



Groupe de l'Alliance progressiste des
Socialistes & Démocrates
au Parlement Européen

UNE PAC NOUVELLE

*Au-delà de 2013 et
pour une vision à plus long terme*



Mai 2010

S&D AGRI SECRETARIAT

Commission de l'agriculture et du développement rural

Parlement Européen

Rue Wiertz 60

B-1047 Bruxelles

T +32 2 284 2111

F +32 2 230 6664

www.socialistsanddemocrats.eu

UNE PAC NOUVELLE

Au-delà de 2013 et pour une vision à plus long terme

1. Introduction

Le débat sur l'avenir de la PAC après 2013 est bien entamé, et tous les acteurs concernés de près ou de loin y participent. Le PE récemment élu est prêt à assumer ses nouvelles responsabilités découlant de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à savoir le rôle de co-législateur avec le Conseil en matière de politique agricole commune.

Une nouvelle et fondamentale légitimité démocratique voit le jour.

La Commission Barroso II est aussi en place, et la réflexion sur la future architecture de la PAC peut se développer sur des bases plus concrètes entre les trois principales institutions de l'Union.

Ce document d'orientation politique, adopté par le Groupe des Socialistes et Démocrates en Mai 2010, esquisse les grandes lignes de la nouvelle Politique Agricole pour l'après 2013. Nous prônons une réforme profonde capable de relever les nouveaux défis et d'assurer pour l'avenir une PAC forte avec un Cadre de règles communes décidé par l'Union.

La politique agricole commune (PAC) a jalonné l'histoire de l'intégration dès le début du projet européen en 1957. Depuis sa création, et pendant un quart de siècle, cette politique commune a connu un essor extraordinaire: elle a permis d'atteindre l'ancestral besoin de l'autosuffisance alimentaire, de contribuer de façon décisive à la modernisation de ses structures agricoles avec une augmentation spectaculaire de la productivité, d'assurer un niveau suffisant de revenus aux agriculteurs et des prix raisonnables pour les consommateurs. Sa compétitivité sur les marchés internationaux en a fait un des acteurs majeurs: aujourd'hui, l'Union européenne est le premier exportateur et premier importateur de produits agricoles au niveau mondial.

A cette phase de prospérité, faute de réforme en temps voulu, il s'en est suivi à partir des années '80 une période de crise caractérisée par des excédents structurels de production. L'accumulation des énormes stocks d'excédents dans les trois grands secteurs des céréales, de la viande bovine et des produits laitiers avec la conséquente explosion des dépenses agricoles, sans parler des distorsions entraînées par les aides à l'exportation sur le marché international pour écouler lesdits stocks, ont donné une image négative de la PAC à la majorité de la population.



2. Bilan de la PAC réformée depuis 1992: mérites et limites

Au fil du processus des réformes entamées en 1992, la PAC a considérablement évolué. L'orientation générale poursuivie a été dans la bonne direction: les grands déséquilibres de production ont été résorbés et les tensions entre l'Union et ses partenaires commerciaux en grande partie apaisées.

L'élément clef de la réforme McSharry de 1992 a été le passage du système de soutien des prix (produits) aux aides compensatoires (aides aux producteurs), assorti également de 3 mesures d'accompagnement. Ce fût la première étape de réorientation de la PAC, et le premier pas vers le découplage des aides des volumes de production, ainsi que la première ébauche d'une politique de développement rural. Avec l'Agenda 2000, ce processus a été renforcé en définissant un cadre plus cohérent du volet développement rural appelé 2^e pilier, en tant que pendant du 1^{er} pilier consacré aux aides directes et mesures du marché.

La réforme 2003 a permis de découpler les aides directes en les mettant à l'abri de contestations au sein de l'OMC avec l'adoption de mesures visant à améliorer l'impact des pratiques agricoles sur l'environnement par l'introduction de l'éco-conditionnalité, l'augmentation du budget du 2^e pilier, ainsi que la prise en compte de la préoccupation des consommateurs en ce qui concerne la sécurité et la salubrité des produits. «Le bilan de santé de 2008» a permis d'ajuster certains aspects en renforçant en même temps la poursuite des objectifs de la réforme de 2003 (plafonnement et modulation des aides, risques *management*, nouveaux défis, article 68, etc. ...)

Mises à part certaines critiques ponctuelles sur tel ou tel aspect des réformes de la PAC réalisées au cours des deux dernières décennies, **deux raisons de fond appellent un nouveau départ** pour la politique agricole:

- **la première** concerne l'évolution radicale du contexte interne de l'Union et du contexte international, ainsi que l'émergence de nouvelles préoccupations et de nouveaux défis auxquels la PAC sera confrontée: changement climatique, gestion de l'eau, énergie renouvelable, biodiversité, érosion des sols, etc.

- **la deuxième** a trait au principe de la cohésion. Hormis peut-être les paiements accordés aux régions défavorisées, la PAC - même réformée - n'a jamais réussi à réduire les disparités de l'espace agricole. Les revenus des agriculteurs sont traditionnellement inférieurs à ceux perçus dans les autres secteurs économiques. Bref, le principe de cohésion économique, sociale et territoriale inscrit dans les traités depuis l'Acte unique de 1986 n'a jamais été intégré dans les objectifs de la PAC: les plus grandes exploitations, qui sont aussi en général les plus compétitives et performantes, continuent à bénéficier des soutiens les plus élevés (paiement direct calculé sur la base du rendement historique ante-réforme).

Il est difficile de défendre la légitimité d'une allocation des ressources publiques aussi inéquitable (80 % du budget à 20 % des agriculteurs). L'Union doit pour l'avenir assurer plus de convergence entre les deux politiques qui absorbent les trois quarts de son budget. D'un côté on déploie, à juste titre, une politique régionale et de cohésion pour réduire les écarts de développement au sein de l'Union et à l'intérieur de chacun des États membres, et de l'autre on continue avec une politique agricole qui ne va pas dans la même direction. Il convient de mettre en cohérence ces deux grandes politiques communes. Une nouvelle approche intégrée est nécessaire afin d'éviter tout chevauchement inutile et d'utiliser les fonds européens de la façon la plus efficace et coordonnée qu'il soit. Enfin, élément non négligeable pour la famille des Progressistes, la plupart des aides directes favorisent peu le travail et la création d'emplois et beaucoup la valeur du foncier et des autres actifs. Or, pour nous, **il est primordial de lier l'octroi des aides également à la création d'emplois dans les zones rurales** pour maintenir, faire vivre et développer le paysage agricole dans toutes les régions de l'Europe.



3. Un Nouveau départ pour faire face aux nouveaux défis

Lorsqu'on s'attèle à définir une nouvelle architecture pour la plus ancienne des politiques communes, la PAC, on ne peut pas se permettre d'erreurs dans le diagnostic. Et le bon diagnostic doit se baser sur la réalité concrète de l'agriculture de l'Union d'aujourd'hui avec 27 États Membres, et peut-être demain avec plus de 30 pays, sur les attentes et les demandes de la société, les nouveaux défis alimentaires, climatiques et environnementaux, ainsi que sur le contexte international radicalement changé (mondialisation, crise alimentaire mondiale) avec l'émergence de nouveaux acteurs globaux.

L'évolution du contexte et l'émergence des nouvelles attentes sociétales appellent à une réforme en profondeur. Cela veut dire tout d'abord une révision des objectifs et des principes fondamentaux de la PAC. Un nouveau cadre conceptuel: cibler mieux les instruments sur les objectifs, donner la priorité aux dépenses à forte utilité collective - à savoir le financement des biens publics fournis à la société - et remplacer l'assistanat (aides directes) par des mesures incitatives aux nouveaux besoins à prendre en compte (nouvelles approches contractuelles). **Des aides publiques accordés aux agriculteurs en contrepartie de la fourniture de services environnementaux et d'aménagement du paysage.**

Une telle PAC n'aura la chance de voir le jour que si parallèlement nous nous engageons à une remise à plat complète des aides actuelles, de manière à assurer davantage de **légitimité, d'équité, d'efficacité** en termes d'orientation de politique publique.

La PAC actuelle génère d'importantes disparités entre les soldes financiers nets des différents États membres. Nous savons que sur ce sujet très sensible et hautement politique, **le tabou à casser**, la bataille ne sera pas facile et, comme par le passé, les chefs d'États et de gouvernements des 27 seront vraisemblablement appelés à trancher.

Pour mémoire, le paragraphe 24 des conclusions du Conseil européen des 10 et 11 décembre dernier dispose que «le Conseil européen rappelle l'objectif qui a été fixé de procéder à un réexamen budgétaire détaillé, portant sur tous les aspects des ressources et des dépenses de l'UE. Le Conseil européen invite la Commission à présenter un rapport en vue de définir des orientations sur les priorités au cours de 2010. Le Conseil européen se réjouit à la perspective de voir la Commission présenter, d'ici juillet 2011 au plus tard, sa proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel.»

Nous savons ce que cela veut dire. Dans le projet de document sur «**the budget review**» (ballon d'essai retiré par la suite) de novembre dernier, la Commission nous a déjà annoncé ses intentions.

Le risque que nous devons à tout prix éviter est que, lorsque les négociations sur les prochaines perspectives financières seront engagées - nous savons qu'elles vont se dérouler en parallèle avec celles sur la réforme de la PAC - la décision sur le volume des ressources à consacrer à cette politique pour les prochaines années précède la réforme elle-même. Il faut avant tout décider des contours de la nouvelle PAC, et seulement après établir le montant des ressources à y consacrer.



4. La PAC pour l'après 2013

Le monde a besoin d'une nouvelle approche de l'agriculture à l'échelle globale, fondée sur un partenariat plus équitable entre pays du Nord et du Sud et sur le soutien à tous types d'agriculture, afin d'atteindre un équilibre alimentaire global.

Aujourd'hui, la PAC se retrouve à la croisée des chemins. Pour demain, nous voulons une politique agricole forte, avec un cadre des règles de base décidé au niveau de l'Union. L'agriculture demeure un secteur stratégique, ce qui le rend différent des autres secteurs économiques à de nombreux égards. La fonction primordiale de l'agriculture est de nourrir les hommes, un objectif qui doit être atteint et garanti par la PAC.

Nous sommes contre toute forme de renationalisation et/ou co-financement qui ne serait pas décidé en commun.

Cette nouvelle politique devra être basée sur le triptyque - *légitimité / équité / efficacité*. *Légitimité* des ressources publiques engagées et acceptées par le contribuable, *équité* dans l'allocation des fonds européens entre les 27 États membres, à l'intérieur de chaque pays et entre les agriculteurs et régions, *efficacité* dans le bon usage des fonds publics, la solidarité étant pour nous une des valeurs à la base de l'UE.

Une PAC donc, qui doit être réorientée en profondeur pour servir l'ensemble des 500 millions de citoyens européens et pour valoriser l'agriculture de chaque pays. Cette politique doit prioritairement poursuivre un objectif alimentaire.

Elle doit aussi promouvoir de nouveaux modèles de production agricole durable sur tout le territoire de l'Union, et être capable de répondre aux grands défis environnementaux (changement climatique / raréfaction des ressources / pollution des eaux / dégradation des sols / etc.). La PAC doit enfin assurer une dimension sociale et participer au développement des territoires pour créer de l'emploi en zones rurales.

Sur le plan international, l'agriculture européenne doit rester compétitive pour faire face à la concurrence externe. Il faut, toutefois, réaffirmer avec force que la libéralisation totale du commerce agricole est incompatible avec les objectifs de la sécurité alimentaire, la protection de la nature, l'équilibre climatique. Nous devons dès lors concevoir notre PAC de façon à ce qu'elle réalise ces objectifs, tout en garantissant que cette progression ne soit pas entravée et n'entrave pas les conclusions du Cycle de Doha. Les règles du commerce mondial ne doivent en aucun cas s'opposer au droit des pays ou régions de soutenir leur agriculture pour garantir la sécurité alimentaire de leur population.

L'Union n'utilisera plus les subventions à l'exportation des produits agricoles, et devra continuer à coordonner les efforts avec les grands pays producteurs pour réduire les distorsions des aides sur le commerce. La PAC devra être cohérente avec la politique de coopération au développement de l'Union afin d'atteindre un niveau raisonnable d'autonomie alimentaire des pays pauvres. En outre, l'Union devra intégrer dans tous ses accords commerciaux des normes sociales et environnementales juridiquement contraignantes afin d'aider à l'amélioration des conditions de travail et à la préservation des espaces naturelles chez ses partenaires.

Cette nouvelle politique agricole alimentaire et environnementale demande tout d'abord plus de cohérence d'ensemble. Le 1^{er} pilier (marchés et aides directes) demeure pour l'essentiel un instrument presque exclusivement d'aide aux revenus, découplé de la production et conditionné à quelques critères environnementaux, de santé publique ou de bien-être des animaux; il est contesté du point de vue de sa légitimité.

Le 2^e pilier (développement rural), beaucoup moins important en termes de dotation budgétaire, n'a plus vraiment une réelle lisibilité, notamment avec les changements apportés par le «Health Check» et son article 68.

Initialement conçu pour financer des actions structurelles en zones rurales, il est progressivement devenu un soutien indirect à la production dans les zones difficiles et à spécificité environnementale. Il recouvre un ensemble de mesures «fourre-tout» destinées à satisfaire les demandes particulières des États membres plutôt qu'à répondre aux réels impératifs d'une PAC ambitieuse et cohérente.

Ambition et cohérence qui devraient nous amener à explorer la voie d'une consolidation des politiques des deux piliers actuels dans *un Seul Cadre Structuré de règles européennes pour l'attribution des aides aux agriculteurs, sur la base des critères acceptés par la société et les partenaires internationaux.*

Cela permettrait d'atteindre un double objectif politique: sur le plan interne, celui de la légitimité dans l'utilisation des fonds publics, puisque ces ressources seront utilisées à la fois pour réduire l'impact des externalités négatives (émission des gaz à effet de serre, pollution des eaux, dégradation des sols, etc.) et pour rémunérer les biens publics fournis à la société que le marché n'est pas en mesure de fournir (biens non marchands); sur le plan international, et notamment au sein de l'OMC, ces aides deviendraient inattaquables et mettraient l'Union dans une position de force pour la conclusion de la négociation du Cycle de DOHA.

Ce nouveau cadre structuré de règles européennes permet plus de transparence, et une plus grande simplification des procédures administratives pour l'accès des agriculteurs aux aides européennes. Ce nouveau modèle permet également l'établissement d'un cadre de règles stables à moyen et long terme, afin que les agriculteurs puissent planifier leurs investissements en connaissance de cause.

Enfin, les mesures actuellement existantes dans le deuxième pilier, et qui ne sont pas convertibles dans le nouveau système d'aides, doivent être garanties aux zones rurales d'une façon plus cohérente et articulée autour de la politique régionale et de cohésion. D'où l'importance de coordonner la cohérence des réformes de ces deux politiques au sein de notre groupe.

Le grand défi pour demain est celui d'assurer la mutation de l'agriculture européenne vers des modèles de production plus durable, par des économies d'énergie, par une diminution de l'utilisation des produits chimiques et phytosanitaires, par une meilleure exploitation des potentialités des écosystèmes, par plus de biodiversité, plus de bien-être des animaux et une plus large gamme de production, de services et de biens publics. L'ensemble de ces objectifs peuvent être réalisés en stimulant davantage la compétitivité du système agroalimentaire dans un contexte dynamique international.

Ce bouleversement, synonyme de changement de paradigme, doit aussi favoriser la dimension de la création d'emplois, notamment des emplois verts, et encourager à l'installation des jeunes agriculteurs dans l'ensemble des activités agricoles, qu'elles soient traditionnelles ou nouvelles, qu'elles soient situées en amont ou en aval de la production des matières premières agricoles.

Pour cette nouvelle PAC, des moyens budgétaires suffisants doivent être assurés pour après 2013 et il convient aussi de réfléchir à de nouveaux instruments de type «crédit carbone», car l'agriculture dispose d'un potentiel important en matière de lutte contre le changement climatique.

5. Le modèle de PAC proposé par les socialistes & démocrates

a) Un Système Intégré de Paiement fondé sur de nouveaux critères

b) Un Système de Régulation pour la gestion des risques et crises

c) Un Système d'Aides pour les mesures structurelles et la compétitivité

5.a Un Système Intégré de Paiement fondé sur de nouveaux critères

Les aides aux agriculteurs devraient être attribuées par hectare, selon un modèle articulé sur trois niveaux:

- Premier niveau: paiement de base - il s'agirait d'un paiement de base par hectare de terre cultivée, avec l'engagement des agriculteurs au respect de normes sociales et environnementales. Ce paiement serait octroyé à tous les agriculteurs qui acceptent de conclure un contrat de gestion et de maintenance de l'espace agricole, avec un plafond maximal par exploitation à définir. Un paiement donc découplé et conditionnel.

- Deuxième niveau: paiement lié aux handicaps naturels - il s'agirait d'un système prévoyant des paiements plus élevés pour les régions marquées par un ou plusieurs handicaps naturels. Ces paiements peuvent être couplés à une activité agricole, dans la mesure où la production et les services environnementaux deviennent ensemble sources de revenus pour l'agriculteur;

- Troisième niveau: paiement point vert ou pour les régions sensibles couvrant certains services environnementaux tels que: pâturage extensif, zone riche en biodiversité, agriculture biologique, mode de production DOP, IGT, préservation des paysages, friches, jachère et marécages.

Ce nouveau système intégré de paiement engagerait la responsabilité des agriculteurs, dont les paiements seraient octroyés en échange de certains services fournis. Dans ce cadre se pose également la question du découplage des aides du foncier. L'idée est que les aides aillent à l'agriculteur, qui n'est pas toujours en même temps le propriétaire des terres qu'il cultive. Un tel système nécessite bien évidemment la définition d'un zonage de l'espace rural, et les règles pour son établissement doivent être établies au niveau de l'Union.

Ce modèle est inspiré des réflexions développées dans certains milieux universitaires, notamment au sein de la Fondation Notre Europe de Jacques Delors.

5.b Un Système de Régulation pour la gestion des risques et crises

Pour faire face aux aléas auxquels sont confrontés traditionnellement les agriculteurs, notamment la volatilité des prix des produits agricoles dans un marché intérieur toujours plus ouvert sur le monde (OMC), des conditions climatiques extrêmes (sécheresse, incendies, inondations), la diffusion des maladies animales (BSE, crise de dioxine, peste porcine ...), un système de régulation garantissant un filet de sécurité aux agriculteurs doit être assuré.

Il existe toute une panoplie d'outils et de stratégies qui peuvent être utilisés: les prix d'intervention, le stockage, les assurances publiques-privées, un système d'aide alimentaire pour les couches les plus démunies de la population européenne, la création d'un fonds de stabilisation des marchés public-privés. Le renforcement des réglementations et des interventions au sein de la filière, visant à parvenir à une distribution plus équitable de la valeur ajoutée entre le producteur, l'agro industrie et les chaînes de distribution, est essentiel en vue de protéger les revenus des agriculteurs. L'ensemble de ces instruments et stratégies devrait être mobilisé, singulièrement ou combinés entre eux, pour faire face aux crises imprévisibles dans les différents secteurs agricoles.

5.c Un Système d'Aides pour les mesures structurelles et la compétitivité

Toutes les mesures actuellement existantes dans le deuxième pilier, et qui ne sont pas convertibles dans le nouveau système d'aides - telles que les investissements dans les exploitations et ceux visant la diversification des activités économiques - doivent être garanties aux zones rurales d'une façon plus cohérente avec la politique régionale et de cohésion. Les programmes de développement rural pourraient être relativement mieux élaborés et coordonnés avec les autres instruments de politique structurelle.

Afin d'améliorer le développement rural et la compétitivité des producteurs européens, la dimension de la recherche et de l'innovation, ainsi que le développement des technologies vertes, sont fondamentaux.

La politique rurale devrait davantage encourager le développement de synergies conjointes entre les systèmes des terres agricoles. Des initiatives communes concernant des projets stratégiques pourraient favoriser tant la compétitivité que la valeur ajoutée de la production de l'Union européenne, protéger des emplois et rendre le secteur plus attractif pour les jeunes pour développer de nouvelles activités.



6. Conclusions

La réforme de la PAC depuis 1992 jusqu'à nos jours a suivi - hasard ou choix conscient! - une dynamique parallèle aux réformes successives des traités. Réforme McSharry '92 (Maastricht), Agenda 2000 (Nice), Réforme 2003 (traité constitutionnel), Health Check 2008 (Lisbonne).

On peut appeler cela l'approche des petits pas dans la continuité de la philosophie originale, puisque les articles des traités successifs concernant la PAC demeurent inchangés depuis 1957.

Cette approche, dans un contexte interne et international radicalement changé, excessivement timide, et pour bien des aspects conservateurs, n'est pas étrangère à la perception négative qui demeure dans l'esprit d'une partie non négligeable de l'opinion publique européenne et mondiale vis-à-vis de la PAC.

Nous devons réaffirmer l'importance du rôle des agriculteurs européens et le besoin d'une politique agricole commune forte pour l'avenir, capable de relever les nouveaux défis et de proposer un nouveau projet ambitieux et transparent. Un nouveau pacte entre le monde agricole, l'industrie en amont et en aval du secteur, la recherche et le

développement et les citoyens - qui sont en même temps contribuables et consommateurs - sur un choix de société partagé. Ceci est d'autant plus nécessaire aujourd'hui, dans cette période de crise économique profonde, source d'angoisse et d'incertitude pour l'avenir.

Cette nouvelle PAC doit devenir un exemple concluant d'efficacité, d'équité, de durabilité et de responsabilité politiques, tout en relevant le défi alimentaire et en tenant compte de la dimension économique, sociale et environnementale de façon cohérente.

Parmi les nombreux clivages politiques qui ont toujours marqué les différences entre les *progressistes et les conservateurs*, il y en a un qui persiste. Les premiers sont en général ceux qui anticipent et guident les processus de réforme ambitieux, tandis que les seconds s'y attèlent lorsqu'ils y sont poussés par l'émergence des crises ou par des contraintes externes.

La réforme de la PAC des 15 dernières années a plutôt suivi ce deuxième chemin.

Nous croyons que le temps est venu de reprendre la main et de jouer le rôle d'avant-garde, qui est le nôtre, en proposant un **ambitieux agenda agricole** pour les prochaines décennies.

