

pour le débat

**GOVERNANCE**

N°04/11 AVRIL 2011

# Réformer la PAC pour quoi faire ? Cartographie du débat PAC 2013

Viviane Gravey (Iddri)

## POINTS-CLÉS

**UN DÉBAT PUBLIC INNOVANT** Le débat PAC 2013 tranche par rapport aux débats entourant les réformes précédentes de la PAC. D'une part, il faut noter l'ampleur qu'il a prise, avec notamment l'organisation par la Commission européenne d'un débat en ligne qui a rencontré un succès certain, amenant des non-spécialistes à se prononcer sur la PAC de demain. D'autre part, la mise en place d'alliances nouvelles entre agriculteurs, environnementalistes et organisations de coopération internationales, telles le Groupe PAC 2013, a permis l'émergence de propositions alternatives d'une grande richesse.

**UNE RÉFORME PROFONDE ?** En face de l'effervescence de ces débats se cristallisant autour de quatre idées-forces – biens publics, contractualisation, régulation et sécurité/souveraineté alimentaire –, les prises de positions des membres du Conseil et la communication de la Commission paraissent bien timides. La Commission propose une réforme de la PAC visant au consensus, tandis que la position franco-allemande de septembre 2010, derrière laquelle se retrouvent de plus en plus d'États, se concentre sur la « régulation » aux dépens d'autres objectifs plus ambitieux.

**PAS DE GRANDE VAGUE VERTE À L'HORIZON** Si en 2008 le débat s'annonçait très libéral et très vert, les émeutes de la faim en 2008 et la crise du lait en 2009 ont émoussé les positions des tenants d'une PAC allégée. Et l'année 2010 a vu un certain affaiblissement de la rhétorique autour des biens publics au profit d'un retour en force d'une « régulation » pas toujours bien définie. Côté français, plusieurs propositions ont cherché à convaincre les agriculteurs que le verdissement était dans leur intérêt, mais cette orientation reste source d'inquiétudes.

**L'INCONNUE DES DÉBATS LÉGISLATIFS** La partie législative de la réforme, qui débutera à la mi-2011, risque de différer profondément des précédentes réformes. La PAC 2013 est en effet la première réforme importante de la PAC et de son budget à 27 pays ; c'est également la première réforme pour laquelle le Parlement européen aura un pouvoir de co-décision. En outre, l'heure étant à la rigueur budgétaire et au renforcement de nouvelles politiques européennes, les contours et le budget de la PAC 2013 peuvent encore changer profondément.

**[www.iddri.org](http://www.iddri.org)**

En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de distribuer des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question, merci de contacter l'auteur :

[viviane.gravey@iddri.org](mailto:viviane.gravey@iddri.org)

©Tous droits réservés.

# Réformer la PAC pour quoi faire ? Cartographie du débat PAC 2013

Viviane Gravey (Iddri) [viviane.gravey@iddri.org](mailto:viviane.gravey@iddri.org)

**Remerciements** : l'auteur souhaite remercier Sébastien Treyer, Tancrede Voituriez et Michel Colombier (Iddri) et Thomas Boulogne (Chaire Développement durable Sciences Po) pour leurs apports et suggestions.

---

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>1. La réforme PAC 2013 par rapport aux réformes antérieures</b>	<b>6</b>
1.1. Une réforme parmi d'autres ?	6
1.2. De nouveaux acteurs	7
1.3. De nouveaux enjeux	8
<b>2. Mobilisation et stratégies des acteurs</b>	<b>9</b>
2.1. Les parties prenantes	9
2.2. Le temps de l'action	11
2.3. Les idées-forces du débat	12
<b>3. L'ambivalence des résultats du débat</b>	<b>13</b>
3.1. Bilan du débat public	13
3.2. Où en est le verdissement de la PAC ?	16
<b>Conclusion</b>	<b>17</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>19</b>



## Introduction

La réforme de la Politique agricole commune (PAC) pour l'après 2013 est actuellement au cœur d'un vif débat mobilisant au-delà des seules organisations professionnelles agricoles. La question du futur de la PAC, première politique européenne commune<sup>1</sup>, renvoie à l'avenir de l'agriculture européenne, mais aussi plus largement à celui d'une Union européenne élargie avec un Parlement renforcé. Cette question se pose dans un contexte inédit de crises financières et budgétaires, et devra intégrer un agenda politique global chargé (crises énergétique, climatique et alimentaire).

Devant la multitude d'enjeux et d'acteurs, il est apparu utile de procéder à une cartographie des nombreuses propositions de réforme de la PAC formulées depuis l'adoption du « bilan de santé » en 2008 et jusqu'à la publication par la Commission de sa communication sur l'avenir de la PAC le 18 novembre 2010.

Cette cartographie<sup>2</sup> a pour double but de permettre une meilleure visualisation des différents acteurs et enjeux de la réforme, et de servir d'outil d'analyse des coalitions d'intérêts et d'idées. Elle a été réalisée à la suite d'une analyse des documents de propositions de réforme de la PAC de 25 acteurs français et européens. Deux axes discriminants organisent la répartition des propositions : le niveau d'interférence des modes d'intervention publique avec le fonctionnement des marchés, et le contenu plus ou moins « vert » des réformes proposées. Cette cartographie nous permet d'étudier le

déroulement du débat public sur la PAC, ainsi que la question du verdissement de celle-ci.

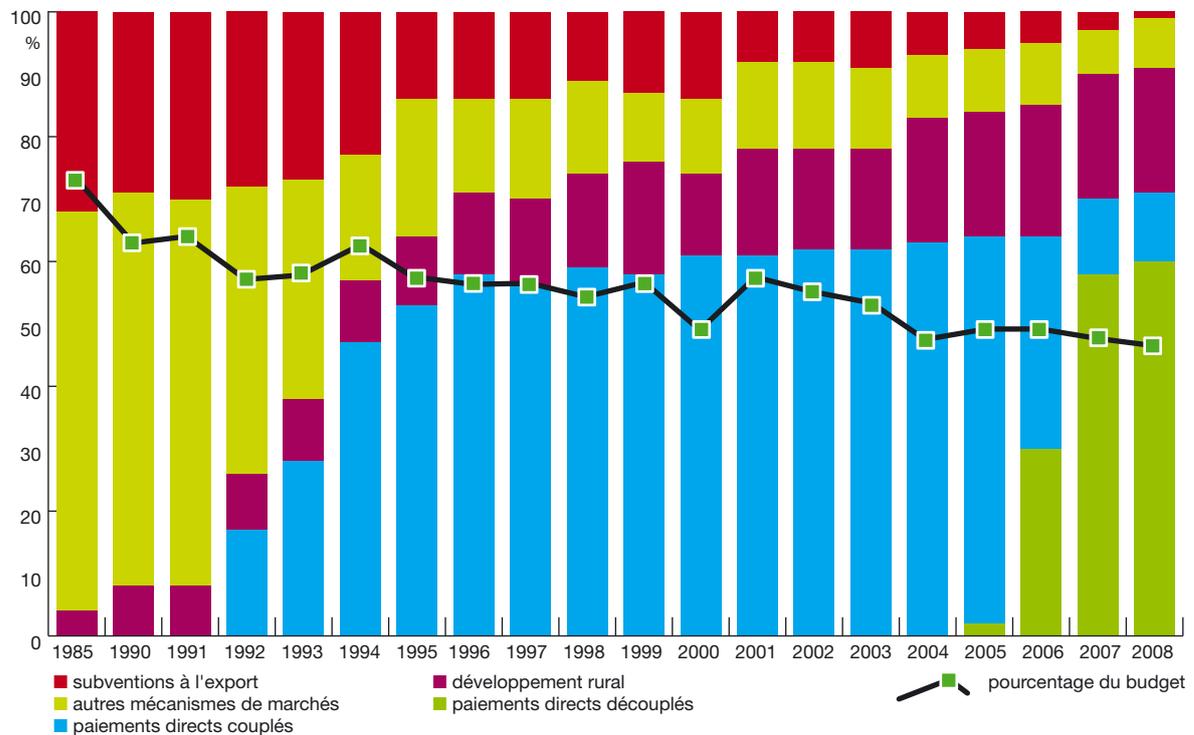
Le débat public européen, ouvert dès 2008, regroupe différents débats publics nationaux et des interventions à visées européennes. Il a vu s'organiser en son sein un exercice de débat public<sup>3</sup> coordonné par la Commission européenne au printemps 2010. En se fondant sur la cartographie, cet article analyse le déroulement de ce débat public européen au sens large et les liens qu'il y a pu avoir entre les différents débats (nationaux, communautaire). L'article avance que le débat public trans-européen a un bilan en demi-teinte, car si les débats furent riches, on note que le débat français et le débat européen se sont déroulés en parallèle, et non de concert, et que le débat communautaire n'a pas réussi à coaliser ces différents débats. De plus, les concepts portés, aux niveaux français et européen, ne sont au final que peu repris par les acteurs législatifs clés. En ce qui concerne le verdissement, la cartographie montre que cet objectif divise toujours autant. Le verdissement (limité) connu par la PAC à partir de 1999 était né de la coalition de trois types d'acteurs, mû par des approches différentes : d'une part une volonté de maintenir des aides aux agriculteurs en rendant la PAC OMC-compatible ; d'autre part une volonté de re-légitimer l'action publique européenne vis-à-vis des citoyens ; et enfin une volonté de faire de la politique agricole une politique respectant et améliorant l'environnement. Cette coalition se fissure aujourd'hui, et, si un discours vert stratégique s'est développé, il n'a pas été repris par les agriculteurs conventionnels, exception faite du Conseil européen des jeunes agriculteurs (CEJA). Enfin, en comparant plusieurs stratégies d'actions, cet article esquisse une réflexion sur l'impact des acteurs de la société civile dans le débat européen.

1. La PAC est historiquement la première politique commune de l'Union européenne, prévue dès le traité de Rome et lancée en 1962. Elle occupe encore actuellement une place primordiale dans le budget européen (46 % en 2008).

2. Une première version de cet article a été présentée à l'occasion de la conférence organisée par la Chaire Développement durable de Sciences Po et Proléa le 17 novembre 2010.

3. Ce débat sera appelé ici débat communautaire afin de le distinguer du débat européen plus large.

Figure 1. Évolution du budget de la PAC



Source : Rapport Lyon, Parlement européen (2010 :20)

Dans une première partie, nous soulignons les particularités de la réforme PAC 2013 par rapport aux réformes antérieures. Puis nous présentons les participants au débat et la manière dont celui-ci s'est déroulé, avant de tirer les premiers enseignements sur ses impacts sur la réforme de la PAC esquissée par la Commission.

## 1. La réforme PAC 2013 par rapport aux réformes antérieures

### 1.1. Une réforme parmi d'autres ?

La PAC est une des politiques européennes ayant connu le plus de réformes. Depuis les années 1980, cinq réformes ont été mises en place, notamment la réforme Mac Sharry de 1992 marquant le début d'une orientation vers le marché de la PAC afin de préparer aux négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la réforme Agenda 2000 de 1999 qui a mis en place deux piliers pour la PAC (un premier pilier d'aides directes, un second pilier développement rural et environnement), et la réforme Fischler de 2003

marquant le début du découplage des paiements directs et un certain renforcement du verdissement dans les discours et politiques agricoles européens (Schmid *et al.* 2007). Ces réformes ont donné lieu à un changement profond des instruments de politiques publiques utilisés dans la politique agricole européenne. Ainsi, les soutiens à l'export qui représentaient 50% du budget de la PAC en 1980 représentent en 2008 moins de 5%. Depuis 1992, un nouveau trio de priorités a été mis en avant : le passage d'une intervention sur les marchés (soutien aux prix, subventions aux exports) à une politique d'aide directe graduellement découplée ; le développement renforcé d'un agenda de développement rural (marqué par exemple par une prise en compte accrue des zones à haute valeur naturelle) ; et une importance grandissante accordée à la protection de l'environnement (avec un renforcement de la législation environnementale touchant l'agriculture, l'éco-conditionnalité et le développement d'une approche contractuelle avec les différentes générations de mesures agro-environnementales).

La Figure 1 illustre une évolution homogène et irréversible des politiques, mais la réalité est plus complexe : le découplage s'est fait de manière très différente selon les États membres (références historiques, régionales) (Bureau & Witzke, 2010 :37) ; de plus, certains outils appelés à disparaître peuvent être réutilisés en cas de crise, comme ce fut le cas pour le soutien aux exports, amplifiés afin de répondre à la crise du lait en 2009. Dans ce contexte, la PAC de l'après 2013 pourrait être envisagée dans la droite lignée des réformes précédentes : plus orientée vers le marché, un peu plus verte. La dernière réforme en date, le bilan de santé de 2008, a ainsi supprimé certaines formes d'interventions (quotas laitiers, prix d'intervention sur le porc, etc.), mais a eu un bilan plus mitigé en terme d'environnement : si on note une possibilité nouvelle de redistribuer une partie des aides PAC à des exploitations ou systèmes agricoles en difficulté (comme les bovins sur herbe, pour lesquels la France a mis en place en 2009 un droit à un paiement unique [DPU] herbe<sup>4</sup>), l'abandon de la jachère et l'allègement des règles d'éco-conditionnalité<sup>5</sup> illustrent les tensions sur le verdissement de la PAC. Mais l'arrivée de nouveaux acteurs et la montée de nouveaux enjeux rebattent au moins partiellement les cartes, et rendent possible la mise en place d'une réforme sortant des chemins battus.

## 1.2. De nouveaux acteurs

Le cercle des décideurs de la PAC s'est fortement élargi depuis la dernière grande réforme de 2003<sup>6</sup>.

Les 15 membres du Conseil d'alors doivent aujourd'hui se mettre d'accord avec 12 nouveaux États membres. Or ces derniers ont mal vécu le long échelonnement de leurs aides PAC, ainsi que les faibles niveaux de DPU

auxquels leurs agriculteurs ont droit (Chartier & Malcolm, 2010). En face d'anciens États membres dans la plupart desquels l'agriculture n'occupe – au moins en termes d'emploi, mais aussi d'agenda public – plus qu'une part minime, le poids de l'agriculture dans certains nouveaux États membres (Pologne, Roumanie, Lituanie, etc.) tranche fortement. Ils apportent dans l'UE une autre vision de ce qu'est l'agriculture européenne, avec en particulier un grand nombre de fermes de semi-subsistance<sup>7</sup>, et d'autres aspirations quant à son futur. Ces « nouveaux » acteurs étaient déjà présents lors du bilan de santé : et, si la Roumanie et la Bulgarie venaient tout juste d'entrer, les 10 États intégrés en 2004 eux avaient déjà fait leur apprentissage des négociations européennes. On a ainsi pu noter chez eux un certain conservatisme (obtenant la possibilité de garder trois ans de plus le SAPS, système de paiement unique simplifié mis en place de manière transitoire), ainsi qu'une volonté de rééquilibrage budgétaire (90 millions d'euro supplémentaires leur ont été alloués). Néanmoins, la réforme PAC 2013, affectant à la fois le budget, le contenu et les objectifs des politiques agricoles, peut être considérée comme la première « grande » réforme à laquelle ils participeront. D'autre part, le traité de Lisbonne a étendu les pouvoirs du Parlement européen (PE) sur les questions agricoles. D'un pouvoir de consultation, il passe à un pouvoir de co-décision, faisant de lui l'égal du Conseil, et rallongeant fortement le temps de décision (Bureau, 2010 :46).

De plus, il ne faut pas négliger l'importance du changement au sein même de la Commission. Le remplacement de Marian Fischer-Boel, connue pour ses positions très libérales, par le roumain Dacian Ciolo, formé en France, permet d'envisager une prise en compte plus importante des positions moins libérales (Bizet *et al*, 2010). Ainsi, le sénateur Gérard Bailly rapporte avoir noté un réel changement d'esprit à Bruxelles, où « Les européens viennent de redécouvrir les vertus du volontarisme politique pour rattraper la crise laitière » (Sénat, 2010 :28).

4. Les DPU sont des aides directes découplées issues de la réforme de 2003. La France a décidé de nommer ces aides « droits à paiement unique », alors que l'on parle en anglais de Single Farm Payment (SFP), et donc seulement de « paiement ». L'appellation DPU Herbe recouvre un mécanisme de paiement spécifique aux élevages bovins sur herbe mis en place en 2009 – le mécanisme est donc paradoxalement couplé à un mode de production.

5. Principe entré dans la PAC avec la réforme de l'Agenda 2000, étendu et renforcé en 2003, selon lequel les aides directes aux agriculteurs sont conditionnées au respect de certaines normes environnementales et de santé animale.

6. Le bilan de santé 2008 ne pouvant toucher au budget de la PAC, son ambition était limitée.

7. « Exploitations agricoles dont la production est principalement destinée à la consommation propre et dont une partie est aussi commercialisée » (Règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil, Article 34.1).

L'entrée de ces nouveaux acteurs institutionnels (nouveaux États membres, Parlement européen) change la donne pour d'anciens acteurs, tels que la France ou les ONG. Alors que la France avait, dès 2002, sanctuarisé le budget de la PAC jusqu'en 2013 à la suite d'un accord entre Jacques Chirac et Gerhard Schröder, elle se retrouvera pour l'après 2013 dans la position inédite de contributrice nette, non seulement au budget européen dans son ensemble, mais au budget agricole européen en particulier. Jusqu'alors première bénéficiaire du budget agricole, la France devrait avoir un solde agricole négatif en 2012 (Brehon, 2010 : 12)<sup>8</sup>. Ceci pourrait amener une fracture du front français entre les ministères de l'Économie et de l'Agriculture (EurActiv, 6/12/2010), et faire évoluer les positions françaises vers des aides au secteur à moindre coût budgétaire, comme l'illustre le retour en force du mantra de la régulation des marchés (*The Economist*, 22/04/2010).

Ces changements se font aussi ressentir du côté des ONG environnementales. Quasiment absentes des débats sur la PAC avant la grande réforme de 1992 (le soutien par les prix rendait difficilement lisible l'impact environnemental de la PAC), les ONG se sont depuis mobilisées de manière importante sur les questions agricoles au niveau européen (Fouilleux, 2003 : 357). C'est ainsi que certaines réclamations de ces acteurs, tels l'éco-conditionnalité, ont été prises en compte (Poux, 2004). Le contexte de la réforme post-2013 n'est pas sans poser problème pour ces acteurs : ainsi, si les nouveaux pouvoirs du Parlement européen peuvent avoir un effet de caisse de résonance pour les propositions de la société civile (le Parlement européen est souvent présenté comme étant plus proche des ONG et des mouvements sociaux que le Conseil (Coen, Richardson, 2009 : 58)), les nouveaux États membres (notamment la Pologne et la Roumanie) se montrent assez peu réceptifs aux propositions de verdissement de la PAC (Bureau, 2010 : 54).

8. Si le débat est souvent présenté en termes de contributeurs budgétaires nets contre bénéficiaires nets, on peut noter la limite d'une telle mesure ne prenant pas en compte les effets du marché unique, notamment en termes de prix à la consommation peu élevés, d'emplois préservés, ou encore les externalités (positives et négatives) de ces politiques. On peut néanmoins noter que certains auteurs cherchent à prendre en compte les bénéfices du marché unique : l'étude de Bureau Mahé (2008 : 101) prend ainsi en compte le marché unique comme « bien public européen ».

### 1.3. De nouveaux enjeux

Tous ces acteurs vont devoir réformer la PAC alors que la donne internationale a profondément changé.

Par rapport à 2003, et plus encore que durant le bilan de santé de 2008, nous faisons face à un monde en crise. Or les crises financières et alimentaires, ouvertes en 2008, envoient des messages contradictoires. D'un côté, les crises alimentaires (dans le monde, mais aussi, *via* la crise du lait, en Europe) apportent une légitimité renouvelée à l'intervention publique en agriculture ; de l'autre, les crises économiques et financières font peser une forte pression sur les finances publiques européennes, mettant ainsi en danger le budget de la PAC.

L'OMC est souvent considérée comme un des facteurs clés poussant et expliquant les réformes de la PAC (Daugbjerg, Swinbank, 2007). Ainsi le découplage de 2003 a-t-il été motivé en partie par la classification de ce type d'aide dans la « boîte verte » de l'OMC, c'est-à-dire dans le groupe des mesures ayant un impact limité sur les marchés, et dont les motivations sont acceptées à l'OMC. Or les négociations du cycle de Doha, commencées en 2001, sont toujours au point mort. Cette « panne » à l'OMC ouvre, selon Henri Nallet, ancien ministre de l'Agriculture (1988-1990), une fenêtre d'opportunité intéressante : la pression des négociations commerciales se relâche à court terme, permettant une meilleure prise en compte des débats internes aux européens.

Si la pression commerciale s'atténue, la pression climatique, elle, augmente fortement. L'agriculture, secteur clé car à la fois émetteur de gaz à effet de serre important<sup>9</sup>, au large potentiel d'atténuation, mais aussi affecté par les impacts du changement climatique, se voit graduellement mobilisée dans la lutte contre celui-ci. Au niveau européen, cette prise de conscience s'illustre par le rapport du député européen Stéphane le Foll en 2009 appelant à une prise en compte beaucoup plus forte de l'atténuation dans la PAC après 2013. Un élan similaire se retrouve au niveau international ; l'organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation, la FAO, pousse pour

9. L'agriculture et la sylviculture représentent ensemble 21% des émissions de gaz à effet de serre français (chiffres CITEPA 2009)

l'adoption d'une *climate-smart agriculture*<sup>10</sup> (FAO, 2010).

Parallèlement à ces enjeux internationaux, la crise du lait a renforcé au sein de l'UE le débat sur l'agriculture souhaitée en Europe et les politiques nécessaires pour y parvenir. L'appel de Paris, lancé à l'instigation de Bruno Le Maire en décembre 2009 par 22 ministres agricoles<sup>11</sup> de l'UE, illustre le quasi-consensus sur cette question : une agriculture « marqué[e] par une très grande diversité », qui relève « le défi environnemental », à laquelle on donne les moyens de « répondre aux signaux du marché ». L'agriculture européenne est spécifique par la manière dont elle a marqué le territoire européen pendant de nombreux siècles. À ce titre, il faut « assumer nos choix collectifs », en termes de rétribution des biens publics fournis par les agriculteurs européens, mais aussi en termes d'obligation de respect des normes européennes pour les produits importés. Néanmoins, ce consensus est avant tout de façade, tant ces mêmes objectifs peuvent être compris et hiérarchisés de manières différentes.

C'est ainsi que la réforme PAC 2013 se pose de manière très différente par rapport aux réformes antérieures : un cadre institutionnel profondément modifié, des pressions extérieures plus liées aux négociations climatiques que commerciales, un budget réformable en profondeur. Et, conscients de cette unique fenêtre d'opportunité, des acteurs très divers vont se mobiliser afin d'influer sur le contenu de la réforme. La suite de cet article présente cette mobilisation, et évalue son impact sur la communication de la Commission.

## 2. Mobilisation et stratégies des acteurs

L'examen des propositions de réformes de la PAC après 2013, en France comme en Europe, montre que le débat sur la réforme PAC 2013 a été, et est encore actuellement, vif, mêlant des acteurs et des visions de la future PAC très différenciés. Afin d'analyser la diversité des positions présentes, nous avons cartographié un échantillon de propositions de réformes de la PAC après 2013.

10. Agriculture intégrant les problématiques climat.

11. Le Royaume-Uni y était en simple observateur, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et Malte n'y figuraient pas.

Après l'analyse minutieuse des objectifs, instruments et budgets proposés par une trentaine de propositions de réforme de la PAC, vingt-quatre d'entre-elles ont été positionnées sur une carte. Cette carte, à l'instar des scénarios du CGAAER<sup>12</sup> reposant sur dix-sept études (CGAAER, 2010), n'a pas l'ambition d'être exhaustive, et ne saurait représenter que la partie émergée du débat. Néanmoins, les positions ont été choisies de façon à prendre en compte la diversité des avis (que ce soit leur origine géographique ou les différentes visions exprimées de la PAC de demain), ainsi que l'écho qu'elles ont reçu.

La carte est construite comme un repère dont l'origine serait la PAC actuelle, l'abscisse le niveau d'interférence des modes d'intervention publique avec le fonctionnement des marchés, et l'ordonnée le contenu plus ou moins « vert » de la réforme envisagée. Chaque position est placée sur la carte de manière relative, en fonction à la fois de sa proximité avec la PAC actuelle et de sa proximité avec les autres propositions. La proximité d'une position avec une autre a été évaluée à la suite de l'analyse des documents proposés. Ainsi, par exemple, le document présenté par la FNSEA-DBV<sup>13</sup> a été considéré comme plus interventionniste que ceux de leurs gouvernements respectifs, en ce qu'il préconise le principe de préférence communautaire (FNSEA-DBV, 2010 ; France-Allemagne, 2010).

Enfin, d'une carte à l'autre, des légendes différentes viennent illustrer les positions des acteurs : ces légendes permettent de distinguer soit la catégorie d'acteurs<sup>14</sup>, soit l'origine géographique des documents (France ou UE), soit enfin l'année de publication.

### 2.1. Les parties prenantes

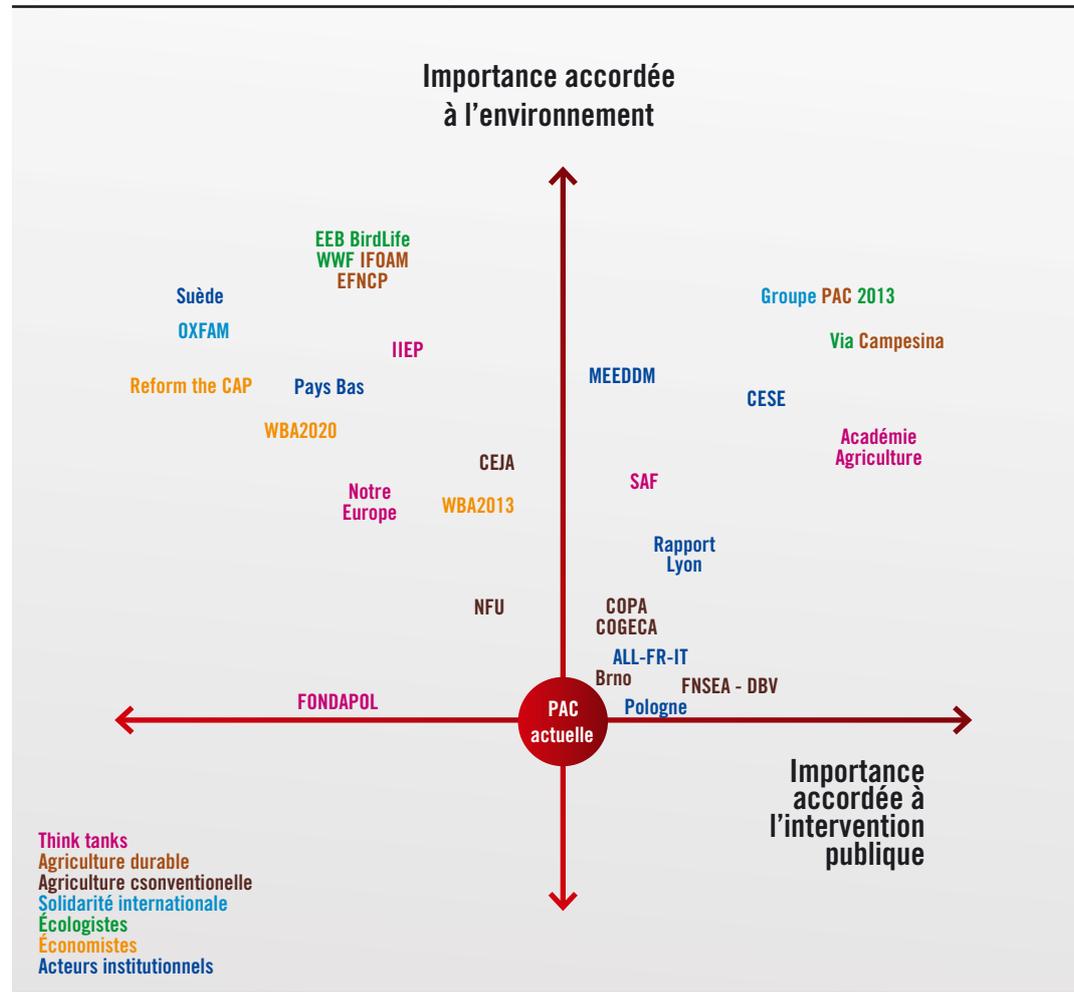
Ce qui frappe à première vue, c'est la diversité des profils présents. La mobilisation est européenne, mais elle est aussi trans-sectorielle. En premier lieu, on observe une grande mobilisation de la profession agricole : organisations

12. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

13. DBV : Deutscher Bauernverband, syndicat agricole majoritaire en Allemagne.

14. Organisation d'agriculteurs conventionnels, organisations se réclamant de l'agriculture durable, ONG d'environnement, ONG de solidarité internationale, *think tanks*, économistes, acteurs institutionnels (français et européens).

Figure 2. La variété des acteurs du débat européen



Source : auteur

conventionnelles, mais aussi organisations revendiquant un modèle d'agriculture durable, à un niveau national et à un niveau européen. Sont aussi présentes de manière importante les ONG. Derrière cette appellation, on retrouve deux grandes tendances : les organisations de solidarité internationale (Gret, Oxfam) et les organisations de défense de l'environnement (Greenpeace, Birdlife, BEE<sup>15</sup>, etc.). On note aussi une grande importance des *think tanks* dans le débat (Notre Europe, IIEP<sup>16</sup>, etc.), ainsi qu'une mobilisation de certains économistes agricoles (la déclaration d'éminents économistes, relayés par le site ReformtheCap.eu). Parallèlement à ces acteurs de la société civile se mobilisent

15. Bureau européen de l'environnement.

16. Institute for European Environmental Policy (« institut pour une politique environnementale européenne »).

également des institutions : européennes, telles le Comité économique et social européen (CESE) ou le Parlement européen ; mais aussi nationales, d'une seule voix (comme celle des Pays-Bas en 2008) ou à plusieurs voix (comme pour la France, où le MEDDEM et les sénateurs se sont exprimés en parallèle de la position officielle). Il est important de noter qu'en amont de la proposition législative, tous ces acteurs – acteurs publics compris – ont un but similaire : influencer le contenu des travaux et des propositions de la Commission. Ils ont certes un potentiel d'influence différent, mais tous ont voix au chapitre, et tous ont pu participer au débat communautaire organisé par la Commission sur Internet. Au cours du débat communautaire, c'est-à-dire la partie la plus structurée du plus large débat européen, 5 700 réponses en provenance de toute l'Europe ont été enregistrées.

D'autre part, ces acteurs n'agissent souvent pas de manière isolée. On observe de nombreuses sortes d'alliances, transnationales ou trans-sectorielles, promouvant des visions différentes de ce que devrait être l'Europe agricole de demain. Un premier groupe réunit écologistes et organisations se réclamant de l'agriculture durable. L'exemple le plus notable de ces alliances « vertes » est le groupe PAC 2013, une initiative française œuvrant pour « une autre PAC » (Groupe PAC 2013, 2010). Il regroupe « des organisations françaises de défense de l'environnement, d'agriculture et de développement durables, de solidarité internationale et des mouvements ruraux » (PAC 2013, 2010b). Ainsi unis, ils proposent une PAC réorientée vers les petits agriculteurs européens, avec un soutien à l'emploi agricole en assurant des prix rémunérateurs, un développement des cultures de légumineuses, permettant de réduire la dépendance protéique européenne, et une PAC qui ne ferait pas de mal aux agriculteurs du Sud (en enlevant tout support à l'exportation) (PAC 2013, 2010a). Cette alliance leur permet donc d'agir sur différents fronts : niveau de vie des agriculteurs, modèle de production souhaité, commerce international, sécurité alimentaire ; et, avec cette vue d'ensemble de la PAC, de proposer une vision complète de l'agriculture de demain. Ce groupe confirme la particularité française de « convergence anti-libérale » entre agriculteurs et ONG de solidarité internationale (Daviron, Voituriez, 2010 : 359), auxquels s'ajoutent ici des ONG environnementales.

Mais des alliances plus traditionnelles, transnationales, existent également : en témoignent les relations entre la France et l'Allemagne, à la fois au niveau ministériel (proposition franco-allemande du 14 septembre 2010) et au niveau des organisations professionnelles (position conjointe FNSEA-DBV en juin 2010). Enfin, certaines organisations peuvent participer à plusieurs de ces efforts : ainsi Birdlife a-t-elle produit un document avec 4 autres ONG sous la houlette du Bureau européen de l'environnement (BEE et al, 2009), mais l'organisation s'est aussi alliée à ELO (organisation européenne spécialisée dans le développement rural), afin de promouvoir une vision intégrée de la PAC (Birdlife-ELO, 2010).

Ainsi, de nombreuses stratégies d'alliances ont été mises en place. Toutefois les acteurs

ne diffèrent pas seulement par les alliances qu'ils nouent, mais également par le moment de leur entrée dans le débat.

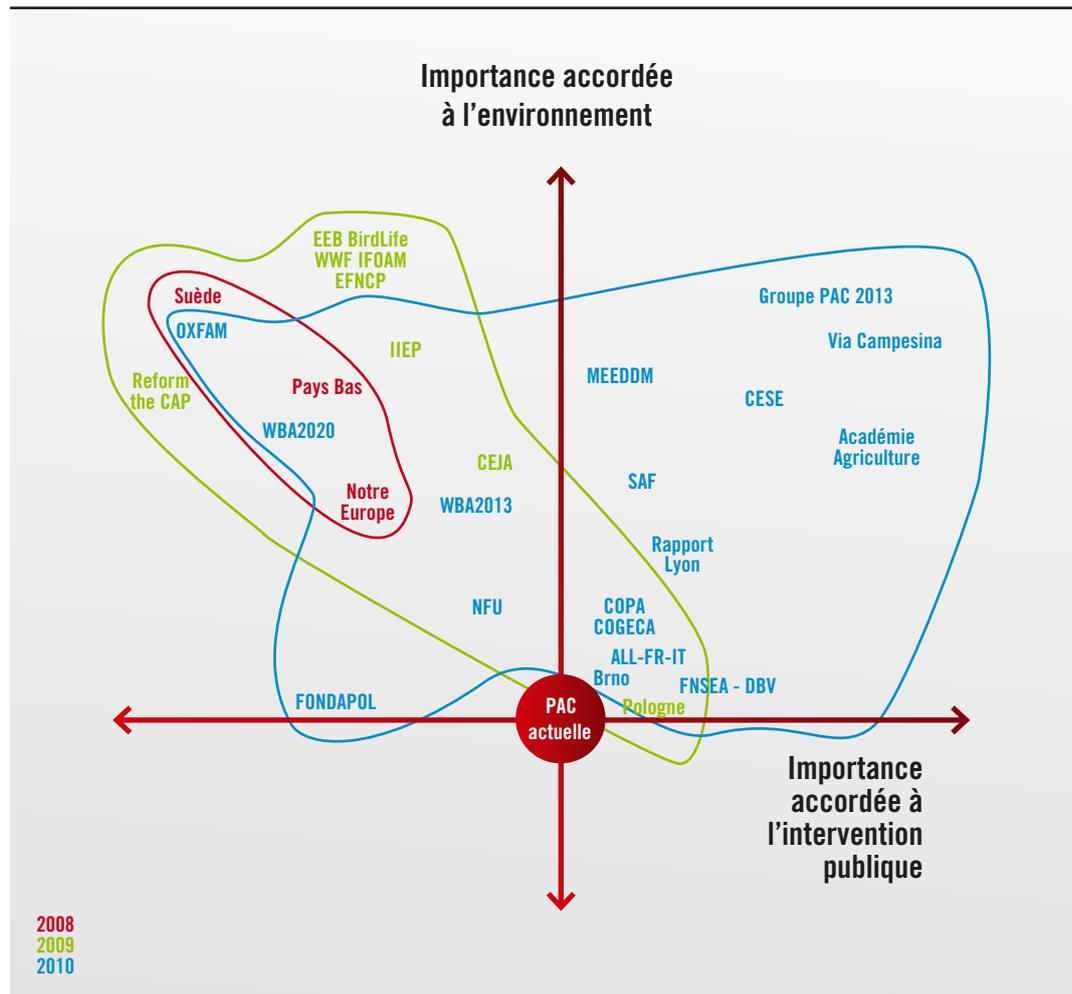
## 2.2. Le temps de l'action

Reprenons la cartographie. En représentant les positions en fonction de l'année (2008, 2009 et 2010) durant lesquelles elles ont été énoncées, on peut observer des stratégies très différentes. En effet, très peu d'acteurs montrent leur jeu dès 2008. La Suède et les Pays-Bas le font en même temps qu'ils participent au bilan de santé, et leurs propositions sont dans la droite lignée de leurs positions antérieures. Notre Europe est un des rares acteurs non-étatiques à prendre position si tôt dans le débat.

La proposition Bureau-Mahé publiée par Notre Europe date de mai 2008. A l'époque, on est encore en train de discuter du bilan de santé, mais les auteurs choisissent d'adopter une vision de plus long terme en se projetant dans l'après 2013. Dans leur proposition très détaillée, ils soutiennent d'abord une régulation limitée à un filet de sécurité, qui ne serait activable qu'en cas d'urgence et par une autorité indépendante, puis un remplacement des DPU par plusieurs niveaux de contrats : le paiement de base afin de maintenir un emploi agricole, le paiement handicap naturel et le paiement « point vert » soutenant l'adoption de techniques de production durable. Enfin, ils soutiennent une meilleure subsidiarité dans la gestion des biens publics (et des paiements les soutenant) ainsi qu'un plus grand cofinancement. En ce qui concerne les biens publics, seuls les biens publics européens (par exemple « le partage et la gestion des risques » (Bureau, Mahé, 2008 : 101)) seraient gérés au niveau de l'UE, les auteurs souhaitant voir une plus grande subsidiarité dans ce domaine.

Des points importants de cette proposition se retrouvent dans celle du groupe parlementaire de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au sein du Parlement européen, qui reprend par exemple un système de paiement contractuel identique. Plus largement, l'idée d'une PAC dont les paiements directs seraient refondus en paiements contractuels à plusieurs niveaux a été reprise en masse par la société civile. Des plans similaires (allant parfois moins loin sur la contractualisation) se retrouvent formulés par les cinq ONG menées par le Bureau

Figure 3. Les propositions des acteurs du débat européen au fil du temps



européen de l'environnement, la Société des agriculteurs français (SAF, *think tank* agricole, 2010), l'IEEP, le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM, 2010) et dans le Rapport Lyon du Parlement européen (2010).

D'autres acteurs attendent la fin du débat public pour se positionner : c'est le cas de la proposition formelle franco-allemande de septembre 2010. Toutefois, si pour ces acteurs institutionnels, s'exprimer tardivement avait pour but d'éviter la cacophonie du débat public, ce fut un échec : la sortie le mois suivant de la proposition du MEEDDM, et, dans une moindre mesure, de celle des sénateurs à la mi-novembre 2010, montrent bien que le discours officiel français n'arrive pas à fédérer complètement les acteurs français.

### 2.3. Les idées-forces du débat

Au fil du débat 2008-2010, on peut noter l'apparition de 4 concepts ou idées-forces :

- Les biens publics ;
- La contractualisation ;
- La souveraineté alimentaire ;
- La régulation.

Ces idées n'arrivent pas sur le devant de la scène en même temps, comme le montre la carte chronologique. Celle-ci permet de suivre l'évolution du débat, et du rapport de force. En 2008 et 2009, les acteurs qui se positionnent clairement sur la PAC sont avant tout pour une PAC moins interventionniste et/ou plus verte, et, à l'exception de Notre Europe, ne viennent pas de la scène française. À cette époque, l'objectif recherché est la fourniture par l'agriculture de biens publics, et les moyens proposés

sont contractuels : contre la fourniture d'un bien public précis, l'agriculteur peut obtenir par contrat un paiement public (voir par exemple les documents de l'IEEP (2009) ou des Pays-Bas (2008)). L'apogée de ce mouvement est la proposition de budget de la Commission ayant fait l'objet d'une fuite à l'automne 2009 dans laquelle « *Bruxelles suggère d'alléger ces deux lignes budgétaires majeures [agriculture et politique régionale] au profit de la lutte contre le changement climatique, la sécurité énergétique, la croissance et l'emploi* » (EurActiv, 26/10/2009).

Mais, très rapidement, la crise du lait renforce un agenda plus interventionniste, dont la France se fait de nouveau le héraut. On parle alors beaucoup d'une « nouvelle régulation » des marchés agricoles, afin de garantir la sécurité/souveraineté alimentaire des Européens. Ce large appel à plus de régulation recouvre trois sujets distincts : premièrement, la position des producteurs européens par rapport aux autres acteurs des filières alimentaires (notamment la grande distribution) ; il est question à ce sujet de relâcher les critères de concurrence européenne, pour que les regroupements de producteurs ne soient pas passibles de poursuites pour entente ; deuxièmement, il est question d'un filet de sécurité, reprenant des mesures de marchés de la PAC, et qui viendrait au secours des agriculteurs en temps de crise ; enfin, il est question de régulation sur les marchés physiques (stocks, etc.) et financiers des matières premières. Cet agenda est notamment relayé par la présidence française du G20.

On observe ainsi un rééquilibrage massif vers la partie droite du schéma en 2010. La plupart des propositions présentées en 2010 sur la carte font le choix d'une plus grande intervention publique pour la PAC de l'après 2013, tout en étant – pour nombre d'entre elles – beaucoup moins vertes que les propositions des années précédentes. Ce rééquilibrage prend deux formes : soit, et c'est le cas de la proposition franco-allemande, les questions de contractualisation et de biens publics sont ignorées ; soit on observe une fusion des deux agendas, et c'est le cas du Rapport Lyon du Parlement européen ou du document de la SAF.

Le « nouveau contrat agricole européen » proposé par la SAF est un bon exemple de synthèse des différents objectifs et méthodes plébiscités au cours du débat. Les DPU y sont

appelés à évoluer en contrat entre l'agriculteur et la société, dans lequel celui-ci s'engage à fournir des biens publics. Plusieurs niveaux de contrats sont possibles en fonction de la complexité de cette fourniture, ou du bien public concerné. Dans cette proposition, la sécurité alimentaire européenne, mais aussi mondiale, fait partie de ces biens publics. Enfin, un mécanisme de gestion du marché, avec notamment des stocks stratégiques, est proposé.

À la fin du débat s'opposent ainsi d'une part les tenants du remplacement du duo « biens publics et contractualisation » par le duo « sécurité/souveraineté alimentaire et régulation », et d'autre part des acteurs qui proposent l'inclusion de tous ces principes dans la réforme. La Commission, dans sa communication du 18 novembre 2010, s'est penchée sur cette question, et c'est à la lumière de cette communication qu'il faut évaluer les résultats du débat.

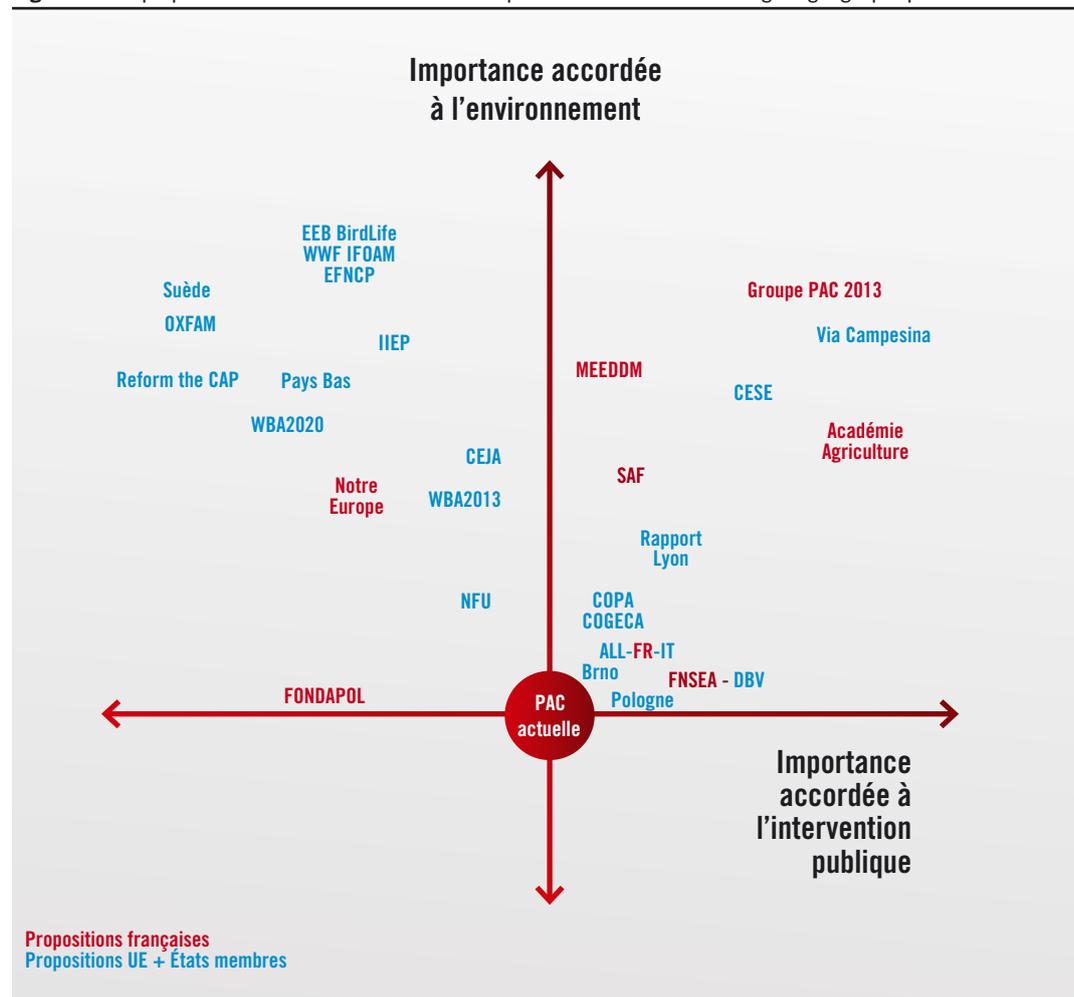
### 3. L'ambivalence des résultats du débat

#### 3.1. Bilan du débat public

À première vue, le débat européen qui s'est noué autour de la réforme de la PAC est une franche réussite. À lui seul, le débat communautaire a rassemblé 5 700 contributions entre avril et juin 2010 sur le site de la Commission, dont une part plus grande qu'escomptée provenait du grand public (Commission, 2010). Ainsi, le débat sur la PAC est sorti du cercle usuellement fermé des agriculteurs-décideurs et de sa contestation par les ONG. Mais si on peut se réjouir de l'engouement provoqué, il faut tout de même apporter plusieurs réserves à ce premier constat.

En termes de structuration du débat public, on peut voir que le débat communautaire *top-down*, organisé par la Commission européenne début 2010, n'a pas réussi à canaliser les débats. Des propositions *bottom-up*, c'est-à-dire venant d'organisations de la société civile, ou d'institutions, ont été publiées à leur propre initiative, avant (cf. Notre Europe), après (cf. MEEDDM), mais aussi pendant le débat (cf. SAF). Le format du débat organisé par la Commission (une courte réponse à quelques questions précises) a certes permis la participation de nombreux membres du public, mais il n'a pas permis le déploiement complet des propositions de réformes de la PAC développées par de nombreux

Figure 4. Les propositions des acteurs du débat européen en fonction de leur origine géographique



Source : auteur

acteurs. Ainsi les propositions les plus abouties ont-elles été formulées en marge du débat officiel.

De plus, une analyse géographique du débat montre qu'il existe une spécificité du débat français, qui a fonctionné très différemment du débat européen. Là où la proposition de Notre Europe apparaît comme extrêmement libérale et à contre-courant sur le budget par rapport aux acteurs français, elle est en fait proche d'un *mainstream* européen.

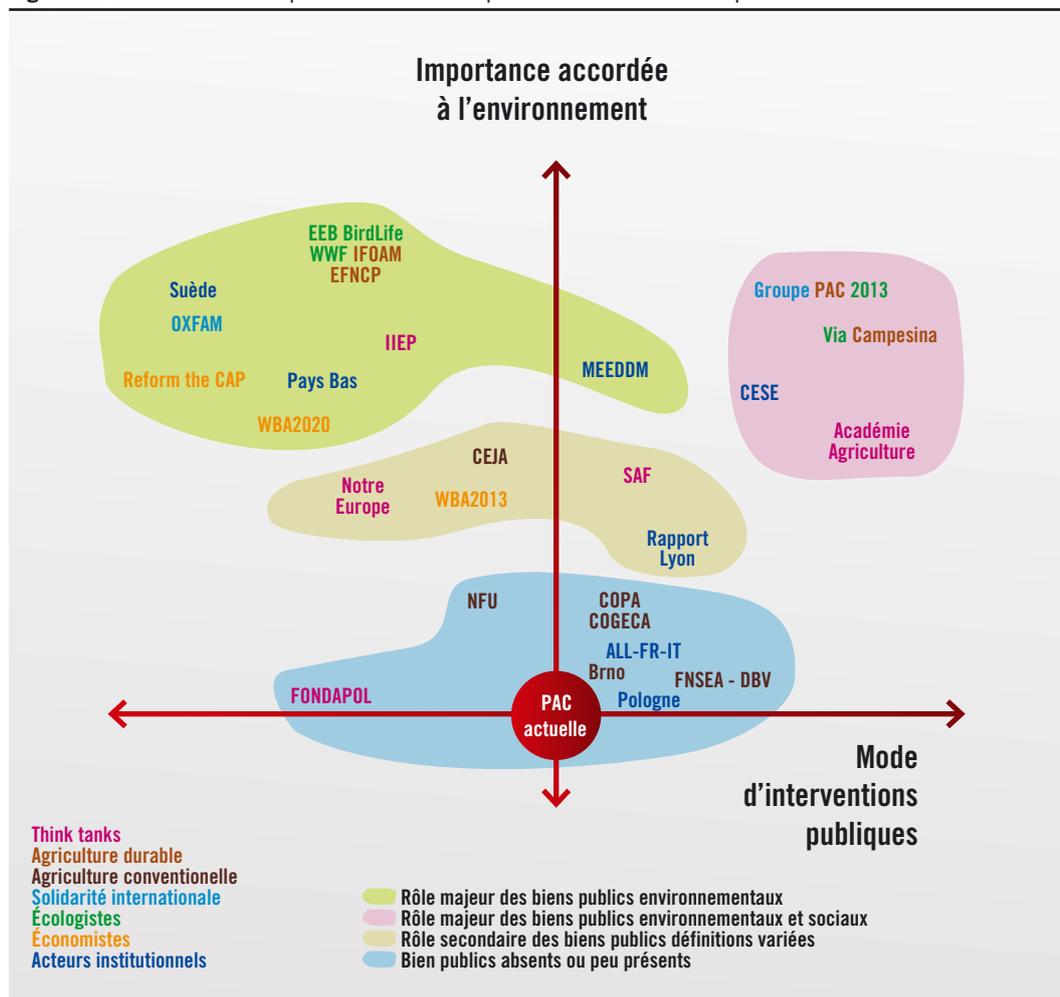
On observe donc deux dynamiques de débat très différentes : la dynamique du débat français se concentre sur une diagonale allant d'un peu plus d'environnement et d'intervention à beaucoup plus d'environnement et d'intervention ; du côté européen, plus d'environnement a tendance à rimer avec moins d'intervention, et les plus interventionnistes (Pologne, COPA-

COGECA) sont aussi ceux qui sont le moins en faveur d'un verdissement prononcé de la PAC. Deux débats se déroulent en parallèle, plus qu'un réel dialogue.

Ensuite, on peut émettre de sérieuses réserves quant au succès des idées-forces du débat, et plus particulièrement vis-à-vis de leur influence sur les futurs acteurs clés de la réforme (Commission, Parlement européen, France-Allemagne-Italie).

Premièrement, les biens publics n'ont pas réussi à faire émerger un front uni. Trop de définitions, périmètres et mises en pratique coexistent pour rendre le concept compréhensible et opératoire ; une définition commune des biens publics n'a pas pu émerger. Certains y voient *stricto sensu* des aménités, ou externalités positives (par exemple, Reform the CAP ou l'IEEP), mais pour de nombreux acteurs, les

Figure 5. Les différentes interprétations des biens publics dans le débat européen



Source : auteur

biens publics sont entendus *lato sensu* comme des biens ou objectifs collectifs, situés dans une époque et un lieu donnés, reflétant des choix politiques. Ces définitions différentes de la notion même de bien public rendent impossible un accord sur ce que la notion recouvre, comme le montre la Figure 5.

Ainsi, la cohésion territoriale, la qualité des sols ou encore la sécurité alimentaire sont autant de notions dont le caractère de « bien public » fait débat, et si la notion de bien public est souvent ramenée à un caractère environnemental, c'est peut-être parce que l'existence de « services écosystémiques » rendus par l'agriculture est l'un des sujets qui fait le moins débat.

Deuxièmement, la contractualisation risque de rester lettre morte. Appelée par de nombreuses organisations (Notre Europe, les cinq ONG derrière le BEE, l'IEEP, la SAF, etc.), cette

approche – actuellement cantonnée à certaines mesures du second pilier sous formes de mesures agri-environnementales – ne semble pas devoir être étendue. La Commission continue à parler de paiement, allant même jusqu'à dire que les paiements pour biens publics seraient effectués sur une « base non contractuelle » (Commission, 2010b), alors que la position franco-allemande ne mentionne pas le sujet. Enfin, si le Rapport Lyon parle de contrats, le premier niveau de sa PAC à plusieurs niveaux est, lui, un paiement direct non contractuel. Si l'idée de contrats organisant la fourniture d'un service précis par l'agriculteur à la société est largement appréciée, le fait de généraliser le système à tous les niveaux d'aides est souvent considéré comme trop compliqué à mettre en place et trop lourd administrativement.

Troisièmement, la régulation n'en est encore qu'à ses balbutiements. Le sujet des relations entre producteurs et grande distribution est traité pour le secteur laitier, tandis que pour la régulation des marchés physiques et financiers, les regards se tournent avant tout vers le G20. La « régulation » dans la nouvelle PAC touchera avant tout au filet de sécurité, mais sa composition demeure très floue. La France et l'Allemagne appellent à la mise en place d'« *instruments de marchés modernes* » (dont font partie les mécanismes actuels) ; la Commission propose, quant à elle, suivant les trois options de réforme proposées, de « *rationaliser et simplifier* », « *améliorer et simplifier* » ou de « *supprimer* » les « *instruments de marchés existants* ». Ainsi, si la régulation a réussi à devenir le mot clé du moment, son contenu est peut-être encore plus flou que la notion de biens publics.

Quatrièmement, la question de la souveraineté et de la sécurité alimentaire divise profondément. Pour certains, il est question de l'Europe, pour d'autres du monde. Pour certains, la PAC doit avant tout ne pas faire de mal aux agriculteurs du Sud (cf. Via Campesina) ; pour d'autres, la PAC doit permettre aux agriculteurs européens de participer à l'effort mondial de hausse de la production agricole (cf. FNSEA). Pour les positions libérales, l'Europe peut vouloir jouer un rôle sur la sécurité alimentaire des pays du Sud, mais la PAC n'est pas l'outil approprié : ce qui compte, ce sont les politiques de développement ou les politiques commerciales. Parallèlement, des propositions telles celle du Groupe PAC 2013 sont en faveur de la création de politiques agricoles régionales dans les pays en développement selon le modèle de la PAC. La proposition de la Commission ne tranche pas la question, et on y trouve à la fois l'idée que l'Europe doit contribuer à répondre à la demande croissante de nourriture, et que la PAC doit être cohérente avec la politique de développement.

Par conséquent, si le débat européen autour de la réforme PAC 2013 a bénéficié d'une mobilisation d'une taille et d'une diversité inédites, il pêche en termes d'organisation (plusieurs débats non articulés entre eux) et de traduction politique. Les grandes propositions qui y étaient omniprésentes sont traduites avec le plus grand flou dans la communication de la Commission. Dans tous les cas, la vague

libérale-verte crainte ou espérée en 2008 ne semble pas prête de s'abattre sur les agriculteurs européens, comme le montre l'avancement du verdissement de la PAC vers lequel nous nous tournons à présent.

### 3.2. Où en est le verdissement de la PAC ?

Les deux grandes réformes précédentes (1999 et 2003) avaient entamé un verdissement de la PAC (Schmid *et al.*, 2007), marqué notamment par le développement de l'éco-conditionnalité, le découplage des aides directes et le renforcement des mesures agro-environnementales. En France, le bilan de santé avait été l'occasion de revenir sur certaines injustices de traitement des agriculteurs tenants de systèmes de production durables, en créant un nouveau DPU herbe (Institut de l'élevage, 2009). Ce verdissement découlait d'une coalition de trois types d'acteurs : ceux, venant de l'écologie, et qui souhaitaient réduire l'impact environnemental de la PAC ; ceux qui souhaitaient, *via* le verdissement, rapprocher les Européens de la PAC ; et enfin ceux qui voyaient avec ces pratiques une manière approuvée par l'OCDE et l'OMC de continuer à subventionner les agriculteurs européens. Le débat sur la réforme PAC 2013 se situe-t-il dans cette lignée ?

La proposition d'acteurs libéraux-verts de refonder la PAC autour de la fourniture de biens publics environnementaux proposait un réel saut qualitatif en termes de verdissement, au nom de – ou du moins en accord avec – l'agenda de libéralisation du commerce agricole animé par l'OMC, et un certain nombre d'États membres. Mais les multiples appréciations du terme « biens publics » et de ses contours ont affaibli cette proposition. Les biens publics ont ainsi été vidés de leur poids critique et repris comme outil de légitimation du *statu quo* de la part d'acteurs conventionnels tels la COPA-COGECA<sup>17</sup>, pour lesquels « *les paiements directs du premier pilier permettent aux agriculteurs européens de fournir dans le cadre de leur activité agricole une série de bénéfices publics appréciés par la société* » (COPA-COGECA, 2010 : 13).

Toutefois, ce relatif échec de l'agenda des biens publics ne veut pas pour autant dire que la PAC après 2013 sera moins verte que la PAC actuelle. Comme le soulignent les cartographies, le

17. Plus important syndicat agricole européen, actif depuis 1959.

niveau de verdissement actuel paraît acquis. Si certaines mesures sont critiquées, comme les mesures agri-environnementales, c'est avant tout parce qu'elles se fondent sur le principe de la stricte compensation des coûts supplémentaires occasionnés au lieu d'être « économiquement attractives » (FNSEA-DBV, 2010 : 2). Si les instruments ne sont pas encore décidés, la communication de la Commission consolide les objectifs de verdissement, en parlant de « croissance verte » et en mettant comme second objectif de la PAC (après la production viable d'aliments) la « gestion durable des ressources naturelles et l'action climatique ».

Mais ce verdissement de la politique agricole commune ne se fait pas sans heurt, ni sans débat, au sein des organisations écologistes comme au sein des organisations d'agriculteurs. Contrairement à ce qu'avance Bernard Bourget, la prise en compte de l'environnement ne fait pas « l'objet d'un large consensus » (Bourget, 2010 : 34). Nier la place de l'environnement dans la PAC n'a certes plus la cote, mais il n'y a pas de consensus sur le degré de verdissement souhaitable<sup>18</sup>, ni sur la manière d'y parvenir. Les cartes montrent bien ces divisions : les alliances effectuées par les associations écologistes au cours de ce débat sur la PAC mettent en lumière l'existence d'un dipôle vert en Europe, mi-libéral derrière Birdlife ou le BEE, et mi-antilibéral derrière les acteurs PAC 2013 ou Via Campesina. Ainsi, les acteurs écologistes sont divisés sur la traduction économique de leurs objectifs environnementaux. De même, les acteurs économiques sont divisés quant à la traduction environnementale de leurs objectifs de production et de productivité. À première vue, la fracture oppose agriculteurs durables (alliés aux environnementalistes *via* Via Campesina ou le groupe PAC 2013) et agriculteurs conventionnels, mais la réalité est plus complexe. Parmi les agriculteurs conventionnels, le CEJA se positionne de manière beaucoup plus verte, arguant que la jeunesse de ses membres les rend plus réceptifs aux défis de demain (changement climatique, biodiversité, etc.).

Au niveau français, le débat PAC 2013 a vu le renforcement d'un message « vert

opportuniste » visant à faire prendre aux agriculteurs conventionnels un tournant vert car cela serait dans leur propre intérêt, vis-à-vis de l'OMC mais aussi des partenaires européens de la France. C'est le message de la proposition du MEEDDM, qui explique son tournant vert par sa capacité à permettre le maintien d'un budget égal pour la France, mais aussi celle d'Henri Nallet, dans son livre *L'Europe gardera-t-elle ses paysans ?*, qui soutient que seul le passage à une agriculture durable permettra le maintien des aides nécessaires au milieu agricole européen. Néanmoins, le message n'a pas convaincu, comme le montrent les réponses très négatives des agriculteurs conventionnels français à la proposition du MEEDDM (EurActiv 5/11/2010) et la méfiance de Xavier Beulin (président de la FNSEA), qui se demande, dans *Lemonde.fr* (19/11/2010), si « ce verdissement n'est [...] pas la traduction d'une absence de volonté de réguler les marchés agricoles ».

## Conclusion

Avec la publication de la communication de la Commission en novembre 2010, la première page de la réforme PAC 2013 est maintenant tournée. Riche et informé, le débat public des années 2008-2010 qui l'a précédée présente un bilan en demi-teinte. Si on ne peut que se réjouir du nombre de participants au débat en ligne organisé par la Commission et de la vitalité des échanges, ce débat a connu de sérieuses limites, dans son déroulement et dans ses résultats.

Premièrement, les discussions ont certes été animées, mais nous avons assisté à plusieurs débats juxtaposés, et non pas un seul. La carte des origines géographiques le montre bien : la dynamique du débat en France n'avait rien à voir avec la dynamique du débat en Europe, alors même que le nouveau commissaire à l'agriculture est reconnu pour sa proximité avec les positions françaises. Deuxièmement, ces années de débat n'ont, une fois de plus, pas été suffisantes pour faire changer la vision du verdissement au sein des agriculteurs conventionnels dans les grands pays agricoles, malgré le renforcement d'un courant vert à visée tactique (Nallet, 2010 ; Sénat, 2010 ; MEEDDM, 2010). Au contraire, de nombreuses propositions (France-Allemagne en 2010, COPA-

18. Entre le *greenwashing* des DPU proposés par la COPA-COGECA, et l'idée de subventions qui ne bénéficient qu'aux exploitations durables de Via Campesina, les degrés de verdissement diffèrent profondément.

COGECA en 2010, Pologne en 2008) ont choisi de remettre en avant la visée économique, et économique avant tout, de la PAC. Troisièmement, le débat n'a pas permis d'éclairer la voie à suivre pour la PAC de demain. La libéralisation – au cœur des réformes depuis 1992 – bat de l'aile, la régulation est encore trop floue et contestée pour reprendre la main. Le verdissement, appelé à changer d'échelle avec une refondation autour des biens publics, se retrouve affaibli par l'échec de cette dernière. Enfin, le duo souveraineté/sécurité alimentaire divise toujours autant. Sur ces trois sujets, la communication de la Commission ne tranche pas, saupoudrant de ci de là afin de satisfaire un peu tout le monde. Toutes les idées sont reprises, à l'exception de la contractualisation, qui ne trouve pas de place dans la proposition, la Commission promettant des aides « non contractuelles ».

C'est ainsi sans objectifs clairs que va s'ouvrir le débat sur les instruments de la politique (à l'été 2011) et sur son budget (au printemps 2011). La stratégie poursuivie par la France depuis 2008, tâchant de convaincre sur le fond pour sauvegarder des fonds, a accouché d'un consensus mou, rendant d'autant plus importantes les phases suivantes des discussions.

Rien n'est joué à l'heure actuelle, et le chemin à parcourir avant d'aboutir à la PAC de l'après 2013 est encore long.

Les négociations sur le budget vont être d'une importance majeure : en effet, si la proposition du 18 novembre dernier a rassuré le monde agricole français (Lemonde.fr, 19/11/2010), encore faut-il que les orientations proposées par la Commission trouvent financement. Les difficultés budgétaires de tous les États membres, l'opposition des nouveaux États membres à la répartition actuelle des aides directes et la volonté croissante de soutenir *via* le budget européen d'autres politiques font que « *le contexte est [...] favorable à une âpre négociation autour du budget agricole* » (Chambon, 2010).

Néanmoins, le spectre d'une réduction drastique du budget de la PAC s'éloigne : on s'oriente plus vers une discussion sur la répartition du « gâteau PAC » que sur sa réelle réduction. Ainsi, la position budgétaire de la Commission Barroso II en octobre 2010 est bien plus clémente que celle de la Commission précédente fuitée un an auparavant. Le Parlement européen se réveille, au sortir des crises alimentaires et financières, beaucoup plus enclin à financer la PAC (Sénat, 2010 : 28). Partisan d'une nouvelle PAC – mais on l'a vu avec le Rapport Lyon, plutôt proche du *statu quo* – et non de l'abandon de la PAC, le PE a de plus repris un rôle combatif sur les questions budgétaires au cours de ces derniers mois. D'une manière similaire, les nouveaux États membres agricoles n'ont certes pas la même vision que la France et l'Allemagne sur la répartition des aides PAC, mais soutiennent une PAC budgétairement forte.

En parallèle de cette discussion sur le partage du gâteau, le débat sur les ingrédients le composant, c'est-à-dire sur les instruments politiques de la PAC de demain, se tiendra à partir de l'été 2011. Sur ce front aussi, les rapports de force ont bien changé. Là où Webber en 1999 expliquait les différentes réformes de la PAC comme résultant toujours d'un accord final entre la France et l'Allemagne, la position commune franco-allemande marque le début, et non la fin, des débats législatifs de la réforme PAC 2013. Rejoint par l'Italie et la Hongrie, voire par le Royaume-Uni selon *The Guardian* (26/12/2006), le duo franco-allemand va devoir convaincre des États membres bien plus nombreux qu'avant ainsi qu'un Parlement européen renforcé. Sur ce dernier acteur, de nombreuses incertitudes pèsent : d'un côté, ses liens avec les ONG et les mouvements sociaux pourraient faire de lui un porte-voix de la société civile sur ce sujet ; de l'autre, Bureau (2010 : 58) craint qu'il ne se mue à terme, tel le Congrès américain, en un monolithe pro-agriculteurs. ■

# Bibliographie

- Bazin, G. (rapporteur) (2010), « Quelle PAC pour quelle agriculture après 2013 ? », Académie d'Agriculture <http://www.academie-agriculture.fr/mediatheque/seances/2010/20100414resume2.pdf>
- Birdlife, BEE, WWF, EFNCP, IFOAM (2009), *Proposal for a new EU Common Agricultural Policy* <http://www.eeb.org/EEB/?LinkServID=2ED32A72-ED91-1Fo4-34B8AB7D239E5BA5>
- Bizet, J., Emorine, J-P., Bourzai, B., Herviaux, O. (2010), « Redonner du sens à la PAC », Rapport d'information, fait au nom de la commission des Affaires européennes et de la commission de l'Économie n° 102 (2010-2011)
- Bourget, B. (2010), « La politique agricole commune à l'horizon 2020, 6 scénarios pour la PAC », *Futuribles*, n°369, 31-43
- Bureau, J-C, Mahé, L-P (2008), « La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme », *Études & Recherche Notre Europe*, n°64
- Bureau, J-C, Witzke, H-P (2010), *The single payment scheme after 2013: New approach-new targets*, Étude réalisée pour la commission Agriculture et Développement rural du Parlement européen.
- Bureau, J-C. (2010), « La politique agricole commune après 2013, les enjeux et la position des acteurs », *Futuribles*, n°369, 47-61
- Bréhon, N-J. (2010), « Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ? », *Questions d'Europe* n°170-171, Fondation Robert Schuman
- CEJA (2009), *Young Farmers and the CAP after 2013* Ref : CEJA-N-068-2009-EN
- Chartier, O., Malcolm, J. (2010), *The perception of direct payments in the new member states and in the candidate countries synthesis of a stakeholders consultation*, AgriPolicy report <http://www.europartnersearch.net/download.php?id=87>
- Chambon, N. (2010), « PAC : sortir de l'étau budgétaire - L'Union européenne à quitta ou double », *Les Brefs de Notre Europe*, N°19/2010 [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Bref19-NC\\_01.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Bref19-NC_01.pdf)
- Coen, D., Richardson, J. J. (2009), *Lobbying the European Union: institutions, actors and issues*, Oxford University Press
- Commission européenne (2010a), *The Common Agricultural Policy after 2013 - Public debate*, Summary Report [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf)
- Commission européenne (2010b), « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 672 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:FR:PDF>
- Coordination Européenne Via Campesina (2010), *Proposition pour une nouvelle politique agricole et alimentaire européenne* [http://www.eurovia.org/IMG/article\\_PDF\\_article\\_a343.pdf](http://www.eurovia.org/IMG/article_PDF_article_a343.pdf)
- Daugbjerg, C., Swinbank, A. (2007), "The politics of CAP Reform: Trade Negotiations, Institutional Settings and Blame Avoidance", *JCMS* Volume 45 (1), 1-22
- Daviron, B. et Voituriez, T. (2010), La PAC et ses réformes face aux discours sur le « développement », in *Les mondes agricoles en politique*, Les Presses de Sciences Po
- Elisseeff V. et Forestie, E. (2010), *Un nouveau Pacte pour l'Europe! ... Du droit à paiement unique au contrat agricole européen*, Société des agriculteurs de France
- Erjavec, K. et Erjavec, E. (2009), "Changing EU agricultural policy discourses? The discourse analysis of Commissioner's speeches 2000-2007", *Food Policy* 34, 218-226
- FNSEA-DBV (2010), « Une politique agricole ambitieuse pour la société et l'agriculture » <http://www.fnsea.fr/sites/webfnsea/actu/comm/2010/06/declarationfnseadbv11062010.pdf>
- Fouilleux, E. (2003), *La politique agricole commune et ses réformes, une politique à l'épreuve de la globalisation*, Logiques Politiques, l'Harmattan
- France-Allemagne (2010), *Position franco-allemande pour une politique agricole commune forte au-delà de 2013- De nouveaux défis et de nouvelles attentes en matière d'alimentation, de biomasse et d'environnement*
- Groupe PAC 2013 (2010a), *Avenir de la PAC 2014 - 2020 - Pour une politique agricole, alimentaire, environnementale et rurale européenne : constats, propositions et leviers d'action* <http://www.pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2010/02/Propositions-pac-post-2013-final-FR.pdf>

Groupe PAC 2013 (2010b), *Les organisations du Groupe PAC 2013 analysent la Communication de la Commission européenne sur la PAC après 2013*

<http://www.pouruneautrepace.eu/wp-content/uploads/2010/11/CP-26112010-FINAL.pdf>

IEEP (2009), *Provision of Public Good through Agriculture in the European Union*

<http://www.ieep.eu/publications/pdfs/LUPG%20Paper%201.pdf>

Institut de l'élevage (2009), *Le « bilan de santé » de la PAC en France, la PAC change-t-elle de cap ?*

<http://www.inst-elevage.asso.fr/html1/spip.php?article16973>

Le Foll, Stéphane (2009), *Rapport sur l'agriculture de l'UE et le changement climatique (2009/2157(INI))*, Commission de l'agriculture et du développement rural

MEEDDM (2010), *Pour une politique agricole durable en 2013 - Principes, architecture et éléments financiers*

Nallet, H. (2010), *L'Europe gardera-t-elle ses paysans ? Une mise en perspective de la réforme de la PAC*, Fondation Jean Jaurès – Fondation européenne d'études progressistes

NFU (2010), *NFU Policy - the CAP after 2013*

<http://www.nfuonline.com/News/NFU-policy-the-CAP-after-2013/>

Perri, P. (2010), *Quatre propositions pour rénover notre modèle agricole*, Études de la Fondapol

<http://www.fondapol.org/etude/1811/>

Poux, Xavier (2004), « Une analyse environnementale des accords de Luxembourg : une nécessaire réforme de la réforme », *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°51, février 2004

Reform the CAP (2009), *Une politique agricole commune pour les biens publics européens - Déclaration d'un groupe d'éminents économistes agricoles*

<http://www.reformthecap.eu/Declaration-on-CAP-reform/Declaration-on-CAP-reform-French>

Schmid, E., Sinabell, F., Hofreither M. (2007), "Phasing out of environmentally harmful subsidies: Consequences of the 2003 CAP reform", *Ecological Economics*, 60, 596-694

Webber D. (1999), "Franco-German bilateralism and agricultural politics in the European Union: The neglected level", *West European Politics*, 22: 1, 45-67

Wiggerthale, M. (2010), Participation au débat de la Commission européenne, Oxfam Allemagne

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (WBA) (2010), EU-Agrarpolitik nach 2013

<http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/1005908/publicationFile/64480/GutachtenGAP.pdf>

## PRESSE

*The Economist* (2010, 22 avril), "If the CAP doesn't fit, a new round of farm reform may produce less spending but more interference in markets"

<http://www.economist.com/node/15952476>

EurActiv (2009, 26 octobre), « Un projet de budget de l'UE provoque de vives inquiétudes »

<http://www.euractiv.fr/priorites-de-lue-elections/article/un-projet-de-budget-de-ue-provoque-de-vives-inquietudes-002147>

EurActiv (2010, 5 novembre), « Politique agricole : Borloo brise le tabou du budget »

<http://www.euractiv.fr/politique-agricole-borloo-brise-tabou-budget-article>

EurActiv (2010, 6 décembre), « Avenir de la PAC : le budget, nerf de la guerre »

<http://www.euractiv.fr/avenir-pac-budget-nerf-guerre-article>

*The Guardian* (2010, 26 décembre), "The silence on EU subsidies is a gift to Eurosceptics"

<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/dec/26/eurosceptics-subsidies-cap-cameron>

Lemonde.fr (2010, 19 novembre), « Réforme de la PAC : le monde agricole salue "de bonnes intentions" »

[http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/11/19/reforme-de-la-pac-le-monde-agricole-salue-de-bonnes-intentions\\_1442096\\_3214.html#ens\\_id=1441966](http://www.lemonde.fr/europe/article/2010/11/19/reforme-de-la-pac-le-monde-agricole-salue-de-bonnes-intentions_1442096_3214.html#ens_id=1441966)



# Réformer la PAC pour quoi faire ? Cartographie du débat PAC 2013

Viviane Gravey (Iddri)

**IDDRI**

 SciencesPo.

CRÉÉ À PARIS EN 2001, l'Institut du développement durable et des relations internationales est né de trois hypothèses : la dégradation des ressources naturelles et le changement climatique induits par les activités humaines sont insoutenables à terme ; la transformation profonde des modèles de développement est nécessaire ; cette transformation est possible si des politiques cohérentes à l'échelle mondiale sont déployées pour provoquer, à temps, les changements nécessaires des modes de vie.

Institut indépendant, l'Iddri se situe à l'interface de la recherche et de

la décision : à partir des travaux scientifiques, il éclaire les questions politiques du développement durable et les grands enjeux de la transformation des modèles de développement. En animant le dialogue entre des acteurs aux intérêts souvent divergents et en mobilisant des équipes de recherche dans un large réseau international, il facilite une compréhension partagée des problèmes dans une perspective mondiale.

L'Iddri publie trois collections propres : les *Idées pour le débat* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité

de leurs auteurs ; les *Synthèses* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Analyses* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre. L'annuel du développement durable*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement et les Presses de Sciences Po.

Pour connaître l'ensemble des publications et des activités de l'Iddri, rendez-vous sur [www.iddri.org](http://www.iddri.org)