

PAC 2013

Les orientations du Parlement européen

rapport de George LYON

Les eurodéputés ont voté à la quasi-unanimité en séance plénière le rapport d'initiative du député écossais George LYON sur l'avenir de la PAC. Avant même la communication de la Commission européenne sur la PAC 2013 (novembre 2010), le Parlement avait en effet pris l'initiative de faire des propositions sur ce sujet stratégique.

La résolution fait tout d'abord un bilan des évolutions de la Politique agricole commune depuis sa création. La PAC est ainsi « devenue plus verte et davantage axée sur le marché ». Elle a « sensiblement réduit ses répercussions sur les pays en développement, tout en aidant les agriculteurs à produire des denrées alimentaires de qualité pour les consommateurs européens ».

Fort de ce constat, le rapport identifie les défis pour la future PAC, avec en priorité celui de la sécurité alimentaire, qui pour les députés reste central. Pour le Parlement, l'Europe doit continuer à contribuer à satisfaire la demande alimentaire mondiale; en même temps « elle ne peut se permettre de se fier à d'autres parties du monde pour la sécurité de son approvisionnement alimentaire ». Les autres défis, concernent le changement climatique, la sécurité sanitaire, le bien-être animal, la vitalité des zones rurales, la sortie de la crise économique, et la prise en compte de la diversité des systèmes agricoles dans l'Union élargie.

Pour répondre à ces défis, les députés considèrent qu'une politique agricole forte est indispensable, que le budget de la PAC doit être maintenu au niveau de 2013, et que la réforme doit aboutir à

une PAC juste, verte et durable (du point de vue économique, social et environnemental).

Les propositions du Parlement se montrent donc en faveur d'une PAC qui s'insère dans les objectifs de la nouvelle stratégie « Europe 2020 » récemment adoptée par le Conseil européen, à savoir « une croissance intelligente, inclusive et verte ».

Une PAC plus verte pour entrer dans la croissance verte

Le Parlement souhaite doter la PAC d'outils permettant à l'agriculture de contribuer à la croissance verte, en particulier à travers le développement rural. La création d'emplois verts devrait passer notamment par l'appui au développement des circuits courts, de la biomasse, de la production d'énergies renouvelables à l'échelle de l'exploitation. Il passe aussi par l'investissement dans la modernisation et l'innovation, par la formation des agriculteurs aux nouvelles techniques, et par l'appui aux jeunes agriculteurs. Le Parlement recommande notamment « la présence active de conseillers agronomes

dans les régions, afin d'aider les agriculteurs qui tentent de fournir des biens publics environnementaux ».

Les députés demandent par ailleurs que la grande majorité des terres agricoles puisse relever de régimes agroenvironnementaux rémunérant les agriculteurs qui fournissent des services supplémentaires.

Concernant le volet « durabilité » de son rapport, George LYON s'est particulièrement attaché à défendre l'idée d'un paiement complémentaire ciblé sur le changement climatique. Il propose que l'UE verse, dans le cadre de contrats simples pluriannuels, une aide spécifique aux producteurs qui auraient réduit leurs émissions de CO₂, ou qui en auraient amélioré le stockage. Selon la résolution, cela permettrait aux agriculteurs de tirer un profit économique de l'intensification du stockage du carbone sur leurs terres, « en les plaçant sur un pied d'égalité avec les autres secteurs relevant du SCEQE⁽¹⁾ ».

Enfin, la « PAC verte » implique aussi, selon le Parlement, d'offrir aux agriculteurs une « aide économique adéquate » pour optimiser la fourniture de services écosystémiques supplémentaires.



George Lyon au Parlement européen.

1. SCEQE: Système Communautaire d'Echange de Quotas d'Emissions



Pour une répartition plus juste des aides

L'avis du Parlement entérine l'idée, exprimée aussi par le Commissaire, selon laquelle les paiements directs ne pourront plus, à l'avenir, être calculés sur une base historique. A l'issue de débats difficiles sur la question du rééquilibrage des aides avec les Nouveaux Etats membres, le Parlement s'exprime au final en faveur d'une « distribution équitable des fonds de la PAC aux agriculteurs de toute l'Union ». Pour cela il souhaite qu'une aide directe à la surface, distribuée selon des critères objectifs dans tous les Etats membres, soit progressivement mise en œuvre pendant une période de transition 2013-2020. De plus, seule la production agricole active doit être éligible à ces paiements, mais les députés soulignent l'importance et le défi que représentent les petites exploitations, en particulier dans les Nouveaux Etats membres.

Concernant le couplage des aides, le rapport affirme que « l'abandon définitif des paiements couplés doit être un principe directeur de la PAC ». Cependant il ajoute qu'il « convient de laisser une marge de manœuvre aux Etats membres », afin de répondre aux besoins spécifiques de leur territoire, et cite la possibilité de maintenir des paiements couplés plafonnés pour les secteurs et territoires vulnérables ou sensibles du point de vue environnemental. Cette phrase fait notamment allusion aux possibilités offertes actuellement par l'article 68 pour venir en appui à certaines productions, comme les protéagineux ou les ovins.

Soutien aux zones à handicap et outils économiques

Les députés se montrent favorables à la poursuite des mesures spécifiques visant à compenser les producteurs des régions défavorisées. Dans le rapport, ces régions peuvent couvrir des zones de montagne, mais aussi par exemple des régions sensibles sur le plan environnemental, des régions ultrapériphériques, ou des régions durement touchées par le changement

2. NFU : National Farmers Union, principal syndicat agricole au Royaume-Uni

LES CHAMBRES D'AGRICULTURE ENGAGÉES AUPRÈS DU PARLEMENT



Au cours de l'élaboration de l'avis, l'APCA a été en contact avec le rapporteur et avec les députés les plus impliqués dans la rédaction. Des propositions d'amendements ont été transmises, et une conférence a été organisée à Strasbourg (18/05/10) afin de débattre sur les positions des Chambres d'agriculture.

Au final, plusieurs propositions des Chambres, qui ne figuraient pas dans les premières versions du rapport, se retrouvent dans la résolution finale :

- le besoin d'un filet de sécurité, non plus « minimal », comme dans la première version, mais « adéquat », suffisamment flexible pour tenir compte de l'évolution des marchés, et comprenant des outils, tels le stockage ou des mécanismes de dégageage du marché ;
- le maintien d'outils de gestion de l'offre pour certains secteurs qui exigent des investissements en capitaux importants ;
- la mise en place de mesures destinées à accompagner les projets de filières territorialisées, impliquant l'ensemble des acteurs sur un territoire, appelées « instruments locaux dynamiques » dans le texte du Parlement ;
- la poursuite des programmes d'aide aux plus démunis.

climatique. Sans entrer dans le débat complexe des critères de désignation des zones, le Parlement demande cependant que les zones éventuellement exclues du nouveau régime, puissent bénéficier d'une période de transition suffisante.

Sur le volet économique, quatre messages peuvent être identifiés :

- il faut encourager la constitution d'organisations de producteurs, afin de renforcer leur capacité de gestion et de négociation vis-à-vis de l'aval, y compris en adaptant si nécessaire les règles européennes en matière de concurrence ;
- dans certains secteurs, il convient de maintenir des outils de gestion de l'offre ;
- des mesures de marché souples et efficaces doivent garantir un « filet de sécurité adéquat », afin d'éviter la volatilité extrême des prix, d'apporter de la stabilité et de pouvoir répondre aux crises ;
- un système de gestion des risques doit permettre de réduire au maximum les conséquences des catastrophes naturelles et sanitaires.

Le Parlement fait également des propositions concernant les aspects budgétaires. D'abord il refuse tout cofinancement supplémentaire, la PAC devant rester le plus possible « commune ». Puis, il demande une plus grande flexibilité des mécanismes budgétaires de la PAC, notamment par l'introduction d'une ligne de réserve dans le budget qui soit mobilisable en cas de crise, pour intervention.

Réactions mitigées au rapport LYON

Si les organisations professionnelles agricoles européennes ont favorablement accueilli l'avis du Parlement, dont le rapporteur est un ancien dirigeant agricole de la NFU⁽²⁾, c'est moins le cas des ONG environnementales.

Dans la presse bruxelloise, de vives critiques de la part de Birdlife International ont notamment été publiées. De leur point de vue, la commission agriculture du Parlement a pris des positions très conservatrices sur les aides directes, en les justifiant sur la base de la sécurité alimentaire, alors qu'elles devraient être mieux ciblées vers les producteurs qui fournissent des biens publics environnementaux.

Si les premières orientations sont données, le débat n'en est cependant qu'à ses débuts. En effet, le Parlement se prononcera une deuxième fois en 2011 sur les options proposées par la Commission dans sa communication (novembre 2010), puis une troisième fois, vraisemblablement en 2012, sur ses propositions législatives.

Les rapports seront préparés dans un cas par un député du groupe socialiste, dans l'autre par un député du Parti Populaire Européen.

Alexandre MARTIN
APCA, Pôle Europe et Action internationale