

La PAC 2013 – Propositions du paquet législatif d’octobre 2011

Pauline Lecole – Sophie Thoyer

Avec la mise en place du Traité de Lisbonne, la Politique Agricole Commune (PAC) est désormais co-décidée par le Parlement européen et le Conseil des ministres. Le Commissaire européen à l’agriculture, Dacian Ciolos a donc présenté mercredi 12 octobre 2011, le paquet législatif de la réforme de la PAC de 2013 au Parlement européen¹. Ces propositions font suite à la communication de la Commission du 18 novembre 2010².

La proposition faite par la Commission européenne (CE) s’articule autour de quatre grands objectifs :

- Mettre la compétitivité de toutes les agricultures européennes au service de la sécurité alimentaire ;
- Jeter les bases d’une nouvelle compétitivité à long terme, à la fois économique et écologique ;
- Assurer la présence d’une agriculture qui se développe harmonieusement sur l’ensemble des territoires européens ;
- Et enfin, un objectif transversal : simplifier la PAC.

La proposition de la Commission maintient la structure de la PAC en deux piliers : comme dans l’actuelle programmation, le [premier pilier](#) regroupe en majorité des mesures partagées par tous les Etats-membres, sur la base de paiements annuels et financés à 100% par l’Europe ; le [second pilier](#) regroupe un menu de mesures dans lequel chaque Etat membre ou Région peut puiser pour constituer son propre programme de développement rural. Ces mesures sont co-financées par l’Etat-membre.

Nous présentons ici les principaux éléments de la réforme proposée, classés en quatre grands thèmes : le budget de la PAC, les aides directes, les mesures de régulation du marché, le second pilier. Nous précisons ensuite, dans une analyse transversale la place donnée à l’environnement, aux zones défavorisées, aux jeunes agriculteurs, à l’innovation et la simplification de la PAC.

Pour chaque thème, nous avons mentionné les réactions d’organisations professionnelles agricoles françaises et européennes (Copa-cogeca, European Coordination Via Campesina, Jeunes Agriculteurs, Chambres d’agriculture, Confédération paysanne,...) et d’institutions européennes (Parlement européen, Comité des Régions).

¹ Communiqué de presse du Parlement européen, Politique agricole après 2013 : des réserves sur les propositions de la Commission, octobre 2011

² Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions - La PAC à l’horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l’avenir, COM(2010) 672, 18 novembre 2010

Note de synthèse, Réforme de la Politique Agricole Commune de 2013, CAP-eye, 14 décembre 2010
http://www.supagro.fr/capeye/public/agenda2000/Reforme2013/Articles_reforme_2013/Notes_de_lecture/Synthese_reforme2013_CAP_eye_10.pdf

1. Le budget de la PAC : de quelles marges de manœuvre dispose encore la CE ?

La proposition du paquet législatif de la PAC par la Commission européenne (CE) s'inscrit dans la révision du Cadre Financier Pluriannuel (CFP) 2014-2020. C'est le CFP qui fixe chaque année, les plafonds de dépenses de l'Union européenne, il est arrêté par le Parlement européen et le Conseil. La CE a proposé le 29 juin 2010, une proposition de CFP³ qui va être négociée entre le Parlement et le Conseil courant 2012. Au moment de la diffusion du CFP, le Parlement a annoncé qu'il s'opposerait à toute diminution des ressources financières de la PAC⁴, soutenu en cela par certains Etats membres et la plupart des organisations professionnelles agricoles qui mettent en avant les défis que la PAC devra prendre en compte comme les élargissements, la gestion des crises et le changement climatique.

Dans la proposition actuelle pour la période 2014-2020, l'allocation au [premier pilier](#) prévue est de 317,2 milliards d'euros (+ 5,3% par rapport à la période 2007-2013) et 101,2 milliards d'euros pour le [second pilier](#) (+ 2,9% par rapport à la période 2007-2013). Ce financement est complété par un financement supplémentaire de 17,1 milliards d'euros⁵.

En raison des négociations en cours sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020, la CE n'insiste que peu dans sa proposition de paquet législatif sur l'enveloppe budgétaire prévue pour la PAC. Elle met en avant cependant, la volonté d'une répartition de l'aide agricole **plus équitable entre les agriculteurs, entre les régions et entre les Etats membres**.

En ce qui concerne la répartition des aides entre les États membres, il est proposé que pour tous les États membres où les paiements directs sont inférieurs à 90 % de la moyenne de l'UE, un tiers de cet écart soit progressivement comblé. Dacian Ciolos illustre cette volonté de convergence, dans sa communication du 18 novembre 2010⁶ par l'arrêt « d'une PAC à deux vitesses ». Ce principe a été fortement discuté entre les Etats membres : l'Allemagne était opposée à cette convergence. La moyenne communautaire des paiements directs est d'un peu moins de 300€/ha, alors que des pays tels que la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie ou la Grèce ont un montant d'aide qui peut dépasser 400€/ha, certains pays comme les Pays Baltes ou la Lituanie ont un montant à l'hectare d'environ 100€. L'aide passerait donc à environ 160€/ha pour ces pays. Il n'y aura donc a priori, pas de bouleversement dans la répartition des aides, même si certains Etats membres comme la Pologne vont tenter lors des négociations, de défendre un rééquilibrage plus fort des montants à l'hectare. La France ne s'est pas opposée au principe de convergence des aides⁷. La « perte » qu'elle pourrait entraîner est estimée à environ 180 à 200 millions d'euros soit 1.5 à 3% des aides françaises. Avec ces critères fixés dans le CFP, la

³ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des régions, Un budget pour la stratégie Europe 2020, 29 juin 2011

⁴ Les valeurs initialement proposées par la Commission le 29 juin 2010, étaient de 281.8 milliards pour le premier pilier et 89.9 milliards pour le second

⁵ 5,1 milliards d'euros pour la recherche et l'innovation, 2,5 milliards d'euros pour la sécurité alimentaire et 2,8 milliards d'euros pour l'aide alimentaire en faveur des personnes les plus démunies sous d'autres rubriques du CFP, ainsi que 3,9 milliards d'euros dans une nouvelle réserve pour les crises dans le secteur agricole, et jusqu'à 2,8 milliards d'euros dans le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en dehors du CFP, portant ainsi le budget total à 435,6 milliards d'euros pour la période 2014-2020

⁶ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions - La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir, COM(2010) 672, 18 novembre 2010

⁷ La France est le premier bénéficiaire des aides PAC avec un taux de retour de 20-21%

convergence ne pourra se faire que sur un délai assez long, prévu pour 2029, ce que dénonce la Confédération paysanne.

2. La nouvelle structure des paiements directs du 1^{er} pilier

Des aides découplées aux aides directes

Les aides directes ont été introduites dans la PAC lors de la réforme de 1992. Au cours des années, les différentes réformes et révisions de la PAC ont conduit au découplage presque complet de ces aides : on parlait alors d'aides découplées de la production. Dans la proposition de paquet législatif, la CE abandonne cette terminologie pour revenir à celle des années 90 : on parlera donc de paiements directs.

Ces paiements ne feront plus appel aux références historiques de l'exploitation agricole. Ce critère de paiements des aides avait été mis en place en 2006 suite à la réforme Fischler de 2003. Il avait au cours des années, perdu crédibilité et lisibilité. L'abandon de ces références est souhaité par la grande majorité des parties prenantes à la PAC, il se fera cependant de façon progressive : il est prévu pour 2019, date jugée trop tardive par des organisations telles que la Confédération paysanne⁸ ou European Coordination Via Campesina⁹. Ce délai d'application risque d'affaiblir une réforme dont une des forces initiales avait justement été d'annoncer l'abandon de ces références historiques.

De plus, les règles d'attribution de ces paiements directs sont modifiées. Les paiements directs sont désormais composés d'un paiement de base qui pourra éventuellement être complété par des « paiements complémentaires » : les paiements verts, les paiements destinés aux jeunes agriculteurs, un soutien destiné aux zones défavorisées. Comme pour la programmation 2007-2013, ces paiements seront soumis à la conditionnalité, ils seront de plus, dégressifs et plafonnés (hors paiements verts). Il sera également permis aux Etats membres de conserver certaines aides couplées pour préserver des cultures stratégiques de certaines zones. Enfin, il est proposé un programme parallèle à ces paiements qui sera à destination des petites exploitations.

⁸ Communiqué de presse, Confédération paysanne, Politique Agricole Commune : L'avenir s'assombrit, 12 octobre 2011.

⁹ Communiqué de presse, European Coordination Via Campesina, propositions législatives PAC 2014-2020. Marchés sans pilote, paysans sans revenu, paiements sans justice : l'Union européenne doit tracer des perspectives d'avenir aux paysans et aux jeunes qui souhaitent le devenir, 12 octobre 2011

Dégressivité et plafonnement
(aides vertes non concernées)

C o n d i t i o n n a l i t é	<u>Couplage</u>	<u>Zones défavorisées</u>	
	Types d'agriculture ou systèmes agricoles en difficultés Jusqu'à 5% ou 10% du plafond national (choix par l'EM)	Zones à handicaps naturels Jusqu'à 5% du plafond national (choix par l'EM)	
	<u>Jeunes agriculteurs qui s'installent</u>		
	Jusqu'à 2% du plafond national Programme sur 5 ans, pour les moins de 40ans		
	<u>Paiement « vert »</u>		
30% du plafond national - La diversification des cultures ; - Le maintien des prairies permanentes ; - La préservation des réservoirs de biodiversité et des paysages			
<u>Paiement de base</u>			
Paiement lié à la surface et à l'activité des agriculteurs Application du régime du paiement de base nationale ou régionale (choix EM)			
	Option 1	OU	Option 2

<u>Petits exploitants agricoles</u>
Aide forfaitaire (comprise entre 500 et 1000€) Simplification administrative Jusqu'à 10% du plafond national

Structure des paiements directs dans la proposition de la CE au PE du 12 octobre 2011 (d'après la présentation power point CE)

Aide de base au revenu

Dans la proposition de la Commission européenne, le nouveau modèle des paiements directs se veut plus uniformément réparti entre les agriculteurs, par un paiement uniforme par unité de surface¹⁰. Chaque Etat membre se verra attribué un montant global maximal (plafond national) qu'il répartira sur ces primes à l'hectare (qui pourront être calculées de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national ou par région). **Cette aide dite aide de base au revenu** concernera uniquement les **agriculteurs actifs**. Pour la CE, il s'agit des agriculteurs qui ont « une activité tangible en termes de production agricole et de gestion des ressources naturelles ». Il a été choisi comme critère le taux que représentent les aides directes reçues dans les recettes non agricoles : celui-ci doit représenter au moins 5%. La Commission européenne prévoit de croiser ce critère avec une obligation de travail minimal à

¹⁰ L'année de référence sera 2014.

la surface. L'objectif de cette définition de l'agriculteur actif est d'éviter que l'aide n'aille à des propriétaires fonciers sans activité agricole véritable (golfs, aéroports) ou à des jardiniers du dimanche et de conférer ainsi plus de légitimité au soutien.

Cela signifie ainsi que des catégories d'agriculteurs très peu soutenus jusqu'à présent par les aides historiques de type Droit à paiement unique (DPU), comme, pour la France, les arboriculteurs ou les viticulteurs, devraient désormais avoir accès à la même aide par ha que leurs voisins céréaliers.

Cette volonté de mieux répartir les paiements directs a été en général bien accueillie, à l'image du jugement positif émis par le député européen George Lyon¹¹ (ADLE, Royaume-Uni). Cependant, le critère de définition de l'agriculteur actif ne fait pas l'unanimité : European Coordination Via Campesina estime que cette définition est trop laxiste et que le seuil de 5% est trop faible.

Possibilité de couplage des aides

Le **couplage de certaines aides** sera possible pour des types d'agriculture ou de systèmes agricoles rencontrant des difficultés (jusqu'à 5% du plafond national ou 10 % dans certains cas). L'objectif de ce couplage facultatif est de prendre en compte les problèmes spécifiques de régions où se pratiquent des formes particulières d'agriculture « considérées comme très importantes pour des raisons économiques et/ou sociales¹² ». Dans la proposition de la Commission européenne, le couplage des aides sera considéré lorsqu'il y aura « nécessité de maintenir un certain niveau de production spécifique en raison du manque de solutions de rechange et de réduire le risque d'abandon de la production et les problèmes sociaux et/ou environnementaux qui en résultent, la nécessité d'assurer un approvisionnement stable de l'industrie de transformation locale et d'éviter ainsi les conséquences sociales et économiques négatives de toute restructuration qui en résulterait, la nécessité de compenser les désavantages dont souffrent les agriculteurs d'un secteur particulier du fait de perturbations constantes sur le marché correspondant. »

En France actuellement, les aides encore couplées sont la PMTVA (Prime au Maintien de Troupeaux de Vaches Allaitantes), l'aide aux protéagineux, ainsi que des aides regroupées dans l'article 68 du Bilan de santé de la PAC (soutien aux ovins/caprins, soutien au lait de montagne, soutien au blé dur,...). Le nouveau règlement propose de maintenir un plafond maximal de 10% du plafond national, il n'est donc pas certain que la France puisse maintenir toutes ses aides couplées. On peut donc anticiper qu'elle se positionnera dans les négociations à venir pour une augmentation de ce plafond.

Paiements verts

La CE propose que l'aide de base dont les modalités ont été décrites auparavant, soit complétée par un « **paiement vert** ». Ce paiement vise à renforcer la légitimité de la PAC en proposant de financer la production par les agriculteurs de biens publics environnementaux. Ces paiements sont liés à des exigences plus fortes que celles de la conditionnalité mais seront moins sélectifs que les mesures agro-environnementales. L'objectif des paiements verts réside dans l'ouverture des pratiques en faveur de

¹¹ Auteur du rapport sur l'avenir de la Politique Agricole Commune après 2013 (2009/2236(INI)) Commission de l'agriculture et du développement rural, 21 juin 2010
http://www.supagro.fr/capeye/public/agenda2000/Reforme2013/Institutions_euro/Rapport_PAC_2013_Lyon_Parlement_europeen_10.pdf

¹² Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions - La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir, COM(2010) 672, 18 novembre 2010

l'environnement à de nombreux, voire tous les agriculteurs. Les Etats membres ont pour la plupart accueilli le verdissement assez froidement craignant la complexité qu'il risque d'engendrer. Actuellement, le taux proposé par la CE est de 30% du plafond national, mais avec les négociations, il est possible qu'il diminue.

Les pratiques proposées par la CE doivent être simples, facilement mesurables sur une base annuelle et leur effet positif sur l'environnement reconnu :

- La diversification des cultures¹³ ;
- Le maintien des prairies permanentes¹⁴ ;
- La préservation des réservoirs de biodiversité et des paysages¹⁵.

Ces pratiques ont selon la CE, l'avantage d'être applicables partout dans l'Union européenne et ne devraient pas impliquer de surcharge bureaucratique car elles peuvent être faciles à contrôler. Albert Dess¹⁶ (PPE, DE) a souligné qu'aucun surcroît de bureaucratie concernant le verdissement ne sera accepté par le Parlement. La CE a fait le choix de critères pouvant être vérifiés administrativement afin d'éviter la multiplication des contrôles, mais les Etats membres négocieront pour plus de flexibilité dans la définition de critères donnant accès à ces paiements. La France propose par exemple, la prise en compte de la certification environnementale, l'Allemagne et le Danemark se prononcent eux, pour un critère lié à la production d'énergies renouvelables.

Les représentants des agriculteurs expriment cependant leur inquiétude. Le Président du Copa a insisté sur le fait que « la future PAC doit se concentrer sur l'amélioration des performances économiques des familles d'agriculteurs et des coopératives agricoles pour qu'elles puissent tirer de meilleures recettes du marché. « Nous nous inquiétons des projets de la Commission qui propose d'ajouter des contraintes environnementales supplémentaires aux agriculteurs. Ceci ne permettra pas d'augmenter les recettes tirées du marché et entraînera des charges supplémentaires et coûteuses pour les agriculteurs européens et menacera leur compétitivité et leur viabilité économique. Les agriculteurs œuvrent déjà beaucoup en faveur de l'environnement et souhaitent faire plus. Mais cette approche doit être basée sur des solutions gagnant-gagnant, à la fois pour l'environnement et pour la croissance. Les agriculteurs doivent pouvoir choisir les mesures qui sont les plus appropriées pour leur exploitation ». Le « verdissement » n'est pas non plus très bien accueilli par les Chambres d'agriculture, pour qui les critères proposés sont trop exigeants, avec 30% des aides allouées aux mesures dites vertes et l'utilisation de 7% des terres à des fins environnementales. Comme le Copa-Cogeca, elles estiment que cela va à l'encontre de la compétitivité et de la production dans un contexte de demande mondiale croissante.

¹³ Lorsque les terres arables de l'agriculteur couvrent plus de trois hectares et qu'elles ne sont pas entièrement consacrées à la production d'herbages (ensemencés ou naturels), entièrement mises en jachère ou entièrement consacrées à des cultures sous eau pendant une grande partie de l'année, la culture sur ces terres arables consiste en trois cultures différentes au moins. Aucune de ces trois cultures ne couvre moins de 5 % des terres arables, et la principale n'excède pas 70 % des terres arables.

¹⁴ Les agriculteurs maintiennent enherbées en permanence les surfaces de leurs exploitations déclarées en tant que prairies permanentes. Les agriculteurs sont autorisés à convertir leurs surfaces de référence consacrées aux prairies permanentes dans une proportion maximale de 5 %. Cette limite ne s'applique pas en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles.

¹⁵ Les agriculteurs veillent à ce qu'au moins 7 % de leurs hectares admissibles, à l'exclusion des surfaces consacrées aux prairies permanentes, constituent des surfaces d'intérêt écologique, telles que des terres mises en jachère, des terrasses, des particularités topographiques, des bandes tampons et des surfaces boisées

¹⁶Rapporteur du Rapport sur la PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire - Relever les défis de l'avenir (2011/XXXX(INI)) Commission de l'agriculture et du développement rural, 15 février 2011 http://www.supagro.fr/capeye/public/agenda2000/Reforme2013/Institutions_euro/projetRapportPac2020_PEDes_11.pdf

Pour la Confédération paysanne au contraire, le verdissement des aides ne conduira à aucun changement de pratique dans 95% des exploitations françaises. La Fédération nationale de l'agriculture biologique estime que les paiements verts ne sont pas un moyen efficace pour encourager les producteurs à entrer dans des démarches environnementales plus exigeantes. European Coordination Via Campesina (ECVC) est très critique des critères retenus : par exemple, ils estiment que le seuil de diversification des cultures est trop bas, car il permettrait à une exploitation de développer une monoculture sur 70% de sa surface. Concernant les prairies permanentes, ECVC dénonce une date de référence inappropriée (1.1.2014) qui risque d'entraîner un grand retournement de prairies avant cette date. Pour eux, ce soutien n'incitera pas non plus, à l'augmentation de la surface en prairie permanentes. Ils estiment enfin, que la CE devrait intégrer une obligation de rotation incluant les légumineuses dans les zones où elles sont cultivables.

Dégressivité et plafonnement

Comme il l'avait été demandé par le Parlement, les aides seront **dégressives à partir de 150 000€ et seront plafonnées au-delà de 300 000€ par exploitation et par an**. Pour ne pas pénaliser les exploitations qui créent de l'emploi, il est prévu que la masse salariale soit déduite de la dégressivité et du plafonnement. Il en sera de même pour les [paiements dits « verts »](#).

Alors que le député James Nicholson (ECR, Royaume-Uni) a déclaré qu'il s'opposerait à la mesure de plafonnement des paiements des grandes exploitations qui serait « un désastre pour certains Etats membres », la Confédération paysanne et ECVC estiment que le principe du plafonnement est indispensable, mais que le plafond retenu est trop élevé. D'après la Confédération paysanne seulement 1,3% des aides de la PAC serait redistribué grâce à ce plafonnement. Pour sa part, René Souchon¹⁷ (FR/PSE), Président du Conseil régional de l'Auvergne et rapporteur du Comité des Régions sur la PAC estime que la dégressivité et le plafonnement « sont les seuls moyens pour accélérer la convergence des aides et assurer plus de justice et d'équité entre les agriculteurs. Pour cela, il faut absolument baisser les seuils proposés par la Commission, afin de dégager plus de fonds en faveur des petites exploitations et des régions défavorisées. »

En face, certaines associations agricoles se mobilisent : Gerd Sonnleitner, Président du Copa¹⁸, déclare que « la Commission va dans la bonne direction dans sa redistribution des paiements directs, mais la nécessité d'un traitement juste et équitable de tous les agriculteurs, compte tenu des différences de conditions, doit être respectée. Le fait de s'éloigner des paiements historiques aura pour conséquence une plus grande harmonisation mais les Etats membres doivent disposer de temps et de flexibilité pour compenser les effets négatifs pour les agriculteurs». La France est en accord avec le principe de convergence, dont le mécanisme avait été lancé par Michel Barnier lors du Bilan de santé de la PAC. Elle demande cependant plus de souplesse sur les critères d'application, comme le rythme de la convergence ou encore sa durée.

¹⁷ Rapporteur Projet d'avis d'initiative de la commission des ressources naturelles "Le futur de la PAC après 2013", Comité des régions, 3mai 2010

¹⁸ Communiqué de presse, Le Copa-Cogeca réagit aux propositions de la Commission européenne sur la future PAC et demande que l'accent soit mis sur la promotion de la croissance verte et non pas sur les contraintes environnementales, 12 octobre 2011

Le cas spécifique des petites exploitations

Les **paiements directs** pourront être remplacés pour les **petites exploitations agricoles par un paiement d'un montant forfaitaire** (dont le montant total pourra aller jusqu'à 10% du plafond national). Ce régime a pour vocation une simplification administrative. Le montant du paiement annuel¹⁹ sera fixé par les Etats membres, ce soutien forfaitaire pourra aller de 500 à 1000€. Pour European Coordination Via Campesina, le forfait à destination des petites exploitations est positif, mais le traitement proposé par la CE aux petites exploitations, va selon eux, à l'encontre de l'intégration des petites exploitations dans le même système que les autres. La CE propose également d'encourager la cession de terres par ces petits agriculteurs par une mesure appartenant au **second pilier**. Les petites exploitations agricoles pourront également bénéficier de sous programmes via ce pilier²⁰.

3. Les mesures de marché, quelles modifications dans les propositions de la CE ?

La Commission européenne met en avant les enjeux de volatilité des prix et propose de maintenir et d'améliorer les mécanismes permettant de limiter les impacts de cette volatilité.

Renforcer les filets de sécurité et les rendre plus flexibles

La CE propose trois grands outils de gestion des crises²¹. Tout d'abord, une **réserve de crise** de 3,5 milliards d'euros sera destinée aux mesures de marché en cas de crise sur le marché ou perte de confiance des consommateurs à grande échelle. Ensuite, une **clause de perturbation exceptionnelle** sera créée afin de parer aux imprévus les plus graves – activation de filets de sécurité, intervention, stockage privé ou mesures exceptionnelles - l'objectif premier sera d'agir rapidement. Ces mesures sont des mesures d'urgence, qui vont chercher à répondre aux conséquences de la volatilité des prix, plutôt que de chercher à la limiter.

Un troisième outil de gestion des crises sera également prévu dans le **second pilier** par le biais d'un soutien aux **souscriptions à des assurances et de fonds mutuels collectifs**, ce que Dacian Ciolos illustre par « aide-toi, l'UE t'aidera ». Le passage de cet outil de gestion des crises dans le second pilier risque d'impliquer des difficultés budgétaires puisque les mesures appartenant au pilier du développement rural doivent être cofinancées par l'Etat membre.

Pour les Jeunes Agriculteurs et ECVC, la gestion des marchés est essentiellement renvoyée aux acteurs privés, « ne vouloir traiter la volatilité des prix qu'en aval par des systèmes d'assurance, c'est privatiser la gestion des marchés et financer publiquement les compagnies d'assurance, en faisant payer aux producteurs et aux contribuables les dégâts de la dérégulation. » Pour de nombreuses parties prenantes, les mesures de gestion de marché sont essentielles, « sans régulation, les territoires les plus

¹⁹ a) un montant n'excédant pas 15 % du paiement moyen national par bénéficiaire;

b) un montant correspondant au paiement moyen national par hectare multiplié par un chiffre correspondant au nombre d'hectares, le maximum étant fixé à trois

²⁰ Ces sous-programmes pourront se composer d'aides au démarrage pour le développement des petites exploitations, de soutien aux investissements physiques, aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, au transfert de connaissances et actions d'information aux services de conseil, services d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation, à la coopération, aux investissements dans des activités non agricoles, à la mise en place de groupements de producteurs et à Leader.

²¹ L'intervention de la CE sera étendue, dans un souci de simplification une clause unique relative aux trois types de crise – sanitaire, de confiance du consommateur et de marché sera prévue.

fragiles sont trop exposés aux aléas des marchés » d'après Mercedes Bresso, Présidente du CdR. Pour Guy Vasseur, Président des Chambres d'agriculture, les nouveaux outils de gestion de crise marquent une avancée, sous réserve d'être suffisamment réactifs. D'après le Copa-cogeca, ces mesures et l'introduction d'un fonds d'urgence doivent être examinées plus avant afin de voir si elles peuvent offrir une stabilité adéquate. Enfin, la Confédération paysanne dénonce une absence d'ambition pour la mise en place de vraies mesures de gestion et de régulation des marchés dans la proposition de la CE.

Renforcer le pouvoir d'organisation des agriculteurs dans les filières

La CE propose de **renforcer le pouvoir d'organisation des agriculteurs dans la filière**. Il est ainsi prévu que la reconnaissance des organisations de producteurs et de leurs associations ainsi que des organisations interprofessionnelles soit élargie à tous produits et secteurs de l'OCM unique. Pour Paolo Bruni, Président de la Cogeca, « il est essentiel de consolider la position des organisations de producteurs (OP) au sein de la chaîne alimentaire pour répondre à la demande alimentaire mondiale croissante. Les agriculteurs font actuellement face à l'immense pouvoir d'achat d'une petite poignée de supermarchés et n'obtiennent qu'une fraction du prix à la distribution. Il est indispensable de remédier à ce problème dans le cadre de la réforme. Les agriculteurs doivent pouvoir tirer plus de recettes des marchés. Les propositions à venir de la Commission concernant la future Politique Agricole Commune devront intégrer des mesures destinées à renforcer les organisations de producteurs. Le rôle des organisations de producteurs a par exemple été amélioré dans le cadre de la réforme du secteur européen des fruits et légumes et du régime laitier de l'UE. Il est nécessaire de procéder de la sorte dans d'autres secteurs. Dans le secteur laitier, les projets de la Commission européenne concernant l'avenir du secteur se concentrent sur le renforcement des relations contractuelles entre agriculteurs et transformateurs, afin de permettre aux premiers d'obtenir un meilleur prix pour leurs produits ». Le Copa-cogeca s'inquiète pourtant du manque de définition claire des organisations de producteurs dans la proposition de la CE et estime, au même titre que les Jeunes agriculteurs, qu'il est également essentiel que les règles communautaires en matière de concurrence soient adaptées pour permettre aux organisations de producteurs, telles que les coopératives, de croître en termes de taille et d'échelle.

Le statu quo de l'OCM unique

La CE propose un statu quo concernant l'OCM unique, qui ne doit être revue qu'en 2015. Certaines aides sectorielles seront supprimées (par exemple pour le lait écrémé, le houblon et les vers à soie) et normalement, le régime des **quotas laitiers, sucriers et des droits de plantation viticole** doit arriver à expiration. Il existe de nombreux désaccords sur ces questions et il sera compliqué de ne revoir qu'une partie de l'OCM sans la reprendre dans son ensemble.

4. Second pilier et réforme de la PAC : la nécessité d'une nouvelle gouvernance

Gouvernance fondée sur un contrat de partenariat

Le second pilier gardera sa **vocation territoriale**, l'un des objectifs énoncés par le Commissaire européen étant d'éviter toute fracture territoriale. La CE propose une gouvernance du second pilier, plus efficace, **basée sur des partenariats entre les Etats membres et la CE**. Cette notion de partenariat n'est cependant pas définie très clairement dans les propositions actuelles de la CE.

Le pilier du développement rural devrait intervenir de manière coordonnée et complémentaire avec le [premier pilier](#), ainsi qu'avec les autres fonds de l'UE (en particulier le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion et le Fonds

européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). L'ensemble de ces fonds appartiendront à un même **cadre stratégique** (CSC – Cadres Stratégique Commun), celui-ci sera transposé en contrats de partenariat au niveau national décrivant les règles et objectifs relatifs à chacun. Un règlement horizontal entre les fonds devra donc être mis en place. L'harmonisation des règles de gestion entre les différents fonds sera un atout pour la synergie des différents programmes, mais la question qui se pose est : sur quel fond va-t-on choisir d'aligner l'ensemble des modalités ?

Six priorités pour le second pilier

Le second pilier sera dorénavant organisé en **6 priorités** qui constitueront la base des programmes de développement rural des Etats membres :

- encourager le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie et dans les zones rurales ;
- améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ;
- promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;
- restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie ;
- promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricole et alimentaire, ainsi que dans le secteur de la foresterie ;
- promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

La liste des mesures a été simplifiée (20 mesures prévues) et certaines mesures de l'actuelle programmation ont été réexaminées.

Un paquet cohérent pour l'agriculture de la connaissance est proposé, avec notamment le soutien aux transferts de connaissances, services de conseil et d'information et la coopération entre agriculteurs et scientifiques. Un effort sera fait pour l'agriculture de qualité, il sera possible de soutenir à hauteur de 3000€ par exploitation les démarches de qualité et la certification. Une mesure spécifique en faveur de l'agriculture biologique sera soutenue. Des outils plus efficaces seront disponibles pour encourager les investissements dans le cadre d'une mesure regroupant toutes les catégories d'investissements des [jeunes agriculteurs](#), les investissements dans les [zones défavorisées](#), les investissements innovants et les investissements collectifs.

La CE propose également de soutenir la création et le maintien de groupements de producteurs et propose une nouvelle mesure « développement agricole et économique » pour soutenir à la fois les jeunes agriculteurs qui s'installent, développer des petites exploitations et soutenir la diversification vers des activités non agricoles.

Les [mesures agroenvironnementales](#) seront renforcées et une nouvelle délimitation des [zones soumises à des contraintes naturelles](#) spécifiques sera introduite.

La mesure actuelle relative à la coopération est étendue pour apporter un soutien à un large éventail de types de coopération (économique, environnementale et sociale) en faveur d'un large éventail de bénéficiaires, avec entre autres les « [Partenariats Européens d'innovation](#) ». Elle est avec LEADER

(Liaison Entre Acteurs de Développement de l'Economie Rurale), renforcée de manière significative. Au sein de leurs programmes, les Etats membres pourront de plus, mettre en place des sous-programmes qui concerneront les [jeunes agriculteurs](#), les [petites exploitations](#), les [zones de montagne](#) et les circuits d'approvisionnement courts.

Pour ECVC, les objectifs proposés permettent d'envisager des « réalisations intéressantes » entre autres, sur les projets collectifs. Cependant, ils restent inquiets de l'interprétation et de l'application qu'en feront les Etats membres. La Présidente du CdR, qui est en faveur du soutien aux marchés locaux et aux circuits courts, à la qualité des produits, à des stratégies de développement local associant les petites villes, à la coopération transnationale et à l'innovation, critique cependant, le peu de changements par rapport à la réglementation actuelle. Elle estime « qu'une fois encore le modèle sectoriel, national et professionnel domine l'approche territoriale et stratégique. » Elle a d'ailleurs prévenu : « le Comité des Régions pèsera de tout son poids pour que les plans de développement rural soient de véritables contrats de partenariat dans lesquels les autorités locales et régionales seront fortement impliquées depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre.

5. Quatre grands thèmes importants dans la réforme

L'environnement

Dans la proposition de la CE, l'environnement occupe une place importante. Il s'inscrit dans les grands objectifs énoncés par le Commissaire européen qui souhaite « jeter les bases d'une nouvelle compétitivité à la fois économique et écologique ». La protection de l'environnement dans le premier pilier ne se cantonnera plus uniquement à la conditionnalité, elle sera également soutenue via les [paiements verts](#) visant à assurer la réalisation au niveau de toutes les exploitations agricoles d'actions bénéfiques pour l'environnement et le climat. Ces paiements verts sont basés sur trois grandes pratiques, le maintien des prairies permanentes pour favoriser la rétention du carbone dans les sols, la diversification des cultures afin d'améliorer la résilience des sols et des écosystèmes et enfin, l'établissement de surfaces d'intérêt écologique pour participer à la protection des eaux et des habitats. Les paiements directs seront toujours soumis à la conditionnalité, qui sera axée davantage sur la protection des zones humides et des sols riches en carbone. Un allègement des charges administratives liées à la conditionnalité est également souhaité. Il est également annoncé par la CE que les directives-cadres sur l'eau relèveront de la conditionnalité une fois que tous les Etats membres les auront intégralement mises en œuvre. Cette intégration risque de créer des difficultés aux agriculteurs les moins préparés.

Une place importante est aussi laissée à la gestion durable des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique dans le [second pilier](#). Il est demandé aux Etats membres de maintenir le soutien en faveur de la fourniture de services environnementaux à son niveau actuel. Les groupes d'agriculteurs pourront désormais être bénéficiaires des mesures agroenvironnementales.

Les zones défavorisées

Le soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques pourra se faire désormais via le [premier pilier](#). Il s'agit d'un paiement (facultatif pour l'Etat membre) pouvant atteindre 5% du plafond national. Les Etats membres auront la possibilité d'appliquer ce paiement au niveau régional. Il reconnaît la nécessité d'un soutien au revenu afin de maintenir une présence dans les zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques. La prise en compte des zones défavorisées dans le premier pilier montre bien la volonté de Dacian Ciolos de vouloir « faire plus pour ces zones » et de ne « laisser

personne de côté²² ». René Souchon (FR/PSE) s'est déclaré satisfait que l'aide aux exploitants des zones défavorisées et de montagne ait été retenue par la CE.

La mesure au soutien des exploitations agricoles dans les zones défavorisées, via le [2nd pilier](#) sera aussi maintenue. Le zonage sera identique dans les deux piliers : ce sont les Etats membres qui désignent les zones pouvant bénéficier des paiements à partir des nouvelles catégories données par la CE²³. La superficie totale des zones soumises à des contraintes spécifiques ne doit pas dépasser 10 % de la superficie de l'État membre concerné. Des sous-programmes spécifiques aux zones de montagne²⁴ pourront également être mis en œuvre dans ce pilier.

Les jeunes agriculteurs

Dans le [premier pilier](#) un paiement facultatif pourra être mis en œuvre jusqu'à hauteur de 2% du plafond national, pour les jeunes agriculteurs qui s'installent. Il sera destiné aux agriculteurs de moins de quarante ans pendant les cinq premières années de leur projet. Cette mesure vise à répondre au défi démographique, défi qui touche l'ensemble des Etats membres. Elle sera associée à la mesure relative à l'installation qui se trouve dans le [second pilier](#), où les Etats membres auront la possibilité d'inclure dans leurs programmes de développement des sous-programmes thématiques centrés sur les jeunes agriculteurs²⁵. Les Jeunes agriculteurs se félicitent de la place qui leur est laissée dans la réforme.

L'innovation

La CE propose de doubler le budget destiné à la recherche, à l'innovation agronomique et de faire en sorte que les résultats de la recherche se traduisent dans la pratique, à travers un nouveau partenariat pour l'innovation, le PEI «Partenariat Européen d'Innovation ». Ainsi, la CE veut encourager les transferts de savoirs, le conseil aux agriculteurs et soutenir des projets de recherche en assurant une coopération plus étroite entre le secteur agricole et la communauté scientifique. Ces projets seront mis en œuvre dans le cadre du [second pilier](#), par des groupes opérationnels réunissant des agriculteurs, des

²² Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions - La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir, COM(2010) 672, 18 novembre 2010

²³ - les zones de montagne (limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement sensible des coûts de production en raison de l'existence de conditions climatiques très difficiles et la présence, à une altitude moindre, de fortes pentes) ;

- les zones autres que les zones de montagne, qui sont soumises à des contraintes naturelles importantes (moins 66 % de la SAU remplit au moins l'un des critères portant sur une forte pente, la faible profondeur d'enracinement, drainage des sols limités, des conditions climatiques difficiles,... (des seuils précis sont indiqués) ;

- les autres zones soumises à des contraintes particulières et lorsque la poursuite de la gestion des terres est nécessaire pour assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien du paysage rural, et pour préserver le potentiel touristique et de la zone ou dans le but de protéger le littoral.

²⁴ Ces sous-programmes pourront se composer de mesures telles que les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques, les mesures agroenvironnementales, le soutien à la coopération, aux investissements physiques, au développement des exploitations et des entreprises dans les zones rurales, aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, à la mise en place de systèmes agroforestiers, aux services de base et rénovation des villages dans les zones rurales, au transfert de connaissances et actions d'information, aux services de conseil, services d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation, à la mise en place de groupements de producteurs et à Leader.

²⁵ Les mesures proposées sont l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs qui s'installent pour la première fois dans une exploitation agricole, les investissements physiques, le transfert de connaissances et actions d'information, les services de conseil, services d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation, la coopération et les investissements dans des activités non agricoles

chercheurs, des conseillers, des entreprises et d'autres acteurs concernés par l'innovation dans le secteur agricole. Il est également souhaité que ces groupes opérationnels soient regroupés au sein d'un réseau PEI, qui sera financé dans le cadre de l'assistance technique au niveau de l'Union.

6. La simplification

La simplification de la PAC est un objectif transversal de la réforme, clairement identifié par le Commissaire européen, qui lors d'une conférence sur la PAC, le 14 mars 2011 avançait : « la simplicité est un effort constant – et je m'engage personnellement sur ce dossier. Si nous voulons mener à bien une réforme de la PAC ambitieuse, efficace, pleinement au service des Européens, la simplification doit être au cœur de nos préoccupations²⁶». La CE a donc cherché dans son paquet législatif, à proposer des outils n'engendrant pas de surcharges administratives, qui risqueraient de plus, de ne pas être acceptées par le Parlement. Elle a par exemple fait savoir que le verdissement des paiements directs sera conçu de façon à réduire au minimum la charge administrative, notamment les coûts des contrôles : les [paiements verts](#) seront contrôlés et payés en même temps et avec les mêmes dispositifs que les [aides de base au revenu](#). Le [régime forfaitaire des petites exploitations](#) s'inscrit également dans cette volonté de simplification. Il est de plus proposé de simplifier la conditionnalité et de réduire le nombre de Bonnes Conditions AgroEnvironnementales. Enfin, le poids des contrôles sera allégé pour les Etats membres qui plusieurs années de suite, ont obtenu un taux d'erreur inférieur à 2%. Les outils proposés dans la réforme restent cependant nombreux et risquent de ne pas faciliter la transparence souhaitée par le Commissaire européen. L'ensemble des Etats membres dénonce une augmentation de bureaucratie dans la proposition faite par la CE.

Conclusion :

Le paquet législatif pour la prochaine programmation de la PAC présenté par Dacian Ciolos, propose de nombreuses et ambitieuses avancées : établir un paiement de base pour tous les agriculteurs actifs, permettre de les compléter par des « paiements verts », assurer un plafonnement et une dégressivité des soutiens directs, favoriser les jeunes agriculteurs, proposer un soutien forfaitaire adapté à la situation des très petites exploitations, favoriser l'innovation... tout en simplifiant la PAC.

Pourtant, certaines de ces avancées restent encore timides et risquent d'être rapidement balayées par l'opposition des Etats membres. La convergence des aides ne se fera que très lentement, puisque l'abandon total des références historiques ne sera pleinement effectif qu'en 2019. Le plafonnement et la dégressivité restent encore très généreux avec les grosses exploitations. Enfin, on peut se poser la question d'une réelle simplification de la PAC, la description des outils présentés dans le paquet législatif ne la fait pas toujours ressortir.

Pour Paolo de Castro (S&D, IT), Président de la commission de l'agriculture du PE, les propositions législatives introduites par la Commission européenne ont entraîné « la perplexité générale - ce qui devait être une réforme [...] ressemble plus à de la continuité ». Pour lui, « les mesures proposées

²⁶ Discours de Dacian Ciolos, Simplification de la Politique Agricole Commune, à l'occasion de la réunion sur la simplification PAC post-2013, le 14 mars 2011
http://www.supagro.fr/capeye/public/agenda2000/Reforme2013/Institutions_euro/discours_ciolos_mars_2011.pdf

continueront de réduire la production au lieu de la stimuler, accroîtront la bureaucratie pour les agriculteurs [...] et paraissent insuffisantes pour lutter contre la crise »²⁷.

Les réactions des parties prenantes à la PAC sont nombreuses, variées et souvent contradictoires selon les intérêts défendus par chacune. Le Parlement européen²⁸ et le Conseil sont de plus, très impliqués dans cette réforme. Contenter tous les intérêts ne sera donc pas chose facile. Le débat est désormais lancé et les négociations ne font que commencer. Dans l'idéal un compromis devrait être trouvé d'ici l'été 2013.

²⁷ Communiqué de presse sur le débat entre les ministres de l'agriculture des Etats membres, le PE et la CE, 08 novembre 2011, <http://www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20111107IPR30751/html/D%C3%A9bat-entre-les-ministres-et-d%C3%A9put%C3%A9s-europ%C3%A9ens-sur-la-r%C3%A9forme-agricole>

²⁸ Des rapporteurs du Parlement ont été nommés :

Rapports de base

Règlement sur les régimes de soutien direct aux agriculteurs: Luis Manuel Capoulas Santos (S & D, PT)

Règlement portant organisation commune des marchés: Michel Dantin (PPE, FR)

Règlement concernant le soutien au développement rural: Luis Manuel Capoulas Santos (S & D, PT)

Règlement sur le financement de la gestion et du suivi: Giovanni La Via (PPE, IT)

Rapports liés à la réforme:

Règlement sur les mesures transitoires pour l'année 2013: Luis Manuel Capoulas Santos (S & D, PT)

Règlement portant organisation commune des marchés (viticulteurs): Herbert Dorfmann (PPE, IT)