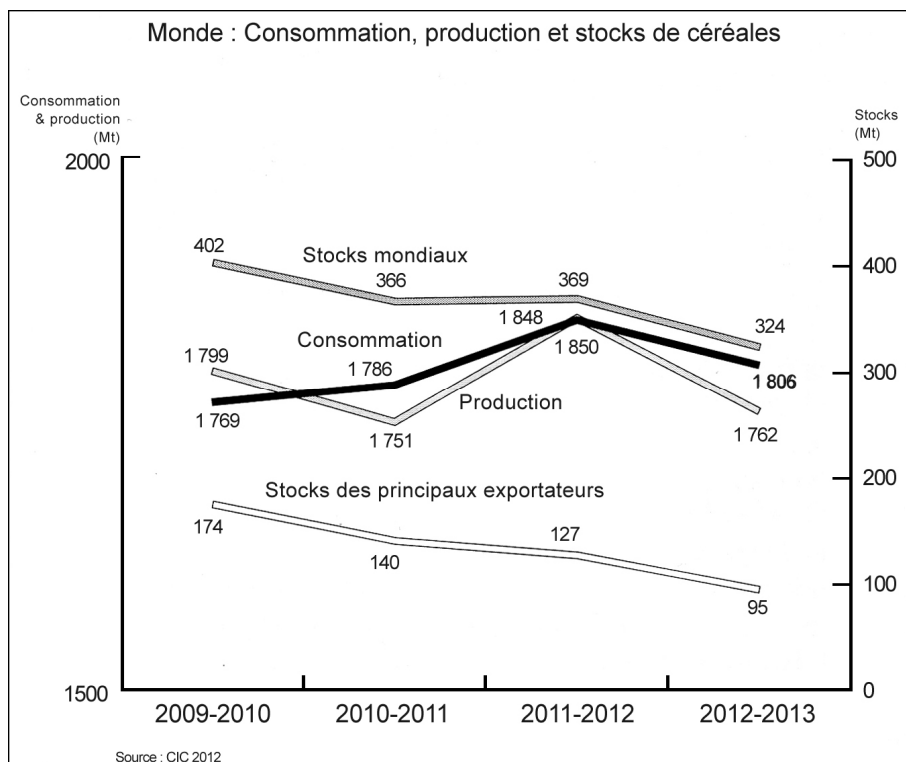
L'agriculture et la question alimentaire constituent un enjeu stratégique au plan international. Les tensions s'illustrent par les acquisitions de terres agricoles par des fonds souverains ou des entreprises privées qui sont le fait de pays qui

---

<sup>1</sup> Rapport de l'Académie des sciences sous la direction de Marcel Griffon, « Démographie, climat et alimentation mondiale ». Février 2011.

veulent sécuriser leurs approvisionnements. Ces cessions d'actifs agricoles- les terres arables devenant les nouvelles terres rares- posent la question, pour les pays en développement, tant de leur sécurité alimentaire que de leur souveraineté politique.

**Aujourd'hui, au niveau de la planète, la situation de déséquilibre est comparable à celle des années soixante** quand la PAC a été créée pour mettre fin à la situation de dépendance alimentaire de l'Europe. La logique soutenue alors par la Grande Bretagne de s'approvisionner à l'extérieur aurait été le pire des choix. La **dimension stratégique de l'alimentation** de 500 millions de citoyens européens a incontestablement compté au moment des arbitrages sur le cadre financier pluriannuel.



(CIC : Centre international des céréales)

## 2. Des productions déficitaires

**L'autosuffisance alimentaire est l'objectif premier posé dans le Traité de Rome.** Il a été tenu dès 1980 pour les céréales, la viande et les produits laitiers. On note toutefois un **déficit structurel pour les protéines végétales à hauteur de 70 %, qui s'explique largement par des raisons historiques.** La Communauté européenne a en effet accepté dès 1962, dans le cadre des négociations du GATT, de ne pas protéger ses aliments du bétail. Par la suite, l'accord de Blair House de



décembre 1992, signé par la Commission européenne et très défavorable à l'Union européenne, a limité la superficie que l'Europe peut mettre en culture en oléagineux. **L'Union européenne est aujourd'hui très tributaire des importations de 60 millions de tonnes de nourriture du bétail dont 40 millions de tonnes de soja.** Ces importations sont de surcroît, pour la plupart, issues de productions à base d'organismes génétiquement modifiés et ont souvent été produits sur des terrains mis en culture par déboisement.

D'autres productions sont également déficitaires : **si l'Europe est le premier exportateur mondial, elle est aussi premier importateur mondial.**

**BALANCE COMMERCIALE DES PRODUITS AGRICOLES : LE DÉFICIT DE L'UNION EUROPÉENNE SE CREUSE**

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Céréales	2 453	2 888	2 024	1 209	1 668	754	1 490	1 611	-133	2 104
Sucre	-50	-335	-424	-201	-288	-529	-10	469	-858	-986
Aliments du bétail	-6 067	-7 550	-10 161	-10 291	-9 337	-10 806	-8 445	-8 015	-11 785	-13 915
Fruits et légumes	-3 938	-3 797	-4 479	-4 469	-4 779	-5 301	-6 399	-6 215	-9 720	-6 070
Huiles et graisses végétales	12	-192	-179	-502	-483	-618	-1 099	-1 920	-2 262	-2 905
Lait et produits laitiers	3 047	3 662	4 005	3 763	3 710	3 917	4 091	4 078	4 781	5 212
Vin	2 452	2 379	1 915	2 230	2 293	1 996	2 322	3 093	3 305	3 777
Viande de bœuf	154	-142	-158	-282	-484	-741	-963	-1 241	-1 388	-877
Viande de porc	2 221	2 624	2 340	2 180	2 061	2 481	2 393	2 689	2 732	3 470
Viande ovine	-615	-718	-820	-883	-859	-890	-1 021	-964	-944	-964
Viande de volaille	-529	-466	-350	-459	51	-56	-318	-358	-319	-401

Source : [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/tradestats/2008/index\\_sta.htm#partb1](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/tradestats/2008/index_sta.htm#partb1)

## B.— LES MOYENS DE PARVENIR À LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Dans sa communication du 18 novembre 2010<sup>1</sup>, la Commission européenne pose comme objectif premier d'assurer **une production alimentaire viable. La mise au premier rang de la sécurité alimentaire témoigne de la prise de conscience de l'évolution des perspectives mentionnée supra.** L'agriculture est confrontée au double défi de produire efficacement des denrées alimentaires pour assurer la sécurité alimentaire européenne tout en préservant l'environnement.

<sup>1</sup> » La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire- relever les défis de l'avenir » (COM (2010)672).

Pour parvenir à cet objectif, l'Union européenne peut s'appuyer sur sept types de mesures.

## 1. Soutenir l'emploi agricole

Depuis la mise en place de la PAC, le développement agricole a été principalement centré sur l'augmentation de la productivité du travail et la « fin des paysans » était programmée. En France, la part des actifs dans l'agriculture est passée de 30 % en 1945 à 2,2 % aujourd'hui. Elle est de 5,4 % dans l'Union européenne à 27, soit 11,7 millions d'actifs. Six pays (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pologne et Roumanie) concentrent à eux seuls près de 70 % de ces actifs. La main-d'œuvre agricole a diminué de 11,5 % dans l'Union européenne à 27, de 2003 à 2007. Et de 2000 à 2007, cette baisse a été de 10,7 %, soit une perte de plus de 680 000 emplois.

*« Après la destruction de l'emploi paysan engagé dès les années 60 afin de fournir la main-d'œuvre pour l'industrie »<sup>1</sup>, la diminution de l'emploi agricole se poursuit alors que les besoins des autres secteurs d'activités, importants dans les années 60 et 70, ne justifient plus une telle diminution. En France, en dix ans, de 2000 à 2010, l'agriculture a perdu 26 % de ses fermes, le nombre des emplois est passé sous le million et 50 % de ses actifs ont plus de 50 ans. La France perd chaque semaine 200 exploitations sur les 515 000 qu'elle compte en 2012. Dans l'Union européenne, une exploitation disparaît toutes les minutes. L'industrie agro-alimentaire est également touchée : depuis une dizaine d'années, 2 % des emplois sont perdus chaque année.*

La tendance est à la poursuite d'un mouvement qui n'a, pourtant, plus de sens dans un contexte de chômage aggravé, comme l'analysait M. Jacques Berthelot devant le groupe de travail : *« Entre 2008 et 2011, c'est-à-dire en quatre ans, le nombre de chômeurs dans l'Union à 27 a augmenté de 11 % et s'établit à 6,4 millions et en France, le nombre de chômeurs a augmenté de 8 %, soit de 576 000. Dans cette même période, la baisse des emplois agricoles a été en Europe de 3,8 %, représentant une perte de 1,3 million d'emplois en UTA (unité de travail annuel). En France, cette baisse a été de 56 000 emplois, soit moins 2,3 % par an. Cette baisse va continuer, la Commission européenne anticipant une baisse de 25 % des emplois agricoles dans l'Union européenne à 27, compte tenu des restructurations attendues. Cette baisse serait de 18 % dans l'Union à 15 et de 32 % dans l'Union à 12. Cette baisse sera plus rapide dans les États les moins favorisés car on espère ainsi augmenter le revenu par actif. Cette position est complètement absurde dans la mesure où l'on peut craindre que le chômage n'aille en s'aggravant pendant cette période. »<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> MM. Jean-Claude Balbot et Goulven Le Bahers (table ronde du 14 novembre 2012).

<sup>2</sup> Table ronde du 14 novembre 2012.

En outre, ces pertes d'emplois ont été réalisées au nom de la compétitivité. On peut s'interroger sur la pertinence de cette notion. Ne faudrait-il pas la remplacer par celles de « *résilience et d'efficacité dans les capacités de reconversion et d'adaptation aux changements* »<sup>1</sup>. Un système agricole durable passe par le maintien des exploitations. En effet, les exigences environnementales nécessitent des connaissances fines des pratiques agricoles et des écosystèmes qui paraissent plus assurées dans des exploitations familiales à forte intensité de travail. Ces exploitations sont de surcroît plus facilement transmissibles et propices à l'installation de nouveaux agriculteurs. Comme l'écrivent les sociologues Bertrand Hervieu et François Purseigle, « *L'agro-écologie est susceptible de modifier les données avec une intuition de la gestion de la ressource, plus durable et l'idée d'un territoire, d'un écosystème et d'une « présence première de l'agriculture » dans la gestion de cet écosystème. Il ne s'agit pas d'un retour en arrière mais d'une invention qui se fait et se fera à partir de démarches innovantes et tâtonnantes* »<sup>2</sup>.

**Plutôt que de favoriser l'agrandissement des exploitations, la priorité est d'aider à l'accession, afin de rajeunir l'agriculture en Europe** où 70 % des agriculteurs ont plus de 55 ans. Moins de 8 % des exploitants agricoles ont moins de 35 ans et plus de 25 % ont plus de 65 ans. La Commission européenne propose qu'une majoration de 25 % des paiements directs soit obligatoirement accordée à tous les agriculteurs de moins de 40 ans dans les 5 années suivant leur installation, dans la limite de 2 % de l'enveloppe nationale. Le Parlement et le Conseil proposent que ce dispositif soit laissé à l'appréciation des États. **Le groupe de travail estime que l'installation doit être un axe stratégique de la politique agricole et est favorable au caractère communautaire du dispositif.** En revanche, les États membres doivent avoir la liberté de choisir un régime mis en place sur le premier pilier de la PAC et/ou sur le second pilier par le biais de l'aide à l'installation. **Par ailleurs, les aides devraient être ouvertes au-delà de 40 ans, pour permettre notamment la reconversion de certains chômeurs du secteur industriel.** Selon une enquête de janvier 2013 du fonds d'assurance formation des salariés des exploitations et entreprises agricoles (FAFSEA), on constate, de façon très significative, que 51 % des demandeurs d'emploi seraient prêts à se reconvertir dans le secteur agricole<sup>3</sup>.

**Cependant, si l'installation des jeunes est fondamentale, des aides accrues ne résoudre pas à elles seules l'ensemble des problèmes. En effet, l'enveloppe actuelle dédiée à l'installation est loin d'être consommée. Cette mesure de soutien à l'installation devra ainsi aller de pair avec des mesures de développement rural pour le maintien d'un tissu social, avec des instruments de régulation assurant une visibilité sur des revenus futurs et une réallocation**

---

<sup>1</sup> MM. Jean-Claude Balbot et Goulven Le Bahers (table ronde du 14 novembre 2012).

<sup>2</sup> « *Sociologie des mondes agricoles* ». Janvier 2013

<sup>3</sup> « *Les demandeurs d'emploi et la formation professionnelle agricole* », FAFSEA, janvier 2013.

**des aides directes dans un sens plus favorable à l'emploi.** Alors que les surfaces agricoles sont continuellement réduites - en France, l'équivalent d'un département tous les dix ans -, la **question du foncier**, qui relève de mesures nationales, est également cruciale, face au coût de plus en plus élevé de reprise d'exploitations de plus en plus grandes.

## 2. Tirer parti de la diversité agricole européenne

L'Europe est une zone qui dispose d'avantages comparatifs incontestables, notamment la **grande diversité de ses productions** reflétant celle des conditions agro climatiques : méditerranéennes, océaniques, continentales, montagnardes. Cette diversité constitue un atout très fort.

Par ailleurs, si la surface moyenne des exploitations est de 12 hectares (55 hectares en France), coexistent des exploitations de taille très diverse. Sur ce point, l'Europe du Nord s'oppose à l'Europe du Sud où la petite taille des exploitations est souvent due à leur spécialisation (vignes, fruits).

**La PAC après 2013 devra maintenir et favoriser l'hétérogénéité des modèles agricoles.** Le Commissaire européen chargé de l'agriculture et du développement rural, Dacian Cioloș déclarait que *« pour être véritablement compétitive et durable, l'Europe doit valoriser tous ses modèles agricoles, sans préjugés. Chaque exploitation devrait pouvoir définir sa propre stratégie de développement et pouvoir valoriser les opportunités de tous types de marché, y compris les marchés locaux. C'est le rôle d'une grande politique publique comme la PAC que d'accompagner ces choix, sans exclusive »*<sup>1</sup>.

Ceci est d'autant plus pertinent que contrairement à une idée reçue, la productivité des exploitations agricoles n'est pas forcément fonction de leur taille. La possibilité de réaliser des économies d'échelle devrait en théorie conduire à un lien positif entre la taille des exploitations et leur efficacité. Or un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)<sup>2</sup> souligne que si d'après certaines études, les grandes exploitations peuvent profiter d'économies d'échelle et bénéficier de l'accès aux marchés des intrants et extrants, **les exploitations plus petites sont globalement plus performantes**. En effet, celles-ci sont moins affectées par les problèmes de supervision et d'organisation de la main-d'œuvre qui, essentiellement familiale, est plus motivée. En outre, les exploitations de plus petite taille sont considérées comme plus résilientes car la main-d'œuvre est plus flexible et elles dépendent moins de capitaux extérieurs. Enfin, la notion de rendements d'échelle est peu pertinente en agriculture : détenir davantage d'hectares n'implique pas des coûts unitaires

---

<sup>1</sup> Conférence sur l'agriculture locale et les circuits de distribution courts, Bruxelles, février 2012.

<sup>2</sup> « Compétitivité, productivité et efficacité dans les secteurs agricole et agroalimentaire », Laure Latruffe, 2010.

inférieurs. De surcroît, toutes les études montrent que la destruction des éléments du paysage est liée à l'accroissement des exploitations.

Comme l'a rappelé M. André Pochon devant le groupe de travail, les exploitations qui s'orientent vers un modèle alternatif sont largement aussi productives que celles choisissant les modèles fondés sur la mécanisation et la consommation d'intrants chimiques : « *Sur la question de savoir si l'on peut nourrir l'humanité en s'orientant vers un modèle alternatif de développement durable, la réponse est évidemment cent fois « oui » ! Les témoignages que vous avez entendus précédemment sur les réseaux d'agriculture durable montrent que l'on produit largement autant que les autres modèles d'agriculture. En termes de production, ils ne sont pas du tout en retrait. On produit un tiers de plus en dépensant moins. Je voudrais vous rappeler que pendant toute ma carrière d'agriculteur, j'ai été un des plus productifs et pendant des réunions publiques, on disait même que si tous les agriculteurs produisaient autant que moi, on ne saurait pas que faire du lait et de la viande en France... Le système que l'on préconise, notamment à partir des prairies, est très productif et a un fort chargement à l'hectare, environ un tiers de plus. On peut dire que cela est possible dans une région comme la Bretagne où il pleut beaucoup. Mais une étudiante a fait une thèse, qu'elle va présenter à l'Académie d'agriculture prochainement, où il est montré que dans la région Poitou Charente, les exploitants agricoles qui ont changé de modèle en abandonnant le fourrage-maïs pour faire de l'herbe gagnent un tiers de plus, et ceci en améliorant le développement économique de la région* ». Que signifient par ailleurs des rendements sur des produits agricoles chargés en eau, à partir de fertilisants qui favorisent la turgescence <sup>1</sup>?

Dans une étude faite par l'INRA<sup>2</sup> pour les ministères de l'agriculture et de l'écologie à la suite du plan ECOPHYTO 2018 acté lors du Grenelle de l'environnement, des réductions de l'emploi de pesticides seraient possibles sans baisse de production significative en remplaçant la plupart des techniques intensives par une « agriculture raisonnée ». L'adoption d'itinéraires à bas intrants de pesticides, par culture, permettrait de réduire l'utilisation de pesticides d'un tiers, avec des pertes de production limitées. Cela nécessite cependant un changement des assolements et aussi une modification dans l'organisation des filières pour valoriser ces productions.

---

<sup>1</sup> La turgescence est due à l'entrée en osmose d'un flux d'eau dans la cellule végétale.

<sup>2</sup> « L'utilisation des pesticides en France : état des lieux et perspectives de réduction ». Jean-Pierre Butault, Nathalie Delame, Florence Jacquet et Guillaume Zardet. Notes et études socio-économiques, 12 janvier 2012.

### 3. Définir un axe stratégique pour les exportations

La compétitivité de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire est l'un des objectifs de la PAC, réaffirmé dans les propositions de la Commission européenne.

**L'agriculture est un secteur économique dynamique** qui tire les exportations européennes. Même si trois quarts des échanges agricoles européens se font au niveau intracommunautaire, le secteur agricole européen contribue aux exportations mondiales de denrées alimentaires à hauteur de 18 %. Cependant, la part de l'Union européenne dans les échanges mondiaux de produits alimentaires s'érode, ainsi que le montrent les statistiques de la FAO<sup>1</sup> pour 2012. Celle-ci note par ailleurs **que l'Europe ne dispose pas des réservoirs de compétitivité de certaines zones** comme l'Amérique du Sud ou la Mer Noire.

Dès lors, il ne s'agit pas de se tromper d'objectifs. La compétitivité par les prix est illusoire pour l'agriculture européenne ; d'autres ressorts doivent être actionnés. **La compétitivité de l'Europe et sa capacité à se différencier viendront de la création de valeur ajoutée.** Les difficultés de grands groupes agro-alimentaires comme Doux ou Gad mettent en évidence les **limites d'un modèle intensif et d'une transformation à faible valeur ajoutée.** Ainsi, pour les produits laitiers, les industriels comprennent maintenant qu'il est préférable de cibler des segments qui font défaut à la Nouvelle-Zélande, c'est-à-dire des produits finis et de qualité.

De façon très parlante, M. Marc Dufumier, membre du conseil scientifique de la Fondation Nicolas Hulot, a résumé devant le groupe de travail, les enjeux pour l'Union européenne : *« Croire un seul instant que la France a un quelconque avantage comparatif pour exporter vers l'Arabie Saoudite des poulets bas de gamme nourris au soja et au maïs brésilien, c'est nul. Croire un seul instant en l'intérêt de construire des tours de déshydratation à Carhaix en Bretagne pour abreuver la Chine de poudre de lait en concurrence avec la Nouvelle Zélande où il n'y a ni ensilage, ni hiver, ni besoin des mêmes bâtiments, est complètement illusoire. Croire un seul instant que l'on peut produire des agro carburants à partir de betteraves et être compétitif avec les cannes à sucre du Brésil où il y a des nuages, où il fait chaud le jour et froid la nuit – la photosynthèse étant directement liée à la différence de température et de luminosité entre le jour et la nuit – n'a aucun sens. Croire que l'Europe doit exporter du blé à peine panifiable du Pays de Caux est illusoire. De même, il n'appartient pas à l'Europe de nourrir l'Egypte ou l'Algérie en concurrence avec l'Ukraine qui n'en est encore qu'à des rendements de 30 quintaux à l'hectare. Il ne faut pas se faire d'illusions, les blés compétitifs en France ne seront pas des blés à 90 quintaux produits avec des engrais azotés nécessitant du gaz russe ou norvégien, mais des blés à 50 quintaux fertilisés avec des luzernes. **D'une manière générale, sur le plan de la***

---

<sup>1</sup> FAO statistical yearbook- 2012 - 14 février 2013, <http://www.fao.org/docrep/015/i2490e/i2490e00.htm>.

***compétitivité, nous avons intérêt à défendre ce qui est notre avantage comparatif, c'est-à-dire la qualité et les terroirs ».***

#### **Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne**

Le solde du commerce extérieur de l'ensemble des produits agroalimentaires est excédentaire en France de 12,7 milliards d'euros et déficitaire en Allemagne de 15 milliards d'euros. Cependant, **l'Allemagne a, en 2012, devancé la France pour les exportations agroalimentaires.** En fait, **l'Allemagne a axé sa stratégie sur l'accroissement de sa spécialisation dans les exportations de produits transformés plutôt que de produits agricoles bruts.**

– Depuis 2000, le **solde du commerce extérieur des produits transformés** des industries agroalimentaires est globalement stable en France (7,5 milliards d'euros avec une progression de 3,3 % par an). En Allemagne, ce solde, encore négatif avant 2008, a connu une hausse ininterrompue depuis 10 ans, et atteint 3,2 milliards d'euros en 2011, tiré par la hausse soutenue des exportations (7,3 % par an, soit le double de la France).

– **Le solde commercial en valeur des produits agricoles bruts** de la France s'est maintenu sur la période 2000-2010 à environ 2,5 milliards d'euros, alors que le déficit commercial de l'Allemagne s'est aggravé sur ce poste depuis 2005 (moins 18,2 milliards d'euros en 2011).

#### **4. Établir un plan de relance des protéines végétales**

La dépendance de l'Union européenne en matière de protéines végétales est un **facteur d'insécurité**. Cette situation pèse par ailleurs lourdement sur la **compétitivité de l'agriculture européenne**. Les protéines végétales importées ont, pendant longtemps, été comparativement avantageuses, comme l'a rappelé M. André Pochon : *«contrairement aux céréales, le soja et par la suite les produits dits de substitution aux céréales, n'étaient pas taxés. Les éleveurs se sont donc trouvés dans une situation inouïe. Ils pouvaient nourrir leurs animaux avec du soja acheté au cours mondial, c'est-à-dire à un cours égal à la moitié du cours européen alors que leur viande et leur lait étaient vendus à des cours européens garantis. L'explosion du hors sol et de l'élevage industriel s'explique par cette brèche dans la préférence communautaire »*. Ils représentent maintenant une lourde part des coûts de production, en raison de leur volatilité croissante. De surcroît, la monoculture du soja dans les pays du Sud augmente la vulnérabilité des paysans et les détourne des cultures vivrières.

#### **Légumineuses fourragères en France : un déclin continu dès le début des années 60**

Historiquement, les légumineuses étaient principalement cultivées pour la production de fourrages et étaient insérées dans les systèmes de polyculture-élevage en raison de leur rôle agronomique comme tête de rotation et fixatrice d'azote. Au début des années 60, les surfaces en culture pure atteignaient autour de 3,3 millions d'hectares et représentaient 17 % des surfaces arables. Les légumineuses prairiales, progressivement remplacées par le maïs ensilage et les graminées prairiales, ont fortement décliné au cours des 30 années suivantes, correspondant à une **division des surfaces par six**. Actuellement, les légumineuses fourragères n'occupent plus que 365 000 hectares.

Tant le Parlement européen, dans son rapport sur le déficit de l'Union européenne en protéines végétales<sup>1</sup> que le Commissariat général au développement durable<sup>2</sup>, plaident pour une relance protéique qui permettrait de modifier la trajectoire de la « révolution fourragère » dans laquelle s'est engagée l'Europe depuis les années 1960. Celle-ci n'est plus un modèle durable car elle est, comme l'indique le Commissariat général au développement rural, basée sur :

– des logiques d'amélioration continue de la productivité, de simplification du travail et de sécurisation des rendements ;

– un contexte de prix bas des engrais minéraux azotés ;

– un différentiel de prix favorable à l'utilisation des tourteaux de soja, qui était largement induit par les mécanismes de soutien de la PAC et les régimes de protection aux frontières de l'Union européenne.

**La relance de la production des légumineuses doit être au cœur de l'évolution des systèmes de production agricole, tant pour assurer une moindre dépendance de l'Europe à l'égard des importations de tourteaux de soja, que pour leurs qualités agronomiques et environnementales.**

S'agissant des soutiens accordés aux fourrages séchés, aucun dispositif n'a jusqu'à présent été mis en œuvre pour pallier de tels déséquilibres. Au niveau communautaire, les légumineuses fourragères n'ont donc jamais bénéficié d'aides spécifiques pouvant encourager leur développement et leur utilisation. Outre la mesure de verdissement incitant à la diversification des cultures, la PAC doit explicitement inciter les agriculteurs à produire des légumineuses par des aides couplées. Une telle relance permettra d'accompagner les efforts de la recherche agronomique qui a pendant trop longtemps prôné le développement de la prairie mono spécifique abondamment fertilisée.

#### **L'accord de Blair House sur les oléagineux n'est plus contraignant**

L'accord, très défavorable à l'Union européenne, signé par la Commission européenne en décembre 1992 à Blair House a limité la superficie que l'Union européenne peut produire en oléagineux à usage alimentaire, à 5,128 millions d'hectares pour l'Union européenne à 12 – qui est passée à 5,482 millions d'hectares pour l'Union européenne à 15 – (dont 1,527 million d'hectares pour la France), mais avec obligation de geler 10 % de cette superficie, donc le plafond est de 4,934 millions d'hectares pour l'Union européenne à 15. L'accord limite aussi à 1 million d'hectares d'équivalents tourteaux de soja, la superficie cultivée sur les terres en jachère et destinée à des fins industrielles (dont les agro carburants). La superficie n'a pas été augmentée pour tenir compte des élargissements de 2004 et 2007.

Pour la Commission européenne, depuis que l'Union européenne a harmonisé les paiements

<sup>1</sup> « Le déficit de l'Union en protéines végétales : quelle solution à un problème ancien ? ». Rapport de Martin Häusling, 4 février 2011, 2010/2111(INI).

<sup>2</sup> « La relance des légumineuses dans le cadre d'un plan protéine : quels bénéfices environnementaux ? », décembre 2009.



compensatoires des oléagineux sur ceux des céréales en 2002-2003 et que ceux-ci ne sont donc plus spécifiques aux oléagineux, l'accord de Blair House ne joue plus. La réforme de la PAC de 1999 avait programmé l'alignement progressif de l'aide aux oléagineux. Mais les États-Unis ont campé, jusqu'en 2010, sur la position que cet accord est toujours contraignant car il fait partie des listes d'engagements de l'Union européenne annexée à l'Accord final de l'Uruguay Round et qu'il est donc un engagement multilatéral et non un simple accord bilatéral. Toutefois, le rapport de l'antenne de l'USDA (*United States Department of Agriculture*) à Bruxelles en 2010 semble admettre le point de vue de l'Union européenne.

L'Accord de Blair House est bien un engagement multilatéral – donc à l'égard de l'ensemble des Membres de l'OMC –, mais cet engagement est lié au fait que les aides aux oléagineux sont spécifiques, ce qu'elles ne sont plus depuis que les aides directes ont été alignées sur les aides aux céréales. Par contre, il est vraisemblable que l'Accord pourrait être utilisé à l'avenir par d'autres membres de l'OMC, comme l'Argentine et le Brésil si, dans le souci de promouvoir son autonomie en protéines, l'Union européenne réinstaurait des aides spécifiques pour les oléagineux. Rappelons toutefois que l'Accord de Blair House ne porte que sur les oléagineux au sens strict (soja, colza, tournesol) et non pas sur les protéagineux (pois, fèves, lupin notamment).

Source : Jacques Berthelot.

## 5. Intégrer un volet alimentation au bénéfice des consommateurs

La sécurité alimentaire recouvre aussi la notion de **qualité et de préférences collectives des consommateurs et la garantie d'une alimentation saine et de qualité figure au nombre des objectifs de la Commission européenne dans cette réforme**. La mutation de l'agriculture ne pourra pas se faire sans étroite concertation avec les consommateurs et les orientations de la PAC devront inclure le volet alimentation qui lui fait actuellement défaut. Ainsi, la PAC doit s'intéresser à la restauration scolaire et collective et appuyer les collectivités territoriales dans leur démarche. La prise en compte des attentes des consommateurs passe aussi par l'appui aux démarches de qualité qui fixent la valeur ajoutée sur les territoires, par la valorisation des marchés de proximité.

Les consommateurs doivent avoir une entière **confiance dans les produits issus de l'industrie agroalimentaire**. Le récent scandale de la viande de cheval détournée en viande de bœuf a montré à quel point la complexité des circuits de distribution, qui traitent la nourriture comme un produit financier que l'on échange et sur lequel on fait des opérations, est source de fraudes et d'insécurité pour le consommateur. **L'industrialisation des produits agricoles n'est admissible qu'à la condition de transparence**. Celle-ci exige au minimum des règles d'étiquetage permettant aux consommateurs d'exercer leur choix.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Audition de UFCV-Que choisir ? du 19 février 2013 (annexes).

## **6. Lutter contre le gaspillage**

Selon un rapport de la FAO<sup>1</sup>, **le tiers des aliments produits chaque année dans le monde pour la consommation humaine, soit environ 1,3 milliard de tonnes, est perdu ou gaspillé.** Chaque année, les pays développés gaspillent presque autant de nourriture (222 millions de tonnes) que l'entière production alimentaire nette de l'Afrique subsaharienne, quantité qui suffirait à nourrir les 870 millions de personnes souffrant de malnutrition. Le volume total de nourriture gaspillée ou perdue est équivalent à plus de la moitié de la production céréalière mondiale (2,3 milliards de tonnes). **L'Europe perd ou gaspille chaque année entre 95 et 115 kg par habitant.**

Il faut distinguer entre **pertes alimentaires** et **gaspillage de nourriture**. Les pertes alimentaires aux stades de la production, de la récolte, de l'après récolte et de la transformation, sont plus importantes dans les pays en développement. Elles sont dues à des infrastructures défaillantes et à la faiblesse des investissements dans les systèmes de production alimentaire. Le gaspillage de nourriture est quant à lui majoritairement le fait des pays industriels où détaillants et consommateurs jettent des aliments comestibles.

**Ce gaspillage n'a bien sûr aucun sens économique, environnemental et éthique.**

L'Union européenne devrait donc s'engager résolument dans la lutte contre le gaspillage : plusieurs voies sont possibles. Sur le marché du détail, des aliments sont perdus du fait de normes de qualité qui privilégient l'aspect extérieur. Le consommateur devrait donc pouvoir influencer ces normes de qualité. La vente directe de produits permettrait également de contourner les normes de qualité tenant purement aux apparences. Il convient aussi d'utiliser à bon escient des aliments qui seraient jetés. Les organisations commerciales et caritatives pourraient collaborer avec les détaillants pour utiliser des produits encore acceptables en termes de salubrité, goût et valeur nutritive. Les règles sur la taxe sur la valeur ajoutée pourraient être modifiées. En effet, il n'existe pas de taxe sur les produits détruits alors qu'il y en a une sur ceux donnés aux associations. Par ailleurs, les définitions de date limite de consommation et d'utilisation optimale devraient être clarifiées. Une meilleure communication entre les différents acteurs de la chaîne alimentaire est donc nécessaire. Enfin, rien ne se fera sans un changement des habitudes des consommateurs généralement poussés à acheter plus de nourriture qu'ils n'en ont besoin. Pour modifier ces habitudes, l'éducation à l'école et les initiatives politiques constituent des points de départ.

**Afin de coordonner les actions des États européens, le groupe de travail soutient la création d'un comité européen contre le gaspillage.**

---

<sup>1</sup> « *Global food losses and food waste* », 2011.

## **7. Veiller à la cohérence de la politique commerciale de l'Europe avec la PAC**

### ***a) Les fausses contraintes de la compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce***

Les réformes de la PAC, notamment celle de 2003 qui a institué le découplage des aides, ont été faites au nom de la conformité aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Bien souvent des propositions de réforme intéressantes sont rejetées de prime abord, sous le même prétexte.

Le groupe de travail partage entièrement la position de M. Jacques Berthelot, économiste et chercheur en agronomie, selon lequel : « ***il faudrait que l'Europe ait le même courage que celui des États-Unis, celui de ne pas fonder sa politique en fonction de la compatibilité avec les règles de l'OMC. En effet, dans le prochain farm bill, les aides directes de 5 milliards de dollars vont être abandonnées et sera mis en place un système largement fondé sur les assurances qui reviennent en fait à des aides contra cycliques qui ne seraient données qu'en cas de réels problèmes. Or la Commission européenne est bien souvent au garde à vous devant l'OMC. Comme cela a été dit précédemment, en cas de litige, il faudrait des années avant que tout cela se dénoue. Il faut donc du courage politique*** ».

De grands pays agricoles, comme les États-Unis ou le Brésil, ne s'embarrassent pas outre mesure de la compatibilité avec les règles de l'OMC. 50 milliards d'euros sont consacrés chaque année par les États-Unis au programme *Food Stamps* (Bons d'Alimentation) renommé *Supplemental Nutrition Assistance Program* (Programme d'Aide à l'Alimentation Supplémentaire dit SNAP). Ce programme est enregistré auprès du Comité sur l'Agriculture de l'OMC comme un programme de la catégorie verte, c'est-à-dire dans la catégorie des soutiens non distorsifs, alors que la distribution de bons alimentaires est *de facto* anticyclique, puisque l'aide apportée à son financement augmente à mesure que les prix des denrées alimentaires augmentent. De même, le Brésil – quatrième puissance agricole mondiale- dans le cadre de son opération « Faim zéro », a institué le « *bolsa familiar* » et les programmes d'achats alimentaires consistant à acheter aux agriculteurs des denrées à un prix rémunérateur afin de les redistribuer aux citoyens défavorisés.

### ***b) Une vigilance sur les négociations commerciales multilatérales et bilatérales***

Les questions agricoles constituent un point majeur d'achoppement des négociations multilatérales. Cependant, la logique des années 80, caractérisée par une surproduction et des prix bas, est aujourd'hui inversée. Comme l'indiquait un

rapport de la Commission des affaires européennes sur le cycle de Doha<sup>1</sup>, « *le « taux de change » entre les concessions pour les produits agricoles et les produits industriels est devenu obsolète et les prix élevés des produits de base rendent moins pertinente la consolidation des concessions concernant les tarifs agricoles et les subventions* ».

Si le cycle de Doha est dans une impasse, une vigilance est nécessaire, quant aux résultats de la Conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra à Bali en décembre 2013 afin de relancer le cycle multilatéral. À côté de dispositions relatives à la facilitation du commerce, pourrait en effet être adopté un « mini paquet » dans lequel seraient repris certains engagements souscrits par l'Union européenne en 2008 dans le cadre du « paquet agricole ». Or les engagements européens ne se comprenaient que dans le cadre d'un équilibre d'ensemble. Il existe donc un risque de « dé-tricotage » de l'accord de 2008 qui pèse sur la PAC.

**Quel sens cela aurait-il d'attribuer des aides dont une partie de l'efficacité pourrait être réduite par des engagements internationaux, comme par exemple l'ouverture de contingents ?**

#### **La conférence ministérielle de l'OMC de Bali en décembre 2013 : les risques pour la PAC**

Cette conférence a pour objet de maintenir vivant le cycle de Doha et l'OMC, en tant qu'instance de négociation multilatérale. La clé du succès de la conférence est une récolte précoce autour d'un accord sur la facilitation du commerce, sous partie du cycle de Doha. Cette disposition serait notamment favorable aux pays en développement, dans la mesure où un tiers du commerce est orienté Sud-Sud.

À l'initiative du Brésil, du G20 de l'OMC (ensemble de pays ayant des intérêts agricoles offensifs) et de l'Inde, ont été présentées trois propositions en matière agricole reprenant ce que l'Europe était prête à concéder en 2008, mais dans le cadre d'un paquet global. Sont ainsi envisagées :

– **une modification de la gestion des contingents tarifaires et leur mutualisation** (si un pays ne remplit pas ses droits contingentaires, ceux-ci pourront être transférés sur un autre pays selon le principe « premier arrivé ; premier servi »). L'Union européenne serait principalement affectée. Le fait que les contingents ne soient pas remplis permet actuellement d'atténuer la pression sur les marchés intérieurs européens (le Canada et les États-Unis ne remplissent pas leurs contingents car dans le cadre du règlement du différend sur le bœuf aux hormones, ils ne peuvent pas se conformer aux conditions d'exportations vers l'Europe). La mutualisation retire cette souplesse.

– **l'étude et la surveillance des subventions à l'exportation**. L'Europe a des restitutions transparentes, faciles à suivre, ce qui n'est pas le cas de l'aide alimentaire liée des USA ou des aides des entreprises commerciales publiques (coopérative Fonterra en Nouvelle Zélande, *daily Board* au Canada). Les rapports sont faits sur la base de déclarations et notifications souvent incomplètes voire absentes dans ces pays ;

– **une exonération des pays en développement des engagements de réduction des soutiens sur de nouvelles catégories de programmes de services publics (infrastructures, installation des**

---

<sup>1</sup> « Dépasser Doha : de nouvelles règles pour le commerce mondial ». Rapport d'information n° 4011 de M<sup>me</sup> Marietta Karamanli et M. Hervé Gaymard au nom de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. 29 novembre 2011.

**terres, conservation des sols, gestion des ressources et des situations de sécheresse, lutte contre les inondations, emploi en milieu rural, sécurité alimentaire nutritionnelle, programme de peuplement). Par ailleurs serait prévue une entorse sur la « boîte verte » (aides considérées comme non distorsives par l'OMC), afin d'y inclure les frais de stockage.** Ces aides sont normalement considérées comme un soutien par les prix (donc classées dans la « boîte orange » comme soutiens distorsifs). Cette facilité serait réservée aux pays en développement, ce que l'on peut comprendre quand il s'agit d'une agriculture rurale et non compétitive. Mais cette mesure constitue une menace systémique car il ne serait pas fait de différenciation entre pays en développement, dont certains sont de grandes puissances exportatrices agricoles et pourraient en bénéficier.

D'autre part, en raison de l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations multilatérales au sein de l'OMC, l'Union européenne a engagé des négociations bilatérales avec des partenaires identifiés comme « stratégiques ». **Dans ces négociations, le risque est grand de voir les négociateurs européens sacrifier les intérêts agricoles, aux intérêts offensifs en matière de marchés publics ou de services.** Un accord avec les pays du **Mercosur** risquerait ainsi de déstabiliser profondément une filière bovine déjà fragilisée. Les négociations avec le Canada ont largement buté sur les questions agricoles, le **Canada** voulant préserver notamment son secteur laitier. Dans la perspective de négociations d'un accord entre l'Union européenne et les **États-Unis**, les questions agricoles seront un point dur de la négociation, d'autant qu'à la question quantitative de l'ouverture des marchés, s'ajoutera celle de la compatibilité avec les préférences collectives des consommateurs européens, en particulier sur la question des organismes génétiquement modifiés ou des hormones.

## DEUXIÈME PARTIE : UNE PAC PLUS JUSTE ET PLUS SOLIDAIRE

La Commission a souhaité réformer la PAC de manière à ce qu'elle conjugue de manière plus forte que par le passé équité et efficacité. Une meilleure prise en compte de la justice et de la solidarité doit en effet constituer un axe fort permettant de redonner sa légitimité à la PAC.

### I.— DES AIDES INÉQUITABLEMENT RÉPARTIES ET DES ÉCARTS DE REVENU CONSIDÉRABLES

#### A.— DES INÉGALITÉS IMPORTANTES DANS LA RÉPARTITION DES AIDES À L'INTÉRIEUR DES PAYS

##### 1. Les aides représentent une part importante des revenus des agriculteurs

Les paiements directs en 2011 se sont élevés à 40,18 milliards d'euros dans l'UE. Ils représentent environ 72 % des soutiens fournis aux agriculteurs au titre de la PAC. La **France est restée en 2011 le principal bénéficiaire des aides directes agricoles**, avec un total de 8 milliards d'euros, devant l'Allemagne (5,3 milliards d'euros), l'Espagne (5,2 milliards d'euros), l'Italie (4 milliards d'euros) et le Royaume-Uni (3,3 milliards d'euros).

Les **aides directes sont vitales pour la grande majorité des exploitations**. Elles se justifient objectivement par des considérations telles que la **compensation des coûts de production**, notamment dans une dimension d'aménagement du territoire – essentielle dans des zones à handicap naturel – et la **fourniture de biens publics**. Historiquement, elles ont également été justifiées par la volonté de compenser l'ajustement aux prix mondiaux.

En moyenne, ces aides représentent près de 40 % du revenu d'un agriculteur européen avec des variations importantes selon les pays membres (60 % en France<sup>1</sup>), et bien sûr selon les agriculteurs.

Malgré ces aides, le **revenu moyen des agriculteurs européens équivaut à 60 % du revenu de l'ensemble de la population dans l'Europe des 15 et à seulement 40 % pour l'ensemble de la Communauté** : c'est moins de la moitié, ce qui apparaît comme une injustice majeure ! En outre, les agriculteurs subissent des variations très importantes de leurs revenus d'une année sur l'autre : par

---

<sup>1</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

exemple, de 2008 à 2009, le revenu des agriculteurs européens a baissé de 12,2 %<sup>1</sup>.

Au niveau national, par type de cultures, le tableau ci-dessus récapitule la part des subventions dans le revenu.

	RÉSULTAT COURANT AVANT IMPÔTS (RCAI) moyenne par exploitation			SUBVENTIONS totales			Part des subventions dans le revenu en pourcentage		
	2000	2010	2011	2000	2010	2011	2000	2010	2011
<b>Ensemble moyennes et grandes exploitations</b>	30,6	45,4	50,0	20,3	31,1	31,4	66,4	68,6	62,8
Céréales, oléagineux, protéagineux (COP)	26,2	51,2	58,8	39,9	39,7	39,6	152,2	77,6	67,4
Cultures générales	37,8	83,1	83,6	30,1	45,1	44,3	79,6	54,3	53,0
<b>Ensemble grandes cultures</b>	30,0	60,0	65,5	36,6	41,2	40,9	122,0	68,7	62,4
<b>Maraiçage, horticulture</b>	37,3	45,4	30,0	4,3	5,8	4,7	11,5	12,8	15,5
<b>Viticulture</b>	45,6	53,1	62,9	3,4	4,3	4,2	7,5	8,0	6,6
Arboriculture fruitière et autres cultures									
permanentes	24,4	28,9	36,3	14,0	15,8	15,0	57,4	54,6	41,2
Bovins lait	27,8	43,2	49,3	13,3	34,2	33,9	47,9	79,2	68,7
Bovins viande	21,1	20,3	21,4	26,4	42,1	46,2	125,1	206,9	215,6
Bovins mixtes	28,1	41,5	48,4	20,1	48,8	49,3	71,8	117,6	102,0
Ovins et caprins	18,9	27,7	27,6	21,7	38,6	40,0	115,1	139,5	144,8
Porcins	45,4	52,5	51,8	20,1	22,0	19,9	44,2	41,9	38,5
Volailles	27,1	41,5	41,8	13,4	17,4	17,2	49,4	41,8	41,1
Granivores mixtes	36,1	55,9	54,5	22,2	35,3	35,6	61,4	63,2	65,3
<b>Élevages hors sol</b>	34,2	47,7	47,3	17,6	22,9	22,3	51,5	48,0	47,2
<b>Polyculture, polyélevage</b>	29,1	49,1	55,1	27,5	41,7	41,9	94,5	84,9	76,1

Champ : France Métropolitaine : valeur moyenne par exploitation en milliers d'euros

Source : SSP, SDSSR, BPSCA : Rica et indicateurs de revenu

## 2. Les aides sont inégalement réparties entre les types de production

### a) Le choix français des références historiques a contribué à faire perdurer les inégalités

<sup>1</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Les aides au revenu sont dans certains pays inégalement réparties entre les agriculteurs. Cela s'explique en partie par les différentes réformes de la PAC dont celle de 2003.

La réforme de 2003 a ouvert aux États membres la possibilité de redistribuer une partie de leurs soutiens du premier pilier par la régionalisation. Ainsi, certains pays comme l'Allemagne ont choisi de procéder au calcul des aides sur la base, non des performances historiques de chaque exploitation ou de région, mais sur la base de moyennes nationales ou de grandes régions.

Certains pays, dont la **France**, n'ont pas fait ce choix. Les **aides y sont bien découplées, c'est-à-dire déconnectées des volumes de production, mais elles restent principalement liées aux rendements historiques de l'exploitation**. Ainsi, un droit à paiement unique (DPU) donne droit à une aide à l'hectare dont la valeur se base sur l'historique des paiements compensatoires perçus (aides compensatoires, primes animales) entre 2000 et 2002<sup>1</sup>. Ce choix des références historiques a conduit la France à perpétuer les inégalités liées aux facteurs naturels ou tenant aux critères antérieurs de la PAC qui n'ont pas aidé tous les secteurs et toutes les régions de manière équitable.

L'octroi des DPU sur la base historique pratiquée en France, fortement différenciée selon les exploitations conduit à une forte différenciation entre les exploitations. Les grandes cultures - céréales, oléagineux, betteraves notamment - et les « gros bovins » sont en effet les secteurs les plus primés à l'hectare avec une aide en moyenne de 300 euros. À l'inverse, certains secteurs comme l'élevage bovin à l'herbe restent peu soutenus, 200 euros en moyenne.

**Depuis 2008 cependant, une partie des aides découplées n'est plus allouée selon les références historiques** mais sur la base de critères objectifs - par exemple pour majorer les DPU des surfaces en herbe.

Les principales valeurs actuelles de DPU sont les suivantes :

Type de production	Montant moyen de l'aide (référence 2010, après modulation <sup>2</sup> )
Grandes cultures	300 € par hectare (global France)  265 € dans les zones intermédiaires (régions comme Bourgogne, Franche-Comté, Lorraine, Poitou-Charentes)
Élevage bovins (lait, viande ou mixte) à l'herbe	200 € par hectare

<sup>1</sup> DPU = moyenne des surfaces de 2000-2002 multipliée par le rendement de 2002 et par 63 euros par tonne pour les cultures arables, rapportée au nombre d'hectares ayant donné lieu à ces aides. Pour les animaux, moyenne des têtes de bétail de 2000-02 multipliée par l'aide par tête

<sup>2</sup> Les montants après modulation sont les montants réellement versés aux agriculteurs



Élevage bovins lait à base de maïs	375 € par hectare
Polyculture élevage	285 € par hectare
Moyenne France	268 € par hectare

**L'ensemble des personnes auditionnées par vos rapporteurs considère que le système des références historiques a vécu et que l'on doit s'orienter vers un rééquilibrage des niveaux d'aides entre régions** avec l'abandon de tout lien aux références historiques et une mutualisation entre régions et productions. Ils ont toutefois insisté sur la nécessité du caractère progressif de ce rééquilibrage, au regard des difficultés qu'il engendrera pour les secteurs recevant une aide à l'hectare sensiblement supérieure à la moyenne.

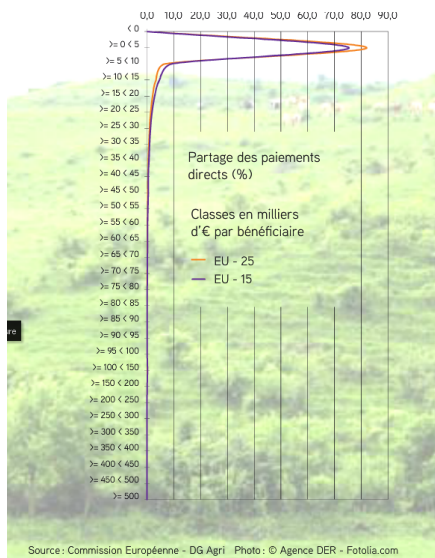
***b) L'introduction d'un plafonnement des aides directes permettrait de redistribuer une partie des aides***

Les aides sont inégalement réparties entre les modes de production, mais également entre les exploitations, puisque les aides ne sont pas plafonnées. Comme l'attribution des aides est proportionnelle au nombre d'hectares, les grandes, voire les très grandes, exploitations se trouvent très largement favorisées.

Devant le groupe de travail, M. René Souchon, président de la région Auvergne, parlait de « chiffres accablants ». 3 900 exploitations agricoles, soit 0,05 % des 14 millions que compte l'Union européenne, voient leurs aides dépasser 300 000 euros alors que 96 % des exploitations reçoivent moins de 5 000 euros. De même, le guide de la politique agricole commune du groupe PAC 2013 montre que moins de 20 % des exploitations agricoles de l'Union européenne perçoivent 80 % des aides quand plus de la moitié reçoit moins de 500 euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.pouruneautrepac.eu/guide-politique-agricole-commune/Guide-de-la-Politique-Agricole-Commune.pdf>



Certaines exploitations perçoivent donc des aides d'un montant qui peut paraître choquant en des temps où l'argent public se fait rare et où des petites exploitations peinent à survivre. C'est ce qui alimente le débat sur l'introduction d'un plafonnement des aides et d'une dégressivité des aides. La dégressivité aurait aussi comme avantage d'éviter les scissions des exploitations qui pourraient intervenir afin de contourner les effets du plafonnement.

Il paraît **essentiel de trouver un équilibre entre la demande sociale de plus d'équité et l'opposition de certains États membres**, en raison de l'influence que pourrait avoir le plafonnement sur les très grandes exploitations. L'Allemagne, en particulier en raison de l'Allemagne de l'Est, et plusieurs pays d'Europe centrale, où les très grandes exploitations, héritées de l'époque de la collectivisation, sont importantes, sont particulièrement réticents à l'introduction de ces dispositifs. La France serait, elle, beaucoup moins concernée.

Afin de ne pas pénaliser les entreprises importantes dans leur compétitivité et dans la mesure où l'on s'oriente maintenant vers une politique agricole qui est de plus en plus une politique économique, d'aucuns ont proposé d'introduire un mécanisme de dégressivité modulé en fonction des emplois.

### *c) La transparence sur l'attribution des aides est incomplète*

**L'absence de transparence sur les aides a de plus contribué au déficit de légitimité de la PAC vis-à-vis de l'opinion publique**, alimentant fantasmes et rumeurs sur les plus gros bénéficiaires.

Depuis 2010 et deux décisions conjointes de la Cour de justice européenne<sup>1</sup>, la publication des noms des bénéficiaires personnes physiques de l'argent communautaire est interdite. Le ministère de l'Agriculture rend désormais chaque année publique la liste des bénéficiaires des aides PAC, conformément à la réglementation européenne en vigueur. Cette publication concerne **exclusivement les versements d'aides PAC aux bénéficiaires personnes morales**, c'est-à-dire les sociétés agricoles (EARL, GAEC, organisations de producteurs...). La **publication exclut les personnes physiques, c'est-à-dire les exploitants agricoles à titre individuel**, qui représentent une part importante des bénéficiaires. Les informations sont consultables en ligne pendant deux ans sur le site du ministère de l'Agriculture.

En matière de « paiements directs aux agriculteurs », 82 entreprises agricoles françaises perçoivent en 2012 plus de 500 000 euros. Parmi elles, 73 sont dans les départements d'Outre-Mer dans la production de canne à sucre et bananes principalement. Les neuf autres sont en France métropolitaine : 5 dans le sud-est (riziculture majoritaire) et 4 en autres cultures et élevage (la SA Mivoisin (Loiret), Scea Domaine de Berneuil (Haute-Vienne), et la Compagnie nouvelle de Sucreries (Somme), et la SCA Longeville (Allier)<sup>2</sup>.

*d) La contracyclicité des aides est inexistante alors même qu'elle représenterait l'instrument de régulation le plus juste.*

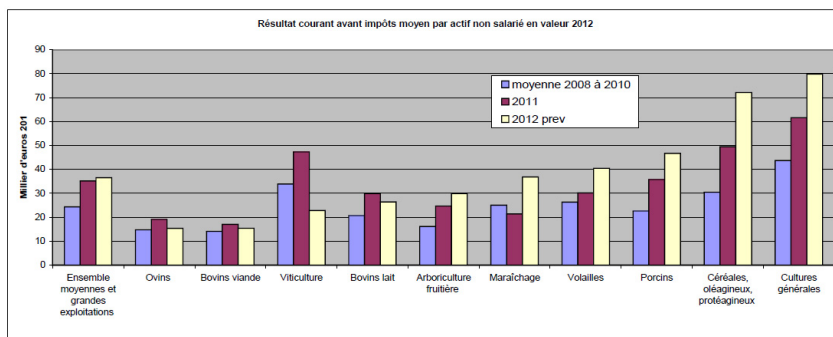
Les prix des céréales, oléagineux et protéagineux ont atteint un niveau élevé qui semble structurel, ce qui pénalise de plus en plus la compétitivité et le revenu des éleveurs incapables de répercuter sur l'aval les hausses de leurs coûts de production. Cet effet ciseau a des répercussions importantes sur la structure de l'agriculture en France.

La Commission des comptes de l'agriculture de la Nation dans sa session du 12 décembre 2012 notait ainsi que derrière une progression moyenne du revenu agricole de 4 % en 2012, les écarts étaient considérables : **plus 46 % pour les grandes cultures, moins 9 % pour les producteurs de viande bovine et moins 12 % pour les producteurs de lait.**

---

<sup>1</sup> Décisions de la Cour de Justice de l'Union européenne C-92/09 et C-93/09

<sup>2</sup> <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/aides-pac-2010-les-plus-gros-beneficiaires-ne-sont-pas-les-agriculteurs-56940.html>



Source : SSP - Agreste - Rica et indicateurs de revenu par catégorie d'exploitations  
Commission des comptes de l'agriculture de la Nation - Session du 12 décembre 2012  
12/12/2012

Cette évolution des revenus reflète l'impact de la volatilité des prix et la tendance à la hausse des productions végétales. Le prix des céréales a augmenté cette année d'environ 18 % et des oléagineux de 12 %, ce qui a compensé la hausse des facteurs de production. Le coût des aliments pour animaux a progressé de 25 % sur deux ans.

**Les références historiques ne créent pas le déséquilibre entre les types de production, mais ont un caractère rigide qui les rend particulièrement illégitimes et injustes du fait de la volatilité des matières premières. Comment s'expliquer qu'une année de récolte exceptionnelle comme l'année 2012, les céréaliers touchent le même montant d'aide qu'une année où les prix seraient particulièrement bas ?** La légitimité de ces aides est d'autant plus sujette à caution qu'elles sont historiquement justifiées comme étant compensatoires à la baisse de prix.

## **B.— LA RÉPARTITION DES AIDES EST INÉQUITABLE ENTRE LES PAYS MEMBRES**

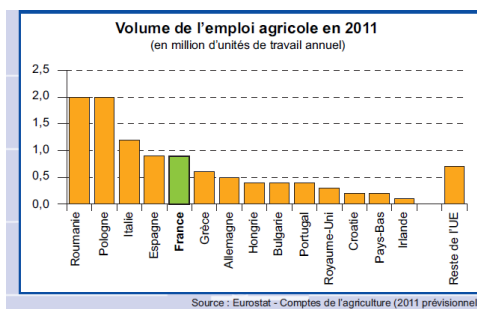
### **1. L'Union européenne connaît une agriculture très diversifiée**

Comme l'indiquait M. Jacques Berthelot lors de son audition par le groupe de travail, **l'entrée des nouveaux États membres dans l'Union européenne en 2004 et 2007 « a rebattu les cartes »** en raison de l'importance du secteur agricole dans ces pays, tant par la proportion de la population active qui y est employée qu'en termes de produit intérieur brut (PIB).

**L'agriculture représente 1,2 % du PIB européen – de 0,4 % en Suède à 5,0 % en Roumanie en 2008 – et mobilise 14 millions d'exploitants agricoles**

soit 11,2 millions d'UTA (Unité travailleurs agricoles en équivalent temps plein)<sup>1</sup>. En Roumanie, l'agriculture représente plus de 20 % de l'emploi total, alors qu'elle n'en représente que 1,4 % au Royaume Uni et 5,4 % en moyenne dans l'Union européenne à 27 (chiffres de 2008)<sup>2</sup>.

Les structures d'exploitations des nouveaux États membres sont très hétérogènes car l'héritage de la collectivisation a laissé de vastes domaines agricoles repris par des fonds privés qui coexistent avec des exploitations familiales nombreuses. Les situations sont également très différentes selon les pays. Ainsi les exploitations de 200 à 2000 hectares sont très présentes en République Tchèque, alors que les petites fermes familiales représentent 80 % de la surface agricole utile (SAU) en Pologne et en Roumanie – pays moins marqués par la collectivisation<sup>3</sup>.



Malgré l'importance de l'agriculture dans les nouveaux États membres, leur capacité productive reste relativement faible et l'Union à 15 réalise toujours 84 % de la production agricole européenne<sup>4</sup>.

## 2. Une nécessaire solidarité européenne plaide pour plus de convergence

Dans les nouveaux États membres, les DPU n'existent pas et un régime simplifié – le régime de paiement unique à la surface (RPUS) – a été mis en place. Chaque année, tous les hectares admissibles sont dotés de la même valeur unitaire afin que le total alloué soit égal à l'enveloppe financière d'aides directes fixée par l'État membre. Depuis l'entrée dans l'Union européenne entre 2004 et 2007 des nouveaux États membres, ce mécanisme est progressivement monté en puissance pour atteindre son maximum en 2013, date à laquelle il était convenu qu'il serait

<sup>1</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt : <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/alimagri2012n2.pdf>

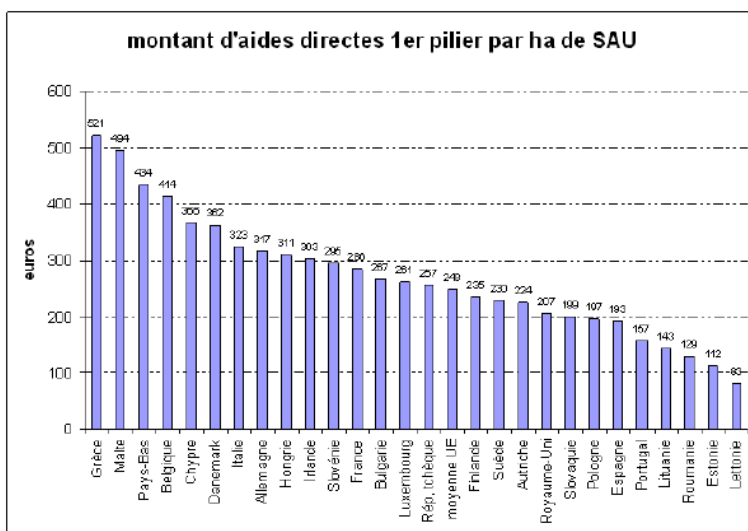
<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, « La diversité de l'agriculture européenne », Notes et Études économiques n° 18, 2003.

<sup>4</sup> Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt : <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/alimagri2012n2.pdf>

revu dans le cadre des négociations sur le cadre financier pluriannuel et sur la réforme de la PAC, dans le sens d'une plus grande cohérence et convergence entre les États membres.

Cette convergence apparaît nécessaire dans la mesure où 91,3 % des aides du premier pilier, soit 37,6 milliards d'euros ont bénéficié aux 15 anciens États membres en 2008, et, près de 83 % des aides en incluant le second pilier<sup>1</sup>. Les agriculteurs de ces pays ne pouvant justifier d'historique de production, touchent progressivement de 25 % en 2004 à 100 % en 2013 des aides unitaires de l'Union européenne à 15. Les paiements moyens dans l'Union européenne allaient en 2010 de 83 euros à 521 euros à l'hectare<sup>2</sup>. Les nouveaux États membres s'estiment sacrifiés par la répartition des aides fondée sur des critères historiques. De fait, le graphique ci-dessous montre que le montant qu'ils perçoivent est inférieur au montant moyen dans l'Union européenne, soit 269 euros<sup>3</sup>.



C'est l'une des raisons pour lesquelles, certains de ces pays, et en particulier la Pologne, ont revendiqué l'application d'un taux uniforme (*flat rate*).

**S'il paraît parfaitement légitime que les niveaux d'aides convergent, il ne faut pas toutefois oublier les convergences fiscale, sociale et**

<sup>1</sup> Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes et la Commission des affaires économiques sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013, juin 2011

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

**environnementale** qui constituent autant d'éléments pertinents dans le débat de l'attribution des aides.

En outre, il **convient également de prendre en compte l'équilibre budgétaire global, et notamment les fonds de cohésion**, qui profitent plus directement aux nouveaux États membres.

## **II.— LES MESURES PROPOSÉES : CONJUGUER EFFICACITÉ ET ÉQUITÉ**

La proposition de la Commission européenne part du principe que les aides de la PAC seront d'autant plus légitimées qu'elles seront perçues comme étant équitables, tant par les citoyens que par les bénéficiaires, à la fois à l'intérieur des États membres et entre les États membres.

### **A.— LA CONVERGENCE EXTERNE : LA NÉCESSAIRE AFFIRMATION DE LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE**

#### **1. La proposition de la Commission vise à assurer une convergence externe relativement rapide**

Après avoir un moment envisagé d'adopter la méthode du *flat rate*, la **Commission propose de prendre en compte les surfaces potentiellement éligibles et d'y appliquer les montants moyens d'aides par État membre**. Pour les États s'éloignant de plus de 90 % de cette moyenne, une compensation serait appliquée (un tiers d'écart à la moyenne), en cinq étapes de 2014 à 2018. Par exemple, les pays ayant 75 % de la moyenne communautaire en 2013 en auront 80 % en 2017. Le dépassement est réparti sur les États membres pour lesquels le montant moyen est supérieur à 100 %, au prorata de ce dépassement.

La **France n'est pas très éloignée de la moyenne communautaire** et si la convergence externe s'applique selon ces modalités, les premières estimations données au groupe de travail lors des auditions évaluent son coût entre 100 et 150 millions d'euros sur les 8 milliards d'euros que la France reçoit chaque année.

#### **2. Le Parlement et le Conseil ont des positions divergentes sur le calendrier de la convergence**

M. Manuel Capoulas Santos, le rapporteur sur les règlements « paiements directs et développement rural » aurait souhaité que la convergence externe soit plus ambitieuse avec des « *niveaux des soutiens [qui] convergent vers la moyenne et non pas vers 90 % de la moyenne comme le propose la Commission* ».

Mais le **Parlement européen a adopté lors de sa séance plénière le 13 mars 2013 le mécanisme suivant :**

– Pour les États membres dont le niveau des paiements directs par hectare est inférieur à 70 % de la moyenne de l'Union, l'écart par rapport à cette moyenne devrait baisser de 30 % ;

– Pour les États membres dont le niveau des paiements directs se situe entre 70 % et 80 % de la moyenne, l'écart devrait baisser de 25 % ;

– Pour les États membres dont le niveau des paiements directs est supérieur à 80 % de la moyenne, l'écart devrait baisser de 10 % ;

– Après l'application de ces mécanismes, aucun État membre ne devrait percevoir moins de 55 % de la moyenne de l'Union européenne en 2014 et de 75 % de la moyenne de l'Union en 2019.

**Le Conseil a dégagé le 19 mars 2013 une orientation générale sur la réforme de la politique agricole commune.** Il estime que les États membres avec des paiements directs par hectare au-dessous de 90 % de la moyenne de l'UE combleront un tiers de cet écart au cours de la prochaine période. Conformément aux conclusions du sommet européen des 7 et 8 février 2013 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour 2014-2020, un niveau minimum de 196 euros par hectare aux prix courants devra être atteint d'ici 2020.

**La France n'est pas opposée au principe d'une convergence des aides,** car les rendements et les types de production ont changé. Cependant, compte tenu de l'effort que représente cette redistribution et le risque qu'elle pourrait faire peser sur les exploitations<sup>1</sup>, sa mise en œuvre doit être mesurée et progressive. Elle doit aussi s'apprécier au regard des équilibres sur l'ensemble des deux piliers et de la politique de cohésion.

### **3. Les propositions du groupe de travail : une convergence des aides qui implique une harmonisation fiscale, sociale et environnementale**

Le groupe de travail soutient la réduction progressive des écarts entre l'aide à l'hectare dans les différents États membres mais rappelle qu'elle doit également s'accompagner d'un rapprochement des situations économiques, sociales et fiscales afin de ne pas créer un désavantage comparatif.

---

<sup>1</sup> En effet, ces aides viennent souvent en appui à des exploitations qui font des investissements. Il est donc difficile de les baisser du jour au lendemain.



## **B.— LA CONVERGENCE INTERNE**

### **1. La proposition de la Commission**

#### *a) Une convergence rapide des aides directes au sein des États membres*

**La convergence des aides directes, telle que proposée par la Commission européenne, consiste à rapprocher le montant de l'aide à l'hectare, aujourd'hui fondé sur des références historiques et de ce fait différent suivant les types de production, vers une valeur commune correspondant à la moyenne nationale.**

La convergence du montant unitaire de l'aide revient sur le schéma mis en place en 1992 et poursuivi au fil des réformes successives de la PAC qui favorise les systèmes d'exploitation à rendement élevé, en particulier les céréales.

**La Commission propose que le rythme de la convergence à un paiement de base dont le montant à l'hectare soit uniforme à l'échelle de la région ou de l'État en 2019 et que dès 2014, au minimum 40 % des paiements de base soient uniformisés.**

#### **L'impact du scénario actuel de la convergence sur la France**

S'agissant de la France, ce scénario bénéficierait surtout aux élevages extensifs et pénaliserait l'élevage maïs qu'il soit lait ou viande. Cela changerait assez peu la situation des producteurs en grandes cultures car leur montant d'aide moyen à l'hectare actuel n'est que légèrement supérieur à la moyenne (le DPU moyen versé est de 300 € par hectare, alors que la moyenne française est à 268 €).

L'évolution des aides serait la suivante :

- diminution de 15 % pour les grandes cultures ;
- diminution de 15 % pour l'élevage bovins lait, et de 31 % pour l'élevage bovins lait maïs ;
- augmentation de 14 % pour l'élevage bovins viande, et de 19 % pour l'élevage bovins viande à l'herbe ;
- diminution de 10 % pour la polyculture-élevage.

La pérennité de certains types d'exploitations, pourtant pertinents dans leur territoire, serait remise en cause par une baisse trop rapide des aides. C'est le cas par exemple de l'élevage bovin lait sur système maïs (environ 20 000 exploitations agricoles en France), qui perdrait plus de 30 % des aides actuelles, baisse d'autant plus marquée que les exploitations sont de petite taille (la baisse atteindrait 37 % pour les exploitations de moins de 50 hectares).

Vu le contexte économique agricole global, dans de tels territoires, il existe un risque que de telles exploitations se retournent vers la production de céréales, plus rémunératrice et moins intensive en emploi.

D'après M. Jean-Christophe Bureau, chercheur à AgroParisTech, si l'on mettait en place une aide par hectare unique au niveau national, les transferts seraient très élevés en faveur des producteurs ovins, bovins viande, viticulture et fruits et légume, et géographiquement vers le sud-est et la Corse au détriment du Nord, de la Bretagne et d'une partie du Sud-Ouest. Dans des scénarios plus régionalisés, ces effets sont réduits mais persistent. Il y aura des forts redéploiements en particulier au détriment des céréales et en faveur des légumes de plein champ et de la viticulture. Le bilan pour l'élevage de l'Ouest dépend du maintien ou non d'une prime type bovine (l'élevage bovin

viande gagnerait à la régionalisation dans le cas du maintien des primes à la vache allaitante, mais pourrait sinon perdre légèrement). Les exploitations laitières verraient dans tous les scénarios leurs aides diminuer avec la régionalisation, mais moins que certaines exploitations de grande culture.

*b) L'introduction d'un mécanisme de plafonnement et de dégressivité*

**La Commission a introduit dans ses propositions législatives un mécanisme visant à rendre dégressives les aides pouvant être reçues par une même exploitation à partir de 150 000 euros et de les plafonner à 300 000 euros** comme le montre le tableau ci-dessous :

<b>Proposition de la Commission</b>
Tranche 150 000 à 200 000 € (réduction de 20 % des aides)
Tranche 200 000 à 250 000 € (réduction de 40 %)
Tranche 250 000 à 300 000 € (réduction de 70 %)
> 300 000 € (plafonnement)

Le plafonnement porterait sur la totalité des aides directes du premier pilier, à l'exclusion des 30 % destinées au verdissement et de la déduction des charges salariales. En **France, d'après les premières estimations, environ 1 000 bénéficiaires** – sur les 360 000 bénéficiaires français des aides directes – seraient touchés par le mécanisme proposé et 28 par le plafonnement. Il y a actuellement 4 420 bénéficiaires qui touchent plus de 100 000 euros d'aides, qui représentent 0,6 milliard d'euros d'aide, soit 7 % des 8 milliards d'euros d'aides du premier pilier.

**À l'échelle européenne, ce mécanisme permettrait un prélèvement total de 1,078 milliard d'euros de 2014 à 2020**, soit en moyenne de 154 millions d'euros par an. Les sommes récupérées seraient affectées au second pilier du même État membre.

**2. Le Parlement européen et le Conseil ont introduit la possibilité novatrice de supprimer les premiers hectares, ce qui permet de favoriser l'emploi et d'encourager la diversité des agricultures**

Le Conseil et le Parlement européen souscrivent au principe de la sortie des références historiques afin de renforcer la légitimité des aides agricoles et d'assurer une répartition plus équitable entre les agriculteurs. Un des points conflictuels des discussions sur la réforme de la PAC porte sur le taux de convergence minimum qui devra être réalisé dans tous les États membres. Chaque

État membre pourra ensuite décider de mettre en œuvre la réforme de la PAC avec un taux de convergence supérieur dans son pays.

#### **a) Le Parlement européen**

**Le Parlement européen a adopté lors de sa séance plénière le 13 mars 2013 le principe de la fin des références historiques** en 2019 mais selon une pente de convergence plus douce que celle envisagée par la Commission (10 % des paiements devant être uniformisés dès 2014, les droits au paiement dans un État membre peuvent s'écarter au maximum de 20 % par rapport à la valeur unitaire moyenne en 2019).

Le Parlement européen s'est positionné en **faveur du mécanisme, proposé par la Commission européenne, de dégressivité à partir de 150 000 euros et du plafonnement à 300 000 euros**. Le groupe Verts-ALE demandait un plafonnement à 100 000 euros, et le groupe socialiste à 200 000 euros. Ce dernier amendement n'a pas été adopté à deux voix près.

Le Parlement européen a également introduit la **possibilité d'un paiement complémentaire sur les premiers hectares** afin de valoriser indirectement l'emploi sur les exploitations, et ce, jusqu'à 30 % de l'enveloppe nationale (cf. *infra*).

#### **b) Le Conseil**

**Le Conseil a dégagé le 19 mars 2013 une orientation générale sur la réforme de la politique agricole commune.**

S'agissant de la **convergence interne des soutiens directs**, le Conseil a adopté la position suivant laquelle les États membres peuvent atteindre une convergence partielle en 2019. Ceux qui feraient ce choix appliqueraient le mécanisme de la convergence externe et pourraient fixer des minima et maxima à la valeur des paiements nationale ou régionale. La première étape de convergence pourrait être limitée à 10 % du plafond national ou régional. En outre, le Conseil a ajouté la possibilité d'appliquer ce rapprochement aux soutiens octroyés au titre du verdissement du premier pilier de la PAC.

S'agissant du **plafonnement**, le Conseil a sensiblement modifié la proposition de la Commission en introduisant un mécanisme de plafonnement, désormais **facultatif** pour les États membres, selon un pourcentage et des tranches fixées au niveau national, le montant le plus faible applicable à la première tranche ne pouvant être inférieur à 150 000 euros.

À l'initiative de la France et de son ministre de l'agriculture, M. Stéphane Le Foll, a été introduite dans la position du Conseil du 19 mars un innovant **"paiement de redistribution" facultatif qui permettrait aux États membres d'accorder un complément en plus du paiement de base pour les premiers hectares de chaque exploitation et, ainsi, de tenir compte de la plus forte intensité de main-d'œuvre** qui caractérise les petites exploitations ainsi que des économies d'échelle réalisées par les grandes exploitations. En effet, la convergence proposée par la Commission ne permet pas de s'exonérer du lien

entre le montant d'aide total d'une exploitation et la surface de cette exploitation. Elle pénalise ainsi les surfaces intensives en emploi qui concentrent un taux d'emploi élevé sur des petites surfaces. La redistribution par la majoration des cinquante premiers hectares a pour objectif d'y remédier en partie. Ses modalités restent encore à définir précisément. Pour le Conseil, la surprime s'appliquerait au maximum jusqu'aux 30 premiers hectares ou au nombre d'hectares correspondant à la taille moyenne des exploitations dans l'État membre concerné (55 hectares en France<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> <http://agriculture.gouv.fr/recensement-agricole-2010>

**La surprime aux cinquante premiers hectares : prendre en compte la diversité des agricultures et valoriser l'emploi**

Comme l'a montré M. Jean-Christophe Bureau, dans sa contribution au groupe de travail<sup>1</sup>, « s'il est évident que le nombre d'UTA augmente avec la SAU des exploitations il est encore plus clair que l'intensité des exploitations en emplois (UTA) diminue d'autant plus que la SAU de l'exploitation augmente : de 0,184 UTA/ha (ou 5,43 ha/UTA) pour les exploitations de moins de 20 ha à 0,014 UTA/ha (ou 73,93 ha/UTA) pour celles de plus de 100 ha (Agreste ne donne pas cette information pour 100 à 200 ha et plus de 200 ha). C'est la meilleure preuve qu'il faut accorder des DPB/ha d'autant plus faibles que la SAU des exploitations augmente.

Ceci se justifie d'autant plus que les exploitations de plus de 100 ha concentrent une part bien plus importante de la SAU dans les OTEX COP et cultures générales (CG) qui vont bénéficier de prix élevés pour les COP à moyen et long terme que dans l'ensemble des OTEX, et ceci se constate dans tous les EM de l'UE27. Inversement le pourcentage des UGB dans les exploitations de plus de 100 ha est beaucoup plus faible dans les OTEX bovins-lait et bovins-viande dont l'intensité en UTA/ha est bien supérieure. »

Tableau 4 – Pourcentage de la SAU, des UTA et des UGB dans les exploitations de plus de 100 ha

	UE27	UE15	UE12	France	Allemagne	RU	Roumanie	Bulgarie
Part de la SAU détenue par les exploitations toutes OTEX et celles de plus de 100 ha des OTEX COP et cultures générales								
Toutes OTEX	50,4 %	50,7 %	49,4 %	59,1 %	55,1 %	72 %	48,9 %	82,4 %
COP + CG	62,3 %	60,7 %	65,7 %	72,2 %	68,1 %	77,9 %	73,4 %	91,2 %
Part des UTA détenues par les exploitations de plus de 100 ha de toutes OTEX et des OTEX COP et cultures générales								
Toutes OTEX	12,06 %	15,9 %	8,3 %	28,1 %	28,3 %	38,8 %	4,6 %	10,3 %
COP + CG	21,2 %	27,3 %	16,6 %	46,2 %	46 %	57,2 %	21 %	34,5 %
Bovins-lait +viande	16 %	20,1 %	9 %	35,6 %	24,6 %	36,9 %	2,7 %	2,7 %
Part des UGB détenues par les exploitations de plus de 100 ha de toutes OTEX et des OTEX bovins lait et bovins viande								
Toutes OTEX	29,4 %	31,1 %	22 %	41,4 %	35,4 %	49,8 %	9,4 %	13,5 %
Bovins-lait	31,3 %	33,5 %	19,6 %	41,8 %	35,8 %	59,3 %	10 %	10,7 %
Bovins-viande	34,3 %	34,2 %	37,9 %	50,5 %	30,9 %	43,9 %	8,3 %	16,7 %

Source : Eurostat

**Situation pour la France**

En France, cette surprime devrait permettre selon de premières estimations d'attribuer une aide

<sup>1</sup> Contribution en annexe

majorée à 12,8 millions d'hectares correspondant aux 50 premiers hectares de toutes les exploitations (sur 26,2 millions d'hectares aujourd'hui bénéficiaires de DPU). La prise en compte des GAEC devrait atténuer les pertes pour les exploitations plus importantes : par exemple un GAEC avec 3 exploitants associés bénéficierait de la majoration de l'aide sur 150 hectares (le plafond de 50 hectares étant multiplié par le nombre d'associés). Cela représente 1,8 million d'hectares supplémentaires à majorer.

### **3. Les propositions du groupe de travail : accorder une surprime aux 50 premiers hectares, instaurer un plafonnement des aides à 200 000 euros (dégressif à partir de 100 000 euros)**

**Le groupe de travail soutient le principe de convergence interne des soutiens directs mais estime que ce principe doit toutefois être mis en œuvre dans le respect de la diversité des agricultures** et ne doit pas entraîner de transferts trop brutaux qui déstabiliseraient certaines productions sans leur donner le temps de s'adapter.

**L'idée de renforcer la compétitivité relative des petites et moyennes exploitations et de disposer d'un instrument fort pour maintenir les emplois agricoles, une meilleure occupation du territoire et le développement rural est l'une des principales préoccupations du groupe de travail.**

En conséquence, **il estime que la surprime aux cinquante premiers hectares constitue une très bonne option qui permet de résoudre en partie la question des aides à l'emploi et de la dégressivité.** La mise en place d'une majoration de l'aide de base sur les premiers hectares des exploitations permet à la fois de conforter l'emploi et de prendre en compte la diversité des exploitations. Il se trouve en effet que les exploitations d'élevage non bénéficiaires de la convergence, sont en moyenne de taille inférieure aux autres. En effet, la recherche de compétitivité pour ce type d'exploitation passe moins par l'agrandissement (ce qui est en revanche le cas des grandes cultures) que par l'intensification de la main d'œuvre.

D'après M. Jean-Christophe Bureau, les propositions de répartir les aides en fonction de l'emploi doivent être étudiées avec précaution : des simulations effectuées à l'INRA suggèrent qu'elles pourraient de fait se traduire par de fortes baisses des aides en élevage extensif par exemple. La seule prise en compte de l'emploi dans la dégressivité pose en outre un problème de comptage et un problème d'équité entre États membres, sans compter la complexité de gestion. Il n'est par ailleurs pas possible de prendre en compte l'emploi directement car cela nécessiterait une modification fondamentale de l'architecture des aides directes aujourd'hui basées sur la surface. Face à la difficulté de trouver un paramètre fiable, dont les données seraient faciles à recueillir, et s'appliquant de manière équitable entre des États membres entre lesquels le coût du travail est très différent, la surprime paraît une solution à la fois simple, juste et efficace.

Cette surprime renforce par ailleurs la mesure de plafonnement des aides par exploitation. S'agissant du plafonnement, un plafond à 50 000 euros serait nécessaire pour toucher plus de 10 % des bénéficiaires. Or, une telle baisse du plafond serait totalement non négociable vis-à-vis des autres États membres,

notamment l'Allemagne. **Le groupe de travail soutient donc la proposition d'un mécanisme dégressif à partir de 100 000 euros et d'un plafonnement à partir de 200 000 euros.**

### III.— UNE PAC PLUS SOLIDAIRE ?

#### A.— DU PEAD AU FEAD

##### 1. Le fonctionnement du PEAD a été remis en cause

###### *a) Le mécanisme du PEAD permet de fournir de l'aide alimentaire à 18 millions de personnes en Europe*

Depuis 1987, les surplus alimentaires de la PAC finançaient le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), qui fournit de l'aide à 13 millions de personnes en Europe.

###### **L'écoulement des stocks agricoles européens en faveur des plus démunis**

En 1986, Coluche qui a lancé les Restos du Cœur quelques mois plus tôt (26 septembre 1985), prend connaissance de l'existence et du fonctionnement des stocks européens. Les stocks ont été créés lors de la mise en place de la Communauté Européenne, dans le cadre de la politique agricole commune, et sont constitués de produits agro-alimentaires.

Ces stocks ont été conçus pour réguler les prix agricoles. Le mécanisme initial consiste à racheter une partie de la production lorsque le prix du marché descend en dessous d'un seuil (prix d'intervention) afin de faire remonter les prix. Les marchandises stockées sont ensuite revendues sur le marché intérieur lorsque les prix se rétablissent, ou sur le marché international en bénéficiant de subvention à l'exportation. La constitution de ces stocks a généré des marchés parallèles (écoulement des produits intervenant parfois en faveur des pays en voie de développement etc...) Pendant ce temps, des catégories entières de populations européennes ne mangent pas à leur faim et n'ont pas les moyens d'acheter sur les marchés.

Les mesures de régulation du marché par les stocks déclenchent des coûts de stockage important (entrepôts frigorifiques gourmands en énergie, réduction du lait en poudre de lait...) et ils représentent parfois plus que le coût de la matière première elle-même : stocker devient plus onéreux que donner !

(...) En février 1986, Coluche se rend alors avec Jacques Delors, Président de la Commission Européenne depuis 1985, devant le Parlement Européen, pour solliciter le don des stocks en faveur des plus démunis. (...) En 1987, la Commission Européenne ouvre une partie de ses frigos et crée le Programme Européen d'Aide aux plus Démunis (PEAD).

(...) Pour chaque association, le PEAD représente un apport important : pour les Restos, il équivaut à 23 % de son budget alimentaire annuel (33 % pour les Banques Alimentaires, presque 50 % pour le Secours Populaire). Dans le reste de l'Europe, une grande majorité des États membres de l'Union bénéficient aussi de cette aide (19 sur les 27 États membres l'an dernier), la France représentant environ 78 millions d'euros sur une enveloppe globale d'environ 500 millions pour l'ensemble de l'Europe.

En 2011, le PEAD touche en moyenne 13 millions d'européens et a bénéficié à 19 pays depuis sa création.

Les États membres sont libres de choisir de participer ou non au programme. En 2008, 19 des 27 États membres de l'Union Européenne participent au programme, à savoir : la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, la

Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Finlande.

Source : site des restos du cœur

### **b) La remise en cause du PEAD**

Depuis quelques années, la **diminution très forte des stocks européens** a conduit la Commission à compléter cette distribution des stocks par des achats sur le marché pour pouvoir alimenter le PEAD à un niveau de 500 millions d'euros. Ces achats, subsidiaires au départ, sont devenus depuis 2009 majoritaires par rapport à l'utilisation des denrées stockées.

En avril 2011, la **Cour de justice de l'Union européenne – saisie par six pays** (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et la République tchèque) – **a déclaré que ce financement était illégal au motif que de telles politiques sociales relèvent des compétences nationales**. En cause, le règlement interne du PEAD, selon lequel l'approvisionnement ne peut provenir que des surplus et stocks de l'Union européenne.

La Commission européenne a donc annoncé son obligation de réduire le budget de 500 à 115 millions d'euros. Un certain nombre de gouvernements, en particulier la France, ont tenté de négocier pour revenir sur cette décision. En novembre 2011, un accord a été dégagé. La France a obtenu deux ans de sursis et l'Allemagne des garanties pour que le programme soit arrêté après 2013.

## **2. Le groupe de travail estime que le compromis trouvé autour du fond européen d'aide aux plus démunis est peu satisfaisant**

**En octobre 2012, la Commission européenne a suggéré la création d'un « fonds européen d'aide aux plus démunis » (FEAD), qui présente plusieurs différences notables avec le PEAD.**

Son **budget**, d'abord puisque le FEAD sera doté de 2,5 milliards d'euros sur la période 2014 – 2020, ce qui représente un peu plus de 350 millions d'euros par an. Cela constitue une baisse d'un milliard d'euros par rapport au PEAD pour la période 2007–2013.

Par ailleurs, la **base juridique** influence les procédures d'octroi des fonds et la nature des biens financés. Le PEAD était une subvention prélevée sur le budget de la PAC, ce qui créait un lien entre les surplus agricoles et l'aide alimentaire. Le FEAD dépendra lui, du Fonds social européen (FSE), ce qui imposera notamment un cofinancement national.

Enfin, la **vocation** du FEAD ne sera plus uniquement alimentaire, le FEAD pouvant servir à financer également des biens essentiels de première nécessité.



À l'issue du sommet européen des 7 et 8 février 2013 sur les perspectives financières qui a entériné cet accord, les Restos du Cœur et le Secours populaire se sont dits «*décus et préoccupés*». Les banques alimentaires ont critiqué «*un programme où l'aide alimentaire côtoie la distribution de vêtements et autres biens de base sans véritable logique*». Selon elles, les cofinancements «*ne feront que compliquer les processus de décisions*».

La France a insisté sur la difficulté de maintenir l'existence même d'un budget d'aide aux plus démunis. En novembre 2012, le président du Conseil européen proposait en effet de faire passer l'enveloppe du PEAD de 2,5 à 2,1 milliards d'euros sur sept ans et certains États membres plaidaient pour une suppression complète. Ce n'est que grâce à la pression de la France, que les 400 millions d'euros ont été réalloués.

Le texte législatif du FEAD doit être voté en commission au Parlement européen le 23 avril 2013.

**Le groupe de travail se félicite du maintien du principe d'un fonds d'aide aux plus démunis mais déplore les aménagements adoptés qui ont conduit à l'affaiblir et à le dénaturer en partie.**

## **B.— LA NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE SOLIDARITÉ AVEC LES PAYS DU SUD**

### **1. Les différentes formes de subventions aux exportations ont en partie été abandonnées**

L'Union européenne a longtemps fait l'objet de nombreuses attaques, accusée de favoriser les distorsions des échanges au détriment des pays en développement. Les produits européens bénéficiaient d'aides aux producteurs et des restitutions à l'exportation, qui avaient une influence favorable sur leurs prix et expliquent en partie que l'Union européenne soit devenue une grande puissance exportatrice de produits agricoles à partir des années 1970. Ces produits vendus à des prix inférieurs à leur coût de production constituaient une sorte de concurrence déloyale qui décourageait les productions locales.

Paradoxalement, ces aides avaient également pour effet d'entraver les efforts de développement des filières agricoles financés par l'aide au développement de l'Union européenne.

Il faut noter que ces reproches sont de moins en moins justifiés. Si la PAC n'est pas encore complètement neutre sur les marchés mondiaux – ce qui est d'ailleurs le cas de toutes les politiques agricoles mises en œuvre par les pays développés –, grâce aux réformes successives, la situation s'est réellement améliorée et a permis de rétablir une concurrence plus loyale avec les pays du Sud puisque la **plupart des aides directes versées aux producteurs européens sont découplées de la production : 92 % le seront en 2013**. Les mesures

d'intervention sur tous les produits ont été limitées. Les prix de l'Union européenne sont donc de plus en plus influencés par les prix mondiaux.

**S'agissant des restitutions à l'exportation, l'Union européenne s'est engagée, dans le cadre du « paquet agricole » de juillet 2008 qui devait servir de base à la conclusion du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce, à les éliminer définitivement en 2013**, ce qu'elle a presque réussi à faire, par anticipation, dans la mesure où elles ne représentent plus aujourd'hui que 2 % des moyens de la PAC. Ainsi, aucune subvention à l'exportation de céréales n'a été versée depuis 2006. La réintroduction des restitutions à l'exportation pour les produits laitiers en janvier 2009 n'a été qu'une mesure temporaire en réponse à une crise brutale ayant entraîné une chute de 60 % des prix du marché mondial. Les plafonds des restitutions en termes de volume et de prix avaient d'ailleurs été fixés à des niveaux tels que l'écart entre les prix européens et les prix mondiaux n'était pas comblé, ce qui a limité l'impact sur le prix mondial.

Selon le rapport du Groupe PAC, la concurrence déloyale de certains produits européens sur les marchés des pays en développement demeure. Ceux-ci dénoncent notamment le fait que *« la hausse des aides directes aux producteurs a permis de diminuer les subventions aux exportations, tout en conservant la compétitivité des produits européens exportés. Le dumping est donc toujours présent. L'UE exporte aussi des produits agricoles hors normes qui ne peuvent être vendus sur le marché intérieur (pommes de terre et oignons par exemple) et des sous-produits de l'industrie agroalimentaire (ailes et croupions de volailles, et poules de réforme). Ces produits sans réelle valeur sont écoulés à des prix très bas et détruisent les filières des PED. »* **L'Union devrait donc s'attacher à soutenir la production alimentaire des pays du Sud et à ne pas déséquilibrer leurs productions vivrières.**

## **2. L'Union européenne a accordé des préférences tarifaires aux pays en voie de développement qui ont pour inconvénient de les mettre dans une situation de dépendance vis-à-vis du marché européen**

**L'Union européenne est le premier importateur mondial de produits agricoles.** En 2007, avec un montant de 78 milliards d'euros, ses importations ont représenté 23 % des importations agricoles mondiales. L'Union importe l'essentiel des protéines végétales qu'elle consomme pour l'alimentation de son bétail.

**L'Europe accorde des préférences tarifaires aux pays en développement.** Sur les 153 membres de l'OMC, environ 140 bénéficient d'accords leur permettant d'exporter plus facilement, et 49 bénéficient du régime « Tout sauf les armes ». Ainsi, en 2007, les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) destinaient 59,2 % de leurs exportations agricoles au marché européen.

D'après le rapport du Groupe PAC, cette forte dépendance par rapport au marché européen pour leurs exportations agricoles n'est pas sans risque : *« Ainsi,*

les avantages accordés par l'UE ne les ont pas incités à diversifier leurs échanges vers des marchés parfois plus porteurs. Or, l'ouverture croissante du marché européen à tous ses partenaires commerciaux rend ces avantages de moins en moins intéressants. Les pays ACP, par exemple, qui avaient déjà un accès libre au marché européen pour la quasi-totalité de leurs produits agricoles, sont confrontés maintenant à des concurrents qui bénéficient des mêmes avantages pour de plus en plus de produits. Outre cette dépendance, les exportations agricoles de nombreux pays en développement sont concentrées sur quelques produits, répondant à la demande européenne. Les variations des prix internationaux fragilisent encore ces pays. Par ailleurs, les produits agricoles transformés étant soumis à des droits de douane – sauf ceux des PMA et des pays ACP ayant signé des APE –, les pays en développement exportent vers l'UE essentiellement des produits bruts et n'ont pas ou peu développé leur industrie agroalimentaire. Des impacts négatifs pour les pays en développement Les monocultures destinées au marché européen peuvent aussi nuire aux petites exploitations et aux consommateurs pauvres du Sud. L'essor des monocultures d'oléagineux (soja, huile de palme) s'est considérablement développé en Amérique du Sud et en Asie du Sud-Est, avec des conséquences humaines, environnementales et sanitaires graves : déforestation, perte de biodiversité, érosion, pollution de l'eau, communautés rurales et indigènes expulsées de leurs terres au profit des grandes exploitations. Cette course à la concentration et l'éviction des petits producteurs génèrent un exode rural massif, les paysans venant gonfler la pauvreté des villes. »

### LA PROTECTION DES MARCHÉS AGRICOLES

Mesures	Etude de cas	Produits	Période de mise en œuvre
Interdiction d'importation	Guinée	pomme de terre	5 mois/an entre 1992 et 1998
	Nigéria	riz	campagne 1993
	Guinée	oignons	
Restrictions quantitatives	Cameroun	poulet	sept. 2004 au 31 mars 2005
Hausse des tarifs douaniers	Guinée	oignons	1993
Surtaxation	Kenya	lait	à partir de 2001
	Indonésie	sucre	à partir de 2002
Bandes de prix et contingents d'importation	Nicaragua	riz	avril 1992 - sept. 1996
Droits de douane et/ou prélèvements variables	UE	viande bovine	à partir de 1967
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Cameroun	poulet	à partir de sept. 2004

Source : Alpha A., La protection des marchés agricoles : un outil de développement, Etudes et Analyses, Coordination Sud, 2006. / Photo : © Sascha Burkard - Fotolia.com

### 3. Une meilleure coordination des politiques européennes commerciale et de développement est encore à élaborer

Les politiques européennes à l'égard des pays du Sud se caractérisent par une approche en « silos » qui prend insuffisamment en compte la nécessité de

coordination entre politique agricole, politique de développement et politique commerciale. Le développement de ces pays est menacé par de nombreux défis globaux, dont celui de l'insécurité alimentaire et celui du changement climatique qui représentent des menaces directes.

Conformément aux préconisations de la FAO et de la Banque mondiale, l'urgence est de **renforcer les capacités productives agricoles** de ces pays en matière d'agriculture vivrière afin de répondre à la demande croissante d'une population de plus en plus urbanisée. Un des objectifs affichés de la création de la Banque des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) sera d'ailleurs l'appui aux investissements agricoles.

Dans le cadre de la **politique européenne de développement** redéfinie dans le « programme pour le changement »<sup>[1]</sup>, l'Union européenne doit appuyer la création d'infrastructures agricoles, par le biais des financements innovants et par l'appui aux politiques agricoles locales comme celle mise en œuvre par la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest). S'agissant de sa **politique commerciale**, les négociations sur les accords de partenariat économique, dont le Parlement européen a demandé que le délai de mise en œuvre soit repoussé à 2016, devraient être l'occasion d'aider les agricultures des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) à se soustraire à la dépendance alimentaire à l'égard des importations et à sortir de la logique des monocultures d'exportations. Ainsi, dans ces négociations, l'Union européenne devrait accorder une flexibilité sur les taux de libéralisation des échanges permettant la prise en compte des produits agricoles sensibles et des clauses de sauvegarde pour motif alimentaire.<sup>(1)</sup>

Par ailleurs, les crises alimentaires de 2008 et 2009 ont mis en évidence les effets destructeurs de la libéralisation non régulée de l'agriculture sur les pays du Sud. Le G20 agricole des 22 et 23 juin 2011 a ouvert le débat sur la nécessité d'instruments de régulation internationale de la volatilité des prix. A été adopté un plan d'action visant à l'amélioration de l'information et de la transparence sur les marchés, l'amélioration de la coordination internationale par la mise en place d'un « forum de réaction rapide » et le développement de la production agricole. Les initiatives de la Commission européenne relatives à la création d'un système d'information sur les marchés physiques et d'un mécanisme de première alerte sur les prix au niveau régional et mondial mériteraient d'être approfondies.

Enfin, l'Union européenne devrait appuyer une action internationale afin de limiter l'emprise de pays étrangers sur les terres agricoles.

---

<sup>[1]</sup> COM (2011)637.

<sup>(1)</sup> Sur ces points, voir le rapport n°2133 de MM Hervé Gaymard et Jean-Claude Fruteau sur les accords de partenariat économique au nom de la commission des affaires européennes, 2 décembre 2009.

## TROISIÈME PARTIE : UNE PAC PLUS DURABLE

Au service de l'objectif de premier rang de la PAC – garantir une **production alimentaire viable** aux européens – la Commission européenne a posé, dans sa communication du 18 novembre 2010 précitée, deux autres objectifs :

– **une gestion durable des ressources naturelles accompagnée de mesures en faveur du climat.** Cet objectif implique de garantir la mise en œuvre de pratiques de production durables et améliorer la fourniture de biens publics environnementaux, de favoriser la croissance écologique par l'innovation et de poursuivre des actions d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements afin de permettre à l'agriculture d'y faire face ;

– **un développement territorial équilibré** par le soutien à l'emploi rural et la préservation du tissu social des zones rurales, l'amélioration des conditions économiques des zones rurales et leur diversification. Cela passe aussi par la diversité structurelle des systèmes agricoles et le développement des marchés locaux.

À cette double fin, les propositions de la Commission s'articulent autour d'une réforme du système des aides directes avec la mesure phare sur le verdissement.

### I.— FACE AUX DÉFIS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DE LA RARETÉ DES RESSOURCES, UN RÉÉQUILIBRAGE DE LA PAC EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Depuis 1992, l'Europe a fait le choix de prendre en compte la multifonctionnalité de l'agriculture dans la PAC, ce qui était le premier pas vers une préoccupation environnementale plus large. Cette prise en compte a été de plus en plus affirmée, à travers les mesures de conditionnalité et les mesures agroenvironnementales du deuxième pilier.

Toutefois, les aides de la PAC sont encore majoritairement décorrélées de la prise en compte de l'environnement. Aussi, la proposition de la Commission européenne de consacrer 30 % des aides directes à un paiement vert constitue-t-elle une orientation significative. Alors que certains États membres ont pu remettre en cause le principe même du **verdissement des aides directes du premier pilier**, il est fondamental de réaffirmer qu'il s'agit de **la seule voie pour un verdissement réel**. La PAC doit retrouver une justification politique et contribuer à protéger l'environnement mieux que l'actuelle conditionnalité des aides qui ne consiste qu'au respect de dispositions réglementaires et ne donne donc pas lieu à un paiement supplémentaire.

**Mais le rééquilibrage de la PAC en faveur de l'environnement ne dépendra pas du seul verdissement. Il nécessite une cohérence d'ensemble de tous les instruments de la PAC,** et notamment le renforcement des mesures du second pilier vers certains types d'agricultures.

## **A.— L'AGRICULTURE N'A PAS D'AVENIR DANS UN ENVIRONNEMENT DÉGRADÉ**

### **1. Les effets des systèmes agricoles sur l'environnement**

L'agriculture représente, selon la FAO, 13,5 % des émissions des gaz à effets de serre (GES), au niveau mondial et 10,5 % dans l'Union européenne. Pour les experts, il est crucial de contenir le réchauffement global à moins de 2 degrés supplémentaires à l'horizon 2050. Cela implique une **division par quatre des émissions de GES dans les pays industrialisés. L'agriculture devra nécessairement participer à ces efforts de réduction.** Le changement climatique avait déjà été identifié comme un des défis de la PAC lors du bilan de santé de la PAC en 2008. La problématique de l'impact de l'agriculture sur l'environnement est de plus en plus présente dans les débats internationaux sur le changement climatique.

**Les externalités négatives de la PAC doivent être reconnues sans qu'il soit question d'opposer agriculteurs et société.** L'emploi de pesticides ou de fertilisants a le plus souvent été imposé aux agriculteurs pour lesquels ils constituaient une assurance contre les risques agricoles. Comme le soulignait M. Marc Dufumier devant le groupe de travail, **le pire en la matière serait le déni :** *« Les agriculteurs n'en peuvent plus d'être stigmatisés sur la question des algues vertes. Le pire serait le déni, de dire que l'agriculture n'est pas responsable, que ce n'est pas l'azote qui est en cause mais le phosphore utilisé dans l'industrie. Cela fait penser à ceux qui nient le réchauffement climatique. C'est dramatique et cela se retourne contre les agriculteurs. Il faut regarder les choses en face : il y a des pollutions en grand nombre dont l'agriculture, et non les agriculteurs, est responsable. Il est impératif que les financements publics visent à corriger ces externalités négatives. Le lait pas cher nous coûte très cher. Il faut payer des impôts pour épurer les eaux et il faudra peut-être payer des cotisations sociales supplémentaires pour les exploitants qui auront été exposés aux risques liés aux pesticides ! Il faut donc relégitimer les aides de la PAC par la correction de toutes ces externalités négatives ».*

Les pollutions sur l'eau ont été rappelées au groupe de travail par le représentant de l'UFC- Que choisir ?<sup>1</sup>. Le rapport public du Conseil d'État pour 2010, « L'eau et son droit » indiquait que *« l'agriculture est assurément le secteur qui soulève le plus de difficultés : elle bénéficie d'une situation historiquement*

---

<sup>1</sup> Audition du 19 février 2013.

dérogatoire ; elle occasionne des pollutions très importantes qui contrarient les efforts nationaux d'amélioration de la qualité de l'eau... ».

Comme le rappelle la Commission européenne<sup>1</sup>, « au cours des dernières décennies, le secteur agricole a enregistré d'importants gains de productivité. La réalisation de ces gains s'est en partie faite au prix de fortes pressions sur les ressources naturelles et l'environnement. **En effet, 45 % des sols européens sont exposés à des problèmes de qualité, attestés par de faibles niveaux de matières organiques, et près de 25 % des sols présentent un degré d'érosion modéré à sévère.** Des écosystèmes de grande valeur, et des services éco-systémiques précieux qui s'y rapportent, ont été endommagés ou ont disparu. Au cours des vingt dernières années, la population d'oiseaux en milieu agricole a baissé de 20 à 25 %, celle des papillons des prairies de 70 % et les pollinisateurs tels que les abeilles sont fortement menacés. Environ 40 % des terres agricoles sont vulnérables face à la pollution des nitrates, qui menace les ressources en eaux ».

Un récent rapport du Sénat sur **les pesticides et leur impact sur la santé**<sup>2</sup> met en lumière des pratiques industrielles, agricoles et commerciales qui n'intègrent pas suffisamment la préoccupation des effets sur la santé – tant des citoyens que des exploitants agricoles- du recours aux pesticides.

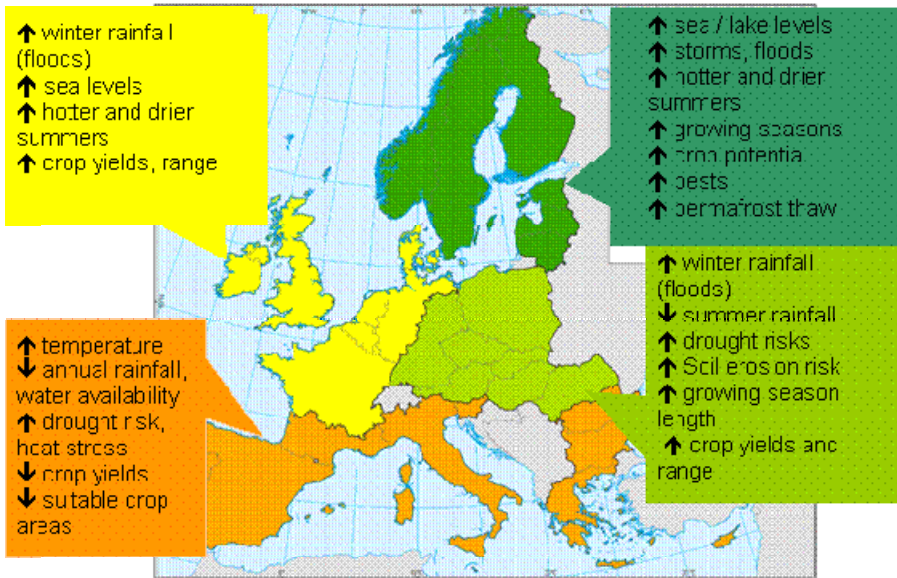
**Au-delà de ces incidences négatives, l'agriculture devra s'adapter aux effets du changement climatique.** Si, d'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les conséquences les plus graves du changement climatique pourraient ne pas se manifester avant 2050, des effets néfastes significatifs se feront sentir, à brève échéance, en raison des conditions météorologiques extrêmes de plus en plus fréquentes. Dans une étude de 2007, la Commission européenne a analysé l'impact du changement climatique sur différentes zones agro-climatiques européennes et examiné les possibilités d'adaptation. La baisse de la pluviométrie moyenne, annuelle et saisonnière, constituera un problème grave dans de nombreuses régions. L'Union européenne devra de plus en plus souvent faire face à des vagues de chaleur, à des sécheresses, à des tempêtes et à des inondations. Certaines régions du nord de l'Europe pourraient certes tirer quelques bénéfices du changement climatique, **mais les effets seront dans l'ensemble négatifs, en particulier dans les zones déjà confrontées à des changements, environnementaux ou autres.** C'est dans les régions du Sud et du Sud-Est que l'agriculture sera la plus touchée.

---

<sup>1</sup> Communication au Parlement européen et au Conseil sur le partenariat européen d'innovation « Productivité et développement durable de l'agriculture » COM (2012)79 final du 29 février 2012.

<sup>2</sup> Rapport n° 42 de M<sup>me</sup> Nicole Bonnefoy du 10 octobre 2012.

## EFFETS ATTENDUS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR DIFFÉRENTES RÉGIONS DE L'UNION EUROPÉENNE



Source : Commission européenne, 2012.

**Par ailleurs, les agriculteurs doivent se préparer à un avenir dans lequel les ressources – énergies fossiles, phosphore- seront rares et chères. Le coût des engrais, des pesticides et de la nourriture du bétail ne cessent de croître. À plus ou moins long terme, c'est mettre en danger l'avenir de l'agriculture et de nos sociétés que de baisser les exigences environnementales. L'agriculture dépend en effet entièrement des ressources naturelles (sols, biodiversité, eau...) et du bon fonctionnement des écosystèmes. L'agriculture n'a pas d'avenir dans un environnement dégradé et son avenir passe par un retour aux équilibres fondamentaux dans les modes de production.**

M. Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, a établi une liste de cinq limites au « *produire plus* » du système agricole actuel. En premier lieu, la dépendance du système à l'azote issu du gaz naturel, source de réchauffement climatique, et aux phosphates dont les stocks mondiaux sont limités et n'iraient guère au-delà de 2014. Ensuite, l'utilisation de l'eau de façon non durable. La dépendance aux énergies fossiles, le changement climatique et la dégradation des sols liée aux monocultures sont les trois autres limites à la possibilité de produire plus à long terme, et qui font donc peser une menace sur l'objectif de souveraineté alimentaire.



## 2. Les soutiens de la PAC insuffisamment orientés vers des modes de production durables

L'effet direct des mécanismes de la Politique agricole commune sur l'environnement est difficilement quantifiable. Il est difficile d'estimer ce que les choses auraient été, si la PAC n'avait pas existé. Les aides découplées sont censées être neutres et certains secteurs, comme la viticulture ou les fruits et légumes, ne bénéficient pas de ces aides. D'autres facteurs interviennent dans les décisions des agriculteurs comme le **facteur prix** : la décision de produire des céréales est plus motivée par ce facteur que par l'attribution d'aides.

Pour autant, il est possible d'identifier la responsabilité de certains mécanismes de la PAC, même si le **souci de l'environnement** a progressivement été inclus dans la PAC avec les **mesures de conditionnalité** et la mise en œuvre de **mesures agro-environnementales**. D'autres instruments communautaires, comme la directive cadre sur l'eau (2000/60/CE du 23 octobre 2000) ou la directive sur l'utilisation durable des pesticides (2009/128/CE du 21 octobre 2009), sont venus compléter le dispositif.

**Le tournant de la productivité pris par l'agriculture européenne dans les débuts de la PAC** pour assurer la sécurité alimentaire impliquait, en toute logique, un modèle d'agriculture intensive très consommatrice d'énergie pour les machines et d'engrais azotés. On oublie aussi trop souvent que l'utilisation des nitrates comme fertilisants au sortir de la guerre avait été facilitée par l'existence de stocks de ces matières qui servaient initialement pour la fabrication de la poudre.

Les mécanismes de garanties de prix et d'écoulement de la production avaient en outre favorisé une surproduction.

Ce mode de production intensif basé sur le « maïs soja » a également pu être mis en place depuis les négociations du *Dillon Round* du GATT en 1962. L'Union européenne avait en effet accepté une ouverture sans droit de son marché d'oléagineux. M. André Pochon la qualifie de « *brèche dans la protection aux frontières* ». Les éleveurs ont pu en conséquence nourrir leurs animaux avec des sojas achetés au cours mondial alors que leur viande et leur lait étaient vendus à des prix garantis. Il en est résulté, d'une part, une diminution des superficies de pâturages et de légumineuses (protéines végétales) et, d'autre part, en termes d'aménagement du territoire, une concentration de l'élevage européen à proximité des grands ports européens (facilités d'approvisionnement en aliments du bétail). La réforme de la PAC de 1992 a favorisé le maintien de cette filière « maïs soja », puisque les surfaces en maïs ensilage étaient les seules surfaces fourragères à être primées, bénéficiant de l'aide compensatoire aux surfaces en céréales et oléo protéagineux (SCOP).

M. Jean-Christophe Bureau a par ailleurs souligné, devant le groupe de travail, les effets pervers des **aides découplées qui, versées à l'hectare et donc diminuant le risque, ont favorisé les monocultures**, notamment en maïs, alors

que la diversification des productions est, naturellement, à la base de la gestion des risques agricoles.

Enfin, le **système fondé sur les références historiques** a entretenu des systèmes non vertueux. Dans son rapport de 2010 sur les instruments de la gestion durable de l'eau, la Cour des comptes évoquait le *«problème récurrent des pollutions d'origine agricole»* et regrettait que l'on ne soit pas parvenu à *« susciter le mouvement de transformation qui s'impose à l'agriculture »*<sup>1</sup>. Deux rapports de la Cour des comptes européenne sur la conditionnalité<sup>2</sup> et sur les mesures agro-environnementales<sup>3</sup> font état de l'insuffisant effet de ces mesures du premier et deuxième pilier sur l'environnement.

## **B.— UN VERDISSEMENT CRÉDIBLE POUR DES BÉNÉFICES ENVIRONNEMENTAUX AVÉRÉS**

**Si l'agriculture contribue à émettre des gaz à effet de serre, elle est aussi une des seules activités capables d'atténuer les changements climatiques en stockant du carbone dans les sols et la biomasse.** Dans sa communication du 12 mars 2012<sup>4</sup>, la Commission européenne affirme que l'agriculture, la foresterie et l'utilisation des ressources terrestres sont les éléments clés de la lutte contre le changement climatique et dispose, en conséquence, que *« les mesures agricoles devraient viser essentiellement à limiter, d'une part, la conversion des prairies en terres cultivées et, d'autre part, les pertes de carbone dues à la culture des sols organiques. Ces mesures pourraient consister notamment à améliorer les pratiques agronomiques par l'utilisation d'espèces culturales différentes (davantage de légumineuses, par exemple), par le développement de la rotation des cultures et par la prévention ou la réduction des friches (par exemple, grâce au couvert végétal ou au gel des terres à des fins écologiques). Les pratiques agroforestières ayant pour effet d'accroître les stocks de carbone des sols en associant, sur les mêmes terres, l'élevage de bétail ou la production de cultures vivrières et l'exploitation d'arbres à des fins de production de bois, d'énergie et d'autres produits dérivés du bois pourraient également contribuer à réduire les émissions. Le fait de réintroduire ou de laisser des quantités suffisantes de matières organiques (par exemple, du fumier de ferme, de la paille, des résidus de récolte) sur les terres peut accroître la productivité des surfaces cultivées et des herbages, tandis que la remise en eau, le gel des terres ou l'absence de drainage des sols organiques, y compris les tourbières, ainsi que la remise en état des sols dégradés, peuvent avoir des effets positifs significatifs du point de vue de*

---

<sup>1</sup> Rapport public annuel, février 2010.

<sup>2</sup> « La conditionnalité est-elle une politique efficace ? », rapport spécial n° 8. 2008.

<sup>3</sup> « L'aide agro-environnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante ? », rapport spécial n° 7-2011.

<sup>4</sup> « Prise en compte de l'utilisation des terres, du changement des terres et de la foresterie dans les engagements de l'Union en matière de changement climatique », COM(2012)94 final, 12 mars 2012.

*l'atténuation et de la diversité biologique. Intégrer la gestion des surfaces cultivées et des pâturages dans la comptabilisation constituerait une étape nécessaire sur la voie de la pleine reconnaissance de la contribution de ces activités à la lutte contre le changement climatique ».*

Une étude récente réalisée par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS)<sup>1</sup> souligne que l'amélioration de l'empreinte environnementale de l'agriculture reposerait sur le choix de pratiques culturales adaptées. La mesure phare du verdissement proposée par la Commission européenne se comprend dans cette logique.

Or ce verdissement risque d'être dilué par les différentes propositions du Conseil et du Parlement européen. Pour être crédible, le verdissement doit impliquer des bénéfices environnementaux avérés qui seuls, pourront légitimer le maintien des aides aux agriculteurs. Pour autant, il ne s'agit pas d'opposer défense du revenu et protection de l'environnement. De nombreux exploitants agricoles dégagent un revenu en faisant de l'environnement un atout et non une contrainte. Il existe des modèles économiques, pratiqués par des milliers d'exploitants, bénéfiques pour l'environnement, rentables économiquement et créateurs d'emplois.

## **1. Les propositions de la Commission européenne affaiblies par le Parlement et par le Conseil**

**Les propositions de la Commission européenne modifient profondément le régime des aides directes. Elles seront structurées en plusieurs niveaux** : un montant découplé de l'aide de base avec la fin des références historiques, selon une mise en œuvre à hauteur de 40 % dès 2014 ; un paiement vert représentant 30 % des enveloppes nationales de mise en œuvre de mesures obligatoires ; enfin un paiement complémentaire obligatoire pour les jeunes agriculteurs dans la limite de 2 % du plafond national.

### ***a) Le verdissement proposé par la Commission européenne : une mesure phare qui fait sens***

Le projet de la Commission propose le **verdissement d'un tiers (30 %) des aides directes du premier pilier**, calculé en fonction du plafond national. La mise en œuvre de ces mesures sera obligatoire pour les exploitants afin qu'ils puissent bénéficier de ce « **paiement vert** ». Celui-ci sera soumis à trois mesures devant chacune être respectée :

– **une diversité des cultures** : au moins trois cultures différentes pour les exploitations de plus de trois hectares, aucune de ces cultures ne devant couvrir moins de 5 % des terres arables et la principale n'excédant pas 70 % de ces terres ;

---

<sup>1</sup> Étude conjointe du CNRS et du Cesbio in « Agricultural and forestry meteorology », 15 janvier 2013.

– le **maintien des prairies permanentes** sur l'exploitation sur au moins 95 % de la surface de référence en prairies permanentes déclarées en 2014 ;

– le **maintien de 7 % de la surface éligible en surfaces d'intérêt écologique (SIE)**, telles les jachères ou les particularités topographiques (bandes tampons le long des cours d'eau, implantation de haies, terrasses ou bandes enherbées...).

Les agriculteurs dont les unités de production sont affectées à **l'agriculture biologique** bénéficieront de fait du paiement vert.

Le verdissement proposé par la Commission est, dans son principe, une bonne idée. En effet, il introduit une **notion de couplage environnemental des biens publics et est en cohérence avec l'idée selon laquelle l'agriculture fournit des biens publics devant être rémunérés par le contribuable. Les agriculteurs ne sont pas seulement aidés ou subventionnés mais rémunérés pour leur juste contribution à la protection de l'environnement.** Comme le souligne le Groupe PAC dans sa contribution aux travaux du groupe de travail : *« l'introduction d'un paiement pour des pratiques bénéfiques à l'environnement et au climat sur le premier pilier de la PAC à hauteur de 30 % des paiements directs est, du point de vue instrumental, une innovation intéressante qui concourt à intégrer de manière transversale les objectifs environnementaux et climatiques dans l'ensemble des dispositifs de la PAC et pas uniquement dans la conditionnalité (obligatoire et relevant essentiellement d'un « ne pas faire ») et dans les mesures agro-environnementales (facultatif) de l'autre côté. »*

Son inscription dans le premier pilier, au titre des dépenses obligatoires, lui assure de fait une **certaine protection budgétaire**, rendant ce paiement moins sensible aux aléas du cofinancement. Ce verdissement sera un des **éléments fondamentaux de la légitimation** de ces soutiens.

Toutefois, il est à craindre que les **trois mesures proposées ne soient pas suffisamment ambitieuses, au regard des défis écologiques et climatiques** relevés par la Commission européenne dans sa communication du 18 novembre 2010. Selon certaines simulations *ex ante*<sup>1</sup>, **leur impact environnemental serait assez limité.** Comme l'a souligné M. Jean-Claude Bureau dans sa contribution aux travaux du groupe de travail, *« l'effet de levier sera insuffisant pour changer les pratiques, en particulier avec le prix élevé des céréales ».*

Toutefois, compte tenu des fortes pressions sur le principe du verdissement et des mesures sur le premier pilier, apparues tant au Parlement européen que lors des débats entre les États membres, le groupe de travail estime

---

<sup>1</sup> « Greening the CAP: an analysis of the effect of the European Commission's proposals for the Common Agricultural Policy », Netherlands Environmental Assessment Agency, 2012

que l'approche de la Commission européenne doit être défendue, même si elle peut être améliorée.

*b) Les propositions du Parlement européen : une dilution du verdissement au nom de la simplification et de la flexibilité*

Le vote en commission de l'Agriculture du Parlement européen a constitué une mauvaise surprise, celle-ci s'étant lancée dans une opération de « *greenwashing* », au nom de la simplification et de la flexibilité. La commission de l'Agriculture avait proposé que les agriculteurs possédant moins de 10 hectares soient exemptés des mesures de verdissement, l'argument mis en avant étant celui de la simplification et de la diminution de la paperasserie pour 82 % des agriculteurs. Elle avait également institué le **principe du double paiement**, c'est-à-dire le financement à la fois au titre des mesures du verdissement et des mesures agro-environnementales. Dans un courrier du 5 mars dernier, les commissaires européens à l'environnement (Janez Potocnik) et à l'action climatique (Connie Hedegaard) ont appelé le Parlement à revoir certains amendements afin de préserver le verdissement de la PAC. Le risque de double financement des efforts environnementaux et l'ouverture des surfaces d'intérêt écologique à des cultures les préoccupaient particulièrement.

**Le vote en séance plénière le 13 mars 2013 est heureusement revenu sur certains de ces amendements.** Le Parlement européen a validé le principe d'affecter 30 % des aides directes aux trois critères proposés par la Commission européenne. Ont toutefois été introduits des éléments de flexibilité et seules les exploitations de plus de 10 hectares devront les mettre en application. Les exigences sur les surfaces d'intérêt écologique (SIE) seraient mises en place progressivement : 3 % la première année, 5 % la deuxième année et éventuellement 7 % ensuite, après publication d'une étude d'impact de la Commission européenne. Les députés européens ont supprimé toute notion d'équivalence entre les mesures du second pilier et les trois critères de verdissement. **Le Parlement européen a refusé de fait le double financement des efforts environnementaux, souhaitant que le verdissement serve de ligne de base aux paiements destinés aux mesures environnementales.**

*c) Les propositions du Conseil en retrait*

Les ministres de l'agriculture des États membres ont dégagé le 19 mars une orientation générale sur la réforme, notamment sur la question du verdissement.

Le principe du verdissement sur le premier pilier est acté et il est prévu le versement de 30 % du paiement direct en contrepartie du respect de certaines pratiques agricoles. Si ces critères ne sont pas remplis, il est prévu une **pénalité supplémentaire** (en plus de la non perception du paiement vert) égale à 25 % de l'aide.

Les trois critères à respecter sont :

– la **diversification des cultures**. Pour les exploitations de plus de 30 hectares, la culture principale ne doit pas couvrir plus de 75 % des terres arables et l'ensemble des deux cultures principales ne doit pas couvrir plus de 95 %. Les exploitations de moins de 30 hectares peuvent ne comporter que deux cultures dont la principale ne doit pas dépasser 75 % de la surface ;

– le **maintien des prairies permanentes**. Les exploitants doivent maintenir à leur niveau de 2014, les surfaces de prairies permanentes. Ils pourront convertir au maximum 5 % de leurs prairies permanentes. Si le ratio entre pâturages permanents et surface agricole diminue de plus de 7 % sur une année au niveau national, régional ou sous régional, l'État membre imposera aux agriculteurs qui ont labouré leurs terres sans autorisation, une reconversion en prairies permanentes pour redescendre sous le seuil de 7 % ;

– **les surfaces d'intérêt écologique (SIE)**. C'est sur ce point que les positions du Conseil sont le plus en retrait. Les chefs d'État et de gouvernement, dans leur accord sur le budget européen, avaient introduit une disposition limitant la portée des zones d'intérêt écologique qui devront « être mises en œuvre d'une manière qui n'impose pas que les terres en question soient retirées de la production et qui n'entraînent pas de pertes injustifiées de revenus des agriculteurs ». La chancelière allemande avait principalement œuvré pour que cette précision soit ajoutée et elle souhaitait que les surfaces d'intérêt écologique soient limitées à 3,5 %, soit à peu près la moyenne actuelle dans les pays de l'Union européenne.

L'accord intervenu précise que lorsque la surface agricole admissible d'une exploitation, à l'exclusion des surfaces consacrées aux pâturages permanents, couvre plus de 15 hectares, les agriculteurs devront consacrer 5 % de leur surface à des structures agro-écologiques. Ce pourcentage pourrait être porté à 7 % après publication par la Commission européenne d'une étude d'impact. La moitié de ce pourcentage au maximum pourra être mis en œuvre à l'échelle régionale. Cette obligation pourra être aussi appliquée de manière collective entre plusieurs exploitants dans la mesure où les surfaces sont contiguës. Les États membres pourront choisir parmi une liste de mesures considérées comme SIE : jachères, terrasses, bandes tampons, surfaces agroforestières, cultures permanentes avec moins de 250 hectares arbres par hectares, cultures permanentes cultivées sur des surfaces où la pente dépasse 10 %, taillis à courte rotation, plantes fixant l'azote. L'obligation de 5 % pourrait ne pas être mise en place dans les régions où les forêts couvrent plus de 50 % des surfaces, avec un ratio de forêts par rapport aux cultures supérieur à trois pour un.

Il est enfin prévu un **système d'équivalence**. Les exploitations certifiées en agriculture biologique seront considérées comme vertes par définition et ne seront, en conséquence, pas soumises aux critères de verdissement. Des pratiques certifiées dans le cadre de mesures agro-environnementales du deuxième pilier ou au titre de certifications nationales ou régionales pourraient également bénéficier de cette équivalence. Si une exploitation met en place une mesure agro-

environnementale jugée équivalente à un des critères de verdissement sur plus de 75 % de ses surfaces, cette équivalence sera acquise.

## **2. Les propositions du groupe de travail : assurer la cohérence agronomique et économique des aides du premier pilier, gage de légitimité et de durabilité de la PAC**

Malgré l'absence de résultats satisfaisants à ce jour, on peut noter les efforts entrepris pour une agriculture plus raisonnée et plus durable, à l'instar par exemple du plan ECOPHYTO 2008-2018. En matière de verdissement, on ne part pas de zéro. Sur le point précis des surfaces d'intérêt écologique, ce taux est d'ores et déjà estimé à 3 %, du fait de contraintes naturelles (bordures de champ) et bandes enherbées.

Dans ce contexte, il est nécessaire d'assurer une **cohérence aux mesures de verdissement du premier pilier** qui, en liaison, avec les mesures du deuxième pilier, **(le taux de 30 % affecté aux mesures de verdissement constitue une avancée positive)**, doivent permettre de soutenir la reconversion vers des systèmes plus durables. Il faut cependant **écarter le risque que le nouvel instrument mis en place dans le premier pilier soit un instrument de pure façade qui ne ferait que valider l'existant ou même pourrait se traduire par un affaiblissement de la conditionnalité et mette en danger les mesures agro-environnementales du deuxième pilier.**

### *a) Un verdissement suffisamment ambitieux*

- *Les mêmes mesures au plan européen*

Le groupe de travail estime qu'il ne faut pas bâtir une « cathédrale administrative » alors que les autres pays ont un niveau de normes inférieur au nôtre. Le verdissement devra être constitué de mesures simples et gérables mais garantissant leur réalité. La ligne de partage pourra être étroite mais les trois mesures de verdissement sont en phase avec l'objectif de simplification (réduction des normes dans la conditionnalité, mesures annuelles pour le paiement vert praticable dans les 27 États membres).

Un paiement vert calculé sur des références historiques n'est pas acceptable car les pratiques qu'il rémunère doivent être les mêmes pour toutes les exploitations. Le groupe de travail soutient donc la proposition de la Commission d'un **paiement vert forfaitaire** et non individuel et indexé sur le niveau historique de chaque exploitation. Il s'agit d'une question de lisibilité, de cohérence et d'acceptation sociale.

S'agissant de **la sanction pour non-respect des critères de verdissement**, elle pourra dans certains cas, afin d'avoir un effet dissuasif, dépasser le montant du verdissement. Pourrait ainsi être appliqué le régime existant pour les autres paiements directs, par exemple en cas de fraude avérée.

**Le verdissement ne doit pas être constitué d'un menu**, dans lequel les États membres choisiraient les mesures ou critères qu'ils souhaitent appliquer à leurs exploitations agricoles. Il faut en effet garder un cadre commun au sein de l'Union européenne et éviter de donner le choix aux États entre des mesures poursuivant des objectifs différents (par exemple, la méthanisation et les infrastructures agro-écologiques). Le verdissement perdrait en cohérence dans la mesure où certains États pourraient retenir les mesures les « moins disantes » en termes environnementaux. En revanche, le principe d'un menu a tout à fait sa place dans le deuxième pilier, selon les objectifs prioritaires des États et des régions. C'est sur ce type d'outils que la subsidiarité peut s'exercer le plus efficacement.

Le caractère incitatif des mesures agro-environnementales (MAE), de l'aide à l'agriculture biologique et des paiements au titre de Natura 2000 et de la directive cadre sur l'eau doivent être conservés. La ligne de base à partir de laquelle est déterminé le surcoût que ces mesures doivent compenser, ne doit pas intégrer les critères de verdissement. **Le groupe de travail refuse donc tout double paiement.**

**Le verdissement, dans toutes ces composantes, devra au maximum encourager les systèmes herbagers.**

Le groupe de travail estime pertinente la proposition du Comité des régions de l'Union européenne que M. René Souchon a exposée lors de son audition<sup>1</sup> : *« notre rapport estime, par rapport aux propositions de la Commission, que des assouplissements devraient être apportés et des marges de manœuvre laissées aux États et plus encore aux régions. Nous avons fait une proposition originale qui est de faire en sorte que le volet de 30 % des mesures consacrées au verdissement soit géré de façon collective, sur des microterritoires. Au lieu d'exiger de chaque exploitation qu'elle ait, par exemple, 7 % de surfaces d'intérêt écologique, on pourrait le faire sur 15 ou 20 exploitations, au niveau d'un petit bassin de production. Cela pourrait se faire également sur les rotations de cultures. Ces exigences ne sont en effet pas gérables au niveau des exploitations. Cette mutualisation pourrait avoir pour base les contrats de partenariat européen entre les groupements d'agriculteurs et le gestionnaire ».*

- ***Un système d'équivalence garantissant un niveau d'exigence environnementale***

Il ne faudrait pas, sous couvert de flexibilité accordée aux États membres, que le système d'équivalence aux trois mesures de verdissement soit laxiste et aboutisse à faire payer au titre du verdissement des pratiques déjà à l'œuvre sur les exploitations. Toute la question est de savoir **quelles exploitations peuvent être considérées vertes par définition**. Les **exploitations en agriculture biologique**

---

<sup>1</sup> Audition du 9 janvier 2013.



devraient pouvoir être considérées comme telles, à condition que 75 % de leur surface soient engagées dans la démarche.

Pour les exploitations investies dans des mesures agro-environnementales (MAE) suffisamment ambitieuses, les mêmes proportions devraient être appliquées. **Les critères de certification doivent être strictement adossés à ceux des mesures forfaitaires de verdissement relatives à l'agronomie et la biodiversité.** Le cahier des charges de ces MAE devra ainsi répondre à des enjeux de qualité de l'eau, de biodiversité ou de changement climatique. De plus, afin d'assurer un niveau d'ambition environnementale suffisante et de garantir un **traitement harmonisé au niveau communautaire**, la liste de ces MAE devrait faire l'objet d'une validation lors de l'approbation des programmes de développement rural par la Commission européenne. Pour les certifications nationales qui pourraient elles aussi bénéficier de cette équivalence, leur prise en compte au titre du verdissement devrait également faire l'objet d'une validation.

- *Une diversité tangible des assolements*

Sortir de la monoculture constitue la meilleure assurance pour les agriculteurs, qui se conformeront ainsi à la sagesse populaire qui recommande de « ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier ». Les agronomes s'accordent sur le fait que les externalités positives de la diversification des cultures sont liées à leur rotation, efficace pour l'environnement et la préservation des sols. En effet, celle-ci permet de réduire les intrants chimiques. Sortir de la monoculture constitue aussi la meilleure assurance pour les agriculteurs, qui se conformeront ainsi. Aucune des propositions – de la Commission européenne, du Parlement ou du Conseil – ne retient le principe de rotation. De plus, les mesures envisagées laissent la possibilité de maintenir une monoculture sur 70 % de la surface éligible. Cette mesure n'obligera pas à modifier les rotations conventionnelles et au mieux freinera-t-elle la monoculture dans certaines régions (maïs dans le Sud-Ouest ou dans les plaines du Nord-Est de l'Allemagne).

Le groupe de travail estime qu'il **faudrait poursuivre un objectif de rotation des cultures avec quatre cultures dont une plante légumineuse et une baisse du pourcentage maximal couvert par la culture principale à 50 %.**

Afin d'encourager les systèmes herbagers, **une progressivité dans les critères des assolements devrait être appliquée aux exploitations comportant une part importante de prairies permanentes (75 %)**, le seuil maximal de 70 % pour une culture ne devrait pas s'appliquer aux prairies permanentes. Pour les exploitations comportant entre 50 et 75 % de prairies dans leur surface et moins de 20 hectares de cultures arables, l'obligation pourrait être ramenée à un minimum de deux cultures.

Le groupe de travail estime intéressante une proposition du Groupe PAC 2013 qui pourrait par ailleurs contribuer à la réduction du déficit protéique de l'Union européenne en favorisant l'implantation de légumineuses. **Les**

**exploitations implantant une légumineuse avec un pourcentage minimal pour cette culture pourraient ne se voir imposées que deux cultures.** Cette mesure aurait de plus le mérite d'être moins coûteuse qu'un paiement couplé ou une MAE spécifique aux protéagineux/oléagineux.

- *Un maintien effectif des prairies permanentes*

Les prairies permanentes sont définies comme des surfaces à dominante herbagère ayant plus de cinq ans et qui ne sont plus dans la rotation des cultures sur l'exploitation. Elles constituent des **surfaces particulièrement pertinentes au regard des enjeux de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de la protection de l'eau**, tout en assurant la pérennité des systèmes d'élevage qui valorisent et entretiennent ces prairies. Leur maintien est donc essentiel au maintien de la biodiversité européenne.

La mesure visant au maintien des prairies permanentes présente une avancée limitée dans la mesure où dans les faits, elle figure au nombre des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) appliquée au titre de la conditionnalité des aides. La nouvelle définition des prairies permanentes qui remplace celle de pâturages permanents risque d'exclure les parcours et les landes. S'agissant de la définition des prairies permanentes, il importe donc d'en élargir le périmètre afin de prendre en compte **l'ensemble des pâturages permanents** mais d'exclure les prairies temporaires de longue durée (semées et régulièrement labourées).

Le retournement des prairies permanentes doit être interdit au niveau des exploitations. Transférer l'interdiction au niveau de régions, même limitées, autoriserait des retournements massifs au niveau individuel, d'autant que la date de référence de 2014 risque d'inciter au retournement anticipé des prairies permanentes. Le suivi à l'exploitation ou à la parcelle de la surface en prairies permanentes est trop compliqué à mettre en œuvre (rigidité, possibilités de contournement). Le groupe de travail est donc favorable à un **suivi collectif renforcé donnant lieu à des obligations individuelles dont le respect serait obligatoire pour bénéficier du paiement vert et à une date de référence située entre 2010 et 2012**. En France, ce suivi pourrait être établi en référence avec les dispositions actuelles relatives aux prairies permanentes dans le cadre de la conditionnalité.

- *Un bénéfice réel des surfaces d'intérêt écologique*

**Les particularités topographiques- haies, talus, bois- sont des composantes fondamentales des paysages et fournissent de nombreux services agro-écologiques** (stockage et qualité de l'eau, protection des sols contre l'érosion ou le lessivage). Ils accueillent une biodiversité que nombre d'agriculteurs recherchent d'ores et déjà comme facteurs de production. Les auxiliaires de culture (insectes, larves, oiseaux) permettent notamment de diminuer l'utilisation des produits phyto sanitaires et d'avoir une meilleure résistance aux aléas naturels.

L'existence de surfaces d'infrastructures agro écologiques permettrait de freiner l'érosion de la diversité dans les zones les plus intensives.

**Le taux de 7 % proposé par la Commission européenne est un minimum sur lequel il ne faut pas transiger.** Adopter un taux inférieur n'apporterait aucun bénéfice pour la biodiversité car il ne serait pas globalement contraignant, le taux de 3 % étant spontanément atteint du fait des contraintes naturelles. Il est généralement admis que les exploitations françaises respectent un taux de 4 %, la France s'étant fixée un objectif de 3 % en 2011. **Le groupe de travail propose de le porter progressivement à 10 %.**

**La plus grande attention devra être portée à la comptabilisation de ces surfaces qui devra être fiable et commune à l'ensemble des États membres.**

La surface de référence utilisée pour appliquer ce taux devrait être **l'ensemble des surfaces éligibles de l'exploitation**, y compris les prairies permanentes. Les infrastructures agro écologiques présentes en bordure ou sur ces surfaces seraient donc comptabilisées.

La **mutualisation de ces surfaces** au niveau local est utile car cela peut aider à la concentration des SIE, ce qui sur le plan de la biodiversité est souvent utile. Comme le mentionne M. Jean-Claude Bureau, *« il faut souvent des contiguïtés et des corridors, ce qui ne serait pas possible sans une certaine flexibilité dans l'allocation entre agriculteurs »*.

S'agissant des **surfaces à prendre en compte**, une partie du pourcentage de cette surface devrait être atteinte par des infrastructures classiques et des pratiques de gestion utiles pour protéger la qualité de l'eau, des sols et de la biodiversité. Les zones tampons le long des cours d'eau, les vignes cultivées sur pentes abruptes, les zones laissées en jachère doivent faire partie des SIE. Par ailleurs, les SIE devraient comporter des cultures présentant un intérêt environnemental intrinsèque car fixatrices d'azote (lin, chanvre) et être l'occasion de définir une stratégie de l'Union européenne en faveur des légumineuses (luzerne et protéagineux). La proposition du Conseil d'inclure dans les SIE les hectares d'**agroforesterie** qui désigne l'association d'arbres et de cultures et d'animaux sur une même parcelle est positive. Les cultures permanentes extensives y auraient également leur place. En revanche, des cultures industrielles (culture pour produire des biocarburants ou biogaz) ne doivent pas se prévaloir de bénéfices en termes de biodiversité et ne doivent pas être prises en compte au titre des SIE.

Une **grille de pondération des infrastructures agro-écologiques** (conversion en équivalent surface, par exemple chaque arbre isolé pourrait être comptabilisé à hauteur de 50 m<sup>2</sup>) permettra de prendre en compte l'intérêt environnemental des différents éléments du paysage au-delà de leur seule emprise.

### ***b) Une conditionnalité efficace et simplifiée***

Appliquée suite à la réforme de la PAC de 2003, la conditionnalité des aides s'impose à tout agriculteur et son non-respect entraîne une réduction des aides. Cette conditionnalité implique des exigences réglementaires en matière de gestion figurant dans dix-neuf directives et règlements européens dans les domaines de l'environnement, de la santé alimentaire, de la santé animale et végétale et du bien-être des animaux. Par ailleurs, de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) recouvrent un ensemble de normes obligatoires et facultatives concernant la protection des sols.

Cette conditionnalité a fait l'objet de nombreuses critiques : défaut d'harmonisation entre les États, contraintes administratives sur les agriculteurs, contrôle et sanctions peu dissuasifs.

La Commission européenne propose de supprimer certaines exigences (lutte contre les épizooties, utilisation de boues d'épuration). De manière transitoire, est inscrite l'obligation de maintien des prairies permanentes de façon à effectuer une transition avec le dispositif de verdissement. Elle prévoit d'y inclure la directive cadre sur l'eau et la directive sur l'utilisation durable des pesticides. Elle complète par ailleurs certaines BCAE (établissement de zones tampons le long des cours d'eau, protection des zones humides et des sols riches en carbone).

**Les propositions visant à la simplification de la conditionnalité** vont dans le bon sens, notamment s'agissant des BCAE.

Le groupe de travail estime que **la ligne de partage entre verdissement, mesures agro-environnementales et conditionnalité doit être claire. Une disposition ne doit pas se retrouver dans deux ou trois des dispositifs.** En tout état de cause, **la mesure « maintien des pâturages permanents » devra être sécurisée** dans l'un ou l'autre des dispositifs.

S'agissant de l'intégration de la **directive cadre sur l'eau (2000/60/CE du 23 octobre 2000)**, compte tenu de la mise en demeure faite à la France par la Commission européenne pour transposition insuffisante, son inclusion dans la conditionnalité ne pourra se faire qu'une fois ce contentieux résolu. Pour l'heure, il conviendrait plutôt de privilégier les MAE. Sous le coup de menaces de sanctions pécuniaires, la France devrait s'engager plus résolument afin de satisfaire à l'obligation de résultats posée dans cette directive qui est d'atteindre un bon état écologique des masses d'eau d'ici 2015.

S'agissant de la **directive sur l'utilisation durable des pesticides (2009/128/CE du 21 octobre 2009)**, son intégration globale, avec un renvoi par actes délégués laisserait la main à la Commission pour la prise en compte dans la conditionnalité des dispositions pertinentes de cette directive. En effet, celle-ci n'est pas encore mise en œuvre dans tous les États membres, de sorte que les obligations applicables aux exploitants agricoles ne sont pas encore définies. La

Commission le reconnaît elle-même dans sa proposition. Sauf dans certains cas, il est difficile de concevoir quelles exigences seraient demandées. Le champ de la conditionnalité est un élément important de la PAC, à forte charge politique. Il revient donc au législateur – Parlement européen et Conseil – d’en définir les contours.

### **La conditionnalité des aides**

Le **principe de conditionnalité** peut se résumer de la manière suivante : le **versement des aides directes est subordonné au respect de certaines exigences réglementaires** relatives aux terres agricoles ainsi qu’à l’activité et à la production agricoles dans les domaines de l’environnement, de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux, du bien-être des animaux et des bonnes conditions agricoles et environnementales.

Depuis 2007, les aides soumises aux exigences de la conditionnalité sont les aides directes du 1<sup>er</sup> pilier couplées et découplées de la PAC (animales et végétales), et les aides surfaciées du 2<sup>e</sup> pilier, en particulier l’indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) et les mesures agroenvironnementales (MAE) dont la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE).

Les exigences réglementaires sont regroupées au sein des 4 grands domaines suivants :

#### **1) Environnement**

- conservation des oiseaux sauvages et des habitats,
- protection des eaux souterraines contre la pollution par des substances dangereuses,
- épandage de boues d’épuration,
- protection des eaux contre les pollutions par les nitrates d’origine agricole,
- exigences complémentaires en matière de fertilisation pour les exploitations engagées dans une mesure agro-environnementale à partir de 2007 (MAE2, PHAE2).

#### **2) Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)**

- prélèvement pour l’irrigation,
- bande tampon le long des cours d’eau,
- gestion des surfaces en herbe,
- maintien des particularités topographiques,
- mise en place d’une surface minimale en couvert environnemental (SCE),
- non brûlage des résidus de culture,
- diversité des assolements,
- entretien minimal des terres (ne concerne plus que les terres cultivées et les terres non productives à partir de 2010),
- maintien des terres en pâturage permanent.

#### **3) Santé publique, santé des animaux et des végétaux**

- utilisation des produits phytosanitaires,

- paquet hygiène relatif aux productions végétales :
  - registre pour la production végétale,
  - local de stockage des produits phytopharmaceutiques,
  - respect des Bonnes Pratiques d'Hygiène,
- exigences complémentaires en matière d'utilisation des produits phytopharmaceutiques pour les exploitations engagées dans une mesure agro-environnementale à partir de 2007 (MAE2, PHAE2).
- identification et enregistrement des animaux,
- interdiction de certaines substances en élevage,
- lutte contre les maladies animales,
- prévention, maîtrise et éradication des encéphalites spongiformes transmissibles (EST)
- paquet hygiène relatif aux productions primaires animales :
  - registre d'élevage,
  - respect des mesures de prophylaxie et de police sanitaire,
  - respect des Bonnes Pratiques d'hygiène,
  - information sur la chaîne alimentaire pour le secteur de la volaille,
  - respect des règles d'identification et de marquage des œufs.

#### **4) Protection animale**

- état des bâtiments d'élevage, prévention des blessures,
- santé des animaux,
- alimentation et abreuvement,
- condition des animaux placés à l'extérieur.

### ***c) Des aides couplées indispensables aux équilibres économiques et environnementaux***

Le mouvement de découplage des aides enclenché dès 1992 a été amplifié à la suite de la réforme de 2003. Depuis, la plupart des soutiens du premier pilier sont accordés sous la forme d'aides découplées de la production. Des exceptions au découplage intégral ont toutefois été prévues afin de limiter les effets négatifs d'un passage sans transition vers un système découplé.

**Un découplage total des aides directes serait une erreur. Il convient en effet de préserver la production agricole dans certaines régions vulnérables et d'obtenir des avantages environnementaux par le maintien de productions agricoles spécifiques.**

Les soutiens couplés en vigueur aujourd'hui correspondent à des objectifs précis : productions fragiles, agriculture durable et couverture des risques. À l'aide découplée historique, **la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)**, aide découplée à 25 %, se sont ajoutées, depuis le bilan de santé de la PAC en 2008, d'autres mesures de soutien couplé : aide aux veaux sous la mère, aide aux caprins et aux ovins, aide à la production laitière en montagne, aide aux protéagineux et légumineuses fourragères, aide à la diversité des assolements, soutien à l'agriculture biologique<sup>1</sup>. De nombreuses analyses et évaluations témoignent de la pertinence du couplage<sup>2</sup>, tant du point de vue économique que des effets sur l'environnement.

Selon les propositions de la Commission européenne, des soutiens couplés pourraient être accordés en faveur de secteurs ou de régions où des types d'agricultures ou des secteurs agricoles spécifiques rencontrent des difficultés et sont particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales et environnementales.

**Le groupe de travail souscrit à la proposition d'instaurer des aides couplées élargies pour des motifs environnementaux. La possibilité de découpler 15 %, voire 20 % des aides directes, donnerait aux États membres des marges de manœuvre indispensables.** Cela permettrait d'atténuer, pour certaines filières les plus fragiles, comme les filières d'élevage, les effets de la convergence des aides, participant ainsi à la mise en œuvre d'une « convergence différenciée ». M. Stéphane Le Foll a ainsi précisé : « *Face aux différences qui seront induites par la convergence, le couplage est nécessaire et permettra de compenser la moindre compétitivité du travail et du capital en élevage par rapport aux productions végétales* »<sup>3</sup>. Un découplage à hauteur de 20 % donnerait une souplesse supplémentaire pour aider l'élevage fourrager, ce qui procurerait l'avantage supplémentaire d'encourager les efforts pour l'indépendance en protéines.

La possibilité devrait être ouverte d'introduire une **aide couplée supplémentaire aux pâturages permanents extensifs**.

---

<sup>1</sup> Au titre des mesures dites des articles 68 et 69 du règlement (CE) n° 1782/2003.

<sup>2</sup> Voir note 3 de l'annexe C de l'analyse d'impact du bilan de santé et l'annexe III de l'analyse d'impact de la PAC après 2013 (SEC (2011) 1 153 final/2 du 20 octobre 2011).

<sup>3</sup> *Propos tenus lors de l'Assemblée générale de la Fédération nationale bovine (FNB) qui s'est tenue à Guéret les 6 et 7 février 2013.*

## II.— UN DEUXIÈME PILIER PARTICIPANT A L'ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES ET À L'ORIENTATION VERS DES MODES DE PRODUCTION DURABLES

La réforme de 1999, dite de « l'agenda 2000 », a constitué un tournant en restructurant la PAC en **deux piliers distincts mais complémentaires. Il s'agissait de répondre à une demande politique de la société et d'opérer une inflexion pour une prise en compte des préoccupations environnementales.** À côté des mesures de marché et des exigences d'une agriculture compétitive, il convenait de répondre des besoins du monde rural et de reconnaître la **multifonctionnalité** de l'agriculture.

Les mesures définies sur le deuxième pilier sont de nature contractuelle et pluriannuelle. Elles doivent être cofinancées par le budget européen et les États membres, par le biais du **FEADER** (Fonds européen pour le développement rural).

Les réformes de la PAC, en 2003 et 2008, ont renforcé le poids de la politique de développement rural par l'instauration de mesures complémentaires et par l'allocation de moyens financiers supplémentaires dans le cadre de la **modulation**. Celle-ci consiste en un transfert obligatoire d'un pourcentage des aides du premier pilier vers le deuxième. La réforme de 2003 avait ainsi prévu une réduction de 5 % des paiements directs au profit du second pilier. Le bilan de santé a renforcé cette modulation obligatoire, à hauteur de 10 % des aides directes pour financer les mesures relatives aux nouveaux défis à relever par l'agriculture (environnementaux et climatiques).

Dans la réforme de la PAC après 2013, cette modulation se fera *ex-ante*.

**Le ciblage des aides du deuxième pilier sur des priorités clairement définies sera d'autant plus nécessaire que celui-ci a été la première victime des arbitrages budgétaires.**

### A.— UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE RESTREINTE

**L'inégalité budgétaire** entre les deux piliers reste largement en faveur du premier. **La politique de développement rural représente 20 % des dépenses de la PAC**, soit environ 96 milliards d'euros, pour la période 2007-2013.

**Les mesures de développement rural trouvent par ailleurs très vite leurs limites, du fait de l'obligation de cofinancement et de la lourdeur administrative** de mesures qui résultent de contrats, comme les mesures agro-environnementales. En outre, comme le rappelait M. René Souchon lors de son audition par le groupe de travail, « *tous les spécialistes du développement rural regrettent que ce deuxième pilier soit devenu une sorte de « fourre-tout » ...et la dernière roue de la charrette* ».



## **1. Une diminution des crédits du développement rural**

À la suite des arbitrages du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, **l'enveloppe du développement rural diminue de 13,5 %** s'établissant à **85 milliards d'euros**. Cette baisse des sommes consacrées au développement rural, plus forte que celle du premier pilier, va affecter les crédits consacrés aux biens publics environnementaux, aux mesures de maintien et de développement des territoires ruraux et aux actions de soutien des modes de production innovants. Sera ainsi aggravée l'asymétrie entre un soutien aux revenus et au marché financé par le contribuable européen et un développement rural cofinancé et peu utilisé. En France, on peine à dépasser 500 millions d'euros alors que les montants d'aide sont au total de 10 milliards. Comme le soulignait M. René Souchon, *« les moyens affectés au deuxième pilier ne sont pas à la hauteur des enjeux. Très concrètement, c'est d'abord ce pilier qui fait les frais de la réforme »*.

Le message sur la prise en compte des défis environnementaux par la PAC risque d'être d'autant plus brouillé que les États membres pourront, toujours en application des décisions du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel, transférer jusqu'à 15 % du deuxième pilier vers le premier pilier, les États dont les paiements directs sont inférieurs de 90 % pouvant décider d'affecter un pourcentage supplémentaire de 10 %.

**Dans ce contexte, la proposition de la Commission européenne de faire financer par le deuxième pilier les instruments de gestion des risques (instruments assurantiels, participation à des fonds de mutualisation, instrument de stabilisation des revenus), qui relèvent actuellement du premier pilier, doit être examinée avec la plus grande prudence.** En effet, le risque est grand de voir le deuxième pilier amputé par des mesures de gestion des risques, ces dépenses étant potentiellement soumises à de grandes variations.

Dans la mesure où il est crucial de sécuriser les enveloppes financières pour les mesures consacrées à la réalisation de programmes en faveur de l'environnement, la **dégressivité des aides du premier pilier permettrait d'ouvrir des marges de manœuvre.**

## **2. Un cadre réglementaire dans la continuité et sans réelle stratégie**

### ***a) La fixation de six priorités et un cadre stratégique commun***

Sur la période 2007-2013, le développement rural était défini autour de quatre axes :

– un axe « agricole et forestier », visant à l'amélioration de la compétitivité de ces secteurs et le soutien à leur restructuration ;

– un axe « gestion de l'espace », visant plus particulièrement à la gestion et l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural ;

– un axe « territoire rural » davantage tourné vers l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et l'encouragement à la diversification des activités économiques ;

– un axe réservé à l'initiative LEADER<sup>1</sup> destinée à promouvoir et coordonner certaines des mesures précédentes vers un objectif territorial déterminé.

La Commission propose la suppression de la structuration des mesures par axes, telle qu'appliquée dans l'actuelle programmation, et **la fixation de six priorités** :

- transfert de connaissances et innovation ;
- compétitivité et viabilité des exploitations agricoles ;
- organisation de la chaîne alimentaire et gestion des risques en agriculture ;
- préservation et renforcement des écosystèmes ;
- utilisation efficace des ressources (transition vers une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub> et adaptation au changement climatique) ;
- inclusion sociale.

**Un grand nombre de mesures actuelles seraient inchangées :** investissements matériels dans les exploitations agricoles et sylvicoles, restauration du potentiel agricole et forestier après des catastrophes, mesures en faveur de la viabilité et du développement de la forêt, de la qualité des produits agricoles, paiements dans les zones Natura 2000 et directive cadre sur l'eau, soutiens à l'agriculture biologique. **Les mesures agro-environnementales sont reconduites et leur intitulé est étendu au climat.** Parmi les nouvelles thématiques, figure le soutien réservé au respect d'engagements allant au-delà des normes obligatoires en faveur du **bien-être des animaux**, ce qui est une mesure positive dans la mesure où le respect de telles règles a des conséquences non négligeables sur l'environnement et sur la qualité des productions. De nouveaux axes intéressants – **circuits courts, petites fermes**, organisation des producteurs et coopération – sont proposés.

**La mise en place d'un cadre stratégique commun entre le FEADER et les fonds relatifs à la politique de la pêche et de la cohésion constitue en outre une avancée** dans la mesure où l'on pouvait regretter l'insuffisante coordination entre les fonds structurels. La politique de cohésion et la politique agricole

---

<sup>1</sup> Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale.

commune, les deux grandes politiques de solidarité européennes, sont en effet liées sur les questions du développement rural. **Sur un même type d'actions, l'ensemble des fonds pourront désormais intervenir, chacun dans son champ spécifique mais sans rupture d'action.**

***b) La baisse des taux de cofinancement***

La Commission européenne envisage un taux de base unique de contribution du FEADER, donc une participation plus faible de l'Union européenne que dans l'actuelle programmation. Le taux maximum serait de 50 % dans les régions hors convergence et de 85 % dans les régions de convergence et les régions ultrapériphériques (RUP). Ce taux pourrait être porté à 80 % dans les régions hors convergence, à 90 % dans les régions de la convergence et les RUP pour certaines mesures (LEADER, groupements de producteurs) et à 100 % pour les mesures concernant l'innovation. Ces propositions constituent un recul par rapport aux mesures applicables. Les taux de cofinancement étaient divers mais par exemple, pour les mesures agroenvironnementales, le taux était de 75 %.

**Le groupe de travail regrette la baisse des taux de cofinancement. Il porte la marque d'un mouvement de nationalisation d'une politique qui devrait rester l'expression de la solidarité européenne. Il va accentuer le décalage entre les États membres dans la mise en œuvre de programmes essentiels.**

Aussi, compte tenu de la contribution que certaines mesures peuvent apporter à la protection de l'environnement et de la biodiversité, il serait pertinent de porter ce taux à 75 % pour les mesures relatives à l'agroenvironnement et au climat, à l'agriculture biologique, à Natura 2000 et à la directive cadre sur l'eau. Par ailleurs, le taux de base devrait être relevé de 50 à 55 %.

***c) La gouvernance régionale du deuxième pilier : sous condition de cohérence nationale***

La régionalisation des aides du deuxième pilier, c'est-à-dire leur gestion par les régions, ainsi que l'a mentionné M. René Souchon devant le groupe de travail, permettrait de lutter contre l'uniformisation et de promouvoir la diversité des agricultures, en étant au plus près des réalités locales. Certaines régions, comme la Corse ou l'Auvergne, ont fait l'expérience d'un tel mode de gestion. Ainsi, les régions pourraient aider à fédérer les entreprises agricoles pour promouvoir les filières exportatrices. La régionalisation permettrait aussi de développer la recherche de lien de proximité et de participer à l'installation des agriculteurs.

La crainte exprimée par M. Hervé Guyomard, directeur scientifique de l'INRA, est « *qu'une trop forte décentralisation du deuxième pilier conduise à*

*privilégier des biens territoriaux et environnementaux locaux au détriment des biens publics globaux que sont la biodiversité et le changement climatique »<sup>1</sup>. Par ailleurs, on peut redouter des distorsions de concurrence entre régions riches et régions moins favorisées.*

**Le groupe de travail est favorable à la régionalisation du deuxième pilier de la PAC sous réserve que certaines mesures gardent une cohérence nationale**, pour ce qui est la compensation du handicap, de l'intervention en matière de gestion de crise ou de l'installation de base des jeunes agriculteurs (sur ce dernier point, la région pourrait accorder une aide supplémentaire). Par ailleurs, afin de respecter la cohérence d'ensemble et éviter les risques de distorsion une **gouvernance nationale partenariale** entre États, régions et organismes professionnels serait nécessaire.

#### **B.— DONNER LA PRIORITÉ AUX MODES DE PRODUCTION AUTONOMES ET ÉCONOMES, À LA VITALITÉ DES TERRITOIRES ET À LA RECHERCHE ET INNOVATION**

La Commission européenne propose de réserver **une part minimale de 25 % de l'enveloppe du FEADER aux mesures en faveur du climat et de l'environnement**. Il serait pertinent de retenir ce taux au niveau communautaire. Le volet agro-environnemental doit en effet être prépondérant dans la mise en œuvre du deuxième pilier, afin de mettre en place des contrats entre les agriculteurs et la société ainsi que d'engager la conversion vers l'agro écologie et vers **des modes de production autonomes et économes**. S'agissant particulièrement de la France, il conviendrait d'avoir une **approche particulière dans les départements d'outre-mer**, dont les particularités militent pour une certaine souplesse.

Le groupe de travail estime par ailleurs important d'introduire deux sous-programmes thématiques. Le premier en faveur des **produits de qualité est essentiel car en permettant la différenciation de produits sur des marchés concurrentiels**, ces produits sont un facteur de maintien et de développement de l'activité dans les zones rurales et notamment les zones défavorisées comme les zones de montagne. L'autre, relatif aux **zones périurbaines**, permettrait de prendre en compte les problèmes spécifiques de ces zones agricoles qui, à la différence des zones défavorisées, n'ont pas été traitées et méritent une attention particulière. **Par ailleurs, les bénéfiques environnementaux et économiques de l'agroforesterie** que le Parlement européen et le Conseil ont inclus dans les critères du verdissement méritent d'être réaffirmés par un soutien spécifique.

---

<sup>1</sup> Colloque organisé par la Société des agriculteurs de France (SAF). 14 février 2013.

## 1. Encourager les modes de production durables

**Les mesures agroenvironnementales de type systémique rémunèrent la fourniture de services rendus à la société et compensent les surcoûts de production.** Le maintien de ces aides aux modes de production durable est donc essentiel. Au nombre de celles-ci, l'agriculture biologique répond à la fois à des enjeux de compétitivité agricole (création de valeur ajoutée, développement de filières ancrées dans les territoires), environnementaux (impact direct sur la préservation des sols et de la biodiversité) et sociétaux (préférences collectives des consommateurs).

L'axe stratégique en faveur de ce mode de production doit donc être poursuivi et affirmé. En effet, la culture biologique représentait en France fin 2011, 3,7 % des terres cultivées, alors que l'objectif posé par le Grenelle de l'environnement était d'atteindre 20 % en 2020, avec une étape intermédiaire de 6 % en 2012. La mise en place de mesures en faveur de ce mode de culture est d'autant plus essentielle que le déficit de la France est important. Pour répondre à une demande croissante, la France importe 50 % des fruits et légumes biologiques et ce taux atteint 80 % pour les poissons et les produits de la mer.

Le soutien à l'agriculture biologique peut actuellement se faire par le biais des deux piliers. La France a fait le choix, dans le cadre de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 tel qu'il résulte du bilan de santé de 2008, de soutenir l'agriculture biologique dans le cadre du premier pilier. Les exploitations bénéficient de deux types de soutien : un soutien au **maintien** des exploitations biologiques et un soutien en faveur de la **conversion**.

La proposition de la Commission européenne pose l'objectif politique de retour des aides à l'agriculture biologique dans le deuxième pilier.

Le groupe de travail y souscrit, sous réserve de **garanties budgétaires**. Quelles que soient les modalités de financement retenues, les deux volets - soutien et maintien - devront être maintenus. S'agissant des **aides à la conversion**, elles devraient être suffisamment incitatrices pour tous les systèmes de production mais suffisamment encadrées afin d'éviter les risques de spéculation. Elles devraient notamment faciliter la conversion des élevages avec le renforcement de l'autonomie alimentaire. Les démarches de conversion, associées à des démarches plus économes (en intrants, en eau), devraient être particulièrement soutenues. L'inscription de ces aides dans la durée serait favorisée par la contractualisation et par une lisibilité des garanties financières. S'agissant des **aides au maintien**, elles doivent répondre à un haut niveau d'exigence environnementale et présenter en conséquence, un niveau de rémunération significatif.

Enfin, la mise en cohérence de différents leviers - aides incitatrices, moyens d'accompagnement en termes de conseil par exemple - pourrait être organisée dans le cadre d'un **sous-programme dédié à l'agriculture biologique**.

## 2. Appuyer les circuits courts, locaux et de proximité

Les aides du deuxième pilier doivent accompagner fortement les projets territoriaux tournés vers la mise en lien des acteurs pour le développement des agricultures locales de qualité. Les circuits courts en sont une bonne illustration. Ceux-ci sont définis *stricto sensu* comme les différentes formes de commercialisation dans lesquelles intervient un intermédiaire au plus. Cette notion recouvre, soit la vente directe du producteur au consommateur, soit la vente indirecte avec un seul intermédiaire (par exemple, dans la restauration collective, par des commerçants détaillants). Les circuits courts ne sont donc pas forcément des circuits locaux ou de proximité : il s'agit d'un mode de commercialisation.

La production et la distribution locale de produits alimentaires correspondent à la **rencontre d'une forte demande des consommateurs**, pour qui l'origine du produit représente un critère de choix important, et de **l'intérêt des producteurs** à qui est garantie une plus grande part de la valeur ajoutée, tant à la production qu'à la commercialisation. La croissance d'un secteur agroalimentaire local présente par ailleurs de nombreux avantages économiques, environnementaux et sociaux. Ces circuits permettent de renforcer les économies locales, de réduire l'empreinte carbonique dans la distribution alimentaire, d'assurer la sécurité alimentaire des ménages, de permettre aux personnes à faible revenu de consommer des produits sains et d'encourager les petites entreprises et la viabilité des petites exploitations. Plus une chaîne alimentaire est courte, plus il est facile de préserver et de garantir l'authenticité et la provenance du produit. Selon une enquête Eurobaromètre<sup>1</sup>, neuf personnes interrogées sur dix ont reconnu qu'il était plus avantageux d'acheter des produits locaux et que l'Union européenne devrait encourager leur disponibilité. Ces modes de production sont en expansion. Ainsi en Autriche, environ un tiers des exploitations participent aux ventes directes ; en Espagne, 5 % de l'argent dépensé pour les produits alimentaires concerne les produits écoulés par circuits courts. En Italie, le secteur enregistre une croissance continue.

**Cette problématique prend un relief particulier à la lumière des fraudes sur les viandes entrant dans la composition de produits alimentaires industrialisés.**

Compte tenu des avantages de ces circuits, à la suite du Grenelle de l'environnement, la France a engagé en 2009 un plan d'action en faveur des circuits courts avec notamment l'objectif de 20 % de produits bio et/ou locaux dans la restauration collective. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a placé le développement des circuits courts, ainsi que l'approvisionnement en produits agricoles locaux dans la restauration collective publique comme privée au nombre des objectifs de la politique publique de l'alimentation. Or il semble que la France soit en retrait du mouvement européen

---

<sup>1</sup> Rapport Eurobaromètre n° 368, septembre 2011.

de développement de ces circuits. Ainsi, après avoir progressé, la vente des produits agricoles en circuits courts, recule. En Île-de-France, le nombre d'exploitations pratiquant la vente en circuits courts est passé de 21 à 15 % ; cette diminution s'explique par la disparition des exploitations et par l'érosion des surfaces agricoles.

De façon générale, des obstacles entravent le développement de ce secteur. Le principal a trait aux connaissances et à la formation des producteurs pour qui le circuit court implique d'exercer plusieurs métiers : produire mais aussi transformer, distribuer, communiquer. À l'autre bout de la chaîne, il est nécessaire de sensibiliser les consommateurs et d'aller plus loin que la simple notion de circuit court. Ainsi les circuits de proximité, qui peuvent inclure un peu plus d'intermédiaires, valorisent de la même façon le produit. Cette sensibilisation doit toucher d'autres acteurs, par exemple ceux de la restauration collective et des cantines scolaires. La fourniture de repas par ce biais permettrait d'avoir un effet systémique sur le développement des filières de proximité et des modes de production durables. De même, devraient être favorisés les circuits dits mi longs, comme ceux dont l'approvisionnement provient de moins de 100 ou 200 kilomètres. Ce type d'alternatives est, contrairement aux idées reçues, souvent plus performant en terme de bilan carbone. Par ailleurs, ils sont souvent plus réalistes quant au maillage des infrastructures de première transformation.

**Un sous-programme dédié au soutien des circuits de distribution courts, locaux et de proximité pour la distribution** devrait permettre d'appuyer les compétences nouvelles et les investissements nécessaires.

### **3. Prendre la mesure de l'enjeu de la recherche et l'innovation**

Si dans les premières décennies de la PAC, le secteur agricole a enregistré des **gains importants de productivité, cette tendance est aujourd'hui très ralentie**. Pour relever le défi de la production, le secteur agricole doit s'appuyer sur la recherche. Dans la stratégie Europe 2020<sup>1</sup>, la Commission souligne le rôle essentiel joué par la recherche et l'innovation ; le budget pour cette stratégie comprend 4,5 milliards d'euros pour la recherche et l'innovation dans le domaine de la sécurité alimentaire, de la bio-économie et de l'agriculture durable.

Mais comme le soulignait la Commission européenne, il ne s'agit plus d'améliorer la productivité au prix de pressions sur l'environnement et les ressources naturelles. Un changement de trajectoire est nécessaire afin de mettre en place un système durable et compétitif : **« il ne sera possible d'augmenter la production agricole et de lui conférer un caractère durable qu'en déployant des**

---

<sup>1</sup> « Europe 2020- une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2010)2020 du 3 mars 2010.

*efforts considérables en matière de recherche et d'innovation à tous les niveaux »<sup>1</sup>.*

Les agriculteurs ont, par nature, une connaissance empirique de leurs terres ; il revient à la science de fonder en raison leurs démarches empiriques. Or les recherches techniques et scientifiques ont porté sur la mise au point de pesticides et de fertilisants, en jouant sur les craintes ancestrales des paysans d'une mauvaise récolte liée aux incertitudes climatiques. L'usage de ces produits a réduit l'incertitude, donc la peur, mais au prix d'une perte du savoir intuitif des paysans. Ces démarches n'ont par ailleurs que peu pris en compte les équilibres agronomiques, les réalités locales et la nature vivante des sols.

Dès lors, comme l'analysait M. Marc Dufumier, il y a urgence à réorienter la recherche : *« Aujourd'hui, on ressent les conséquences très négatives du fait que l'on a privilégié la génétique. Afin de maximiser les rendements photosynthétiques par unité de surface, on a demandé à des agronomes de mettre au point des variétés ayant un haut rendement photosynthétique en prenant en compte le seul facteur du rendement à l'hectare. Aujourd'hui, on le paie très cher car du point de vue systémique, il faut prendre en compte plusieurs facteurs comme la population végétale, les associations de cultures et l'agroforesterie. À l'INRA, il serait nécessaire de transférer des budgets de la recherche génétique vers la recherche agro écologique. Le mouvement est déjà en cours mais il faudrait l'accélérer ».*

Les chercheurs s'accordent aujourd'hui sur l'importance de **la relation agriculteurs - chercheurs** et des **solutions locales**. Lors d'un colloque organisé par le réseau FARRE (Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement) en janvier 2013, M. Jean-Louis Peyraud, directeur de recherche à l'INRA, disait l'intérêt de développer les modélisations des systèmes, à combiner à l'observation de terrain, et soulignait l'importance des réseaux mixtes associant les compétences.

La détermination par la Commission européenne d'un axe sur la recherche et l'innovation ainsi que l'attribution d'un taux de cofinancement supérieur au taux normal pour la recherche doivent donc être salués. Dans le cadre du réseau du **Partenariat européen d'innovation** (PEI), pourront être soutenus les échanges entre agriculteurs et chercheurs autour des innovations permettant d'améliorer la performance environnementale des exploitations.

La recherche et l'innovation doivent aussi disposer de financements solides dans le cadre des politiques nationales et une cohérence entre les objectifs de la PAC et la politique de recherche européenne doit être recherchée dans le cadre du programme-cadre de recherche et de développement (PCRD).

---

<sup>1</sup> Communication au Parlement et au Conseil sur le partenariat européen d'innovation « Productivité et développement durable de l'agriculture », COM (2012) 79 final.



### **L'agriculture dans le programme-cadre de recherche et de développement**

Dans le 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche et développement (PCRD) défini pour la période 2007-2013, le programme « Coopération » incluait une enveloppe de 1,935 milliard d'euros pour des travaux scientifiques relatifs à l'alimentation, l'agriculture et les biotechnologies.

Dans le 8<sup>e</sup> PCRD, désormais centré sur la recherche mais aussi l'innovation, et rebaptisé Horizon 2020, l'une des trois priorités scientifiques est de « Répondre aux défis de société pour améliorer la santé et le bien-être des Européens », avec, parmi six volets, les recherches consacrées à la sécurité alimentaire, à l'agriculture durable, à la recherche marine et maritime et à la bioéconomie. Les projets de recherche de ce volet, visant à sécuriser l'approvisionnement, dans des quantités suffisantes, en produits alimentaires sains et de bonne qualité et en autres bioproduits, recevront 4,7 milliards d'euros, à affecter en faveur des activités spécifiques suivantes :

- agriculture et sylviculture durables ;
- secteur agroalimentaire durable et compétitif pour une alimentation sûre et saine ;
- déblocage du potentiel de ressources aquatiques vivantes ;
- bio-industries durables et compétitives.

En outre, le Centre commun de recherche et un partenariat européen d'innovation, lancé en 2012, est consacré à « Promouvoir l'agriculture productive et durable pour assurer la sécurité alimentaire ».

### **4. La réforme de la définition des zones agricoles défavorisées : préserver l'indemnité compensatoire de handicap naturel**

Le régime de soutien aux zones agricoles défavorisées est compris dans l'axe 2 de la politique de développement rural pour 2007-2013. Ces zones sont définies comme étant celles dans laquelle l'activité agricole souffre de handicaps naturels, tels que des mauvaises conditions climatiques, une forte déclivité dans les zones de montagne et la faible productivité de la terre. **Ces zones présentent un intérêt essentiel en termes économiques, sociaux et environnementaux et leur existence répond à l'enjeu de maintien de l'agriculture sur l'ensemble du territoire européen. Ce sont notamment les zones de montagne, les îles, les marais, les zones de piémont.**

Le règlement (CE) 1257/1999 détermine trois catégories de zones agricoles défavorisées (ZAD) :

– **les zones de montagne** sont les zones handicapées par une période de végétation sensiblement raccourcie en raison de l'altitude, par de fortes pentes à une altitude moindre, ou par la combinaison de ces deux facteurs ;

– **les zones défavorisées <intermédiaires>**<sup>1</sup> qui présentent l'ensemble des handicaps suivants : mauvaise productivité de la terre, production sensiblement inférieure à la moyenne en raison de cette faible productivité du milieu naturel et

---

<sup>1</sup> Voir l'encadré ci-après sur leur révision.

faible densité ou tendance à la régression d'une population qui dépend de manière prépondérante de l'activité agricole ;

– **les zones affectées par des handicaps spécifiques** sont des zones où le maintien de l'activité agricole est nécessaire afin d'assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, d'entretenir l'espace naturel, de préserver le potentiel touristique ou de protéger les espaces côtiers.

Les agriculteurs souhaitant bénéficier des aides de compensation des handicaps naturels doivent s'engager à poursuivre une activité agricole pendant une période minimale de cinq ans à compter du premier paiement et à exploiter une surface minimale fixée par chaque État membre.

**Pour la période 2007-2013, 12,6 milliards d'euros ont été consacrés à ces aides, soit environ 14 % du financement total par le FEADER.** Ces crédits ont principalement financé l'attribution de **l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)**. Cette indemnité est accordée pour une surface maximum de 50 hectares, avec une surprime de 50 % pour les 25 premiers hectares. Elle pourrait servir de modèle à la surprime aux premiers hectares pour les aides directes du premier pilier. Ce zonage a aussi un impact sur les aides à l'investissement - le fait d'être situé dans une ZAD permet une bonification du taux des aides (elle serait de 20 % dans le projet de la Commission pour 2014-2020) - et sur les aides à l'installation de jeunes agriculteurs pour lesquels un paiement majoré a été mis en place par la France.

À la suite d'un rapport très critique de la Cour des comptes européenne en 2003, qui observait que les critères utilisés par les États membres, non harmonisés, conduisaient à des situations disparates au sein de l'Union européenne et à un classement contestable dans un certain nombre de cas, la Commission européenne a souhaité établir une nouvelle classification des zones défavorisées simples. Dans sa communication du 21 avril 2009<sup>1</sup>, elle proposait une harmonisation des critères sur des bases objectives et argumentées et de nouvelles méthodes de délimitation de ces zones. Devant l'opposition de certains États membres, dont la France et l'Allemagne, il a été envisagé de traiter de la question indépendamment de la réforme de la PAC. Après des échanges techniques avec la Commission qui est revenue sur certains points de ces propositions, il est convenu que **la réforme sur les zones défavorisées simples sera incluse dans le paquet législatif.**

**Cette réforme aura un impact sur 20 % de l'enveloppe ICHN. L'enjeu est donc de taille : les ZAD couvrent 48 % du territoire (métropole et Départements d'outre-mer) et le montant moyen des aides est d'environ 250 euros, voire 300 euros dans les zones de montagne (à titre de comparaison, le montant moyen des aides directes est de 300 euros).**

---

<sup>1</sup> « Vers un meilleur ciblage de l'aide aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels », COM (2009)161 final.

### La révision des zones défavorisées

Les **zones agricoles défavorisées** comprennent :

– **zones de montagne** (pour la France, 5 882 communes, soit 22,3 % de la surface du territoire métropolitain, représentant 22,3 % des bénéficiaires de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels et près de 80 % de son montant) ;

– les **zones défavorisées simples** (ZDS) qui comprennent aussi les zones de piémont (pour la France, 9 758 communes, soit 28,3 % du territoire métropolitain, représentant environ 39 % des bénéficiaires et environ 18 % du montant de l'ICHN) ;

– les **zones affectées de handicaps spécifiques** (ZHS) (pour la France, 807 communes représentant 2,5 % du territoire métropolitain, environ 3 % des bénéficiaires et moins de 2 % des montants de l'ICHN).

Dans sa communication du 21 avril 2009, la Commission proposait une **nouvelle méthode de délimitation des zones défavorisées simples** dans un objectif d'harmonisation au sein de tous les États membres qui reposait sur :

– l'application de **huit critères biophysiques** déterminant les communes affectées de handicaps naturels (basses températures, températures élevées, sols mal drainés, texture du sol, profondeur du sol, propriétés chimiques, bilan hydrique, pente) ; pour être classée, une commune agricole devrait être affectée à hauteur de 66 % des handicaps ;

– l'application d'un critère dit de « réglage fin » (*fine-tuning*) afin d'exclure les communes classées par les huit critères biophysiques mais dont on peut démontrer qu'elles ont pu surmonter le handicap.

Sur cette base, les premières simulations aboutissaient pour la France à classer 12,2 % du territoire métropolitain (soit 4 301 communes), au lieu de 28,3 % et 9 758 communes, et 20,8 % du territoire sortait du classement. La France a formulé trois demandes :

– l'abaissement de 66 à 50 % de la part minimum de surface agricole communale devant être reconnue affectée de contraintes pour que la commune soit classée ;

– l'introduction d'un nouveau critère herbe (mesuré en proportion de surface toujours en herbe par rapport à la surface agricole utilisée) en complément de critères biophysiques ;

– l'adoption de critères adaptés aux spécificités des départements d'outre-mer.

La Commission européenne a apporté des **modifications sur les critères biophysiques** qui ont permis d'améliorer la proposition : remplacement des bornes strictes par des bornes incluant l'égalité, remplacement du critère de stress de chaleur par le critère de sécheresse, introduction dans les critères chimiques de la notion d'acidité (ph) et modification du bilan hydrique.

Elle ouvre par ailleurs la possibilité de classer une partie de la surface agricole utile (SAU) comme zones soumises à d'autres handicaps spécifiques à hauteur de 10 % du territoire national (ce qui permettra de classer en France jusqu'à 6,7 milliards d'hectares). Elle propose en outre une période transitoire pour les zones sortant du zonage (paiement dégressif à partir de 2014, à hauteur de 80 % du montant reçu en 2013 pour atteindre 20 % en 2017). Elle a présenté un guide pour l'application du réglage fin. En effet, même si les modalités en sont laissées à l'appréciation des États membres, ils devront justifier leurs choix lors de l'établissement du programme. Selon ce guide, le réglage fin, d'application obligatoire sur tout le territoire, doit être effectué en deux temps :

– pour les critères de classement pouvant être surmontés par un investissement (sécheresse, sols mal drainés, températures trop froides), un premier réglage fin permettant d'exclure les zones où le handicap a été surmonté grâce à des investissements (équipement en drainage et en irrigation, équipements en serres) ;

– puis, dans toutes les communes, un second réglage fin économique sera appliqué (par exemple, sur la base de la production brute standard moyenne par hectare qui traduit la valorisation économique de la production agricole).

Compte tenu de ces enjeux, le groupe de travail rappelle que le **soutien à ces zones est une indispensable compensation aux difficultés des conditions de production**. La révision du zonage devra prévoir :

– le classement des zones où l'élevage extensif herbager est majoritaire et à ce titre, permettre de classer les zones intermédiaires dites de piémont en introduisant un **critère de surfaces en herbe** ;

– la modification des **critères** proposés par la Commission (chaleur, bilan hydrique et sécheresse) ;

– un **seuil de déclenchement** en fonction des critères de classement à hauteur de 50 % ;

– la **possibilité de classer jusqu'à 10 % de la surface agricole utile** comme zones soumises à d'autres handicaps spécifiques ;

– une sortie du dispositif prévoyant une **période de transition** dans des conditions acceptables économiquement.

– l'adoption de critères adaptés aux **spécificités des départements d'outre-mer**.

## QUATRIÈME PARTIE : LES INSUFFISANCES DE LA RÉFORME DE LA PAC EN MATIÈRE DE RÉGULATION

La régulation est un enjeu majeur car l'agriculture ne peut être soumise aux seules lois du marché. Or, la volatilité croissante des marchés est une réalité toujours plus prégnante, et les agriculteurs sont de plus en plus confrontés aux fluctuations. Le groupe de travail n'est pas nostalgique **des outils d'organisation de marché tels qu'ils existaient dans les années 1960** car l'ouverture des frontières a rendu leur évolution nécessaire. Pour autant ces outils ne sont pas obsolètes car dans un monde de plus en plus mondialisé où la financiarisation des marchés agricoles se développe, il est **plus que jamais indispensable de disposer d'outils de régulation des marchés physiques**. Le projet de réforme tel que proposé par la Commission maintient plusieurs outils de l'OCM mais avec des conditions d'utilisation qui les rendent largement inopérants et surtout, il envisageait à l'origine de supprimer tous les outils de régulation de l'offre.

Le **groupe de travail estime au contraire essentiel d'éviter que les fluctuations de l'offre, certes inhérentes à l'activité agricole, ne créent des perturbations excessives sur les marchés**. Il existe de nombreux exemples d'outils susceptibles de parvenir à ce résultat tel que le soutien au stockage privé, le maintien de l'intervention dans des conditions adaptées, les droits de plantation dans le secteur viticole, des mesures spécifiques s'appliquant aux fruits et légumes au travers des programmes opérationnels.

Il est également important de **maintenir un niveau suffisant de protection aux frontières, justifié par les écarts de contraintes environnementales et de bien-être des animaux**. Ces distorsions sont particulièrement préjudiciables dans les secteurs d'élevage et fragilisent un élevage européen déjà confronté à des crises sanitaires et au recul de la consommation intérieure.

### I.— LA DÉRÉGULATION CONTINUE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE LA PAC

#### A.— LES OUTILS D'INTERVENTION ET DE RÉGULATION DE L'OFFRE ONT ÉTÉ PROGRESSIVEMENT RÉDUITS

##### 1. Les outils d'intervention et de régulation de l'offre existants

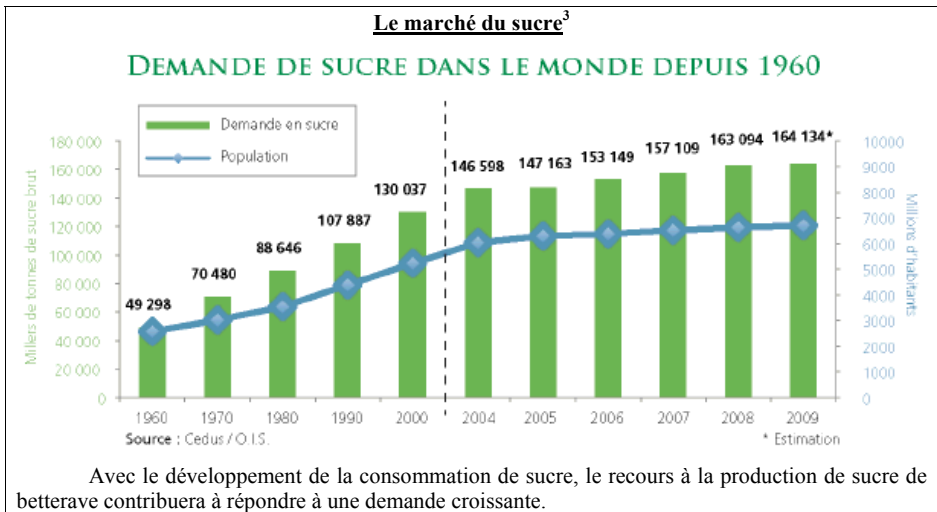
Des organisations communes des marchés (OCM) ont été progressivement mises en œuvre pour un certain nombre de produits issus de l'agriculture, tels que les céréales, le riz, le sucre, la viande bovine, le lait et les produits laitiers. Dans le cadre de l'initiative de la Commission en faveur d'une simplification de la

législation communautaire, la Commission a souhaité en 2006 intégrer l'ensemble des OCM existantes dans un seul document<sup>1</sup>.

Ce règlement prévoit désormais l'ensemble des instruments de gestion et d'intervention sur les marchés pour l'ensemble des 21 produits visés<sup>2</sup>, des **outils d'intervention ayant pour objectif de soutenir les prix en cas de crise, de façon différenciée selon les productions.**

En cas de baisse des prix par rapport au prix d'intervention, qui est un prix minimal, des **mécanismes de soutien des marchés** peuvent être déclenchés (stockage public, aide au stockage privé, aide à la transformation, aide à l'écoulement). Ces mesures s'accompagnent d'un prélèvement variable sur les importations, en fonction d'un prix de seuil. Lorsqu'un stockage public est prévu, les stocks sont ensuite écoulés sur le marché intérieur ou à l'exportation, avec des restitutions à l'exportation compensant l'écart entre les prix sur le marché intérieur et les prix mondiaux.

Dans les secteurs du lait et du sucre, des **quotas de production** ont été mis en place dans le cadre de l'OCM, dans l'objectif de maîtriser la production et ainsi garantir des prix plus stables aux producteurs. Pour le sucre, un quota est attribué à une entreprise productrice.



<sup>1</sup> Règlement OCM unique CE n°1234/2007

<sup>2</sup> céréales, riz, sucre, fourrages séchés, houblon, huile d'olive, fruits et légumes, bananes, vin, tabac, viande bovine, lait et produits laitiers, viandes de porc, ovine, caprine, et de volaille, œufs, coton, semences, miel, lin et chanvre.

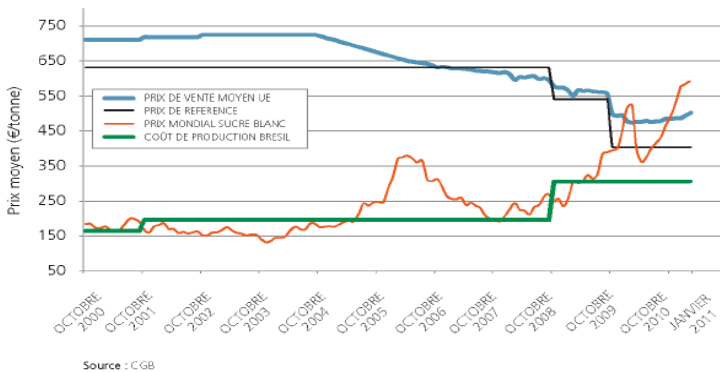
<sup>3</sup> Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes et la Commission des affaires économiques sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013 (juin 2011)

L'Union européenne est dépendante des importations pour 25 % de sa consommation, après avoir été longtemps parmi les cinq premiers exportateurs mondiaux avec 20 % de sa production exportée.

Cela résulte principalement, d'une part, de l'accord « Tout sauf les armes » qui ouvre le marché du sucre européen aux importations de sucre des pays les moins avancés (sans droit de douane et sans contingent) et, d'autre part, de la condamnation par l'OMC en 2005, du système d'exportations de sucre.

Le système sucrier communautaire repose sur des quotas de production et sur un prix minimum. Ce cadre réglementaire a constitué un facteur de stabilité pour les producteurs et a ainsi encouragé une politique d'investissements favorables à la productivité. Il a aussi contribué à éviter la flambée des prix du sucre en 2010 et 2011 dans l'Union européenne.

### PRIX DU MARCHÉ DU SUCRE DEPUIS 2000



Pour le lait, l'OCM fixe les quotas par pays pour une période donnée, qui sont ensuite distribués entre producteurs.

### Le marché du lait

Après les crises de surproduction qui ont marqué le début de la PAC, il a été décidé d'encadrer le secteur laitier par des quotas laitiers en 1984 et des instruments de soutien des prix à la production.

Le marché du lait est un marché de surplus très étroit - il ne concerne que 6 % de la production mondiale, essentiellement de la poudre de lait et du beurre -, le prix du lait européen suit la courbe de la poudre de lait de Nouvelle Zélande. Le secteur laitier se caractérise en outre par une forte rigidité de la demande, peu sensible aux variations de prix, et de l'offre de court terme, liée au cycle de production. Ces rigidités participent à la volatilité des prix des produits réalisés sur les excédents de stocks - beurre et poudre de lait - qui constituent la variable d'ajustement. En outre, le fort impact des coûts des intrants, notamment l'alimentation du bétail et l'énergie, entraîne une rigidité des coûts de production.

Les trois niveaux de la chaîne laitière - production, transformation et distribution - se caractérisent par un niveau élevé d'intégration verticale et un pouvoir de négociation des acteurs très divers, les producteurs représentant le maillon économique le plus faible de cette chaîne avec une production très atomisée. Ce déséquilibre est accentué par l'absence de marché spot du lait en raison des coûts de stockage et de transport et des situations de monopsonne de collecte, du fait du coût de la collecte.

Il existe en outre pour la viticulture un **système de droits de plantation**. Les viticulteurs peuvent disposer de différents types de droits de plantation (droits

octroyés à la suite d'un arrachage de vigne ou droits de replantation, droits ne provenant pas de l'arrachage d'une superficie équivalente de vigne, droits de plantation nouvelle et droits prélevés sur une réserve). Ces différents types de droit ont une durée de validité limitée dans le temps : huit ans pour les droits de replantation ou deux ans pour les droits de plantation nouvelle et droits prélevés sur une réserve. La limitation des droits de plantation dans l'Union européenne date de 1976 et s'inspire du système français. Toutefois, un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes a jugé en 1979 que ce système ne pouvait qu'être provisoire : une date butoir a donc été fixée dont le délai a été prorogé par les organisations communes de marché successives.

Des **mesures exceptionnelles** de soutien du marché pour les produits animaux en cas de maladies animales ou de perte de confiance des consommateurs sont également prévues.

En outre, il existe différents **régimes d'aide à la transformation et à la production et à la commercialisation**.

Enfin, le droit européen reconnaît des organisations de producteurs et **organisations interprofessionnelles**, comprenant des règles reposant sur des principes de reconnaissance et d'activités spécifiques, ainsi que des règles spécifiques au regard du droit de la concurrence

**Les outils disponibles pour la gestion des marchés des produits agricoles**  
(à l'issue du bilan de santé de la PAC en 2008)

page 24

	Intervention	Stockage privé	Mesures particulières d'intervention en cas de perturbations graves du marchés	Aides à l'utilisation	Maîtrise de la production	Droits d'importation	Restitutions à l'exportation
Céréales (sauf riz)	●		●			●	●
Oléo-protéagineux					●		
Riz			●			●	●
Lin et chanvre						●	
Houblon							
Sucre	●				●	●	●
Semences						●	
Huile d'olive	●	●				●	
Vin et viticulture	●		●	●	●	●	
Fruits et légumes frais transformés	●	●				●	●
Bananes						●	
Plantes vivantes et produits de la floriculture						●	
Viande porcine	●	●	●			●	●
Viande ovine et caprine						●	
Viande bovine			●			●	●
Viande de volaille						●	●
Lait			●	●	●	●	●
Produits laitiers	● beurre et poudre écrémé en poudre	● beurre	●	● lait écrémé : alimentation des veaux et caséinates	● supprimé en 2015	●	●
Ceufs						●	●
Alcool éthylique	●	●		●		●	●

Source : d'après revue des chambres d'agriculture n° 985



## 2. Une dérégulation progressive

Les réformes de la PAC de menées entre 1992 et 2008 ont **considérablement réduit les possibilités d'intervention publique en matière de régulation des marchés.**

Ainsi, l'abaissement très important des prix d'intervention a fortement limité le soutien par les prix, accusé de favoriser la surproduction et d'avoir un coût budgétaire trop élevé. Comme l'a indiqué M. Jacques Berthelot au groupe de travail « *les mesures d'intervention sur les marchés ne représentaient plus en 2011 que 8 % des aides du premier pilier ; or ce devrait être un instrument essentiel de la PAC et il faut remonter ce pourcentage à au moins 15 %* ».

S'agissant des régimes de maîtrise de la production au travers des quotas nationaux de production pour les secteurs du lait et du sucre, leur suppression a été actée dans le cadre du bilan de santé de la PAC de 2008 :

- pour les quotas laitiers, au 1<sup>er</sup> avril 2015 ;
- pour les quotas sucriers, à la fin de la campagne 2014-2015 ;
- pour le régime des droits de plantation de la vigne, à la fin de l'année 2015, avec une reconduction possible jusqu'à la fin de l'année 2018.

### **La fin du régime des droits de plantation**

D'inspiration très libérale, la réforme de l'OCM de 2008 mise sur une restructuration rapide du secteur vitivinicole reposant sur un assainissement du marché grâce à la mise en place d'une politique d'arrachage, suivi de la suppression des droits de plantation afin de permettre aux producteurs compétitifs de répondre librement à la demande. Un régime d'arrachage volontaire sur une durée de trois ans a ainsi été mis en place afin d'offrir une formule de substitution aux producteurs qui ne peuvent affronter la concurrence et d'éliminer du marché les excédents de production et les vins non compétitifs. La fin du régime des droits de plantation au niveau de l'UE devrait ensuite être effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 (s'il est prévu d'abolir les droits de plantation au 31 décembre 2015, les États membres pourront les maintenir au niveau national jusqu'en 2018).

Pour la Commission européenne, les assouplissements et les détournements de ce dispositif prouvent qu'il ne répond qu'imparfaitement aux besoins du marché et entravent la compétitivité des producteurs européens.

## **B.— LA PROPOSITION DE LA COMMISSION S'INSCRIT LARGEMENT DANS LA POURSUITE DU « FILET DE SÉCURITÉ »**

### **1. Les outils d'intervention sont globalement maintenus**

La Commission propose dans le cadre de la réforme de la PAC de **reconduire pour l'essentiel les outils actuels** d'intervention.

Pour **l'intervention publique**, les modalités de déclenchement, les produits éligibles et les prix de référence restent inchangés à l'exception du retrait du blé dur et du sorgho.

S'agissant du **stockage privé**, la liste des produits éligibles est étendue au lin fibre et à la poudre de lait écrémé<sup>1</sup>. En outre, l'aide au stockage privé pourrait se déclencher en fonction de prix moyen du marché européen, mais également afin de répondre à une situation particulièrement difficile du marché.

S'agissant des **clauses exceptionnelles de marché**, la Commission distingue deux cas de figure :

– une **clause de perturbation de marché** étendue à tous les produits agricoles dans le cas où les prix sont trop bas ou trop élevés et qu'ils génèrent une perturbation du marché excessive ;

– une **clause de soutien de marché** pour cause d'épizootie ou de perte de confiance du consommateur, en raison d'un risque pour la santé humaine ou animale, étendue à tous les produits carnés et au lait et produits laitiers.

La question du financement de cette réserve de crise est un point qui fait l'objet de divergences institutionnelles, qui devront être réglées lors du trilogue.

## **2. La suppression des outils de gestion de l'offre pour le lait et le sucre et la sauvegarde d'un système de régulation pour le vin**

### ***a) La fin des quotas sucriers***

Le **Parlement européen s'est prononcé lors de sa séance plénière le 13 mars 2013** pour la prolongation des quotas de sucre jusqu'en 2020, suivant en cela l'amendement de M. Michel Dantin, rapporteur sur l'OCM.

Le **Conseil, dans son orientation générale sur la réforme de la politique agricole commune du 19 mars 2013 a proposé la prorogation des quotas sucriers jusqu'à la campagne 2016-2017.**

### ***b) La fin des quotas laitiers***

Le **Parlement européen s'est prononcé lors de sa séance plénière le 13 mars 2013** contre la prolongation des quotas laitiers – un amendement plaidant pour leur maintien ayant été rejeté à 399 voix contre et 245 voix pour.

En revanche, le Parlement européen a introduit en période de crise, un dispositif de soutien accordé aux producteurs qui choisissent de réduire volontairement leur production. Il ne s'agit pas selon le rapporteur sur l'OCM, M. Michel Dantin d'une « *résurrection d'outils du passé (...). De toute façon, nous n'en avons pas les moyens, puisque le budget de l'OCM est celui qui a été le plus affecté par les coupes budgétaires (-40 %)* ».

---

<sup>1</sup> Au lieu des aides à l'écoulement qui existe actuellement dans l'alimentation animale.

**Le Conseil, dans son orientation générale sur la réforme de la politique agricole commune du 19 mars 2013** a confirmé l'organisation en septembre d'une conférence consacrée à l'après-quotas laitiers.

#### La filière laitière en France et les enjeux de l'après quotas<sup>1</sup>

Les chiffres clés :

- une présence sur tout le territoire avec des systèmes de production diversifiés ;
- 48 000 exploitations spécialisées et 24 milliards de litres collectés (2<sup>e</sup> producteur européen) ;
- un revenu longtemps stable autour de 20 000 euros, devenu volatil depuis 2006 ;
- un revenu plutôt faible des éleveurs par rapport à leurs principaux concurrents européens où la moyenne des revenus s'établit à près de 40 000 euros ;
- 1 000 entreprises, dont 260 coopératives, fabriquent des produits laitiers et emploient 51 000 salariés ;
- la balance commerciale des produits laitiers est excédentaire de 3,8 milliards d'euros en 2012.

En France, la production laitière est présente sur l'ensemble du territoire, conséquence d'une gestion des quotas laitiers à l'échelle des départements. Les systèmes de production qui se sont développés sont très divers en termes de surface, de main d'œuvre, de nombre d'animaux (...). La majorité des exploitations laitières se situe dans le « croissant laitier » qui s'étend de la Bretagne à l'Auvergne en passant par la Normandie, le Nord-Pas-de-Calais, la Champagne-Ardennes, l'Alsace-Lorraine, la Franche-Comté et la partie nord de la région Rhône-Alpes (...).

Les exploitations laitières ont réalisé un effort d'investissement continu depuis dix ans, notamment dans le matériel et les bâtiments d'élevage. Ces investissements ont entraîné une nette progression du taux d'endettement et des annuités. Cette exigence de remboursement, dans un contexte de plus en plus volatil, fragilise les trésoreries des exploitations. Les exploitations laitières mobilisent de plus en plus de capital (...). La rémunération du capital des éleveurs s'est dégradée depuis dix ans. Tous ces facteurs occasionnent des difficultés de reprise des exploitations. Malgré des investissements et du fait de la grande diversité des structures, les exploitations françaises souffrent d'un déficit de structure (taille et rendement) en comparaison de leurs concurrentes européennes. La productivité laitière s'est dégradée depuis vingt ans. Elle régresse en raison d'un rapport de prix intrants/prix à la production défavorable aux producteurs.

Les aides PAC, qui visaient historiquement à compenser la baisse des prix du lait, permettent aujourd'hui de rémunérer la production de biens publics et de prendre en charge les normes. Elles constituent une part structurelle du revenu des exploitations laitières et toute modification de politique publique aura donc un impact fort sur les systèmes laitiers.

Grâce au paquet lait, des dérogations au droit de la concurrence ont été introduites pour le secteur laitier : les organisations de producteurs ont maintenant le pouvoir de négocier collectivement avec les acheteurs. Des aides couplées à la production laitière de montagne sont actuellement octroyées en France. Néanmoins, la fin des quotas en 2015 et la réforme de la PAC en cours participent à un climat d'incertitudes quant à l'avenir de la filière laitière. La restructuration des outils industriels permise par la fin des quotas et donc de la gestion des volumes au niveau départemental pourrait entraîner une spécialisation dans la production laitière dans certaines régions et une forte déprise dans les zones intermédiaires de montagne.

Les transformateurs laitiers sont présents sur tout le territoire (...). La France et l'Allemagne sont les deux grandes industries laitières de l'UE. La moitié de la collecte laitière est assurée par des groupes coopératifs. En comparaison avec leurs compétiteurs européens, la plupart des industriels, très atomisés, souffrent d'un déficit de productivité et de structure. Par ailleurs, la saisonnalité marquée

<sup>1</sup> Revue des chambres d'agriculture, n°1021- mars 2013

de la production laitière influence le type de produits laitiers fabriqués : les surplus saisonniers sont transformés en produits industriels (beurre et poudre de lait). Le mix produits de la France compte donc une part importante de produits industriels (30 % des fabrications, contre 20 % en Allemagne), dont la valorisation est en lien direct avec les marchés mondiaux. Les autres produits fabriqués sont des produits de grande consommation à forte valeur ajoutée (lait, yaourt, fromages) (...)

Le solde commercial des produits laitiers constitue le 3<sup>e</sup> excédent agroalimentaire français. Les exportations sont destinées à 75 % à l'UE (...) Depuis 2008, on observe une nette progression des exportations françaises vers les pays tiers. (...). Les fromages, le lait conditionné et la poudre industrielle sont les produits les plus exportés en volume.

### *c) La sauvegarde in extremis d'un système de régulation en matière vitivinicole*

**Plusieurs membres, dont la France, ont pris position contre la réforme de 2008** actant la fin programmée des droits de plantation pour les raisons suivantes<sup>1</sup> :

– les droits de plantations n'ont pas été un obstacle au développement du secteur vitivinicole et à sa contribution aux échanges extérieurs ;

– l'existence de droits de plantations n'a pas pesé dans le manque d'adaptation du potentiel européen de production de vins sans indication géographique face à la concurrence des vins dits « du Nouveau Monde » ;

– l'existence de droits de plantation n'a pas empêché des intervenants extérieurs au secteur vitivinicole d'y investir, ni la libre concurrence de s'exercer ;

– la gestion encadrée des droits de plantation a joué un rôle positif en tempérant les emballements et en permettant de serrer les freins collectivement face à un brutal retournement de conjoncture.

Compte tenu de cette opposition forte – proche de la majorité qualifiée – le commissaire européen, M. Dacian Cioloş, a accepté en mars 2012 la **création d'un groupe à haut niveau pour réfléchir à des évolutions**. La régulation du potentiel de production telle que proposée par le groupe de réflexion à haut niveau le **14 décembre 2012 se présente sous la forme d'un nouveau dispositif de régulation qui s'appuie non pas sur le principe de l'interdiction mais sur celui de l'autorisation**.

Ce dispositif s'appliquerait dans tous les États membres producteurs à l'exception de ceux qui ont une production résiduelle. Il couvrirait toutes les catégories de vins y compris les vins sans indication géographique. C'est là aussi une évolution importante dans la position de la Commission puisqu'elle plaide encore au mois de septembre 2012 pour une régulation du potentiel limitée aux seuls vins sous signe de qualité et d'origine.

---

<sup>1</sup> Rapport de M<sup>me</sup> Catherine Vautrin sur les droits de plantation, remis au ministre de l'agriculture en octobre 2010

Les autorisations seraient désormais délivrées à titre gratuit et seraient incessibles contrairement au système actuel qui prévoyait que les droits de plantation étaient payants et pouvaient être cédés. Les plantations nouvelles seraient encadrées au niveau communautaire à travers un plafond. Cela évite que l'encadrement soit seulement prévu au seul niveau national, ce qui aurait pu créer les conditions d'une concurrence déloyale entre États membres. Ce mécanisme, appelé « clause de sauvegarde », est en fait mis en œuvre en amont de la plantation et non pas comme le proposait initialement la Commission en cas de crise ou de plantations massives. La gestion du dispositif serait placée sous la responsabilité des États membres.

**Enfin l'entrée en application serait prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et la durée du système serait de six ans.**

**Le Parlement européen s'est prononcé lors de sa séance plénière le 13 mars 2013 en faveur d'une prolongation des droits de plantation viticole jusqu'en 2030. Le Conseil, dans son orientation générale sur la réforme de la politique agricole commune du 19 mars 2013 a lui acté que le nouveau régime d'autorisation des plantations serait applicable du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 31 décembre 2024** à tous les États membres producteurs de vin, que les autorisations seront gratuites et non cessibles, accordées sur demande et dont la validité expire après trois ans si elles ne sont pas utilisées, que des autorisations annuelles seront accordées par les États membres pour des plantations nouvelles correspondant à 1 % des zones plantées en vigne.

***d) Les propositions du groupe de travail : une réflexion sur l'après quotas laitiers, pérenniser le nouveau système de régulation de la production viticole jusqu'en 2030***

**S'agissant du secteur laitier, le groupe de travail estime que le malaise dans ce secteur n'est pas tant une crise de production qu'une crise du revenu**, avec le différentiel de prix avec les céréaliers. Si dans certaines filières le prix de la viande a été quelque peu revalorisé, cela ne couvre pas le surcoût de la production. En outre, un critère pèse dans la balance des choix, le temps de travail : dans l'élevage laitier la durée de travail est de 3600 heures par an contre 800 heures pour un exploitant de grande culture. L'astreinte conjuguée à la pénibilité explique que certains préfèrent se concentrer sur la culture de céréales ou jeter l'éponge. Le nombre d'éleveurs de vaches laitières baisse ainsi de 4 à 5 % par an.

**S'agissant des droits de plantation, le groupe de travail estime que le nouveau dispositif devrait être maintenu jusqu'en 2030** quitte à prévoir une clause de révision.

**S'agissant des quotas sucriers, le groupe de travail estime qu'ils devraient pouvoir être prolongés jusqu'en 2020.**

## C.— LA PROPOSITION DE LA COMMISSION ENVISAGE DES AVANÇÉES EN MATIÈRE D'ADAPTATION DU DROIT DE LA CONCURRENCE

### 1. Le cadre général du droit de la concurrence appliqué à l'agriculture

#### *a) Le principe : l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prohibe les pratiques anticoncurrentielles*

Le droit de l'Union européenne et les droits nationaux prohibent les pratiques anticoncurrentielles, à savoir les ententes (articles 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne -TFUE- et L. 420-1 du Code de commerce) et les abus de position dominante (articles 102 du TFUE et L. 420-2 du Code de commerce).

#### Article 101 du TFUE

1. Sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur, et notamment ceux qui consistent à :

- a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction,
- b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements,
- c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement,
- d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,
- e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

2. Les accords ou décisions interdits en vertu du présent article sont nuls de plein droit.

3. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables :

- à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,
- à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises,
- à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans :
  - a) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs,
  - b) donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence.

Une **entente** est une pratique par laquelle des opérateurs vont être à l'origine d'une collusion au détriment d'un tiers (concurrents, clients ou consommateurs). Les décisions d'association peuvent prendre différentes formes mais la coordination des opérateurs est l'élément déterminant de l'illicéité du comportement. Les ententes peuvent être classées selon leur forme ou selon les

opérateurs impliqués : les cartels sont des ententes secrètes dont la nocivité est indiscutable mais les ententes peuvent être plus floues et c'est moins l'entente qui est sanctionnée que son impact sur la restriction de concurrence. Les **ententes horizontales** visent tout accord conclu entre des concurrents situés au même niveau de la chaîne économique du marché (la fixation des prix, la limitation de production, le partage de marchés et de la clientèle). Les **ententes verticales** concernent les accords conclus entre opérateurs économiques situés à un niveau différent de la chaîne de production (par exemple un accord entre un producteur et un transformateur imposant des restrictions de vente entre dans cette catégorie).

### *b) Les dérogations au droit de la concurrence bénéficiant à l'agriculture*

Le secteur agricole est à la fois réglementé par la politique de concurrence et par la PAC. L'article 42 du TFUE confie donc au droit dérivé, contenu dans les règlements et les directives européennes, le soin de concilier les objectifs de la PAC – énoncés à l'article 39 – avec les règles de concurrence. Ainsi, le **règlement communautaire n° 1184/2006 prévoit qu'il est possible de déroger aux règles de concurrence du droit commun** et par conséquent que la conclusion d'accords et de pratiques concertées dans le secteur agricole peut être autorisée dans les deux cas suivants :

– si les accords-ententes « font partie intégrante d'une organisation nationale de marché » ;

– si les accords-ententes « sont nécessaires à la réalisation des objectifs de la PAC » énoncés à l'article 39 du TFUE. Ces objectifs peuvent parfois être contradictoires – revenus des agriculteurs et prix raisonnables aux consommateurs.

#### Article 39 du TFUE

1. La politique agricole commune a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,
- b) d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,
- c) de stabiliser les marchés,
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements,
- e) d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

2. Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte :

- a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles,
- b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns,
- c) du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie.

Les autorités de la concurrence et la Commission européenne ont adopté à plusieurs reprises des interprétations restrictives de la portée des dérogations. En 2012, l'Autorité de la concurrence a ainsi eu à traiter l'affaire dite du Cartel des endiviers<sup>1</sup>. Les producteurs d'endives avaient mis en place un système de contrôle des prix de vente des endives aux grossistes et aux distributeurs. L'Autorité de la concurrence a dégagé trois composantes revêtant un objet anticoncurrentiel : la fixation collective de prix minima, la concertation concernant les quantités d'endives mises sur le marché et les échanges d'informations relatives aux prix via l'outil « Infocl@r ». Ce système d'information permettait de connaître en temps réel l'évolution des quantités vendues et des prix pratiqués par les opérateurs. Ces échanges étaient donc le support d'une entente sur les prix minima et constituaient une restriction de concurrence. L'Autorité de la concurrence, tout en constatant que cette pratique n'avait eu aucun effet sur la situation économique de la filière, a prononcé une sanction de 3,6 millions d'euros.

## 2. Des avancées sur les organisations de producteurs

### *a) Le dispositif actuel de l'Union européenne*

La primauté accordée au droit de la concurrence n'exclut pas les groupements de producteurs, qualifiés pour valoriser une production ou mener des actions de promotion par exemple. Les **particularités de la plupart des marchés agricoles - éparpillement des producteurs, volatilité des marchés, périssabilité des produits** - ont justifié une reconnaissance des Organisations Professionnelles (OP) au niveau du droit de l'Union européenne.

La qualification d'« organisation professionnelle » est propre à la PAC. Certains groupements de producteurs sont fondés sur la réglementation agricole et bénéficient de dispositions spécifiques dans les organisations communes des marchés. La condition de formation d'une OP tirée du droit de l'Union européenne est la mise en commun de la totalité de la production des producteurs. La réglementation européenne peut prévoir la liste exhaustive des actions qu'elles peuvent mener.

Pour la Commission, l'objectif des OP est avant tout économique : » *Face à une demande sans cesse plus concentrée, le regroupement de l'offre au sein de ces organisations renforce la position des producteurs sur le marché* »<sup>2</sup>. Mais le rôle des OP est encadré. L'Autorité de la concurrence, dans le secteur agricole, sanctionne ces organisations professionnelles chaque fois qu'elle estime que ces dernières outrepassent leurs missions en encourageant la mise en œuvre de prix illicites ou de répartition de marché.

---

<sup>1</sup> Décision 12-D-08 du 6 mars 2012

<sup>2</sup> Sénat « Le rôle des organisations de producteurs dans la négociation du prix du lait », Rapport d'information n° 721 (2011-2012) de M. Jean BIZET, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 27 juillet 2012



***b) L'adoption du paquet lait, une première étape***

C'est dans ce contexte, globalement favorable à une application stricte des règles de concurrence, qu'est intervenu le « **mini-paquet lait** », le **14 mars 2012**. Le secteur laitier sortait alors d'une crise particulièrement grave. L'Union européenne n'avait été qu'un acteur mineur et tardif dans la résolution de la crise. Néanmoins, elle a par la suite privilégié des réformes de structure. Il faut souligner l'influence décisive de la France dans cette évolution. Le **règlement (UE) n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 relatif aux relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers** introduit des modifications très importantes au règlement OCM unique dans l'organisation du secteur :

– le règlement reconnaît le rôle des organisations de producteurs et de leurs associations dans le secteur du lait et des produits laitiers. Les éleveurs n'ont certes pas attendu la réglementation européenne pour se regrouper. Ils le font souvent sur une base régionale ;

– le règlement reconnaît que l'OP est qualifiée pour négocier les prix et les volumes, sous certaines conditions, avec les transformateurs. **Il s'agit, en quelque sorte, d'une autorisation explicite, bien que sous conditions, des ententes dans ce secteur.** Le règlement précise les conditions de négociation des contrats par les OP au nom des producteurs de lait. Trois conditions doivent être réunies : il faut que le volume de lait cru faisant l'objet de ces négociations n'excède pas 3,5 % de la production totale de l'Union, 33 % de la production nationale de l'État membre dans lequel est produit le lait cru et 33 % de la production nationale de l'État membre où est livré le lait cru. Cette limite de 3,5 % de la production correspond de fait à la production d'un grand bassin laitier ou à la part de la production nationale dans la production européenne d'un grand producteur.

Ainsi, **l'objet de ces OP dépasse celui des regroupements actuels.** Une OP reconnue pourra négocier le contrat de vente avec l'industriel transformateur au nom des agriculteurs qui en sont membres, qu'il y ait, ou non, transfert de propriété du lait.

Si l'entente sur un prix est évidemment prohibée, les règles européennes relatives aux prix ont ainsi pu évoluer. Les États membres peuvent reconnaître les **organisations interprofessionnelles** qui « (...) c) mènent une ou plusieurs activités suivantes (...) i) amélioration de la connaissance et de la transparence de la production et du marché, au moyen, notamment, de la publication de données statistiques relatives aux prix, aux volumes et à la durée des contrats précédemment conclus pour la livraison de lait cru, ainsi que de la réalisation d'études sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional, national ou international ».

S'agissant des prix du lait, depuis 1997, le Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière (CNIEL) communiquait des

recommandations de prix trimestrielles, non obligatoires mais qui servaient de référence au niveau des centres régionaux, les CRIEL, et des acteurs de la filière (éleveurs et fabricants). Cette pratique a été condamnée et a été abandonnée. Elle a été remplacée par un dispositif plus neutre d'indices de tendances dont la légalité a été assise par un amendement à la loi de finances pour 2009.

*c) Les propositions de la Commission et les apports du Parlement européen*

Les propositions législatives de la Commission proposent une **définition des organisations de producteurs (OP)** et des associations d'organisations de producteurs (AOP). Les **États membres seraient en outre a priori tenus de reconnaître la qualité d'organisation de producteurs** aux organisations de producteurs qui le demandent, quel que soit le secteur agricole concerné, dès lors que ces dernières répondent aux critères réglementaires.

En outre, la **Commission et le Parlement proposent un système d'aides aux producteurs de lait qui limiteraient voire diminueraient leur production en cas de crise**. La FNCL a indiqué au groupe de travail que ce projet d'outil, qu'elle estime très intéressant, est en cours d'expertise (déclencheur, impact et coût), ainsi que son évaluation budgétaire.

En outre, le Parlement européen a introduit la création d'un réseau national d'échange de bonnes pratiques pour les OP de fruits et légumes, des mesures d'urgence en cas de déséquilibre du marché dû à une chute de prix causée par des problèmes sanitaires (fruits et légumes aussi), la possibilité pour les OP de déroger aux règles de la concurrence pour une courte durée dans les secteurs en crise, des dispositions pour renforcer les pouvoirs des OP (négociation collective).

*d) La position du groupe de travail : créer la condition d'absence d'abus de position dominante des organisations de producteurs ; homogénéiser au niveau européen la définition des marchés pertinents*

Des avancées ayant été obtenues dans le « paquet lait », le groupe de travail estime qu'il serait souhaitable qu'elles soient étendues à toutes les filières. En effet, la plupart des produits agricoles, en l'état ou après transformation, sont commercialisés à travers la grande distribution très concentrée. Cette disparité dans les rapports de force génère des abus et des dysfonctionnements, dont l'expérience montre qu'ils sont très difficiles à réguler. Il faut donc renforcer le pouvoir de marché des producteurs.

**Le groupe de travail propose notamment de supprimer la condition d'absence de position dominante des organisations de producteurs** dans le cadre du processus de reconnaissance par les pouvoirs publics, et la transformer en absence d'abus de position dominante, pour mieux rapprocher le droit agricole du droit commun.

Il faut également **adapter la notion de marché pertinent à l'échelle européenne**. En effet, l'Union européenne constitue un espace économique unique et pourtant les autorités de concurrence nationales définissent les marchés pertinents de façon non harmonisée, ce qui conduit à de réelles distorsions de concurrence entre les différents États membres. Ces définitions hétérogènes et avec des critères subjectifs aboutissent à des décisions qui fragilisent des filières construites durant des années. La démarche des autorités de concurrence ne procède certes pas d'un arbitrage en opportunité. Elles photographient la réalité du marché, ce qui justifie une approche au cas par cas. Par exemple, pour déterminer sur quels produits se fixe la demande, les autorités de concurrence analysent les habitudes d'achat et les goûts des clients, l'utilisation et le mode de consommation de chaque produit, l'influence de labels d'origine et de qualité. Elles évaluent également les contraintes qui pèsent sur l'offre, notamment la réallocation possible des moyens de production entre plusieurs cultures ou élevages, la périssabilité des produits, ou encore les facteurs réglementaires. Il en est de même pour la dimension géographique du marché : les autorités examinent, du point de vue de la demande, les flux commerciaux, notamment d'importation éventuelle et les différentiels de prix, et, du point de vue de l'offre, les facteurs climatiques, les zones de livraison et les contraintes de transport. Une pratique décisionnelle se dégage de l'examen au cas par cas, mais elle n'est pas suffisamment « codifiée » au niveau européen et il n'y a pas encore de test commun sur cette question. La Commission devrait engager une réflexion sur ce sujet.

La promotion des organisations de producteurs et des accords interprofessionnels est très utile mais, sans mesures publiques de régulation de l'offre, la seule intervention des opérateurs privés sera impuissante face à des baisses de prix. Et il ne faut pas considérer que les coopératives, de plus en plus centralisées et aux comportements de plus en plus similaires aux grands groupes privés représentent toujours efficacement les intérêts des plus petites exploitations. M. Jean-Christophe Bureau a attiré l'attention du groupe de travail sur certains risques en la matière : *« sans nier la vulnérabilité des agriculteurs entre des secteurs concentrés, un aspect que négligent trop les pouvoirs publics est le risque de "double marginalisation" (anglicisme qui décrit le cumul de rentes oligopolistiques le long d'une filière). Protéger un secteur faisant face à un oligopole en lui donnant un pouvoir de marché crée une cascade des rentes de concurrence qui au total est supportée par le consommateur. Et dans les secteurs où la demande est élastique, cela peut entraîner un effondrement de la consommation, déjà observable dans le secteur des fruits qui bénéficie d'entorses à la concurrence pour favoriser les groupements de producteurs. On doit lutter contre des monopoles et cartels par une politique de la concurrence forte, pas en créant d'autres monopoles. »* Mais les agriculteurs doivent pouvoir négocier les prix avec la grande distribution et le droit de la concurrence doit être assoupli pour tenir compte de la spécificité des marchés de produits agricoles.

**Le groupe de travail estime qu'il est nécessaire de donner une assise européenne au recours à la contractualisation.** L'Autorité de la concurrence française a en effet encouragé ce nouveau mode de relations entre les agriculteurs

et les transformateurs, depuis 2008, dans son avis sur les fruits et légumes, puis en 2009, dans son avis concernant le secteur laitier. Des contrats portant sur plusieurs années, définissant des volumes, des prix et les conditions de leur évolution à moyen terme et des éléments de qualité, permettent de donner la visibilité, nécessaire aux producteurs mais également aux transformateurs, qui pourraient ainsi avoir une meilleure prévisibilité de leurs approvisionnements et leurs coûts. L'extension de la contractualisation aux distributeurs serait un facteur de plus grande efficacité de celle-ci. Des clauses de révision en fonction de l'évolution des prix et des coûts sont possibles dès lors qu'elles font l'objet d'une négociation bilatérale sur les niveaux concrets proposés.

**Les indicateurs de tendances doivent, selon le groupe de travail, être généralisés.** Les interprofessions sont à promouvoir, mais avec la participation de toutes les organisations professionnelles et de consommateurs. Elles doivent, avec l'arbitrage des pouvoirs publics, être le lieu de négociation de prix agricoles justes et d'une bonne répartition de la valeur ajoutée tout au long de la filière. À l'occasion des avis qu'elle a rendus sur le fondement de la loi de modernisation agricole, l'Autorité de la concurrence a reconnu l'utilité de la mise en place d'indicateurs de tendance fiables par des organismes indépendants des agriculteurs pour guider la décision, dès lors qu'ils ne constituent pas des recommandations de prix. Ils permettraient aux agriculteurs de fixer individuellement leur prix de vente à partir d'éléments objectifs. Ces indicateurs pourraient tenir compte des coûts entrant dans le prix de la production, des prix à la consommation et de la cotation des produits à l'étranger. Le ministère de l'économie et le ministère de l'agriculture pourraient confier cette mission à des organismes existants ou créer une structure dédiée.

## II.— LE BESOIN D'UNE PLUS GRANDE RÉGULATION

### A.— LES ENJEUX

#### 1. La volatilité des prix agricoles et alimentaires doit être jugulée en raison de ses conséquences néfastes

L'augmentation de la population mondiale et surtout, l'élévation du niveau de vie dans les pays émergents ont engendré une hausse importante et durable de la demande en produits agricoles, et par voie de conséquence, du prix de ces produits. La production mondiale de céréales, en revanche, croît désormais moins vite que la consommation, ce qui conduit à une **réduction des stocks mondiaux depuis les années 2000, et donc à des tensions sur le marché et les prix.**

**Le moindre incident climatique réduisant les perspectives de récolte dans une région du monde a donc un effet immédiat sur les prix mondiaux,** en raison de réserves plus limitées que par le passé. La part des pays de l'hémisphère sud - Australie, Argentine - et du bassin de la Mer Noire dans les exportations s'est fortement accrue. Or ces pays sont situés dans des zones climatiques moins

stables que l'Union européenne ou les États-Unis et sont soumis à de fortes fluctuations de production. Sur cinq ans les exportations de l'Argentine ont par exemple oscillé entre 4 et 11,9 Mt, celle de l'Ukraine entre 1,2 et 12,9 Mt. Il faut rappeler l'influence des événements climatiques lors de la crise de 2010. En 2010, une canicule a frappé plusieurs États producteurs et provoqué la plus forte hausse des cours de céréales que le monde avait connue depuis 1973. Le temps chaud et sec qui a frappé le Midwest américain, la sécheresse qui a touché l'Est de l'Europe et, notamment les grands pays exportateurs du Caucase, ont poussé les prix à la hausse, le blé gagnant ainsi 37,25 cents en juillet 2010. Les incendies consécutifs à cette vague de sécheresse, survenus aussi bien en Russie qu'en Ukraine et au Kazakhstan, ont également pesé sur la production de blé de ces pays, grands exportateurs, entraînant entre fin juin et début août une hausse de plus de 60 % des cours. Pour sa part, le Canada souffrait de fortes inondations au cours de l'été 2010, le poussant également à revoir sa production à la baisse. Au final, les seules difficultés climatiques, exerçant une pression déjà forte due à une baisse des stocks mondiaux, ont poussé la tonne de blé à la hausse, celle-ci cotant à Euronext à 223,50 euros la tonne début août 2010 contre 130 euros seulement début juillet, soit une hausse de 71 % en un mois <sup>1</sup> !

À ces facteurs climatiques s'ajoutent parfois les **décisions politiques de certains gouvernements de limiter voire arrêter leurs exportations pour protéger leur marché intérieur des risques d'inflation**. Cela montre l'imbrication des différents facteurs et la complexité de la volatilité des cours. Ainsi, l'été 2010 a été, comme évoqué précédemment, marqué par des sécheresses historiques qui ont eu un fort impact sur les cours. Or, c'est à cette époque que le Gouvernement russe décida de suspendre toute exportation de céréales entre le 15 août et le 31 décembre 2010. Cette décision a provoqué de vives tensions sur les cours, qui ont été d'autant plus importantes que, dans le même temps, l'Argentine imposait des quotas à l'exportation, pesant également sur l'offre.

**Les investisseurs financiers qui ont pris position ces dernières années sur le marché des matières premières alimentaires ne sont pas les déclencheurs de la volatilité des marchés, mais ils en amplifient les effets, à la hausse comme à la baisse.** Plusieurs ONG et la FAO ont réaffirmé constamment depuis plusieurs années l'impact négatif de la spéculation « excessive » sur les marchés alimentaires mondiaux pour encourager la production d'agrocarburants de première génération, aux dépens des besoins des populations. Dans un rapport paru en juillet 2011, le groupe d'experts de haut niveau (HLPE – High Level Panel of Experts) du Comité des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale identifiait ainsi la régulation de la spéculation sur les marchés à terme

---

<sup>1</sup> *Assemblée Nationale, Rapport d'information n° 3863 : marché des matières premières : volatilité des prix, spéculation, régulation. Présidente : M<sup>me</sup> Pascale Got. Rapporteurs : M<sup>me</sup> Catherine Vautrin et M. Pascal Loos.*

comme l'une des solutions pour réduire la volatilité des prix alimentaires <sup>1</sup>. Le HLPE invitait notamment les gouvernements à l'adoption d'une « approche de précaution », notamment à travers une **réglementation plus stricte de la spéculation** indiquant que « *les marchés à terme jouent un rôle central dans la formation des prix alimentaires internationaux et dans la sécurité alimentaire de trop de personnes pour que leur régulation ne soit dictée que par des considérations financières* ».

La stabilité requiert une meilleure régulation des marchés de matières premières agricoles, qu'il s'agisse des marchés financiers ou des marchés physiques, comme le recommande le rapport de MM. Jean-Pierre Jouyet, Christian de Boissieu et Serge Guillon sur l'instabilité des marchés agricoles<sup>2</sup>. Le groupe de travail est notamment d'accord avec les préconisations suivantes :

– un **encadrement des intermédiaires agissant sur ces marchés** qui sont actuellement exclus du champ de la directive sur les marchés d'instruments financiers lorsqu'ils n'appartiennent pas à une banque ou à un opérateur financier ;

– une **amélioration de la transparence et de la sécurité des marchés dérivés de matières premières** pour permettre aux régulateurs d'exercer une surveillance (bases de données sur les transactions) ;

– la **transparence sur les positions respectives des opérateurs physiques** ou financiers sur les marchés de matières premières, avec une surveillance de l'évolution de la part respective des financiers et des utilisateurs finaux sur les marchés dérivés ;

– la **possibilité d'autoriser les opérateurs à imposer des limites de position** afin que celles-ci ne s'éloignent pas excessivement des stocks existant et des livraisons attendues.

Le groupe de travail estime également important de développer les marchés à terme de produits agricoles en Europe car, actuellement, les marchés à terme américains occupent une place prédominante et, comme ils ne correspondent pas nécessairement aux variétés et aux standards européens, ils ne proposent pas des produits permettant une couverture optimale du risque prix pour les opérateurs européens.

La réunion des ministres de l'agriculture du G20 qui s'est tenue à Paris les 22 et 23 juin 2011 a permis l'adoption d'un plan d'action pour lutter contre la volatilité des prix agricoles qui permet des avancées intéressantes, même s'il est encore tôt pour effectuer un premier bilan.

---

<sup>1</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE-Rapport-1-Volatilite-des-prix-et-securite-alimentaire-Juillet-2011.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Rapport-1-Volatilite-des-prix-et-securite-alimentaire-Juillet-2011.pdf)

<sup>2</sup> Rapport de MM. Jean-Pierre Jouyet, Christian de Boissieu et Serge Guillon sur l'instabilité des marchés agricoles

## 2. La difficulté de parvenir à un consensus au niveau européen

Il n'existe cependant **pas de majorité au sein du Conseil pour soutenir un renforcement de la régulation qui irait au-delà d'un simple « filet de sécurité »**. Ainsi, l'Allemagne a une approche prudente, s'expliquant notamment par des raisons budgétaires et les États traditionnellement attachés à une politique tournée vers le marché, notamment le Royaume-Uni et les pays nordiques, ne sont pas favorables à un renforcement de la régulation.

Les conclusions approuvées par vingt États membres, le 17 mars 2011, indiquent que les mesures de marché actuelles doivent rester un filet de sécurité mais que la Commission doit les utiliser avec davantage de flexibilité et de rapidité. Le discours reste assez général, compte tenu des conceptions différentes des États membres, et ne définit d'ailleurs pas précisément l'expression « filet de sécurité » ni la notion de flexibilité, qui pourrait concerner les prix, les quantités et les périodes d'intervention.

Le rapport sur la régulation présenté par M. Bernard Sénécal au nom du Conseil général de l'alimentation, l'agriculture et des espaces ruraux<sup>1</sup> souligne que **la stratégie de l'orientation par le marché n'a pas tenu compte des imperfections des marchés agricoles**, notamment des rigidités de l'offre et de la demande, du déséquilibre des pouvoirs de négociation entre producteurs et acheteurs au sein des filières, des aléas climatiques et sanitaires, facteurs d'instabilité.

### B.— LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Dans ce contexte, le groupe de travail estime qu'il convient de mettre en œuvre une régulation qui ne se limite pas à une gestion de crise.

#### 1. Des mesures d'intervention qui prennent en compte la variation de la marge du producteur

Les membres du groupe de travail considèrent que les prix d'intervention ne doivent pas se situer à un niveau excessivement bas car une telle situation s'oppose à une action en temps utile, et dans certains cas supprime de fait toute efficacité de l'intervention. Il faut étudier la possibilité **de déclencher certaines mesures d'intervention en fonction non seulement de la variation de prix, mais aussi de la variation de la marge** revenant à l'agriculteur, qui peut être liée aux coûts de production, et non pas aux prix.

---

<sup>1</sup> Rapport « Voies et moyens d'une nouvelle régulation », juillet 2010.

## **2. La création d'un observatoire des coûts, des prix et des marges européen**

Un observatoire des coûts, des prix et des marges, avec l'ensemble de la chaîne agroalimentaire et les organisations de consommateurs, est nécessaire à l'échelle européenne. Il faut donner aux producteurs la capacité de négocier sur les prix, avec la participation des consommateurs, car ce sont les derniers concernés.

## **3. Introduire une part de contra-cyclicité dans l'attribution des aides directes**

Comme le soulignait M. André Pochon, *« alors que l'on a vécu sur des prix agricoles bas, ce qui nécessitait une compensation, les prix mondiaux sont en hausse continue... Comment justifier les aides qui viennent d'être attribuées aux céréaliers alors que les prix flambent ? Les prix agricoles mondiaux fluctuent désormais de manière aléatoire au jeu des spéculateurs. Les hausses brutales des cours des céréales et du soja qui interviennent régulièrement depuis 2007, suivies de baisses tout aussi spectaculaires, ne doivent pas masquer l'inversion des tendances. Si le prix des céréales a constamment baissé sur le marché mondial de l'après-guerre aux années 90, quatre facteurs majeurs laissent présager d'une tendance à la hausse sur les trente prochaines années :*

*– l'augmentation de la population, d'environ 2 milliards d'individus en moins de 40 ans ;*

*– l'augmentation du niveau de vie dans les pays émergents comme la Chine, l'Inde, le Brésil, où les classes aisées consomment de plus en plus de viande et de produits laitiers, ce qui accroît la demande en céréales et en protéines comme celles du soja ;*

*– le développement des surfaces agricoles consacrées aux biocarburants (30 % du maïs des États-Unis en 2011) ;*

*– la pénurie d'eau, en partie liée au réchauffement climatique, qui fragilisera la production agricole de nombreuses régions méditerranéennes et tropicales et freinera le développement de l'irrigation, y compris en Chine.*

*Plus aléatoire sera l'évolution du prix des viandes et des produits laitiers, mais les cours élevés des aliments et la croissance de la consommation devraient, en tendance, soutenir les cours...*

*« Nous voulons des prix et non des aides » proclament les dirigeants agricoles. Ils ont aujourd'hui ces prix ; au nom de quoi maintenir des primes qui sont colossales pour les grosses exploitations ? Ainsi par exemple les grands céréaliers vont continuer de toucher le beurre et l'argent du beurre, comme en 2007 et 2011 où ils ont perçu leurs DPU alors que le prix des céréales avait atteint des records. Un vrai scandale quand on sait que le budget de la PAC est alimenté principalement par la TVA que payent tous les consommateurs, y*



*compris les plus pauvres, et que l'on connaît l'endettement de la plupart des États de l'Union. »*

**Le groupe de travail estime absolument nécessaire d'étudier, sur le modèle américain, la possibilité d'une part de contracyclicité dans l'attribution des aides.**

**Le Farm Bill et le souci américain de préserver l'outil de production et les revenus des agriculteurs**<sup>1</sup>

La politique agricole américaine fait l'objet tous les cinq ou six ans d'une réforme appelée Farm Bill, décidée et votée par le Congrès. (...) Ce dispositif public témoigne de la longévité d'une politique instaurée en 1933, pour pallier les répercussions désastreuses de la grande dépression sur le revenu des agriculteurs américains. (...)

Sous l'impulsion de F.D. Roosevelt (...), les principaux instruments de soutien de l'activité agricole furent mis en place dans une certaine urgence, dans le cadre de l'*Agricultural Adjustment Act* (AAA) (...).

Si l'AAA a connu une succession de mutations, la philosophie générale du dispositif n'a toutefois guère changé depuis sa fondation. Ce qu'il importe de retenir est que la politique agricole américaine a souvent fait preuve d'une capacité élevée d'adaptation au contexte économique dans lequel évoluait l'agriculture. Avec la grande dépression des années 1930 et la montée de la misère chez les agriculteurs, un programme de soutien public fut mis en place (contrôle des volumes produits, stockage public, prix de soutien, réduction des surfaces...). Lorsque ce sont les exportations qui pâtiennent, soit de la montée de la concurrence, soit de l'appréciation du dollar consécutive d'une politique monétaire restrictive comme dans la première moitié des années 1980, un programme de stimulation de ces exportations est inséré dans la loi agricole. Lorsque les agriculteurs sont exposés à des risques climatiques, à des baisses de leur revenu, des mesures contracycliques ou des dispositifs d'assurance sont instaurés, la période du Farm Bill 2008-2013 en constituant une dernière illustration.

(...) On peut en déduire que, surtout depuis le début de la décennie 1990, un contraste existe entre les orientations que la Commission européenne (mais aussi le Conseil européen) fait prendre à la PAC et celle de la politique agricole américaine. D'un côté l'ambition de déréguler progressivement la PAC, de rapprocher les prix européens des prix de marché, de l'autre, le souci de préserver un outil de production, un appareil d'exportation, et le revenu des agriculteurs.

(...) Les discussions sur le nouveau Farm Bill devraient aboutir en septembre 2013.

(...) S'agissant des aides dites contracycliques, le texte du Sénat recommande de fusionner les différents programmes en vigueur dans le précédent Farm Bill. C'est le cas pour l'*Average Crop Revenue Election* (ACRE) et les paiements contracycliques, deux outils qui seraient remplacés par l'*Agriculture Risk Coverage* (ARC). L'objectif de l'ARC serait, en cas de baisse du chiffre d'affaires, d'apporter aux producteurs une compensation financière, sans doute partielle, mais qui s'ajouterait aux programmes d'assurance. Une dotation budgétaire a même été avancée, de l'ordre de 28 à 30 milliards de dollars.

L'originalité du projet du Sénat réside sans doute dans le sort qui a été réservé au secteur laitier. Les éleveurs pourront recevoir deux types de paiements contracycliques garantissant leurs marges : un paiement dit de base, dont l'objectif est de préserver un seuil minimal de marge (production en valeur moins les coûts de l'aliment pour animaux), puis une aide complémentaire pour les éleveurs souhaitant dégager une marge supérieure<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Revue des chambres d'agriculture, n°1021 – mars 2013.

<sup>2</sup> [www.ag.senate.gov/newsroom](http://www.ag.senate.gov/newsroom)



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du 16 avril 2013, la commission a examiné le rapport d'information et la proposition de résolution européenne relatifs **à la réforme de la politique agricole commune après 2013**.

**La Présidente Danielle Auroi, co-rapporteuse.** Nous abordons aujourd'hui un sujet à forts enjeux, tant pour l'Union européenne que pour notre pays, la réforme de la PAC après 2013. Notre commission a mis en place, conjointement avec la commission des affaires économiques, un groupe de travail afin d'examiner les propositions législatives de la Commission européenne. Nous avons travaillé depuis le mois de novembre, sur la base de tables rondes et d'auditions qui ont réuni l'ensemble des acteurs. Nous nous sommes également déplacés à Bruxelles et Berlin.

Il est important que notre Commission se prononce, au moment où les « trilogues » vont s'engager entre la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen. Le premier vient de se tenir et a porté sur l'installation des jeunes agriculteurs. En effet, cette réforme sera la première réalisée selon la procédure de codécision. Vous le savez, en faisant du Parlement européen un législateur à égalité avec le Conseil, le Traité de Lisbonne a déplacé les équilibres institutionnels. Sur la réforme de la PAC, un accord est attendu sous présidence irlandaise, c'est-à-dire d'ici la fin juin. Cette réforme de la PAC a été une des principales sources des tensions sur le cadre financier pluriannuel. Elle sera aussi au cœur des enjeux lors de la négociation de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis. La politique agricole mobilise près de 40 % du budget européen. Je rappelle toutefois qu'en réalité, seulement 0,5 % du PIB européen est consacré à l'agriculture, dans la mesure où il s'agit d'une compétence exclusive. Il est donc nécessaire de remettre les choses en perspective. Finalement, le débat sur les perspectives financières pour 2014-2020 s'est soldé par une diminution d'un peu plus de 13 % du budget agricole, portant davantage sur le deuxième pilier que sur les aides directes. Cette baisse est moins forte qu'on avait pu le craindre et que l'auraient souhaité certains pays « amis du dépenser moins », en clair les opposants traditionnels à la PAC. Dans cette négociation, nous avons pu percevoir une évolution très significative de la position de l'Allemagne, qui s'est rapprochée de celles des pays du Nord et qui se montre très réticente, à la fois sur le verdissement des aides du premier pilier et sur la régulation, c'est-à-dire tout ce qui fait que la politique agricole n'est pas seulement une politique de l'aménagement du territoire mais une politique de régulation des marchés.

Les États membres s'étaient engagés en 2003 sur une remise à plat de la PAC en contrepartie d'une stabilisation de ses crédits pendant 10 ans. Sur quelles bases refonder la PAC après 2013 ? Deux sujets se sont imposés : la répartition des aides et leur verdissement. Sur chacun, la Commission européenne a fait des propositions qui vont indéniablement dans le bon sens, même s'il est difficile de

dévier brutalement la trajectoire d'un paquebot tel que la PAC, pour reprendre l'image d'un de nos intervenants, M. Marc Dufumier.

Conformément au Traité de Rome, l'objectif premier de la PAC reste d'assurer la sécurité alimentaire des Européens, dans un contexte où la courbe d'équilibre entre l'offre et la demande alimentaires s'est inversée depuis 2005. Le député européen Michel Dantin nous a expliqué que l'on se trouve actuellement dans une situation de déséquilibre comparable à celle des années soixante, aggravée par un niveau de prix durablement élevé. À côté de ce défi alimentaire qui justifie à lui seul le maintien d'une PAC forte, se pose la question d'une agriculture durable, alors que les ressources en eau et en terres arables s'épuisent. La réforme de la PAC doit être l'occasion pour l'Union européenne de mettre en œuvre une vision au service des générations futures. En effet, l'Europe ne pourra pas vouloir se montrer exemplaire dans les négociations sur le climat si les préoccupations de développement durable sont écartées pour l'agriculture. La préservation de l'emploi agricole et l'équilibre des territoires ont été au cœur des réflexions de notre groupe de travail.

Le budget de la PAC ne doit pas être un chèque en blanc. Les citoyens reconnaissent le bien-fondé de l'attribution d'aides aux exploitants agricoles pour leur activité de production et leur fourniture de biens publics. Mais il est légitime qu'ils demandent des comptes et que l'attribution de ces aides réponde à un souci de justice et de durabilité. Ce souci d'équité devra porter tant sur la répartition des aides à l'intérieur des États qu'entre les États. Au sein des États membres, même avec des aides représentant 40 % de leur revenu, les agriculteurs ont un revenu significativement moindre que celui du reste de la population. Toutefois, derrière cette situation d'ensemble, des disparités importantes existent, que l'on peut résumer par la formule « 20 % des agriculteurs perçoivent 80 % des aides ». Ces inégalités ont été accentuées par les cours de certaines productions, principalement les céréales qui atteignent actuellement des niveaux très importants. La Commission européenne propose de mettre fin au mode de calcul des aides fondé sur les références historiques et de parvenir en 2019 à une convergence interne, c'est-à-dire à un paiement uniforme à l'hectare, à l'échelle de la région ou de l'État. Cette option était d'ailleurs ouverte dès 2003 ; en Allemagne, cette réforme est déjà effective. Le groupe de travail soutient le principe de cette convergence interne. Il s'agit toutefois de la mettre en œuvre, en respectant le temps de la transition. L'idée d'attribuer une surprime aux 50 premiers hectares, proposée par le ministre français de l'agriculture, a reçu un accueil favorable du commissaire européen à l'agriculture, M. Dacian Cioloș. Elle correspond au souci de renforcer la compétitivité relative des petites et moyennes exploitations et de disposer d'un instrument pour favoriser l'emploi agricole et aboutir à une meilleure occupation du territoire. Le groupe de travail a eu un débat sur la possibilité de doubler cette surprime pour les premiers hectares afin d'accorder un soutien supplémentaire aux petites fermes, sur le modèle de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN). Le débat a également porté sur le principe du plafonnement et sur son niveau afin de parvenir à un point d'équilibre.

S'agissant de la convergence externe des aides, la solidarité européenne l'impose dans la mesure où plus de 90 % des aides directes bénéficient actuellement aux 15 anciens États membres. Le groupe de travail soutient sa mise en œuvre. Toutefois, cette convergence externe devra s'apprécier au regard des équilibres sur les deux piliers et sur la politique de cohésion ainsi que des différentiels de situation économique, sociale et fiscale.

L'autre point majeur de la réforme touche au verdissement des aides. Actuellement, hormis les mesures de conditionnalité qui ne sont, pour la plupart, que le simple respect de la législation et les mesures agroenvironnementales dépendant du développement rural, les aides de la PAC sont décorréelées de la prise en compte de l'environnement. Sans qu'il soit question en aucune façon d'opposer les agriculteurs et le reste de la société, il est nécessaire de légitimer les aides de la PAC par la correction de certaines externalités négatives. Les gains de productivité que l'agriculture a enregistrés au cours de ces dernières décennies dont tout le monde s'accorde à dire qu'ils stagnent, s'est faite au prix de pressions sur l'environnement avec les conséquences que l'on connaît, sur les eaux et les sols. Je souhaite en rappeler quelques exemples. 45 % des sols sont exposés à des problèmes de qualité, attestés par de faibles niveaux de matières organiques. Un rapport du Conseil d'État a rappelé en 2010 les pollutions de l'eau d'origine agricole. Un récent rapport du Sénat sur les pesticides et leur impact sur la santé met en lumière l'ensemble des pratiques, pas seulement agricoles, mais aussi industrielles et commerciales, qui n'intègrent pas suffisamment la préoccupation des effets sur la santé, tant des citoyens que des exploitants agricoles, du recours aux pesticides. Il faut mettre en avant le fait que l'agriculture est une des seules activités à même d'atténuer les effets du changement climatique en stockant du carbone dans les sols et la biomasse.

La proposition de la Commission européenne de conditionner le versement de 30 % du montant des aides directes au respect de trois mesures constitue une orientation positive car elle introduit une notion de couplage environnemental des biens publics. Ce paiement vert sera soumis à trois conditions dont chacune devra être respectée. La première est la diversité des cultures, consistant en l'obligation d'avoir au moins trois cultures différentes, aucune ne devant couvrir moins de 5 % et la principale n'excédant pas 70 %. La deuxième condition a trait au maintien des prairies permanentes sur au moins 95 % de la surface de référence en prairies permanentes déclarées en 2014. La troisième condition porte sur le maintien de 7 % de la surface éligible en surfaces d'intérêt écologique, c'est-à-dire jachères, bandes tampons le long des cours d'eau, haies ou bandes enherbées, l'agroforesterie pouvant figurer au nombre de ces critères. Reconnaissons-le, les agronomes s'accordent pour dire que ces mesures ne seront pas, à elles seules, à la mesure des défis écologiques et climatiques. Toutefois, compte tenu des fortes pressions sur le principe même du verdissement sur le premier pilier, apparues tant au Parlement européen qu'au sein des États membres, l'approche de la Commission européenne peut être soutenue. Notre groupe de travail considère que le verdissement doit être constitué des mêmes mesures pour l'ensemble des États afin d'éviter le risque d'une

renationalisation de la PAC. S'agissant de la diversification, soulignons que ce n'est pas la diversification des cultures qui est source d'externalités positives mais plutôt la rotation, qui permet de réduire les intrants chimiques. Il faudrait donc tendre vers une rotation de quatre cultures, avec une légumineuse, ce qui permettrait de participer à notre indépendance en protéines. Rappelons que si les oléagineux sont sous le regard de l'Organisation mondiale du commerce, ce n'est pas le cas des protéagineux. Afin qu'il y ait un bénéfice réel pour les surfaces d'intérêt écologique, le taux devrait être porté à 10 %, dans la mesure où il est généralement admis que les exploitations françaises respectent déjà un taux de 4 %. Enfin, il nous est apparu essentiel, s'agissant du critère des prairies permanentes, de parler de stocks, afin de prendre en compte les tentations de retournement prématuré des prairies avant 2014. En terminant sur les aides directes, je soulignerai l'importance pour chaque État membre de disposer de marges de manœuvre suffisantes pour des aides couplées, au nom de motifs environnementaux et économiques.

On regrettera que le développement rural ait fait les frais des arbitrages budgétaires alors que c'est par lui que passent l'essentiel des mesures de soutien aux territoires ruraux et aux modes de production innovants. Regrettons aussi la baisse des taux de cofinancement, dont il ne faudrait pas qu'elle laisse présager d'un mouvement de renationalisation de la PAC. Il est important que cette politique demeure véritablement commune. J'entends par là qu'elle doit rester une politique de solidarité européenne. S'agissant du deuxième pilier, les fraudes à la viande de cheval vendue comme viande de bœuf ont démontré largement la pertinence des circuits courts et de proximité. Ils pourraient être développés en s'appuyant sur la restauration collective publique et privée, ce qui impliquerait sans doute une inflexion de notre législation sur les marchés publics.

J'en terminerai par la grande insuffisance des propositions de la Commission concernant les mesures de régulation. Sur ce point, il nous est proposé de poursuivre le mouvement engagé depuis la réforme de 1992. Hormis les inflexions sur le droit de la concurrence amorcées lors des discussions sur le paquet lait – qui permettent aux organisations de producteurs de négocier, sous certaines conditions, les prix et les volumes avec les transformateurs – les mesures proposées par la Commission européenne ne sont que le prolongement du filet de sécurité existant. Nous partageons avec Hervé Gaymard une vive inquiétude quant à la disparition des quotas laitiers en 2015. En effet, la contractualisation, qui se voulait être une mesure de substitution à ces quotas, démontre ses insuffisances. Il est donc nécessaire de l'adosser à des mesures de gestion de l'offre. L'amendement présenté au Parlement européen consistant à aider les producteurs de lait qui limiteraient leur production en cas de crise semble une voie intéressante. Le groupe de travail a bien sûr pris en compte les préoccupations du secteur sucrier et des départements d'outre-mer.

Je sais qu'Hervé Gaymard, comme l'ensemble du groupe de travail, est favorable à ce qu'une réflexion soit engagée au niveau européen sur la possibilité d'introduire des aides contra cycliques. L'argument de la compatibilité avec les

règles de l'Organisation mondiale du commerce ne tient pas ; je rappelle que le *farm bill* américain prévoit de telles mesures. S'agissant de la régulation, Philippe Armand Martin vous parlera des droits de plantation de vignes, sujet qui tient à cœur à nombre d'entre vous.

**M. Hervé Gaymard, co-rapporteur.** Je me félicite de l'excellente atmosphère et du travail fructueux accompli au sein du groupe de travail commun à notre commission des affaires européennes et à la commission des affaires économiques.

Je commencerai par deux éléments de contexte. Comme l'a noté M<sup>me</sup> la présidente, c'est la première fois qu'une réforme de la PAC se fait sous codécision. Auparavant, les négociations se terminaient par rétrécissements successifs des discussions au petit matin, entre le commissaire européen à l'agriculture et les ministres de l'agriculture. Désormais, les négociations se feront en trilogue et le Parlement aura son mot à dire sur tous les sujets bloquants. Dans le contexte où celui-ci a désavoué le projet d'accord sur les perspectives financières, il est difficile de savoir ce qu'il sortira des négociations agricoles. Lors des décennies passées, la procédure qui a prévalu avait déjà abouti à des surprises. On ne peut donc faire aucune prédiction sur ce qui sortira vraiment des négociations finales. Nous intervenons à un moment intermédiaire, avant que ne s'engagent les trilogues. Il était important que le Parlement français fasse entendre sa voix à ce moment précis.

L'autre élément de contexte est lié au fait que c'est la première fois qu'une réforme de la PAC se fait à 27. Celle de 2003 l'avait été à 15, avant les élargissements à l'Est. Les nouveaux États membres, qui n'ont derrière eux que quelques années d'expérience de cette politique, ont également apporté leurs problématiques spécifiques liées au fait qu'ils ont des économies agricoles très différentes des anciens États membres. La part de leur population agricole dans la population active est souvent comparable à celle de l'Europe de l'Ouest dans les années soixante, voire des années 50, comme pour la Roumanie.

Je voudrais souligner la déception que ces dix années de paix budgétaire n'ait pas été mis à profit collectivement pour définir un projet ambitieux de réforme de la PAC. Quand la paix budgétaire a été négociée à Luxembourg en 2003, il s'agissait de dire, non seulement aux États membres, mais aussi aux organisations professionnelles : vous avez dix années pour réformer la PAC, sans l'angoisse d'une nouvelle réforme à court terme. Or on se rend compte que les propositions qui nous sont faites sont bien modestes, souvent hésitantes et sans véritable vision d'avenir, notamment dans le nouveau contexte international.

La mémoire reptilienne des États membres est très importante et détermine leur vision de la PAC. Ainsi, la Grande Bretagne qui a toujours eu des approvisionnements à bas prix par le biais de ses territoires d'empire et qui n'a jamais vraiment souffert de la faim, y compris pendant la guerre, n'a pas du tout la même vision que les pays continentaux. Ceux-ci ont connu des disettes et des

pénuries, notamment pendant la seconde guerre mondiale. En 1945, ils dépendaient largement de l'étranger pour leur nourriture. La nécessité d'une politique agricole commune forte afin de ne pas être dépendants de l'extérieur est, en conséquence, beaucoup plus prégnante dans ces pays. M. Alain Lamassoure, président de la Commission des budgets au Parlement européen, que nous avons auditionné au cours de la précédente législature, avait rappelé que la Grande Bretagne n'avait jamais connu la faim pendant la seconde guerre mondiale car elle était approvisionnée par bateaux de ses colonies. Les anglais n'ont donc pas « génétiquement » la même vision de la PAC.

Au cours de la dernière décennie, il y a eu un changement complet de perspective qui n'a pas encore été intégré. Avant les crises alimentaires de 2007, le lieu commun et la pensée unique consistaient à dire que l'on produisait trop. Quand un ministre de l'agriculture, dans les enceintes internationales, se risquait à dire que l'agriculture était une activité noble et qu'il fallait produire plus pour nourrir les hommes, il était accusé de protectionnisme ! Maintenant, les projections démographiques ainsi que l'augmentation de l'intensité nutritionnelle de la consommation de certains pays comme la Chine montrent que les politiques agricoles sont pleinement justifiées, au Nord comme au Sud, et au Sud comme au Nord. Cependant, dans l'enceinte multilatérale de l'Organisation mondiale du commerce et du cycle de Doha – ou du moins dans ce qu'il en reste car même s'il y a une tentative d'avancée du cycle à Bali en décembre prochain, ces négociations sont dans une impasse – ce paradigme n'a pas changé. Cette réforme est donc une réforme à mi-chemin ou à mi-parcours. Il faut déjà préparer la prochaine afin d'intégrer les besoins mondiaux en termes alimentaires et la nécessité de lutter contre la spéculation internationale, ce dernier point ayant été une des priorités de la France lors de sa présidence du G20.

Si nous devons examiner les outils de la PAC puisque c'est le sujet, il ne faut pas oublier que ce qui fait une politique agricole ne se limite pas à ces instruments communautaires. Les politiques nationales sont au moins aussi importantes, s'agissant de l'environnement fiscal, de la compétitivité, de la prise en compte des coûts de la main d'œuvre et de l'intensité des normes. Dans une vision rétrospective, on se rendra compte que la percée de l'Allemagne en matière d'exportations agricoles n'est pas le fait de la PAC dans la mesure où tous les pays sont logés à la même enseigne, sous réserve des marges d'ajustement nationales. Cela tient à l'avantage compétitif en termes de coût de la main d'œuvre, dans des secteurs comme les fruits et légumes qui nécessitent beaucoup d'emplois. La prise en compte de l'environnement social et fiscal est trop souvent négligée quand on parle de politique agricole.

Pour resituer cette réforme dans l'histoire cinquantenaire de la PAC, il faut rappeler que l'on est passé par plusieurs stades. La PAC initiale était basée sur un soutien aux productions dont il faut insister que toutes n'étaient pas soutenues. Les organisations communes de marché, mises en place dans la décennie soixante, concernaient les secteurs de la viande rouge, des céréales, du sucre et du lait. Les autres productions n'étaient pas dans le champ des aides.



Ainsi, il y avait bien une organisation commune de marché pour la viticulture mais elle ne concernait que les droits de plantation et les aides étaient limitées à des aides à la distillation de crise. Il n'y a jamais eu non plus d'aides financières à la production de vin, contrairement à ce que certains pensent. Il n'y a jamais eu d'aides financières à la production de viande blanche comme les volailles ou le porc, comme il n'y en a jamais eu pour les fruits et légumes. Contrairement à une idée reçue, la PAC n'a jamais été universelle. La première PAC s'occupait donc de certains produits pour lesquels les acteurs de la filière s'étaient entendus avec les autorités communautaires afin de créer une organisation commune de marché substantielle. La deuxième étape a été liée à la réforme de 1992 par laquelle on est passé de soutiens au prix des productions à des aides directes aux producteurs, mais seulement à ceux qui étaient concernés par les organisations communes de marché initiales, les autres producteurs en restant exclus. La troisième étape qui était contenue en filigrane dans la réforme de 2003 mais qui n'ose pas dire son nom, consiste maintenant à aider les surfaces. C'est toute la logique du découplage des aides décidée en 2003, même si la France a obtenu la possibilité de coupler certaines aides et a usé des marges de manœuvre qui lui étaient accordées. Pour dire les choses de façon abrupte et de manière quelque peu caricaturale, on peut considérer désormais que la PAC est un politique de soutien territorial avec un filet social de sécurité. S'orienter durablement dans cette direction a un côté absurde qui conduit, ainsi que le soulignait la présidente, à aider des producteurs alors que les cours sont élevés et à ne pas assez les aider quand les cours baissent. Les politiques contra cycliques seraient adaptées. Elles sont toutefois très critiquées. En effet, on est resté sur les souvenirs des années soixante des montagnes de beurre et de poudre de lait où la PAC de grand papa, après des succès initiaux éclatants avait connu des effets pervers. L'époque a changé et il devrait être possible de mettre en place des mécanismes de régulation de marché afin d'obvier les défauts de la PAC des années soixante-dix.

Sur les mesures qui nous sont proposées par la Commission européenne pour la réforme de la PAC, et notamment sur le verdissement, il faut souligner qu'il y a déjà beaucoup de choses de faites. Les bandes enherbées étaient déjà un sujet de négociations. Pour autant, l'accomplissement du verdissement dans les premier et deuxième piliers va assurément dans la bonne direction. Puisque le Président de la République a parlé de choc de simplification, ce choc doit aussi concerner l'agriculture. Le sujet ne date pas d'aujourd'hui. Il y a un fatras de contraintes administratives qui pèsent sur les agriculteurs français dont je ne suis pas certain qu'elles soient appliquées avec le même zèle dans toute l'Union européenne, ce qui crée des distorsions de concurrence. C'est également sans compter la désespérance que la mise en œuvre de règles souvent fluctuantes procure au monde paysan. Ce choc de simplification permettrait de sortir de cette insécurité réglementaire qui ruine la confiance qu'ont les agriculteurs dans l'avenir. Cela ne coûterait pas très cher et serait susceptible de leur redonner confiance. Il est en effet un sujet dont on ne parle pas assez qui est le suicide chez les agriculteurs qui doit nous servir de feu rouge et nous alerter.

La prise en compte dans la réforme des territoires défavorisés est cruciale. Je pense qu'il serait utile que nous précisions la nécessité de la prise en compte des agricultures iliennes et de marais, dans les régions comme la Bretagne, le Poitou ou Pays-de-Loire. Ce sont des sujets qui n'apparaissent pas importants vu de Bruxelles, mais qui localement sont essentiels.

Sur la question de la surprime aux premiers hectares et sur celle du plafonnement, la réforme va dans le bon sens. Sur le premier point, avec l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, le doublement des vingt-cinq premiers hectares est déjà possible. Cela a favorisé les petites et moyennes exploitations. La surprime aux cinquante premiers hectares telle que l'a présentée le ministre français de l'agriculture me convient. S'agissant du plafonnement et de la dégressivité, je n'ai pas d'objection de principe. Mon collègue Antoine Herth fera, devant la commission des affaires économiques, ses propres remarques sur le sujet. Il faut regarder ce qui signifierait concrètement cette mesure pour les exploitations françaises, en termes d'impact. Mais en tout état de cause, la France ne sera pas la plus gênée par cette mesure. Généralement, ce sont les allemands et les anglais qui, en toute discrétion, tuent toute tentative de plafonnement qui, compte tenu de la structure de leurs exploitations, leur serait défavorable.

J'ai un point de divergence dans le rapport s'agissant de la gouvernance régionale dont il est dit qu'il faudrait toutefois qu'elle s'exerce dans un cadre communautaire ou nationale. Il faut bien sûr prendre en compte les spécificités régionales. Mais dire que les régions, collectivités territoriales, doivent assurer la gestion des crédits du deuxième pilier de la PAC, me paraît hasardeux. Que l'on prenne, au niveau national, des règles d'adaptation régionale en fonction des agricultures différenciées est justifié. Mais je ne suis pas favorable à ce que les régions gèrent les crédits du développement rural comme elles ambitionnent de gérer le Fonds européen de développement régional. Nous avons la chance d'avoir en France des régions, des départements, des communes et communautés de communes qui tous mettent en œuvre des politiques agricoles efficaces leur permettant de faire du « cousu main » en fonction des spécificités locales. Il faut que ces marges de manœuvre aux initiatives locales demeurent. Ainsi, sur le développement des circuits courts et de proximité, élaborer des règlements européens ne serviraient à rien alors que l'on peut mettre en place ce genre d'initiatives, de façon très efficace, par le biais de contrat de développement territorial entre les collectivités et les différents acteurs.

**M. Philippe Armand Martin.** La viticulture un secteur très spécifique. C'est pourquoi la réforme décidée par Bruxelles en 2008 sur l'organisation commune du marché viti-vinicole était inadaptée. Elle prévoyait la libéralisation totale des droits de plantation à compter de 2016 ou 2018, selon les États membres. La fin de la régulation signifiait qu'il devenait possible de planter des vignes partout, y compris à la périphérie des grands vignobles. Cela aurait eu des conséquences économiques mais aussi sociales et environnementales graves. Aujourd'hui, les vignobles sont implantés sur les coteaux. Si les droits de plantation disparaissaient, on planterait sur les plaines, plus faciles d'accès. Cela

se serait traduit par la production de vins de moindre qualité. L'unité des États membres et des producteurs, avec l'appui fort des députés européens et de nombreux parlementaires nationaux, en particulier français, a convaincu la Commission européenne de revenir sur cette réforme. Les discussions ont ainsi été rouvertes en mars 2012, avec la constitution d'un groupe à haut niveau, qui a fourni un document de base sur lequel le Parlement européen et le Conseil ont travaillé.

Un nouveau dispositif de régulation est proposé. Reposant sur le principe, non plus de l'interdiction, mais celui de l'autorisation. Il concernerait tous les États membres producteurs et couvrirait toutes les catégories de vins, y compris les vins sans indication géographique. Il s'agit là d'une évolution importante car la Commission européenne a longtemps plaidé pour une régulation du potentiel limitée aux seuls vins sous signe de qualité et d'origine. La gestion du dispositif relèverait de la responsabilité des États membres, qui justifieraient les autorisations en fonction de critères économiques, qualitatifs ou de préservation de la notoriété. La plantation de vignes ne serait possible que sur autorisation. L'autorisation serait gratuite et incessible. Les plantations nouvelles seraient encadrées par un plafond communautaire annuel d'augmentation fixé à 1 % du vignoble, un État membre pouvant décider d'abaisser ce plafond de le limiter au niveau régional. Ainsi, en France, où les vignes représentent 850 000 hectares, cela concernerait 8 000 hectares par an environ. Si les demandes dépassent la limite prévue au niveau de l'État membre, il y aura application de critères de priorité. Les États membres pourraient prendre en compte les recommandations des organisations professionnelles. Pour les producteurs qui arrachent, l'autorisation de plantations serait automatique et les autorisations ne seraient pas comprises dans le pourcentage de nouvelles plantations. Les droits de plantation valables jusqu'en 2016 ou 2018 selon les États membres pourraient être convertis en autorisations de plantation. Le dispositif entrerait en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour une durée de 6 ans, ce qui est un peu court. Aussi, la proposition de résolution demande-t-elle que ce délai soit porté à 2030, comme le suggère le Parlement européen.

**La Présidente Danielle Auroi, co-rapporteuse.** Je vais vous faire lecture des différents points de notre proposition de résolution.

**M. Jérôme Lambert.** Je suis d'accord avec ce qui vient d'être dit et soutient la proposition de résolution. Je voudrais avoir votre avis sur un sujet qui m'apparaît fondamental, celui de l'emploi agricole. Au lieu d'accorder des subventions sur la base des quantités produites, comme au début de la PAC, ou sur la base des hectares cultivés, comme aujourd'hui, ne pourrait-on imaginer d'ajouter un critère tenant compte de l'emploi agricole ? Ainsi, une exploitation agricole qui ferait vivre dix personnes ne pourrait-elle pas être davantage aidée qu'une exploitation qui ne fait vivre que deux personnes sur le même nombre d'hectares ? Cette réflexion est-elle possible ?

**M. Michel Piron.** Pour rebondir sur votre rapport très intéressant, j'ai trois questions. Sur la compétitivité, vous avez évoqué ce qui se passe en Allemagne, dans le secteur des légumes en particulier. Pourriez-vous nous préciser quelles sont les relations entre production, transformation et distribution en Allemagne ? S'agissant de la sécurité sanitaire et alimentaire, qu'appelle-t-on exactement « circuits courts » ? Prend-on en compte les distances courtes ou le nombre limité d'intermédiaires ? Enfin, Hervé Gaymard a évoqué la question des stocks. Les anciens stocks gérés par la puissance publique ne se sont-ils pas transformés en des stocks nouveaux gérés par les spéculateurs ?

**M. Jean-Louis Roume gas.** Il m'apparaît que les propositions faites par la Commission européenne sont en recul par rapport à celles faites en 2011, tant sur les aides que sur les politiques de qualité. S'agissant du plafonnement des aides, quels sont les enjeux ? Vous proposez, dans la proposition de résolution, de fixer le plafond à 200 000 euros. La Commission européenne propose le chiffre de 300 000 euros, ce qui équivaut à une redistribution portant sur 0,12 % des exploitations et représentant seulement 1,45 milliard d'euros sur un total de 373 milliards d'euros. Le groupe écologiste est favorable à un plafonnement à 100 000 euros, ce qui correspond à une redistribution touchant 3,5 % des exploitations et portant sur 4,8 milliards d'euros. Ce recul est regrettable, même si votre proposition de résolution essaie de rétablir des objectifs plus ambitieux.

L'enjeu principal est de privilégier l'aspect qualitatif dans la PAC. Il est, à cet égard, essentiel d'aider des cultures jusqu'à présent non aidées, comme les cultures méditerranéennes. Elles correspondent à la nécessaire réorientation de notre alimentation et répondent à des objectifs diététiques pour les consommateurs. Il s'agit d'encourager des productions de qualité.

Il faut également poursuivre un objectif social, celui du maintien de l'emploi paysan et de l'aménagement du territoire. Il faut réinstaller des paysans sur nos territoires. Sécurité et qualité des produits alimentaires devraient être les objectifs de cette réforme.

Je vous remercie tout de même pour cette proposition de résolution qui essaie de rétablir certains des objectifs posés en 2011.

**La Présidente Danielle Auroi, co-rapporteure.** Je rappelle que la proposition de résolution que nous vous présentons aujourd'hui ne constitue que la synthèse de notre rapport. Elle est destinée à soutenir le ministre français de l'agriculture dans les négociations dans le cadre des trilogues. Le rapport qui sera bientôt diffusé est plus explicite et précis et comprend l'ensemble des contributions des différents intervenants.

L'adoption du texte sous présidence irlandaise constitue un réel enjeu. En effet, dans le cadre de la présidence tournante de l'Union européenne, la Lituanie, qui succédera à l'Irlande, est plus influencée par les nouveaux États membres intégrés, Allemagne de l'Est, Pologne ou Hongrie notamment, qui

disposent d'immenses exploitations héritées des anciens sovkhozes et ont des intérêts différents des nôtres. Tout le travail patient mené, notamment sur la surprime aux cinquante premiers hectares, pourrait être menacé. Il faut donc travailler dans cette logique des échéances.

Je veux dire à Jérôme Lambert que nous avons largement discuté, au sein du groupe de travail, de la prise en compte de l'emploi. Il nous est apparu qu'il fallait mieux ne pas y faire référence afin que la proposition de résolution soit plus acceptable vis-à-vis de nos partenaires européens. Nous avons privilégié les hectares. Toutefois, l'emploi a été au cœur de notre démarche, comme cela est souligné dès le début du rapport.

**M. Hervé Gaymard, co-rapporteur.** J'ajoute que des dispositions telles que la surprime dès les premiers hectares constituent en elles-mêmes une prise en compte de la notion d'emploi dans la mesure où les premiers hectares sont plus intensifs en emploi. Des mesures telles que la réforme de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, les mesures de découplage comme la prime au maintien du troupeau à la vache allaitante, la prime herbagère agro-environnementale pour les systèmes herbagers extensifs, allaient dans ce sens. On considère à juste titre que plus la taille de l'exploitation augmente, moins cette dernière nécessite de main d'œuvre. Par ailleurs, l'emploi ne peut être envisagé de la même manière dans l'ensemble des filières. Ainsi les grandes cultures nécessitent peu d'emploi à l'hectare, par définition. Les productions végétales impliquent beaucoup de main d'œuvre mais d'une façon saisonnière. L'élevage, notamment pour le lait, fait appel à de nombreux emplois, de façon permanente.

Je suis d'accord sur la réflexion de Michel Piron sur la compétitivité de l'Allemagne sur la filière des fruits et des légumes. Sans doute des études ont-elles déjà été faites sur le lien entre distribution et agriculteurs, car le sujet n'est pas neuf. S'agissant de leur filière laitière, elle a été développée et intégrée par le biais d'une stratégie de distribution, le *hard discount*, dans le cadre duquel ne sont vendus et exportés que des produits allemands. Cela vaut aussi pour les produits charcutiers – grâce au *hard discount*, les Allemands ont pu exporter plus facilement.

**La Présidente Danielle Auroi, co-rapporteuse.** Je précise que, quand nous avons rencontré les députés du Bundestag, nous avons pu constater que les Bavarois étaient plus proches de nos positions alors que les représentants des États où il y a les grandes exploitations avaient des positions divergentes. Un dialogue avec eux serait intéressant notamment sur la question du plafonnement. Sur ce dernier thème, nous avons proposé une position de compromis à 200 000 euros, afin qu'elle soit acceptable au niveau européen.

Les sujets relatifs à la sécurité « sano-alimentaire » sont nouveaux. Il est important de les intégrer à notre réflexion. Cela peut être illustré à travers le récent pic de pollution de l'air en région parisienne dû à deux grands polluants: la circulation routière et les polluants agricoles du bassin parisien.

**M. Hervé Gaymard, co-rapporteur.** L'enjeu des circuits courts est de diminuer le nombre des intermédiaires. Plusieurs solutions sont possibles. Aussi concernant le maraîchage qui se développe à proximité des centres urbains avec les associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP), les marges de progression sont importantes. Mais cela se heurte à la question du foncier.

S'agissant des stocks régulateurs, dans le cadre des travaux de la FAO sur la lutte contre la spéculation et la crise alimentaire, la France avait fait la proposition lors de sa présidence du G20 d'instituer des stocks régulateurs de riz et de céréales, au niveau international afin d'éviter les envolées spéculatives. La question de la gestion publique des stocks est fondamentale tant au niveau national qu'international.

**La Présidente Danielle Auroi, co-rapporteure.** Le rapport de suivi du G20 permettra de faire un point sur le sujet.

Je mets aux voix la proposition de résolution européenne. Elle *est adoptée* en l'état à l'unanimité.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et notamment son article 43,

Vu les communications de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au comité des régions, du 18 novembre 2010, « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir » (Com [2010] 672 final) et du 12 mars 2012, « Prise en compte de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de l'agroforesterie dans les engagements de l'Union en matière de changement climatique » (Com [2012] 94 final),

Vu l'ensemble des propositions de règlement dénommé « Propositions législatives pour la PAC après 2013 », du 19 octobre 2011, et composé des propositions suivantes :

– Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (COM [2011] 625 final)/n° E 6722,

– Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés de produits agricoles (règlement « OCM unique ») (COM [2011] 626 final)/n° E 6723,

– Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (COM [2011] 627 final)/n° E 6724,

– Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (COM [2011] 628 final)/n° E 6725,

– Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles (COM [2011] 629 final)/n° E 6726,

– Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs (COM [2011] 631 final)/n° E 6728,

Considérant que la politique agricole commune (PAC) est une base essentielle de la solidarité européenne et contribue au développement équilibré des territoires ;

Considérant les risques de déséquilibres entre l'offre et la demande de produits agricoles au niveau mondial et l'importance stratégique de l'alimentation ;

Considérant, en conséquence, que l'objectif premier de la politique agricole commune doit rester d'assurer la sécurité alimentaire des citoyens européens ;

Considérant que les agriculteurs doivent être justement rémunérés, tant pour leur activité de production que pour la fourniture de biens publics ;

Considérant que l'agriculture est un secteur de production spécifique auquel les règles et mécanismes de marché applicables aux autres secteurs ne sont pas tous transposables ; que l'existence d'une politique agricole se justifie donc pleinement pour assurer la pérennité d'un modèle agricole européen productif, respectueux de l'environnement et contribuant à l'équilibre des territoires, au dynamisme de l'emploi ainsi qu'à la création de valeur ajoutée ;

Considérant que l'agriculture peut contribuer efficacement à la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique et de préservation de l'environnement ;

Considérant que les nouvelles orientations de la PAC doivent prendre en considération la rareté des ressources, de l'énergie, des sols et de l'eau ;

Considérant les exigences de préservation de la santé humaine qui doivent être prises en compte dans les objectifs de la PAC ; il en est ainsi en particulier des risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires qui devront faire l'objet d'une évaluation régulière ;

Considérant le rôle macroéconomique de l'agriculture et sa contribution positive à la balance commerciale française ;

1. Rappelle que le budget de la PAC représente moins de 0,5 % du produit intérieur brut de l'Union européenne ; prend acte des résultats des négociations sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 décidant une baisse des crédits de la PAC, qui devront donc être utilisés plus efficacement et être légitimés en tendant vers plus d'équité et de durabilité ;

2. Estime que la réforme de la PAC doit contribuer à soutenir l'emploi, ce qui implique une réallocation des aides à l'échelle nationale, des instruments de régulation assurant une visibilité sur les revenus ainsi qu'une aide substantielle à l'installation afin de relever le défi générationnel de l'agriculture européenne ;

3. Souligne que la dépendance de l'Union européenne à l'égard des importations de protéines végétales est source d'insécurité et pèse sur les coûts



de production ; demande en conséquence que les instruments de la PAC participent à la relance de la production de protéines végétales ;

4. Rappelle que la sécurité alimentaire suppose la prise en compte des préférences collectives des consommateurs, de l'exigence de qualité et de traçabilité des aliments ainsi que le respect, pour les produits importés, des normes que l'Europe impose à ses exploitants ;

5. Demande la mobilisation des outils disponibles de la PAC en faveur de l'élevage, au nom de sa valeur ajoutée économique et sociale et des enjeux d'équilibre des territoires, de préservation de l'environnement et de souveraineté alimentaire ;

6. Approuve l'abandon des références historiques et le principe de convergence interne des aides directes mais estime que leur mise en œuvre doit respecter la diversité des agricultures et ménager une période de transition suffisante ;

7. Salue la possibilité d'allouer une surprime aux cinquante premiers hectares permettant à la fois de favoriser l'emploi et de prendre en compte la diversité des exploitations, demande que la possibilité reste d'ouverte d'accorder une surprime supplémentaire, pour les tout premiers hectares ;

8. Souhaite la mise en place d'une aide par exploitation dégressive à partir de 100 000 € et plafonnée à partir de 200 000 € ;

9. Se félicite du maintien du principe d'un fonds d'aide aux plus démunis mais déplore la baisse de son financement et les aménagements qui menacent de le dénaturer ;

10. Plaide pour que soit ouverte la possibilité d'affecter aux aides couplées à la production 20 % des enveloppes nationales, pour des motifs environnementaux, d'aménagement du territoire et économiques ;

11. Souscrit à la proposition de la Commission européenne de conditionner le versement de 30 % des aides du premier pilier à la mise en œuvre de trois mesures dites de verdissement afin de rémunérer les agriculteurs pour leur contribution à la protection de l'environnement ;

12. Demande que le verdissement encourage, dans toutes ses composantes, les systèmes herbagers et soit soumis aux conditions suivantes :

- une application de mesures identiques dans l'ensemble des États membres ;

- un système d'équivalence garantissant un niveau d'exigence environnemental strict ;

- un taux de surfaces d'intérêt écologique de 10 % de la surface éligible ;

- une diversification des cultures permettant de s'engager vers une rotation des cultures plus efficace pour la préservation des sols et la limitation des intrants ;

– un maintien effectif du stock des prairies permanentes ;

13. Regrette l'insuffisance des propositions de la Commission européenne en matière de régulation, qui ne donnent pas à la PAC les moyens de participer à la stabilisation des revenus des exploitants agricoles ;

14. S'inquiète des conséquences de la disparition des quotas laitiers, insiste sur la nécessité d'un mécanisme d'ajustement de l'offre à la demande et soutient la proposition du Parlement européen d'attribuer une compensation financière aux producteurs de lait réduisant volontairement leur production en période de crise ;

15. Salue le maintien d'un encadrement des plantations de vignes, sous la forme d'un régime d'autorisation des plantations nouvelles applicable à l'ensemble des plantations et demande que ce dispositif soit maintenu, comme le propose le Parlement européen, jusqu'en 2030 ;

16. Estime nécessaire le maintien jusqu'en 2020 des quotas sucriers ;

17. Demande que soit étudiée la possibilité de déclencher des mesures d'intervention en fonction non seulement de la variation de prix, mais aussi de la variation de la marge revenant à l'agriculteur, qui peut être également liée aux coûts de production ;

18. Propose de supprimer la condition d'absence de position dominante des organisations de producteurs dans le cadre du processus de reconnaissance par les pouvoirs publics, pour la transformer en absence d'abus de position dominante, afin de rapprocher le droit agricole du droit commun ;

19. Considère indispensable d'étudier la possibilité d'introduire une part de contracyclicité dans l'attribution des aides ;

20. Regrette que le développement rural ait fait les frais des arbitrages budgétaires et s'interroge, dans ce contexte, sur la pertinence de prise en charge de dispositifs assurantiels par le deuxième pilier ;

21. Estime que la baisse des taux de cofinancement des aides du développement rural va à l'encontre des objectifs de solidarité européenne ;

22. Juge pertinent que les États membres consacrent une part minimale de 25 % du montant des fonds du développement rural aux actions en faveur du climat et de l'environnement, en prenant en compte les spécificités des départements d'outre-mer ;

23. Souhaite que les actions du deuxième pilier soient particulièrement ciblées vers la promotion des circuits courts et de proximité, l'appui à la recherche et l'innovation, le soutien aux petites fermes et aux modes de production durables et aux agricultures diversifiées ;

24. Souligne la contribution des régions agricoles défavorisées, notamment les zones de montagne, les îles et les marais, au dynamisme des régions rurales et à la préservation de la biodiversité, justifiant pleinement des

aides compensatrices des coûts de production comme l'indemnité compensatoire de handicaps naturels ; demande que la révision des zones défavorisées simples ne mette pas en cause les équilibres de ces zones ;

25. Demande à l'Union européenne de mieux coordonner ses politiques agricole, commerciale et de développement ;

26. Insiste pour que la politique commerciale européenne soit en cohérence avec la PAC, qu'en particulier, dans le cadre des négociations multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce, les concessions sur le « paquet agricole » de 2008 soient considérées comme une ligne rouge et que les négociations bilatérales s'engagent sur la base d'études d'impact, prenant en compte les conséquences sur l'ensemble des filières afin que l'agriculture ne soit pas la monnaie d'échange sur d'autres secteurs offensifs pour l'Union européenne comme les marchés publics ou les services ;

27. Plaide pour la poursuite des efforts au niveau multilatéral de lutte contre la volatilité des prix des matières premières agricoles, et notamment contre les prises de position purement spéculatives des fonds indiciels ;

28. Soutient la création d'un Comité européen de lutte contre le gaspillage alimentaire.



## **AVIS DIVERGENT D'ANTOINE HERTH, CO-RAPPORTEUR POUR LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur François BROTTES, Président de la commission des affaires économiques, et Madame Danielle AUROI, Présidente de la commission des affaires européennes, pour avoir mis en place cette mission d'information sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC).

Avec Germinal PEIRO, co-rapporteur pour la commission des affaires économiques, Hervé Gaymard et Danielle AUROI, co-rapporteurs pour la commission des affaires européennes, nous avons mené un travail de qualité dans une ambiance constructive. Nous avons pu échanger avec nos homologues allemands de la commission de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs, en marge de la célébration du cinquantenaire du Traité de l'Élysée à Berlin. De même notre déplacement à Bruxelles a été très instructif sur l'état des négociations en cours.

Députés de la majorité et de l'opposition, nous avons recherché le consensus. Sur certains points nous y sommes parvenus. Ainsi, le groupe s'est rapidement positionné en faveur du maintien d'un encadrement des plantations de vignes, sous la forme d'un régime d'autorisation des plantations nouvelles, applicable à l'ensemble des plantations, et a demandé que ce dispositif soit maintenu, comme le propose le Parlement européen jusqu'en 2030. S'agissant des quotas sucriers, j'ai proposé, et cela a été accepté par les autres rapporteurs, que nous demandions leur prolongation jusqu'en 2020.

Pour autant, je reste réservé sur les conclusions de la mission et je ne peux donc approuver la résolution qui est proposée.

Mes réserves portent d'abord sur l'organisation de nos travaux, qui pouvait paraître satisfaisants du point de vue de la commission des affaires européennes dès lors qu'il s'agissait d'examiner les lignes de force de la négociation en cours. Or pour une bonne part les conclusions de nos travaux porte sur les modalités de mise en œuvre de la PAC au seul niveau français. Dès lors comme co-rapporteur au titre de la commission des affaires économiques j'ai estimé qu'il était nécessaire d'analyser plus finement les impacts des mesures envisagées sur l'économie nationale comme notre commission procède habituellement.

Ainsi il n'a pas été possible de consacrer suffisamment de temps aux auditions pour cerner précisément les positions des acteurs majeurs de l'économie agricole ou simplement pour entendre ceux qui n'ont pu être reçus. De même aucune modélisation ou analyse socio-économique n'a été réalisée afin de prédire les impacts des mesures envisagées par système ou par bassin de production.

De ce fait la seule approche qui a prévalu était de comparer les niveaux d'aide aux niveaux moyens de revenu par type de production ou par surface d'exploitation. C'est à mon sens une approche trop réductrice – le revenu agricole résultant d'une multitude de facteurs et ne devant pas être confondu avec le revenu

de l'agriculteur - et qui a probablement pour seule vocation de justifier un *a priori* idéologique. Une perspective plus objective eut été de rapprocher les niveaux d'aide du chiffre d'affaires puisque l'origine des références historiques repose sur une compensation de perte de produit. De façon similaire les ICHN sont à rapprocher du niveau de charge, alors que les PMTVA sont corrélés avec le capital.

Ce postulat tronqué fragilise par conséquent les conclusions proposées par notre commission en particulier le souhait de développer un système d'aide contra-cyclique. Il fait également l'impasse sur un problème central de certains secteurs de notre agriculture à savoir leur perte de compétitivité. C'est le cas de l'élevage ou des fruits et légumes. Or à aucun moment les recommandations sur les conditions de productions, et en particulier les modalités du « verdissement », n'ont été examinées sous l'angle des charges nouvelles qu'elles risquent d'imposer de façon unilatérale à nos producteurs.

Je reste principalement en désaccord avec deux points.

D'une part, la possibilité d'accorder une surprime supplémentaire pour les tout premiers hectares (point 7 de la résolution). En effet, le Conseil prévoit que la surprime s'appliquerait au maximum jusqu'aux 30 premiers hectares ou au nombre d'hectares correspondant à la taille moyenne des exploitations dans l'État membre concerné. Le seuil des 50 premiers hectares, évoqué par Stéphane LE FOLL, est un seuil acceptable, d'autant plus qu'il correspond à la moyenne des exploitations françaises. Aménager en deçà de ce seuil une deuxième tranche de surface supprimée entraînerait en revanche un surplus de gestion administrative inutilement complexe.

D'autre part, la mise en place d'une aide par exploitation plafonnée à 200 000 euros (point 8 de la résolution). Les instances européennes, notamment la Commission et le Parlement européen, souhaitent un plafonnement à 300 000 euros par exploitation. Le chiffre proposé dans la résolution est le fruit d'une négociation politique entre les composantes de la majorité et qu'il ne m'appartient pas de valider. Je regrette en revanche que notre commission ne se soit pas davantage penchée sur l'outil de la dégressivité qui peut se justifier aisément en vertu des gains de productivité permis par des exploitations structurées de façon optimale.

En outre, la résolution évoque l'emploi comme objectif premier de la PAC. Or l'Europe ne l'a jamais considéré que comme un effet positif indirect des politiques économiques dont l'agriculture fait partie. En revanche je partage l'ambition de mes collègues de mettre l'emploi au cœur de notre politique nationale, à condition de l'entendre au sens large et d'y intégrer les nombreux emplois générés en amont et en aval de l'agriculture. De ce fait je m'étonne de la grande frilosité du rapport sur les liens entre production agricole et transformation alors que l'agroalimentaire est un secteur clé de notre industrie.

Enfin je crains que la philosophie qui irrigue la résolution proposée ne nous amène à poser le futur débat sur le projet de loi d'avenir de l'agriculture sur de mauvaises bases. Cette philosophie, pour ne pas dire idéologie, n'est pas la mienne et je ne souhaite donc pas soutenir, aujourd'hui, un texte qui servirait de fondement, demain, à la construction d'un nouveau modèle agricole insuffisamment ancré dans les réalités économiques de la France.

## CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES

### CONTRIBUTION DE M<sup>MES</sup> BRIGITTE ALLAIN ET MICHÈLE BONNETON, DÉPUTÉES ÉCOLOGISTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

#### I. La PAC, un outil au service d'une politique

Le Rapport et la Résolution sur la Politique Agricole Commune (PAC) adoptés en Commission des affaires européennes et en Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, les 16 et 17 avril 2013, sont le fruit d'un travail collaboratif qui a permis d'aboutir à un texte de compromis auquel le groupe écologiste souscrit. Nous espérons qu'il constituera un support de négociation digne d'intérêt pour le Gouvernement.

Le rapport est le fruit de nombreuses heures d'auditions et de rencontres pleines d'enseignements. Cette approche de la PAC, par l'agronomie, par des hommes et des femmes, pionniers et acteurs du développement d'une vision renouvelée de l'agriculture, est une démarche novatrice dans nos assemblées. Au fil du travail accompli ensemble, chacun a su faire évoluer sa vision de la finalité de la Politique agricole commune.

Le rapport présente aux décideurs une feuille de route réaliste et exigeante pour mener à bien les négociations sur l'avenir de la PAC au-delà de 2013, sans toutefois rechercher les mesures permettant de réellement légitimer cette PAC aux yeux des citoyens. Et pourtant, c'était l'un des objectifs premiers des institutions au démarrage de la réforme en 2011 : « une PAC plus légitime, plus durable et plus juste ». Car la politique agricole commune n'est qu'un outil au service d'une politique, et non pas une finalité en soi. Dans les négociations budgétaires, on peut avoir tendance à l'oublier. La mise en place de la PAC dans les années soixante a permis d'atteindre les objectifs qu'elle s'était assignée : la sécurité alimentaire et des garanties pour le revenu des paysans. L'atteinte de ces objectifs s'est faite au prix d'une baisse importante du nombre d'exploitations et de dégradations environnementales fortes. Un demi-siècle plus tard les demandes sociétales et les urgences environnementales obligent la PAC à se redéfinir.

#### II. Dernière ligne droite des négociations, une légitimité qui tarde

Trois objectifs, identifiés dans le rapport, mériteraient d'être d'avantage mis en lumière dans les négociations de la réforme de la PAC, afin que la nouvelle politique agricole commune soit à la hauteur. Sur ces points, les écologistes, au-delà du texte consensuel adopté par la commission, proposent des pistes d'amélioration :

##### 1. La nouvelle Politique agricole commune devra penser « alimentation » en même temps que « production ».

La PAC doit garantir la santé des citoyens et des agriculteurs, la sécurité alimentaire, y compris des pays tiers et la qualité des aliments. La lutte contre la volatilité des prix et contre le gaspillage alimentaire sont de nouveaux défis qu'elle aura à relever. On retrouve ces points dans la résolution aux numéros 2, 4, 25, 26, 27 et 28.



La relance d'un plan de protéines végétales est également un élément indispensable à notre sécurité alimentaire (point 3). À ce jour, 70 % de la consommation actuelle de protéines végétales de l'Union européenne, essentiellement des farines de soja, est importée, principalement du Brésil, de l'Argentine et des États-Unis. L'Europe ne couvre que 22 % de ses besoins en protéines végétales. Ces protéines végétales constituent un substitut aux protéines animales (et aux farines animales) économiquement et environnementalement profitables. Et pourtant, il serait possible de réduire les importations de soja de 41 % par une augmentation de la production de légumineuses à hauteur de 7 % des terres arables. Les écologistes demandent à l'Europe de se saisir de toute urgence de cette opportunité.

Le deuxième pilier de la PAC, porteur d'initiatives agro-écologiques, du développement des circuits courts, de projets innovants et qui accompagne ces démarches de transition, a fait les frais de la négociation. De plus, nous nous inquiétons des montants mobilisés sur le deuxième pilier pour les dispositifs assurantiels (points 20 et 23). Cela constitue une double peine pour le développement rural, et ce d'autant plus que l'accélération des catastrophes naturelles et les pertes de récoltes dues aux conditions climatiques entraînent une mobilisation de plus en plus importante des fonds dédiés aux dispositifs assurantiels ... alors que la prise en charge d'une partie du risque par une bonne gestion agronomique serait plus profitable à toute la société.

## **2. L'agriculture, après cinquante années de productivisme, doit relever le défi du respect et de la coopération avec les équilibres naturels.**

Le plan agro-écologique mis en route par le gouvernement est incontournable et cela est rappelé dans la résolution : « l'agriculture n'a pas d'avenir dans un environnement dégradé ». La PAC doit fournir les instruments qui permettront la mise en route de ce projet. Certains instruments de la résolution sont, à cet égard, perfectibles.

Sur la composante verte, les écologistes sont très déçus. Cette dernière ne sera pas à la hauteur des enjeux, et de nombreuses associations dénoncent le « greenwashing » qu'elle constitue. L'urgence climatique ainsi que la situation très préoccupante des sols doivent appeler à des mesures publiques immédiates d'intervention faisant de la mise en œuvre de la transition vers un système agricole respectueux de l'environnement une condition nécessaire à l'octroi de toute aide. L'objectif final est un réel verdissement de la PAC, un déclic pour un changement de pratiques. En ce sens la demande de la résolution de porter à 10 % le taux de Surface d'intérêt écologique est un premier pas louable (point 12). Les écologistes proposent d'améliorer les mesures permettant aux agriculteurs d'obtenir les financements du verdissement (point 12) :

– En n'autorisant pas de dérogations nationales au dispositif européen de verdissement. Les exigences issues de la négociation européenne constituent le plus petit dénominateur commun des 27 États membres. Un coup de canif supplémentaire ne serait pas acceptable.

– En encadrant le système d'accès automatique aux 30 % de financement de la composante verte, de façon à ce qu'il soit strict mais également facilement contrôlable. L'agriculture biologique est aujourd'hui la forme d'agriculture qui correspond parfaitement à cette définition. Il n'est pas interdit de penser qu'il y en ait de nouvelles, mais il faut encadrer leur équivalence.

– En préférant la rotation des cultures à la diversification. Le choix de la diversification des cultures (imposant des pourcentages maximaux de cultures) est une réponse administrative à un problème agronomique. Le modèle de la monoculture cherche à

se maintenir. Par la rotation des cultures, l'agronomie est remise au cœur de la production, et ne constitue plus une « contrainte environnementale » mais apporte une réponse aux dégâts causés par la monoculture intensive.

Il est par ailleurs nécessaire de soutenir le modèle de polyculture élevage, au-delà de l'élevage seul (point 5), car les modes d'élevage sont très divers. Certains favorisent la préservation de la biodiversité et un aménagement équilibré du territoire : élevage extensif, élevage de montagne, élevage familial, etc. tandis que d'autres ont un fort impact négatif sur les équilibres naturels à l'instar des élevages industriels producteurs de nitrates et générateurs de mal-être pour les travailleurs et les animaux. Il convient donc de préciser quel type d'élevage doit être prioritairement soutenu dans la PAC, « au nom de sa valeur ajoutée économique et sociale et des enjeux d'équilibre des territoires, de préservation de l'environnement et de souveraineté alimentaire ».

Enfin, il serait opportun de soutenir la proposition du Parlement européen sur la conditionnalité des aides. Celui-ci propose d'inclure dans la conditionnalité la directive pesticides et une utilisation raisonnée des antimicrobiens et activateurs de croissances pour les animaux produisant des denrées alimentaires. Les résistances antibiotiques sont de plus en plus nombreuses, et leur passage à l'homme via l'alimentation constitue aujourd'hui un véritable danger de santé publique.

### **3. La PAC devrait apporter d'avantage de justice sociale et de respect de tous les agriculteurs –trices.**

Les États membres ont promis de se mettre d'accord sur une meilleure répartition des aides entre États mais aussi entre agriculteurs. En France, à l'heure actuelle 20 % des agriculteurs touchent 80 % des aides ! Le préalable pour poser les bases d'une politique plus juste, mentionnée au point 6 est de sortir des références historiques. À cette fin, les écologistes proposent de fixer un calendrier contraignant et progressif à horizon 2020 pour la convergence interne des aides.

La résolution soutient la proposition faite par le gouvernement (figurant au point 7) de verser une surprime aux 50 premiers hectares, qui pourrait être encore majorée pour les tous premiers hectares.

Ce mécanisme redistributif ne doit pas pourtant se faire au détriment du plafonnement des aides. Au niveau actuel de négociation, c'est-à-dire un plafonnement à 300 000 euros d'aides par an et par exploitation, il ne concernerait que 10 fermes en France... Si l'on entend favoriser une meilleure répartition de l'emploi, un plafonnement à 100 000 euros aurait plus de sens (point 8).

Enfin, la PAC devrait permettre de protéger notre outil de production et nos agriculteurs. Cet aspect est souligné à maintes reprises dans la résolution aux points 13, 14, 15, 16 et 24. Pourtant, un éclairage plus particulier aurait dû être apporté dans ce texte sur la question de la gestion de l'offre dans la filière laitière. Les écologistes s'inquiètent des conséquences de la disparition des quotas laitiers et demandent la mise en place d'un système de régulation de l'offre et de la demande. Le système des quotas laitiers, qui certes n'a pas toutes les vertus, a permis dans de nombreux pays européens de maintenir une agriculture sur beaucoup de territoires, qui, dans quelques années, se trouveront délaissés. Le système proposé par le Parlement européen « d'attribuer une compensation financière aux producteurs de lait réduisant volontairement leur production en période de crise » (point 14) mérite une étude d'impact plus approfondie, notamment sur l'emploi agricole. Ce type de mesure régulatrice de l'offre de produits, à l'image des primes à l'arrachage ou des systèmes

de mise en pré-retraites, touche souvent les plus fragiles et les moyennes exploitations... Un accompagnement vers la porte de sortie ?

Il faut avoir le courage d'entrer dans une nouvelle direction, une voie d'avenir. Des moyens humains en terme d'ingénierie, d'accompagnement et de formation seront nécessaires pour passer de nos modes actuels d'agriculture « intensifs en intrants » à une « agriculture intensive en connaissance et savoir faire ».

### **III. L'agro-écologie, une voie d'avenir à l'échelle française, européenne et internationale**

Si le vote du Parlement européen concernant la réforme de la politique agricole commune, que nous tentons d'infléchir par cette résolution, est largement en deçà des attentes pour un changement positif ces prochaines années, nous pouvons influencer sur une orientation différente de notre projet agricole en France. Le peuple français demande plus de garantie sanitaire, qualitative et gustative dans son alimentation. Les responsables politiques interpellent le gouvernement pour plus de traçabilité. Les élu-e-s des collectivités locales recherchent un approvisionnement local pour la restauration collective, conscients d'une relance possible de l'économie locale et du lien fort entre production et consommation pour responsabiliser les citoyens dans leurs actes de consommation.

La loi d'avenir agricole est devant nous : son ambition doit être à la mesure de l'enjeu. Notre agriculture doit dans chaque région, dans chaque bassin de vie, assurer un bon niveau d'équilibre alimentaire, réduire les émissions de gaz à effet de serre, redonner à nos terres leur fertilité, à nos eaux leur qualité sanitaire. Cela passe par une réduction significative des pratiques d'agriculture intensive, chimique et industrielle. Cela sera rendu possible par une politique volontariste de création d'emplois nombreux, par l'augmentation du nombre de paysan-ne-s, mais aussi d'agents de développement, de chercheurs, formateurs en agro-écologie, d'ingénierie commerciale en circuits-courts, par le soutien aux nouvelles formes de coopérations et la valorisation des savoir-faire paysans.

« En 2050, les neuf milliards d'humains pourront se nourrir grâce à l'agriculture biologique » affirme Marc Dufumier, ingénieur agronome, expert auprès de la FAO et de la banque mondiale.

Puisque les citoyens le veulent, puisque notre révolution énergétique bouleversera nos pratiques dans tous les actes quotidiens, puisque la lutte contre le changement climatique est vitale, n'est-il pas de notre responsabilité de tout mettre en œuvre pour relever ce formidable défi ?

## **CONTRIBUTION DE M. FRANÇOIS SAUVADET ET DES MEMBRES UDI DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

Tout d'abord, il convient de saluer la mise en place de cette mission d'information sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) qui, dès les premiers jours de la 14<sup>e</sup> législature, s'est constituée de manière transpartisane à l'initiative de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires européennes. Le groupe de travail a ainsi pu suivre les négociations qui se sont engagées au niveau européen sur la base des propositions de la Commission, afin que le Parlement français exprime sa position sur la réforme en cours et surtout, travaille sur les orientations futures de la PAC.

Un travail intéressant de recherche de convergences a été réalisé par l'ensemble des membres du groupe de travail mais plusieurs sujets restent en débat, et certaines conclusions de la mission ainsi que les positions exprimées dans la proposition de résolution européenne ne rencontrent pas notre assentiment, ce qui justifie le dépôt de la présente contribution.

Le consensus a notamment pu être facilement trouvé sur la question de l'abandon des références historiques et le principe de convergence interne des aides directes (point 6 de la résolution) ou encore, sur la valorisation des circuits courts et de proximité (point 23). S'agissant des droits de plantation de vignes, le maintien du régime d'autorisation des plantations nouvelles applicable à l'ensemble des plantations jusqu'en 2030 (point 15), ainsi que le maintien des quotas sucriers jusqu'en 2020 (point 16), nous rassemblent ; le plafonnement des aides (point 8) représente également un exercice nécessaire qui prend en compte les éléments de compétitivité liés à la taille d'une exploitation. Les discussions sur le montant du plafonnement sont légitimes mais ce qui est proposé nous paraît être de bon sens.

En revanche, nous sommes très réservés sur les propositions concernant la disparition des quotas laitiers car la situation du secteur est très préoccupante. Le constat d'inquiétude qui est formulé dans la proposition de résolution (point 14) est inadapté à la gravité de la crise et il eut été plus opportun que le Parlement français affirme plus clairement son attachement à des mécanismes de régulation de marché qui ont fait leur preuve et apporté des garanties de revenus.

Par ailleurs, si l'intérêt d'un plafonnement des aides peut faire consensus, la « surprime » accordée aux 50 premiers hectares - et a fortiori aux « tout premiers hectares » (point 7) – soulève davantage d'interrogations. Les principales bénéficiaires de cette mesure seront les exploitations qui ont, par leur organisation et leur potentiel, mis en place une agriculture productive sur des surfaces limitées. Il ne s'agit pas de critiquer un modèle agroalimentaire qui fait la fierté de notre pays mais de souligner qu'il est indispensable de veiller au maintien et au développement des exploitations d'élevage extensif et aux pratiques culturales comme le pâturage, afin d'assurer une répartition équilibrée des exploitations sur l'ensemble du territoire français, notamment à l'heure où nous nous sommes accordés sur des objectifs de verdissement de la PAC et de durabilité des modes de productions.

Enfin, certains points auraient mérité d'être évoqués, approfondis ou réaffirmés avec plus de force : c'est notamment le cas du secteur de l'élevage dont les difficultés sont bien identifiées par le groupe de travail mais les pistes proposées restent trop imprécises : l'attractivité des filières, la question des revenus, de la prise en compte de la pénibilité et de l'inflation normative sont autant de sujets qui appellent notre plus grande mobilisation ; la dépendance de l'Union européenne vis-à-vis des importations de protéines végétales aurait pu nous conduire à nous prononcer plus clairement en faveur de certaines filières végétales

protéagineuses (luzerne, lupin), oléagineuses riches en Oméga3 (lin) ou fibreuses (chanvre) ; on ne peut également que regretter que les mots « compétitivité » et « harmonisation » ne figurent pas dans la proposition de résolution alors même que ces questions sont au cœur des préoccupations de nos agriculteurs qui souffrent de la concurrence à l'intérieur, comme à l'extérieur de l'Union européenne ; c'est enfin la question des normes qu'il conviendra de ne pas alourdir dans la mise en œuvre des composantes du verdissement de la PAC.

Le travail accompli par le groupe de travail et ses rapporteurs n'en demeure pas moins important et il honore le rôle du Parlement. Le consensus qui prévaut sur une large partie des préconisations doit nous encourager à poursuivre nos discussions dans le cadre de nos commissions respectives sur les points qui nous éloignent encore aujourd'hui, afin de peser autant que possible au niveau européen.

L'agriculture constitue une part fondamentale de notre histoire, de notre économie et de notre avenir. Elle est un atout d'indépendance et de souveraineté hautement stratégique, pour la France et pour l'Europe. Pour répondre au défi de l'alimentation mondiale, nous devons mettre en place une agriculture de production compatible avec le maintien d'une agriculture de protection. Une agriculture capable de concilier performance économique et respect de la santé et de l'environnement. Cela nécessite une approche volontaire, pragmatique et consciente des atouts et des faiblesses de chacune de nos filières. Seule cette approche « terrienne » et visionnaire des grands enjeux mondiaux qui sont devant nous permettra d'inscrire durablement notre agriculture française et européenne dans le XXI<sup>e</sup> siècle.



## CONTRIBUTION DU GROUPE RRDP

La PAC est un des sujets européens les plus importants pour la France, avec des conséquences concrètes directes sur tous nos territoires.

Depuis plusieurs années, l'avenir de la PAC au sein de l'Union crée des tensions entre les États-membres. Les récentes discussions aboutissant à une position commune mi-mars 2013 n'ont pas dérogé pas à cette règle.

Dans ce contexte, le groupe RRDP se réjouit de l'avancée démocratique que représente la procédure de codécision sous laquelle la réforme de la PAC se fera pour la première fois. Le Parlement européen peut désormais manifester sa volonté propre sur les sujets controversés.

Avant le début des trilogues, Le Parlement français doit également se mobiliser pour affirmer d'une voix forte et claire des exigences fondamentales.

À ce propos, le groupe RRDP souhaite saluer l'esprit de consensus du travail parlementaire sur la réforme de la PAC.

En premier lieu, il convient de resituer les enjeux à la lumière de quelques chiffres : la part relative du budget alloué à la PAC pour les sept prochaines années (2014-2020) a été réduite de 13 % pour un montant de 373,2 milliards d'euros.

Il s'agit de seulement 0,5 % du PIB européen pour répondre à un objectif littéralement vital, assurer la sécurité alimentaire.

Ensuite, le groupe RRDP tient à dénoncer les situations d'injustice auxquelles ont abouti les mécanismes de répartition en vigueur.

L'exemple des aides massives pour les producteurs céréaliers lorsque les cours sont hauts démontre que ce système peut avoir des conséquences absurdes.

Le rééquilibrage des aides publiques entre les grandes cultures et celles qui souffrent déjà d'une concurrence déloyale comme l'élevage ou les fruits et légumes doit être une priorité.

Ainsi, le groupe RRDP soutient l'impératif des politiques contra-cycliques et les mécanismes de régulation de marché pour compenser l'iniquité actuelle.

Dans la même perspective, le groupe RRDP est très attaché à l'attribution d'une « surprime » aux 50 premiers hectares proposée le ministre de l'agriculture et acceptée par le Commissaire Dacian Cioloș, et au plafonnement à 200 000 euros par exploitation agricole.

Ces dispositifs sont indispensables pour perfectionner les mécanismes de redistribution, pour renforcer la compétitivité des petites exploitations, pour encourager l'emploi agricole, pour rapprocher nos citoyens des paysans et pour soutenir l'aménagement du territoire.

Enfin, les trop nombreux scandales récents concernant notamment la viande de cheval ont révélé au grand public une financiarisation pernicieuse et des circuits de plusieurs milliers de kilomètres avec des allers retours de la même viande.

En termes de traçabilité, de sécurité alimentaire, d'exigences écologiques, ces scandales nous rappellent l'enjeu du développement des circuits courts.

S'ils ne sont pas la solution définitive et s'ils constituent encore qu'une part marginale de la vente des produits alimentaires, ils sont une partie non négligeable de la réponse à ce type de dérives.

Pour faire vivre des territoires, économiser des millions de tonnes de kérosène et d'essence, pour garantir la traçabilité et rétablir la confiance de nos concitoyens par un lien social direct, la réduction des maillons de la chaîne n'est pas prise à sa juste mesure par les négociations européennes.

Or les circuits courts répondent à de nouvelles demandes de produits de terroir, de tradition, d'authenticité, de fraîcheur et de connaissance des produits et de leurs modes de fabrication.

Enfin, le groupe RRDP regrette également que l'élevage n'ait pas été mieux considéré.

Pour prendre un exemple, la production porcine en France a perdu en 10 ans (de 2000 à 2010) un million de porcs et des centaines d'éleveurs.

Et la production porcine de montagne a connu un recul relativement plus important que la moyenne française. Aujourd'hui la côte d'alerte est atteinte et les conséquences des fermetures ateliers porcins produisent des externalités négatives considérables sur les territoires.

Pour ne pas sombrer, la filière porcine de montagne a un besoin impératif d'une aide couplée au titre des soutiens couplés facultatifs (art. 38 du projet de règlement).

Elle doit aussi bénéficier des mesures agroenvironnementales avec la prise en compte des pratiques de gestion des risques de pollutions d'origine agricole dans les élevages porcins en zone à faible densité, du fait de leur contribution à l'équilibre écologique des territoires.



## CONTRIBUTION DU GROUPE GDR

### Quelle ambition pour l'agriculture européenne ?

Alors que les arbitrages entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil doivent définitivement tracer les contours de la future Politique Agricole Commune pour la période 2013-2020, l'Assemblée nationale a souhaité apporter son appréciation sur les mesures présentées afin de donner plus de poids à la position française défendue au niveau communautaire. Comme nous l'avions fait lorsque la gauche était dans l'opposition, un texte commun a été adopté à une large majorité, sous la forme d'une proposition de résolution européenne.

J'ai donc soutenu cette proposition de résolution, qui souligne à la fois les avancées qui ressortent des arbitrages européens, mais aussi les insuffisances d'une PAC qui ne change pas de cap en matière de libéralisation des marchés et de répartition de la valeur ajoutée.

Certes, la nouvelle PAC semble porter une attention nouvelle attentive à la défense de l'emploi, qui devra impliquer l'adoption de mesures concrètes pour lutter contre la concentration des exploitations agricoles et l'abandon des structures rurales. Je pense en particulier à la refonte des paiements directs, avec la fin des « références historiques », qui avaient conduit à maintenir durant toute la période précédente de scandaleuses inégalités dans la répartition par exploitation des aides compensatrices. Les propositions concernant le plafonnement des aides, ainsi que l'octroi d'une surprime pour les 50 premiers hectares vont aussi dans le sens d'une plus grande justice sociale et territoriale en matière de soutiens. Mais, comme le souligne la proposition de résolution, ces inflexions ne vont pas assez loin, puisqu'elles ne prévoient qu'un plafonnement à hauteur de 300 000 euros, et une dégressivité à partir de seulement 150 000 euros !

Malgré cette volonté partagée de revenir à une plus juste répartition des soutiens, reprise par l'ensemble des députés, la résolution reste trop en retrait par rapport au cadre budgétaire imposée à la future PAC, dans une union à 27 pays, où l'agriculture et l'alimentation constituent des enjeux fondamentaux. Ce budget sous contraintes, présenté comme une victoire de la France, ne sera pas, en réalité, à même de refonder un modèle agricole européen plus durable. De même, la future PAC ne réaffirme pas suffisamment la question de la souveraineté alimentaire, sujet pourtant crucial avec 500 millions de bouches à nourrir en Europe.

Dans un contexte d'Europe en crise, alors que l'agriculture et l'industrie agroalimentaire offrent des perspectives notables d'emploi, l'absence de volontarisme, voire le choix du laisser-faire les marchés, continueront de pénaliser lourdement ce secteur clé.

L'autre grand absent de cette future PAC est la question de la rémunération des agriculteurs, sur la base d'une autre répartition de la valeur ajoutée entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Une question qui revient pourtant sans cesse, à l'occasion de ce que l'on nomme, à tort, crises « conjoncturelles », sur le lait, la viande, les fruits et légumes. Ce sont bien des choix politiques structurels qui engendrent ces crises, comme la suppression des mécanismes de régulation et de gestion de l'offre, ou le fait de laisser les mains libres à la distribution dans les rapports commerciaux.

Au-delà de cette proposition de résolution, qui marque certes une vision plus ambitieuse pour l'agriculture européenne, il faudra, dans cette dernière ligne droite des négociations, affronter en face les tenants de l'austérité et du libéralisme.



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### 1<sup>re</sup> Table ronde du 14 novembre 2012

#### **Groupe PAC 2013 :**

- M. Samuel FERET
- M<sup>me</sup> Isabelle LAUDON

#### **INRA :**

- M. Jacques BERTHELOT
- M. Jean-Christophe BUREAU
- M. Marc DUFUMIER
- M. Alexandre GOHIN
- M. André POCHON

#### **Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FNCIVAM) :**

- M. Jean Claude BALBOT, administrateur
- M. Goulven LE BAHERS, coordinateur

### 2<sup>e</sup> Table ronde du 28 novembre 2012

#### **Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)**

- M. Rémi BAILHACHE, vice-Président de l'APCA, Président de la Chambre d'agriculture de la Manche

#### **Association nationale des élus de montage (ANEM)**

- M. Alain FAURÉ, député de l'Ariège
- M. Martial SADDIER, député de la Haute-Savoie
- M. Hervé BENOIT, chargé de mission

#### **Confédération paysanne :**

- M. Christian ROQUEIROL, Secrétaire national
- M<sup>me</sup> Caroline COLLIN

#### **Coop de France**

- M. Michel PRUGUE, président de la coopérative Maïsadour
- M. Vincent MAGDELAINÉ, Directeur de Coop de France-Métiers du Grain
- M<sup>me</sup> Irène de BRETTEVILLE, responsable des relations parlementaires

**Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB)**

- M. Laurent MOINET, Secrétaire national
- M<sup>me</sup> Anne HAEGELIN, chargée de mission

**Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles(FNSEA)**

- M. Henri BRICHART, vice-président
- M. Claude SOUDE, sous-directeur,
- M<sup>me</sup> Catherine LION, directrice-adjointe
- M<sup>me</sup> Nadine NORMAND, attachée parlementaire

**Jeunes Agriculteurs**

- M. Laurent POIRIER, membre du bureau national
- M. Nicolas MAUREL, administrateur national
- M. Yann NEDELEC, chargé du service économique international

**Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF) :**

- M. Jean MOUZAT, Président
- M<sup>me</sup> Isabelle DAUGREILH, vice-Présidente
- M. Raymond GIRARDI, Secrétaire général

**Audition 9 janvier 2013**

- M. René SOUCHON, Président de la Région Auvergne.

**3<sup>e</sup> table ronde 15 janvier 2013**

**Autorité de la concurrence**

- M. Bruno Lasserre, président
- M<sup>me</sup> Liza Bellulo, chef du secrétariat du Président

**Confédération Nationale des Producteurs de Vins et Eaux-de-Vie de Vin à Appellations d'Origine Contrôlée (CNAOC)**

- M. Pascal Bobillier Monnot, Directeur

**Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL)**

- M. André Bonnard, trésorier
- M<sup>me</sup> Sophie Baudin, conseillère en communication

**Fédération nationale des coopératives laitières (FNCL)**

- M. Damien Lacombe, Secrétaire général
- M<sup>me</sup> Mélodie Deneuve, responsable communication

**Observatoire de la formation des prix et des marges**

- M. Philippe Chalmain, président

**Confédération générale des planteurs de betteraves**

- M. Alain Jeanroy, directeur

#### **4<sup>e</sup> table ronde du 19 février 2013**

##### **France nature environnement**

- M<sup>me</sup> Sarah LUMBROSO, chargée du dossier PAC

##### **UFC-Que Choisir**

- M. Olivier ANDRAULT, chargé de mission agriculture-alimentation

#### **Déplacement à Bruxelles**

**21 janvier 2013**

- **M. Georg Häusler**, Chef du cabinet de M. Dacian Cioloș, commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural

- **M. Yves Madre**, conseiller de M. Dacian Cioloș, commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural

- **MM. Tassos Haniotis**, directeur, direction « analyse économique, perspectives et évaluations », direction générale de l'agriculture et du développement rural à la Commission européenne

- **M. Pierre Bascou**, chef de l'unité « analyse de la politique agricole et perspectives », direction générale de l'agriculture et du développement rural à la Commission européenne

- **M. Michel Dantin**, membre du Parlement européen, rapporteur sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant sur l'organisation commune des marchés des produits agricoles

- **M. Philippe Duclaud**, délégué pour les affaires agricoles de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, et **M. Jacques Loyau**, assistant de M. Éric Andrieu, membre de la commission agriculture du Parlement européen

**Déplacement à Berlin**  
**23 janvier 2013**  
**Rencontre avec des parlementaires du Bundestag**  
**membres de la commission pour l'alimentation, l'agriculture et le**  
**consomérisme**

- **M. Hans-Michael Goldman**, président de la commission pour l'alimentation, l'agriculture et le consumérisme
- **M. Franz-Josef Holzenkamp**, député
- **M<sup>me</sup> Marlene Mortler**, députée
- **M<sup>me</sup> Carola Stauche**, députée
- **D<sup>r</sup> Wilhelm Priesmeier**, député
- **D<sup>r</sup> Edmund Geisen**, député
- **D<sup>r</sup> Kirsten Tackmann**, député
- **M. Rainer Erdel**, député
- **M. Friedrich Ostendorff**, député
- **M. Thomas Silberhorn**, député

**ANNEXES**

**DOCUMENTS D'INFORMATION  
FOURNIS PAR LES PERSONNES AUDITIONNÉES**





**1<sup>re</sup> table ronde – 14 novembre 2012**  
**« Quelle PAC après 2013 ? »**



## **Table ronde du 14 novembre 2012 à l'Assemblée Nationale : Réponses synthétiques du Groupe PAC 2013 au questionnaire indicatif des députés**

\*\*\*

### **1. Position sur le niveau du budget agricole de l'Union européenne.**

Selon nous, la question du budget de la PAC relève plus d'un enjeu qualitatif que quantitatif. Tout dépend en effet de la manière dont les crédits agricoles communautaires -qui représentent un peu plus de 9 milliards d'euros par an en France- sont dépensés ou investis.

Vouloir défendre un budget élevé pour faire durer le plus longtemps possible les droits à paiement unique historiques actuels, ou futurs droits à paiements de base un peu moins historiques, est selon nous aberrant, puisque ces aides n'ont aucune justification réellement objective et mesurable.

Si baisse du budget de la PAC il y avait dans les prochaines négociations, nous serons dans l'obligation de faire mieux avec moins. C'est donc l'efficacité des dépenses agricoles qu'il faut viser et non la maximisation du taux de retour de budgétaire.

En outre, nous ne pouvons accepter que si le budget de la PAC baisse, le verdissement et le développement rural soient les variables d'ajustement, autrement dit les dépenses et les investissements de la PAC les mieux ciblées. Il en va selon nous de la crédibilité et de la survie de la PAC à l'horizon 2020.

### **2. Position sur la convergence externe des aides entre les 27 États membres**

Dans l'état actuel des négociations sur la PAC et le cadre financier pluriannuel 2014-2020, nous en restons aux propositions de la Commission Européenne (CE).

Une aide uniforme unique sur tous les hectares éligibles de l'UE ne nous semble pas être un instrument d'orientation pertinent à moyen ou long terme, puisque les niveaux de vie et de pouvoir d'achat sont en moyenne très divergents entre les États-Membres (EM) de l'UE-15 et ceux de l'UE-12.

### **3. Position sur la convergence interne des aides (références historiques, plafonnement, dégressivité, impacts sur les filières et sur l'emploi, aides couplées ...)**

La sortie des références historiques en fin de prochaine programmation est un cap à tenir, même si l'on peut discuter des étapes les premières années. Le futur DPB même a-historique aura une très faible légitimité puisque ces aides au revenu ne tiennent compte, ni des niveaux réels de revenu et de patrimoine, ni des fluctuations de prix.

Nous sommes défavorables à une aide de base au revenu uniforme pour tous. Elle devrait être modulée selon le niveau d'emploi sur les exploitations et ciblée vers ceux qui en ont vraiment besoin.

Selon nous la France doit défendre une subsidiarité sur le plafonnement et la dégressivité des aides, en

demandant une flexibilité pour ajuster les tranches à la physionomie des exploitations françaises.

Enfin nous sommes favorables à certaines aides couplées sous certaines conditions (ex. : élevage extensif à l'herbe, légumineuses).

#### **4. Position sur le verdissement (le taux de 30 %, critères).**

Nous soutenons la proposition de la CE de dédier 30 % minimum du plafond des aides directes à un paiement « vert », sur la base de mesures forfaitaires et non d'un menu. Nous souhaitons que ce paiement demeure forfaitaire, et non individuel et indexé sur le niveau historique de chaque exploitation.

Nous plaidons pour un objectif de 10 % d'infrastructures agro-écologiques à l'horizon 2020, à l'exclusion des surfaces cultivées.

La mesure diversification des cultures devrait être renommée rotation des cultures avec au moins 4 cultures différentes (dont une légumineuse), avec une part maximale de la culture principale à 50 % au lieu de 70 %.

Sur les prairies permanentes, nous demandons à élargir le périmètre à l'ensemble des pâturages permanents (PP). Ensuite il nous semble stratégique de recenser les PP à haute valeur naturelle et en biodiversité afin de les conserver en priorité.

Concernant les exploitations « vertes en soi », nous proposons que les critères des systèmes de certification soient strictement adossés à ceux des mesures forfaitaires de verdissement (agronomie, biodiversité).

#### **5. Position sur l'installation des jeunes agriculteurs**

Le Groupe PAC 2013 soutient les propositions de la CE d'introduire un paiement obligatoire dans le 1er pilier, et regrette que le Conseil et la Comagri veuillent le rendre optionnel. Si un tel paiement devenait optionnel, il serait inopérant et les mesures pour répondre au défi générationnel risqueraient d'être largement insuffisantes dans ce cadre.

Enfin, le Groupe PAC 2013 propose d'élargir les mesures ciblant les jeunes agriculteurs, aux nouveaux entrants dans l'ensemble (plus de 40 ans, hors cadre familial...) si l'on veut faire face au défi générationnel.

#### **6. Position sur les organisations de producteurs.**

Nous sommes bienveillants à l'égard des propositions du rapporteur de la Comagri. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus qu'elles puissent véritablement renforcer le pouvoir de négociation des producteurs face à l'aval, si en parallèle les outils publics de gestion de l'offre sont affaiblis ou supprimés (quotas laitiers par exemple).

Ainsi le Groupe PAC 2013 estime qu'une gestion de l'offre en amont est plus efficace et coûterait moins cher au budget de la PAC.

#### **7. Position sur les outils de régulation des marchés (filet de sécurité, prix de référence, quotas, droits de plantation...)**

Nous pointons l'indigence des propositions de la CE sur ce volet marché depuis les réformes engagées en 1992. Il n'y a donc pas grand-chose de nouveau dans les propositions qui sont sur la table. Comme énoncé précédemment, il nous semble important de maintenir les outils de gestion de l'offre qui restent : droits de plantation et quotas sucriers, et nous soutenons la position des autorités françaises sur ces deux derniers points.

Les réserves de crises et d'ajustement à la mondialisation hors CFP sont une manière d'externaliser des instruments de type OCM, d'où l'importance de conserver des outils de gestion/prévention pour corriger des déséquilibres offre/demande et pour prévenir des crises.

## 8. Position sur le développement rural.

Le Groupe PAC 2013 souligne l'importance pour la France d'avoir une position stratégique sur la politique de développement rural, et non strictement budgétaire (opportunités de cofinancement de certaines mesures). Cette politique nous paraît indispensable pour accompagner la transition écologique de l'agriculture, mais aussi la relocalisation de la PAC dans les territoires ruraux.

Nous sommes opposés à l'inclusion des outils assurantiels (assurance récolte) dans le 2<sup>d</sup> pilier, ainsi qu'au nouvel outil de stabilisation des revenus proposé par la Commission qui double avec les aides directes du 1er pilier. Alors qu'ils risquent de consommer l'essentiel des crédits disponibles sur cette politique, nous considérons que leur place n'est pas dans le 2<sup>d</sup> pilier de PAC.

Le Groupe PAC 2013 plaide pour un minimum de dépenses de Oui à un minimum 30 % de dépenses vers les mesures agro-environnementales et climatiques, l'agriculture biologique, l'eau et la biodiversité afin de préparer les agriculteurs européens aux défis qui les attendent : changement climatique, perte de biodiversité, diminution des ressources fossiles.

Enfin, nous considérons qu'il y a un enjeu stratégique pour la France de soutenir le concept d'une agriculture à haute valeur naturelle dans cette politique, et de se saisir du partenariat européen de l'innovation (PEI) pour accompagner la transition écologique de l'agriculture française.

\*\*\*

*Organisations impliquées dans le Groupe PAC 2013* : Agir pour l'environnement, Les Amis de la Terre, CCFD Terre Solidaire, (Comité catholique contre la faim et pour le développement), CFSI (Comité français pour la solidarité internationale), Cheminements Solidaires, Confédération Paysanne, CMR (Chrétiens en monde rural), Réseau Cohérence, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism (EFNCP), FNAB (Fédération Nationale d'Agriculture Biologique des régions de France), FNCIVAM (Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural), Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux, Générations Futures (ex-MDRGF), GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques), Ligue de Protection des Oiseaux (LPO), Mouvement inter-régional des AMAPs (MIRAMAP), Mouvement rural de la jeunesse chrétienne (MRJC), Peuples Solidaires, 4D (Dossiers et débats pour un développement durable), Réseau Action Climat France, Réseau agriculture durable, Solidarité, Terre de liens, WWF-France

Contact : Groupe PAC 2013 - 2 b rue Jules Ferry - 93100 Montreuil

[samuel.feret@pouruneautrepac.eu](mailto:samuel.feret@pouruneautrepac.eu) [www.pouruneautrepac.eu](http://www.pouruneautrepac.eu)

Le Groupe PAC 2013 est soutenu par :

**JMG**  
FOUNDATION

 **Fondation  
Nature  
& Découvertes**  
avec l'appui de la Fondation de France

*Fondation Lemarchand*  
\*pour l'Equilibre entre les Hommes et la Terre  
*Sous l'égide de la Fondation de France*

 **Fondation  
LÉA NATURE  
JARDIN BIO**  
SOUS L'ÉGIDE DE LA FONDATION DE FRANCE

**FONDATION  
NICOLAS  
HULOT**  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME

**FONDATION  
DE  
FRANCE**

**patagonia**

  
**WWF**

# Pour une politique agricole citoyenne

Par André Pochon et Yvon Le Caro

Le 12 octobre dernier, Dacian Cioloș, Commissaire à l'agriculture, a mis en discussion dans les 27 pays de l'Union européenne ses propositions<sup>86</sup> pour la réforme de la politique agricole commune (PAC) qui doit intervenir en 2013. Malheureusement ce projet ne prend pas suffisamment en compte le contexte nouveau de hausse des prix agricoles mondiaux.

- **1. Identifier les enjeux auxquels le projet présenté répond trop imparfaitement**

Nous relevons particulièrement trois facteurs dont le projet de réforme sous-estime les enjeux : la tendance haussière à long terme des cours mondiaux des matières premières agricoles, la maîtrise des risques (réchauffement climatique et pollutions diffuses) et la cohésion sociale et territoriale.

- **1.1. Les primes compensatrices à la baisse des prix ne sont plus justifiées**

Les prix agricoles mondiaux fluctuent désormais de manière aléatoire au jeu des spéculateurs. Les hausses brutales des cours des céréales et du soja qui interviennent régulièrement depuis 2007, suivies de baisses tout aussi spectaculaires, ne doivent pas masquer l'inversion des tendances. Si le prix des céréales a constamment baissé sur le marché mondial de l'après-guerre aux années 90, quatre facteurs majeurs laissent présager d'une tendance à la hausse sur les trente prochaines années :

- ◆ l'augmentation de la population, d'environ 2 milliards d'individus en moins de 40 ans ;
- ◆ l'augmentation du niveau de vie dans les pays émergents comme la Chine, l'Inde, le Brésil, où les classes aisées consomment de plus en plus de viande et de produits laitiers, ce qui accroît la demande en céréales et en protéines comme celles du soja ;
- ◆ le développement des surfaces agricoles consacrées aux biocarburants (30 % du maïs étasunien en 2011) ;
- ◆ la pénurie d'eau, en partie liée au réchauffement climatique, qui fragilisera la production agricole de nombreuses régions méditerranéennes et tropicales et freinera le développement de l'irrigation, y compris en Chine.

Plus aléatoire sera l'évolution du prix des viandes et des produits laitiers, mais les cours élevés des aliments et la croissance de la consommation devraient, en tendance, soutenir les cours...

Dans les années qui viennent, **le problème ne sera donc plus de soutenir les prix et le revenu moyen des agriculteurs mais de les réguler**. D'une part, dans le cadre de l'Organisation

---

<sup>86</sup> Pour lire ces propositions : [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_fr.htm)

mondiale du commerce (OMC), l'Union européenne devrait chercher à contrôler les prix mondiaux, au bénéfice du droit de chacun à l'alimentation. Les informations qui nous parviennent montrent qu'au contraire, dans le cadre du « cycle de Doha », l'Union s'apprête à baisser encore davantage les protections tarifaires, ce qui concourt à développer les fluctuations spéculatives. D'autre part, et c'est l'élément central de notre critique, le projet présenté continue à distribuer des aides, les actuels droits à paiement unique (DPU), qui ne sont *a priori* plus nécessaires et absorbent une part essentielle du budget : 317,2 milliards d'euros sur 7 années (soit 45,3 milliards par an) consacrés au soutien du revenu des agriculteurs.

« *Nous voulons des prix et non des aides* » proclament les dirigeants agricoles. Ils ont aujourd'hui ces prix ; au nom de quoi maintenir des primes qui sont colossales pour les grosses exploitations ? Ainsi par exemple les grands céréaliers vont continuer de toucher le beurre et l'argent du beurre, comme en 2007 et 2011 où ils ont perçu leurs DPU alors que le prix des céréales avait atteint des records. Un vrai scandale quand on sait que le budget de la PAC est alimenté principalement par la TVA que payent tous les consommateurs, y compris les plus pauvres, et que l'on connaît l'endettement de la plupart des États de l'Union<sup>87</sup>.

### • 1.2. Ménager les ressources devient incontournable

Le second facteur fondamental à moyen et long terme concerne la capacité des agricultures européennes à s'adapter au réchauffement climatique. N'en retenons ici qu'un aspect : une bonne politique devrait encourager le stockage du carbone dans les sols et les économies d'énergie fossile (fuel pour les tracteurs mais aussi pétrole pour produire les engrais azotés, etc.) afin d'améliorer voire d'inverser le bilan carbone des exploitations agricoles.

Plus généralement, même si produire reste un objectif essentiel, il faut définitivement tourner la page du productivisme. Une analyse approfondie des mécanismes qui ont conduit les PAC successives (1962, 1992 et 2003) à échouer dans des domaines comme la préservation des ressources en eau, de la qualité de l'air, des paysages de bocage ou de la fertilité des sols nous amène à conclure que l'Union européenne ne peut plus ménager la chèvre et le chou : son budget de l'agriculture devrait pour l'essentiel être consacré à **réorienter le modèle agricole européen vers le développement durable**.

Il s'agit de sortir du productivisme à base de monocultures, d'élevages hors sol, de pesticides, d'engrais azotés, de drainage systématique, d'arasements de haies et de talus. Il s'agit de revenir au logement des animaux sur litières et non sur lisier, de nourrir les vaches à l'herbe et non au maïs fourrage céréale et soja. Il s'agit plus globalement de revenir à l'équilibre entre sol, plantes et animaux tant à l'échelle des exploitations (le sol produisant des plantes, une partie de celles-ci nourrissant les animaux et les déjections de ceux-ci nourrissant le sol en retour) qu'à l'échelle des régions qui ont atteint des niveaux excessifs de spécialisation (monocultures ou concentrations d'élevages).

Si, avec l'introduction obligatoire de « zones de régulations écologique », la PAC renforce ses efforts en faveur de la biodiversité, le projet présenté, en assurant aux agriculteurs un niveau d'aides découplées élevé dans un contexte de prix soutenu, va favoriser ceux qui intensifieront leur production pour capter la rente de marché (production brute obtenue en intégrant beaucoup d'intrants) et agrandiront leurs exploitations pour chasser les primes... Nous proposons au contraire d'orienter davantage les aides vers les agriculteurs qui, s'ils peuvent chercher à accroître leur production, le feront avec de faibles niveaux d'intrants, c'est-à-dire en production nette.

---

<sup>87</sup> Pour aller plus loin : André Pochon, Le scandale de l'agriculture folle : reconstruire la politique agricole européenne, Monaco : Éditions du Rocher, 2009, 165 p.

### • 1.3. La cohésion sociale et territoriale européenne devient impérative

Le troisième facteur qui nous semble sous-estimé concerne la cohésion sociale et territoriale au sein de l'Union européenne. À l'échelle de l'Union, l'objectif de convergence des aides entre les agricultures de l'« Europe des 15 » et celles des pays d'Europe centrale et orientale entrés dans l'Union depuis 2004, présenté dans le projet, est louable. Il mésestime toutefois l'impact de la petite taille des exploitations polonaises ou roumaines sur l'application d'une convergence uniquement construite sur des primes à l'hectare : même si ces primes augmentent un peu, elles seront sans effet majeur sur le développement de ces petites fermes et favoriseront outrageusement les très grandes exploitations qui ont succédé à nombre de fermes collectives des anciennes « démocraties populaires ».

Au sein de chaque pays, le maintien d'ICHN (indemnités compensatrices de handicap naturel pour le grand nord scandinave et les montagnes) et la poursuite de l'uniformisation des DPU vont dans le bon sens car ils évitent que certaines régions déjà favorisées sur le plan agronomique ne tirent à elles l'essentiel du soutien. Mais pourquoi attendre 2019 pour appliquer cette réforme fondamentale ? **Il faut l'appliquer dès 2014** et abandonner les références historiques sans attendre<sup>88</sup>.

C'est à l'échelle de chaque région de l'Union, au niveau local, que la réforme proposée manque à l'objectif de cohésion. Si l'accompagnement social, par la PAC de 1962, de la disparition d'un grand nombre d'exploitations pouvait se comprendre, les agricultures de nombre de régions ont aujourd'hui atteint un tel degré de concentration des exploitations et des élevages que la population rurale y atteint des seuils critiques. Le blé s'entasse, mais il n'y a plus de voisins et plus de cris d'enfants dans les écoles du village aux volets clos. Or les petites et moyennes exploitations, non seulement permettent le maintien d'un plus grand nombre d'actifs agricoles sur les territoires, mais permettent d'atteindre une productivité nette moyenne tout à fait significative<sup>89</sup>. Ceci tient en particulier à leur capacité à mobiliser de manière plus polyvalente les ressources territoriales comme la main-d'œuvre (essentiellement familiale), les opportunités de pluriactivité ou la diversité des sols (que les exploitations spécialisées ont du mal à valoriser), tout en limitant leur recours aux intrants puisqu'elles ne peuvent dégager un revenu qu'en se montrant économes. Elles construisent ainsi une agriculture multifonctionnelle, « marchande et ménagère » comme l'a formulé Edgar Pisani.

Les formules de plafonnement et de dégressivité des aides prévues dans le projet, si elles vont dans la bonne direction, sont très insuffisantes pour renverser la tendance actuelle de la PAC à favoriser l'agrandissement accéléré des exploitations et les structures déjà les plus solides. Nous proposons que la PAC concentre l'essentiel de ses soutiens sur les exploitations qui répondent à l'objectif du plein-emploi dans les territoires ruraux.

Enfin, pour éviter que, sur le même territoire, le développement d'exploitations n'ayant pas grand-chose en commun (dimension ou orientation technico-économiques trop différentes) ne fragilise le développement agricole et rural, une réflexion s'impose sur la mise en cohérence des soutiens à l'échelle locale. La démarche Leader, exemplaire sur ce point mais qui ne touche pas toutes les exploitations (logique du volontariat) ni tous les territoires (logique d'appel à projet), peut inspirer une évolution de la PAC vers une re-territorialisation du développement agricole. Des enjeux comme la préservation de la ressource en eau, la création d'emplois ou la production locale

---

<sup>88</sup> En 2003, pour l'attribution des DPU, la réforme a laissé chaque pays choisir entre une attribution à la surface ou sur la base de l'historique de l'exploitation. Une correction bienvenue aux références historiques a déjà été apportée, en France, par le « bilan de santé » de 2010.

<sup>89</sup> Lire par exemple le numéro 194 de la revue *Pour* (Marc Andriot et Jean-François Le Clanche, « Petites exploitations : passé ou futur de l'agriculture ? », juin 2007, 234 p.).

d'énergie supposent en effet une coordination des agriculteurs à l'échelle appropriée (bassin versant, bassin d'emploi, petite région agricole).

## • 2. Des propositions pour une PAC efficace et citoyenne

Il ne s'agit pas pour nous de présenter un contre-projet complet mais de proposer, en tant qu'ancien agriculteur engagé dans le développement durable et que géographe soucieux de l'équilibre territorial, des pistes d'amélioration du projet actuellement sur la table des discussions. Cette contribution vise à atteindre les objectifs développés ci-dessus (marchés, ressources, cohésion) mais également à sortir de la confusion qui règne autour des diverses mesures de la PAC, confusion qui rend cette grande politique de l'Union incompréhensible pour nombre de citoyens et difficile à défendre par nombre de paysans.

Le budget prévu sur 7 années (2014-2021), dont nous ne remettons pas en cause le volume, devrait être consacré, en quatre groupes de mesures, à la poursuite de quatre objectifs politiques clairs<sup>90</sup> : la sécurité alimentaire des citoyens de l'Union, la contribution de l'agriculture à l'emploi, la protection des ressources (dont la lutte contre les gaz à effet de serre) et la territorialisation du développement agricole.

### • 2.1. Maîtriser le soutien de base aux exploitations de l'Union dans le contexte international

La sécurité alimentaire des citoyens de l'Union suppose une production agricole communautaire suffisante en quantité et excellente en qualité. La discussion ne remet donc pas en cause les soutiens aux agriculteurs mais recherche la forme de soutiens la plus adaptée et la moins distorsive dans le contexte de l'OMC.

La première des mesures serait de supprimer les aides à l'exportation de denrées agricoles. Pesant à la baisse sur les prix, elles viennent fragiliser l'agriculture et l'élevage des pays du Sud dont les paysans sont loin de bénéficier des mêmes soutiens. De même, si les DPU sont mieux répartis par le projet qu'ils ne l'étaient depuis leur création en 2003, ils restent à des niveaux qui n'excluent pas un effet de dumping, au moins lorsque les cours sont défavorables. **La suppression ou le plafonnement sévère des DPU** dégagerait des masses financières permettant de construire des politiques agri-environnementales et socio-territoriales nettement plus ambitieuses. Sur ce point nous proposons deux options différentes : Yvon Le Caro juge préférable de maintenir un soutien à la surface unifié (d'un même montant dans toute l'Union) et limité (de l'ordre de 80 € par hectare, pour ne pas générer de course à l'agrandissement) qui assure la cohésion et implique dans la PAC tous les agriculteurs de chaque territoire ; André Pochon estime que la suppression pure et simple des DPU est aujourd'hui justifiée par l'orientation des cours et nécessaire pour réorienter la PAC.

Lorsque les cours mondiaux sont conjoncturellement bas, l'idéal serait que l'Union s'autorise des prélèvements à l'importation de manière à maintenir les cours intérieurs au-dessus d'un plancher. Si les négociateurs ne peuvent obtenir cela à l'OMC, un système de « deficiency payments<sup>91</sup> », limité à ces situations, pourrait s'envisager. Nous devons également évoquer les

---

<sup>90</sup> *La question du maintien des « deux piliers de la PAC » ne doit pas entraver la réforme. Les mesures du second pilier nécessitent un cofinancement des États, ce qui en pénalise l'application dans des contextes budgétaires tendus. La réforme devra faire en sorte que les objectifs environnementaux, sociaux et territoriaux de la PAC ne soient pas bridés par une telle contrainte, ce qui amène à proposer la globalisation des budgets dans un « pilier unique ».*

<sup>91</sup> *Complément de prix versé aux agriculteurs quand les cours sont très bas.*



« pics » durant lesquels les cours sont très élevés. Un prélèvement opéré sur les ventes des agriculteurs de l'Union lorsque les cours dépassent un plafond permettrait, juste contrepartie de leur protection contre les cours très bas, d'alimenter le budget. Ainsi les cours agricoles européens ne seraient déconnectés des cours mondiaux qu'en situations extrêmes.

## • 2.2. Soutenir clairement l'emploi agricole

La prise en compte du rôle socio-économique de l'agriculture dans les territoires exige que soient encouragés les systèmes créateurs de valeur ajoutée et d'emploi. Avec le plafonnement des aides par exploitation (à des niveaux très élevés, comme aux USA : 300 000 €) et le régime spécifique et forfaitaire pour les (toutes) petites exploitations existantes (moins de 1 000 € d'aides), le projet actuel ne peut pas y parvenir.

C'est pourquoi nous proposons, en contrepartie des DPU abandonnés, **un soutien financier annuel à l'emploi pour chaque travailleur** équivalent temps plein de l'exploitation (quel que soit son statut légal). Le soutien devrait être de l'ordre du sixième du coût moyen des salariés agricoles, doublé pour les deux premiers travailleurs<sup>92</sup>. Dans l'esprit de la convergence, ce devrait être un soutien uniforme pour l'Union ; mais les marchés du travail encore largement nationaux peuvent conduire à baser temporairement le soutien sur le coût moyen des salariés agricoles de chaque État. Dans les deux cas, ce soutien est juste (car chaque travailleur agricole européen serait traité avec les mêmes égards) et souple (car ne fixant aux exploitations aucun seuil arbitraire de taille).

Avec l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, ce soutien à l'emploi, qui favorise les petites exploitations, celles qui valorisent la production et celles qui embauchent, nous semble essentiel au maintien d'un tissu rural vivant en Europe. On peut aussi supposer que des agriculteurs plus nombreux donc moins débordés pourront porter davantage d'attention à l'environnement...

## • 2.3. Au-delà du « verdissement », afficher des ambitions concrètes

Le projet de réforme propose le « verdissement<sup>93</sup> » d'un tiers des aides directes du premier pilier. Notre proposition vise d'une part à amplifier l'enveloppe disponible, d'autre part à assurer la lisibilité de la politique agri-environnementale en regroupant ces mesures dites de « conditionnalité » avec les mesures agri-environnementales (MAE).

Nous proposons de structurer cet ensemble en deux catégories. D'une part **des règles obligatoires s'appliquant à toutes les exploitations de l'Union**, et qui constituent la base du projet de verdissement des agricultures européennes. Ces mesures sont de nature réglementaire et trouvent leur contrepartie financière dans le soutien de base (soutien à l'emploi, ICHN et le cas échéant soutien à la surface). La notion de conditionnalité, qui fait de l'environnement une carotte pour avoir les primes, disparaît au profit d'une logique de projet politique partagé.

D'autre part un ensemble d'aides couplées, dont, sans prétendre que ce soient les seules pistes possibles, trois orientations devraient absorber l'essentiel de l'enveloppe : le soutien aux systèmes agraires effectivement durables, le soutien aux cultures protéiques et le soutien à la prairie mixte de longue durée.

Contrairement aux MAE actuelles qui n'encouragent pas suffisamment à la cohérence des systèmes, **le soutien explicitement agri-environnemental** devra être réservé aux seuls agriculteurs volontaires qui s'engagent sur des cahiers des charges exigeants comme l'agriculture biologique ou

---

<sup>92</sup> Dans le cas des exploitations coopératives, telles que les GAEC en France, la transparence devra être examinée.

<sup>93</sup> Le projet utilise le terme anglais « greening ».

l'agro-écologie, sur la base d'une certification officielle au niveau de l'exploitation. La préservation de l'environnement et la garantie de qualité de l'alimentation (en particulier la baisse des résidus de pesticides) justifient une aide significative et récurrente à ces systèmes, de l'ordre de 200 € par hectare, l'objectif à long terme étant d'amener l'ensemble des agriculteurs à s'y engager, ce qui suppose un signal politique clair.

Néanmoins il faudra pour cela du temps car tous les agriculteurs ne sont pas disposés et toutes les exploitations ne sont pas structurées pour s'engager aussi avant. L'ensemble des exploitations agricoles peut néanmoins dès à présent contribuer à l'indépendance protéique et à la lutte contre le réchauffement climatique. C'est pourquoi deux types de productions végétales justifient d'une aide couplée spécifique (de l'ordre de 150 € par hectare) : les oléo-protéagineux et les prairies.

Concernant **les oléo-protéagineux**, puisque l'Union ne peut contingerer ni taxer les importations de soja, la PAC doit soutenir leur culture (soja, colza, tournesol, pois, féverole et lupin) ainsi que celle de la luzerne afin de reconquérir notre autonomie en protéines (alimentation animale) et en énergie (les tracteurs fonctionnant à l'huile de colza).

Enfin, **une prime à l'herbe généralisée à toute l'Union doit être instituée**. Cette prime à l'herbe serait réservée aux prairies mixtes (graminées et légumineuses) de longue durée (prairies permanentes et prairies temporaires de trois ans au moins) et ne recevant pas d'engrais azoté. Elle serait diminuée au-delà d'un seuil en hectares à déterminer, et devrait être adaptée pour les alpages et parcours. L'OMC devrait applaudir une telle initiative, la lutte contre l'effet de serre devenant un impératif pour sauver notre planète : un hectare de prairie stocke en moyenne une tonne de carbone par an. Mais d'autres atouts de la prairie mixte justifient un tel soutien :

- ◆ soutenir la prairie revient à soutenir l'élevage des herbivores, dans les régions de montagne mais aussi dans les régions céréalières trop spécialisées où il est en train de disparaître rapidement : la prairie temporaire incluse dans la rotation est une des clés d'une agriculture écologique et productive ;
- ◆ à production animale équivalente, la prairie permet de réduire considérablement l'emploi des pesticides par rapport à une production de maïs-fourrage complétée de soja ;
- ◆ la prairie mixte permet de reconquérir la qualité de l'eau, car un couvert végétal permanent évite l'érosion et le lessivage des nitrates. C'est la raison pour laquelle l'augmentation des surfaces en herbe à la place du maïs fourrage figure en priorité dans le plan de lutte contre les algues vertes en Bretagne ;
- ◆ la prairie contribue, au même titre que les oléo-protéagineux, à notre autonomie en protéines, l'herbe étant un aliment équilibré qui permet d'éviter la complémentation des ruminants par des tourteaux de soja ou autres ;
- ◆ la viande et le lait sont plus riches en acides gras Oméga 3 lorsqu'ils sont produits à partir d'animaux nourris à l'herbe ;
- ◆ parce qu'elle permet d'augmenter durablement les taux de matière organique dans les sols, la prairie restaure leur valeur agronomique et constitue le socle d'une polyculture-élevage « écologiquement intensive » au sens de Michel Griffon.

#### • 2.4. Territorialiser plus clairement le développement agricole

Deux types d'aides PAC en lien étroit avec le territoire existent déjà et sont reconduites dans le projet. D'une part le soutien aux exploitations de territoires fragiles (ICHN, aides à l'investissement et à l'installation majorées) ou remarquables (Natura 2000). D'autre part les diverses aides du second pilier (MAE, agroforesterie, etc.) qui visent, quelle que soit la localisation

de leur exploitation, à accompagner des agriculteurs dans une démarche environnementale individuelle dont leur territoire tire bénéfice. Nous proposons d'introduire une troisième approche, visant à territorialiser plus clairement le développement agricole, partout et pour tous. S'il faut certes réorienter les aides vers une agriculture plus respectueuse du territoire, l'observation des pratiques agricoles nous amène aussi à conclure que beaucoup de démarches individuelles vers l'agriculture durable gagneraient à être partagées entre agriculteurs voisins pour atteindre leur pleine efficacité.

Aussi proposons-nous que la PAC demande aux agriculteurs de se regrouper, à un échelon territorial qui pourra être déterminé localement mais dont le maillage devra couvrir tout le territoire, afin de **mettre en commun les stratégies agro-écologiques et socio-territoriales** que développe chacun d'eux. Les agriculteurs auront ainsi l'occasion d'échanger et de construire des projets sur les thématiques qu'ils partagent de facto sur leur territoire : paysages, protection de l'eau, sentiers de randonnée, soutien à l'installation, etc. Pour ces « coopératives territoriales », nous avons proposé de reprendre le statut des coopératives agricoles<sup>94</sup> (principe de la « porte ouverte<sup>95</sup> », circonscription, etc.). Cette obligation de coordonner les soutiens dans le cadre de coopératives territoriales est de nature à donner à la re-territorialisation de l'agriculture de l'Union une impulsion comparable à celle que l'obligation de constituer des groupements de producteurs<sup>96</sup> a pu jouer sur la structuration des filières françaises dans les années 60-70.

Quant au développement agricole que nous connaissons (conseil, accompagnement de projets individuels et collectifs, recherche appliquée), il doit être réorienté. Nous suggérons que la PAC soutienne prioritairement les recherches, les actions et les formations qui accompagnent le développement d'une agriculture autonome et économe à forte valeur ajoutée, créatrice d'emplois, revitalisant le tissu rural, préservant les sols, l'environnement et la qualité de l'alimentation. Les coopératives territoriales que nous venons d'évoquer entrent bien entendu dans ce cadre ; mais les agriculteurs qui partagent **la volonté d'innover et de partager leurs expériences** dans le sens défini doivent pouvoir le faire (sans attendre que leurs collègues voisins soient convaincus), que ce soit dans le cadre de leurs groupements de producteurs ou dans celui de centres d'études techniques agricoles (comme les CETA ou le CEDAPA en France). La PAC accompagnerait ainsi la réorientation de l'agriculture dans ses dimensions locale (coopératives territoriales), technique (centres d'études techniques) et de filière (groupements de producteurs).

### • 3. Conclusion

Les enjeux de la réforme de la PAC pour 2014-2021 sont essentiels et nous avons souhaité contribuer à la refondation nécessaire du contrat qui lie les agriculteurs à l'ensemble des citoyens de l'Union. Une PAC citoyenne doit garantir l'accès de tous à une alimentation de qualité, la protection des ressources et la cohésion territoriale. Elle doit donner à tous les paysans la possibilité de vivre dignement (de) leur métier. Nos propositions visent à donner au projet présenté en octobre dernier une meilleure lisibilité, une plus grande efficacité et surtout une plus grande cohérence avec la

---

<sup>94</sup> Yvon Le Caro, « La compétitivité agroalimentaire est-elle compatible avec la fonction récréative de l'espace agricole ? » in : Dynamiques agro-industrielles et dynamiques rurales, Christine Margélic (dir.). Arras : Artois presses université, 2004, pp. 47-64.

<sup>95</sup> *Aucun agriculteur ne peut se voir refuser l'adhésion.*

<sup>96</sup> *Loi n° 62-933 du 8 août 1962 - art. 14* : « Les groupements de producteurs reconnus peuvent bénéficier de priorités et d'avantages particuliers dans l'attribution de l'aide que l'État pourra apporter [et] bénéficient également, à soumission égale, d'un droit de préférence dans les marchés par adjudication ou appel d'offres de l'État, des collectivités locales ou de leurs établissements publics. »

situation haussière des marchés mondiaux, la crise de l'emploi en Europe et l'urgence environnementale à toutes les échelles.

Elles peuvent être résumées en quatre lignes :

- ◆ le maintien d'outils de régulation du marché et l'institution d'un encadrement des fluctuations excessives des prix par un double mécanisme de prélèvements (à l'importation en cas de mévente, à la production quand les cours s'envolent) ;
- ◆ un soutien de base (aide par travailleur et ICHN, avec option possible pour le maintien d'une aide unique par hectare de faible niveau) en contrepartie des règles socio-environnementales partagées ;
- ◆ des paiements couplés pour l'adhésion à des cahiers des charges environnementaux, la production d'oléoprotéagineux et de luzerne, les prairies permanentes et les prairies temporaires mixtes ;
- ◆ l'injonction de coordonner localement les actions agricoles dans le cadre de coopératives territoriales et la réorientation vers un développement agricole territorialisé et durable des instituts de recherche, de l'enseignement, des groupements de producteurs et des centres d'études techniques.

Une telle PAC, en réorientant massivement la production vers l'agroenvironnement, participerait à la santé publique (moins de pesticides et autres nitrates), à la réduction de notre dépendance aux combustibles fossiles et au soja extra-communautaire (trop souvent OGM), au développement rural, sans menacer pour autant notre approvisionnement. L'initiative Leader pourrait alors trouver une nouvelle cohérence en permettant, sur tous les territoires, de donner un sens à la PAC comme volet agricole d'un vivre ensemble discuté et soutenu localement, pour le plus grand bien des citoyens consommateurs, des agriculteurs eux-mêmes et de la société toute entière.

## **Réforme de la PAC**

### **Proposition de deux scénarios**

**Présentés par André POCHON**

#### **Cadre général aux deux scénarios**

##### **I. Préserver le marché européen par la préférence communautaire,**

Ce qui nécessite de fixer pour les produits de base —céréales, oléo-protéagineux, viande (y compris viande ovine), produits laitiers, miel, fruits, légumes...- un prix de seuil à leur entrée sur le marché communautaire. Ce prix de seuil est révisé chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix. Il correspond à des prix assurant un niveau de vie correct au paysan (il s'agit en fait d'un retour aux fondamentaux de la PAC). En deçà de ce prix de seuil, l'Europe perçoit aux frontières de l'Europe une taxe de mise à niveau social (TMNS) qui est la différence entre le prix du marché mondial et le prix de seuil. Cette taxe se justifie du fait des différences de salaires, de charges sociales, d'impôts, de coût du foncier, des surfaces disponibles dans les pays exportateurs et l'Europe. Les pays exportateurs peuvent échapper à cette taxe à l'entrée en Europe en la prélevant eux-mêmes à l'exportation de leurs produits, ce qui alimentera un budget contribuant à relever les salaires et la sécurité sociale dans leurs propres pays. Ainsi serait amorcé le processus d'élévation des salaires et de la sécurité sociale dans les pays émergents tels que la Chine, l'Inde, le Brésil... Comme ce sont des entreprises qui exportent, la TMNS pourrait être prélevée au niveau des entreprises elles-mêmes, ce qui leur permettrait d'augmenter les salaires et la sécurité sociale de leurs ouvriers.

Ce processus peut faciliter un accord à l'OMC.

##### **II. Ne pas perturber le marché mondial par des subventions**

L'Europe doit supprimer toutes les aides aux exportations, que ces aides soit directes sous forme de subvention (restitution) ou indirectes par une aide à la production européenne (prime PAC compensatrice à la baisse des prix).

Non seulement alors l'Europe sera en position de force pour défendre la préférence communautaire, mais elle mettra fin à un système amoral et injuste vis-à-vis des pays du Tiers Monde ; de surcroît, elle supprimera la course à la baisse des prix mondiaux. Un accord à l'OMC est à ce prix.

##### **III. Réguler le marché mondial des céréales**

Il faudrait fixer un prix plancher et un prix plafond à l'intérieur desquels le marché évolue. Ce prix plancher et ce prix plafond seraient fixés chaque année et contrôlés dans le cadre de l'ONU. Il est en effet urgent d'éviter de nouvelles émeutes de la faim suite à la flambée des prix des céréales. Cette flambée des prix a été amplifiée par la spéculation à la hausse

au moyen de stockages abusifs, privant ainsi les populations de leurs aliments de base et provoquant un effet « boule de neige » sur les prix. Le déstockage des céréales aussi brutal et inconsidéré qui s'ensuit provoque une chute vertigineuse des cours et les difficultés financières des producteurs. L'exemple de 2007 où une légère pénurie de céréales sur le marché mondial a entraîné la flambée des cours des céréales, mettant en danger l'économie et la paix sociale sur la planète, peut se reproduire. En 2010, les mêmes causes (baisse de production due à la sécheresse) peuvent entraîner les mêmes effets si des mesures de régulation ne sont pas prises rapidement sur le marché mondial des céréales.

#### **IV. Maintenir une intervention publique ponctuelle pour réguler le marché européen**

En effet, les productions fluctuent dans l'année et parfois d'une année sur l'autre. Pour réguler l'offre et ainsi maintenir une certaine stabilité des prix, l'intervention publique ponctuelle sur le marché peut être nécessaire. Des stocks de sécurité sont aussi indispensables. Les productions stockées au moment de la baisse des cours sont remises sur le marché européen au moment où les cours reprennent.

Mais pour éviter la dérive de l'intervention telle qu'elle a été pratiquée jusqu'en 1992, il est indispensable d'en fixer les limites par des contingents stricts au-delà desquels elle s'arrête. Et surtout, le prix d'intervention doit être celui du marché au moment où les stocks sont constitués. Il faut éviter que l'intervention ne devienne un débouché en soi avec des prix élevés fixés à l'avance. Il est plus facile alors et sans risque de produire pour l'intervention que pour le marché. Cela a été l'effet pervers, dès la naissance de la PAC, du système de l'intervention. Celle-ci aboutissait à des stocks accumulés qu'il fallait brader sur le marché mondial ; à grand renfort de subventions européennes qui contribuaient elles-mêmes à la baisse des cours mondiaux et de surcroît provoquaient la ruine des paysans du Tiers-monde. Il a été, de plus, la cause principale de l'envolée du budget de la PAC. L'intervention est donc à manier avec une grande prudence. Celle-ci ne peut être que ponctuelle, limitée au cours du marché. Les stocks sont garants de la sécurité alimentaire. Ils contribuent aussi à l'approvisionnement des œuvres caritatives telles que « Les Restos du Cœur » en France. Mais leur remise dans le circuit commercial au moment opportun se fait au prix du marché. Les budgets européens assurant le coût ou le bénéfice de l'opération.

**Question :** y a-t-il avec l'intervention un risque de surproduction prolongée sur le marché européen avec des stocks qui s'accumulent ?

Ce risque est minime si le marché européen est effectivement protégé par la préférence communautaire. Mais surtout, au regard de la situation géopolitique et tous les indices vont dans ce sens, le monde est confronté à un risque de pénurie alimentaire mondiale : le réchauffement climatique, la dégradation des sols, la pénurie d'eau, la limitation des pesticides, la demande d'énergie provenant de la biomasse en substitution à la pénurie de pétrole, vont contribuer à une baisse, ou au moins stagnation, de la production alimentaire, même si certains pays comme la Russie et l'Ukraine ont une marche d'élévation des rendements ; par contre, dans les pays les plus productivistes, les rendements baissent.

Face à cette baisse ou stagnation de la production agricole mondiale, la population mondiale continue d'augmenter et les pays émergents (Chine, Inde, Brésil) voient leur niveau de vie augmenter. Les classes moyennes de ces pays consomment de plus en plus de viande et de produits laitiers, augmentant ainsi, indirectement, la demande en céréales. La Chine, jusque-là autosuffisante, est désormais importatrice nette de céréales. Ce processus ne peut que s'accroître et, associé à la stagnation des rendements, déboucher sur des cours agricoles mondiaux élevés. Le problème ne sera plus de les soutenir, mais de les contrôler.

## V. Taxer les pesticides à la source

Les prix agricoles à la production retrouvant des prix attractifs, l'emploi des pesticides pour augmenter les rendements peut redevenir rentable si la dépense en produits phytosanitaires est moins élevée que le prix du supplément de récolte obtenu grâce à leur emploi. Seule l'augmentation du prix des pesticides incitera à un emploi raisonné de ceux-ci. La taxation de ces produits à la source est la meilleure façon de limiter l'emploi de ces produits si néfastes pour la santé. Le produit de cette taxe devrait être réservé à la promotion et à la recherche des méthodes de développement agricole durable.

**VI. Interdire immédiatement tous les produits reconnus soit cancérigènes, soit mutagènes, soit provoquant des dérèglements hormonaux sur l'animal ou l'homme.** Ces produits sont classés en I et II par Bruxelles, mais la plupart sont toujours autorisés. Ils doivent être retirés sans tarder du marché.

**VII. Rendre obligatoires, dans toutes les exploitations de l'Europe des 15** (les nouveaux entrants dans la CE devant s'y conformer dans les 5 ans) **le bilan apparent des entrées et des sorties d'azote.** Les excédents seraient taxés à partir de 50 kg de nitrates à l'hectare pour les exploitations de polyculture-élevage ; à partir de 30 kg d'excédent de nitrates à l'hectare pour les exploitations sans animaux.

## VIII. Fiscalité

Supprimer la TVA (taux zéro) sur les produits des cahiers des charges bio et agro-écologiques ;  
Supprimer tout impôt foncier sur les bois, forêts, zones humides, tourbières, prairies permanentes humides.

**IX. Subventionner la restauration collective qui s'approvisionne en produits bio et agro-écologiques.**

À partir de ce cadre général, deux scénarios sont possibles.

## SCENARIO 1

Dans le 1<sup>er</sup> pilier (le seul désormais) :

**I. Un niveau 1 d'aide au revenu** par le biais d'une aide à la surface, identique à l'intérieur de chaque région (ou pays). Les DPU actuels sont supprimés. Cette aide à la surface est modulée et plafonnée en fonction de la grandeur de l'exploitation. Celle-ci serait maximum pour les premiers hectares (par exemple les 5 premiers hectares pour certaines régions de petites exploitations, mais cela pourrait être 50 hectares pour les régions de grosses exploitations) et diminuée pour les hectares suivants en fixant des seuils à chaque fois (50, 100, 150, etc.) jusqu'à un plafond au-delà duquel il n'y a plus d'aide. De plus, les exploitations qui s'agrandissent au-delà d'une surface fixée par chaque région (ou

département, commission des structures), les surfaces récupérées pour agrandissement ne bénéficieront pas de cette aide à la surface. Cette aide à la surface serait, de plus, plafonnée par travailleur (à déterminer suivant le niveau de vie de chaque pays). Celle-ci serait conditionnée (comme actuellement), au respect des directives européennes (directive nitrate, bien-être animal, sécurité des travailleurs...) et de règles environnementales renforcées : maintien des prairies permanent, maintien et réhabilitation des zones humides, obligation sur chaque exploitation d'un minimum de 10 % de surface écologique (la prairie naturelle en faisant partie), pratiquer au minimum un assolement triennal avec un minimum de terre nue en hiver, maintenir les taux de matières organiques des sols (analyses régulières), lutter contre l'érosion par l'implantation De talus et haies dans le bas des parcelles et en évitant le travail du sol et les semis dans le sens de la pente.

Ces conditions, pour toucher la prime à la surface, seraient obligatoires pour tous les États. Mais ceux-ci pourraient imposer chez eux de nouvelles contraintes en fonction de l'état de leur environnement, en particulier de la pollution de l'eau.

Cette aide au revenu serait considérablement diminuée par rapport à la situation actuelle, au moins de moitié. La modulation progressive des primes suite à la réforme de 2003 va dans le bon sens, il faut l'accentuer à l'instar de la réforme Barnier en France, activer par exemple l'article 68 à hauteur maximale...

Cette aide au revenu devrait être encore diminuée et même totalement supprimée au vu de l'inventaire annuel de la situation des marchés. Des cours élevés ne justifient plus le maintien de primes compensatoires à la baisse des prix : ces subventions deviennent alors scandaleuses, on ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre !

Cependant, il serait judicieux de conserver l'aide pour la tranche des premiers hectares, ce qui reviendrait à la franchise actuelle concernant la modulation.

### **Difficultés d'application**

L'aide étant attribuée à la surface, il faudrait différencier la compensation en fonction des productions de l'exploitation : si cela ne pose pas de problème pour les fermes céréalières, c'est plus compliqué pour celles de polyculture-élevage.

### **Discussion**

Cette aide au revenu pose problème vis-à-vis de l'OMC car elle est de fait une aide indirecte aux exportations. Du coup, nous sommes moins armés pour défendre la préférence communautaire.

## **II. Un niveau 2 d'aide aux herbagers**

Cette aide se justifie, en premier lieu, de par la contribution importante des prairies à la lutte contre le réchauffement climatique via le stockage du carbone dans leurs sols mais aussi parce que :

Remontant ainsi le taux de matière organique des sols, elle augmente leur potentiel agronomique et donc sur le long terme le rendement des cultures. La prairie incluse dans la rotation est un des éléments clés d'une agriculture productive et durable (ou écolo-intensive) ; une prairie bien exploitée produit beaucoup d'énergie et de protéines à l'hectare pour peu de consommation d'azote et d'énergie. Voir Michel JOURNET : pour un équivalent fuel dépensé, production de 10 équivalents fuel.

Idem pour l'azote ;

- La prairie bien exploitée à base de trèfle blanc, sans engrais azotés, contribue aussi à



la reconquête de la qualité de l'eau : le lessivage de l'azote sur ce type de prairie est minimale ; Celle-ci permet de diminuer fortement l'emploi des pesticides ;

L'herbe est un aliment équilibré, elle contribue ainsi à l'autonomie de l'élevage en protéine et donc à l'autonomie alimentaire de l'Europe : moins dépendante de l'importation du soja ; La viande et le lait produits à l'herbe sont, de plus, riches en éléments vitaux tels que les Oméga 3 ;

- La prairie s'accommode du bocage et participe de paysages verdoyants et reposants ; Elle contribue à la biodiversité.

Tous ces aspects concernent l'ensemble de la société et la planète entière et justifient son aide. Il est vital pour la planète de nourrir désormais les bovins et les ovins principalement à l'herbe à la place de maïs-fourrage et de soja.

Cette prime aux herbages, couplée à la surface en herbe serait modulée par tranches, par exemple :

- maximum pour les premiers hectares et dégressive ensuite.
- Elle serait plafonnée à un nombre d'hectares maximum (ou travailleur ?) à déterminer en fonction des régions. Une équivalence surface serait à déterminer pour les régions montagneuses.  
Elle serait conditionnée à un chargement minimum et maximum (0,4 UGP, et 2 UGÎ ▶ à l'hectare ?).  
Elle serait conditionnée à la suppression des engrais azotés sur ces prairies. C'est le mieux et pour l'environnement et pour l'économie d'énergie donc l'effet de serre, et pour le revenu des agriculteurs. Cependant, en attendant l'enseignement et la vulgarisation des prairies à base de trèfle blanc, une prime de base minimum pourrait être accordée à tous et une prime fortement majorée pour ceux qui n'emploieraient pas d'engrais azotés. Mais ce point mérite une réflexion approfondie.  
Cette prime à l'herbe serait augmentée pour les surfaces en herbe consacrées aux vaches allaitantes et aux brebis, en compensation de la suppression de la prime à la vache allaitante et à la brebis.

### **III. Un niveau 3 d'aide aux oléo-protéagineux, couplé à la surface**

Cette aide se justifie par la nécessité pour l'Europe de retrouver son autonomie alimentaire en protéines. Les oléagineux procurent, en plus des protéines, de l'huile qui peut être utilisée comme énergie sur la ferme elle-même, contribuant ainsi à la préservation de l'énergie fossile de plus en plus rare et chère. Là aussi, l'ensemble de la société et la planète sont concernés.

### **IV. Un niveau 4 d'aide aux régions défavorisées, telle que ces aides**

existent aujourd'hui.

**V. Un niveau 5 d'aide spécifique** correspondant :

- au cahier des charges de l'agriculture durable (agro-écologique, celui que je vous ai communiqué),
- au cahier des charges de l'agriculture biologique, au niveau 3 de la HVE (Haute Valeur Ecologique), telle que définie en France dans le cadre du Grenelle de l'Environnement (propositions FNE : 10 % de réserve écologique sur l'exploitation, 30 % d'intrants maximum par rapport au chiffre d'affaire, hors subventions.

L'aide serait identique pour les deux premiers cahiers des charges, elle serait moindre pour la HVE.

Ces aides du niveau 5 seraient aussi dégressives et plafonnées y compris par travailleur en fonction des situations particulières de chaque région.

Attention : ces aides du niveau 5 se justifient du fait du résultat des cahiers des charges par rapport à l'environnement et à la qualité des produits et non pas des surcoûts de production.

## SCÉNARIO 2

(celui qui a ma préférence)

Le niveau 1 d'aide au revenu est supprimé.

Les seules aides directes qui persistent sont les aides aux zones défavorisées, aux herbagers, aux oléo-protéagineux, aux cahiers des charges bio, durable et HVE, avec les mêmes conditions que dans le scénario 1.

### Discussion

Ce scénario 2, par rapport au scénario 1, offre cinq avantages :

Le budget consacré au niveau 1 d'aide au revenu étant supprimé, celui disponible pour les niveaux 2, 3, 4 et 5 est plus conséquent. Or, c'est précisément par ces actions de niveau 2, 3, 4 et 5 que le modèle agricole productiviste européen évoluera vers l'agriculture durable, garante de la préservation de l'environnement au sens large, garante de la qualité de son alimentation et donc de sa santé. C'est par cette reconversion que l'agriculture européenne contribuera fortement à la lutte contre le réchauffement climatique. Ces actions de niveau 2, 3, 4 et 5 sont donc des leviers essentiels ;

Ce scénario 2 est inattaquable à l'OMC et nous sommes en position de force pour défendre la préférence communautaire ;

Il supprime la difficulté de l'ajustement de l'aide au revenu par rapport au marché international ;

Il supprime l'injustice actuelle où ce sont les régions les plus riches qui touchent le plus de primes à l'hectare (historique des primes basé sur les rendements constatés en 1992) ;

Les primes herbagères et agri-environnementales dégressives et plafonnées sont un puissant levier pour maintenir le maximum d'exploitations, avec des familles paysannes nombreuses contribuant au maintien du tissu rural et à l'équilibre des territoires.

**Remarque :** ce dernier point peut aussi être obtenu dans le scénario 1 par la dégressivité, le plafonnement et la conditionnalité des primes.

### Discussion

Ce scénario 2, par rapport au scénario 1, fait le pari de cours agricoles mondiaux élevés pour garantir un revenu aux agriculteurs. Mais le risque de prix faibles à moyen terme et plus encore à long terme est très peu probable et la préférence communautaire plus une intervention ponctuelle sur le marché sont des garanties suffisantes. La fixation d'un prix plancher et d'un prix plafond des céréales sur le marché mondial y contribuerait aussi.

Une assurance contre les aléas climatiques alimentée d'une part par un fond mutuel provenant des agriculteurs eux-mêmes les bonnes armées et d'autre part par des fonds publics européens, tels que le propose Monsieur CIOLOŞ, pourrait se conjuguer avec les scénarios 1 et 2. La Réforme Barnier en France montre la voie en ce sens.

Est-il possible d'obtenir dans la Communauté Européenne un accord sur le scénario 2 ?

Je pense que les pays du Nord de l'Europe (en particulier l'Angleterre) y seraient favorables. L'opinion publique aussi. En ce qui concerne les syndicats agricoles, il faut leur faire comprendre que la suppression de toutes les aides directes et indirectes aux exportations,

donc la suppression de l'aide au revenu, est l'une des conditions pour obtenir la sauvegarde de la préférence communautaire. Or la protection du marché européen est l'une de leurs principales revendications.

**Autre argument :** les conditions mises pour percevoir l'aide au revenu sont perçues comme des contraintes alors que le scénario 2 est une démarche volontariste, elle est dynamique, chacun est libre de son choix et de son engagement en toute connaissance de cause. C'est un argument fort à l'heure où la profession agricole dénonce les contraintes qui lui sont imposées. Du reste, l'exemple de la Suisse montre que le système de primes réservées aux seuls cahiers des charges : celui de la bio et celui de l'agriculture intégrée, a fait ses preuves. La quasi-totalité des agriculteurs suisses y souscrit (il serait judicieux de s'informer précisément sur le système suisse et d'aller voir sur place).

## **Fond structurel et de développement rural**

### **1° Un fond structurel, en parallèle au premier pilier, serait conservé. Ce fond concernerait :**

la gestion des forêts et la préservation des milieux humides et des tourbières,  
l'installation de jeunes agriculteurs,  
la formation aux méthodes de l'agriculture durable, y compris à la gestion autonome des exploitations, auprès des exploitants et dans les écoles,  
la promotion et la commercialisation des produits de l'agriculture durable,  
l'encouragement aux circuits courts,  
la recherche-action concernant : les méthodes de l'agriculture durable, les économies d'énergie, les énergies renouvelables (biomasse, solaire, thermique, méthanisation, géothermie, éolien). Les réalisations dans ces domaines pourraient aussi bénéficier de fonds européens.

### **2° Aide au développement rural**

Dans le cadre du développement rural seraient conservés les programmes actuels (FEIDER) concernant les routes, l'eau courante, l'électricité, l'habitat rural, l'aménagement des bourgs ruraux. Ces programmes concerneraient en priorité les pays nouvellement entrés dans la communauté.

### **Suggestion complémentaire : une Europe à deux vitesses** Comme l'idée en a été souvent

avancée :

mettre en place, à l'intérieur de l'Europe actuelle, un noyau dur de la communauté, correspondant aux pays fondateurs élargi aux pays à niveau de vie équivalent. Dans ces pays formant le noyau dur, le niveau des charges sociales et du SMIC seraient identiques avec la même monnaie (en souhaitant que l'Angleterre et le Danemark rejoignent l'Euro). Ce noyau dur évoluerait vers une Europe Fédérale.

Les échanges commerciaux : une taxe européenne de mise à niveau sociale (TEMNS)

serait perçue sur les entrées de marchandises et services des pays en retard de développement vers le noyau dur. Cette taxe abonderait le budget de l'Europe qui la consacrerait intégralement au développement des infrastructures et de la protection sociale des pays à faible niveau de vie. Ainsi disparaîtraient la distorsion de concurrence et les délocalisations actuelles avec leurs drames sociaux. Le malaise européen qui a entraîné le « non » français et hollandais au référendum vient de là. Pour retrouver une dynamique européenne apaisée, il faut y remédier. Cette TEMNS s'atténuerait au fur et à mesure de l'évolution des pays en retard. Celle-ci disparaîtrait à terme. Mais cette étape n'est-elle pas nécessaire pour aller vers une Europe pacifiée ? En outre, ce système accélérerait le développement des pays en retard, en douceur...

**OGM attention** : je suis pour le maintien du moratoire des cultures d'OGM en Europe. En ce qui concerne l'importation d'aliments OGM, l'Europe doit élargir aux produits animaux la transparence sur la contenance d'OGM.

## PROPOSITIONS DE LA CONFÉDÉRATION PAYSANNE SUR LA RÉPARTITION DES AIDES DIRECTES

Commentaires de Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr)

10 décembre 2012

La Confédération paysanne (CP) vient de publier une nouvelle version de sa vision pour la PAC 2014-20<sup>1</sup>. Les commentaires suivants se limitent à l'aspect de répartition des aides directes.

### Dégressivité et plafonnement

La CP écrit notamment que *"Les aides perçues par les paysans doivent être dégressives et diminuer à partir d'un certain montant d'aides touché par paysan. La dégressivité doit être appliquée sur l'ensemble des aides du premier pilier perçues par chaque paysan et prendre en compte l'emploi d'un salarié par paysan. Les seuils de dégressivité et de plafonnement des aides doivent être définis au niveau des États et non au niveau de l'Europe. Le budget libéré par ces mécanismes doit être affecté au soutien des pratiques innovantes en matière agronomique, sociale, énergétique et environnementale, à l'aide spécifique aux petites fermes et aux « vraies » mesures de développement rural... Le seuil à partir duquel la dégressivité doit s'appliquer est 25 000 euros d'aides perçues dans le premier pilier et le plafonnement à 45 000 euros d'aides par paysan. Le montant des dépenses salariales liées à l'emploi d'un salarié par paysan doit être rajouté aux seuils de dégressivité et de plafonnement... Une majoration des paiements sur les premiers hectares est une avancée à condition d'être suffisamment importante (doublée ou triplée) pour avoir un effet de redistribution des aides. Cependant, la majoration, toujours liée aux hectares, n'est pas suffisante pour promouvoir l'emploi paysan, par exemple en maraîchage".* Elle écrit également que *"Le rôle important des petites fermes sur le territoire doit être reconnu au travers d'une aide forfaitaire et obligatoire dans le premier pilier, définie au niveau des États et non au niveau de l'Europe. Son montant, en France, doit être de 5 000 € pour le premier actif paysan et 2 500 € pour les actifs paysans suivants. Les petites fermes, qui percevront cette aide, doivent être éligibles aux autres aides du premier pilier".*

Quelles seraient les exploitations touchées par la dégressivité et le plafonnement selon les critères de la CP ? Contrairement à la proposition de la Commission européenne (CE), la CP demande que la dégressivité et le plafonnement s'appliquent à toutes les aides directes (AD) du 1<sup>er</sup> pilier, sans en déduire les 30 % consacrées au verdissement. Par contre, la CP indique aussi que, comme dans la proposition de la (CE), *"le montant des dépenses salariales liées à l'emploi d'un salarié par paysan doit être rajouté aux seuils de dégressivité et de plafonnement"*, même si la déduction se limite ici à 1 salarié. Les exploitations ayant reçu moins de 20 000 € d'aides du 1<sup>er</sup> pilier étaient 234 190 en 2010 et, comme celles ayant reçu de 20 000 à 50 000 € étaient 104 240, on peut penser que celles ayant reçu de 20 000 à 25 000 € étaient 17 373, donc 251 843 exploitations ont perçu moins de 25 000 € pour un total de 2,126 Md€, soit 8 442 € en moyenne. La dégressivité de 25 000 € à 45 000 € concernerait 69 214 exploitations sur un montant de 2,222 Md€ mais la CP n'a pas proposé les taux de dégressivité. Et le plafonnement à 45 000 € exclurait des AD 58 293 exploitations et récupérerait 3,732 Md€, soit en moyenne 64 021 € par exploitation.

---

<sup>1</sup> Confédération Paysanne, Pour une PAC ambitieuse en faveur de l'agriculture paysanne, la souveraineté alimentaire et la vie des territoires, 7 décembre 2012 (pas encore sur le site <http://www.confederationpaysanne.fr/index.php>)

Si les charges totales par salarié agricole ont été de 25 321 € en 2010, l'on ne connaît pas la répartition des UTA par classe d'AD.

### **Aides aux "petites fermes"**

La réforme de la PAC de 2003, qui a découplé les aides liées à la production, a conduit à abandonner le concept de MBS (marge brute standard) utilisé jusqu'en 2010 pour classer les exploitations selon leur dimension économique – une UDE (unité de dimension économique) correspondant à la MBS d'1,5 ha de blé – par celui de "production brute standard" (PBS) mais ce nouveau concept reste obscur. Les anciennes "exploitations professionnelles" étaient celles d'une dimension économique supérieure à 8 UDE soit 12 hectares équivalent-blé et employant au moins 0,75 UTA, et étaient les seules prises en compte par le RICA (réseau d'information comptable agricole), les autres exploitations étant qualifiées de "non professionnelles". Depuis 2010, afin de déterminer la dimension économique de l'exploitation et sa spécialisation, on somme toutes les productions en leur affectant un coefficient représentant le potentiel de production unitaire : les coefficients de PBS. Ces coefficients sont des coefficients standards à caractère structurel, calculés en moyenne sur plusieurs années : les coefficients utilisés pour la première fois en 2010 ont été calculés en moyenne sur 5 ans pour les années 2005 à 2009 (coefficients « 2007 » pour qualifier l'année centrale de cette moyenne). Ces coefficients sont fixes pour une certaine période afin de conserver la classification des exploitations qui en découle et ne pas la rendre trop sensible aux variations conjoncturelles de la valeur des productions. Les coefficients de PBS ne sont pas des résultats économiques observés mais des ordres de grandeur définissant un potentiel de production de l'exploitation. La variation annuelle de la PBS d'une exploitation ne traduit que l'évolution de ses structures de production (par exemple agrandissement ou choix de production à plus fort potentiel) et non une variation de son chiffre d'affaires. Les coefficients de PBS représentent la valeur de la production potentielle par hectare ou par tête d'animal présent hors toute aide et sont exprimés en euros. Pour les productions végétales, ils sont une valorisation des rendements par ha des différentes cultures. Pour les productions animales, ils incluent la valeur des productions secondaires (lait pour les vaches, les chèvres et les brebis). La PBS totale de chaque exploitation permet de la classer selon sa taille économique. Pour Agreste une "petite ferme" a une PBS inférieure à 25 000 €, les anciennes "exploitations professionnelles" étant des exploitations moyennes si leur PBS est comprise entre 25 000 et moins de 100 000 € ou grandes si leurs PBS est au moins de 100 000 €.

Le tableau 1 montre que la France comptait 152 220 exploitations non professionnelles soit 29,9 % du total en 2007, celles de moins de 8 UDE, aujourd'hui appelées "petites exploitations", et qu'elles avaient en moyenne 0,45 UTA par exploitation. Si l'on se base sur ces données, la proposition de la CP d'une aide de 5000 €/actifs pour les petites fermes correspondrait à 2 250 € pour 0,45 UTA, ce qui multiplié par 152 220 exploitations, nécessiterait 342 M€. Sachant que cette aide aux petites fermes s'ajouterait à la dégressivité des aides directes du 1<sup>er</sup> pilier.

Tableau 1 – Disparité dans la répartition des exploitations françaises selon leur dimension économique en 2007

UDE	Total	< 1	1-2	2-4	4-8	8-16	16-40	40-100	100-250	>250	
Exploitations	527 350	36 270	32 400	42 150	41 400	48 740	100 900	142 330	72 220	10 940	
UTA	718 550	9 840	11 280	20 670	26 470	45 090	125 000	232 430	176 610	71 160	
UTA/exploitation		1,36	0,27	0,35	0,49	0,64	0,93	1,24	1,63	2,45	6,50

Selon Agreste, en 2010 les 195 000 petites exploitations représentaient 37,8 % du total des 514 700 exploitations sur 1,876 M ha, soit 8 % de la SAU, tandis que les 320 000 exploitations moyennes ou grandes en représentaient 62,2 % sur 92 % de la SAU.

Le tableau 2 montre que la PBS par exploitation était déjà de 29 833 € en moyenne, donc supérieure à 25 000 €, dans les exploitations de 2 à 5 ha et était même en moyenne de 38 346 € dans les exploitations inférieures à 5 ha car elle était de 231 943 € en moyenne dans les 9 490 exploitations sans SAU (principalement des élevages de volaille semble-t-il) ! Et la moyenne des UTA par exploitation dans les exploitations de moins de 5 ha était de 0,85. Mais l'on ne dispose pas plus ici de la répartition de la PBS et des UTA par tranche d'aides directes.

Tableau 2 – Répartition des exploitations selon la PBS/exploitation, les UTA/exploitation et la SAU en 2010

Classe de SAU	Total	0 ha	< 2	2-5	5-10	10-20	20-30	30-50	50-100	>100
Exploitations	516 100	9 490	66 580	62 690	46 640	50 150	33 280	55 240	97 780	94 250
UTA	791 830	16 400	48 950	52 780	52 900	71 560	53 130	94 150	179 390	222 550
UTA/exploitation	1,39	1,73	0,74	0,84	1,13	1,43	1,60	1,70	1,83	2,36
PBS (M€)	50 733	2 201	1 250	1 870	2 443	3 332	2 587	5 232	12 165	19 654
PBS/exploitation	98 301	231 943	18 767	29 833	52373	66 435	77 735	94 721	124 411	208 527

On peut cependant estimer que, comme 25 000 € représentent 65,2 % des 38 346 € de PBS des exploitations de moins de 5 ha, la moyenne des UTA de celles ayant au plus 25 000 € de PBS pourrait être proche de 0,55 ce qui ferait une aide "petite ferme" de 2 771 € ce qui, multiplié par 195 000 petites exploitations, nécessiterait 540 M€. Encore une fois ce calcul est très approximatif, faute de disposer de la répartition des aides directes et des UTA selon les PBS et même sans avoir la correspondance entre les anciennes MBS et les PBS.

En rapprochant les deux estimations et en prenant leur moyenne, on arriverait à une aide "petite ferme" d'environ 440 €.

### **La dégressivité des aides directes/ha du 1<sup>er</sup> pilier selon les classes de SAU**

Comme indiqué par la CP, l'aide aux petites fermes s'ajouterait aux aides directes normales du 1<sup>er</sup> pilier. On peut cependant se demander pourquoi la CP accepte la proposition législative de la CE de limiter la dégressivité des AD/ha aux futurs DPB qui ne représenteraient qu'environ 52,5 % des aides du 1<sup>er</sup> pilier puisque, selon la CE, les DPB porteraient sur le solde de l'enveloppe nationale des PD du 1<sup>er</sup> pilier allouée à chaque État membre (EM) – qui serait pour la France de 7,730 Md€ pour 2014 et qui baisserait à 7,610 Md€ en 2017 et jusqu'en 2019<sup>1</sup>, contre 8,080 Md€ reçus en 2010, soit une baisse de 5,82 % –, après déduction des 30 % de verdissement et des aides spécifiques maximales – 5 à 10 % pour les aides couplées, 5 % pour les aides aux zones défavorisées, 2 % aux JA, et 5 % au plus d'aide aux petites fermes – , et ne seraient donc pour la France que de 3,995 Md€.

Pourquoi les 30 % d'aides directes "verdiées" devraient-elles être les mêmes à l'ha dans les plus grandes exploitations et dans les plus petites ? Cela constituerait sans doute un moyen d'amener les plus grandes exploitations à accepter le verdissement si par ailleurs le Conseil et le Parlement européen laissent les États membres libres de différencier les DPB/ha selon les classes de SAU des exploitations, comme Dacian Ciolos semble l'avoir admis en reconnaissant le bien-fondé de la proposition de Stéphane Le Foll de primer davantage les 50 premiers ha. De même, puisque la CP déclare que, "*Pour favoriser l'emploi paysan, les aides couplées doivent être plafonnées à un nombre d'hectares ou d'Unités de Gros Bétail (UGB) par paysan pour limiter les rentes cumulatives*", on pourrait aussi intégrer ces aides couplées dans la dégressivité de l'ensemble des aides du 1<sup>er</sup> pilier par ha (voire par UGB). Et on pourrait dire la même chose pour les aides à l'installation, d'autant plus qu'elles sont indépendantes de la SAU, ainsi que pour les aides aux agriculteurs des zones défavorisées. Il

<sup>1</sup> Vincent Chatellier & Hervé Guyomard, *The October 2011 Legislative Proposals for CAP Reform: A French Point of View*, Agricultural Economics Society of Ireland - Annual conference, October 18th, 2012 -



faudrait seulement déduire l'aide aux petites fermes du 1<sup>er</sup> pilier d'environ 440 M€ ce qui ferait une aide totale de 7,170 Md€ à partir de 2017 qui, divisés par 27,837 m ha, correspondent à une AD/ha moyenne de 257,60 € après leur convergence interne pour tous les ha. On pourrait par contre envisager d'exclure des AD les 740 911 ha occupés en 2010 par les vins de qualité (dont 537 665 ha d'AOP et 203 246 ha d'IGP), du moins les vins les plus cotés comme le Champagne et certains Bordeaux et Bourgogne.

On répartit alors l'AD moyenne de 257,60 € en la majorant sur les premiers ha et en la réduisant progressivement selon les classes de SAU ce qui permet de rapprocher les AD/UTA. On part d'une modification des calculs faits dans les tableaux 2 et 3 de la note préparée pour l'audition du 14 novembre à l'Assemblée Nationale. On distingue toujours 6 classes de SAU : celles <20 ha, de 20 à 30 ha et de 30 à 50 ha sont dans le tableau 3 et celles de 50 à 100 ha, de 100 à 200 ha et >200 ha dans le tableau 4. On fait ces simulations de telle sorte que les AD/UTA soient les mêmes (à 7 000 €) pour les exploitations inférieures à 20 ha et celles supérieures à 100 ha. Malheureusement on n'a pas pu identifier les UTA pour les classes de 100 à 200 ha et de plus de 200 ha. L'AD/ha moyenne de 257,6 serait multipliée par 3,17 (816,6 €/ha) pour les exploitations de moins de 50 ha mais serait dégressive selon les 3 sous-classes, allant de 1 288,5 € pour celles de moins de 20 ha (AD/ha moyenne multipliée par 5), 732,7 € pour celles de 20 à 30 ha (AD/ha multipliée par 2,84) et 563,8 € pour celles de 30 à 50 ha (AD/ha multipliée par 2,19). Cela leur donnerait des AD/exploitation de respectivement 7 209,1 €, 18 028,8 € et 22 306,3 € et des AD/UTA de respectivement 7 000 €, 11 290 € et 13 087,6 €.

Tableau 3 – Scénario avec 3 sous-classes d'AD du 1<sup>er</sup> pilier pour les exploitations de moins de 50 ha

	Exploitations en 2010		2017	3 sous-classes		
	Total	< à 50 ha	Total	<20 ha	20-30 ha	30-50 ha
Exploitations	514 000	322 000		235 550	33 280	55 240
SAU 1000 ha	27 837,3	4 323,4		1 317,9	818,9	2 186,6
UTA	79 1830	389 870		242 590	53 130	94 150
AD en M€	7 170	1 113,7	3 530,3	1 698,1	600	1 232,2
AD en €/ha	257,6	257,6	816,6	1 288,5	732,7	563,8
AD/exploitation	13 949	3 458,7	10 963,7	7 209,1	18 028,8	22 306,3
AD/UTA	9 055	2 856,6	9055	7 000	11 290	13 087,6
SAU/exploitation	54,16	13,43		5,59	24,61	39,58
UTA/exploitation	1,54	1,21		1,03	0,94	1,70
UTA/ha	0,028	0,090		0,184	0,065	0,043
Ha/UTA	35,16	11,09		5,43	15,41	23,22

Le tableau 4 présente 3 sous-classes pour les exploitations supérieures à 50 ha : 50-100 ha, 100-200 ha et >200 ha. Compte tenu des 3,530 Md€ d'AD pour les exploitations de moins de 50 ha, celles de plus de 50 ha se partagent 3,640 Md€. Les AD/ha passent à 294,9 € pour les exploitations de 50 à 100 ha, à 102,1 € pour celles de 100 à 200 ha et à 70 € pour celles de plus de 200 ha ; les AD/exploitation passent à respectivement 21 299,4 €, 14 519,5 € et 20 206,6 € et les AD/UTA à 11 604,9 € pour celles de 50 à 100 ha et à 7 000 € pour celles supérieures à 100 ha mais on ne peut calculer les AD/UTA pour celles de 100 à 200 ha et de plus de 200 ha faute d'avoir les UTA pour ces deux sous-classes. La SAU moyenne par exploitation est 72,2 ha de 50 à 100 ha, 142,2 ha de 100 à 200 ha, 288,6 ha au-delà de 200 ha.

Tableau 4 – Scénario 4 avec 3 sous-classes d'AD du 1<sup>er</sup> pilier pour les exploitations de plus de 50 ha

	Total	Exploit <sup>e</sup> >50 ha	Exploitations de 50 à 100 ha		Exploitations > 100 ha			
	2010	2017	2010	2017	2017			
					>100ha	100-200 ha	>200 ha	>100 ha
Exploitations	514 000	192 000	97 740		94 260	73 446	20 815	94 260
SAU 1000 ha	27 837,3	23 514	7 060		16 454	10 445,8	6 008,2	16 454
UTA	791 830	401 940	179 390		222 550			
AD M€	7 170	3 639,7	1 818,7	2 081,8	4 238,6	1 066,4	420,6	1 557,9
AD €/ha	257,6	154,8	257,6	294,9	257,6	102,1	70	90,4
AD/exploitation	13 949	18 956,8	18 607,1	21 299,4	44 967,1	14 519,5	20 206,6	15 775,5
AD/UTA	9 055	9 055,3	10 138,2	11 604,9	19 045,6			7 000

SAU/exploitation	54,16	122,5	72,20	174,56	142,23	288,64	174,56
UTA/exploitation	1,54	2,09	1,84	2,36			2,36
UTA/ha	0,28	0,171	0,025	0,14			0,14
Ha/UTA	35,16	58,5	39,36	73,93			73,93

Source : Eurostat et Agreste

Naturellement la répartition des AD selon 6 sous-classes de SAU est faite à titre d'illustration mais on pourrait multiplier les sous-classes pour éviter les effets de seuil trop importants. On pourrait s'offusquer d'avoir une AD/ha 14 fois supérieure dans les exploitations de moins de 20 ha par rapport à celle des exploitations de plus de 100 ha mais les premières sont aussi 13 fois plus intensives en UTA/ha (0,184 UTA/ha contre 0,014 UTA/ha) et la différence dans l'intensification est en fait bien supérieure si on prenait les exploitations de moins de 5 ha (0,442 UTA/ha) et si on connaissait les UTA/ha dans les exploitations de plus de 200 ha.

### **Les aides aux exploitations de fruits et légumes**

La CP propose d'accorder une aide de 2 000 € aux exploitations de fruits et légumes, plafonnée à 5 ha par paysan, car la majoration du DPB sur les premiers ha "*n'est pas suffisante pour promouvoir l'emploi paysan, par exemple en maraîchage*". Mais que faut-il entendre par paysan : exploitation ou UTA ? Par ailleurs le plafond de 5 ha s'applique-t-il aux fruits comme aux légumes ou à la somme des deux pour les exploitations qui feraient des fruits et des légumes (même si la majorité sont spécialisées dans l'une ou l'autre production) ? Ainsi la France comptait en 2010 151 900 ha de fruits dans 17 000 exploitations occupant 56 260 UTA, ce qui faisait 8,9 ha par exploitation et 2,7 ha par UTA<sup>1</sup>. Elle avait aussi 235 000 ha de légumes dans 38 200 exploitations occupant 78 700 UTA, ce qui faisait 6,15 ha en moyenne par exploitation et 3 ha par UTA<sup>2</sup>. Toutefois on ne dispose pas de la répartition de ces exploitations par classe de SAU et on supposera que les exploitations fruitières ayant au plus 5 ha étaient 9 551 et auraient droit à 19,1 M€ tandis que les exploitations légumières ayant au plus 5 ha étaient 31 057 et auraient droit à 62,1 M€, soit un total de 82,1 M€. Si par contre paysan signifie UTA, cela coûterait au plus 269,9 M€, en supposant que toutes les exploitations ont au plus 5 ha, ce qui n'est évidemment pas le cas.

Naturellement si on retenait cette aide, il faudrait réduire d'autant les AD totales de 7,170 Md€ et imputer cette réduction sur l'ensemble des exploitations selon leur classe de SAU, une fois identifiées les classes de SAU des exploitations de fruits et légumes.

<sup>1</sup> <http://www.franceagrimier.fr/content/download/14606/107190/file/SYN-OBS-FRUIT-2010.pdf>

<sup>2</sup> [http://www.fruits-et-legumes.net/etudes/doc\\_filiere/legumes2010.pdf](http://www.fruits-et-legumes.net/etudes/doc_filiere/legumes2010.pdf)

## **Contribution de Jacques Berthelot<sup>1</sup>**

### **Position sur le niveau du budget agricole de l'Union européenne.**

Faute de refonder les revenus agricoles sur des prix rémunérateurs il faut maintenir le budget agricole en privilégiant les mesures favorisant l'emploi, l'environnement et le développement rural. Réduire le budget agricole accélérerait la baisse des emplois agricoles, une absurdité en cette période de forte poussée du chômage. De 2008 à 2011 les chômeurs ont augmenté de 6,4 millions (M) dans l'UE27 (+ 11,3 %/an), dont de 576 000 en France (+8%/an). Cette hausse est à rapprocher de la baisse des emplois agricoles : de 1,268 M d'UTA dans l'UE27 (- 3,8 %/an), dont de 56 100 en France (- 2,3 %/an). Et la Commission européenne (CE) anticipe une baisse de 25 % des UTA de l'UE27 de 2009 à 2020, dont de 18 % dans l'UE15 et de 32 % dans l'UE12 afin d'accélérer la "restructuration" des exploitations pour améliorer leur compétitivité et maintenir les revenus par UTA et permettre un rattrapage de l'UE12 sur l'UE15.

### **Position sur la convergence externe des aides entre les 27 États membres**

Commençons par rappeler la mystification selon laquelle les DPU à la surface de l'UE12 rattraperaient les DPU de l'UE15 en 2013 (2017 pour Bulgarie et Roumanie). Le rattrapage ne porte que sur le taux d'aide unitaire – par tonne, ha ou tête de bétail –, pas sur la différence dans les niveaux de production (pour les quotas), de rendement, de SAU par exploitation ou par UTA, fixés lors de leur adhésion. Les rendements restent bien plus faibles dans l'UE10 (on écarte Bulgarie et Roumanie) que dans l'UE15 : 39 q pour le blé tendre en 2010 contre 66 q et 5 301 kg de lait par vache laitière (VL) contre 6 723 kg.

La proposition de règlement sur la convergence des AD/ha entre États-membres (EM) permettrait à ceux dont les AD/ha sont inférieures à 90 % de la moyenne de l'UE27 de rattraper ½ de cet écart d'ici 2020, ce qui a été estimé à 738 M€ par la proposition de cadre financier pluriannuel (CFP). Cela correspondrait à une baisse moyenne de la valeur ajoutée nette par UTA familial (VANUF) de 0,5 % dans l'UE15 par rapport au statu quo en 2020 (sans convergence) et à une hausse de 1,5 % en moyenne dans l'UE12. Au total, après "convergence", la VANUF resterait 3,3 fois supérieure en moyenne dans l'UE15 (34 058 €) à celle de l'UE12 (10 191 €). Même si on pondère ces niveaux par le pouvoir d'achat, qui était supérieur de 65 % en moyenne dans l'UE15 en 2011<sup>2</sup>, on aurait 20 641 € dans l'UE15 contre 10 191 € dans l'UE12, soit le double : on reste très éloigné de la convergence réelle.

Mais, du fait de la très forte différenciation des AD/ha entre l'UE15 et l'UE12 en 2009 l'UE15 en a perçu 35,028 milliards d'€ (Md€) contre 4,081 Md€ dans l'UE12. Or, contrairement à ce que la CE avait fait miroiter aux EM de l'UE12 avant leur adhésion – qu'ils avaient un avantage comparatif sur les produits agroalimentaires et seraient excédentaires sur l'UE15 –, c'est l'inverse que s'est produit : l'UE15 a dégagé un excédent alimentaire<sup>3</sup> croissant sur l'UE12, passé de 1,2 Md€ en 2005 à 4,1 Md€ en 2010, une hausse de 27,8 % par an.

---

<sup>1</sup> Ancien maître de conférences à l'ENSAT (Ecole nationale supérieure agronomique de Toulouse)

<sup>2</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-20062012-AP/FR/2-20062012-AP-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-20062012-AP/FR/2-20062012-AP-FR.PDF)

<sup>3</sup> On s'est limité aux échanges alimentaires, qui représentent plus de 95 % des échanges agricoles, car cela simplifie la recherche des données.

Puisque l'UE12 a représenté 23,2 % des exportations alimentaires de l'UE15 en 2009 et que ses AD ayant bénéficié aux exportations ont été de 10,2 Md€, ce sont 2,364 Md€ qui ont bénéficié à ses exportations vers l'UE12. Et, comme l'UE15 a été destinataire de 70,7 % des exportations alimentaires de l'UE12, on doit déduire les 1,222 Md€ d'AD de l'UE-12 ayant bénéficié à ses exportations alimentaires vers l'UE15. Les AD aux exportations nettes de l'UE15 vers l'UE12 ont donc été de 1,142 Md€ en 2009. Comme il s'agit d'échanges internes à l'UE27 on ne peut parler formellement de dumping mais c'est bien de cela dont il s'agit en réalité. En outre ces AD supérieures des exploitations de l'UE15 relativement à celles de l'UE12 ont eu un effet de substitution à l'importation, réduisant les importations venant de l'UE12. Autrement dit la convergence externe des AD devrait au minimum compenser ce dumping interne annuel, qui va bien au-delà de la différence entre 1,142 Md€ et 738 M€ puisque ce dernier montant ne serait atteint qu'en 2020.

**Position sur la convergence interne des aides** (références historiques, plafonnement, dégressivité, impacts sur les filières et sur l'emploi, aides couplées ...)

L'octroi des DPU sur la base historique pratiquée en France, fortement différenciée selon les exploitations, n'a aucune justification économique et sociale, et ne tient pas compte de l'évolution des prix depuis 1992 et ces DPU ont accéléré la concentration des exploitations. Or les prix des COP (céréales, oléagineux, protéagineux), destinés à l'alimentation du bétail, resteront à un niveau élevé et croissant, ce qui pénalisera de plus en plus la compétitivité et le revenu des éleveurs. Dans ce contexte un DPB (droit au paiement de base) unique à tous les ha en France pose problème même si c'est un moindre mal pour des raisons d'équité et pour inciter à des systèmes de production plus écologiques associant cultures et élevage. Mais cela n'empêchera pas la poursuite de la concentration des exploitations puisque les aides sont fonction des ha, ni la poursuite illégale de la transformation des prairies en terres à COP.

Mais la CE ne veut pas entendre parler d'une convergence basée sur des AD/ha différentes selon la classe de SAU des exploitations, avec les arguments suivants (donnés oralement le 12 novembre par un responsable de la direction de l'évaluation de la DG Agriculture) : 1) il ne faut pas donner plus d'AD/ha aux petites exploitations car les grandes exploitations sont plus compétitives ; 2) de toute façon, compte tenu de l'âge moyen des exploitants, le nombre d'exploitations diminuera fortement ; 3) la proposition de la CE prévoit de renforcer les aides aux jeunes agriculteurs en utilisant 2 % des aides du 1<sup>er</sup> pilier afin d'atténuer les pertes d'emplois agricoles ; 4) rien ne permet d'affirmer que les petites exploitations sont moins intensives en intrants, donc plus bénéfiques pour l'environnement, que les grandes. Au moins Dacian Cioloș a-t-il déclaré le 12 novembre : "*La France avait proposé de donner une aide supplémentaire pour les 50 premiers hectares, (...) c'est une piste à suivre*"<sup>1</sup>.

Alors que, en France, seules 379 350 exploitations sur 514 000, soit 74 %, ont perçu des AD en 2010, toutes celles dépassant le plancher de SAU d'au moins 1 ha et plus de 100 euros d'AD seront bénéficiaires dans la PAC 2014-20 puisque toute la SAU sera primable aux DPB. Mais le règlement autorise les EM à relever ces planchers, par exemple à 4 ha et 300 € pour la France ; inversement les EM de l'UE12 peuvent descendre le plancher de SAU à 0,3 ha (Hongrie, Roumanie, Chypre) mais cette possibilité existait déjà et seul Chypre l'a utilisée, moyennant quoi les ¾ des exploitations de Roumanie n'ont pas eu accès aux AD.

La proposition sur la dégressivité de 150 000 € à 300 000 € et leur plafonnement à ce niveau se traduirait par un prélèvement total de 1,078 Md€ de 2014 à 2020 dans l'UE27, soit en

---

<sup>1</sup> <http://www.agrapresse.fr/convergence-des-aides-dacian-ciolos-est-pr-t-discuter-du-rythme-pour-y-parvenir-art346960-22.html>

moyenne de 154 M€ par an. Le plafonnement porterait sur la totalité des AD du 1<sup>er</sup> pilier, à l'exclusion des 30 % destinées au verdissement et de la déduction des charges salariales mais il ne représenterait que 0,26 % des dépenses totales de la PAC de 2014 à 2020, dont 0,42 % de celles du 1<sup>er</sup> pilier. Les sommes récupérées seront affectées au 2<sup>d</sup> pilier du même EM. Mais, comme le second pilier comprend des mesures qui n'ont rien à voir avec le développement rural et lui sont même opposées - celles sur la compétitivité (installation et modernisation) des exploitations et sur les assurances – ces sommes doivent abonder le seul développement rural.

Si l'on veut un plafonnement ayant un impact significatif sur l'emploi et qui serve à la convergence interne des AD du 1<sup>er</sup> pilier, il faut suivre la demande du groupe Verts-ALE du Parlement européen avec un plafond à 100 000 € par exploitation. On récupérerait 6,4 Md€ chez 31 560 exploitations dans l'UE27 et 850 M€ chez 5 775 exploitations en France. Puisque le règlement n'exclut du plafonnement que les 30 % du verdissement des AD, on ne devrait pas limiter la convergence au DPB, qui représenterait selon la CE 52,5 % des AD du 1<sup>er</sup> pilier.

La France doit exiger que la convergence interne des DPB se fasse selon le principe de subsidiarité, de même qu'une grande latitude avait été laissée aux EM pour fixer les niveaux de DPU. Il ne s'agit surtout pas de prolonger les DPU historiques individuels mais la convergence doit promouvoir les emplois en partant de la proposition du Ministre Stéphane Le Foll, entérinée le 12 novembre par le Commissaire Ciolos, d'accorder des DPB/ha supérieurs sur les 50 premiers ha, mais en affinant cette proposition. Car accorder une DPB supérieure aux 50 premiers ha irait contre l'objectif affiché car cela profiterait beaucoup plus aux exploitations de plus de 50 ha qu'à celles de moins de 50 ha dont la SAU moyenne n'est que de 13,3 ha, et l'écart entre les deux catégories s'accroîtrait. En effet sur les 27,837 m ha au total les 322 000 exploitations de moins de 50 ha ont 4,323 M ha et les 192 000 exploitations de plus de 50 ha ont 23,515 M ha, dont 9,6 M ha de moins de 50 ha. Doubler le DPB/ha de 143,5 € à 287 € sur les 50 premiers ha ajouterait 1,377 Md€ aux exploitations de plus de 50 ha et seulement 620,4 M€ à celles de moins de 50 ha. Surtout cela pose la question cruciale : où le Ministre va-t-il trouver les 2 Md€ nécessaires s'il ne veut pas les prélever sur les exploitations les plus grandes ?

Pour la France les tableaux 2 et 3 présentent des scénarios possibles de répartition des DPB/ha différenciées selon les classes de SAU inférieures à 50 ha (tableau 2) et supérieures à 50 ha (tableau 3). On se base sur une redistribution interne entre les plus grandes et les plus petites exploitations selon la SAU, sans apport complémentaire au plafond prévu par la CE. Cela va dans le sens d'une convergence des DPB par exploitation au niveau France entière.

Selon un rapport de Vincent Chatellier et Hervé Guyomard<sup>1</sup> ayant identifié les DPU en 2010 par ha et par UTA, on peut évaluer les AD reçues par les exploitations en deçà et au-delà de 50 ha. On a en 2010 322 000 exploitations de moins de 50 ha sur 4,293 M ha et 192 000 exploitations de plus de 50 ha sur 23,509 M ha, avec un DPB/ha moyen pour toutes les exploitations de 143,5 €. On diviserait les exploitations de moins de 50 ha en 3 sous-classes (<20 ha, 20-30 ha, 30-50 ha) avec des DPB/ha de respectivement 502,3 € (DPB de base multiplié par 3,5), 430,5 € (DPB de base multiplié par 3) et 387,5 € (DPB de base multiplié par 2,7), leur donnant des DPB/exploitation de respectivement 2 810 €, 10 593 € et 15 339 €.

---

<sup>1</sup> <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/126988/2/CHATELLIER%20%26%20GUYOMARD%20.pdf>

Tableau 2 – Scénario avec 3 sous-classes de DPB pour les exploitations de moins de 50 ha

	Exploitations en 2010		2017		3 sous-classes	
	Total	< à 50 ha	Total	<20 ha	20-30 ha	30-50 ha
Exploitations	514 000	322 000		235 550	33 280	55 240
SAU 1000ha	27 837,3	4 323,4		1 317,9	818,9	2 186,6
DPB €/ha	143,5	143,5	430,6	502,3	430,5	387,5
DPB M€	3 995,3	620,4	1 861,7	661,9	352,5	847,3
DPB/exploitation	7 773	1 926,7	5 781,8	2810	10 593	15 339
SAU/exploitation	54,16	13,43		5,59	24,61	39,58
UTA	791 830	389 870		242 590	53 130	94 150
UTA/exploitation	1,54	1,21		1,03	0,94	1,70
UTA/ha	0,028	0,090		0,184	0,065	0,043
Ha/UTA	35,16	11,09		5,43	15,41	23,22

Source : Eurostat

Le tableau 3 présente 3 sous-classes pour les exploitations supérieures à 50 ha : 50-100 ha, 100-200 ha et >200 ha. Les DPB/ha passent à 135 € pour les exploitations de 50 à 100 ha, à 90 € pour celles de 100 à 200 ha et à 40 € pour celles de plus de 200 ha et les DPB par exploitation à respectivement 9 755 €, 12 800 € et 11 535 €, sachant que la SAU moyenne par exploitation est de respectivement 72,2 ha, 142,2 ha et 288,6 ha.

Ces scénarios renforceraient la compétitivité relative des petites et moyennes exploitations et seraient un instrument fort pour maintenir les emplois agricoles, une meilleure occupation du territoire et le développement rural. S'il est évident que le nombre d'UTA augmente avec la SAU des exploitations il est encore plus clair que l'intensité des exploitations en emplois (UTA) diminue d'autant plus que la SAU de l'exploitation augmente : de 0,184 UTA/ha (ou 5,43 ha/UTA) pour les exploitations de moins de 20 ha à 0,014 UTA/ha (ou 73,93 ha/UTA) pour celles de plus de 100 ha (Agreste ne donne pas cette information pour 100 à 200 ha et plus de 200 ha). C'est la meilleure preuve qu'il faut accorder des DPB/ha d'autant plus faibles que la SAU des exploitations augmente.

Tableau 3 – Scénario 4 avec 3 sous-classes de DPB pour les exploitations de plus de 100 ha

	Total	Exploitations de 50 à 100 ha		Exploitations > 100 ha			
		2010	DPB 2010	DPB 2017	Actuel	DPB 2017	
					>100ha	100-200 ha	>200 ha
Exploitations	514 000	97740		94 260	73 446	20 815	94 260
SAU 1000 ha	27 837,3	7060		16 454	10 445,8	6 008,2	16 454
DPB €/ha	143,5	143,5	135	143,5	90	40	71,7
DPB M€	3 995,3	1 013,1	953,4	2 369,4	940,1	240,1	1 180,2
DPB/exploitation	7 773	10 365,4	9 754,5	25 137	12 800,2	11 535	12 520,7
SAU/exploitation	54,16	72,20		174,56	142,23	288,64	174,56
UTA	791 830	179 390		222 550			
UTA/exploitation	1,54	1,84		2,36			
UTA/ha	0,28	0,025		0,14			
Ha/UTA	35,16	39,36		73,93			

Source : Eurostat et Agreste

Le tableau 4 présente la situation dans l'UE27. Si la part des UTA des exploitations de plus de 100 ha est nettement supérieure dans les OTEX COP et CG (cultures générales) que dans toutes les OTEX ce n'est pas un paradoxe mais confirme que, malgré la faible intensité en

emplois des exploitations de plus de 100 ha pour toutes OTEX, il y a beaucoup moins d'exploitations de plus de 100 ha dans les autres OTEX. La même remarque vaut pour les OTEX bovins-lait et bovins-viande où le pourcentage des UTA dans les exploitations de plus de 100 ha est particulièrement minime dans l'UE12, notamment en Bulgarie et Roumanie, ce qui prouve que la baisse des DPB/ha dans les plus grandes exploitations au profit de leur hausse dans les petites exploitations serait très bénéfique pour l'emploi agricole dans toute l'UE27.

Ceci se justifie d'autant plus que les exploitations de plus de 100 ha concentrent une part bien plus importante de la SAU dans les OTEX COP et cultures générales (CG) qui vont bénéficier de prix élevés pour les COP à moyen et long terme que dans l'ensemble des OTEX, et ceci se constate dans tous les EM de l'UE27. Inversement le pourcentage des UGB dans les exploitations de plus de 100 ha est beaucoup plus faible dans les OTEX bovins-lait et bovins-viande dont l'intensité en UTA/ha est bien supérieure.

Tableau 4 – Pourcentage de la SAU, des UTA et des UGB dans les exploitations de plus de 100 ha

	UE27	UE15	UE12	France	Allemagne	RU	Roumanie	Bulgarie
Part de la SAU détenue par les exploitations toutes OTEX et celles de plus de 100 ha des OTEX COP et cultures générales								
Toutes OTEX	50,4 %	50,7 %	49,4 %	59,1 %	55,1 %	72 %	48,9 %	82,4 %
COP + CG	62,3 %	60,7 %	65,7 %	72,2 %	68,1 %	77,9 %	73,4 %	91,2 %
Part des UTA détenues par les exploitations de plus de 100 ha de toutes OTEX et des OTEX COP et cultures générales								
Toutes OTEX	12,06 %	15,9 %	8,3 %	28,1 %	28,3 %	38,8 %	4,6 %	10,3 %
COP + CG	21,2 %	27,3 %	16,6 %	46,2 %	46 %	57,2 %	21 %	34,5 %
Bovins-lait +viande	16 %	20,1 %	9 %	35,6 %	24,6 %	36,9 %	2,7 %	2,7 %
Part des UGB détenues par les exploitations de plus de 100 ha de toutes OTEX et des OTEX bovins lait et bovins viande								
Toutes OTEX	29,4 %	31,1 %	22 %	41,4 %	35,4 %	49,8 %	9,4 %	13,5 %
Bovins-lait	31,3 %	33,5 %	19,6 %	41,8 %	35,8 %	59,3 %	10 %	10,7 %
Bovins-viande	34,3 %	34,2 %	37,9 %	50,5 %	30,9 %	43,9 %	8,3 %	16,7 %

Source : Eurostat

**Position sur les outils de régulation des marchés** (filet de sécurité, prix de référence, quotas, droits de plantation...)

Les mesures d'intervention sur les marchés ne représentaient plus en 2011 que 8 % des aides du 1<sup>er</sup> pilier or ce devrait être un instrument essentiel de la PAC et il faut remonter ce pourcentage à au moins 15 %. Certes les restitutions sont tombées à 179 m€ en 2011 contre 3,7 Md€ en 2003, mais les DPU qui bénéficient aussi aux produits exportés ont le même effet de dumping. La CE a été motivée dans toutes les réformes de la PAC depuis 1992 par l'obsession de rester dans les clous de l'Accord sur l'agriculture (ASA) de l'OMC. Pourtant le DPB ne respectera pas plus que le DPU les 5 conditions de l'ASA sur le soutien au revenu

découplé pour être dans la boîte verte et toute poursuite à l'OMC le classera en soutien couplé.

Le plus grave est la disparition progressive de toutes les mesures internes de maîtrise de l'offre : fin des quotas laitiers, sucriers et droits de plantation (y compris pour les vins autres que de qualité) programmée de 2015 à 2018, et aussi grave est la forte baisse des aides au stockage tant public que privé (dans le sillage de la baisse des prix de référence et d'intervention). Les niveaux des prix d'intervention, dits filets de sécurité, sont trop bas pour être efficaces même s'ils n'ont plus d'utilité réelle pour les céréales. Pourtant une importante étude de chercheurs des États-Unis (EU), commandée par la National Farmers Union (second syndicat agricole), a montré l'intérêt majeur de refonder le Farm Bill sur des aides au stockage, principalement pour les céréales et oléagineux, ce qui aurait un impact sur les autres productions, notamment animales. Cela réduirait fortement les dépenses du Farm Bill, en supprimant les paiements directs découplés et les paiements anti-cycliques, tout en maintenant les revenus et les exportations. Cette proposition a été reprise dans l'UE par le Pr Franco Sotte<sup>1</sup>. Une politique de stockage public et privé, en cassant la spéculation, réduirait le coût bien supérieur résultant de la hausse et de la volatilité des prix, notamment pour les éleveurs. L'UE n'est pas crédible en préconisant au G20 une politique de stockage minimal tout en la refusant chez elle. D'ailleurs l'UE et les EU sont les principaux responsables de la flambée des prix céréaliers mondiaux puisque la baisse de leurs stocks de 2005-06 à 2011-12 a été supérieure à la baisse des stocks mondiaux, baisse fortement imputable aux agrocarburants.

Le maintien d'un minimum d'aides découplées est une bonne chose mais le pourcentage des AD à leur accorder, au grand maximum 10 %, est bien insuffisant puisque les marchés des produits agricoles sont tous très spécifiques et nécessitent donc des aides spécifiques.

Une autre mesure fondamentale allant contre la maîtrise de l'offre dont ni la CE ni les autres acteurs ne parlent est l'acceptation par la CE du Projet de modalités agricoles de décembre 2008 de l'OMC où l'UE s'est engagée à réduire de 54 % en moyenne ses droits de douane agricoles si le Doha Round est finalisé et il faut ajouter les quotas tarifaires de plus en plus nombreux consentis par l'UE dans ses multiples accords bilatéraux de libre-échange, et qui portent notamment sur la viande bovine, le sucre et l'éthanol, et récemment sur les tomates.

En face des réelles garanties qu'apporteraient un niveau suffisant de protection à l'importation et de stockage, les diverses mesures d'aides contre les risques, notamment aux assurances et fonds mutuels agricoles, seront bien moins efficaces et très coûteuses pour les deniers publics, comme le prouve l'exemple des EU où les aides aux assurances coûteraient 9 Md\$ en moyenne de 2013 à 2020. D'ailleurs il est probable que les aides aux assurances de l'UE ne seraient pas notifiables en boîte verte car les EU n'y ont pas réussi.

Il faut regrouper dans le 1<sup>er</sup> pilier les diverses aides aux assurances mais aussi les 3,9 Md€ externalisés dans la nouvelle réserve pour les crises agricoles ainsi qu'une partie des 2,8 Md€ du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Il est précisé que les moyens disponibles en cas de crise dans les productions animales ne seront disponibles que si leur origine est de caractère sanitaire ou vétérinaire, pourtant la crise actuelle dans les secteurs du lait et des viandes blanches ne relève pas de ce caractère.

La promotion des organisations de producteurs et des accords interprofessionnels est très utile mais, sans mesures publiques de régulation de l'offre, la seule intervention des

---

<sup>1</sup> [http://agiregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id\\_articolo=986](http://agiregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=986)



opérateurs privés sera impuissante face à des baisses de prix. Et il ne faut pas considérer que les coopératives, de plus en plus centralisées et aux comportements de plus en plus similaires aux grands groupes privés avec des filiales capitalistes à l'étranger – comme Tereos dans le sucre et les céréales – représentent toujours efficacement les intérêts des petites exploitations. Mais les agriculteurs doivent pouvoir négocier les prix avec la grande distribution et le droit de la concurrence doit être assoupli pour tenir compte de la spécificité des marchés de produits agricoles.

L'installation des jeunes agriculteurs est fondamentale mais ce ne sont pas des aides accrues à l'installation qui résoudreont le problème – l'enveloppe actuelle est loin d'être consommée – en l'absence de visibilité à moyen et long terme sur la sécurisation du revenu, et d'abord de prix rémunérateurs – qui ne pourrait découler que d'une volonté de reconstruire la PAC et l'AsA de l'OMC sur la souveraineté alimentaire – et face au coût de plus en plus élevé de la reprise d'exploitations de plus en plus grandes. Et les aides devraient être ouvertes au-delà de 40 ans, ne serait-ce que pour permettre la reconversion de certains chômeurs de l'industrie. Et il faudrait rapatrier dans le 1<sup>er</sup> pilier les 2 % pouvant abonder les aides à l'installation relevant du 2<sup>d</sup> pilier.

### **Position sur le développement rural et les zones défavorisées**

Il faut concentrer le 2<sup>d</sup> pilier sur les mesures concernant réellement le développement rural, la forêt et les mesures agro-environnementales (pour au moins 30 % du 2<sup>d</sup> pilier), en renvoyant au 1<sup>er</sup> pilier les mesures proprement agricoles et sur la compétitivité (aides à l'installation et la modernisation des exploitations, voire aux industries agroalimentaires, aides contre les risques). C'est indispensable pour la transition écologique de l'agriculture et la relocalisation de la PAC dans les territoires. En cas de baisse du budget PAC, les réductions doivent se faire sur le 1<sup>er</sup> pilier, notamment les DPB, pas sur le développement rural. Et les aides du développement rural doivent bien sûr se gérer au niveau des régions voire à un niveau inter-régional lorsque les OTEX sont proches. Et c'est cette gestion régionale qui est un argument de plus pour transférer au 1<sup>er</sup> pilier les aides à la gestion des risques.

Il faut soutenir particulièrement les zones défavorisées, en particulier celles de montagne, afin d'y maintenir des activités agricoles, nécessaires pour en faire des zones attractives pour les autres activités, notamment touristiques. En outre il faut changer la proposition de règlement relatif au développement rural (FEADER) pour 2014-2020 qui ne garantit pas la prise en compte des handicaps des zones humides comme elle le fait pour les zones de montagne et les classer dans les zones à contraintes naturelles, permettant l'octroi d'une indemnité.

### **Position sur le verdissement (le taux de 30 %, critères)**

Les 30 % des aides du 1<sup>er</sup> pilier consacrées au verdissement sont un minimum si la PAC doit retrouver une justification politique et contribuer à protéger l'environnement mieux que l'actuelle conditionnalité des DPU qui n'est pas rémunérée. C'est indispensable pour améliorer la productivité à long terme des terres et la biodiversité. Et il faut refuser un menu de mesures à la carte permettant d'échapper à la protection de l'environnement mais tenir bon sur les 3 mesures proposées par la CE : diversification des cultures, SIE (surfaces d'intérêt écologique) et prairies permanentes.

La diversification des cultures proposée est trop permissive et ne modifierait pas les rotations habituelles : il faut réduire de 70 % à 50 % l'espace occupé par une seule culture et obliger à introduire des légumineuses dans la rotation. Et la gestion d'espaces à haute valeur naturelle et la protection des ressources en eau restent insuffisamment reconnues et rémunérées.

Il faut tenir ferme sur les 7 % de SIE (surfaces d'intérêt écologique) et ne pas les ramener à 4 %, niveau que toutes les exploitations françaises respectent déjà et qui ne marquerait aucun progrès pour la biodiversité. Et ces SIE ne doivent absolument pas être cultivées, même avec des légumineuses.

Le retournement des prairies permanentes (PP) doit être interdit au niveau des exploitations et ne pas transférer l'interdiction au niveau des petites régions, ce qui autoriserait des retournements massifs au niveau individuel dans de nombreuses petites régions d'autant que la nouvelle date de référence en 2014 incitera au retournement anticipé. La nouvelle définition des PP qui remplace celle de pâturages permanents accroît le risque d'exclusion des parcours et landes des surfaces primées et cette mesure n'incite pas à l'adoption de systèmes d'élevage à dominante herbagère si les prairies temporaires de longue durée (PT+5) restent considérées comme des PP alors qu'elles devraient être incluses dans une rotation longue.

## Réponses de J. C Bureau, professeur à AgroParisTech aux questions posées par le Groupe

**Le niveau du budget agricole de l'Union européenne.** Sur un plan strictement comptable, on peut s'interroger sur la pertinence de la défense de budgets PAC élevés, au nom du "retour budgétaire" car la France ne bénéficie plus d'un retour positif sur l'agriculture, si tenté est que ce calcul sectoriel ait un sens. Dans la mesure où il y a consensus pour ne pas augmenter le budget et qu'il y a accord sur le besoin de financer de nouvelles politiques, il est difficile de penser que le budget agricole doive rester intact alors que le financement de programmes comme Erasmus n'est plus assuré.

À l'heure actuelle, le budget du premier pilier est mal utilisé. Il crée des conditions qui favorisent des effets pervers, que le 2<sup>e</sup> pilier et que les propositions de la Commission cherchent à réduire avec d'autres aides. Je ne citerai que deux illustrations. La première est que les DPU (Droits à Paiement Unique) amènent une sécurité de revenu qui réduit l'incitation à diversifier ses productions. Les DPU encouragent donc la spécialisation. Leurs effets sont visibles sur l'extension de la monoculture de maïs dans le sud-ouest de la France et en Alsace, aux effets environnementaux préoccupants. En donnant des paiements pour favoriser les rotations, on tente de panser un problème qu'on a créé par une aide. Autre illustration, les DPU accroissant la valeur des actifs immobilisés, et particulièrement le foncier. Ils organisent donc un obstacle aux nouveaux entrants. Là encore en donnant des aides pour l'installation des jeunes, on panse aussi un problème créé par l'aide initiale. Bref, on pourrait faire mieux avec un budget moindre, en réformant le premier pilier et en ciblant les budgets davantage à des biens publics, comme la défense d'une agriculture respectueuse de l'environnement et aménageant le territoire et les paysages.

**La convergence des aides.** Les simulations montrent des effets de redistribution importants et la question sera donc politiquement sensible. Néanmoins, la fin des références historiques est nécessaire car elles renvoient toujours au fait que ces aides sont "compensatoires" de baisses de prix passées, en 1992 et 1999. Ces références historiques rendent aussi la version de la PAC française extrêmement complexe à gérer. Les administrations sont engorgées et ne peuvent plus assurer des fonctions régaliennes (voir les carences de l'État en matière de dissémination d'espèces invasives par exemple).

Si l'on mettait en place une aide par hectare unique au niveau national, les transferts seraient très élevés en faveur des producteurs ovins, bovins viande, viticulture et fruits et légume, et géographiquement vers le sud-est et la Corse au détriment du Nord, de la Bretagne et d'une partie du Sud-Ouest. Dans des scénarios plus régionalisés, ces effets sont réduits mais persistent. Il y aura des forts redéploiements en particulier au détriment des céréales et en faveur des légumes de plein champ et de la viticulture. Le bilan pour l'élevage de l'Ouest dépend du maintien ou non d'une prime type bovine (l'élevage bovin viande gagnerait à la régionalisation dans le cas du maintien des primes à la vache allaitante, mais pourrait sinon perdre légèrement). Les exploitations laitières verraient dans tous les scénarios leurs aides diminuer avec la régionalisation, mais moins que certaines exploitations de grande culture.

Les propositions de répartir les aides fonction de l'emploi doivent être étudiées avec précaution : des simulations effectuées à l'INRA suggèrent qu'elles pourraient de fait se traduire par de fortes baisses des aides en élevage extensif (au profit de la viticulture AOC !). Il convient de se garder d'impressions erronées et examiner de près le détail des transferts, toujours très contre-intuitifs. C'est aussi le cas pour les propositions de "sur-primer" les 50 premiers hectares.

**Le verdissement.** L'effet de levier de 30 % des aides sera insuffisant pour changer des pratiques, en particulier avec le prix élevé des céréales. Les exigences de rotation n'auront que très peu d'impact. Le taux de 7 % de Surfaces d'Intérêt Écologique (SIE) n'est pas globalement contraignant mais il l'est à l'échelle de certaines exploitations et régions. D'ores et déjà on est pour tous sans doute à plus de 3 % du fait de contraintes naturelles (bordures de champ, etc.) et des bandes enherbées. Il s'agit donc d'un effort marginal à mettre en face du budget d'aides du premier pilier à l'échelon européen. Certes, les SIE auront sans doute un impact sur les coûts de production et il faut se livrer à un bilan approfondi de l'expérience suisse. Mais globalement cela semble une piste intéressante. L'idée de permettre des

échanges locaux de ces surfaces n'est pas forcément mauvais, car cela peut aider à concentrer des SIE ce qui sur un plan biodiversité est souvent utile (même si cela dépend des espèces, il faut souvent des contiguïtés, des corridors ce qui ne serait pas possible sans une certaine flexibilité dans l'allocation entre agriculteurs).

Globalement le verdissement proposé par la Commission paraît bien faible par rapport aux enjeux. Comme le montre bien Louis-Pascal Mahé de Notre Europe, rajouter quelques conditions sur l'octroi de paiements directs dont la logique et le volume restent globalement inchangés, n'est pas la bonne solution. Pour promouvoir les biens publics et les systèmes générateurs d'aménités il ne faudrait pas conditionner une énorme somme à des actions marginales comme les SIE mais rémunérer directement celles-ci. Le paiement correspondant, même plus élevé par hectare, coûterait forcément moins cher que les paiements verts versés sur toute la surface admissible. La formule actuelle risque en outre de conférer aux hectares en SIE une valeur qui dépasse largement le prix moyen des terres arables et qui pourrait donner lieu à des spéculations (achat de terres marginales pour activer ses contraintes SIE).

La proposition de la Commission de préserver la prairie permanente restante est insuffisante. Le recul de celle-ci, alors que c'est un réservoir de biodiversité, nécessiterait de donner des incitations pour sa réimplantation. Un recentrage des aides plus directs sur les itinéraires à bas niveau d'intrants aurait permis de compenser leur manque de rentabilité en présence de prix élevés. Le législateur ne peut plus fermer les yeux sur le problème de la biodiversité : En France, les oiseaux communs des zones agricoles connaissent le déclin le plus catastrophique. Les populations d'alouettes des champs ont chuté de 71 % en vingt ans. Ceci requiert des mesures bien plus radicales que celles discutées actuellement.

**Les organisations de producteurs.** Sans nier la vulnérabilité des agriculteurs entre des secteurs concentrés, un aspect que négligent trop les pouvoirs publics est le risque de "double marginalisation" (anglicisme qui décrit le cumul de rentes oligopolistiques le long d'une filière). Protéger un secteur faisant face à un oligopole en lui donnant un pouvoir de marché crée une cascade des rentes de concurrence au total est supportée par le consommateur. Et dans les secteurs où la demande est élastique, cela peut entraîner un effondrement de la consommation, déjà observable dans le secteur des fruits qui bénéficie d'entorses à la concurrence pour favoriser les groupements de producteurs. On doit lutter contre des monopoles et cartels par une politique de la concurrence forte, pas en créant d'autres monopoles.

**Les outils de régulation des marchés.** Les instruments de réponse aux crises proposés par la Commission, la flexibilité donnée pour soutenir certaines productions fragiles sont des solutions pragmatiques. Il est possible qu'il faille les compléter en cas de crise très grave, mais c'est de beaucoup préférable à revenir à des systèmes de gestion des marchés, qui ne pourra qu'engendrer les mêmes déséquilibres offre/demande que dans les années 80.

Les mesures pour réduire la volatilité des prix sont restées limitées dans les propositions de la Commission, mais penser qu'on puisse mobiliser des ressources budgétaires pour contrecarrer les marchés relève d'une certaine naïveté. On ne pourra pas stabiliser les cours mondiaux avec le budget de la PAC. D'autant plus que l'utilisation croissante de biens agricoles dans la production de biocarburants a conduit indirectement à indexer le prix de certaines matières végétales à celui du pétrole.

Développer les instruments assurantiels garantissant un revenu minimal avec de l'argent public, comme ceux qui prévalent aux États-Unis, serait une erreur. Cette année, les coûts publics de l'assurance agricole américaine vont sans doute bondir de 13 ou 14 milliards. On ne peut pas absorber de telles variations avec les budgets européens rigides.

L'idée d'ajuster le niveau des aides en fonction des prix séduit des fonctionnaires et des parlementaires européens. Néanmoins derrière cette apparente bonne idée se cachent nombre d'effets pervers : imprévisibilité budgétaire ; nécessité de revenir à des aides par produit, ce qui va à l'encontre de vingt ans de réforme et poserait des problèmes au niveau multilatéral ; impossibilité de conditionner les aides ainsi incertaines du respect de bonnes pratiques ; inutilité de faire transiter par un intermédiaire public des arbitrages inter temporels qu'un agriculteur peut réaliser lui-même à partir d'un flux d'aides fixes.

**Position sur le développement rural.** L'asymétrie entre un soutien aux revenus et au marché financé par le contribuable européen et un développement rural cofinancé introduit un biais contre les mesures environnementales, peu utilisées dans les nouveaux membres est les pays méditerranéens... mais aussi en France où l'on peine à dépasser 500 millions d'euros pour des montants d'aide totaux de presque 10 milliards.

Le problème principal des mesures de développement rural dans leur forme actuelle est qu'elles trouvent trop vite leurs limites du fait de la lourdeur administrative de contrats comme les mesures agro-environnementales. L'arbitrage entre complexité et laxisme vis-à-vis de cahiers des charges est très difficile. Les "mesures Barnier" ont été un bon compromis entre simplicité et réallocation vers les biens publics. On pourrait aussi imaginer une plus forte réorientation des soutiens vers le "bio" dans des zones de captage assez largement définies.



## **CONTRIBUTION DE M. MARC DUFUMIER**

### **Pour une Politique agricole commune vraiment renouvelée**

À la veille d'une réforme de la Politique agricole commune pour la période 2014-2020, et à un moment où s'exercent de fortes pressions pour réduire le budget de la Commission européenne et il n'est pas illégitime de s'interroger sur à quoi servent réellement les aides accordées à nos agriculteurs et plus particulièrement les subventions du premier pilier (aux alentours de 9 milliards d'euros annuels). Leur montant ne devra être maintenu que si elles incitent nos agriculteurs à mettre en œuvre des systèmes de production agricole plus conformes à l'intérêt général, ce qui n'est actuellement pas le cas avec les « droits à paiement uniques » découplés de la production et très inégalement répartis

Le temps n'est plus où l'Europe soucieuse de garantir son auto-provisionnement en de nombreux produits (céréales, sucre, lait, viandes) devait sans cesse accroître la productivité de son agriculture, quitte à moto-mécaniser, spécialiser et standardiser, toujours davantage ses systèmes de culture et d'élevage, avec pour conséquence d'éliminer les agriculteurs les moins compétitifs sur les marchés, provoquer un exode rural prématuré et provoquer souvent de graves dégâts environnementaux : pollution des eaux et des sols, érosion croissante des terrains, perte de biodiversité, contribution à l'effet de serre, etc.

#### **1) Objectifs de la nouvelle Politique agricole commune :**

La nouvelle Politique agricole commune devra faire en sorte que nos agriculteurs soient tout particulièrement incités à :

- Fournir à la population une alimentation saine, diversifiée, et de grande qualité gustative ;
  - Maintenir un environnement sain, de grande biodiversité sauvage et domestique, sans pollution majeure de l'air, des eaux et des sols ;
    - Faire des régions rurales des zones agréables à fréquenter
- Veiller à ce que les techniques agricoles mises en œuvre soient peu coûteuses en énergie fossile et ne mettent pas en péril les potentialités productives des écosystèmes sur le moyen et le long terme : entretenir le taux d'humus des sols, enrayer la surmortalité des abeilles et des autres insectes pollinisateurs, etc.
- Fixer du carbone dans la couche arable des sols et réduire les émissions de gaz à effet de serre imputables à l'agriculture (gaz carbonique, méthane, protoxyde d'azote) ;
  - Enrayer l'exode rural : assurer le maintien en activité d'un grand nombre de paysans dans nos campagnes et éviter la désertification de celles-ci.

À l'heure où il nous faut réduire de toute urgence les émissions de gaz à effet de serre, la PAC renouvelée devra encourager la mise en œuvre des systèmes de culture les plus économes en carburants et les moins exigeants en engrais de synthèse dont la fabrication est coûteuse en énergie fossile et dont l'épandage est à l'origine d'importantes émissions de protoxyde d'azote. Mais encore faudra-t-il que les agriculteurs puissent vivre dignement de leur travail

au « pays », en bénéficiant de prix justes et rémunérateurs.

## **2) Il existe des systèmes de production alternatifs à promouvoir**

Fort heureusement, en résistance à la démarche uniformisatrice et homogénéisante qui a très largement prévalu jusqu'à présent, certains de nos agriculteurs sont d'ores et déjà parvenus à mettre en œuvre des systèmes de production agricole diversifiés permettant la cohabitation durable, dans nos campagnes, d'un grand nombre d'espèces, races et variétés, domestiques et spontanées. Leurs pratiques novatrices associent étroitement agriculture et élevage et visent généralement à fournir des produits fermiers, biologiques et de terroirs, tout en favorisant le recyclage des matières organiques au sein même des exploitations, le stockage du carbone dans les sols, une couverture végétale maximale des terrains, le maintien de prairies permanentes enrichies en légumineuses, la survie des abeilles, la transformation fermière ou locale des produits et des économies substantielles en eau et carburants. Elles font souvent preuve d'une grande efficacité en matière de rendement calorique et protéique à l'hectare, tout en limitant les consommations d'énergie fossile, d'engrais chimiques et de pesticides.

La nouvelle politique agricole commune devra donc inciter désormais les agriculteurs à mettre en œuvre ces systèmes de production plus « durables » en favorisant l'accroissement de la demande en produits agro-alimentaires de qualité. Cette politique devrait permettre aux agriculteurs de bénéficier de prix rémunérateurs, en échange de pratiques qui mettront pleinement en valeur la diversité des terroirs et des conditions écologiques de leurs pays, associeront plus étroitement agriculture et élevage, assureront la transformation locale des produits et leur commercialisation à proximité (circuits courts).

## **3) Une politique de prix rémunérateurs en échange de produits de qualité**

Ces formes d'agricultures se révèlent néanmoins plus exigeantes en travail et ne pourront donc être développées davantage que si les producteurs sont assurés de pouvoir bénéficier de prix suffisamment incitatifs, quitte à mettre en place des procédures de certification, labellisation et indication géographique protégée (appellation d'origine protégée), avec la participation conjointe des transformateurs, commerçants, consommateurs et associations de protection de l'environnement. C'est en effet bien plus par une politique de prix rémunérateurs, que par des subventions directes, qu'il conviendra d'inciter désormais les agriculteurs à pratiquer des systèmes de production vraiment « durables » et à mettre pleinement en valeur la diversité des terroirs et des conditions écologiques de leurs « pays », en assurant si possible la transformation locale de leurs productions (produits fermiers) et en les commercialisant à des distances pas trop élevées (circuits courts).

Il importe donc en premier lieu de favoriser un accroissement de la demande en les produits issus de l'agriculture « bio » et « durable », en permettant notamment à leurs circuits de commercialisation d'atteindre la taille critique absolument nécessaire pour garantir leur pérennité. D'où l'intérêt de la proposition visant à redéployer progressivement le montant des aides versées de nos jours directement aux exploitants agricoles sous la forme de « droits à paiement unique », au profit de la restauration collective (cantines scolaires, restaurants



universitaires, repas hospitaliers, restauration d'entreprises, etc.), moyennant le respect d'un cahier des charges établi conjointement avec la participation de l'État, des associations d'usagers et de consommateurs, et des organisations de défense de l'environnement, etc. Les montants en question retourneraient bien sûr aux producteurs agricoles, mais dorénavant sous la forme de prix plus rémunérateurs pour ceux d'entre eux qui accepteraient de répondre aux nouveaux cahiers des charges, tout en permettant aux couches sociales les plus modestes, qui fréquentent davantage la restauration collective, d'avoir accès à cette alimentation de qualité, à coût égal et à pression fiscale constante. Ce redéploiement des subventions par le biais de la restauration collective aurait par ailleurs le mérite de rendre celles-ci inattaquables dans les enceintes internationales, car beaucoup de gouvernements (à commencer par ceux des États-Unis, du Brésil, de l'Inde et de l'Argentine) sont eux-mêmes déjà contraints de subventionner l'achat d'aliments par les familles les plus pauvres de leurs populations.

#### **4) La rémunération de services environnementaux**

Une deuxième partie des subventions du premier pilier devra être destinée à la rémunération directe des agriculteurs en échanges de services environnementaux :

Intégration de plantes de la famille des légumineuses dans les rotations pour la fourniture des protéines végétales, la survie des abeilles, et la fertilisation biologique des sols, permettant ainsi une moindre importation de gaz naturel pour la fabrication des engrais azotés de synthèse et de moindres émissions de Protoxyde d'azote (puissant gaz à effet de serre) ;

- Réassociation de l'agriculture et de l'élevage, de façon à favoriser la production et l'épandage de fumier (au lieu de lisiers ou purins), en vue d'éviter la pollution des eaux par les nitrates et de reconstituer progressivement l'humus des sols ;
- Mise en place d'infrastructures écologiques (haies vives, bandes enherbées, arbres associés aux prairies ou aux cultures, etc.) pour héberger les insectes auxiliaires des cultures (insectes pollinisateurs et ennemis des ravageurs) et neutraliser ainsi les insectes ravageurs et les agents pathogènes sans utilisation de pesticides dangereux pour la santé.

Le mieux serait que les fonds destinés à la rémunération des agriculteurs en échange de ces services environnementaux puissent transiter par les collectivités territoriales et parvenir aux agriculteurs en conformité avec un cahier des charges contractuel adapté aux circonstances agro-écologiques régionales et locales.

#### **5) Ne plus faire de dumping à l'encontre des pays du Sud**

Cette réorientation de notre agriculture vers des formes de production agricole plus durables et artisanales aurait l'avantage de mettre fin à nos surpluses récurrents de produits « tout venant » que nous ne parvenons habituellement à exporter vers les pays pauvres du Tiers-Monde qu'à des prix subventionnés. Elle nous permettrait alors de modifier le mandat actuellement confié aux commissaires européens au sein de l'OMC et faire en sorte que les pays du Sud aient désormais le droit de protéger eux aussi leurs propres agricultures vivrières par des droits de douane conséquents. Ces pays ont en effet plus que jamais besoin d'assurer

par eux-mêmes leur approvisionnement alimentaire, de façon à ne plus risquer des disettes ou des famines lors des périodes où la nourriture vient à manquer sur le marché mondial, comme c'est le cas actuellement. La défense de l'environnement et de la qualité de nos aliments en Europe n'est donc en rien contradictoire avec le droit des nations du Sud de reconquérir leur sécurité et souveraineté alimentaires.

#### **6) Plafonnement et dégressivité des aides directes découplées**

Le montant des aides directes découplées devra être réduit progressivement de façon à ce que celles-ci disparaissent complètement (au profit des autres formes de soutien évoquées précédemment) en 2020. Ce montant devra être d'emblée plafonné à 50 000 euros annuel par actif agricole.

**2<sup>e</sup> table ronde – 28 novembre 2012**

**« Quelles marges de manœuvre pour orienter les paiements directs vers des systèmes de production plus durables et plus justes ? »**













## CONTRIBUTION DE LA COORDINATION RURALE

*Réponses au questionnaire indicatif*

### - **Position sur le niveau du budget agricole de l'Union européenne.**

#### **« Avant de parler du budget il faut refaire la PAC »**

La réflexion sur la PAC doit se détacher de l'obsession budgétaire et retrouver du bon sens : un budget ne fait pas une politique, mais une politique bien pensée doit engendrer un budget adapté.

Depuis des années, la PAC a engendré un gaspillage de fonds publics avec un bilan désastreux, aux antipodes de celui qui était annoncé par les décideurs : instabilité et spéculation sur les marchés agricoles, disparition des agriculteurs, dépendance alimentaire, réglementation inextricable, complexité... Avant de discuter du niveau du budget d'une politique aussi fondamentale, la Coordination Rurale attend que les « grands pays » européens, dont la France, se ressaisissent et redéfinissent une PAC digne du Traité de Rome qui l'a fondée.

Il faut à l'UE une PAC qui permette d'assurer la sécurité alimentaire des Européens, la stabilité des marchés et du prix de l'alimentation en Europe, et qui fasse enfin de l'agriculture européenne un secteur stratégique à la tête du redressement productif de la France et de l'Europe.

### - **Position sur la convergence externe des aides entre les 27 États membres et la convergence interne des aides (références historiques, plafonnement, dégressivité, impacts sur les filières et sur l'emploi, aides couplées...)**

La CR tient à rappeler que les aides de la PAC sont nées avec la réforme de la PAC de 1992 et devaient compenser la baisse des prix à la production décidée alors, pour mieux se placer sur le marché mondial et nourrir la population à bas prix. La CR est d'ailleurs née du refus de cette entrée dans un système totalement artificiel sur le plan économique, qui asservit les agriculteurs et montre largement ses limites. Les prix à la production sont largement inférieurs aux coûts de revient et ces aides à l'origine compensatoires constituent hélas pour beaucoup d'agriculteurs dans la plupart des secteurs une grande partie du revenu de l'exploitation. Toute baisse des aides – que ce soit par convergence externe ou interne, par plafonnement, dégressivité, etc. - sera alors fatale à toutes ces exploitations.

### - **Position sur le verdissement (le taux de 30 %, critères).**

Les agriculteurs européens sont particulièrement performants en matière environnementale, car ils respectent – à grand frais - les contraintes qui leur sont imposées par le biais de la conditionnalité et des nombreuses directives dont ils font l'objet. Les importations de pays tiers qui viennent concurrencer nos produits de manière déloyale ne respectent pas nos normes ce qui contribue à leurs prix très bas. Ce n'est pas en conditionnant les aides à des pratiques jugées plus vertueuses, tout en soumettant les agriculteurs à la concurrence mondiale qui se soucie bien peu d'environnement et encore moins de social, que l'on parviendra à maintenir et à fortifier ce secteur stratégique majeur qui détermine notre sécurité alimentaire.

### - **Position sur l'installation des jeunes agriculteurs et le développement rural.**

Une agriculture qui va bien sur le plan économique induit de fait le dynamisme des zones rurales et attire naturellement les candidats à l'installation. Il est donc indispensable de réformer profondément la PAC comme la Coordination Rurale le souhaite (voir plus loin « une PAC sous bonne protection »). Les dispositifs d'aides (développement rural ou installation) ne compenseront jamais les méfaits de la PAC actuelle. Néanmoins, il est indispensable de faire évoluer le dispositif d'aide à l'installation (AI), avec plusieurs objectifs majeurs :

- permettre à plus de jeunes d'obtenir ces aides (une très forte proportion des installations se font

sans aide), en simplifiant le parcours et en assouplissant les conditions d'accès au dispositif (supprimer la limite d'âge notamment),

- adapter les aides aux évolutions de la profession (DJA, Prêts bonifiés, cautionnement des prêts),
- obtenir la fin des discriminations entre ces deux types d'installations par la suite (accès aux droits à produire et autres dispositifs...).

- **Position sur les organisations de producteurs.**

Si un marché est organisé, les organisations de producteurs peuvent être utiles en tant qu'intermédiaires de régulation. *A contrario*, les OP ne pourront jamais compenser l'absence d'organisation et de régulation de la PAC. Enfin, le fait de s'appuyer sur ces structures pour négocier commercialement peut conduire à des dérives comme la concentration, qui n'a jusqu'alors jamais bénéficié aux producteurs.

- **Position sur les outils de régulation des marchés (filet de sécurité, prix de référence, quotas, droits de plantation...)**

La CR s'est créée autour du refus du virage libéral qu'a pris la PAC en 1992. Depuis, les mécanismes de régulation n'ont cessé de s'éroder. L'intérêt de la régulation est une noble préoccupation, mais à quoi bon si l'agriculture européenne n'est pas protégée par des droits de douane variables aux frontières ? Il faut revenir aux fondamentaux de la PAC.

- **Position sur le zonage des zones défavorisées.**

Les zones défavorisées doivent par nature être traitées à part et faire l'objet d'une juste compensation des surcoûts dus aux contraintes auxquelles elles sont soumises. Pour la Coordination Rurale, l'évolution du zonage ne doit pas avoir des motivations budgétaires, mais bien l'objectif de compenser ces surcoûts. Les agriculteurs d'une zone déterminée ne seront pas moins soumis à ces contraintes s'ils sortent des zones défavorisées. Sauf à vouloir faire disparaître l'agriculture de ces zones, il serait inacceptable de les réduire.

## **Projet de la Coordination Rurale pour une PAC sous bonne protection.**

Avec la PAC, les agriculteurs vivent une erreur historique et en sont malgré eux les acteurs. Les responsables politiques français et européens affirment que ce n'est pas la bonne route, mais ils ne remettent pas en cause les fondements de ce qui la conduit dans l'impasse et tiennent donc le même cap.

Pourtant, l'administration et les parlementaires européens ont la mission d'appliquer tous les articles du Traité de Lisbonne. Or, il faut bien constater qu'il y a un énorme problème dès le 1° de l'article III-227, qui stipule que la politique agricole commune a pour but :

1) « d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant le développement rationnel de la production agricole ». Il n'est aucunement question ici de compétitivité qu'on met systématiquement en avant comme argument central pour se tourner vers le marché et faire disparaître les agriculteurs les plus faibles, mais bien de productivité qui pourrait en sauver beaucoup et qui n'est par contre jamais évoquée...

2) « d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ». Les candidats au RSA sont de plus en plus souvent des agriculteurs qui ont su surmonter leur répugnance à s'y inscrire pour tenter de survivre.

3) « de stabiliser les marchés ». La volatilité actuelle des marchés des matières premières agricoles, dénoncée par tous, est une injure au Traité. La régulation des marchés, qui seule peut résoudre ce problème de fond, est parfois évoquée par les mêmes qui désarment les outils de régulation des productions, indispensables pour stabiliser les marchés. Les moyens proposés sont des outils financiers (marchés à terme) – qui seront au mieux inefficaces dans un marché équilibré et au pire accélérateurs de volatilité en cas de déséquilibre - ou assurantiels – soit d'abord un coût supplémentaire, pour réparer des dégâts prévisibles mais n'ayant pas fait l'objet de prévention.

4) « de garantir la sécurité des approvisionnements ». On ne peut garantir que la quantité et la qualité de ce que l'on produit. Or, le déficit agricole de l'Union est évalué à une superficie équivalente à 29 millions d'hectares, soit largement plus que la Surface Agricole Utile française. En valeur, il s'est situé constamment autour de 8 milliards d'euros depuis 2000. Malgré cet état de fait, le mythe des excédents européens reste soigneusement entretenu... Cette situation doit être rétablie par une amélioration de la productivité et aussi à travers un rééquilibrage des productions pour mieux coller aux besoins des Européens. Ceci suppose bien sûr d'assumer l'abandon de notre présumée « vocation exportatrice », « vocation » qui implique en réalité d'importer en grande quantité des produits alimentaires de base, pourtant d'importance stratégique. Cette relocalisation de la production européenne, alliée à des mesures de régulation de la production et des marchés dans tous les secteurs, est un volet indispensable du redressement global de notre agriculture et de la sécurité alimentaire (quantité, qualité) à garantir aux Européens. Notre revendication d'obtenir une Exception agricole à l'OMC prend ici tout son sens.

5) « d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ». Là aussi, c'est l'échec total quand on sait que les prix à la consommation n'ont jamais cessé de grimper alors qu'ils se sont effondrés à la production. Le blé étant aujourd'hui au prix de 1988 et il y a quelques mois à celui de 1973, les consommateurs voudraient bien retrouver du pain au prix de ces années-là...

Aujourd'hui, on constate que la PAC a failli dans ses missions essentielles. Les remplir dans la pérennité implique de considérer l'agriculture comme un secteur hautement stratégique, à l'image du secteur de l'énergie ou de la sécurité militaire, et non comme un secteur industriel ou commercial.

La PAC que la CR appelle de ses vœux est une PAC basée sur une préférence communautaire rénovée, avec des droits de douane fonctionnels et ajustables autorisant un maintien des prix agricoles au-dessus des coûts de production. Cette PAC se passerait ainsi des aides (à l'origine compensatoires à la baisse des prix) décriées par la société et les pouvoirs publics, et de leur très lourde gestion administrative.

Il est complètement faux de dire que « la PAC modèle 92 a permis de grosses économies budgétaires ». C'est tout le contraire ! En notre temps d'économies budgétaires à tout va, il serait bon de se souvenir que d'autres modalités de la PAC permettraient d'en réduire le budget nominal dans des proportions considérables sans réel changement de service rendu. Ainsi, une étude<sup>107</sup> très intéressante évalue à près de 27 milliards d'euros les économies possibles pour une politique agricole réformée.

La Coordination Rurale défend en ce sens son projet pour « une PAC du XXI<sup>e</sup> siècle sous bonne protection » (voir lien suivant : <http://www.coordinationrurale.fr/une-pac-sous-bonne-protection.html>), qui répond à tous ces objectifs tout en coûtant beaucoup moins cher que l'actuelle.

---

<sup>107</sup> <sup>1</sup> *Cees van Bruchem (2011) - Assessment budgetary effects of 'New European Agricultural and Food Policy'.*

## CONTRIBUTION SYNTHÉTIQUE DE JEUNES AGRICULTEURS

### **Budget :**

Jeunes Agriculteurs souhaite le maintien du budget agricole européen et plaide plus généralement pour un budget européen fort. Un budget agricole fort permet de donner une plus grande dimension citoyenne à la question de l'agriculture et de l'alimentation.

### **Convergence externe des aides :**

La convergence européenne est légitime. Jeunes Agriculteurs pose également la question de la convergence du second pilier.

### **Convergence interne des aides :**

La convergence interne des aides permet, à terme, d'abandonner les historiques : un principe qui convient à Jeunes Agriculteurs. Cependant une aide unique à l'hectare ne constitue en rien une politique agricole. Jeunes Agriculteurs acte la convergence nationale mais il faut trouver des dispositifs qui permettent à des systèmes très impactés par cette convergence (élevages spécialisés notamment) d'amortir le « choc ». Jeunes Agriculteurs estime que la majoration des premiers hectares est une piste intéressante sur laquelle il faut travailler. Il faut en tout cas identifier des mécanismes qui permettent de prendre en compte tous les actifs exploitants. Les aides du premier pilier doivent selon Jeunes Agriculteurs être également liées au renforcement des filières dans les territoires.

### **Verdissement :**

La proposition de la commission ne convient pas à Jeunes Agriculteurs. Le taux de 30 % de verdissement des aides nous paraît être un maximum. Les trois mesures sont trop restrictives, il faut les assouplir et y ajouter d'autres qui permettent une meilleure prise en compte des spécificités des territoires et des systèmes d'exploitation.

### **Installation des jeunes :**

Jeunes Agriculteurs plaide pour une politique volontariste de renouvellement des générations en agriculture sur tout le territoire européen. L'aide « jeune » du premier pilier (majoration des 50 premiers hectares pour les jeunes installés depuis moins de 5 ans) telle que proposée par la commission doit être défendue, c'est un signe positif donné aux jeunes agriculteurs ou futurs jeunes agriculteurs européens. Jeunes Agriculteurs souhaite que cette aide soit obligatoire et en lien étroit avec le second pilier.

Concernant la politique d'installation via le second pilier, Jeunes Agriculteurs souhaite son maintien dans un cadre national : cette politique en France a fait ses preuves, 96 % des jeunes agriculteurs le sont toujours après 10 ans d'installation. Le maintien des prêts JA et de la Dotation Jeunes Agriculteurs est une nécessité, ces dispositifs sont gages d'installations réussies. Les efforts doivent également être soutenus dans l'accompagnement à la formation des agriculteurs. Par ailleurs Jeunes Agriculteurs travaille également sur de nouveaux dispositifs d'accompagnement adaptés à chaque porteur de projet.

**Organisation de producteurs :**

Jeunes Agriculteurs soutient dans son ensemble le rapport de Michel Dantin sur l'OCM unique. Il est nécessaire de permettre aux producteurs de s'organiser collectivement pour améliorer leur pouvoir de négociation. Le droit de la concurrence ne doit pas s'appliquer au secteur agricole de la même manière qu'il s'applique à d'autres secteurs.

**Outils de régulation des marchés :**

Jeunes Agriculteurs plaide pour le maintien et l'amélioration des outils de régulation des marchés (certains filets de sécurité sont notamment obsolètes comme celui de la viande bovine qui se situe à environ 1,50 € le kilogramme de carcasse, niveau bien trop faible par rapport à la réalité.)

Il est nécessaire dans le secteur du lait de créer et renforcer les outils de régulation européen notamment via un observatoire européen des volumes, des prix, des marchés, élargi à tous les secteurs agricoles.

Jeunes Agriculteurs soutient l'idée des prix de référence.

À l'échelon national, les interprofessions doivent être renforcées dans leurs missions de mise en place de politique de filière et de fourniture d'indicateurs économiques.

**Développement rural :**

La politique d'installation doit être la priorité.

Jeunes Agriculteurs plaide pour renforcer le soutien et l'accompagnement à la construction et à la structuration des filières agroalimentaires.

Jeunes Agriculteurs souhaite la mise en place d'un sous-programme montagne.

Enfin, un cadre national pour le second pilier est primordial. Jeunes Agriculteurs approuve la nécessité de donner une certaine latitude aux régions dans la mise en place de politiques de développement rural mais en aucun cas l'État ne doit se « désengager » de sujets tels que l'installation, les politiques de compensation des handicaps naturels, etc...

## Réforme de la PAC, 2014 – 2020

### POSITION ET PROPOSITIONS DE COOP DE FRANCE

#### Groupe de travail – Assemblée Nationale « Quelles marges de manœuvre pour orienter la PAC vers des systèmes de production plus durables et plus justes ? »

Table ronde du 28 novembre 2012

---

### *Réponses au questionnaire*

#### Préambule

Coop de France considère que la proposition législative de la Commission européenne sur la PAC après 2013 ne répond que partiellement aux nouveaux défis auxquels l'agriculture européenne doit faire face. Ces défis sont alimentaires, économiques et environnementaux.

Il s'agit tout d'abord de répondre à l'insuffisance chronique de la production alimentaire face à la croissance de la demande, soulignée par les récentes déclarations du G20. S'y ajoute une instabilité et une volatilité croissantes sur les marchés, facteurs d'incertitudes tant pour les producteurs que pour les consommateurs, aggravées par des crises sanitaires de plus en plus fréquentes. Enfin, l'agriculture doit, comme tous les secteurs d'activité, répondre aux défis environnementaux, notamment en matière de qualité de l'eau, de biodiversité et d'émission de gaz à effet de serre.

Confrontée à une concurrence internationale de plus en plus forte, souvent en provenance de pays qui ne se sont pas dotés de réglementations environnementales, sanitaires ou sur le bien-être animal aussi contraignantes, l'agriculture européenne a besoin de mesures lui redonnant de la compétitivité. Le premier facteur de compétitivité serait de limiter l'arsenal de ces contraintes.

Coop de France exprime donc sa déception sur cette proposition de réforme, qui se focalise essentiellement sur le verdissement et l'évolution des aides.

Après 5 ans de promesses sur une « Grande Réforme en 2013 », après avoir entendu de toutes parts l'urgence d'un retour à plus de **régulation des marchés agricoles**, il est regrettable d'en arriver là, et de constater qu'en fait cette réforme ne sera, une fois de plus, que l'approfondissement des précédentes ...

Plus grave encore est l'incertitude qui pèse aujourd'hui sur le financement de la future PAC. D'un projet construit par Dacian Cioloș « à budget constant », que restera-t-il si le budget baisse comme cela a été envisagé récemment à plusieurs reprises, par différentes instances européennes...? **Cette baisse rendrait l'actuel projet de réforme totalement caduc.**

Pour Coop de France les questions 1 et 7 sont prioritaires : maintien du budget et des objectifs fondamentaux de la PAC. Le reste est lié à ces deux questions.

### **Question 1 - Niveau du budget agricole de l'UE**

Cette question, avec celle concernant la régulation, est prioritaire. Il n'est pas possible de débattre du contenu de cette réforme si celui-ci peut être remis en cause par des arbitrages financiers aujourd'hui totalement incertains.

Coop de France demande le maintien du budget actuel, au moins en euros courants comme cela était prévu dans le projet de la Commission. Même dans cette hypothèse, l'érosion monétaire provoquerait, en termes réels, un recul de l'ordre de 8 % du budget agricole en cumul sur la période 2014 – 2020 (et de plus de 13 % à l'horizon 2020) !

Des baisses supplémentaires ne peuvent être envisagées sans remettre en cause, non seulement les équilibres entre les 2 piliers de la PAC mais également la politique agricole dans son ensemble, et ses objectifs avec elle.

De son côté, le commissaire à l'Agriculture M. Ciolos nous fait part de sa détermination à refuser ces baisses qui seraient fatales à l'agriculture européenne. Cette situation d'incertitude démontre combien il est impossible de valider telle ou telle mesure du projet.

Au-delà de ce qui sera décidé, il est choquant de constater le manque de vision de long terme et de stratégie commune dont les gouvernements font preuve dans ces moments décisifs.

### **Question 2- Convergence externe des aides**

Les écarts de niveau d'aide entre États- membres s'expliquent par l'histoire, mais aussi par les différences importantes en matière de coûts auxquelles sont confrontées les agricultures européennes. S'il est parfaitement légitime que les niveaux de soutien convergent, cela doit se faire au rythme de la convergence fiscale, sociale et environnementale des 27.

### **Question 3- Convergence interne des aides**

L'évolution des aides au sein de l'espace national, la convergence entre productions et entre régions, doit se faire en laissant suffisamment de place à certaines aides couplées qui restent indispensables.

Coop de France s'inquiète du recul de l'élevage dans de nombreuses régions au profit d'une spécialisation céréalière croissante et de la dépendance toujours plus forte de notre pays aux importations en matière de protéines végétales !

### **Question 4- Verdissement**

S'agissant du nouveau mécanisme de répartition des aides directes, Coop de France s'inquiète des effets de l'introduction des « paiements en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement » dits « paiements verts ». Nous approuvons le principe d'inciter, au travers de l'allocation des soutiens, les pratiques respectant l'environnement, favorisant la biodiversité et la lutte contre les émissions de gaz à effet de



serre. Toutefois, nous désapprouvons les modalités proposées pour trois raisons principales :

- Tel que le projet est présenté, il semble que le respect des règles attachées aux paiements verts conditionne également le versement du paiement de base. Cela signifierait que ces règles ne conditionneraient pas uniquement le versement des 30 % de paiement vert, comme cela est pourtant sous-entendu, mais la totalité, ou presque, des soutiens directs. De fait, elles deviennent ainsi quasiment obligatoires.
- La Commission propose trois mesures qui, dans la plupart des cas, seront inadaptées, voire inapplicables (par exemple diversité des cultures dans des exploitations d'élevage ayant des prairies temporaires et du maïs ensilage ...) De même, l'imposition de 7 % de « surface d'intérêt écologique » est très excessive. S'il est vrai que la pratique de bandes tampons le long des cours d'eau, l'implantation de haies, le maintien de terrasses peuvent avoir des apports significatifs pour la protection des eaux de surface ou le maintien de la biodiversité, il est excessif de réserver 7 % des surfaces à cet effet. Il existe en revanche de nombreuses pratiques (utilisation d'OAD, agriculture de précision, moyens de luttés biologiques, amélioration des pratiques agricoles) permettant de réduire efficacement l'impact de l'agriculture sur l'environnement et qui devrait être favorisées dans ce cadre.
- Enfin, nous considérons que l'imposition des 7 % de « surface d'intérêt écologique » constitue une mesure malthusienne, en complète opposition avec l'objectif de production. Nous affirmons qu'il est possible de pratiquer une agriculture à la fois productive et respectant mieux l'environnement. Pour la promouvoir il faut inciter au changement des pratiques, en s'adaptant au contexte local, et non imposer des règles uniformes, contraignantes et coûteuses, qui n'auront pour effet que de réduire la compétitivité de l'agriculture européenne.

En synthèse, Coop de France approuve le principe du verdissement de la PAC s'il ne conduit pas à réduire la production. Car il s'agit non seulement de produire mieux, c'est-à-dire en réduisant toujours plus les impacts sur l'environnement, mais également de produire plus ! Or, les mesures annoncées en matière de verdissement entraîneraient, à l'évidence, une baisse de la production, ce que nous n'acceptons pas.

## Question 6- Organisations de producteurs

L'article 106 définit les organisations de producteurs (OP) et l'article 107 les associations d'organisations de producteurs (AOP).

Dans son préambule, le projet de la Commission stipule que « la couverture des produits pour la reconnaissance des organisations de producteurs et de leurs associations ainsi que des organisations interprofessionnelles par les États membres est élargie à tous les secteurs relevant de l'actuelle OCM unique. »

Les États membres seraient donc *a priori* tenus de reconnaître la qualité d'organisation de producteurs aux organisations de producteurs qui le demandent, quel que soit le secteur agricole concerné, dès lors que ces dernières répondent à l'article 106 de « l'OCM unique ».

Coop de France accueille favorablement l'initiative de la Commission de mettre en pleine lumière les organisations de producteurs, cependant nous sommes sceptiques sur la définition d'OP proposée par la Commission (cf. art. 106).

- En effet, selon nous il est essentiel que les organisations de producteurs assument pleinement les « responsabilités économiques » qui leur ont été confiées, notamment s'agissant de concentrer l'offre et d'assurer son adaptation à la demande.
- Ne pas rendre obligatoire le transfert de propriété pourrait in fine créer des distorsions de concurrence. En effet, ces organisations pourraient dès lors toucher des subventions sans pour autant assumer de responsabilité économique. Alors que les coopératives -qui sont par nature des organisations de producteurs- détiennent, elles, par leur statut, la propriété des produits et ce même en temps de crise.

C'est pourquoi les organisations de producteurs doivent **détenir la propriété des produits** afin d'assurer une efficacité économique.

#### **Proposition : article 106 :**

- Ajouter un e) stipulant : « détiennent la propriété des produits dont elles assurent la mise sur le marché au service de leurs membres ».
- Renforcer le rôle des Organisations de Producteurs. Pour que les organisations de producteurs assument pleinement les responsabilités économiques qui leur ont été confiées, notamment s'agissant de concentrer l'offre et d'assurer son adaptation à la demande, il apparaît essentiel qu'elles détiennent la propriété des produits. Plus généralement, il nous paraît indispensable de mener au niveau européen une réflexion pour mettre en cohérence **le droit de la concurrence** (cf. Annexe N° 1) et la volonté de favoriser l'organisation des producteurs qui doit leur permettre d'acquérir un légitime pouvoir de marché en se regroupant ou en gérant collectivement la production.

### **Question 7- Outils de régulation des marchés**

La volatilité croissante des marchés, et le fait que les agriculteurs sont de plus en plus confrontés aux fluctuations, rendent encore plus urgent la remise en place de mesures de régulation. C'est bien sûr, le sujet central.

À Coop de France, conscients que Bruxelles ne va pas gérer les marchés, nous estimons qu'il faut donc inventer des mécanismes de coresponsabilité public -privé.

En effet nous ne sommes pas nostalgiques des outils d'organisation de marché qui ont fait leur temps, ou que l'évolution du contexte international, notamment l'ouverture des frontières, aurait rendu obsolètes.

Pour autant, dans un monde de plus en plus mondialisé où la financiarisation des marchés agricoles se généralise, il est plus que jamais indispensable de disposer d'outils de régulation des marchés physiques. Le projet de réforme maintient plusieurs outils de l'OCM unique (comme l'intervention) mais avec des conditions d'utilisation qui les rendent

inopérants. Il faut au contraire les repenser et les adapter en fonction des caractéristiques de chaque secteur. Deux orientations doivent être privilégiées :

- Il s'agit d'éviter que les fluctuations de l'offre, inhérentes à l'activité agricole, ne créent des perturbations excessives sur les marchés. Soutien au stockage privé, maintien de l'intervention dans des conditions adaptées, des droits de plantation dans le secteur viticole, des mesures spécifiques fruits et légumes au travers des programmes opérationnels, sont autant d'exemples d'outils à rendre plus efficaces dans le sens d'une orientation économique de la production et d'une contribution du stockage à un meilleur équilibre des marchés.
- Il s'agit aussi de maintenir un niveau suffisant de protection aux frontières justifiée par les écarts de contraintes environnementales et de bien-être. Ces distorsions sont particulièrement préjudiciables dans les secteurs animaux et fragilisent un élevage européen déjà confronté à des crises sanitaires et au recul de la consommation intérieure. Cela pourrait se traduire, par exemple, par la mise en place de certificats environnementaux et de bien-être animal, sur le modèle de ceux existants pour les questions sanitaires, dans le souci de proposer aux consommateurs européens des produits dont les caractéristiques répondent aux exigences sociétales.

## **Annexe N° 1 : pour une meilleure prise en compte par le droit de la concurrence des spécificités de l'agriculture.**

Les articles 143 à 145 du projet de règlement OCM Unique traitent des règles de concurrence.

Des avancées ont été obtenues dans le « paquet lait » : il serait souhaitable qu'elles soient étendues à toutes les filières. Il ne faut pas perdre de vue que la plupart des produits agricoles, en l'état ou après transformation, sont commercialisés à travers la grande distribution très concentrée. Cette disparité dans les rapports de force génère des abus et des dysfonctionnements, dont l'expérience montre qu'ils sont très difficiles à réguler.

Du point de vue de Coop de France, deux leviers sont essentiels :

- **renforcer le pouvoir de marché des producteurs** : ceci passe par la nécessité de leur permettre de se regrouper dans des coopératives puissantes, parce que bénéficiant du **transfert de propriété des produits** et à même de mettre en œuvre des partenariats plus équilibrés avec la grande distribution. Les AOP peuvent également être un bon vecteur - à condition qu'elles pratiquent le transfert de propriété .
- **adapter la notion de marché pertinent à l'échelle européenne** : l'Europe constitue un espace économique unique et pourtant les Autorités de concurrence nationales définissent les marchés pertinents de façon non harmonisée, ce qui conduit à de réelles distorsions de concurrence entre entreprises des différents États membres. Ces définitions hétérogènes et avec des critères subjectifs aboutissent à des décisions qui fragilisent des filières construites durant des années. L'approche qui a été retenue par la Commission dans le paquet lait est à cet égard une approche que Coop de France trouve intéressante.

Corrélativement, il faut revoir la notion de position dominante. Dans un marché européen, fondé sur la libre circulation des marchandises, la notion de position dominante doit s'apprécier à l'échelle européenne. Dans la plupart des cas, la dimension locale voire régionale ou nationale n'a pas de sens. La Commission doit engager une réflexion sur ce sujet.

## **Annexe N°2 : Propositions par secteurs**

---

### **Céréales**

#### **Intervention publique et aide au stockage privé.**

Les céréales (blé tendre, orge et maïs) conservent un régime d'achat à l'intervention, selon deux modalités distinctes (Articles 7 à 15) :

Pour le blé tendre et dans la limite de 3 Mt, l'intervention est ouverte automatiquement du 1<sup>er</sup> novembre au 31 mai. L'achat se fait à prix fixe (= prix de référence de 101,31 eur/t)

Pour l'orge, le maïs et le blé tendre au-delà des 3 Mt, l'intervention peut être ouverte sur proposition de la Commission, après procédure d'examen par le Comité de l'OCM. Le prix d'achat (inférieur à 101,31 eur/t) et les volumes sont déterminés par adjudication.

De plus, pour tous les produits, dont les céréales, la Commission peut, en cas de perturbation du marché, prendre des mesures (actes délégués) qui peuvent inclure des achats publics avec des prix et des volumes dérogeant aux limites ci-dessus.

Ces modalités présentent plusieurs limites qui en réduisent considérablement la portée :

- Sur les instruments : la limitation à 3 Mt s'avérera très insuffisante les années où l'intervention est nécessaire ;
- Sur le prix : les achats publics se font à un niveau égal ou inférieur au prix de référence, qui est inchangé depuis de nombreuses années alors que les coûts de production (notamment les engrais) ont fortement augmenté ; Dans le cas de l'adjudication, il n'y a aucune limite à la baisse du prix d'achat.
- Sur le budget : la Commission propose une baisse de 25 % par rapport au niveau actuel, partiellement compensée par la création d'une hypothétique réserve de crise, qui offrirait moins de souplesse (gouvernance non définie, pas de report interannuel).

#### **Propositions :**

- Sur l'intervention (Art. 13, 1.a) : il conviendrait de remonter le plafond annuel pour le blé tendre (actuellement fixé à 3 Mt).
- Sur le stockage privé : adapter le mécanisme d'aide au stockage privé (section 3, articles 16 et 17) de façon à ce que les céréales soient éligibles à ce type d'aide. En effet, l'inconvénient des achats publics est le niveau de l'immobilisation financière qu'il entraîne pour le budget communautaire puisque l'Union se porte acquéreur de la marchandise. Cela conduit la Commission à proposer un plafonnement de la mesure dont on a vu qu'elle en réduisait très fortement la portée.

L'aide au stockage privé, en revanche, permet de limiter le coût budgétaire aux seuls frais de stockage (frais techniques + frais financiers). Il convient toutefois d'adapter aux céréales ce mécanisme qui est conçu pour une utilisation saisonnière et des durées de stockage de quelques mois. En effet, les caractéristiques du marché des céréales exigent un horizon de stockage supérieur à la campagne.

Amendements aux Articles 16, 17 et 19 g) h) et i) :

- À l'article 16 ajouter le blé tendre, l'orge et le maïs

- La durée du stockage ne doit pas être fixée à l'avance. La commission doit pouvoir décider, conformément à la procédure d'examen, de la date de fin d'une aide au stockage privé en fonction de la situation du marché (cf. article 19 h) comme elle le fait pour la remise en marché des marchandises d'intervention.

## **Lait**

La filière laitière va devoir faire face à de nombreux changements dans les années à venir, notamment la fin des quotas laitiers. Pour permettre au secteur laitier de s'adapter, quatre points, dont deux concernent l'OCM unique, un concernant les paiements directs et un le second pilier, sont indispensables et complémentaires.

### **1. Préserver les derniers outils de gestion des marchés, en améliorer l'efficacité**

- **Restitutions** : possibilité de réactiver / d'utiliser des restitutions en cas de crise (comme cela a été le cas durant la crise laitière de 2009)
- **Stockage privé** :
  - maintien pour le beurre, et ce de façon non optionnelle ;
  - comme proposé par la Commission dans son projet de réforme : l'étendre à la poudre de lait écrémé en complément de l'intervention ;
  - étendre également cette aide au secteur caprin par la mise en place en cas de crise d'un stockage privé sur le caillé ;
- **Intervention** sur le beurre et la poudre de lait écrémé :
  - période d'ouverture : passer à l'année entière (et non plus du 1<sup>er</sup> mars au 31 août) ;
  - prix d'intervention : demande de réajustement du prix d'intervention pour tenir compte de l'inflation sur les intrants de production (pour le producteur et pour le transformateur) ;
  - plafond : les plafonds annuels sont fortement sous-dimensionnés. Ceci crée une incertitude sur l'ouverture « hors plafond » et une gestion exceptionnelle par la commission ;
  - modalités de sorties : déconnexion complète du programme d'aides aux plus démunis avec les modalités de sorties.

### **2. Mettre en place des nouveaux outils de régulation des marchés**, car les conséquences de l'ultra-volatilité sont destructrices de valeur dans la filière laitière.

Dans cette optique les mesures de gestion de crise méritent d'être expertisées si leur financement ne se fait pas au détriment des outils de gestion des marchés mais par le budget dédié à la gestion de crise.

Dans le contexte de démantèlement des outils de gestion des volumes (« quotas ») de la filière laitière, la Fédération Nationale des Coopératives Laitières (FNCL) est consciente qu'il faut inventer et envisager des nouveaux et/ou d'autres systèmes de régulation qui seront activés en cas de crise. La FNCL est intéressée par la proposition de la commission concernant la proposition d'aides aux producteurs de lait qui limiteraient / diminueraient leur production en cas de crise. Ce projet d'outil est en cours d'expertise (déclencheur, impact et coût) ainsi que son évaluation budgétaire.

### **3. Second pilier :**

Il convient, au travers des mesures du **second pilier, d'accompagner les coopératives laitières dans leur rôle de développement des exploitations sur certains territoires**, là où l'économie de marché ne permet pas de valoriser suffisamment cette production mais où le maintien d'activité dans ces territoires est une forte préoccupation des pouvoirs publics

L'activité de collecte du lait de la coopérative n'est pas délocalisable.

Elle contribue au maintien des populations et au développement d'activités de proximité, à la valorisation de la richesse territoriale à travers ses produits et participe à l'animation du réseau des producteurs laitiers. Or le maintien de la filière dans certaines zones plus difficiles (zones en déprise ou zones montagneuses) se fera essentiellement par le maintien des coopératives (activités, outils...) sur ces territoires.

Les coopératives souhaitent que plusieurs possibilités soient ouvertes sur les aides aux entreprises dans les zones difficiles et en déprise avec des aides à la collecte et des aides à l'investissement afin que ces zones restent des zones compétitives.

La problématique rencontrée sur ce dossier étant principalement les critères d'accès aux aides (LDA : lignes directrices agricoles) qui ne permettent pas aux coopératives de jouer leur rôle territorial dès lors qu'elles dépassent la taille de PME telle que définie par les LDA.

#### **4. Paiements directs :**

Concernant les paiements directs, nous soutenons les initiatives actuelles permettant de privilégier les 50 premiers hectares avec transparence.

En effet, face à la volatilité, le versement d'aides directes à nos producteurs associés-coopérateurs est l'un des dispositifs indispensables qui leur permet de résister face à la volatilité des prix du lait et des produits laitiers.

### ***Filières bovine, ovine, porcine, filières avicoles***

#### **Intervention**

Avec les épisodes sanitaires qu'a connus la filière ovine et la saisonnalité de la production parfois en décalage avec le marché (par exemple les fêtes de Pâques, ou de l'Aïd El Kébir dont le calendrier change chaque année) Coop de France considère qu'il serait pertinent de rajouter la viande ovine fraîche et réfrigérée dans la liste des produits admissibles à l'intervention publique (Art. 10). Cette demande n'est pas en contradiction avec le fait que l'Europe soit importatrice de viande ovine, et la France plus particulièrement, car les produits d'importation et la production européenne ne visent pas le même marché.

#### **Restitutions**

L'Union Européenne a fait le choix d'une monnaie forte. Ce choix n'est pas à remettre en cause mais lorsque la conjoncture économique mondiale est perturbée, notamment en cette période de « guerre des monnaies », un euro fort pénalise la pérennité d'une stratégie exportatrice durable du secteur agricole et agroalimentaire, conduisant les opérateurs à adopter une approche d'opportunisme qui peut dans certains cas perturber le marché intérieur. Il est nécessaire d'apporter aux productions animales, un rebond de productivité, et la croissance dont elles ont besoin, en captant de façon récurrente des marchés à l'international. Pour cela, ces filières doivent être mieux protégées des fortes fluctuations monétaires. C'est, sur le principe, la raison d'être des restitutions à l'exportation.

Coop de France propose un système de restitutions dont le montant serait ajusté plus régulièrement et mieux différencié selon les destinations (Art. 153). Cette réactivité, synonyme de meilleure adaptation aux conditions d'un marché mondial en perpétuelle évolution, doit permettre aux restitutions de jouer pleinement leur rôle dans l'accompagnement des entreprises exportatrices.

### **Une meilleure adaptation et plus de réactivité pour les outils de régulation des marchés.**

Les fluctuations récentes du marché mondial des matières premières de l'alimentation animale et les difficultés rencontrées par les productions animales pour absorber cette volatilité démontrent l'importance d'une meilleure réactivité des outils de régulation des marchés. La rapidité, la souplesse d'utilisation et la facilité d'accès à ces outils amélioreront leur efficacité. Coop de France propose que soient définis des indicateurs plus pertinents qui déclencheraient de façon systématique l'accès aux outils de régulation des marchés. Ces indicateurs, basés sur la conjoncture du marché mondial et les aspects monétaires, ne doivent pas être figés et doivent apporter la réactivité nécessaire dans le nouvel environnement économique mondial. Ce besoin de réactivité et d'adaptation des outils (intervention, stockage privé et restitutions), soulève la question d'un meilleur encadrement des actes délégués (Art. 18).

### **La prise en compte du Bien-être animal**

Les échanges avec les pays tiers sont traités dans la partie III (Art. 117 et suite) de la proposition de règlement. Il y est notamment mentionné la notion de certificats nécessaires à l'entrée de produits sur le territoire européen. Bien que le contenu des certificats ne soit pas l'objet du texte, ces certificats ont pour objet d'assurer l'entrée de produits sains, loyaux et marchands sur le territoire européen, notamment sur les aspects sanitaires. Cependant, les productions européennes répondent désormais à une demande des consommateurs sur les conditions de bien-être des animaux au cours de leur cycle de production qui ne sont pas prises en compte dans les éléments requis pour l'obtention de certificats.

La mise en œuvre d'outils de régulation des marchés ne pourra pas palier tous les différentiels de compétitivité auxquels les filières animales doivent faire face. Cela passe aussi par des exigences de qualité sur les produits importés similaires à celles auxquelles répondent les producteurs européens.

C'est pourquoi, Coop de France demande une évolution des certificats d'importation afin de prendre en compte l'évolution de la demande sociétale sur le marché européen. Le maintien de prix bas à la consommation par l'importation n'est pas une solution durable pour l'agriculture européenne. Des conditions d'accès au marché équivalentes permettront aux agriculteurs européens de répondre à la demande tout en faisant des gains de productivité, ce qui conduira à un maintien des prix et du pouvoir d'achat.

## ***Fruits et légumes***

La filière des fruits et légumes présente différentes spécificités majeures : grande diversité d'espèces, des produits le plus souvent à forte saisonnalité et périssables, des entreprises fortement créatrices d'emploi et engagées dans des démarches à finalité qualitative ou environnementale.

Suite aux propositions de la Commission européenne dans le cadre de la réforme de la PAC, la Fédération des Coopératives de Fruits et Légumes (FELCOOP) a accueilli favorablement la proposition de maintenir pour l'horizon 2014-2020, le régime d'aides aux organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes dans le chapitre II section 3. Toutefois, nous souhaiterions souligner les éléments suivants :

### **1. Organisation de producteurs (Article 106)**

La proposition ne comprend plus de définition spécifique des organisations de producteurs de fruits et légumes. De ce fait, nous craignons un affaiblissement des critères de reconnaissance des Organisations de Producteurs de Fruits et Légumes (OPFL). C'est pourquoi, nous demandons que l'OCM unique reprenne la définition actuellement en vigueur des OPFL qui se trouve aux articles 122, 125 bis et 125 ter du règlement du Conseil (CE) n° 1234/2007.

## 2. **Maintien des mesures spécifiques (Article 30)**

Les mesures spécifiques au secteur des fruits et légumes, inscrites dans le règlement OCM unique de la PAC, sont un instrument fondamental pour la filière. Les objectifs, qui ont prévalu en 1996 lors de la mise en place de l'OCM fruits et légumes, sont toujours d'actualité et ont gagné en pertinence compte tenu des crises récurrentes traversées par la filière. Les programmes opérationnels sont indispensables : ils accompagnent les entreprises dans le changement en permettant la mise en œuvre de véritables projets de développement en s'appuyant sur des démarches volontaristes.

Nous souhaitons donc le maintien de ces mesures qui reposent sur les OPFL, financées dans le cadre du 1er pilier et cofinancées par les producteurs. Dans ce cadre, nous soulignons la nécessité de maintenir un budget ouvert pour les organisations de producteurs de fruits et légumes.

## 3. **Renforcement des mesures de prévention et de gestion de crise (Article 30)**

En 2007, l'OCM fruits et légumes a été réformée puis intégrée au sein de l'OCM unique. Des mesures de prévention et de gestion de crise ont été créées. Toute la profession a salué cette avancée. Certes, l'organisation économique ne résoudra pas toutes les crises. Elle doit cependant permettre d'en éviter certaines, et, à défaut d'en atténuer les effets. Les mesures existantes sont satisfaisantes mais à l'expérience, largement insuffisantes. Il nous paraît indispensable, pour apporter un véritable appui aux producteurs et à leurs coopératives, que soit mis en place un fonds de mutualisation, cofinancé par l'Europe, qui agirait comme un amortisseur des crises. Cette notion de fonds existe déjà au sein de l'OCM, cependant seuls les coûts administratifs sont pris en charge ce qui limite considérablement l'impact de la mesure. Ce fonds de mutualisation devrait être adossé au programme opérationnel afin que mesures structurelles et mesures conjoncturelles soient bien des dispositifs complémentaires. Cet outil est indispensable pour la pérennité de la filière fruits et légumes.

## **Secteur vitivinicole**

Afin de préserver la pérennité économique, sociale et environnementale du secteur vitivinicole, basé sur des exploitations familiales, il est indispensable de réintroduire un encadrement des plantations (articles 102 et suivants) :

- Prévu au niveau communautaire et applicable dans tous les États membres, sauf exception (production inférieure à X hl, comme aujourd'hui)
- Applicable à tous les produits (AOP, IGP, VSIG)
- Dont les modalités de gestion sont renvoyées aux États membres

Cependant, il faut souligner que l'encadrement des droits, bien qu'essentiel, n'est pas le seul outil de gestion de la production. D'autres éléments d'organisation sont nécessaires, en particulier le renforcement du poids des producteurs dans la filière via la création et le renforcement d'organisations de producteurs de taille conséquente et actives dans la commercialisation (voir ci-dessus).

Concernant les **programmes nationaux**, il conviendrait en particulier :

- d'élargir la promotion aux pays non producteurs de l'Union européenne (article 43),
- de supprimer la disposition limitant les aides aux investissements aux PME et sous certaines conditions aux entreprises intermédiaires (article 48),
- de réintroduire une aide à l'utilisation de moûts concentrés et moûts concentrés rectifiés afin d'assurer l'équité entre les différentes régions productrices de l'UE (nouvel article),



- d'aligner l'aide aux fonds de mutualisation (article 46) sur le régime général, qui permet un abondement des fonds lorsque ceux-ci sont utilisés et non seulement une prise en charge partielle et dégressive des frais administratifs de constitution.

Concernant les AOP et IGP (articles 70 et suivants), la définition des éléments constitutifs du cahier des charges ne saurait être renvoyée à des actes délégués et doit donc être réintégrée dans le texte (articles 70 et suivants).

Enfin, le secteur vitivinicole est particulièrement sensible aux aléas climatiques et les variations interannuelles des quantités produites peuvent être importantes. Par ailleurs, le vin étant un produit miscible et stockage, les éventuels excédents peuvent peser plusieurs années sur les marchés. Il est donc indispensable de prévoir au niveau communautaire des outils de gestion des quantités produites, en particulier le stockage privé (article 112) et la distillation de crise.

## ***Les légumineuses pluriannuelles et autres fourrages verts***

### **Préambule**

Selon sa propre analyse des défis futurs de l'agriculture européenne, la Commission souligne la nécessité de maintenir une agriculture productive et écologiquement responsable s'impose, notamment pour la protection de la ressource en eau et la biodiversité. La nécessité de sécuriser l'approvisionnement des éleveurs en protéine est rappelée.

### **Proposition COM 2011 625 final/2 : article 29 et 32 – surface d'intérêt écologique**

Avec la CIDE (Commission Intersyndicale des Déshydrateurs Européens) Coop de France demande que des cultures soient autorisées sur ces surfaces d'intérêt écologique sur la base de leur contribution environnementale. La CIDE demande que les légumineuses pluriannuelles et autres fourrages verts (herbe) soient mentionnés parmi les cultures autorisées.

### **Proposition COM 2011 625 final/2 : article 38 – aide couplée**

Le maintien de la culture des légumineuses fourragères est conditionné par le maintien de leur attractivité économique. Ces cultures font partie des cultures riches en protéines dont le marché mondial est dirigé par les prix du soja sud-américain. D'autre part, compte tenu de la très forte volatilité des cours des matières premières et de la tendance haussière des marchés des grains, il est impératif que ces cultures soient aidées pour en maintenir les surfaces. Dans de très nombreuses régions, le seul débouché de ces légumineuses fourragères impose la transformation (déshydratation) par des outils agro-industriels. La baisse des surfaces de légumineuses fourragères serait de nature à conduire à la fermeture de ces usines ce qui empêcherait tout redéploiement ultérieur des surfaces.

### **Proposition COM 2011 626 final/2: section 3 articles 16, 17 et 18 ; section 4 articles 16 à 20 – stockage privé**

La nécessité de sécuriser l'approvisionnement en protéines de proximité pour les éleveurs européens impose d'inclure le secteur des légumineuses fourragères dans le mécanisme d'aide au stockage privé. Ce mécanisme dont la mise en œuvre est conditionnée par des règles précises offrira un outil de gestion de crise en cas de perturbation du marché mondial des protéines.

*Relations parlementaires :*

Contact : Irène de BRETTEVILLE – 01 44 17 57 72 – [idebretteville@coopdefrance.coop](mailto:idebretteville@coopdefrance.coop)

## Confédération paysanne

### Questionnaire indicatif

#### **Position sur le niveau du budget agricole de l'Union européenne.**

La Confédération Paysanne demande que le budget de la PAC reste au moins équivalent au budget actuel et soit justifié par des aides ciblées, plafonnées et équitables. Le budget du 2<sup>e</sup> pilier doit être renforcé et ne peut être la variable d'ajustement en cas de diminution du budget de la PAC.

L'Europe comme la France doivent défendre une agriculture créatrice d'emplois, soucieuse de produire des aliments de qualité et respectueuse de l'environnement.

#### **Position sur la convergence externe des aides entre les 27 États membres**

La convergence entre états est nécessaire pour corriger les inégalités actuelles entre eux. Cependant, elle ne peut se faire que progressivement et accompagnée d'une indispensable harmonisation des règles sociales, du coût du travail et des niveaux de vie entre états.

#### **Position sur la convergence interne des aides (références historiques, plafonnement, dégressivité, impacts sur les filières et sur l'emploi, aides couplées ...)**

La PAC doit privilégier des aides plus justes pour corriger les inégalités, et abandonner les références historiques sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

##### **Les mesures clés du 1<sup>er</sup> pilier pour l'emploi et la répartition des aides :**

- Dégressivité et plafonnement des aides par paysan (définie par état membre à partir du coût du travail),
- Recouplage/ciblage des aides aux productions fragilisées, dont l'élevage
- Aide obligatoire forfaitaire aux petites fermes par paysan.
- " Conditionnalité sociale " des aides PAC (respect des droits, de la santé et de la sécurité des travailleurs).

**L'articulation de ces mesures permettrait de stopper la restructuration.**

##### **Des aides dégressives par actif paysan pour une répartition plus juste**

- Les aides perçues par les paysans doivent être dégressives et diminuer à partir d'un certain montant d'aides touché par paysan.
- La dégressivité appliquée sur l'ensemble des aides du 1<sup>er</sup> pilier perçues par chaque paysan permet de favoriser l'emploi d'un salarié par paysan.
- Le seuil à partir duquel la dégressivité doit s'appliquer est 25 000 euros d'aides perçues dans le 1<sup>er</sup> pilier et le plafonnement à 45 000 euros d'aides par paysan. Le montant des dépenses salariales liées à l'emploi d'un salarié par paysan doit être rajouté aux seuils de dégressivité et de plafonnement.
- Les seuils de dégressivité et de plafonnement des aides doivent être définis au niveau des États et non au niveau de l'Europe. Le budget libéré par ces mécanismes doit être affecté au soutien des pratiques innovantes en matière agronomique, sociale, énergétique et environnementale, à l'aide spécifique aux petites fermes et aux « vraies » mesures de développement rural.

##### **Un montant « paiement de base » identique sur tout le territoire national**

La convergence NATIONALE des droits à paiements de base (DPB) permet un rééquilibrage et une meilleure équité des aides. Cette aide moyenne, unique à l'hectare (DPB) doit être répartie sur tous les hectares agricoles du territoire national et pour toutes les productions, ce qui n'est pas le cas

actuellement pour les fruits et légumes ainsi que la viticulture. Le DPB unique doit être compensé par des mesures clés pour l'emploi et la répartition des aides.

La convergence des aides mettra fin aux disparités géographiques historiques impliquant que les régions les plus intensives reçoivent les aides les plus élevées.

Une majoration des paiements sur les premiers hectares peut être une avancée à condition d'être suffisamment importante (doublée ou triplée) et concerner les tout premiers hectares pour avoir un effet de redistribution des aides. Cependant, la majoration, toujours liée aux hectares, n'est pas suffisante pour promouvoir l'emploi paysan, par exemple en maraîchage.

### **Un recouplage maximum des aides pour un ciblage des paiements sur les productions fragilisées**

La PAC doit maintenir des aides significatives aux productions soumises à des contraintes naturelles, ainsi qu'aux productions fragilisées dont :

1. La production de fruits et légumes : aides couplées de 2 000 euros/hectares plafonnées à 5 hectares.
2. L'élevage de ruminant : une aide spécifique pour tous les ruminants, **prime au maintien des troupeaux de ruminants (PMTR)**, qui accompagne une politique globale de l'élevage. La PMTR permet de soutenir les élevages sur des fermes en autonomie fourragère ainsi que les naisseurs-engraisseurs. Elle peut être financée dans la part « recouplée » du 1<sup>er</sup> pilier. Une aide supplémentaire se justifie, dans le 2<sup>d</sup> pilier, par l'intérêt territorial et écologique des systèmes de polyculture-élevage et de pâturage.

Pour favoriser l'emploi paysan, les aides couplées doivent être plafonnées à un nombre d'hectares ou d'UGB (Unité de Gros Bétail) par paysan pour limiter les rentes cumulatives.

Le budget alloué aux aides couplées doit être supérieur à 10 % du 1<sup>er</sup> pilier. Ce « recouplage » répond aux enjeux alimentaires, environnementaux, territoriaux et sociaux des productions fragilisées.

### **Un soutien obligatoire aux petites fermes dans le 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> pilier**

Les petites fermes assurent de la production, de l'emploi ainsi que la préservation de l'environnement. Elles sont la trame d'un tissu rural dense et la base d'une activité sociale et économique intense. Elles maintiennent et valorisent des produits régionaux.

Le rôle important des petites fermes sur le territoire doit être reconnu au travers d'une aide forfaitaire dans le 1<sup>er</sup> pilier accompagnée de mesures spécifiques régionalisées dans le 2<sup>e</sup> pilier.

L'aide forfaitaire dans le 1<sup>er</sup> pilier doit être obligatoire, définie au niveau des états et non au niveau de l'Europe. Son montant, en France, doit être de 5 000 euros pour le 1<sup>er</sup> actif paysan et 2 500 euros pour les actifs paysans suivants.

Les petites fermes, qui percevront cette aide, doivent être éligibles aux autres aides du 1<sup>er</sup> pilier.

**Définition de la petite ferme en France** (Conseil supérieur de coordination et d'orientation de l'Économie agricole et agroalimentaire, CSO - 2002) : La petite ferme a un montant de chiffre d'affaires hors taxe (moyenne triennale) inférieur à 45 000 € pour une unité de travail annuel (UTA), 56 230 € pour 1,5 UTA, 67 500 € pour 2 UTA (et au-delà). Ce chiffre d'affaire comprend uniquement les aides du 1<sup>er</sup> pilier (moyenne triennale) dont le montant est inférieur à 12 000 € par ferme. Cette définition aurait besoin d'être adaptée au contexte actuel.

### **Un soutien obligatoire aux zones défavorisées dans le 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> pilier**

Le soutien aux zones défavorisées est une compensation aux difficultés des conditions de production et NON une aide au revenu ! Ce soutien a une légitimité pour améliorer la vivabilité des fermes dans ces territoires. Le budget alloué à ces zones doit rester au moins identique au montant actuel (517 millions en 2009).

Les zones défavorisées doivent être soutenues par :

- La mise en place d'une aide spécifique dans le 1<sup>er</sup> pilier.

Cette aide obligatoire pour tous les états membres, liée à la surface, doit représenter au moins 5 % du budget du 1<sup>er</sup> pilier.

- Le maintien de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN – aide contractuelle et liée aux UGB) dans le 2<sup>d</sup> pilier

La gestion de l'ICHN doit rester NATIONALE par classement de zones défavorisées.

### **L'éligibilité de tous les parcours aux aides**

La définition du parcours doit être élargie au-delà des parcours herbagés ! Le parcours est un terrain non cultivé, souvent embroussaillé et en partie boisé, fournissant une faible production végétale, et utilisé pour le pâturage.

Toutes les surfaces en parcours doivent être éligibles aux aides du 1<sup>er</sup> et 2<sup>d</sup> pilier et intégrées dans la surface agricole utile (SAU), en étant pondérées par un coefficient diviseur fonction du chargement animal.

### **Position sur le verdissement (le taux de 30 %, critères).**

#### **Une rémunération agro-écologique pour la préservation de l'environnement**

Les systèmes agro-écologiques ont un intérêt économique certain pour les paysans. En conservant la biodiversité, la fertilité des sols, le paysan préserve son outil de production. Les mesures de «rémunération agro-écologique», doivent soutenir ces systèmes et concerner au moins 30 % des DPB. Elles doivent être définies comme suit :

- L'obligation de rotation avec trois cultures, dont une culture de légumineuse et une culture principale couvrant au maximum 50 % de la rotation.
- Pour être adaptée aux systèmes herbagers, cette obligation doit s'appliquer aux fermes ayant plus de 10 hectares de terres arables.
- Pour préserver les systèmes de polyculture élevage avec des rotations longues et les systèmes à dominance herbagère, les prairies temporaires ne doivent être requalifiées « permanentes » qu'après 8 ans au moins.
- Les surfaces d'intérêt écologique (SIE) doivent couvrir au moins 7 % de la surface agricole utile (SAU), au niveau de chaque ferme.

Les SIE favorisent la biodiversité et ne doivent pas inclure les cultures industrielles, agro carburants et la luzerne pour la déshydratation.

Plus de la moitié des SIE sur la ferme doit rester des éléments topographiques (murs, haies, terrasses ou bandes enherbées), définis par des équivalences de surfaces adaptées. Certaines cultures d'intérêts écologiques, notamment les fourrages riches en protéine, peuvent être inclus dans la SIE.

Seules les fermes certifiées en agriculture biologique peuvent être considérées de fait, comme éligibles au verdissement. Aucune autre certification, ni les fermes ayant souscrit à des MAE ne peuvent profiter de cette exception.

### **Position sur l'installation des jeunes agriculteurs.**

#### **Une aide obligatoire pour tous les nouveaux installés dans le 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> pilier :**

Tous les nouveaux installés, dont ceux de plus de 40 ans, doivent recevoir une aide spécifique dans les 2 piliers de la PAC.

Chaque état membre doit mettre en place une nouvelle aide dans le 1<sup>er</sup> pilier liée à l'actif paysan.

L'aide dans le 2<sup>e</sup> pilier doit être versée à tous les paysans s'installant en France et les critères de la dotation jeunes agriculteurs (DJA) devront être adaptés pour que tous les paysans bénéficient de cette aide, quelle que soit la taille de leur ferme (suppression du critère de surface minimum d'installation).

En 2010, seulement un tiers des agriculteurs ont reçu la DJA.

### **Position sur les organisations de producteurs.**

Le pouvoir de la grande distribution a augmenté en parallèle avec la dérégulation, la chute des taxes douanières, l'élimination de l'intervention publique et de la maîtrise de la production. La Confédération paysanne approuve l'objectif de renforcer le pouvoir de marché des producteurs par rapport à l'aval. Mais sans régulation, les Organisations de producteurs (OP) sont vouées à l'impuissance.

La réforme laitière adoptée cette année, qui facilite la création de groupements de producteurs, mais privatise la gestion de la production, n'a pas doté l'UE des outils nécessaires pour faire face à la prochaine crise laitière annoncée.

La question des OP doit être étudiée différemment selon les secteurs de production. Les OP ne peuvent pas avoir le même rôle en production laitière, en viticulture AOC, en production de viande ou en fruits et légumes. Chaque secteur ayant des spécificités propres.

L'adhésion à une OP ne doit pas être une condition pour recevoir certaines aides comme c'est le cas aujourd'hui en ovin, fruits et légumes, ou comme le dispositif « jeunes bovins » le prévoyait.

La limitation à 3.5 % du volume total produit en Europe comme limite maximum au rassemblement des producteurs dans une OP est totalement insuffisante. Les règles de concurrence européenne sont complètement inappropriées à l'agriculture.

Lorsque l'on étudie l'évolution des prix à la production et prix au consommateur, les prix diminuent à la production et augmentent à la consommation. Il s'agit là d'une injustice sociale inacceptable. Les marges de la grande distribution doivent être limitées. Les abus et la vente à perte doivent être interdits et contrôlés.

Un observatoire des coûts, des prix et des marges, avec l'ensemble de la chaîne agroalimentaire et les organisations de consommateurs, est nécessaire à l'échelle européenne. Il faut donner aux producteurs la capacité de négocier sur les prix, avec la participation des consommateurs, car ce sont les derniers concernés. Ce dispositif existe en France mais il doit être amélioré car il ne tient pas compte de la marge à la production.

Les interprofessions sont à promouvoir, mais avec la participation de toutes les organisations paysannes et de consommateurs. Elles doivent, avec l'arbitrage des pouvoirs publics, être le lieu de négociation de prix agricoles justes et d'une bonne répartition de la valeur ajoutée tout au long de la filière.

### **Position sur les outils de régulation des marchés (filet de sécurité, prix de référence, quotas, droits de plantation...)**

Des prix rémunérateurs par la maîtrise des productions et la régulation des échanges :

La PAC doit garantir la rémunération du travail des paysans par des prix couvrant les coûts de production. La maîtrise et la répartition des volumes, dans le cadre d'une politique publique d'intervention, de régulation et de protection aux frontières, permet d'assurer la stabilité des quantités produites et des prix à la production. Cette politique ne sera possible que par la sortie de l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce.

Les systèmes privés et individuels (assurances, contractualisation), et les marchés à terme n'œuvrent pas à la régulation des prix et des volumes.

Les filets de sécurité, de ce qu'on peut en connaître, peuvent être des dispositifs intéressants, à condition d'inclure tout autant l'évolution des prix que l'évolution des coûts de production.

La Confédération paysanne est favorable à des fourchettes de prix de référence permettant d'encadrer les fluctuations. Les prix de références devront avoir un sens, contrairement au prix d'intervention actuel de la viande bovine qui est beaucoup trop bas.

Pour sécuriser les paysans face aux aléas climatiques, seule une **gestion collective du risque** permet de couvrir tous les agriculteurs.

Pour retrouver des prix rémunérateurs, les outils de régulation nécessitant d'être maintenus ou mis en place sont :

- le maintien des organismes de marché par production,
- le maintien des droits de plantation viticole et des quotas laitiers et sucriers,
- la maîtrise et le suivi de la production de fruits au travers des cadastres arboricoles,
- des incitations à la baisse de production en cas de crise,
- la prise en compte des marges et des charges dans la mise en œuvre des filets de sécurité.

### **Position sur le développement rural.**

Un développement rural harmonieux sur l'ensemble du territoire :

Le 2<sup>d</sup> pilier de la PAC (ou développement rural) doit soutenir les productions locales, les outils de transformation collectifs et la commercialisation en circuit court ainsi que les zones défavorisées. Il doit favoriser les produits fermiers grâce à la mise en place de normes d'hygiène adaptées à l'agriculture paysanne et le développement des signes de qualités tels l'Appellation d'origine protégée (AOP).

Par son budget revalorisé, le 2<sup>d</sup> pilier de la PAC doit remplir sa vocation de développement rural et financer des mesures en sa faveur : le développement des territoires ruraux, la préservation de l'environnement et le maintien de l'emploi agricole. Un budget, au moins équivalent à la période 2007-2013, doit être consacré aux mesures agro-environnementales (MAE) pour soutenir les systèmes de production vertueux.

#### **Régionalisation des aides du 2<sup>d</sup> pilier**

La régionalisation des aides du 2<sup>d</sup> pilier permettrait d'adapter les mesures aux réalités locales et aux préoccupations spécifiques. Cependant cette régionalisation doit se faire sous certaines conditions de cohérence globale et de transparence quant à la gouvernance. Certaines mesures, telles l'ICHN, doivent rester nationales.

#### **Innovation / Recherche sur les pratiques paysannes locales**

Les nouveaux budgets alloués à la recherche doivent bénéficier à la recherche et à l'innovation des pratiques paysannes locales, soit par les paysans eux-mêmes, soit dans le cadre de partenariat entre paysans et chercheurs.

#### **Aucun mécanisme de gestion des risques dans le 2<sup>e</sup> pilier**

Aucun système assurantiel ne doit être financé dans le 2<sup>e</sup> pilier (détournement des objectifs de ce pilier). Les fonds publics ne doivent pas financer les assurances privées.

La Confédération paysanne s'oppose au système assurantiel privé et revendique la gestion collective du risque. Elle dénonce le démantèlement programmé du fond national de calamité dont l'État ne cesse de se désengager. La contribution européenne, à la souscription de ces nouvelles assurances aléas climatiques, n'a pas vocation à être permanente.

#### **Un soutien spécifique aux petites fermes dans le 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> pilier** (cf. question 3)

#### **Une aide à tous les nouveaux installés dans le 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> pilier** (cf. question 5)

#### **Un soutien obligatoire aux zones défavorisées dans le 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> pilier** (cf. question 3)

### **Position sur le zonage des zones défavorisées.**

Pour la préservation de campagnes vivantes, nous nous opposons à la suppression des critères socio-économiques dans les critères de zonage des zones défavorisées simples et piémont. Cette suppression va à l'encontre de l'installation et de l'emploi.



Paris, le 27 novembre 2012

**Réponses au questionnaire du groupe de travail commun de la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur les propositions législatives de la Commission européenne sur la PAC après 2013**

**Position sur le niveau du budget agricole de l'Union européenne**

Le budget de la PAC doit être à hauteur de l'ambition affichée pour l'agriculture européenne. La proposition initiale de la Commission propose le maintien des plafonds budgétaires 2013 tout au long de la période 2014-2020. Cette approche est un minima car elle se traduit déjà par une baisse en termes réels de 2 % par an. Nous avons besoin de garanties quant à la capacité de mobilisation du fonds de crise et son niveau dans un contexte de volatilité exacerbée pour raisons économiques, climatiques ou sanitaires.

Enfin, la FNSEA considère que le soutien aux plus démunis au sein de l'UE doit également être une priorité des politiques communautaires au titre de la solidarité interne à l'Union et soutien l'approche initiale de la Commission européenne en la matière, regrettant cependant la baisse des montants lors du passage au titre des politiques sociales.

**Position sur la convergence externe des aides entre les 27 États membres**

Les différences de conditions de production (normes sociales, fiscales, parités de pouvoir d'achat...) restent telles au sein de l'Union européenne que cela justifie qu'il subsiste à terme des différences de soutiens à l'hectare entre les 27 États membres de l'Union européenne. La PAC a orienté et doit orienter le secteur agricole. Les différences actuelles résultent également de situations historiques de production entre les États membres et de choix différents de politiques entre les organisations communes de marchés. La FNSEA pourrait au maximum soutenir la proposition initiale de la Commission (Réduction d'un tiers des écarts à 90 % de la moyenne communautaire pour autant qu'on n'aille pas au-delà de la proposition de la Commission.

**Position sur la convergence interne des aides (références historiques, plafonnement, dégressivité, impacts sur les filières et sur l'emploi, aides couplées ...)**

La proposition de la Commission européenne concernant la convergence au sein de l'État membre (première étape de 40 % en 2014 dès 2014 et transition à 100 % en 6 ans) n'est en l'état ni possible ni tenable pour la France. Il existe des disparités très importantes entre producteurs et une évolution trop brutale risque de remettre en cause l'avenir de certains secteurs de production. Il apparaît donc indispensable de réaliser cette convergence de façon linéaire, et sur une durée supérieure à 7 ans. C'est finalement la question du « point d'arrivée » qui doit être en premier lieu être réglée, par la fixation d'un pourcentage minimal à atteindre.

Conscients que nous ne pouvons pas « rester à l'historique », nous demandons à ce que le rapprochement vers la moyenne nationale des soutiens

directs versés aux agriculteurs soit limité à 50 % à l'horizon 2020. Cette disposition vise à laisser un temps suffisant aux exploitations agricoles pour s'adapter à la nouvelle donne afin d'éviter toute remise en cause brutale de leur viabilité et de celle des filières. Au-delà, compte tenu de l'effet accélérateur de convergence du mécanisme de verdissement tel que proposé par la Commission européenne, nous nous opposons à l'approche forfaitaire du verdissement. Nous soutenons une approche progressive, proportionnelle, où chaque agriculteur est responsable, à hauteur de 30 % de ses aides selon l'actuelle proposition de la Commission, du respect des règles de verdissement. De fait, nous demandons à ce que la convergence porte sur les soutiens perçus par l'exploitation (paiement de base plus paiement vert proportionnel), soit linéaire et sans effet de seuil.

La FNSEA considère qu'une politique agricole doit orienter. Après nous être battus pour obtenir l'article 68 dans le cadre du bilan de santé de la PAC et l'avoir mis en œuvre pour du recouplage et pour de l'assurance et du fonds de mutualisation, la FNSEA constate que la Commission européenne a validé le bien-fondé de ces mesures par ses propositions. Elle permet d'ailleurs d'aller jusqu'à 10 % de recouplage voire plus si cela est justifié (au lieu de 3,5 % actuellement). Nous souhaitons pouvoir utiliser cet outil dans une logique de structuration des filières comme pratiqué dans le secteur ovin. Le maintien d'une approche gestion des risques pluriannuelle dans le cadre du développement rural correspond également à certaines attentes exprimées par la FNSEA qui est en train de mettre en œuvre avec ses partenaires le fonds de mutualisation.

### **Position sur le verdissement (le taux de 30 %, critères)**

Le verdissement tel que nous le concevons avec l'approche proportionnelle est plus une super-conditionnalité. Ce qui importe est que ce ne soit pas une entrave à la mission de production de l'agriculture. La PAC doit aider à produire plus et mieux afin que l'Europe apporte sa contribution à une demande mondiale en croissance.

Le verdissement doit s'inscrire dans un cadre unique européen, inscrit dans le 1er pilier, afin d'éviter les distorsions entre les EM, lors de son application. Un nombre réduit de mesures doit être privilégié pour éviter une trop grande complexité.

La diversité et la richesse des systèmes agricoles français doivent être reconnues. Il est nécessaire de prendre en compte la diversité des productions (notamment les activités de polyculture élevage) au lieu de la seule diversité des cultures. Il convient aussi d'exonérer les systèmes très spécialisés (élevage à l'herbe, cultures pérennes et monocultures présentant un bilan agronomique positif). Enfin, il convient de valoriser la part de légumineuses dans la sole cultivée.

Il convient d'assouplir le dispositif actuel pour ne pas figer les systèmes à l'herbe afin de sécuriser l'autonomie fourragère des exploitations. Pour ce faire, il convient d'une part de restreindre l'obligation de maintien aux seules prairies qui ne rentrent pas dans une rotation et d'autre part de relever le pourcentage de retournement autorisé.

Pour des questions de simplification du suivi et des contrôles les exploitations de moins de 20 hectares doivent être exemptées de cette mesure. Le taux de 7 % de SIE est trop élevé car incompatible avec la nécessité de maintenir voire d'accroître la production européenne. Les surfaces en prairies permanentes et en cultures pérennes doivent être comptabilisées. Les surfaces doivent pouvoir être mutualisées entre exploitations.



Concernant les modalités d'application, il faut prévoir des éléments de conversion des éléments « linéaires » tels que les haies, les lisières de bois, etc., en surface. L'objectif d'introduction de cultures / surfaces répondant à des enjeux environnementaux multiples (par exemple, plantes textiles, luzerne, cultures pérennes, jachère nectarifère / pollinifère, etc. ...) doit être explicitement mentionné au-delà des dispositions prévues pour les actes délégués.

Les efforts déjà accomplis par les exploitants, soit en MAE soit en certification environnementale, doivent être valorisés.

### **Position sur l'installation des jeunes agriculteurs**

La FNSEA soutient pleinement la proposition de la Commission européenne en matière d'installation des jeunes : aide complémentaire au titre du 1<sup>er</sup> pilier et soutient au titre de l'aide à l'installation dans le programme de développement rural. Le renouvellement des générations est en effet indispensable à la poursuite de la modernisation et de la professionnalisation de l'activité agricole. L'efficacité des fonds publics doit conduire à lier les critères de soutien à des niveaux minimum de formation et de viabilité des projets présentés.

### **Position sur les organisations de producteurs**

La conjoncture économique des dernières années montre que les agriculteurs sont fréquemment le maillon faible de la chaîne alimentaire. Il convient de renforcer leur place et leur capacité de négociation face à un aval de plus concentré. Aussi la FNSEA appuie la constitution d'organisations de producteurs ayant une vraie capacité collective de négociation.

Elle soutient également pleinement le travail interprofessionnel. Les avancées du mini-paquet lait doivent trouver une traduction efficace dans la pratique et les principes être étendus aux autres secteurs de production. L'approche ultralibérale du dogme de la concurrence ne doit pas conduire à broyer les agriculteurs. Aussi la FNSEA soutient-elle pleinement les amendements déposés par Michel Dantin tout en recommandant certains aménagements en vue d'une meilleure efficacité. Il convient notamment d'étendre les missions des organisations interprofessionnelles à la connaissance du potentiel de production et des marchés. Il est également essentiel de préserver la cohérence et la stabilité des filières et d'introduire la règle selon laquelle ne peut être reconnue qu'une organisation interprofessionnelle, par produit ou groupe de produit.

La représentativité des organisations de producteurs et des interprofessions est traitée de la même façon et utilise les mêmes critères, alors que la nature des deux organismes est différente. Il faut distinguer entre représentativité des organisations de producteurs et représentativité des interprofessions. Dans le cas des interprofessions, il faut renvoyer aux États membres, l'appréciation de la représentativité des interprofessions, selon le principe de subsidiarité. En effet, la Commission européenne ne semble pas « outillée » pour procéder à cette appréciation. Dans le cas où la demande d'extension des règles à d'autres opérateurs couvre plusieurs circonscriptions économiques, l'organisation ou l'association justifie de la représentativité minimale telle que définie au premier alinéa pour chacune des branches regroupées, dans chacune des circonscriptions économiques considérées.

Dans le cas d'une extension de règles d'une organisation de producteurs reconnue, d'une association reconnue d'organisations de producteurs ou d'une organisation interprofessionnelle reconnue et lorsque les activités couvertes par ces règles présentent un intérêt économique général pour les opérateurs dont les

activités sont liées à ces produits, que ceux-ci soient produits et/ou commercialisés dans l'État membre qui a accordé la reconnaissance, ledit État membre peut décider que les opérateurs individuels ou les groupements non affiliés membres de l'organisation qui bénéficient de ces activités sont redevables auprès de l'organisation de tout ou partie des contributions financières versées par les membres, dans la mesure où ces dernières sont destinées à couvrir l'ensemble des frais résultant directement de nécessaires à la conduite des activités concernées la réalisation de leurs missions.

### **Position sur les outils de régulation des marchés (filet de sécurité, prix de référence, quotas, droits de plantation...)**

Sur un marché concurrentiel de plus en plus ouvert et soumis à une volatilité exacerbée, il est essentiel de conserver a minima à défaut de pouvoir les développer un certain nombre d'outils de gestion de marché. Les filets de sécurité qui subsistent doivent faire preuve de réactivité afin d'intervenir avant que les secteurs en cause ne soient totalement laminés. Il serait nécessaire dans ce contexte de revoir les prix de déclenchement des mesures de déclenchement des filets de sécurité au regard de l'évolution des coûts de production. De même, l'existence de la possibilité de fortes variations interannuelles de production milite pour des capacités de stockage privé lissant les variations.

Un certain nombre d'outils ont démontré leur efficacité et il n'est pas compréhensible de vouloir les éliminer au prétexte que le marché seul décidera de ce qui est bon ou non. Il s'agit notamment de pouvoir maintenir les droits de plantation viticoles pour l'ensemble des vins (identification géographique ou pas) et les quotas sucre.

La sécurité alimentaire de l'Europe passe également par une sécurisation de ses producteurs et le maintien d'un niveau de production adapté, mieux à même d'éviter de trop fortes variations de prix pour les consommateurs.

### **Position sur le développement rural**

Le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC concentre son action sur le soutien est soumis aux bonnes conditions agronomiques et environnementales et répondra de plus aux critères de verdissement. Dans ce contexte, le 2<sup>d</sup> pilier de la PAC doit concentrer son action sur la compensation de handicap (voir question suivante) et la gestion des risques.

De nouvelles mesures agro-environnementales ne paraissent pas être une priorité. Le régime de gestion des risques devrait s'extraire de la contrainte OMC, pour les instruments les plus concernés par le seuil de déclenchement fixé à 30 %. En effet, le caractère intangible de la compatibilité avec la boîte verte de l'OMC pénalise l'attractivité et l'efficacité de ces dispositifs.

Sous l'angle technique, il faut prévoir la possibilité d'utiliser des dispositifs indiciaires pour la couverture climatique (par exemple, indices biologiques – quantité de biomasse – ou météorologiques – quantités de précipitations, températures, etc. - extérieurs à l'exploitation). Enfin, la couverture des risques économiques doit être non seulement possible via les fonds de mutualisation, mais aussi grâce aux assurances.

### **Position sur le zonage des zones défavorisées**

La FNSEA demande un aménagement des critères biophysiques de zonage afin de prendre mieux en compte un certain nombre de territoires. En effet, La politique de compensation des handicaps doit être au centre des priorités du

2<sup>e</sup> pilier de la PAC. La proposition de la Commission européenne en faveur des zones défavorisées doit être revue et modifiée sur trois aspects : classification des communes concernées en zone défavorisée dès que 50 % (au lieu de 60 %) de son territoire est couvert par les critères biophysiques ; prise en compte des « surfaces toujours en herbe » à titre de critères biophysiques ; modification du seuil de déclenchement du critère sécheresse (0,55 au lieu de 0,5).



**3<sup>e</sup> table ronde – 15 janvier 2013**  
**« Quelle régulation ? »**

## **INTERVENTION DE M. BRUNO LASSERRE, PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE**

Madame la présidente, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés,

Je vous remercie d'avoir invité l'Autorité de la concurrence à s'exprimer dans le cadre de cette table ronde et d'échanger avec vous sur les enjeux de la réforme de la PAC, en ce qu'elle porte notamment sur l'articulation entre les règles de concurrence et le droit agricole sectoriel, en présence des organisations de producteurs.

Je vous propose de rappeler les modalités d'application des règles de concurrence au secteur agricole ainsi que les flexibilités qu'elles autorisent avant d'esquisser quelques propositions concrètes qui pourraient être mises en œuvre dans le cadre de l'examen de la proposition de la Commission européenne portant révision du règlement dit « OCM unique » ou prendre appui sur cette évolution.

### **1. L'APPLICATION DU DROIT DE LA CONCURRENCE : UN MOYEN AU SERVICE DE LA COMPÉTITIVITÉ QUI PRIVILÉGIE LES REGROUPEMENTS PLUTÔT QUE LES ENTENTES QUI SONT UN MÉCANISME INSTABLE ET PEU EFFICACE**

Le droit de la concurrence n'est pas une fin en soi, il s'agit d'un instrument de compétitivité dans le cadre d'une économie de marché fondée, depuis 1986 en France, sur la liberté des prix. Le droit de la concurrence invite les opérateurs économiques à donner le meilleur d'eux-mêmes. Si je puis m'appuyer sur un exemple sportif, vous devenez un meilleur athlète si vous êtes stimulé par d'autres coureurs qui vous talonnent. Les signaux de marché doivent jouer leur rôle d'orientation des investissements et de la production vers les produits qui répondent à une demande du public, au demeurant de plus en plus diversifiée et exigeante.

Le droit de la concurrence n'entre pas en conflit avec la politique agricole commune ; il ne s'applique pas de façon dogmatique et s'accommode parfaitement de la défense des missions d'intérêt général des agriculteurs, telles que la sécurité alimentaire et l'aménagement du territoire, et tient compte des réalités économiques de ce secteur, soumis à certains aléas, tels que les variations climatiques, la volatilité du prix des matières premières, la périssabilité des produits.

L'Autorité est intervenue à quatre occasions, soit sur saisine du ministre de l'économie, soit à la suite de plaintes d'agriculteurs, pour sanctionner des ententes dans le domaine agricole, dans les secteurs du chou-fleur, des céréales, et des endives. Son activité dans ce domaine est modérée, si on la compare par exemple aux actions récentes de son homologue néerlandaise qui a imposé en 2012 deux sanctions dans le secteur, dont une de 14 millions d'euros pour une entente dans le secteur du poivre qui avait duré trois ans, ce qui peut être comparé au chiffre de 3,6 millions d'euros concernant le secteur des endives pour une entente sophistiquée qui avait duré 14 ans et avait fait l'objet de nombreux rappels à la loi par la DGCCRF et dont les auteurs avaient connaissance du caractère illicite.

L'Autorité a notamment pris en compte les difficultés économiques du secteur et la spécificité d'un chiffre d'affaires essentiellement constitué de subventions.

Le droit européen et le Code de commerce français interdisent les ententes, dans ce secteur comme dans tous les autres de l'économie, **car de telles pratiques n'améliorent la compétitivité de ceux qui y participent et retardent au contraire les mouvements de regroupements effectifs qui sont nécessaires dans de nombreuses filières.** Pour reprendre la métaphore sportive que j'ai déjà utilisée, il s'agit d'un dopage artificiel qui donne une illusion de puissance. **Un tel mécanisme est en outre inefficace car les transformateurs et plus généralement les clients peuvent la contourner en s'approvisionnant auprès de voisins européens qui proposent des prix plus bas. Il est enfin instable.**

**Pour autant, si le droit de la concurrence interdit les ententes entre des agriculteurs indépendants, il autorise et encourage toutes les coopérations au stade de la production qui sont sources d'efficacité économique, comme la coopérative, la forme la plus achevée d'entre elles, ou, des coopérations moins amples, comme la mise en commun d'équipements de production, de stockage et de transport. De ce point de vue, la concurrence n'est pas une contrainte, mais une opportunité dont il convient de se saisir pour opérer les regroupements nécessaires.**

C'est le même principe que lorsque vous programmez des travaux de rénovation à votre domicile : soit vous faites appel à une entreprise générale de bâtiment qui formule une offre globale, soit à divers prestataires que vous coordonnez vous-même, mais il est alors fondamental qu'ils ne se concertent pas entre eux sur leurs tarifs. La concurrence exige seulement une certaine clarté dans l'organisation : les ententes sont prohibées, mais les regroupements, c'est-à-dire les coopératives avec transfert de propriété et les autres organisations porteuses d'efficacité telles que les AOP de commercialisation sont autorisées. Ainsi, pour reprendre le cas des endives, l'Autorité a estimé que l'entente avait cessé lorsque s'est constituée Perle du Nord en 2009.

**Dans sa pratique depuis 2009, l'Autorité a été souple lorsqu'elle a examiné les rapprochements et les fusions entre coopératives ; elle a autorisé les 43 projets qui lui avaient été soumis.** Trois d'entre eux ont été mis en œuvre sous réserve d'engagements volontaires des parties. Dans l'un de ces cas, celui de la fusion Elle-et-Vire/Agrial, qui a attiré l'attention des coopératives, l'Autorité a demandé aux parties, qui étaient deux à trois fois plus puissantes que les autres opérateurs sur le marché local de l'alimentation du bétail, d'abaisser de 80 à 50 % le taux d'approvisionnement exclusif des éleveurs membres de la coopérative, afin de leur donner davantage de choix pour leurs achats et pouvoir faire baisser leurs charges. Il s'agissait donc, dans un cas tout à fait exceptionnel, de préserver une marge de liberté aux éleveurs membres d'une coopérative, tout en laissant intacte l'organisation générale et le principe d'un regroupement pour mieux peser, en aval, vis-à-vis des transformateurs ou des distributeurs. L'approche de l'Autorité en la matière sera précisée à l'occasion de la révision de ses lignes directrices sur les concentrations.

## **2. LES RÉFORMES ENVISAGEABLES**

Le cadre juridique actuel peut être perfectionné pour mieux articuler les objectifs de la politique agricole commune et ceux du droit de la concurrence, mieux mettre en valeur, sécuriser et approfondir les flexibilités existantes.

Certaines des mesures relèvent de la compétence du législateur européen, et peuvent être mises en œuvre dans le cadre de la révision en cours du règlement OCM, d'autres relèvent de la responsabilité des autorités de concurrence et des pouvoirs publics.

S'agissant des premières, trois principales orientations paraissent nécessaires.

a) **La première pourrait consister à supprimer la condition d'absence de position dominante des organisations de producteurs, dans le cadre du processus de reconnaissance par les pouvoirs publics, et la transformer en absence d'abus de position dominante, pour mieux rapprocher le droit agricole du droit commun.**

b) **La deuxième serait d'établir plus clairement dans le droit positif quelles formes de coopération autres que les coopératives sont autorisées.** Les coopératives restent la forme de regroupement la plus aboutie, puisqu'elles impliquent un transfert de propriété, et instituent une solidarité entre leurs membres. Elles donnent davantage de souplesse en aval pour négocier avec les transformateurs ou la grande distribution, si elles transforment elles-mêmes les produits, car les coopérateurs, en tant qu'actionnaires d'une même société, peuvent fixer en commun des prix. Mais tous les agriculteurs et les éleveurs ne sont pas nécessairement désireux de franchir ce pas et peuvent souhaiter s'engager dans des formes de coopération plus ciblées et moins contraignantes. Il convient de laisser ouvert ce choix. Sous certaines conditions, d'autres formes de coopérations, sans transfert de propriété, permettant par exemple de développer une nouvelle marque, regrouper des moyens de production, ou mettre en commun des moyens de stockage doivent être mieux reconnues dans le règlement OCM et être sécurisées. Parce qu'elles mettent en relation des producteurs indépendants, des conditions de parts de marché doivent dans ce cas être respectées. Une autre modalité d'organisation peut également consister dans la délivrance d'un mandat aux organisations de producteurs, qui peuvent jouer le rôle de courtier pour mieux négocier les prix vis-à-vis des transformateurs, à condition que chaque agriculteur fixe son prix de réserve de façon autonome et que l'organisation de producteur assume une part du risque.

c) **La troisième serait de donner une assise européenne au recours à la contractualisation.** L'Autorité a encouragé ce nouveau mode de relations entre les agriculteurs et les transformateurs, depuis 2008, dans son avis sur les fruits et légumes, puis en 2009, dans son avis concernant le secteur laitier. Des contrats portant sur plusieurs années, définissant des volumes, des prix et les conditions de leur évolution à moyen terme et des éléments de qualité, permettent de donner la visibilité, nécessaire aux producteurs mais également aux transformateurs, qui pourraient ainsi avoir une meilleure prévisibilité de leurs approvisionnements et leurs coûts. L'extension de la contractualisation aux distributeurs serait un facteur de plus grande efficacité de celle-ci. Des clauses de révision en fonction de l'évolution des prix et des coûts sont possibles dès lors qu'elles font l'objet d'une négociation bilatérale sur les niveaux concrets proposés.

L'Autorité, dans le cadre de la loi de modernisation agricole, a rendu des avis approfondis sur les projets d'accords ou de décret qui lui ont été soumis, notamment dans les filières ovine, de la dinde, du vin, du pruneau et du vin.

**Au titre des mesures ne relevant pas du législateur européen, mais des autorités de concurrence et des pouvoirs publics, trois réformes seraient bienvenues.**

a) **Une approche plus homogène au niveau européen de la définition des marchés pertinents est indispensable.** Lorsqu'elles définissent le marché pertinent pour les besoins de l'évaluation d'une coopération sans transfert de propriété, ou, plus fréquemment, des effets d'une concentration, la démarche des autorités de concurrence ne procède pas d'un arbitrage en opportunité. **Elles tentent de « photographier » la réalité du marché. Une approche au cas par cas est donc nécessaire.** Par exemple, pour déterminer sur quels produits se fixe la demande, les autorités de concurrence analysent les habitudes d'achat et les goûts des clients, l'utilisation et du mode de consommation de chaque produit, l'influence de labels d'origine et de qualité. Elles évaluent également les contraintes qui



pèsent sur l'offre, notamment la réallocation possible des moyens de production entre plusieurs cultures ou élevages, les délais et fréquence des livraisons, la périssabilité des produits, ou encore de facteurs réglementaires (par exemple des quotas ou des normes de production). Il en est de même pour la dimension géographique du marché : les autorités examinent, du point de vue de la demande, les flux commerciaux, notamment d'importation éventuelle et les différentiels de prix, et, du point de vue de l'offre, les facteurs climatiques, les zones de livraison et les contraintes de transport. L'analyse est qualitative, mais s'appuie également sur des sondages ou des tests de marché. Si un marché est de dimension nationale, cela traduit l'absence de concurrence avec les voisins européens et l'absence de pouvoir de marché à ce niveau, mais une concurrence qui peut être forte entre opérateurs au niveau national. Une pratique décisionnelle se dégage de l'examen au cas par cas, mais elle **n'est pas suffisamment « codifiée » au niveau européen** et il n'y a cependant pas encore de test commun sur cette question. C'est l'un des importants chantiers d'avenir du droit de la concurrence de façon générale. J'ai déjà exprimé avec force cette demande à la Commission européenne à l'occasion de la dernière réunion des présidents d'autorités de concurrence européenne en novembre 2012, en donnant l'exemple du **guide d'auto-évaluation que l'Autorité de la concurrence rédigé avec les ministères de l'agriculture et de l'économie et qui sera publié cette année en 2013, et diffusé aux organisations de producteurs.**

b) **La mise en place d'indicateurs de tendance fiables par des organismes indépendants, dès lors qu'ils ne constituent pas des recommandations de prix, constituent des supports utiles à la contractualisation.** À l'occasion des avis qu'elle a rendus sur le fondement de la loi de modernisation agricole, l'Autorité a reconnu l'utilité de la mise en place d'indicateurs de tendance fiables par des organismes indépendants des agriculteurs pour guider la décision, dès lors qu'ils ne constituent pas des recommandations de prix. Ils permettraient aux agriculteurs de fixer individuellement leur prix de vente à partir d'éléments objectifs. Ces indicateurs pourraient tenir compte des coûts entrant dans le prix de la production, des prix à la consommation et de la cotation des produits à l'étranger. Le ministère de l'économie et le ministère de l'agriculture pourraient confier cette mission à des organismes existants ou créer une structure dédiée.

c) **Le développement de marchés à terme et d'assurance adaptés peut constituer une solution de réduction des inconvénients liés à la volatilité du prix des matières premières.** De tels instruments permettent de mutualiser les risques non seulement entre les producteurs, mais également dans le temps, ce que ne permettent pas les simples regroupements d'offre en coopératives. S'il existe, par exemple, aux États-Unis un marché à terme (Chicago Mercantile Exchange) proposant des contrats sur le lait, le beurre et la poudre de lait, il n'en existe pas aujourd'hui en Europe d'aussi développé, au-delà des marchés du cacao ou du café, qui sont produits pour l'essentiel ailleurs dans le monde.

Je vous remercie.

## CONTRIBUTION DE M. PASCAL BOBILLIER MONNOT, CONFÉDÉRATION NATIONALE DES PRODUCTEURS DE VINS ET EAUX DE VIE DE VIN À APPELLATIONS D'ORIGINE CONTRÔLÉES



L'OCM du marché vitivinicole a fait l'objet d'une réforme en profondeur en 2008. Des décisions importantes ont été prises à l'époque et notamment en matière de régulation avec la suppression des droits de plantations.

L'objectif prioritaire de la filière et de la Cnaoc a consisté alors à tout faire pour inciter les décideurs communautaires à revenir sur cette décision.

Au-delà des difficultés que représente une action visant à convaincre 27 ministres de l'agriculture, le Parlement européen et la Commission de changer de position, le calendrier ne plaidait pas en notre faveur puisque la Commission comme les ministres ne comptaient pas intégrer la viticulture et la réglementation spécifique vitivinicole dans les négociations sur la réforme de la PAC.

Beaucoup de chemin a été parcouru depuis grâce notamment à la mobilisation des vignerons européens, des élus notamment des parlementaires français mais aussi des ministres de l'agriculture successifs avec Bruno le Maire puis Stéphane le Foll. **Nous avons réussi à imposer la réouverture de la discussion sur la régulation et obtenu un accord des décideurs pour réintégrer dans la réglementation communautaire un mécanisme de régulation du potentiel de production.**

Nous avons aussi réussi à convaincre les décideurs que ce débat devait avoir lieu à l'occasion de la réforme de la PAC.

Il nous reste maintenant à obtenir la transposition des conclusions du groupe de réflexion à haut niveau sur les droits de plantations mis en place par le Commissaire Ciolos. Mais aussi à poursuivre les négociations afin d'obtenir des améliorations sensibles sur les pistes proposées lors de la réunion du 14 décembre dernier.

Nous allons y revenir.

Avant toute chose, nous devons rappeler notre attachement à la régulation. La régulation a toujours été au cœur de la politique nationale et communautaire vitivinicole. Nous sommes comme la plupart des professionnels des autres secteurs très déçus des propositions de la Commission dans son projet de réforme de la PAC. Nous considérons que ce projet est au contraire un pas supplémentaire vers la dérégulation avec la suppression des quotas sucriers. Les mesures de marché qui sont proposées et qui consistent pour l'essentiel à une rationalisation et une simplification des mesures existantes ne sont pas à la hauteur des enjeux. Les mesures d'intervention sont trop timides et prévues uniquement en cas de crise.

La régulation ne peut pas être réduite à un filet de sécurité qu'on actionne uniquement en cas de crise.

La régulation, c'est en viticulture depuis presque 100 ans en France et 40 ans au niveau communautaire une politique qui permet d'assurer un équilibre entre l'offre et la demande. Ce sont des instruments qui vont de la régulation du potentiel de production, de la production et des marchés. C'est aussi quelquefois un moyen de réguler les prix.

La viticulture est certainement la filière qui disposait au niveau communautaire jusqu'en 2008 des instruments de régulation les plus complets puisque nous avons réussi à obtenir en 1999 lors de la précédente réforme de l'OCM Vin la reconnaissance des interprofessions viticoles et la capacité pour les États membres de mettre en œuvre des mesures de régulation des marchés.

Aujourd'hui la Commission cherche à réduire la régulation à son seul volet qualitatif. Le secteur viticole présente des caractéristiques particulières et notamment une production majoritaire de vins sous signe de qualité et d'origine. Il peut donc difficilement être comparé aux autres. La régulation purement qualitative via notamment la fixation de rendement pour assurer la typicité et/ou la qualité des vins n'est pas suffisante pour assurer le développement voire l'existence même d'une AOC. La régulation doit être aussi économique. Sans régulation économique, les risques sont importants de déboucher sur une surproduction. Les conséquences sont bien connues : chute des prix, remise en cause des efforts qualitatifs et incapacité à respecter le cahier des charges, perte de notoriété et à terme disparition de l'AOC.

**Les instruments de régulation qui sont nécessaires au bon fonctionnement de notre filière doivent porter sur le potentiel de production, les marchés mais aussi les prix.**

**La régulation du potentiel de production tout d'abord.** Ce potentiel est régulé depuis toujours à travers les droits de plantation. Le dispositif dit des droits de plantations permet d'assurer un équilibre entre l'offre et la demande. Il consistait jusqu'alors à interdire la plantation de nouvelles vignes et à l'autoriser pour les seuls vigneron en capacité de prouver l'existence de débouchés commerciaux. Ce dispositif mis en place en France dans les années 30 et dans l'Union européenne dans les années 70 doit disparaître le 31 décembre 2015. Contrairement à ce que dit la Commission, aucun autre instrument et notamment les cahiers des charges des AOC ne permet de limiter pour des raisons économiques la plantation de vignes. Seule la régulation de la production est autorisée mais elle doit toujours être justifiée d'un point de vue qualitatif.

Les conséquences d'une dérégulation du potentiel de production viticole sont bien connues : conséquences économiques, sociales, environnementales et culturelles.

Toutes les productions seront impactées. Et à la différence de la politique communautaire qui a été mis en place dans le secteur du lait, la régulation ne peut en aucun cas être limitée aux filières de qualité. Elle ne le peut pas car la plupart des régions viticoles produisent indistinctement des vins AOC et IGP mais aussi des vins sans IG et il est donc difficile pour ne pas dire impossible d'assurer une étanchéité entre les productions des filières de qualité et les autres. Elle ne le peut pas non plus car les marchés des vins AOC et IGP sont étroitement liés à ceux des vins sans IG.

C'est donc une régulation du potentiel de production dans sa globalité qui doit être mise en place. Nous avons mobilisé une énergie folle pendant presque 3 ans pour convaincre

les décideurs de revenir sur la décision prise en 2008. Nous avons réussi à obtenir une évolution sensible dans la position de la Commission. Pour autant, rien n'est définitif et le dispositif qui nous a été proposé le 14 décembre dernier doit être encore amélioré sur des points importants.

La régulation du potentiel de production telle que proposée par le groupe de réflexion à haut niveau se présente de la manière suivante :

C'est tout d'abord un nouveau dispositif de régulation qui s'appuie non pas sur le principe de l'interdiction mais sur celui de l'autorisation. La différence entre les 2 est mince et relève davantage de la sémantique. C'est surtout un moyen pour la Commission de sauver la face et de ne pas afficher la prolongation du système actuel. Ce dispositif s'appliquerait dans tous les États membres producteurs à l'exception de ceux qui ont une production résiduelle. C'est une avancée notable pour nous puisque la Commission plaidait il y a quelques semaines encore pour une application optionnelle par les États membres.

Il couvrirait toutes les catégories de vins y compris les vins sans IG. C'est là aussi une évolution importante dans la position de la Commission puisqu'elle militait encore au mois de septembre pour une régulation du potentiel limitée aux seuls vins sous signe de qualité et d'origine.

Les autorisations seraient désormais délivrées à titre gratuit et seraient inaccessibles contrairement au système actuel qui prévoyait que les droits de plantation étaient payants et pouvaient être cédés.

Comme nous le demandions les plantations nouvelles seraient encadrées au niveau communautaire à travers un plafond. C'est un point extrêmement sensible auquel nous étions attachés. Nous voulions à tout prix éviter que l'encadrement soit seulement prévu au niveau national sauf à courir le risque de mettre en place une concurrence déloyale entre États membres. La Commission pour des raisons évidentes nomme cet instrument « clause de sauvegarde ». Mais contrairement au vocable utilisé, ce mécanisme est mis en œuvre en amont de la plantation et non pas comme le proposait initialement la Commission en cas de crise ou de plantations massives. La gestion du dispositif serait placée sous la responsabilité des États membres. Enfin l'entrée en application serait prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et la durée du système serait de 6 ans.

C'est précisément ce dernier point de la durée qui nous pose le plus de problème. La durée du nouveau dispositif doit être pérenne. Le dispositif actuel des droits de plantation avait vocation à être appliqué jusqu'au 31 décembre 2015 ou 31 décembre 2018 dans les États membres qui souhaitaient le prolonger. Nous ne pouvons pas imaginer qu'après avoir reconnu la « nécessité absolue de réguler les plantations », la Commission nous propose de mettre en place un nouveau dispositif pour 2 ans... À moins que les services de la Commission ne visent tout simplement l'échéance de 2020 comme échéance de disparition de tous les instruments de régulation de la production. Il est impératif que ce nouveau régime soit pérenne quitte à prévoir une clause de révision.

L'autre difficulté identifiée dans les conclusions du GHN est l'absence de définition des objectifs du régime d'autorisation de plantation. Cet instrument a vocation comme c'était le cas des droits de plantations à favoriser un équilibre entre l'offre et la demande. Il est essentiel de le préciser. Sinon et comme le défendaient les services de la Commission, la régulation serait une régulation purement quantitative et non pas économique.

Au-delà du potentiel de production, la régulation doit aussi couvrir les marchés. La viticulture dispose dans la réglementation communautaire d'une panoplie d'instruments de régulation de marché assez complets. Cela peut aller de la mise en réserve, de blocage jusqu'à la destruction de la production. Ces instruments sont placés sous la responsabilité des États membres et leur mise en œuvre repose en France sur les organisations interprofessionnelles. Notre préoccupation dans la réforme de la PAC est de maintenir ces outils.

Enfin nous ne pouvons pas terminer un exposé sur la régulation sans aborder la régulation des prix. Nous savons que la fixation des prix est interdite. Mais nous pensons qu'il doit y avoir des exceptions pour les produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine.

Pourquoi ? Parce qu'un SIQO, c'est un cahier des charges, donc des conditions de production obligatoires, donc un coût de production minimal. Si les prix pratiqués sont en dessous de ce prix minimal, le producteur ne peut pas respecter le cahier des charges et c'est donc l'AOC qui à terme est menacée. Il faut donc autoriser pour les filières de qualité la régulation économique via les prix. Cette faculté a d'ailleurs déjà été reconnue par les autorités de la concurrence en France notamment en 1982 dans le vin.

Il s'agit là d'un thème très sensible mais nous aurons sûrement l'occasion d'en débattre plus tard dans une prochaine réforme de la politique de qualité.

## CONTRIBUTION DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COOPÉRATIVES LAITIÈRES



### Position sur les outils de régulation des marchés (filet de sécurité, prix de référence, quotas...)

#### De façon générale

Les marchés des matières premières agricoles sont caractérisés par des fluctuations sur les niveaux de production et sur les prix. Ces amplitudes extrêmes sont néfastes pour les filières. C'est contre cette volatilité excessive qu'il faut lutter :

- Au niveau des opérateurs économiques (exploitations laitières et coopératives) : anticiper les phases de volatilité extrême, s'y adapter.
- Au niveau des pouvoirs publics : contenir et limiter cette volatilité, en conservant et renforçant une capacité intervention des pouvoirs publics directement sur les marchés pour réintroduire de la stabilité

Toute mesure européenne dont la portée serait contraignante pour les opérateurs économiques ne sera pas soutenue par la FNCL si elle n'est pas d'application obligatoire et équitable dans les différents états membres

#### LES MESURES SOUTENUES PAR LA FNCL

- Mettre en place des mesures de gestion de l'offre pour optimiser un équilibre entre l'offre et la demande.
- **Après des pouvoirs publics** : assurer la réactivité et l'efficacité avec des seuils de déclenchement, seuils de fin, niveaux d'intervention...

Les outils de suivi de la conjoncture et des marchés doivent être précis et réactifs au niveau de la Commission. Des propositions de la filière laitière française ont été formulées sur les outils de gestion des marchés, toutes n'ont pas encore été prises en compte. Les pouvoirs publics nationaux doivent les soutenir dans la négociation européenne actuelle.

Au sein de la coopérative : gérer l'équation laitière et rechercher en permanence l'équilibre offre-demande

- Privilégier l'anticipation, donc la gestion des risques, avec un double intérêt : mettre en place des mesures moins coûteuses dans les budgets publics et agir pour limiter les périodes extrêmes où entreprises et producteurs ne se rémunèrent plus.
- Réorganiser la PAC actuelle pour instaurer des indicateurs de marge pour les producteurs (le prix du lait étant insuffisant), servant à définir les zones de risques et les débuts/fins de crise.

N.B. : L'approche par la marge est actuellement examinée aux Etats Unis. Il serait judicieux que l'Europe l'étudie à son tour de façon approfondie.

## **CONCERNANT LA PROPOSITION D'UN DISPOSITIF D'ENCOURAGEMENT A LA NON-PRODUCTION PRESENTEE DEBUT DECEMBRE PAR LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE AUX ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES :**

- Risque d'impact et de déstabilisation accrue des zones les plus fragiles en les rendant principales contributrices
  - *A contrario*, besoin d'une forte valorisation des produits plus que d'un développement des volumes.
- L'obligation est, à ce stade, largement insuffisante. Il est essentiel que :
  - tous les opérateurs européens participent à cet effort collectif de façon équitable et, surtout, au même moment.
  - des critères d'alertes et de déclenchement des mesures soient adaptés à tous, ce qui suppose a minima une réévaluation du prix d'intervention.
- La création d'un observatoire européen des prix/ volumes/ marges doit être une condition préalable à la mise en place de la mesure. La FNCL a une vigilance particulière sur :
  - les modalités d'élaboration de cet outil (en matière de méthodologie notamment, l'expérience française montre la difficulté d'obtenir un outil fiable et réactif).
  - La prise en compte des données relatives aux volumes.
- Déterminer des conditions d'accès préférentielles à l'intervention publique et/ou en majorant le prix d'intervention, pour inciter les entreprises

### **Position sur la contractualisation**

Le ministère de l'Agriculture a affiché sa volonté d'accompagner la mise en place de la contractualisation par les pouvoirs publics, en complément des actions du médiateur et pour répondre à des sollicitations politiques et syndicales : remise d'un rapport sur la première année de mise en place de la contractualisation (juillet 2012) ; annonce de la création de groupes de travail pour traiter des problèmes identifiés dans ce rapport, réajuster les textes français au regard du Paquet Lait, préparer la loi cadre annoncée par le ministre de l'Agriculture.

### **POSITION FNCL**

- Les coopératives laitières sont des associations autonomes de producteurs de lait volontairement réunis et liés par une relation capitalistique et une relation économique. En application des dispositions du code rural qui leur sont propres, elles ont formalisé juridiquement leurs relations avec les producteurs qui sont leurs associés coopérateurs à travers des statuts et un règlement intérieur.
- En interface avec Coop de France, et notamment dans le cadre de la transposition française, la FNCL veillera à ce que de nouvelles dispositions juridiques applicables à la filière laitière ne créent pas de contraintes pour les coopératives, ni nouvelles ni incompatibles avec leur cadre réglementaire actuel.
- La FNCL conduit par ailleurs des actions avec ses coopératives adhérentes pour améliorer la transparence sur leur mode de fonctionnement, ainsi que la connaissance et la compréhension de leurs pratiques par l'ensemble des parties prenantes.

### **Position sur les organisations de producteurs**

### **GLOBALEMENT**

La Fncl partage et soutient l'objectif d'organisation des producteurs (OP), tout particulièrement sous la forme de l'organisation économique.

La Fncl rappelle que :

- les coopératives constituent des OP commerciales, dans leur forme « la plus aboutie » : l'engagement coopératif est plus large que l'adhésion à une organisation de producteurs, le contrat coopératif traite d'une relation qui va au-delà d'une relation commerciale.
- l'éleveur et la coopérative sont liés par des engagements réciproques : apport de lait et de capital social, collecte et valorisation du lait, ainsi que tout engagement en lien avec la participation de l'associé coopérateur aux instances de gouvernance de la coopérative.
- les objectifs de la réglementation : celle-ci a été conçue par les pouvoirs publics pour renforcer le rapport de force des producteurs face aux transformateurs privés, et non pas dans une optique d'optimisation fiscale (exonération de CFE pour l'activité statutaire, à l'exclusion des activités des filiales).

### **SUR LA RECONNAISSANCE DES COOPERATIVES EN TANT QU'OP**

Pour la FNCL, la reconnaissance OP ne présente pas d'intérêt pour une coopérative dans la mesure où elle pourrait conduire à une déstabilisation du conseil d'administration, et affaiblir la relation entre la coopérative et les coopérateurs en limitant la compréhension du projet que la coopérative conduit à travers ses activités de transformation.

Une coopérative qui devrait se déterminer sur la reconnaissance OP est invitée à y réfléchir en évaluant précisément les avantages et inconvénients d'un tel projet à court et à moyen terme.

### **CAS DE L'ADHESION A UNE AUTRE OP POUR LES ASSOCIES-COOPERATEURS**

Un associé-coopérateur ne peut adhérer en même temps à sa coopérative et à une autre organisation de producteurs reconnue OP pour le même.

<b>Position sur le zonage des zones défavorisées</b>
--

### **LE ZONAGE**

La FNCL n'a pas de position particulière sur la question du zonage, mais considère que les zones identifiées comme défavorisées ne doivent pas tendre à se réduire : l'activité laitière dans son ensemble (production, transformation) est génératrice d'activité économique en terme d'emploi direct (conseil agricole, entretien technique du matériel, entreprise de transport, ...) et indirect (maintien de l'emploi et d'activité sur des territoires). Les aides aux zones défavorisées participent au maintien et au développement de ces territoires.

### **LES AIDES A LA COLLECTE**

La fin programmée des quotas laitiers en 2015 mettra en concurrence directe les zones difficiles avec les zones de plaines compétitives. Ce changement de règle dans le marché laitier français pourrait bien conduire à un abandon de la production laitière dans certaines zones et/ou la fermeture d'usines de transformation/centres de collecte, vraisemblablement au détriment des zones difficiles

La volonté de la FNCL est bien de maintenir une dynamique laitière qui permette de conserver une certaine compétitivité à ces zones d'ici 2015 et que la filière laitière continue à contribuer à l'économie fragile de ces territoires.



Pour les coopératives et le maintien d'une activité laitière dans ces zones difficiles, pour compenser les surcoûts de collecte, il faut envisager de :

- lier la production laitière aux outils de transformation
- sécuriser les zones de collecte par l'introduction d'une aide spécifique aux zones difficiles estimée à 14 €/1000 L.

Concernant la mise en œuvre, plusieurs solutions possibles :

- Aide à la collecte (versée à l'entreprise) : directement en compensation des surcoûts de collecte.
- second pilier PAC
- Aide à l'acheminement (versée aux producteurs) : liée au lait produit (ou aux hectares de l'exploitation), en compensation des surcoûts de collecte alors facturés par l'entreprise le collectant.
- Soit une aide premier pilier (dans le cadre de l'article 68 avec un recouplage partiel)
- soit d'une aide second pilier qui viendrait s'ajouter aux aides déjà existantes.



**4<sup>e</sup> table ronde – 19 février 2013**  
**« Consommation et sécurité alimentaire »**

## CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION CLCV



### **POUR UNE AGRICULTURE ADAPTÉE AUX NOUVELLES DEMANDES DE LA SOCIÉTÉ**

**Note sur l'évolution de la PAC**

**février 2013**

#### **Contexte**

Les attentes de la société vis-à-vis de son agriculture sont multiples et ne se limitent plus à la question de la production alimentaire. Si la finalité nourricière (fournir des denrées saines et de qualité en quantités suffisantes à des prix acceptables) demeure essentielle, on attend désormais de l'agriculture qu'elle réponde aux enjeux du développement durable qu'il s'agisse de la réduction des pollutions des sols, de l'eau et de l'air ou du défi du réchauffement climatique.

#### **Les enjeux actuels : une confiance mise à mal entre l'agriculture et le reste de la société**

•Après la forte hausse des prix de l'alimentaire de 2008 (+5,7 % selon l'Insee), les prix sont de nouveau repartis à la hausse depuis deux ans. L'alimentation constitue une dépense contrainte qui pèse lourd dans le budget des ménages les plus modestes et cette inflation continue a pour eux un impact certain.

Au niveau national et international, les prix agricoles, orientés à la hausse, sont le facteur le plus souvent mis en avant pour expliquer ces augmentations. D'après une publication récente du ministère de l'agriculture, les prix des matières premières ont crû de 14 % sur l'année 2012 et certaines denrées ont vu leurs cours s'envoler. Celui du blé a augmenté de 46 % et celui de la pomme de terre de 116 % en 2012.

•D'incontestables progrès ont été accomplis en matière de sécurité sanitaire des aliments, mais des crises récurrentes (actuel scandale de la viande de cheval, « vache folle » ou « grippe aviaire ») conduisent nos concitoyens à douter de la qualité des produits et à remettre en cause certaines pratiques agricoles (utilisation des intrants de synthèse, bien-être animal, etc.) ;

• Le mécanisme des aides européennes demeure inéquitable : il continue de bénéficier avant tout aux grandes exploitations. Par ailleurs, les réformes de 1992 et 2003 n'ont pas permis de mettre réellement en œuvre l'écoconditionnalité des subsides ;

• L'impact environnemental et sanitaire de l'agriculture est une préoccupation grandissante : Globalement, le développement agricole s'est accompagné à partir des années 60 d'une artificialisation accélérée des milieux, synonyme d'uniformisation des paysages (disparition de zones humides, de bocages, de prairies, développement de monocultures). Dans de nombreuses régions, les sols et les eaux sont pollués par les nitrates, les pesticides et les médicaments vétérinaires. Certaines zones se trouvent confrontées à des déficits chroniques en eau en partie imputables à l'irrigation. Enfin, la question des risques liés aux pesticides pour l'homme reste posée, notamment en ce qui concerne les effets des faibles doses sur le long terme.

### **Nos recommandations**

• **Le contexte inflationniste sur les prix agricoles doit être pris en compte. La production doit faire l'objet d'efforts de recherche et d'innovation afin de concilier au mieux les enjeux de productivité et de respect de l'environnement.** Au niveau de la recherche agronomique des pistes très concrètes existent (cf. les travaux menés dans les stations expérimentales de l'INRA). Il convient de travailler à leur diffusion en adaptant l'organisation de nos filières en incluant non seulement la production agricole mais aussi les industries qui valorisent les matières premières agricoles.

• **Pour éviter toute dérive sur les prix préjudiciable aux consommateurs, les marchés agricoles doivent être régulés afin d'éviter les excès de la spéculation.**

• **La répartition des aides directes doit être revue dans un souci d'équité.** Pour les contribuables, il est inconcevable que 80 % des aides aillent à 20 % des agriculteurs qui plus est lorsqu'il s'agit de céréaliers qui bénéficient depuis des années de cours élevés.

• **La prise en compte des enjeux environnementaux par la politique agricole commune doit être réformée. Jusqu'ici, on a surtout cherché à corriger a posteriori les aspects négatifs de la PAC sans s'efforcer de les prévenir ou de les éviter.** Ceci a conduit à superposer des réglementations parfois contradictoires. Dans le cadre de la réforme et du « verdissement » de la PAC, il conviendrait d'intégrer à la base les préoccupations environnementales pour gagner en cohérence. Parmi celles-ci, l'impact de l'agriculture sur le climat et le réchauffement climatique devrait être pris en compte.

• **Nous proposons d'augmenter sensiblement le niveau d'exigence environnementale pour l'attribution des aides et ne pas s'en tenir, comme c'est trop souvent le cas, à la législation environnementale.** Les contrôles et les sanctions dont l'application est aujourd'hui anecdotique doivent être renforcés.

• **L'importance de la diversification des cultures est à souligner : aujourd'hui les assolements européens ne comportent presque plus de légumineuses dont l'intérêt agronomique est pourtant bien connu.** Le développement de ces cultures, qui peuvent être valorisées dans l'alimentation animale, permettraient de diversifier les rotations ce qui est un des éléments permettant de prévenir la prolifération de certains bioagresseurs. Par ailleurs, ces cultures ont la particularité de contribuer à améliorer les teneurs en nitrates des sols sous une forme organique beaucoup moins problématique du point de vue environnemental que les nitrates apportés sous forme d'engrais chimiques. Enfin, elles auraient l'avantage de réduire notre très forte dépendance au soja importé pour l'alimentation des animaux d'élevage.

• **Il convient de donner aux acteurs non agricoles (organisations de consommateurs notamment) un véritable rôle d'arbitre dans la gestion locale des aides agri environnementales.** Cela passe entre autres par une redéfinition du fonctionnement et

de la composition des Commissions départementales d'orientation agricole où ces acteurs sont aujourd'hui réduits à la portion congrue.

• **Il est anormal que les produits importés de pays tiers et ne respectant pas les exigences environnementales de l'Union européenne viennent concurrencer des produits « made in Europe ».** *A minima*, une information sur l'origine devrait être fournie aux consommateurs.

## CONTRIBUTION DU MOUVEMENT INTER-RÉGIONAL DES AMAP (MIRAMAP)

### ➤ Emergence des AMAP et de leurs réseaux et politiques agricoles

La première AMAP est née à Aubagne il y a maintenant plus de dix ans, au tournant des années 2000, alors que les scandales sanitaires se succédaient et que la « malbouffe » était pointée du doigt, tant pour ses conséquences sur la santé des personnes que pour ses impacts déstructurants sur le tissu agricole et rural français, européen et international.

Dix ans d'AMAP en France mais plus de quarante déjà de partenariats locaux et solidaires dans le monde, puisque le mouvement des AMAP se rattache à celui des Teikkei du Japon (années 70), des CSA d'Amérique du Nord (années 80) et trouvent leurs équivalences en Europe (GAS en Italie, GASAP en Belgique, etc.), essaiment en Europe de l'Est mais aussi sur le continent africain et en Amérique Latine.

Le MIRAMAP est d'ailleurs membre du réseau international des partenariats locaux et solidaires URGENCI<sup>1</sup>, né en France, à Aubagne (lui aussi !) en 2004.

Ces différents modèles alternatifs de partenariats entre producteurs et consommateurs sont des initiatives nées de la volonté et de l'action de citoyens, des mouvements spontanés, partis de constats communs :

- la désintégration du lien entre l'acte de manger et l'acte de produire
- une agriculture vu comme polluante, insérée dans une chaîne qui produit des aliments standardisés, déconnectés des pratiques alimentaires, des territoires, des saisons...
- une agriculture qu'on dit « compétitive » mais qui se traduit par la disparition des paysans
- désaffection vis-à-vis du métier, de la profession en général, voire une défiance
- Mais aussi, de la part des citoyens, consommateurs comme producteurs, un refus « d'abdiquer », le souhait d'affirmer que les alternatives existent, de les mettre en œuvre, de ne pas attendre, d'agir...

Ces citoyens critiques ont donc bâti des partenariats avec les paysans de leurs territoires dont les pratiques respectueuses de la terre nourricière, de la bio diversité, de la ressource en eau, méritaient un soutien économique solidaire avec paiement d'avance, contre l'engagement de la fourniture d'une partie de la production de légumes de saison cultivés sans pesticides et sans engrais chimiques.

Les AMAP ont rapidement essaimées en France, se sont ouvertes à d'autres partenariats (élevage, pain, produits laitiers, etc.), toujours de l'initiative de ces citoyens et reposent toujours aujourd'hui sur ce lien direct entre les consommateurs et les producteurs, en tenant compte des spécificités des territoires, et dans le soutien affirmée à une agriculture paysanne (au sens de la Charte de l'agriculture paysanne, adossée à la Charte des AMAP).

La succession des nouveaux cas d'escroquerie mis au jour ces dernières semaines viennent renforcer nos « pressentis » d'alors : ce n'est ni une anomalie, ni des coïncidences mais bien le miroir grossissant d'un système qui dans son ensemble pose problème.

La création des AMAP et leur développement est donc d'abord une réaction, une réaction positive : aller au-delà de la dénonciation pour faire autrement.

Une réaction consciente que les politiques agricoles actuelles étaient au mieux insuffisantes, au pire la cause des problématiques soulevées.

En privilégiant la « compétitivité » par la course à l'agrandissement, la forte capitalisation des exploitations ;

<sup>1</sup> Réseau Urbain-Rural : Générer des Echanges Nouveaux entre Citoyens



En ne soutenant qu'un certain type de production (grandes cultures notamment) et un certain système d'exploitation (hyperconcentré et spécialisé) ;

En déliant la question de la production de celle du développement territorial, de la protection de l'environnement avec un pilier II qui doit venir essayer de pallier aux conséquences d'un pilier I sans conditionnalités ;

En ne répondant aux attentes des consommateurs que par une multiplication de normes, de standards et de certifications qui ne font que le jeu des industriels de l'agro-alimentaire, inaccessibles pour les petites exploitations et en contradiction avec le maintien d'une diversité des produits et des terroirs ;

En négligeant la pérennité des systèmes écologiques tout autant que des exploitations (rendues intransmissibles du fait des coûts d'investissement et des difficultés d'accès au métier de paysan)...

La politique agricole commune européenne actuelle n'est pas en capacité de répondre aux enjeux d'une alimentation diverse, adaptée culturellement, saine, accessible à tous ni au maintien d'une activité agricole répartie sur les territoires, adaptée au contexte local, protectrice de l'environnement et renouvelable.

Associée à une mise en œuvre en France qui privilégie une gestion hyperconcentrée et un système de paiement directs incompréhensible (références historiques qui créent des rentes de situation et n'encouragent aucunement la conversion vers des systèmes vertueux et l'installation), elle en devient à la fois opaque et illégitime.

Les études réalisées sur les profils de paysans en circuits courts alimentaires et en AMAP montrent une forte représentation d'exploitations plus petites que la moyenne, de paysans non issus du monde agricole (NIMA), une plus grande diversification des exploitations de productions, d'activités avec de la transformation notamment, de modes de commercialisation) mais aussi plus d'emplois créés. Ces paysans privilégient les échanges de savoirs, de savoir-faire (horizontalité), des systèmes techniques favorables à l'environnement et le lien social.

Les consommateurs et paysans en AMAP démontrent aussi leur capacité d'innovation, la volonté de décrochage (urbain/rural, agri/non agri...) et un engagement d'ordre politique, faisant le pari de l'éducation populaire pour une réappropriation des actes de manger et de produire, mais bien au-delà puisqu'ils interrogent autant les politiques publiques (aménagement du territoire, installation, foncier, formation, accès aux ressources...) que les systèmes socio-techniques (Industries Agro-Alimentaires, finances...).

Nous rappelons en conclusion que les partenariats locaux et solidaires sont au carrefour de nombreux enjeux

- Enjeux agricoles : maintien de l'Agriculture Paysanne, préservation du foncier, développement pratiques agricoles « alternatives », installation...
- Enjeux alimentaires : réappropriation de l'acte de manger (saisonnalité, local...), qualité, accès pour tous
- Enjeux territoriaux : relocalisation, aménagement du territoire, relations urbain/périurbain/rural...
- Enjeux économiques : des revenus liés aux prix, valeur ajoutée au bénéfice des territoires, externalités/aménités positives sur l'environnement et le territoire, maintien et création d'emploi, transmission des exploitations, économie sociale et solidaire...
- Enjeux environnementaux : pratiques agricoles respectueuses, protection des ressources en eau, de la biodiversité commune et cultivée ...
- Enjeux de démocratie et de solidarité (dont les solidarités Nord/Sud)

Tous ces enjeux sont interdépendants et les politiques agricoles doivent en tenir compte.



## ↳ La réforme de la PAC pour l' après-2013

Dès lors, quelles sont les attentes vis-à-vis des politiques publiques et en particulier des politiques européennes ?

- Résister aux lobbys
- Etre ambitieux quant aux conditionnalités des aides (d'un point de vue social et environnemental)
- Donner des orientations et des marges de manoeuvre aux Etats-membres mais avec des objectifs clairs
- Ne pas se disperser mais annoncer clairement ses priorités : quel modèle agricole et alimentaire soutient-on ? A budget contraint, choix identifié !
- Etre attentifs à ne pas encourager la dualisation, la segmentation sous couvert de vouloir appuyer les petites fermes
- Protéger et légitimer nos initiatives, faciliter notre action : reconnaître les acteurs de terrain comme force de proposition, d'expérimentation et de mise en oeuvre d'une nouvelle politique.

Au regard des textes adoptés par la Commission agriculture du Parlement européen le 28 janvier, il nous apparaît que les préconisations du Commissaire Ciolos – qui allaient dans le bon sens, même si elles ne remettaient pas en cause le hiatus fondamental de l'existence des deux piliers – sont largement amoindries. Nos préoccupations sont les suivantes :

### ↳ Sur le budget agricole de l' UE

Le MIRAMAP ne met pas tant en question son montant que sa légitimité compte tenu de son utilisation. Sans choix clair au profit d'une transition des systèmes agricoles et d'un soutien aux systèmes agricoles respectueux tant des personnes que de l'environnement, sans conditionnalités donc, quelque que soit le montant, il sera toujours illégitime.

### ↳ Convergence externe des aides entre les 27 membres

C'est une simple question de justice.

### ↳ Convergence interne des aides en France

Il n'est plus temps de tergiverser. Aujourd'hui, les références historiques sont d'autant moins justifiables qu'elles ont créées des rentes de situation tout en n'apportant aucune réponse pour les agricultures diversifiées, sur des territoires dit à handicap et pour tout un spectre de productions. Un recouplage des aides doit être facilité.

### ↳ Plafonnement des aides directes et soutien aux plus petites exploitations

Le MIRAMAP est favorable à un plafonnement par actif. A défaut, le soutien doit privilégier les plus petites exploitations (nous sommes favorables à la prime pour les exploitations de moins de 5ha mais elle doit être relevée, 1500€ étant trop faible et à la surprime pour les premiers hectares). Les aides directes doivent être plafonnées et dégressives, avec un plafond qui a du sens (300 000€, c'est bien trop haut... 100 000€ serait plus juste) .

### ↳ < Verdissement >

Le MIRAMAP souhaite que seules les exploitations ayant un impact positif sur l'environnement soient soutenues. A défaut, les conditionnalités des aides doivent être effectives. La régression du projet en cours de discussion sur ces

points est inquiétante. D'autant qu'encore une fois, on renvoie vers le deuxième pilier pour la mise en place de mesures agro-environnementales.

Si ces dernières sont intéressantes et ont fait leurs preuves, elles ne pourront jamais être suffisantes, tant que les paiements directs liés au premier pilier ne sont pas conditionnés au respect d'un certain nombre de pratiques comme les rotations longues avec plusieurs espèces dont des légumineuses, la protection des habitats, etc.

### ↳ Le pilier II

L'introduction des assurances-revenu dans le pilier II est une erreur. D'une part, le développement des assurances-revenu se fait au détriment de l'objectif de solidarité qui avait été assigné à la PAC lors de sa création, d'autre part elles ne profitent qu'aux compagnies d'assurance et aux exploitations en mesure de les prendre. Enfin, elles grèvent le budget alloué à ce pilier, pourtant le seul à pouvoir apporter des réponses si l'ambition du « verdissement » du premier pilier est définitivement abandonnée.

Dans le même ordre d'idée, la notion de « compétitivité » doit être revue car elle conduit le plus souvent à privilégier la concentration et la spécialisation, même sur les territoires dits à handicap.

Les propositions en matière d'aide aux circuits courts, de développement de l'agriculture biologique, etc. seront insuffisantes pour contrebalancer la dynamique du premier pilier.

En l'état, le MIRAMAP est très insatisfait de la tournure que prend la réforme de la PAC et s'inquiète d'une délégitimation définitive aux yeux des citoyens européens.

Nous rejoignons en cela les analyses du groupe PAC 2013 et de la Plate-forme française pour la souveraineté alimentaire, dont nous sommes membres.

Le MIRAMAP restera donc attentif à l'action de leurs représentants nationaux dans la suite du calendrier d'examen de cette réforme et à leur capacité à répondre aux attentes des citoyens qui démontrent au jour le jour qu'il est possible de faire autrement. Les citoyens sont acteurs de ces politiques, comme en témoignent leurs actions au travers notamment des AMAP. C'est pourquoi, le MIRAMAP promeut le concept en action de **souveraineté alimentaire**, entendue au sens de la définition donnée par La Via Campesina (2003), à savoir « *la souveraineté alimentaire désigne le droit des populations, de leurs pays ou unions, à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des autres pays* ».

Saisissons l'occasion de cette réforme pour la rendre effective...

Le collectif du MIRAMAP

## CONTRIBUTION DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT



**Groupe de travail sur la PAC de l'Assemblée nationale – Table ronde du 14 novembre 2012**  
**Contribution de France Nature Environnement**

Pour France Nature Environnement, la politique agricole commune (PAC) de demain ne sera légitime que si elle encourage une production alimentaire durable, fondée sur des pratiques respectant les ressources naturelles (eau, sol, biodiversité, climat) afin de garantir la reproductibilité de l'agriculture sur le long terme.

Le budget de la PAC ne peut donc tirer sa légitimité que du fait qu'il finance des prestations d'intérêt général. Le principe du volet vert va dans le bon sens, à la condition que les mesures qu'il contient soient significatives ; la convergence va dans le sens d'une meilleure cohérence européenne et donc d'une meilleure légitimité de la PAC ; la régulation des marchés entre l'Union européenne et les autres continents est indispensable sur la base de critères environnementaux (et sociaux).

Si les propositions législatives de la Commission européenne d'octobre 2011 comportaient quelques signaux positifs, ceux-ci sont largement mis à mal par la tournure des négociations européennes.

### **Garantir un verdissement significatif du premier pilier**

Le verdissement, tel que proposé par la Commission européenne, à hauteur de 30% du premier pilier, fondé sur un « paquet » de mesures simples identiques pour tous les agriculteurs européens est un pas vers la prise en compte de l'environnement - avec toutes ses composantes (biodiversité, eau, sol, climat) - dans l'acte de production.

Les dernières avancées des négociations font cependant craindre que sa portée soit fortement limitée. Le système d'équivalence, proposé à la fois par le Conseil et par la Commission Agriculture (COMAGRI) du Parlement européen, pourrait permettre à certaines exploitations d'être considérées comme « vertes par définition », à partir du moment où elles ont souscrit à des mesures agro-environnementales (MAE) ou elles répondent à des systèmes de certifications environnementales. Avec ce principe, certains agriculteurs pourraient toucher le paiement vert sans avoir à changer leurs pratiques, ce qui va à l'encontre de l'ambition initiale du verdissement. Ainsi pour FNE les exemptions de verdissement doivent être limitées au maximum afin de garantir l'efficacité pour l'environnement du dispositif et de respecter le principe d'équité et de justice entre tous les agriculteurs européens.

D'autant plus que les trois mesures mêmes du verdissement risquent aussi d'être affaiblies par les négociations :

- L'obligation pour tous les agriculteurs de mettre en place 7% de **surfaces d'intérêt écologique (SIE)** est une mesure particulièrement pertinente. Elle doit être maintenue à l'échelle de l'exploitation agricole, à ce niveau d'ambition (contrairement à ce qu'a proposé la COMAGRI du Parlement) et ces zones de « nature » ne doivent recevoir ni traitement, ni fertilisation, ni labour. Les conditions posées par l'accord budgétaire sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 sur la mise en œuvre de la mesure concernant les SIE pourraient constituer un frein important au maintien de zones de biodiversité sur les exploitations, pourtant indispensables à la production alimentaire sur le long terme.
- La mesure de **diversification de l'assolement** prévue dans le paiement vert, qui se limite à une obligation de 3 cultures dont la principale peut couvrir jusqu'à 70%, n'était déjà pas suffisamment ambitieuse, mais les parlementaires de la COMAGRI l'ont encore plus affaiblie. FNE rappelle que 4 cultures, dont la principale ne dépasse pas 50% de la sole, constituent un minimum pour encourager la rotation des cultures, très importante sur le plan agronomique.
- Concernant la mesure de **maintien des prairies permanentes** du paiement vert, celui-ci doit s'effectuer à l'échelle de l'exploitation et pas seulement au niveau national. L'année de référence devrait être fixée dans le passé et non dans le futur (2014). Par ailleurs, la définition européenne de prairies de plus de 5 ans inclut des prairies temporaires de longue durée (intégrées dans des rotations longues), ce qui est incompatible avec un maintien à la parcelle. Il conviendrait de distinguer les prairies qui rentrent dans une rotation des véritables prairies permanentes, non labourées depuis plus de 30 ans, qu'il faudrait cartographier et soutenir spécifiquement.

### **Maintenir les exigences de la conditionnalité**

Le principe de la conditionnalité, qui conditionne l'obtention des aides par les agriculteurs au respect d'exigences réglementaires et de bonnes conditions agricoles et environnementales, est une composante forte de la légitimité de la PAC.

La suppression d'une part importante des règles de la conditionnalité par les parlementaires de la COMAGRI est donc inacceptable. La simplification de la conditionnalité des aides ne doit en aucun cas s'accompagner d'une diminution des exigences par rapport à la situation actuelle.

De plus, les Directives cadre sur l'eau et sur l'utilisation des pesticide compatible avec le développement durable doivent être prises en compte sans attendre leur transposition dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

### **Soutenir les pratiques exemplaires par le développement rural**

Concernant le **deuxième pilier**, il est important pour la légitimité de la politique, car il permet des actions ciblées en faveur de la protection de l'environnement et du développement des zones rurales.

Le budget du second pilier n'est actuellement pas à la hauteur de ses ambitions, et il est d'autant plus menacé que la possibilité de transférer, selon les Etats membres, entre 15 et 25% de ses fonds vers le premier pilier a été introduite par l'accord sur le CFP.

L'environnement doit être prioritaire dans ce budget déjà limité, et les **mesures agro-environnementales et climatiques** doivent pouvoir bénéficier d'un taux de cofinancement plus élevé, afin de rendre incitative leur mise en œuvre par les Etats membres. La COMAGRI a introduit la possibilité d'un **double financement** pour les mêmes pratiques, à la fois par les MAE du second pilier et le verdissement du premier, qui est tout simplement scandaleux et illégal et doit être impérativement retiré.

La possibilité de cofinancements plus élevés pour les sous-programmes thématiques, notamment pour les **circuits de proximité** (à distinguer des circuits « courts »), doit être encouragée.

De manière générale, l'ensemble des outils du second pilier doit être utilisé de manière cohérente pour favoriser une transition des modèles agricoles vers une meilleure prise en compte de la biodiversité et une meilleure durabilité. Les mesures de conversion et de maintien de l'agriculture biologique doivent être incitatives et constituer le terme d'une démarche progressive d'amélioration des pratiques : les mesures du second pilier doivent ainsi être conçues afin que les aides à l'agriculture biologique soient les plus élevées. L'**agriculture de haute valeur environnementale** doit également être soutenue par la PAC.

FNE conteste fortement la prise en charge de la **gestion des risques** par des fonds publics, en particulier l'**outil de stabilisation des revenus** inclus dans le deuxième pilier : dans ce domaine, priorité doit être donnée à la prévention des risques grâce à la diversification des productions et à la rotation des cultures. Ces outils **extrêmement coûteux** doivent être **retirés du second pilier**.

### **Mettre en avant l'équité dans la distribution des aides**

La suppression des **références historiques**, qui nuisent fortement à la légitimité de la PAC, ainsi que la **convergence des aides** entre Etats membres et entre secteurs, doivent intervenir plus rapidement que ce qui est prévu par les projets de règlements (fin prévue en 2019).

Le **plafonnement** des aides et leur **dégressivité** sont des conditions d'une répartition plus juste entre les agriculteurs.

### **Réguler les échanges sur des critères environnementaux et sociaux**

FNE réaffirme sa demande d'une régulation des importations sur des critères environnementaux (taxation des produits importés qui ne respectent pas les normes environnementales et sociales européennes).

### **Soutenir la durabilité par l'innovation**

Le partenariat européen d'innovation doit intégrer les associations de protection de la nature et de l'environnement et promouvoir les formes d'agricultures qui produisent de l'alimentation tout en économisant les intrants (engrais, pesticides, énergie, alimentation du bétail importée, etc.) et en utilisant la nature comme facteur de production.

<p>Pour FNE, le maintien d'un budget conséquent pour la PAC ne sera légitime que si le verdissement de cette politique est suffisamment ambitieux.</p>
--