

N° 573

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 mai 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission européenne par Mme Bernadette BOURZAI, MM. Gérard CÉSAR, Jean-Paul EMORINE et Mme Renée NICOUX, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la **réforme de la PAC**,*

Par Mme Renée NICOUX et M. Gérard CÉSAR,

Sénateurs

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, président ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérit-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, vice-présidents ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, secrétaires ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 524 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UNE PAC POUR 2014-2020 QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DE CONTRAINTES RENFORCÉES.</b> .....	9
<b>A. LE POIDS BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE DE LA PAC RESTE CONSIDÉRABLE.</b> .....	9
1. <i>La PAC demeure un poste majeur de dépenses de l'Union européenne.</i> .....	9
2. <i>Les soutiens de la PAC indispensables à l'équilibre économique des exploitations agricoles en France et en Europe.</i> .....	10
<b>B. UNE RÉDUCTION RAISONNABLE DU BUDGET DE LA PAC POUR LA PÉRIODE 2014-2020.</b> .....	11
1. <i>Une réduction substantielle contenue dans la proposition initiale de cadre financier pluriannuel.</i> .....	11
2. <i>L'accord des chefs d'État et de Gouvernement du 8 février : un compromis qui sauvegarde la PAC.</i> .....	13
a) <i>La tentative infructueuse d'accord de novembre 2012.</i> .....	13
b) <i>Un accord au sein du Conseil européen qui préserve la PAC.</i> .....	13
<b>II. LA RÉFORME DE LA PAC PROPOSÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE : LE CHANGEMENT DANS LA CONTINUITÉ.</b> .....	15
<b>A. UNE RÉFORME PRUDENTE.</b> .....	15
1. <i>Un cadre institutionnel nouveau.</i> .....	15
a) <i>La commission à l'initiative de la réforme dès 2010.</i> .....	15
b) <i>L'intervention du Parlement européen dans le cadre de la codécision.</i> .....	16
c) <i>Une incertitude longuement entretenue par l'absence d'accord sur le futur cadre financier de la PAC.</i> .....	16
2. <i>Un contexte agricole dégradé, peu pris en compte.</i> .....	16
a) <i>Après la crise de 2008, la donne a changé pour l'agriculture.</i> .....	16
b) <i>Une réforme qui ne remet pas en cause l'orientation libérale de la politique agricole.</i> .....	17
<b>B. LES POINTS-CLEFS DE LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LA COMMISSION.</b> .....	18
1. <i>La réforme des aides directes : convergence et verdissement.</i> .....	18
a) <i>La justice entre États membres : la convergence des niveaux de soutien.</i> .....	18
b) <i>L'équité au sein de chaque État membre : fin des références historiques et plafonnement.</i> .....	18
c) <i>Le verdissement du premier pilier : innovation majeure de la réforme.</i> .....	19
d) <i>Des marges de manœuvre pour faire des aides directes un instrument d'orientation des politiques agricoles.</i> .....	21
2. <i>La politique de développement rural : un dispositif reconduit et élargi.</i> .....	22
a) <i>De nouveaux objectifs et de nouvelles priorités qui ne devraient pas empêcher la reconduction de la plupart des mesures actuelles.</i> .....	22
b) <i>La baisse des taux de cofinancement : un défi pour les finances nationales.</i> .....	23
3. <i>L'Organisation commune des marchés : une régulation minimale.</i> .....	24
a) <i>La confirmation du démantèlement des outils de régulation.</i> .....	24
b) <i>Quelques timides avancées dans la proposition de la Commission européenne.</i> .....	25
<b>III. UNE RÉFORME GLOBALEMENT ACCEPTÉE PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL.</b> .....	26
<b>A. LE NOUVEAU RÉGIME D'AIDE AU CŒUR DES DÉBATS.</b> .....	26

1. <i>La convergence des aides : une nécessité qui doit être aménagée.</i> .....	26
a) Un consensus sur la convergence externe. ....	26
b) Un assouplissement de la convergence interne. ....	27
2. <i>Le verdissement : un principe partagé mais des modalités âprement discutées.</i> .....	28
a) À la recherche d'un verdissement plus réaliste. ....	28
b) Vers un compromis sur le verdissement. ....	29
3. <i>La volonté des États membres de disposer de marges de manœuvres supplémentaires dans la mise en œuvre de la PAC.</i> .....	30
a) Le couplage, un instrument à conserver.....	30
b) À l'initiative de la France, une faculté nouvelle de bonifier l'aide aux premiers hectares.....	31
c) Une flexibilité supplémentaire à travers les transferts entre piliers.....	31
<b>B. LE DÉVELOPPEMENT RURAL : UNE BOITE À OUTILS LAISSÉE LARGEMENT À L'APPRÉCIATION DES ÉTATS MEMBRES.</b> .....	32
1. <i>Une demande générale de flexibilité dans la mise en œuvre du deuxième pilier.</i> .....	32
2. <i>Le deuxième pilier a-t-il un objectif environnemental ou économique : une question non tranchée.</i> .....	33
3. <i>La délimitation des zones défavorisées : une question sensible pour la France.</i> .....	34
<b>C. LA DIFFICILE MODIFICATION DES ÉQUILIBRES CONCERNANT L'OCM UNIQUE.</b> .....	35
1. <i>Une OCM unique conçue comme un filet de sécurité.</i> .....	35
2. <i>Le rétablissement d'un système d'encadrement des plantations de vigne, symbole du retour de la régulation ?</i> .....	37
3. <i>Des avancées timides pour renforcer la capacité agriculteurs et des filières à mieux s'organiser.</i> .....	38
<b>IV. LES TRAVAUX DU SÉNAT.</b> .....	39
<b>A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.</b> .....	39
1. <i>Une proposition qui salue les avancées des négociations européennes.</i> .....	39
2. <i>Une proposition qui appuie les positions de négociation de la France.</i> .....	40
<b>B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.</b> .....	41
1. <i>Une PAC qui doit favoriser le renouvellement des générations et l'installation.</i> .....	41
2. <i>Une PAC qui ne peut se contenter d'être une politique passive : la nécessité d'une action énergique en faveur de l'élevage.</i> .....	41
3. <i>Une PAC qui doit être plus régulatrice.</i> .....	42
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE</b> .....	45
<b>TRAVAUX EN COMMISSION</b> .....	49
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	65
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	69

Mesdames, Messieurs,

Depuis la réforme Mac Sharry<sup>1</sup> de 1992, **la politique agricole commune (PAC) a été constamment réorientée dans le sens de la dérégulation**, afin de laisser jouer les mécanismes de marché. L'arsenal de protection du marché intérieur qui avait permis dès la mise en place de la PAC en 1962 d'isoler l'agriculture européenne de ses concurrents et de garantir aux agriculteurs de la Communauté européenne à la fois des débouchés et des niveaux de prix élevés par rapport aux prix mondiaux, a été progressivement démantelé.

**En une vingtaine d'année, les agriculteurs européens ont dû s'adapter à cette ouverture aux marchés**, dans une Union élargie à partir de 2003 aux nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale.

À chaque réforme de la PAC, un pas supplémentaire a été fait vers la dérégulation : en 1992, nous sommes passés des soutiens aux prix aux soutiens aux revenus ; en 2003, les aides directes ont été découplées des productions ; en 2008, le « bilan de santé » a conduit à supprimer les quelques outils de régulation sectorielle qui existaient encore, avec la fin des quotas laitiers programmée pour 2015 ou encore la suppression des droits de plantation de la vigne entre 2015 et 2018.

De telles réformes n'étaient pas dénuées d'arrière-pensées budgétaires : **représentant 72 % des dépenses du budget européen en 1984, la PAC n'en représente plus que 43 % en 2011<sup>2</sup>**. Plus orientée vers les marchés, la PAC a aussi dû répondre à une série d'impératifs nouveaux. L'aménagement des campagnes, l'occupation et la mise en valeur des espaces ruraux, qui représentent 57 % de l'espace européen et 24 % de la population<sup>3</sup>, ont conduit à la mise en place de la politique de développement rural en 1999 avec la création du deuxième pilier de la PAC.

**La PAC a surtout été mise en demeure de répondre aux préoccupations croissantes des citoyens européens en matière de préservation de l'environnement et de lutte contre le changement climatique.** Les objectifs environnementaux ont été intégrés peu à peu à travers la conditionnalité environnementale des aides du premier pilier, mais aussi les mesures agroenvironnementales du deuxième pilier.

---

<sup>1</sup> Du nom du commissaire européen à l'agriculture d'alors, l'irlandais Ray Mac Sharry.

<sup>2</sup> Source : Commission européenne, Direction générale agriculture et développement rural : [http://ec.europa.eu/agriculture/faq/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/faq/index_fr.htm).

<sup>3</sup> Source : [http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2012/full-text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2012/full-text_en.pdf).

Préparée depuis 2010, la réforme pour la période 2014-2020 ne tourne pas le dos à toutes ces orientations. Dans sa communication de novembre 2010<sup>1</sup>, la Commission européenne identifie trois défis auxquels il conviendra de répondre : le **défi alimentaire** d'abord, car il faudra fournir une alimentation en quantité et en qualité suffisantes aux 500 millions de consommateurs européens et, au-delà, ceux des pays en développement démographique rapide qui ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins. La PAC devra également répondre au **défi environnemental**, et enfin au **défi d'aménagement du territoire**. Mais pour cela, la Commission européenne ne veut pas bouleverser les mécanismes existants.

La publication, le 12 octobre 2011, du paquet législatif portant la réforme, a confirmé les premières impressions : **les propositions de règlements procèdent à une adaptation plus qu'à une refondation de la PAC**. La mesure phare consiste à renforcer le lien entre agriculture et environnement, à travers le verdissement du premier pilier. La Commission réclame aussi plus de justice dans la distribution des aides directes aux agriculteurs et demande une convergence des soutiens entre pays européens mais aussi au sein de chaque État membre. Malgré l'instabilité croissante des marchés agricoles et les phénomènes de volatilité des prix spectaculaires depuis 2008, la future PAC ne remet pas en place les instruments de régulation. Tout juste permet-elle une meilleure organisation des producteurs pour davantage peser dans la chaîne de formation des prix alimentaires en se regroupant.

**La nouvelle PAC s'inscrira nécessairement dans un cadre budgétaire contraint.** Après d'âpres négociations, le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour l'Union européenne pour 2014-2020 a été adopté par les chefs d'États et de Gouvernements lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Sous la pression des États membres contributeurs nets, eux-mêmes engagés dans des plans de maîtrise de leurs finances publiques très contraignants, les européens doivent réduire la voilure du budget communautaire. Pour la première fois de l'histoire, il baissera, en s'élevant à moins de 1 % du PIB européen. L'enveloppe de la PAC ne pouvait sortir indemne d'un tel réajustement. Au final, elle accuse une baisse de seulement 12 % par rapport à la période 2007-2013, soit moins que ce qui était redouté, grâce à la ténacité de la France dans les négociations.

En application du traité de Lisbonne, **la codécision s'applique désormais aussi en matière agricole**. Le Parlement européen a donc été saisi de la réforme de la PAC, au même titre que le Conseil des ministres. **Le dénouement des discussions sur le CFP a donné un puissant coup d'accélérateur au calendrier sur les quatre projets de textes qui constituent l'ossature de la future PAC.** Le Parlement a officiellement

---

<sup>1</sup> *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 – 18 novembre 2010 – COM(2010) 672 final.*

déterminé sa position par des votes émis en séance plénière le 13 mars dernier et le Conseil des ministres est parvenu à un accord général le 19 mars. Les discussions au sein du trilogue ont pu commencer et la présidence irlandaise a l'ambition d'aboutir à un accord général en juin 2013.

**Pour suivre attentivement l'ensemble du processus vers la PAC, votre commission des Affaires économiques a installé un groupe de travail commun<sup>1</sup> avec la commission des Affaires européennes dès 2010**, qui a produit un premier rapport d'information et procédé à de nombreuses auditions des parties prenantes : administrations, organisations professionnelles agricoles, acteurs économiques, experts.

**La proposition de résolution européenne adoptée par la Commission des Affaires européennes du Sénat sur la réforme de la PAC a été préparée dans le cadre de ce groupe de travail et reflète un assez large consensus politique.** Les textes de la Commission européenne doivent encore être améliorés pour répondre aux attentes du monde agricole, et atteindre les objectifs d'une PAC plus juste, plus verte et plus efficace. Au-delà des textes aujourd'hui en discussion, vos rapporteurs approuvent la volonté exprimée dans la proposition de résolution d'engager dès maintenant une réflexion sur les prochaines réformes, qui doivent donner un rôle de régulation plus fort à la PAC et permettre des ajustements des soutiens en fonction de la situation des marchés, dans une logique contracyclique.

**Tout ne se jouera pas dans la seule négociation européenne. La mise en œuvre nationale de la réforme sera d'une grande importance.** Les États membres devront effectuer des choix déterminants pour l'avenir de leur agriculture, sur le rythme de la convergence des aides, le maintien d'une certaine proportion d'aides couplées, la politique d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, ou encore les transferts d'enveloppes financières entre les deux piliers.

Pour la France, la réforme aura des effets redistributifs importants entre agriculteurs. De ce point de vue, vos rapporteurs estiment qu'il est essentiel que l'élevage dispose d'un niveau conséquent de soutien dans la future PAC, car il traverse aujourd'hui une crise d'une gravité exceptionnelle – comme l'avait fait remarquer le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Stéphane Le Foll, lors de son audition du 9 avril dernier au Sénat – qui **menace son existence même dans certaines régions.**

---

<sup>1</sup> Le groupe de travail commun est composé de : Mme Bernadette Bourzai, co-présidente, M. Gérard César, co-président, M. Jean-Paul Emorine, co-président, Mme Renée Nicoux, co-présidente, MM. Claude Bérit-Débat, Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Daniel Dubois, et Joël Guerriau, Mme Odette Herviaux, MM. Gérard Le Cam, Rémy Pointereau et Raymond Vall.





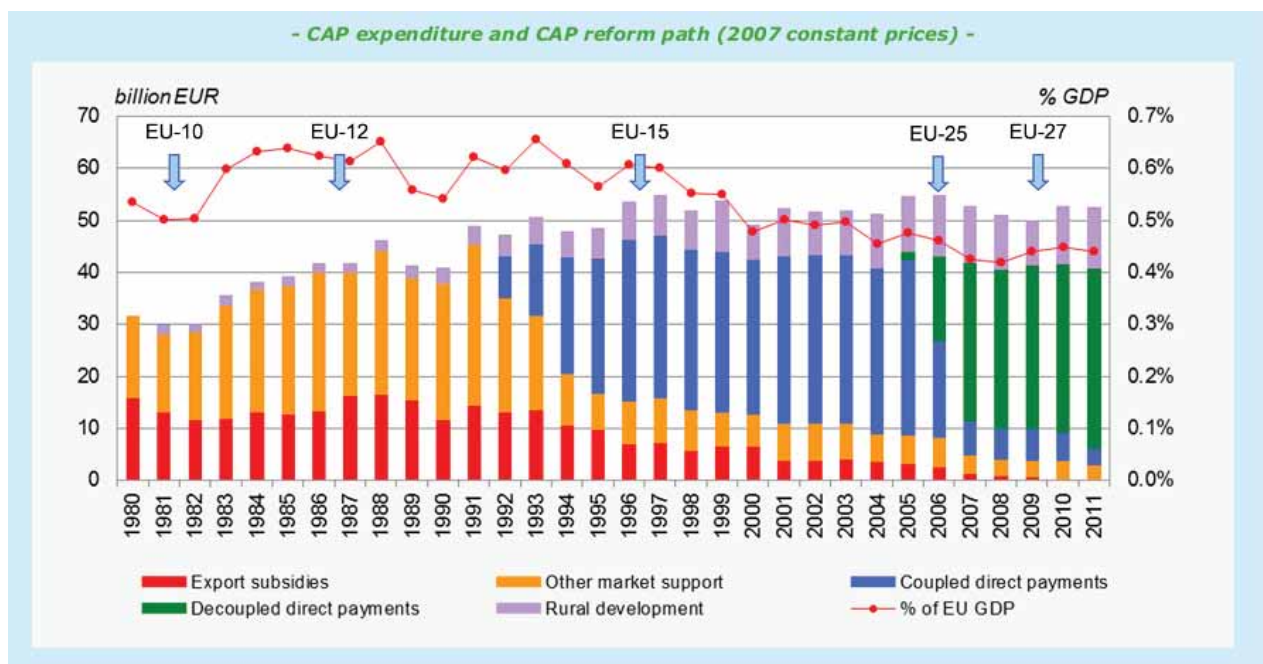
## I. UNE PAC POUR 2014-2020 QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DE CONTRAINTES RENFORCÉES.

### A. LE POIDS BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE DE LA PAC RESTE CONSIDÉRABLE.

#### 1. La PAC demeure un poste majeur de dépenses de l'Union européenne.

Si la part du budget européen consacré à la PAC s'est réduite au fil des ans, passant de plus de 70 % des dépenses communautaires au début des années 1980 à 43 % en 2011<sup>1</sup>, c'est d'abord sous l'effet de l'augmentation du budget européen.

Alors que les dépenses agricoles avaient fortement augmenté dans les années 1980 et au début des années 1990, passant d'environ 30 milliards d'euros par an à plus de 50 milliards, elles sont depuis stabilisées.



Source : Commission européenne – DG Agri

Le passage de l'Union européenne de 15 à 25 membres en 2003 puis à 27 membres en 2007, a été absorbé sans augmentation de l'enveloppe globale destinée à l'agriculture. En conséquence, les dépenses agricoles européennes, qui représentaient encore 0,65 % du PIB européen au début des années 1990, ne s'élèvent plus qu'à 0,44 % de celui-ci en 2011.

<sup>1</sup> Source : [http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history/history\\_book\\_lr\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history/history_book_lr_fr.pdf).

Sous les effets des réformes successives, leur structure a cependant évolué, la part des paiements directs découplés devenant prépondérante par rapport aux mesures de marché et aux aides couplées.

Les dépenses agricoles ont longtemps été le premier poste de dépense du budget européen. Ce n'est plus le cas depuis le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2007-2013, qui, pour la première fois, prévoyait des crédits plus élevés pour la rubrique 1 du budget communautaire, consacrée à la croissance durable que pour la rubrique 2, consacrée à la conservation et la gestion des ressources naturelles<sup>1</sup> (438,6 milliards d'euros contre 412,6 milliards). Au budget 2013, en crédits d'engagement, la rubrique 2 ne représente plus que 39,8 % du budget communautaire, contre 46,8 % pour la rubrique 1<sup>2</sup>.

**La PAC n'est donc plus le gouffre financier que ses détracteurs dénonçaient il y a 20 ans. Il n'en reste pas moins son poids encore important au sein du budget communautaire** la met naturellement au centre des débats lorsque les États membres en viennent à discuter des finances de l'Union européenne.

## **2. Les soutiens de la PAC indispensables à l'équilibre économique des exploitations agricoles en France et en Europe.**

Les soutiens apportés aux agriculteurs par l'Europe à travers la PAC représentent une **fraction essentielle de leurs revenus**. Les paiements directs représentent en moyenne 30 % des revenus nets des agriculteurs et peuvent même atteindre plus de 50 % dans certains États membres comme l'Irlande, le Danemark ou le Luxembourg.

L'agriculture européenne reste globalement très dépendante des soutiens publics, essentiellement constitués des aides de la PAC, issues du premier ou du deuxième pilier, complétés par des subventions nationales dans des proportions plus modestes. Sur la période 2009-2011, le total des ces soutiens publics constitue en moyenne 45 % du revenu net des agriculteurs, et peut dépasser les 70 % dans certains pays<sup>3</sup>.

Dans son rapport de synthèse de la mi-2010 faisant suite au débat public qu'elle avait organisé sur la PAC, la Commission européenne rappelait que « *les paiements directs sont considérés comme un soutien du revenu*

---

<sup>1</sup> 98 % des crédits de cette rubrique sont consacrés à la PAC. Une faible fraction relève de la politique commune de la pêche (PCP) et de l'instrument financier européen en faveur de l'environnement, le programme Life+.

<sup>2</sup> La différence entre rubrique 1 et rubrique 2 est moins sensible en crédits de paiements, qui représentent 44, % du budget 2013 (59,1 milliards d'euros) pour la rubrique 1 contre 43,3 % (57,5 milliards d'euros) pour la rubrique 2.

<sup>3</sup> Source : Commission européenne – DG Agri - [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph4_en.pdf).

*vital* ». Ils ne font pas le chiffre d'affaires de l'exploitation, déterminé principalement par le prix de vente de la production, qui est désormais un prix mondial, mais permettent de couvrir en partie les charges liées à l'acte productif. **En cela, l'aide fournie par la PAC revêt une dimension de compensation de contraintes spécifiques qui pèsent sur les agriculteurs européens pour répondre à des exigences fortes en matière sanitaire et environnementale.**

Dans leur rapport d'information sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013, adopté le 29 juin 2011, les députés Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard et Armand Martin soulignaient déjà, s'appuyant sur des travaux de l'Institut national de la recherche agronomique<sup>1</sup>, que la suppression de la PAC aurait pour conséquence la baisse de 11 % de l'emploi agricole et la chute de 30 % des revenus. Cette analyse globale doit être complétée par une approche sectorielle.

**Sans la PAC, il est probable que les productions animales seraient abandonnées dans de nombreux territoires, en particulier dans les zones intermédiaires où il est difficile de pratiquer des cultures arables. Sans ces aides, de vastes territoires agricoles risqueraient de se transformer en friches.**

## ***B. UNE RÉDUCTION RAISONNABLE DU BUDGET DE LA PAC POUR LA PÉRIODE 2014-2020.***

### **1. Une réduction substantielle contenue dans la proposition initiale de cadre financier pluriannuel.**

Avant même que commence la discussion sur le futur CFP pour la période 2014-2020, plusieurs États membres contributeurs nets au budget de l'Union européenne, dont l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas, ont réclamé un gel du niveau des crédits d'engagements communautaires à leur niveau de 2013, affecté d'un taux de croissance annuel inférieur à l'inflation.

**Dans ces conditions, la PAC ne pouvait qu'être mise à contribution par une réduction de ses moyens, afin de financer les autres priorités de l'Union européenne.**

Le 29 juin 2011, la Commission européenne a présenté son projet de CFP pour la période 2014-2020 répondant à cette exigence, avec un budget européen réduit en crédits d'engagement de 1,12 % du revenu national brut (RNB) européen sur la période 2007-2013 à 1,05 % pour 2014-2020 et de 1,06 % à 1 % en crédits de paiement.

---

<sup>1</sup> Alexandre Gohin « *Quelles conséquences d'une suppression de la politique agricole commune après 2013 ?* », *Revue d'économie politique* 4/2009 (Vol. 119), p. 633-651.

**Pour la PAC, l'arbitrage proposé par la Commission européenne ne s'inscrivait pas dans le scénario redouté d'un désengagement budgétaire massif, qui aurait sans doute ouvert la voie à une renationalisation partielle des politiques agricoles.** Il consistait à stabiliser les dépenses agricoles en euros courants à leur niveau atteint en 2013, impliquant il est vrai une réduction de l'effort réel en faveur de la PAC, calculé en euros constants.

Au total, l'enveloppe sur l'ensemble de la rubrique 2 était réduite de 9 %, passant de 420,7 milliards d'euros<sup>1</sup> en 2007-2013 à 382,9 milliards d'euros pour 2014-2020. **Le premier pilier de la PAC payait le plus lourd tribut à cette réduction de voilure, passant de 336,7 milliards d'euros à 281,8 milliards d'euros, soit une baisse de plus de 16 %.**

Un ajustement mineur des propositions de la Commission européenne est intervenu en juillet 2012, notamment pour tenir compte de la prochaine adhésion de la Croatie. Mais l'enveloppe globale des dépenses de l'Union européenne restait jugée trop importante par certains États membres, en particulier l'Allemagne, qui souhaitait une réduction plus forte encore des dépenses de l'Union européenne dans un contexte où les finances nationales étaient partout soumises à de sévères ajustements.

**Le budget européen agricole pour la période 2014-2020 proposé par la Commission européenne le 29 juin 2011 :**

Il s'élève à 371,7 milliards d'euros provenant directement de la PAC (dépenses relevant de la rubrique 2 du CFP : « croissance durable ») :

- dont 281,8 milliards d'euros pour le premier pilier ;
- dont 89,9 milliards d'euros sur le deuxième pilier.

A ce montant s'ajoutent 15,2 milliards d'euros provenant de financements hors PAC :

- 2,5 milliards d'euros pour l'aide aux personnes les plus démunies, qui relève de la rubrique 1 : « croissance intelligente », et plus précisément du Fonds social européen (FSE).

- 4,5 milliards d'euros provenant du cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation (CSC), relevant de la rubrique 1 : « croissance intelligente », et doté pour la période de 80 milliards d'euros.

- 2,2 milliards d'euros pour la sécurité alimentaire, qui relève de la rubrique 3 : « sécurité et citoyenneté ».

- 3,5 milliards d'euros de réserve en cas de crise (fonds hors CFP).

- 2,5 milliards d'euros de Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (fonds hors CFP).

---

<sup>1</sup> En crédits d'engagement, euros en valeur 2011.

## **2. L'accord des chefs d'État et de Gouvernement du 8 février : un compromis qui sauvegarde la PAC.**

### *a) La tentative infructueuse d'accord de novembre 2012.*

À l'approche du Conseil européen de novembre 2012 visant à s'accorder sur le futur CFP, de nouvelles propositions ont été mises sur la table pour réduire encore le budget européen, affectant inmanquablement les dépenses agricoles.

Les propositions de la présidence chypriote de l'Union européenne du 29 octobre 2012, puis du Président du Conseil européen Herman Van Rompuy du 13 novembre et du 22 novembre 2012 conduisaient à réduire l'enveloppe globale du CFP à 1,04 % puis 1,02 % du revenu national brut de l'Union.

En ce qui concerne l'agriculture, la proposition de la présidence chypriote consistait à réduire de 371,1 milliards d'euros à 368,2 milliards d'euros le budget de la PAC sur 2014-2020 et restait floue sur l'avenir des lignes budgétaires hors CFP (recherche et développement, sécurité alimentaire). Elle faisait remonter au sein du 2<sup>ème</sup> pilier la réserve en cas de crise, supprimant du même coup cette ligne budgétaire.

**La première proposition du président Van Rompuy était inacceptable pour le premier pilier en baissant l'enveloppe de la PAC de plus de 18 milliards d'euros par rapport aux propositions initiales de la Commission, à 353,5 milliards d'euros. La deuxième proposition répartissait différemment entre rubriques l'effort budgétaire pour préserver un budget de la PAC à hauteur de 361,5 milliards d'euros.** La réserve en cas de crise était baissée à 2,8 milliards d'euros (au lieu de 3,5 milliards d'euros). La proposition était muette sur le sort du Fonds d'ajustement à la mondialisation.

Les esprits n'étaient probablement pas mûrs. Le Conseil européen extraordinaire des 22 et 23 novembre n'a pas permis d'aboutir à un consensus, renvoyant les arbitrages des 27 États membres sur le CFP à une rencontre ultérieure.

### *b) Un accord au sein du Conseil européen qui préserve la PAC.*

Lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013, l'accord trouvé sur le CFP pour 2014-2020 impose une **cure d'amaigrissement sévère pour le budget européen, qui passe à 1 % du RNB en crédits d'engagements et 0,95 %** en crédits de paiement, soit respectivement 960 et 908,4 milliards d'euros sur la période. C'est presque 80 milliards de moins que ce que prévoyait la Commission européenne dans ses propositions de la mi-2011, et 34 milliards de moins que l'actuel CFP.

**Pour autant, l'effort demandé au secteur agricole est resté dans des limites raisonnables. Avec une enveloppe de 373,2 milliards d'euros, la rubrique 1 subit une baisse de 12 % par rapport à l'enveloppe disponible sur la période 2007-2013.** Les moyens du premier pilier seraient ainsi de 277,9 milliards d'euros sur l'ensemble de la période 2014-2020, contre 283 milliards prévus initialement par la Commission européenne dans sa proposition révisée de juillet 2012.

L'accord du 8 février préserve également 2,5 milliards d'euros d'aide alimentaire aux plus démunis qui relèvent de la rubrique 1 du budget. En revanche, le fonds européen d'ajustement à la mondialisation dont devait bénéficier le secteur agricole s'est réduit comme peau de chagrin et ne sera doté au maximum que de 150 millions d'euros par an.

**L'agriculture française ne sort en réalité pas trop pénalisée des arbitrages budgétaires européens.** D'après le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Stéphane Le Foll, « *les agriculteurs français devraient bénéficier sur la période 2014-2020 de 56 milliards d'euros constants pour l'ensemble des deux piliers* »<sup>1</sup>. Comme l'expliquait le ministre lors de son audition au Sénat devant votre commission des Affaires économiques, le 9 avril dernier, si les dotations du premier pilier ont été réduites de 48,9 milliards d'euros à 47,6 milliards d'euros, la France a bénéficié d'un bonus de près d'un milliard d'euros sur le deuxième pilier, sa dotation passant de 7,95 à 8,8 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

L'accord entre chefs d'États et de Gouvernement doit encore faire l'objet d'une approbation par le Parlement européen, en application de l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), mais celui-ci serait enclin plutôt à augmenter les engagements financiers européens qu'à les baisser. En tout état de cause, il est très peu probable que la clef de répartition des dépenses entre rubriques du budget européen puisse aujourd'hui changer.

**Le monde agricole, qui redoutait des ajustements plus importants, a globalement salué les résultats pour la France de cette négociation. Vos rapporteurs se réjouissent à cet égard que la ténacité du Gouvernement sur la préservation du budget de la PAC ait porté ses fruits.**

Pour autant, l'approche budgétaire de la PAC ne peut pas être la seule. Il n'y a certes pas de PAC digne de ce nom sans un budget conséquent. Mais la PAC ne se résume pas aux moyens financiers du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui portent respectivement les crédits des premier et deuxième piliers. Ce qui importe, c'est la manière dont cet argent est utilisé au service de la politique agricole de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du 8 février 2013.

## II. LA RÉFORME DE LA PAC PROPOSÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE : LE CHANGEMENT DANS LA CONTINUITÉ.

### A. UNE RÉFORME PRUDENTE.

#### 1. Un cadre institutionnel nouveau.

##### *a) La commission à l'initiative de la réforme dès 2010.*

Il est frappant d'observer le rythme effréné des réformes de la PAC, **le bilan de santé de la PAC en 2008 ayant été bien davantage qu'une révision technique à mi-parcours.** Moins de deux ans après cette importante étape, la Commission européenne s'est attelée à la préparation de la réforme de la PAC pour l'après 2013.

Cette préparation a pris la forme d'une consultation des parties prenantes et des experts mais aussi et surtout des citoyens, à la mi-2010, qui a montré **l'attachement des européens à leur agriculture et à la politique agricole européenne. Cette consultation a montré aussi une diversité des attentes de la société vis-à-vis de l'agriculture.**

La Commission a très rapidement, dès la fin 2010, publié une communication assez brève sur la PAC à l'horizon 2020, pour rappeler les objectifs et les enjeux de la réforme et proposer des orientations. Les échanges de vues sur la réforme avec les États membres le Parlement européen, et les professionnels se sont alors intensifiés.

Enfin le dernier étage de la fusée a été constitué par la **publication par la Commission européenne le 12 octobre 2011 des quatre textes législatifs** européens devant réglementer la PAC pour 2014-2020 :

– La proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant les règles relatives aux **paiements directs** en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (COM 2011 625) ;

– La proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif au soutien au **développement rural** par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (COM 2011 627 final) ;

– La proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil portant **organisation commune des marchés** des produits agricoles (règlement « OCM unique ») (COM 2011 626 final) ;

– La proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune dit « **règlement horizontal** » (COM 2011 628 final).

Accompagnés d'une longue étude d'impact, ils s'inscrivent dans la droite ligne de la communication de la fin 2010.

*b) L'intervention du Parlement européen dans le cadre de la codécision.*

Pour la première fois, le Parlement européen est appelé, en application du traité de Lisbonne, à intervenir sur la PAC dans le cadre de la codécision, **échappant ainsi à la stricte logique intergouvernementale de négociation** qui avait prévalu jusqu'à présent, qui avait fait de la Commission et du Conseil les seuls acteurs de premier plan en la matière.

Ce nouveau cadre procédural n'est pas totalement neutre : avec un rôle accru pour le Parlement européen, on pouvait attendre une PAC moins technocratique, plus centrée sur les préoccupations des citoyens européens et, en particulier, sur les questions environnementales.

Le Parlement européen a travaillé rapidement. Les rapporteurs de la Commission Agriculture et développement durable, le portugais Luis-Manuel Capoulas Santos, rapporteur sur le règlement sur les aides directes et le règlement sur le développement durable et le français Michel Dantin, rapporteur sur le règlement OCM, ont bouclé leurs travaux dès la mi-2012.

Parallèlement, les discussions au Conseil entre les 27 sur le contenu de la PAC se sont poursuivies, sous présidence danoise, chypriote, puis irlandaise depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

*c) Une incertitude longuement entretenue par l'absence d'accord sur le futur cadre financier de la PAC.*

Aucun accord politique ne pouvait cependant aboutir tant que l'on restait dans le flou sur les moyens de la PAC pour la période 2014-2020.

Cette situation explique ainsi que le Parlement européen n'ait pas voté rapidement les propositions de règlement, bien qu'il y était techniquement prêt dès la mi-2012.

**Certaines questions comme le rythme de convergence des niveaux d'aide ou encore les facultés de transferts de crédits entre premier et deuxième piliers dépendaient en effet fortement de l'enveloppe globale mise à disposition du FEAGA et du FEADER.**

## **2. Un contexte agricole dégradé, peu pris en compte.**

*a) Après la crise de 2008, la donne a changé pour l'agriculture.*

La fin de la décennie 2000 est marquée par le retour au premier plan de la question agricole et alimentaire. Les émeutes de la faim lors de la crise alimentaire mondiale de 2007-2008 provoquée par la brusque montée des prix de toutes les matières premières agricoles ont remis au premier plan l'enjeu de



la souveraineté alimentaire. À plus long terme, l'enjeu sera de nourrir 9 milliards d'êtres humains à l'horizon 2050.

En sens inverse, avec la crise financière et le ralentissement de la croissance mondiale, la conjoncture s'est retournée à partir de la mi-2008 et la plupart des secteurs, les grandes cultures, le lait, la viande, ont connu des années 2009 et 2010 très difficiles. Tout aussi brutalement, les prix des céréales se sont redressés, amplifiés par des phénomènes spéculatifs.

**La prise de conscience des effets délétères sur l'agriculture de ces phénomènes de volatilité a amené les membres du G20 à renforcer leur coopération.** Les conclusions du G20 agricole de Cannes en juin 2011 prévoient la mise en place d'un système d'information pour mieux connaître l'état des marchés et des stocks, mais aussi la création d'un forum de réaction rapide pour faire face de manière plus collective aux crises et les prévenir ou du moins, en limiter l'ampleur.

*b) Une réforme qui ne remet pas en cause l'orientation libérale de la politique agricole.*

**Pour autant, l'architecture de la réforme proposée par la Commission européenne ne fait pas la part belle à davantage de régulation des marchés agricoles. Elle confirme au contraire le démantèlement des instruments de régulation quantitative de la production comme les quotas laitiers, déjà programmé par le bilan de santé de 2008.**

La Commission ne propose pas non plus de revoir l'architecture technique de la PAC en choisissant de ne pas remettre en cause la structure en deux piliers de la PAC. Elle conserve une politique reposant sur des **interventions minimales sur les marchés agricoles**, sur une **distribution d'aides directes au revenu**, et sur le **soutien, cofinancé par les États membres à une multitude d'initiatives en monde rural**, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle du deuxième pilier.

**Au final, c'est une réforme prudente qui repose sur une idée centrale : renforcer la légitimité des aides versées aux agriculteurs, à travers deux grands leviers : une plus grande équité dans leur distribution et un renforcement de la prise en compte des exigences environnementales au sein du premier pilier.**

## **B. LES POINTS-CLEFS DE LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LA COMMISSION.**

### **1. La réforme des aides directes : convergence et verdissement.**

**Les aides directes sont le pivot de la PAC.** Elles représentent la part la plus importante du budget communautaire, et cela ne changera pas dans la future PAC proposée par la Commission européenne. Mais elles devront être plus justes et plus vertes.

#### *a) La justice entre États membres : la convergence des niveaux de soutien.*

Les niveaux de soutien par hectare apportés aujourd'hui par le premier pilier sont très variables d'un État membre à l'autre. Si le droit à paiement unique (DPU) s'établit en moyenne dans l'Union européenne à 270 euros par hectare – après modulation – cette moyenne cache de nombreuses disparités nationales. La plupart des nouveaux États membres, en particulier les pays baltes, la Roumanie et la Bulgarie bénéficient de niveaux moyens d'aides directes sur le premier pilier largement inférieurs à la moyenne, tandis que d'autres se situent bien au-dessus.

La Commission européenne disposait de plusieurs possibilités pour corriger ces disparités. Un même niveau pour tous aurait entraîné une redistribution massive de l'enveloppe du premier pilier entre États membres. Au demeurant, une telle solution n'aurait pas été juste, compte tenu des différences importantes de niveaux de vie qui existent au sein de l'Union : les pays à faible revenu moyen par habitant auraient fourni un avantage important à leur secteur agricole, comparé aux autres secteurs économiques.

**Au final, la Commission européenne a retenu le scénario d'une convergence assez lente entre États membres des enveloppes consacrées au premier pilier,** définies à l'article 6 du de la proposition de règlement sur les aides directes. Pour ceux dans lesquels les paiements directs sont inférieurs à 90 % de la moyenne de l'Union, un tiers de l'écart doit être comblé. En 2014 et 2015, Bulgarie et Roumanie seront encore autorisées à attribuer, en complément des aides directes européennes, des aides nationales.

#### *b) L'équité au sein de chaque État membre : fin des références historiques et plafonnement.*

La réforme de la PAC vise également à une plus grande équité dans la distribution des aides directes au sein de chaque État membre, à travers deux mesures : la convergence de la valeur des droits, et le plafonnement.

• Lors du découplage des aides directes, en 2006, en application de la réforme de 2003, certains États comme l'Allemagne avaient choisi d'attribuer les mêmes aides à l'hectare pour tous, au niveau régional, avec de faibles disparités entre régions. **En France, comme dans d'autres pays, le choix avait été fait de calculer l'aide découplée en fonction des aides couplées précédemment touchées par l'exploitant.** La Commission propose de mettre fin à échéance de 2019 à ce système de références historiques. Elle laisse aux États membres le soin de retenir avant le 1<sup>er</sup> août 2013 un modèle régional ou national d'attribution des nouveaux droits à paiement de base (DPB). Ces droits devraient ensuite être attribués à tous les agriculteurs disposant d'hectares admissibles. Les surfaces exclues jusqu'à présent comme la vigne ou les cultures de fruits et légumes pourraient être admissibles au droit à paiement. **Le mécanisme de convergence proposé est brutal la première année d'application de la réforme, où un écart de 40 % doit être comblé.** Pour une exploitation de 100 hectares touchant 400 euros d'aide, contre un niveau moyen des aides à l'hectare de 300 euros en France, la perte de subventions européennes s'établirait à 4 000 euros par an. C'est le prix à payer pour une PAC plus équitable.

• Le second instrument de justice consiste à plafonner les aides directes. La Commission européenne propose à l'article 9 du règlement sur les aides directes d'instaurer un **plafonnement progressif** pour les plus grandes exploitations, de 20 % pour les exploitations touchant plus de 150 000 euros d'aides directes par an jusqu'à un plafonnement total à 300 000 euros. Pour prendre en compte l'emploi, les salaires et charges sont déduits du calcul de ce plafond. Les exploitations concernées seraient à peine 4 000 à l'échelle de l'Union européenne et 200 en France<sup>1</sup>.

*c) Le verdissement du premier pilier : innovation majeure de la réforme.*

**Depuis 2005, la prise en compte par la PAC des exigences environnementales passe par la conditionnalité.** Le versement des aides directes, mais aussi de certaines aides du second pilier est subordonné au respect d'un corpus de normes destinées à mieux protéger l'environnement.

La réforme proposée par la Commission ne met pas fin à la conditionnalité. Les articles 93 et suivants du nouveau règlement horizontal prévoient en effet que celle-ci continuera à s'appliquer. Les exigences relatives à la lutte contre les épizooties ont été retirées mais d'autres ont été ajoutées, comme le respect de la directive-cadre sur l'eau n° 2000/60/CE et celui de la directive sur les pesticides n° 2009/128/CE. **L'idée de la Commission est de simplifier la conditionnalité, pour en simplifier les contrôles, mais sans réduire le niveau d'exigence.**

---

<sup>1</sup> Source : Commission Européenne, *L'Agriculture dans l'Union européenne, Statistiques 2012* - [http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2012/pdf/full-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2012/pdf/full-report_en.pdf).

### **La conditionnalité dans l'actuelle PAC**

L'objectif de la conditionnalité est de garantir une agriculture plus durable. Le mécanisme de la conditionnalité consiste à soumettre le versement de certaines aides communautaires au respect par les agriculteurs d'une série d'exigences :

– Des exigences de base concernant la conservation des oiseaux et des habitats, la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par des substances dangereuses, l'épandage des boues d'épuration et la protection des eaux contre la pollution par les nitrates ;

– Des exigences de bonnes conditions agro-environnementales (BCAE), définies par les États membres sur la base des orientations communautaires, comme le maintien de bandes-tampons le long des cours d'eau, le maintien de particularités topographiques, le non-brûlage des résidus de culture, la gestion des surfaces en herbe ...

– Des exigences en matière de santé du végétal, comme l'utilisation de produits phytosanitaires bénéficiant effectivement d'autorisation de mise sur le marché (AMM), pour les cultures et dans les dosages prévus par l'AMM, ou le stockage de ces produits dans des locaux adaptés, ou encore le respect des zones non traitées (ZNT).

– Des exigences en matière de santé animale, consistant notamment à appliquer les dispositifs d'identification et d'enregistrement des animaux, à appliquer les normes de lutte contre les maladies animales.

– Des exigences, enfin, de protection animale, impliquant par exemple de disposer de bâtiments respectant les normes communautaires.

– Des exigences supplémentaires, en particulier en matière de fertilisation et de réduction des utilisations de produits phytopharmaceutiques s'ajoutent pour les agriculteurs ayant souscrit une mesure agro-environnementale (MAE).

Les autorités nationales sont chargées d'effectuer les contrôles du respect des règles de conditionnalité par leurs agriculteurs. Lorsque ce n'est pas le cas, ces aides peuvent être réduites voire supprimées.

Les aides concernées vont au-delà des seules aides directes découplées. Le versement des aides couplées est aussi soumis au respect de la conditionnalité, de même que les aides à la restructuration et à la reconversion des vignobles ainsi que certaines aides du deuxième pilier comme l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) ou la prime herbagère agro-environnementale (PHAE).

Il s'agit aussi d'aller au-delà et, selon l'exposé des motifs du règlement sur les aides directes « *d'accélérer le processus d'intégration des exigences environnementales* » en introduisant « *pour la première fois une forte composante écologique dans le premier pilier de la PAC, garantissant ainsi que tous les agriculteurs de l'Union qui bénéficient d'un soutien aillent au-delà des exigences en matière de conditionnalité et agissent en faveur de l'environnement et du climat dans le cadre de leurs activités quotidiennes.* »

**L'instrument choisi pour aller dans cette direction consiste à réserver 30 % de l'enveloppe nationale des aides directes aux agriculteurs respectant plusieurs conditions cumulatives :**

– Disposer de **trois cultures différentes sur leur exploitation**. Cette condition ne s'applique qu'aux exploitations de plus de 3 hectares. Par ailleurs, la Commission exclut les prairies du champ de cette obligation. Il s'agit de ne pas pénaliser l'élevage extensif à l'herbe. La culture la plus importante ne peut pas couvrir plus de 70 % de la surface de l'exploitation et la culture la moins importante moins de 5 %. Il est intéressant de noter que la Commission a imposé un critère simple à contrôler : l'existence de cultures différentes, plutôt que d'imposer un mécanisme qui aurait eu plus de sens, la rotation des cultures, mais qui nécessite un arsenal de contrôle plus sophistiqué.

– **Maintenir les prairies permanentes, sans les retourner**. Une tolérance de 5 % d'une année sur l'autre est accordée à l'échelle de chaque exploitation.

– **Disposer de 7 % de surface d'intérêt écologique (SIE)** sur leur exploitation, hors prairies permanentes : terres en jachère, bandes-tampons, surfaces boisées ou particularités topographiques.

La composante « verdissement » des aides directes s'appliquerait également de plein droit aux exploitations engagées en agriculture biologique, sans qu'il soit nécessaire de remplir les trois critères précités.

**Avec le verdissement, la Commission européenne entend renforcer la légitimité du dispositif des aides directes. Celles-ci ne sont plus seulement des aides au revenu qui visent à compenser le différentiel de compétitivité de l'agriculture européenne avec les autres agricultures, en contrepartie de l'ouverture des marchés mise en place dans les années 1990. Elles s'apparentent plutôt à la rémunération d'un service environnemental rendu par les agriculteurs.** Les pratiques promues par le verdissement ont pour but de préserver la biodiversité, de lutter contre le changement climatique en stockant le carbone dans l'herbe, de préserver les sols en échappant à la tentation de la monoculture, en particulier de la monoculture de maïs. **Le verdissement du premier pilier tend à reconnaître que les agriculteurs fournissent un bien public et que celui-ci doit être rémunéré.**

*d) Des marges de manœuvre pour faire des aides directes un instrument d'orientation des politiques agricoles.*

Afin de maintenir une certaine unité de la PAC sur l'ensemble du territoire européen, et de ne pas ouvrir la voie à des distorsions de concurrence entre États membres de l'Union, ceux-ci ne sont pas autorisés à apporter des cofinancements aux aides du premier pilier de la PAC.

Cependant, la proposition de règlement de la Commission européenne sur les aides directes ménage quelques marges de manœuvres nationales pour adapter les aides directes de la PAC, dans des proportions encadrées :

– Les États membres pourront, dans la limite de **5 %** de leur enveloppe dédiée aux paiements directs, octroyer des aides supplémentaires aux exploitations situées dans des **zones soumises à des contraintes naturelles**.

– Les États membres pourront aussi consacrer une part de leur enveloppe nationale à des **paiements couplés**. La limite est fixée à **5 %** de l'enveloppe du premier pilier, **portée à 10 % pour les pays**, comme la France, qui se situent déjà aujourd'hui au-dessus des 5 %. Cette aide couplée ne peut bénéficier qu'aux secteurs ou régions agricoles qui rencontrent des difficultés et sont particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales ou environnementales. La Commission devra approuver les programmes de soutiens couplés.

– Afin de **soutenir l'installation des jeunes agriculteurs**, les États membres devront enfin bonifier de 25 % la valeur des DPB accordés aux agriculteurs de moins de 40 ans pendant les 5 ans qui suivent leur installation. **La somme correspondante ne devra pas dépasser 2 % de l'enveloppe nationale** des paiements directs.

## **2. La politique de développement rural : un dispositif reconduit et élargi.**

Bien que plus modeste sur le plan budgétaire que le premier pilier, le deuxième pilier est essentiel à l'équilibre de la PAC. C'est lui qui porte les principales mesures agro-environnementales, l'aide aux zones agricoles défavorisées et soutient la modernisation des exploitations. **C'est aussi à travers le deuxième pilier que se noue le partenariat indispensable entre l'Union européenne et les États membres, qui sont appelés à cofinancer les actions programmées dans un cadre pluriannuel.**

La proposition de nouveau règlement sur le développement rural pour la période 2014-2020 s'inscrit dans la continuité de la période 2007-2013, avec quelques adaptations.

*a) De nouveaux objectifs et de nouvelles priorités qui ne devraient pas empêcher la reconduction de la plupart des mesures actuelles.*

La recherche de cohérence entre les interventions des différents fonds structurels européens a conduit à définir un cadre stratégique commun (CSC) qui s'applique à tous. La politique de développement rural n'est donc pas isolée, **elle participe au contraire pleinement à la stratégie Europe 2020 en s'articulant autour de six priorités :**

– Favoriser le **transfert de connaissances** et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que 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 CO<sub>2</sub> et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricole et alimentaire ainsi que de la foresterie ;

– **Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique.**

La proposition de règlement sur le développement rural de la Commission européenne reconduit la plupart des mesures du deuxième pilier existantes dans la liste de celles qui pourront être inscrites au sein du futur programme de développement rural 2014-2020 de chaque État membre.

**Elle élargit même le deuxième pilier à de nouvelles mesures concernant la gestion des risques en agriculture, comme le soutien à la souscription d'assurances récolte, la participation à des fonds de mutualisation, ou encore celle à un instrument de stabilisation des revenus.**

**Elle prévoit enfin de consacrer 5 % de l'enveloppe au réseau européen de développement rural (approche dite Leader), afin de contribuer à la mise en dynamique des acteurs du monde rural.**

*b) La baisse des taux de cofinancement : un défi pour les finances nationales.*

Dans sa nouvelle version 2014-2020, la politique de développement rural devrait toutefois mettre davantage à contribution des États membres. Le taux de cofinancement du FEADER est en effet abaissé à 50 % pour l'ensemble des mesures dans les régions hors convergence, contre 55 % pour les mesures relevant aujourd'hui de l'axe 2 consacré à l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural et 75 % pour les mesures agro-environnementales<sup>1</sup>.

La Commission prévoit cependant que ces taux puissent augmenter à 85 % dans les régions en convergence et les régions ultrapériphériques (RUP), voire monter à 90 % pour certaines mesures, et jusqu'à 100 % pour les mesures concernant l'innovation.

---

<sup>1</sup> Article 70 du règlement n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural.

**Un programme de développement rural ambitieux nécessitera en tout état de cause de mobiliser des crédits nationaux importants, ce qui n'est pas simple dans le contexte actuel des finances publiques pour de nombreux États membres.**

### **3. L'Organisation commune des marchés : une régulation minimale.**

Mises en place pour un grand nombre de produits issus de l'agriculture, les organisations communes de marché (OCM) ont été regroupées en 2007 dans un texte unique, qui définit les instruments de gestion et d'intervention sur les marchés pour l'ensemble des produits concernés<sup>1</sup>. Comme pour le développement rural, la nouvelle PAC ressemble beaucoup à l'actuelle concernant l'OCM, marquant ainsi un **véritable manque d'ambition régulatrice de la Commission européenne.**

#### *a) La confirmation du démantèlement des outils de régulation.*

**Le démantèlement des outils de gestion administrée des marchés agricoles, quotas, mesures de stockage, restitutions aux exportations et droits de douane est la traduction technique du choix politique fait il y a vingt ans de laisser l'agriculture être orientée par le marché.**

Les propositions de la Commission pour la période 2014-2020 ne font que **confirmer une tendance déjà à l'œuvre.**

- Le nouveau texte confirme l'abandon des dispositifs de contingentement des productions :

- La **fin des quotas laitiers** décidée lors du bilan de santé de la PAC en 2008 pour le 1<sup>er</sup> avril 2015 n'est pas remise en cause ;

- **Pour le secteur du vin**, le texte de la Commission reprend les dispositions de l'OCM vitivinicole d'avril 2008<sup>2</sup>, qui avait mis fin aux droits de plantation sur la vigne au 31 décembre 2015, avec possibilité pour les États membres de prolonger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2018 ;

- **La Commission propose enfin de supprimer les quotas sucriers à la fin de la campagne 2014/2015**, mettant également un terme au prix minimum de la betterave

- Concernant les instruments d'intervention sur les marchés – mesures de stockage public, aides au stockage privé – ils s'inscrivent dans une logique

---

<sup>1</sup> Règlement n° 1234/2007 du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole.



de filet de sécurité. **Les mécanismes d'intervention sont maintenus mais à des prix très bas.** Pour la poudre de lait, l'aide à l'écoulement dans l'alimentation animale sous forme de caséine est remplacée par une aide au stockage privé. Pour le beurre, l'aide au stockage privé n'est plus automatique mais optionnelle. Le blé et le sorgho sont retirés du champ du stockage public. Les aides au secteur du houblon (qui ne concernent pas la France) sont supprimées. L'OCM s'inscrit donc sur ce point en léger recul par rapport à l'existant.

- Concernant le programme d'aide alimentaire aux plus démunies (PEAD), l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) du 13 avril 2011 l'a grandement fragilisé, dès lors qu'il ne peut plus être approvisionné que par les surplus de stocks alimentaires de l'UE. Pour contourner cette difficulté, un nouveau Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) devrait prendre le relais mais il relèverait de la rubrique 1. Le budget qui y serait consacré baisse également considérablement, passant de 3,5 milliards d'euros sur 7 ans à 2,5 milliards. Pour la France, le ministre délégué à l'agroalimentaire, Guillaume Garot, a fait savoir que le budget national compenserait cette baisse « à l'euro près ».

- **Enfin, si les restitutions aux exportations restent dans le corpus des mesures pouvant être prises, la détermination de leur montant reste du domaine de la Commission européenne, à travers des actes d'exécution.** Or celle-ci a tendance à réduire de manière continue les niveaux de soutien. En janvier 2013, par exemple, les restitutions sur le poulet congelé ont été divisées par deux, faisant peser sur le secteur exportateur français une menace directe de disparition, au profit des concurrents brésiliens ou Nord-américains.

*b) Quelques timides avancées dans la proposition de la Commission européenne.*

Si la proposition de la Commission européenne confirme ses orientations libérales dérégulatrices, le texte comprend quand même quelques nouveautés :

- L'intervention de la Commission en cas de crise est facilitée par **l'extension de la clause de perturbation des marchés à l'ensemble des produits agricoles (à l'article 154 de la proposition).** De même, la Commission pourra, au moyen d'actes d'exécution, adopter des mesures exceptionnelles de soutien aux marchés de la viande bovine, du lait, de la viande porcine, ovine ou caprine, des œufs et de la volaille en cas d'épizootie ou de perte de confiance du consommateur en raison d'un risque pour la santé humaine ou animale (prévue à l'article 155 de la proposition). Certaines mesures pourront même s'appliquer au secteur végétal.

• **Le texte de l'OCM renforce le rôle des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles, afin de renforcer le poids de la production dans la répartition de la valeur ajoutée dans la chaîne alimentaire, à travers plusieurs dispositifs :**

– La **reconnaissance des organisations de producteurs**, des associations d'organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles par les États membres est rendue obligatoire. Les accords conclus par ces organisations peuvent être étendus à tous les opérateurs d'un même secteur et d'une même zone géographique et des contributions peuvent être demandées aux non-membres pour financer les actions collectives prévues.

– Les **possibilités prévues dans le « paquet lait » de 2012 de mener des négociations collectives au niveau des organisations de producteurs sont confirmées**, à condition que l'organisation ne représente pas plus de 3,5 % de la production totale de l'Union européenne et 33 % de la production ainsi que de la commercialisation de lait cru au sein de l'État membre.

– Les accords et pratiques concertées dans le tabac, les fruits et légumes, le lait et les produits laitiers restent encadrés mais leur mise en œuvre est accélérée en n'exigeant plus de délais d'examen par la Commission européenne.

**Au final, la réforme de l'OCM pour 2014-2020 ne marque pas un tournant régulateur de la PAC mais enrayer le mouvement continu de dérégulation engagé depuis 1992.**

### **III. UNE RÉFORME GLOBALEMENT ACCEPTÉE PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL.**

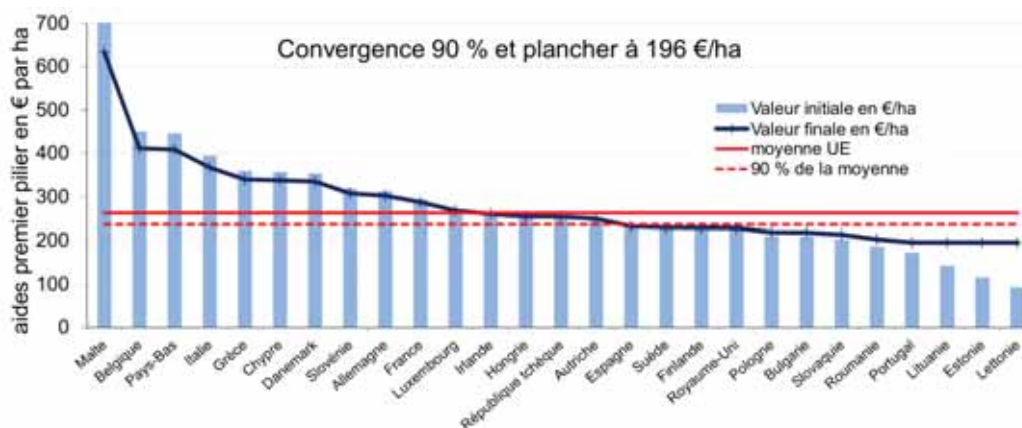
#### ***A. LE NOUVEAU RÉGIME D'AIDE AU CŒUR DES DÉBATS.***

##### **1. La convergence des aides : une nécessité qui doit être aménagée.**

###### *a) Un consensus sur la convergence externe.*

Même si les pays d'Europe centrale et orientale, caractérisés par des niveaux plus faibles d'aide directe à l'hectare ont longtemps revendiqué l'application rapide d'une aide unique à l'hectare, l'idée d'une convergence plus lente a fait rapidement consensus.

Pour corriger les très faibles niveaux d'aides qui s'appliquent aujourd'hui à quelques États membres, essentiellement les pays baltes, le rapporteur du Parlement européen, M. Capoulas-Santos avait proposé de fixer un plancher d'aide directe plus élevé.



Source : Chambres d'agriculture

L'accord du Conseil européen du 8 février 2013 sur les futures perspectives financières a validé cette approche, en précisant que « *l'ensemble des États membres devraient atteindre au minimum le niveau de 196 euros par hectare en prix courants d'ici 2020. Cette convergence sera financée par tous les États membres dont le niveau des paiements directs est supérieur à la moyenne de l'UE, proportionnellement à leur éloignement de cette moyenne. Ce processus sera mis en œuvre progressivement sur six ans, de l'exercice 2015 à l'exercice 2020* ».

b) *Un assouplissement de la convergence interne.*

**Il existe un large consensus pour considérer que rien ne justifie que les références historiques continuent à déterminer les aides directes perçues par chaque agriculteur, perpétuant ainsi les inégalités dans le temps.**

Pour autant, la convergence prévue par la Commission européenne est, de l'avis général, trop brutale.

Le rapporteur au Parlement européen, M. Capoulas Santos, a ainsi proposé un assouplissement avec une « première marche » de convergence de seulement 20 % la première année d'application de la réforme et la possibilité pour les agriculteurs de percevoir des aides s'écartant encore de 20 % par rapport à la moyenne nationale ou régionale en 2019. Pour chaque agriculteur, la perte totale serait plafonnée à 30 %.

Le 19 mars 2013, le Conseil est parvenu à un accord sur un schéma encore plus souple, en autorisant les États membres à réaliser une convergence partielle et non totale en 2019, et en ramenant la première étape de convergence à 10 %, contre 40 % dans la proposition initiale de la Commission.

**En outre, le mode de calcul du verdissement pourrait prendre en compte ces références historiques. Une approche forfaitaire du verdissement, aurait en effet eu un puissant effet de convergence, en donnant la même valeur à la composante verte des droits à paiement, à l'échelle nationale ou régionale. La possibilité de réaliser un verdissement différencié atténue là aussi les effets redistributifs de la réforme.**

## **2. Le verdissement : un principe partagé mais des modalités âprement discutées.**

### *a) À la recherche d'un verdissement plus réaliste.*

Le verdissement a été l'un des points de la réforme de la PAC le plus discuté. Le principe d'une réservation de 30 % de l'enveloppe a été préservé, mais à la condition que les exigences de verdissement soient précisées et adoucies.

**Le Parlement européen a ainsi proposé une approche plus flexible et graduelle que celle de la Commission.** Le rapporteur, M. Capoulas Santos, a ainsi proposé que soient considérées comme vertes en soi, et exemptées des autres critères pour bénéficier du verdissement, outre les exploitations en agriculture biologique, celles engagées dans certaines mesures agro-environnementales ainsi que celles ayant fait l'objet d'une certification environnementale.

Les difficultés d'application du verdissement tiennent à la grande variété de l'agriculture européenne. Peut-on appliquer les mêmes règles aux agricultures scandinave et méditerranéenne ? La diversité des cultures est-elle partout possible ? A cela s'ajoute une inquiétude des producteurs : les SIE ne vont-elles pas condamner les agriculteurs à mettre en jachère une partie de leurs terres ? Le Copa-Cogeca, organisme européen regroupant un grand nombre d'organisations et syndicats agricoles, a ainsi critiqué dès la publication des propositions de la Commission européenne l'obligation de disposer de 7 % de SIE, estimant qu'elle ferait perdre à l'Europe 6 à 7 millions d'hectares productifs.

Plusieurs États membres ont ainsi mis en avant une approche plus souple qui reposerait sur un « menu de pratiques d'écologisation », qui regrouperait une dizaine de mesures. Chaque État devrait en appliquer trois, au choix. Cette piste, séduisante, a cependant été écartée car elle ouvrirait la voie à des distorsions de concurrence entre agricultures européennes difficilement compatibles avec le caractère « commun » de la PAC.

*b) Vers un compromis sur le verdissement.*

Finalement, c'est dans le cadre prévu dès l'origine par la Commission européenne qu'un compromis pourrait être trouvé, en précisant l'ensemble des critères de diversité des cultures, de non retournement des prairies permanentes et de SIE :

- **Sur la diversité des cultures**, le seuil d'application du critère pourrait être remonté avec une obligation de réaliser deux cultures à compter de 10 hectares (hors prairies) et trois cultures à partir de 30 hectares. Parlement et Conseil vont de ce point de vue dans la même direction.

- **Sur le maintien des prairies permanentes**, là encore, un assouplissement était réclamé. Une prairie est considérée comme permanente lorsqu'elle n'est pas labourée pendant cinq ans. De nombreuses prairies temporaires deviennent donc permanentes. Pour autant, sur le plan agronomique, il est important de pouvoir refaire certaines prairies tous les dix ou quinze ans, pour qu'elle reste productive. La contrainte imposée par la Commission européenne apparaissait donc excessive. Le risque était grand, la surface de référence étant fixée à 2014, que des retournements massifs interviennent avant l'application de la réforme, pour échapper à sa rigueur. Si le Parlement n'a proposé aucune modification, le Conseil s'est orienté vers une solution plus souple fixant un objectif de non retournement des prairies permanentes au niveau régional et non pas au niveau de chaque exploitation. Un régime d'autorisation de retournement pourrait être instauré pour faire respecter l'objectif régional. La tolérance globale à la conversion de prairies permanentes pourrait être en outre augmentée de 5 à 7 %.

- **Sur l'obligation de maintenir sur l'exploitation des SIE, le Parlement comme le Conseil ont recherché des adaptations**, sans revenir sur le principe proposé par la Commission. Un calendrier progressif de mise en œuvre est proposé, avec des SIE représentant 3,5 % de l'exploitation en 2014, 5 % en 2016 et 7 % en 2018. Les exploitations comptant moins de 10 hectares de terres arables pourraient en être exemptées. Certaines cultures comme les légumineuses, la luzerne, le lin, ne nécessitant pas d'intrants de synthèse pourraient entrer dans le calcul des SIE. Enfin, la moitié de cette obligation pourrait être mise en œuvre de manière collective par des groupements d'agriculteurs ou au niveau régional.

**Il semblerait donc que le verdissement des aides directes ait été rendu acceptable en assouplissant et précisant ses modalités, tout en respectant l'architecture proposée initialement par la Commission.**

### **3. La volonté des États membres de disposer de marges de manœuvres supplémentaires dans la mise en œuvre de la PAC.**

*a) Le couplage, un instrument à conserver.*

**Les aides couplées appartiennent à la boîte orange de l'Organisation mondiale du commerce, du fait de leurs effets de distorsions sur les marchés.**

**Le couplage est pourtant le seul instrument qui permette d'apporter un soutien spécifique à des productions en difficulté, qui sans ces aides risqueraient de disparaître.**

Le Parlement européen a proposé de remonter la part de l'enveloppe nationale d'aides directes pouvant être consacrée à des aides couplées à 15 %, contre 5 % dans la proposition initiale de la Commission. Le Conseil pour sa part a relevé de 2 points la part des aides couplées, passant de 5 à 7 % pour les pays utilisant peu le couplage aujourd'hui et de 10 à 12 % pour les autres, dont la France, ainsi que l'ensemble des États appliquant le régime de paiement unique à la surface (RPUS)<sup>1</sup>. Bien entendu, le couplage ne viserait pas à développer la production mais à la sauvegarder, dans des régions où elle est menacée. Il s'agit d'un couplage défensif.

Cette possibilité de couplage supplémentaire est indispensable à la France et, en particulier à l'élevage bovin allaitant. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) représente en effet l'essentiel de ce qui reste des primes couplées, après le découplage de la totalité des primes dans le secteur végétal en métropole (hors prise en compte de l'article 68). En 2012, son enveloppe s'élevait à 646 millions d'euros<sup>2</sup>, dont 483 millions, soit 75 %, sont pris en charge par le budget du premier pilier de la PAC et 163 relèvent du budget de l'État. Cette part nationale devrait disparaître dans la future PAC.

Les autres aides découplées concernent les départements d'outre-mer (DOM), pour 211 millions d'euros en 2012, dont presque 130 millions d'aide compensatrice à la banane.

Combattu par les pays libéraux, le couplage a pourtant son utilité. Pour la France, une enveloppe dédiée de 12 % voire 15 % du plafond national des aides directes permettrait de conserver les actuels couplages, ce qui n'est pas possible avec seulement 10 %.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des nouveaux États membres qui apportent un complément national aux aides directes de la PAC.

<sup>2</sup> Source : Les concours publics à l'agriculture – Commission des comptes de l'agriculture de la Nation.

*b) À l'initiative de la France, une faculté nouvelle de bonifier l'aide aux premiers hectares.*

La préoccupation de justice est au cœur de la réforme des aides directes. Mais est-ce juste d'attribuer le même montant à l'hectare pour le premier et pour le dernier hectare d'une exploitation ? **La prise en compte de l'intensité en emplois des exploitations a amené la France à proposer un dispositif facultatif pour les États membres consistant à majorer la valeur des premiers hectares, jusqu'à la moyenne de la taille de leurs exploitations.** Cette taille est de 52 hectares en France.

Cette « surprime » serait financée par un prélèvement sur le budget annuel des paiements directs, dans la limite de 30 % de l'enveloppe nationale d'aides. Dans le cadre du trilogue, Parlement européen et Conseil semblent s'accorder pour ouvrir cette possibilité nouvelle, qui aurait pour effet de favoriser un modèle agricole de petites fermes.

Ce nouvel outil ne pourrait pas cependant s'appliquer de manière sélective à certaines productions. Ainsi l'idée de réserver la surprime des premiers hectares aux surfaces fourragères, afin de favoriser l'élevage, ne peut être retenue.

**Les effets de cette majoration des premiers hectares ne sont cependant pas évidents, comme l'a montré l'institut de l'élevage lors de son audition en avril 2013 devant le groupe de travail sénatorial commun sur la réforme de la PAC.** Les élevages extensifs en particulier pourraient être pénalisés. Les systèmes laitiers ou bovins allaitants sur petites surfaces notamment dans l'Ouest de la France, qui bénéficient de DPU élevés car ils étaient titulaires de droits couplés importants au moment du découplage (prime au jeune bovin mâle notamment) verraient leur perte réduite par rapport à l'application brute de la réforme, sans correctif.

*c) Une flexibilité supplémentaire à travers les transferts entre piliers.*

Un dernier élément de flexibilité a été ajouté en cours de discussion de la réforme de la PAC. Dans sa proposition initiale, la Commission envisageait déjà que les États membres pourraient transférer jusqu'à 10 % de leur enveloppe des aides directes sur le deuxième pilier. En sens inverse, les États membres dont le niveau d'aides directes est inférieur de 90 % au montant moyen de l'Union européenne<sup>1</sup> peuvent transférer 5 % de leur enveloppe relevant du développement rural sur les aides directes.

Le Parlement européen a augmenté cette flexibilité entre les piliers en permettant de transférer 15 % de l'enveloppe du premier pilier sur le deuxième et 10 % de l'enveloppe du deuxième sur le premier, en ce qui concerne les 12 États membres dont les paiements directs sont inférieurs de 90 % à la

---

<sup>1</sup> Bulgarie, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

moyenne de l'Union. **Le Conseil est allé encore plus loin en permettant une flexibilité de 15 % dans les deux sens pour tous.**

Cette flexibilité sert la volonté des États membres de disposer d'un maximum de marges de manœuvre dans leur mise en œuvre nationale de la PAC. **Elle contribue cependant, c'est le revers de la médaille, à atténuer le caractère commun de cette politique, en autorisant chacun à choisir ses options, au risque de créer des distorsions de concurrence entre voisins.**

## ***B. LE DÉVELOPPEMENT RURAL : UNE BOÎTE À OUTILS LAISSÉE LARGEMENT À L'APPRÉCIATION DES ÉTATS MEMBRES.***

### **1. Une demande générale de flexibilité dans la mise en œuvre du deuxième pilier.**

Traditionnellement, la politique de développement durable laisse aux États membres de grandes libertés pour déterminer les mesures qu'ils souhaitent mettre en place.

La logique de cofinancement amène nécessairement les États membres à avoir leur mot à dire. La politique de développement rural a aussi pour but de s'adapter à la diversité des territoires ruraux en Europe. Cette déclinaison prend aussi la forme d'une régionalisation du deuxième pilier, à travers les programmes régionaux de développement rural.

La réforme de la PAC pour 2014-2020 maintient cette souplesse, prévoyant un cadre national, à travers un programme national de développement rural, et des programmes à l'échelle régionale.

**La négociation communautaire a mis en évidence un désir des États membres de voir évoluer le taux de cofinancement communautaire des mesures inscrites au titre du développement rural.** Le Conseil soutient ainsi la possibilité pour les régions en transition<sup>1</sup> de bénéficier, comme les régions moins développées, de taux de cofinancement européen de 75 %. Le Parlement européen a également réclamé d'augmenter le taux de cofinancement européen sur les mesures agro-environnementales à 60 %.

**La France a aussi soutenu dans la négociation l'idée d'une plus grande ouverture des aides à l'investissement,** la proposition de la Commission étant trop restrictive. Il convient en effet que les aides à l'investissement distribuées dans le cadre du deuxième pilier puissent concerner des **mesures aux normes réglementaires**, en particulier pour les bâtiments d'élevage.

---

<sup>1</sup> Régions dont le PIB par habitant pour la période 2007-2013 était inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE-25, mais dont le PIB par habitant pour la prochaine période de programmation est supérieur à 75 % de la moyenne de l'UE-27.



Dans le même sens, le Parlement européen et le Conseil ont fait évoluer le texte de la Commission concernant le **soutien aux infrastructures hydrauliques**. La condition de réduction d'au moins 25 % de la consommation d'eau a été supprimée.

D'une manière générale, le deuxième pilier doit offrir un large éventail de mesures possibles pour favoriser la modernisation des agricultures et des milieux ruraux d'Europe.

## **2. Le deuxième pilier a-t-il un objectif environnemental ou économique : une question non tranchée.**

Cette **logique de catalogue** contribue cependant à obscurcir la logique de ce deuxième pilier, qui semble hésiter entre une vocation environnementale et une ambition économique.

• **Du côté de la vocation environnementale se situent les mesures agro-environnementales.** Elles pourront continuer à être soutenues au titre du deuxième pilier. Pour autant, le Parlement européen a souhaité, comme le Conseil, par souci de cohérence, que les mesures obligatoires au titre du verdissement du premier pilier ne puissent pas faire l'objet d'un soutien également par le FEADER. **Il s'agira donc de venir en appui de mesures plus exigeantes.**

Alors que la Commission avait souhaité qu'au moins 25 % de l'enveloppe du deuxième pilier soit consacrée à des mesures « *en vue de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à ces changements et de la gestion des terres, au moyen des paiements agroenvironnementaux et climatiques, des paiements en faveur de l'agriculture biologique et des paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques* », elle n'en avait pas fait une condition de recevabilité des programmes de développement ruraux. Le Parlement européen est allé plus loin en demandant que cette part soit obligatoire.

• **Du côté de l'ambition économique du deuxième pilier, on trouve les instruments de gestion des risques.** Actuellement financés dans le cadre dit « de l'article 68 »<sup>1</sup>, ces instruments sont appelés à encore se développer. **Toutefois, leur montée en puissance est lente.** L'assurance climatique se diffuse en grandes cultures et en viticulture mais demeure faible en cultures maraîchères et fruitières et inexistante en cultures fourragères. Au final, la progression des outils de soutien aux assurances se heurte à un triple obstacle : les réticences des assureurs à s'engager sur des risques systémiques sans

---

<sup>1</sup> *Souplesse mise en place lors du bilan de santé de la PAC, qui permet de prélever jusqu'à 10 % de l'enveloppe nationale des paiements directs pour aider des secteurs rencontrant des difficultés spécifiques.*

réassurance publique, celles des agriculteurs pour qui les assurances n'interviennent qu'au-delà d'un seuil de 30 % de pertes et avec une franchise de 25 % et ne sont peut-être pas si intéressantes, même avec une prime subventionnée aux deux tiers, et enfin le coût pour les finances publiques de tels dispositifs : la baisse du taux de cofinancement communautaire de 75 % (dans le cadre de l'article 68) à 50 % (dans le cadre du développement rural 2014-2020) va en effet nécessiter, pour maintenir la même enveloppe d'aide aux agriculteurs, de mobiliser 25 millions d'euros supplémentaires de crédits nationaux.

**Au final, balançant entre objectifs environnementaux et objectifs économiques, la politique de développement rural sera probablement ce qu'en feront les États membres, qui pencheront d'un côté ou de l'autre. L'ambition française de développer l'agro-écologie dans le cadre du projet de loi d'avenir de l'agriculture devrait marquer la prochaine période de programmation du développement rural.**

Le deuxième pilier pourrait aussi contribuer au développement de l'agroforesterie, qui constitue une piste extrêmement intéressante.

### **3. La délimitation des zones défavorisées : une question sensible pour la France.**

La révision de la carte des zones défavorisées est un difficile exercice qui doit être réalisé à l'occasion de la réforme de la PAC pour 2014-2020. La Cour des comptes européenne, dans un rapport du 27 juin 2003, avait estimé que les critères de délimitation de ces zones utilisés par les États membres manquaient de cohérence et conduisaient à un classement d'un trop grand nombre de territoires en zone défavorisée, nuisant au ciblage des aides.

**Or, ce classement donne droit à l'attribution de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN).** Il permet aussi de bénéficier de majorations des aides à d'autres titres, comme par exemple les aides à l'installation ou encore les aides au titre du plan de performance énergétique (PPE). L'enjeu est donc sensible. L'ICHN représente pas moins de 558 millions d'euros distribués en 2012, dont 55 % en provenance du FEADER et 45 % en provenance du budget national.

Les articles 34 et 35 de la proposition de règlement sur les aides directes pour 2014-2020 prévoient même la possibilité pour les États membres de réserver 5 % de leur enveloppe au titre des aides du premier pilier au soutien aux agriculteurs situés dans des zones soumises à des contraintes naturelles, telles que définies par le règlement relatif au développement rural. Les zones défavorisées pourraient ainsi être soutenues à la fois au titre du premier et du deuxième pilier.

Les zones de montagne, qui représentent au plan national près de 80 % des montants perçus au titre de l'ICHN, ainsi que les zones affectées de handicaps spécifiques, ne sont pas concernées par la révision du zonage, à l'inverse des zones défavorisées simples (ZDS). La communication de la Commission européenne de 2009<sup>1</sup> avait posé les bases d'une révision des zones défavorisées simples à partir de critères essentiellement biophysiques. **Elle avait alors suscité de vives critiques, car en ne prenant plus en compte les aspects économiques et socio-démographiques des territoires ruraux, de nombreuses zones de piémont ne devraient plus être éligibles à l'ICHN.**

La révision des ZDS a été incluse dans la réforme du règlement relatif au développement rural. Durant la négociation au sein du Conseil, plusieurs avancées ont été enregistrées pour atténuer la rigueur des effets de la nouvelle délimitation des ZDS :

– La réduction des paiements dans les zones sortant du dispositif ne sera pas brutale mais progressive, à partir de 2016, avec une baisse de 20 % chaque année.

– Le seuil de déclenchement à partir duquel est établie l'existence d'une contrainte importante a été fixé à 60 % du territoire d'une commune. Les États membres pourront tenir compte de la productivité des terres et des méthodes de production pour exclure les zones dans lesquelles des contraintes naturelles importantes auront été surmontées.

– Les États membres auront la faculté de classer jusqu'à 10 % du territoire en zones soumises à des contraintes spécifiques.

– Dans les zones actuellement admissibles, les États membres pourront définir des seuils réduits pour l'application de critères biophysiques.

Au final, ces souplesses devraient permettre de continuer à faire bénéficier les zones de piémont caractérisées par des systèmes d'élevage à l'herbe des aides aux zones défavorisées du deuxième pilier. Une vigilance s'impose cependant sur les avancées des négociations sur ce point.

### ***C. LA DIFFICILE MODIFICATION DES ÉQUILIBRES CONCERNANT L'OCM UNIQUE.***

#### **1. Une OCM unique conçue comme un filet de sécurité.**

**La négociation européenne sur l'OCM révèle une ligne de fracture entre la sensibilité régulatrice et la sensibilité libérale, qui voit**

---

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

dans les instruments d'intervention sur les marchés un filet de sécurité qui doit être le plus léger possible.

Le rapporteur au Parlement européen de la proposition de règlement relative à l'OCM, l'eurodéputé Michel Dantin a fait de nombreuses préconisations pour **resserrer les mailles de ce filet de sécurité**, en augmentant les prix de référence de la viande bovine à 200 euros la tonne – ce qui reste encore très inférieur aux prix du marché – en ouvrant la possibilité de réévaluer périodiquement les prix de référence, de prendre en compte l'évolution du coût des intrants et des marges des agriculteurs avant de déclencher des mesures d'intervention ou encore en étendant le stockage privé à des produits non couverts initialement, comme la viande de volaille et le caillé de chèvre.

De même, il a été proposé de rendre l'ensemble des secteurs agricoles éligibles aux dispositions des articles 154 et 155, qui permettent à la Commission européenne de prendre des mesures exceptionnelles en cas de crise. Le rapporteur Michel Dantin suggérait également d'améliorer les mécanismes de retrait sur les marchés.

**Il est en effet indispensable de sortir des lourdeurs des mécanismes de l'OCM unique.** La crise du lait de 2010 avait mis en évidence cette nécessité de changement des outils à la disposition de la Commission et du Conseil, pour être plus réactifs face aux crises. Le « paquet lait<sup>1</sup> » qui en avait résulté marquait le souci de conserver des instruments de régulation des marchés, une fois le système des quotas disparu. Les faits avaient donné raison aux tenants de la régulation. Une intervention, même tardive et modeste sur les marchés, avait alors permis de modifier la tendance dans le secteur laitier et de redresser les prix.

Pour autant, Parlement européen et Conseil ont finalement peu modifié la proposition initiale de la Commission européenne en matière d'intervention. En souhaitant que les niveaux de prix et les limitations quantitatives de production relèvent non pas de la seule Commission à travers des actes d'exécution et des actes délégués, mais du Conseil, en application des prérogatives qui lui sont réservées par l'alinéa 3 de l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>2</sup>, le Conseil promet en réalité *statu quo* sur les filets de sécurité.

---

<sup>1</sup> Règlement n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 relatif aux relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers.

<sup>2</sup> Article 43 alinéa 3 du TFUE : « Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche ».

## **2. Le rétablissement d'un système d'encadrement des plantations de vigne, symbole du retour de la régulation ?**

Les dispositifs de contingentement des productions sont l'emblème d'une PAC administrée à laquelle le bilan de santé de 2008 avait mis fin

Les négociations sur la PAC 2014-2020 n'ont pas remis en selle les quotas laitiers. Il n'y avait pas de majorité au Parlement européen et au Conseil pour partir dans une telle direction. D'ores et déjà, **la fin programmée des quotas laitiers se fait sentir sur le territoire, avec des abandons de production laitière et des conversions dans d'autres productions.** En France, la bordure laitière, où les exploitations sont de plus en plus dispersées et les coûts de collecte élevés, se réduit comme peau de chagrin. Certains départements comme le Cantal voient une baisse du nombre d'exploitations laitières significative en quelques années.

Concernant le sucre, la disparition des quotas à la fin de la campagne 2014-2015 a été vivement critiquée. Car si la demande mondiale est forte et les niveaux de prix élevés, le secteur betteravier a encore besoin d'un peu de temps pour réduire son différentiel de compétitivité avec la filière sucre de canne brésilienne, qui est de l'ordre de 30 %. Or, la filière betteravière augmente sa productivité à hauteur de 2 % par an, grâce à des progrès techniques constants ; elle ne peut rattraper son retard en seulement deux ou trois ans. Le Parlement européen a donc proposé de prolonger le système des quotas jusqu'en 2020, tandis que le Conseil souhaite ne les prolonger que de deux campagnes, jusqu'à celle de 2016/2017, afin de ne pas rouvrir le débat sur l'attribution de quotas de sucre aux États membres (Irlande, Portugal, Slovaquie, Bulgarie) qui ont renoncé à cette production et ont été indemnisés en 2006 par le fonds de restructuration pour cet abandon volontaire de production. Il est malheureux qu'un tel marchandage prévale au lieu de considérations d'intérêt général sur l'avenir de la filière de la betterave à sucre en Europe.

**Concernant les droits de plantation de la vigne, le groupe de haut niveau (GHN) mis en place par la Commission européenne en janvier 2012 a travaillé toute l'année dernière pour recueillir les avis des parties prenantes et proposer des solutions.** La quasi-totalité des États membres producteurs de vin avaient d'ailleurs réclamé le maintien de l'actuel système d'encadrement des plantations, notamment pour éviter les risques de surproduction. Le Parlement européen a proposé la prolongation pure et simple des droits de plantation jusqu'en 2030. Le Conseil, pour sa part, a tenu compte des résultats du GHN en proposant l'introduction d'un nouveau un système d'autorisation de plantation qui s'appliquerait à toutes les catégories de vin et tous les États membres. Il vaudrait pour une période de six ans – de 2019 à 2024 – et ferait l'objet d'une révision à mi-parcours. Il exigerait des États membres qu'ils mettent chaque année à disposition des autorisations de nouvelles plantations correspondant à 1 % de leur superficie totale plantée en vigne, mais leur donnerait également la possibilité d'appliquer, au niveau

national ou régional, un pourcentage inférieur pour des superficies particulières. Les autorisations seraient gratuites et auraient une validité de trois ans. **Sur le rapport de notre collègue Roland Courteau, notre Commission des affaires économiques avait adopté le 20 février 2013 une proposition de résolution européenne1 devenue résolution du Sénat le 26 février 2013 réclamant des garanties de pérennité pour ce nouveau dispositif.** La question des droits de plantation est emblématique de ce retour de la régulation. Mais si la bataille est en passe d'être gagnée dans le secteur viticole, n'est-ce pas là une exception dans l'océan de la dérégulation ?

### **3. Des avancées timides pour renforcer la capacité agriculteurs et des filières à mieux s'organiser.**

Les avancées de l'OCM portent aussi sur la capacité des producteurs à mieux s'organiser pour avoir collectivement plus de poids sur les marchés agricoles. **Le déséquilibre des rapports de force au sein de la chaîne alimentaire est une donnée évidente, mise en exergue de plus en plus dans les rapports de la Commission ou du Parlement européen.**

Sur ce point, Parlement européen et Conseil souhaitent conforter les avancées contenues dans les propositions de la Commission européenne, afin de rééquilibrer les rapports entre les agriculteurs et l'aval de la production.

**Pour vos rapporteurs, la négociation de la réforme de la PAC pour 2014-2020 doit fournir l'occasion de redéfinir les conditions d'application du droit de la concurrence au secteur de l'agriculture.**

Les règles de concurrence, comme par exemple celles prohibant les ententes, s'appliquent au secteur agricole. Mais les spécificités de celui-ci justifient des aménagements. Ceux-ci, prévus par les textes communautaires<sup>2</sup>, sont cependant interprétés de manière extrêmement stricte. En outre, les autorités nationales de la concurrence ont développé leur propre jurisprudence, qui n'est pas partout la même.

Eviter de tels écueils dans l'application du droit de la concurrence en matière agricole, permettre aux producteurs de se regrouper en organisations de producteurs, d'intervenir sur les marchés de manière plus collective, suppose donc de **faire évoluer le règlement relatif à l'OCM.**

Vos rapporteurs saluent au passage la proposition du rapporteur Michel Dantin, acceptée par le Parlement européen, visant à simplifier les conditions de reconnaissance des organisations de producteurs. La commission proposait qu'il ne soit pas possible de les reconnaître lorsqu'elles sont en

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution n° 286 (2012-2013) de MM. Gérard CÉSAR et Simon SUTOUR, déposée au Sénat le 23 janvier 2013, sur le régime des autorisations de plantation de vigne.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 1184/2006 du Conseil du 24 juillet 2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles.

« position dominante » sur les marchés. Or, seul l'abus de cette position dominante pose problème. Il est d'ailleurs sanctionné par le droit de la concurrence. A juste titre, le rapporteur du Parlement européen demande de s'en tenir là, ce qui permettra la reconnaissance de davantage d'organisations de producteurs de taille importante.

#### **IV. LES TRAVAUX DU SÉNAT.**

##### ***A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.***

##### **1. Une proposition qui salue les avancées des négociations européennes.**

Déposée par les quatre co-présidents du groupe de travail du Sénat sur la PAC, la présente proposition de résolution européenne reflète un **large consensus et un souci d'équilibre dans l'approche de la réforme de la PAC par la Haute Assemblée, toutes tendances politiques confondues.**

Il n'y a pas de rejet des orientations de la réforme pour 2014-2020 proposée par la Commission européenne. Mais celle-ci est largement perfectible pour la renforcer, dans un contexte où les agriculteurs européens seront indispensables pour répondre au défi alimentaire mondial.

L'accord budgétaire lors du sommet européen des 7 et 8 février sauvegarde un budget de la PAC certes réduit mais dans des proportions qui permettent de continuer à financer les aides directes ainsi que le deuxième pilier.

**L'orientation de la PAC vers les marchés ne peut pas être remise fondamentalement en cause dans l'immédiat, mais la négociation a permis de conserver voire même renforcer certains éléments de régulation.** Pour autant, les agriculteurs européens ne pourront s'exonérer des impératifs de compétitivité.

Le verdissement des aides directes contribue à légitimer davantage la PAC, mais doit rester compatible avec cet objectif de compétitivité. Au demeurant, par sa diversité, l'agriculture européenne peut répondre à cet impératif de différentes manières. Ainsi, le rapatriement d'une partie de la valeur ajoutée vers les producteurs peut s'effectuer à travers le développement des circuits courts, pour des productions de qualité, qui peuvent être aidés dans le cadre du deuxième pilier de la PAC.

Outre le verdissement, la proposition de résolution valide la recherche de **plus d'équité dans la distribution des aides directes ou encore le maintien d'une architecture de la PAC en deux piliers.** Elle insiste également pour que l'OCM soit plus ambitieuse en matière de régulation des marchés agricoles.

Enfin, elle invite à anticiper les prochaines négociations commerciales bilatérales et multilatérales. En effet, celles-ci restent toujours lourdes de menaces pour l'agriculture européenne. Même si celle-ci a peu à peu démantelé la plupart des protections douanières dont elle disposait, les quelques dispositifs qui existent encore pourraient être rognés, mettant en difficulté des filières entières, ce qui n'est pas acceptable.

## **2. Une proposition qui appuie les positions de négociation de la France.**

Concrètement, la proposition de résolution vise à appuyer certaines demandes du Parlement européen et de la France au sein du Conseil, pour faire évoluer la maquette de la PAC 2014-2020 :

– **Sur la convergence interne des aides directes**, les auteurs de la proposition de résolution reconnaissent la nécessité de lisser dans le temps les redistributions entre agriculteurs liées à la fin des références historiques. Ils insistent cependant pour que la convergence soit rapide, car les références historiques ne sont plus défendables.

– **Sur la majoration des aides sur les premiers hectares**, la proposition de résolution salue la souplesse que ce dispositif permettra dans la gestion nationale des aides directes.

– **Sur le maintien des aides couplées**, la proposition de résolution soutient l'idée d'en augmenter la part. De ce point de vue, le plus haut taux de couplage sera le meilleur, pour permettre d'aider davantage des productions fragiles.

– **Sur le verdissement**, la proposition de résolution propose des assouplissements, en particulier sur le retournement des prairies permanentes, mais **insiste pour que le cadre applicable au verdissement reste suffisamment strict pour qu'il ne s'agisse pas d'un habillage**, d'une opération de « greenwashing ». Les agriculteurs français vont déjà loin dans ce domaine. Ainsi, les SIE ressemblent beaucoup aux surfaces en équivalent topographique (SET), haies, jachères, bandes enherbées... que la France met déjà en œuvre, et qui doivent représenter 4 % de la surface agricole utile en 2013.

– **Sur le soutien aux zones défavorisées par le deuxième pilier**, la proposition de résolution appuie la demande de la France de ne pas exclure les zones de piémont, qui jouent un rôle important notamment pour l'élevage à l'herbe.

– **Sur la gestion des risques**, la proposition de résolution salue les avancées mais invite à la prudence, car les moyens financiers européens et nationaux susceptibles d'être mobilisés pourraient excéder les capacités du deuxième pilier ainsi que du budget national.



**B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.**

**1. Une PAC qui doit favoriser le renouvellement des générations et l'installation.**

La question du renouvellement des générations en agriculture se pose à l'échelle européenne, où l'on compte seulement un agriculteur de moins de 35 ans pour 9 agriculteurs de plus de 55 ans.

La France n'est pas le pays enregistrant le pire taux de remplacement. Au contraire, avec une installation pour deux départs, elle se situe plutôt dans la fourchette haute.

**C'est le deuxième pilier qui a jusqu'à présent porté l'effort européen en faveur des jeunes agriculteurs.** Les mesures permises à ce titre sont reconduites pour la PAC 2014-2020. Les États membres auront la possibilité, mais pas l'obligation, de disposer d'un sous-programme sur l'installation au sein de leur programme de développement rural.

Le faible nombre d'installations ne s'explique pas par une insuffisance de crédits. La dotation jeunes agriculteurs (DJA) a été largement sous-consommée en 2012. Alors que 50 millions d'euros de crédits nationaux et 50 millions d'euros de crédits du FEADER étaient mobilisables, à peine deux tiers de l'enveloppe ont été effectivement versés. Le même schéma s'est appliqué aux prêts aux jeunes agriculteurs (dispositif MTS-JA).

**La réforme 2014-2020 renforce l'arsenal des mesures en faveur des jeunes agriculteurs, en permettant de consacrer jusqu'à 2 % de l'enveloppe des aides directes pour une majoration de 25 % pendant 5 ans de la valeur des DPB.**

Ces mesures vont dans le bon sens, mais ne sont pas les seuls leviers du renouvellement des générations en agriculture. Les Assises de l'installation, lancées par le ministre Stéphane Le Foll en septembre 2012, devraient s'achever en juillet 2013 et proposer les mesures nationales nécessaires pour lever les freins observés, comme par exemple l'exigence d'apport d'une demi surface minimale d'installation (SMI) lors de l'installation en groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC).

**2. Une PAC qui ne peut se contenter d'être une politique passive : la nécessité d'une action énergique en faveur de l'élevage.**

Si les aides directes découplées sont neutres par rapport aux choix de production des agriculteurs, c'est un atout pour la compatibilité de la PAC par

rapport aux règles de l'OMC, mais c'est un inconvénient pour l'orientation des politiques agricoles.

**Vos rapporteurs regrettent que le Conseil ne suive pas les positions de la Commission européenne et du Parlement européen sur la question du plafonnement des aides directes.** Au lieu d'un dispositif obligatoire, le plafonnement à 300 000 euros du montant des aides directes (et leur dégressivité à partir de 150 000 euros) ne devrait être que facultatif. C'est un mauvais signal au monde agricole, car **la recherche d'économies d'échelle pousse à l'agrandissement, qui fait basculer notre modèle d'une agriculture familiale de petites fermes à une agriculture industrielle, où le lien personnel de l'agriculteur à son exploitation se distend, favorisant la sous-traitance des tâches d'exploitation à une multitude d'intervenants.**

**Vos rapporteurs insistent sur la nécessité d'orienter la PAC en faveur de l'élevage, aujourd'hui en grande difficulté.** L'élevage, en particulier l'élevage à l'herbe, rend en effet des services environnementaux irremplaçables, notamment par le stockage du carbone dans les prairies. C'est aussi la seule activité qui permette d'assurer une occupation des espaces ruraux dans les territoires où les conditions climatiques ou pédologiques rendent difficile les cultures arables.

**Les contraintes qui pèsent sur les éleveurs et la faible rentabilité de cette activité constituent pourtant une menace directe pour l'avenir de nos campagnes.** On assiste d'ailleurs à des baisses de production en production laitière et en viande bovine dans certaines régions de France qui laissent penser que cette menace n'est pas une vue de l'esprit.

Annoncé au début du mois de mars 2013, le plan de relance exceptionnel pour l'élevage (PREE) prévoit à juste titre une réorientation de la PAC en faveur de l'élevage à travers une série d'outils : la convergence des niveaux d'aide, qui devrait plutôt favoriser les élevages, la surprime des premiers hectares, le maintien d'une aide couplée aux productions animales et enfin, un nouveau dispositif d'aide à l'herbe dans le cadre du deuxième pilier. La valorisation énergétique des effluents d'élevage à travers la méthanisation constitue également une piste intéressante ouverte par le plan « Énergie Méthanisation Autonomie Azote » (EMAA), mais dont les effets ne pourront se faire sentir qu'à plus long terme

### **3. Une PAC qui doit être plus régulatrice.**

Si pour la première fois depuis 1992, la réforme de la PAC 2014-2020 ne se traduit pas par une étape de dérégulation supplémentaire, les avancées permises par le texte sur l'OCM restent très modestes.

Le maintien d'un système d'encadrement des plantations de vigne constitue un succès important pour la viticulture, mais limité à l'échelle de la PAC dans son ensemble.

**Vos rapporteurs soutiennent donc l'ambition de la proposition de résolution d'engager dès maintenant une réflexion sur la future PAC, d'autant qu'il n'est pas à exclure que la PAC 2014-2020 soit révisée à mi-parcours.**

**Lancée par le rapport de l'eurodéputé britannique George Lyon de juin 2010, l'idée de faire varier les aides directes en fonction des prix mondiaux ne paraît pas praticable, compte tenu des règles de l'OMC, mais aussi de l'annualité budgétaire qui prévaut au sein du premier pilier.**

**Elle relève pourtant du bon sens : rien ne justifie de distribuer 270 euros par hectare à des agriculteurs dont les revenus sont déjà élevés du fait de cours mondiaux élevés.** Cet argent public serait mieux utilisé pour permettre la survie de secteurs en difficulté pourtant indispensables à l'équilibre de notre agriculture et de notre territoire. *A contrario*, lorsque les revenus tirés du marché s'effondrent, une aide renforcée peut trouver une justification.

En ce sens, le premier pilier serait moins passif qu'il ne l'est aujourd'hui et retrouverait une fonction de régulation, qu'il a largement perdue avec le démantèlement des instruments d'intervention depuis 20 ans.

La proposition de résolution engage, sinon à conclure, du moins à entamer une réflexion sur un tel dispositif.

\* \* \*

**Réunie le mercredi 15 mai 2013, la commission des affaires économiques a adopté à l'unanimité, sur le rapport de Mme Renée Nicoux et de M. Gérard César, la proposition de résolution européenne sur la réforme de la PAC.**



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les propositions de la Commission européenne du 11 octobre 2011 visant à réformer la politique agricole commune pour la période 2014-2020,
- ④ Vu les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2014-2020,
- ⑤ Vu les votes intervenus au Parlement européen le 13 mars 2013 sur les propositions de règlement relatifs à la politique agricole commune,
- ⑥ Vu les conclusions du Conseil Agriculture et Pêche de l'Union européenne des 18 et 19 mars 2013,
- ⑦ Rappelle la résolution du Sénat du 26 février 2013 portant sur le régime des autorisations de plantations de vigne ;
- ⑧ Estime que le défi alimentaire européen et mondial, la réussite de la stratégie Europe 2020 et la réponse au défi du changement climatique justifient de préserver une politique agricole commune forte durant les prochaines années ;
- ⑨ Considère que la satisfaction d'un tel objectif passe par le maintien d'une enveloppe budgétaire importante pour la politique agricole commune, pour la période 2014-2020 ;
- ⑩ Souligne à cet égard que l'accord trouvé par les chefs d'État et de Gouvernement sur le futur cadre financier pluriannuel alloue des moyens calculés au plus juste, en dessous desquels il n'est pas envisageable de descendre, sauf à mettre en péril la politique agricole commune ;
- ⑪ Soutient l'exigence d'une politique agricole commune plus équitable, et reconnaît à cet égard l'importance de la convergence interne des niveaux des paiements directs au sein de chaque État membre, car il

n'est plus acceptable que ceux-ci restent fondés sur des références historiques ;

- ⑫ Souligne l'importance des aides couplées et soutient l'initiative du Conseil et du Parlement européen d'augmenter le taux de couplage des aides directes ;
- ⑬ Relève également que la faculté laissée aux États membres de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, ou encore de majorer la valeur des droits à paiement de base pour les premiers hectares va dans le bon sens, en prenant soin que ces mesures ne créent pas de distorsion de concurrence entre États membres ;
- ⑭ Invite à une combinaison des instruments du premier pilier de la PAC pour assurer une redistribution des soutiens en faveur des filières qui en ont le plus besoin, et en particulier l'élevage, dans la perspective d'une convergence à l'horizon 2020, tout en évitant de mettre en danger l'équilibre économique des autres catégories d'exploitations ;
- ⑮ Exprime son soutien au principe de verdissement des aides directes, dont les modalités de mise en œuvre doivent cependant être pragmatiques et territorialisées, afin de tenir compte de la diversité des exploitations agricoles en France et en Europe ;
- ⑯ Estime nécessaire, en particulier, de permettre aux éleveurs de retourner les prairies permanentes, tout en imposant le maintien d'un volume constant de prairies permanentes au niveau de chaque région agricole ;
- ⑰ Refuse que l'adaptation des modalités du verdissement le vide de son sens, et exige un cadre commun précis applicable à l'ensemble des États membres ;
- ⑱ Juge nécessaire de préciser les règles applicables au développement rural, en permettant le soutien à des investissements de modernisation des bâtiments d'élevage, ou encore à la mise en place de retenues collinaires ;
- ⑲ Souhaite la poursuite des soutiens aux zones défavorisées, dont la nouvelle définition ne doit pas conduire à l'exclusion des zones de piémont ;
- ⑳ Souligne la nécessité de mobiliser d'importants moyens au titre des mesures de gestion des risques, telles les assurances contre les aléas

climatiques, les fonds de mutualisation face aux risques sanitaires et environnementaux et l'instrument de stabilisation des revenus ;

- ⑳ Insiste pour que les États membres disposent d'une réelle liberté dans la définition de leur programme de développement rural ;
- ㉑ Appelle à une plus grande ambition régulatrice de la future organisation commune des marchés, qui devrait faciliter le regroupement des producteurs, définir un nouveau dispositif d'encadrement des plantations de vigne et donner un nouveau souffle à l'intervention, en remontant le niveau des « filets de sécurité » ;
- ㉒ Recommande de réfléchir dès à présent aux prochaines orientations de la politique agricole commune, afin que celle-ci ne soit plus un outil passif de distribution d'aides et prépare l'agriculture européenne aux négociations commerciales bilatérales et internationales ;
- ㉓ Souhaite à cet égard engager dès maintenant un débat sur la pertinence d'aides contracycliques, qui seraient ajustées en fonction des prix constatés sur les marchés de produits agricoles.





## TRAVAUX EN COMMISSION

**Mercredi 15 mai 2013**

La commission examine le rapport et le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 524 (2012-2013), adoptée par la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la réforme de la PAC.

**Mme Renée Nicoux, co-rapporteur.** – Le processus de réforme de la politique agricole commune (PAC) pour la période 2014-2020 a été enclenché dès 2010 par la Commission européenne avec le lancement d'une consultation publique et un rapport d'orientation, dévoilant en partie ses intentions. Le Sénat s'est organisé afin de suivre très en amont la préparation de la future PAC. Un groupe de travail commun à notre commission et à la commission des affaires européennes a été constitué puis reconduit après les élections sénatoriales de 2011.

Un rapport d'information avait été produit par ce groupe de travail fin 2010. Intitulé « Redonner du sens à la PAC », il dressait un état des lieux de l'agriculture européenne et proposait quelques pistes pour la réforme, réclamant une clarification de la PAC et une plus grande ambition régulatrice, dans un contexte de volatilité croissante des prix et des revenus agricoles, qui ne s'est pas démentie depuis.

C'est en octobre 2011 que la Commission européenne a publié ses propositions concrètes pour la future PAC, à travers quatre projets de règlement : un règlement sur les aides directes, un autre sur le développement rural, un règlement sur l'organisation commune des marchés (OCM) et un règlement dit « horizontal », essentiellement consacré au financement de la PAC.

Sur cette base, les États membres de l'Union européenne ont débuté leurs discussions au sein du Conseil. De même, le Parlement européen, appelé pour la première fois à intervenir – la PAC étant soumise désormais à la codécision – a entamé des travaux approfondis. Nous avons d'ailleurs rencontré les rapporteurs Luis-Manuel Capoulas Santos et Michel Dantin lors d'un déplacement à Bruxelles en mai 2012.

Le cadrage financier très incertain de la future PAC laissait toutefois planer beaucoup d'incertitudes. Certes, les propositions de la Commission européenne de nouvelles perspectives financières pour 2014-2020 réduisaient les moyens de la PAC dans des proportions raisonnables, maintenant les crédits en euros courants à leur niveau atteint en 2013. Mais les exigences des États contributeurs nets, dont l'Allemagne mais aussi la France, tendant à réduire encore le budget européen dans un contexte de crise des finances publiques, ne pouvaient qu'avoir des conséquences négatives pour l'enveloppe de la PAC, qui constitue encore près de 40 % du budget communautaire.

Finalement, les chefs d'État et de Gouvernement des 27 sont parvenus à un accord sur le cadre financier pour 2014-2020 lors du Conseil du 8 février dernier, ce qui a eu pour effet d'accélérer le calendrier des négociations sur le fond de la réforme.

Le Parlement européen a voté en séance plénière pour arrêter ses positions sur les quatre textes de la Commission européenne le 13 mars dernier et les ministres de l'agriculture des 27 ont également trouvé un accord politique général le 19 mars. Les réunions du trilogue – Parlement, Conseil et Commission – ont débuté le 11 avril et se poursuivent, avec l'objectif affiché par la Présidence irlandaise de l'Union européenne d'aboutir à un accord général fin juin.

L'accélération est brutale. Il est dès lors nécessaire pour le Sénat de faire connaître sa position. Au demeurant, tout ne s'arrêtera pas avec l'adoption définitive des textes communautaires. La mise en œuvre nationale de la nouvelle PAC aura aussi une très grande importance. Elle nous occupera probablement à partir du second semestre 2013 et une bonne partie de l'année 2014, car il est désormais acquis que 2014 sera pour la PAC une année de transition entre l'actuel système et le nouveau, qui ne pourra raisonnablement entrer en vigueur qu'en 2015.

La proposition de résolution qui nous est soumise est le résultat de la réflexion du groupe de travail sénatorial sur la réforme de la PAC, nourrie par les nombreuses auditions que nous avons effectuées. Elle reflète un large consensus et un souci d'équilibre dans notre approche de la politique agricole, ce qui explique pourquoi nos rapporteurs ne proposent pas d'amendements au texte adopté par la commission des affaires européennes.

Parler de la PAC suppose d'abord d'examiner son budget. Par rapport à la période 2007-2013, la rubrique 2 du cadre financier pluriannuel consacrée à la conservation et la gestion des ressources naturelles, qui accueille pour la presque totalité de son enveloppe les crédits de la PAC, baisserait de 12 % sur la période 2014-2020 en valeur réelle. En euros courants, il est probable, compte tenu de l'inflation prévisionnelle, que les mêmes montants seront reconduits chaque année. On peut donc parler de stabilisation des crédits de la PAC.

Le compromis du mois de février doit encore être validé par le Parlement européen, qui reste très réticent devant la baisse historique de l'enveloppe globale du budget communautaire, qui passerait à 0,95 % du revenu national brut de l'Union en crédits de paiement. Quoi qu'il en soit, la plupart des observateurs s'accordent à penser que la part des dépenses agricoles ne pourra plus être rognée.

Je salue la ténacité du Gouvernement français et du Président de la République dans la négociation, pour préserver une enveloppe globale substantielle pour la future PAC. Rien n'était joué d'avance. Comme le ministre Stéphane Le Foll nous l'a indiqué lors de son audition du 9 avril dernier devant notre commission, la France sort de la négociation avec une

enveloppe d'un peu plus de 56 milliards d'euros, ce qui représente un peu plus de 8 milliards d'euros par an. Les réductions sur le premier pilier ont été en partie compensées par un bonus sur le deuxième pilier, la France ayant sur celui-ci un taux de retour faible.

Lors de nos dernières auditions, nous avons pu constater que le monde agricole était globalement satisfait d'avoir échappé à un réajustement plus sévère du budget de la PAC, même si nous devons nous garder d'avoir une vision seulement comptable de la politique agricole, car ce qui compte est d'abord le contenu de la politique que l'on souhaite mettre en œuvre.

Parler de la PAC, c'est ensuite examiner son contenu. De ce point de vue, les propositions de la Commission européenne sont loin d'être révolutionnaires. La future PAC ressemblera furieusement à l'actuelle, reposant principalement sur un régime d'aides directes découplées, qui ne seront plus dénommés « droits à paiement unique » (DPU) mais « droits à paiement de base » (DPB).

Il n'est pas question de revenir à une politique de soutien par les prix. D'ailleurs, les propositions de la Commission en matière de régulation des marchés agricoles présentées dans le cadre de l'OCM sont très modestes. La PAC 2014-2020 reposera donc essentiellement sur les soutiens directs au revenu mais avec un souci de davantage de justice dans leur distribution à travers la convergence.

D'abord, entre États membres, la convergence permettra de rapprocher les niveaux de soutien, sans toutefois parvenir à une égalité totale en 2020, qui ne serait pas équitable, compte tenu des différences de niveaux de vie qui demeurent entre les pays. La Commission a calculé les dotations de chaque pays de manière à ce que soit comblé d'ici à 2019 un tiers de l'écart entre le niveau moyen des aides directes perçues par ses agriculteurs et 90 % de la moyenne des aides versées dans l'ensemble de l'Union européenne, qui s'établit à environ 300 euros par hectare. Le Parlement souhaite une convergence entre États membres plus rapide. Le Conseil estime que tous devraient atteindre au minimum le niveau de 196 euros par hectare d'ici 2020. Cette convergence sera financée par tous les États membres dont le niveau des paiements directs est supérieur à la moyenne de l'UE, proportionnellement à leur éloignement de cette moyenne, ce qui est peu pénalisant pour la France, située à un niveau proche de la moyenne.

La question de la convergence interne est plus sensible. Certains pays comme l'Allemagne sont passés aux mêmes niveaux d'aide au sein de chaque région agricole. En France, les aides directes sont encore calculées en fonction des références historiques, c'est-à-dire du niveau qu'avaient les aides couplées lorsque l'on est passé au découplage en 2006. Le principe d'une telle convergence ne pose pas de problème mais ses modalités sont délicates. La Commission propose une convergence interne forte et rapide avec un rattrapage de 40 % de l'écart dès la première année et un rattrapage total en 2019. Le Parlement européen comme le Conseil ont souhaité adoucir la

convergence interne, en n'exigeant une convergence que de 10 % la première année et n'obligeant pas à une convergence totale en 2019. La proposition de résolution que nous soutenons exige que nous soyons ambitieux en la matière et que l'on mette fin aux références historiques, qui sont sources de différences de traitement peu compréhensibles entre agriculteurs voisins.

La principale nouveauté du nouveau régime d'aide proposé par la Commission européenne réside dans le verdissement du premier pilier de la PAC, en réservant 30 % de l'enveloppe des paiements directs aux agriculteurs qui respecteraient trois conditions : disposer de trois cultures différentes sur leur exploitation, ne pas retourner les prairies permanentes, et disposer de surfaces d'intérêt écologique couvrant au moins 7 % de la surface de l'exploitation. Critiqué au départ, le dispositif semble aujourd'hui mieux accepté, d'autant que le Parlement et le Conseil proposent d'en assouplir les modalités. L'écologisation des paiements directs présente l'intérêt de renforcer la légitimité de la PAC : il s'agit pour la collectivité de rémunérer les agriculteurs pour les biens publics environnementaux qu'ils fournissent, et de compenser ainsi les contraintes spécifiques qui leur sont imposées. La proposition de résolution soutient clairement cette logique de verdissement, demandant cependant certains assouplissements, en particulier sur la manière d'apprécier le critère du non retournement des prairies permanentes, afin de ne pas pénaliser les éleveurs.

L'agriculture française n'a pas à redouter le verdissement car elle est déjà assez vertueuse du point de vue environnemental et remplit beaucoup des nouveaux critères. Il convient plutôt de veiller à ce que les négociations européennes dans le cadre du trilogue n'aboutissent pas à un « détricotage » qui vide le verdissement de son sens. Il convient également de rejeter une logique de verdissement à la carte, qui laisserait trop de marges de manœuvres aux États membres pour définir leurs propres critères. La proposition de résolution rappelle utilement qu'un cadre précis et commun à l'ensemble des États membres doit s'appliquer au verdissement.

Si la convergence des niveaux d'aide et le verdissement vont dans le bon sens, l'Europe ne peut se contenter d'une politique passive de distribution de subventions. Il est indispensable de dépasser cette vision pour porter une vision plus volontariste de l'agriculture. Les États membres doivent donc pouvoir disposer de marges de manœuvres pour soutenir les productions les plus fragiles, pour soutenir les zones défavorisées, pour favoriser une agriculture de petites fermes, à la fois la plus respectueuse de l'environnement et la plus pourvoyeuse d'emplois sur le territoire. On peut regretter que l'on s'oriente vers un plafonnement facultatif, au choix des États membres, des aides directes, car l'absence de plafonnement favorise un modèle agricole très industriel.

Un enjeu apparaît essentiel pour la France : celui de l'élevage. Le maintien de soutiens couplés doit ainsi être défendu. La Commission proposait qu'un maximum de 10 % de l'enveloppe du premier pilier puisse être utilisé

pour des aides couplées. Le Conseil permettrait d'aller jusqu'à 12 % et le Parlement européen souhaite 15 %. Le taux le plus élevé serait le meilleur.

Dans le même souci de préservation de l'élevage, la France a proposé d'autoriser les États à majorer l'aide pour les premiers hectares des exploitations, afin de tenir compte de la plus forte intensité de main-d'œuvre qui caractérise les petites exploitations. Cette idée est globalement bien accueillie au niveau européen. Ce n'est certes pas la panacée, et beaucoup d'organisations agricoles ont exprimé des doutes sur la portée de la mesure, mais combinée à d'autres, elle permettra probablement de favoriser le secteur de l'élevage, qui a aujourd'hui davantage besoin d'aides.

Faire des aides directes autre chose qu'un instrument passif de distribution de subventions suppose enfin que l'on puisse aider davantage les jeunes agriculteurs et l'installation.

La politique de développement rural est maintenue dans la nouvelle PAC et même renforcée, mais elle reste largement un catalogue de mesures dans lequel les États membres piocheront pour construire leur plan de développement rural, en fonction de leurs priorités.

Le Parlement européen souhaite renforcer la dimension environnementale du deuxième pilier en exigeant un pourcentage minimal de mesures agro-environnementales pour chaque État membre. En réalité, le développement rural est ballotté entre plusieurs objectifs : économiques, environnementaux, d'aménagement du territoire. Pour la France, il est essentiel que les aides aux zones intermédiaires soient assurées, pour compenser les handicaps naturels.

Sur l'OCM unique, très clairement, le choix fait par la Commission européenne n'est pas très audacieux. Le rapporteur de ce texte au Parlement européen, Michel Dantin, a proposé un grand nombre d'amendements pour renforcer le filet de sécurité en mettant en place un mécanisme de revalorisation des prix d'intervention, ou encore pour renforcer le pouvoir des producteurs sur le marché. La proposition de la Commission n'était pas tout à fait inconsistante puisqu'elle obligeait les États membres à reconnaître les organisations de producteurs et les interprofessions dans l'ensemble des secteurs agricoles. Cependant, elle subordonnait les regroupements de producteurs à l'absence de position dominante, vidant de sa substance cette avancée. Là encore, Michel Dantin a proposé de n'interdire les regroupements qu'en cas d'abus de position dominante et non de position dominante.

Enfin, le Parlement européen a souhaité rétablir les mécanismes d'encadrement des capacités de production en prolongeant les droits de plantation et quotas de sucre.

L'ambition régulatrice de l'Europe, serait aussi d'orienter ses soutiens en fonction de la situation économique réelle des agriculteurs. Cette piste, évoquée dans le rapport de l'eurodéputé Georges Lyon de juin 2010, n'a pas été suivie par la Commission. Elle paraît difficilement praticable compte tenu

des engagements de l'Europe vis-à-vis de l'Organisation mondiale du commerce. Les aides contracycliques figurent en effet dans la boîte orange de l'OMC. Pourtant, l'opinion comprend mal que les agriculteurs soient aidés au même niveau par la collectivité lorsque les marchés eux-mêmes leur assurent des prix confortables. A contrario, survivre aux crises nécessite des moyens massifs. La proposition de résolution invite donc dans son dernier alinéa à réfléchir sur un ajustement des aides en fonction de la situation réelle des marchés, ce qui reviendrait sur l'orientation libérale données aux politiques agricoles depuis vingt ans.

Au final, la proposition de résolution que nous examinons appelle à faire de la PAC un véritable instrument orienté vers une agriculture certes productive, mais aussi plus durable, respectueuse des territoires, et assurant une juste rémunération des agriculteurs. Nourrir 9 milliards d'individus à l'horizon 2050 justifie que l'Europe conserve une PAC forte et ne désarme pas de manière unilatérale, au risque de voir disparaître une partie de sa capacité de production. L'élevage est aujourd'hui au cœur de nos préoccupations. Si la PAC n'apporte pas un soutien accru, le cheptel risque de progressivement disparaître et l'Europe perdre une partie de sa souveraineté alimentaire. Enfin, au-delà des règles de la PAC, c'est à leur mise en œuvre qu'il faudra rester attentif dans les mois qui viennent.

**M. Gérard César, co-rapporteur.** – Je ne reviens pas sur les questions de budget ou d'aides directes. J'insisterai tout d'abord sur la politique de développement rural porté par le deuxième pilier de la PAC : il intervient en complémentarité du premier et est monté en puissance depuis sa mise en place en 1999.

La proposition d'octobre 2011 de la Commission européenne de nouveau règlement consacré au développement rural s'inscrit dans la continuité de l'actuelle politique : la plupart des mesures actuellement cofinancées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et par le budget de l'État et des collectivités locales pourront continuer à l'être.

La Commission européenne réclame une mise en cohérence plus forte de l'action des fonds structurels européens, si bien que le FEADER devra s'inscrire dans un cadre stratégique commun (CSC).

Nous sommes longtemps restés dans le flou sur ce deuxième pilier, dans la mesure où l'enveloppe disponible par pays n'était pas connue. Depuis l'accord du 8 février dernier sur le cadre financier pluriannuel, cette incertitude commence à être levée. La France devrait bénéficier d'une enveloppe conséquente, ce qui permettra de mener une politique de développement rural ambitieuse en gardant à l'esprit quatre données :

– le taux de cofinancement communautaire devrait baisser à 50 %, sauf dans les régions en convergence et dans les régions ultrapériphériques où il pourrait monter à 85 %, alors qu'il est aujourd'hui à 55 % pour de nombreuses actions et même à 75 % pour les mesures agro-environnementales.

Dans ces conditions, les budgets nationaux risquent d'être mis davantage à contribution. Le Parlement européen demande à relever ce taux à 60 % pour les mesures agro-environnementales. Dans les négociations communautaires, la France plaide en faveur d'un statu quo, car il serait inacceptable qu'à travers une baisse des cofinancements, l'Europe se désengage peu à peu du deuxième pilier ;

– le deuxième pilier continuera de prendre en charge la compensation des handicaps naturels. Mais la révision du périmètre des zones défavorisées – qui couvrent en France 48 % du territoire – est une question sensible, en particulier pour les zones de piémont. Un compromis semble se dessiner pour faire évoluer en douceur le dispositif, avec une révision de la carte des zones défavorisées qui ne prendrait effet qu'en 2016, une perte progressive des aides par ceux qui ne seront plus éligibles, la possibilité pour les États membres de faire jouer des critères socio-économiques et pas seulement biophysiques. La bataille sur ce sujet n'est pas terminée ;

– le deuxième pilier est ballotté entre ses objectifs agricoles et non agricoles, entre ses ambitions environnementales et ses ambitions économiques. Le Parlement européen a souhaité faire pencher davantage la balance du deuxième pilier vers les aspects environnementaux, par exemple en réclamant qu'une proportion minimale de 30 % de l'enveloppe consacrée au développement rural soit dédiée aux mesures agro-environnementales, ou en permettant que les mesures soutenues par le premier pilier au titre du verdissement, comme la diversité des cultures ou les surfaces d'intérêt écologiques, soient aussi soutenues au titre du deuxième pilier. Dans le même temps, le deuxième pilier est appelé à intervenir davantage comme un instrument économique, en soutenant plus massivement les assurances agricoles et les fonds de mutualisation, avec une innovation : l'assurance-revenu. Les auditions que nous avons menées laissent cependant penser qu'une telle orientation sera difficilement praticable. Au final, ce sont les États membres qui décideront où ils placent le curseur. Le développement de l'assurance se heurte aussi à l'exigence d'une réassurance. A ce stade, remarquons simplement que le développement des instruments de gestion des risques au sein du deuxième pilier risque de consommer une grosse partie de l'enveloppe dont dispose la France ;

– la négociation européenne a heureusement permis d'ouvrir des possibilités supplémentaires de soutien à l'investissement au travers du deuxième pilier. Alors que le texte de la Commission était très restrictif, le Parlement européen comme le Conseil suggèrent d'utiliser le deuxième pilier pour financer les mises aux normes réglementaires en matière de bien-être animal ou de réglementations environnementales, mais aussi pour financer les installations tendant à mieux gérer l'eau.

Au final, le deuxième pilier offre des possibilités intéressantes, d'autant que la France a obtenu un bonus en fin de négociation financière avec ses partenaires européens. Mais elle devra aussi consacrer des moyens financiers nationaux importants appelés en cofinancement.

Deuxièmement, je souhaite insister sur l'importance du texte relatif à l'organisation commune des marchés (OCM), même si la proposition de la Commission s'inscrit dans une parfaite continuité avec l'actuelle PAC, et reste peu ambitieuse en matière de régulation, on enregistre toutefois quelques avancées :

– l'inscription pour l'ensemble des secteurs agricoles d'une clause de perturbation des marchés et d'une autre clause permettant l'intervention exceptionnelle de l'Union européenne en cas de maladies animales ou de perte de confiance des consommateurs – ce sont les articles 154 et 155 – constitue un progrès qui rendra l'Europe plus réactive aux crises ;

– la nouvelle OCM vise aussi à permettre aux agriculteurs de mieux s'organiser au sein d'organisations de producteurs et dans le cadre d'interprofessions, qui devront être reconnues par les États membres. Toutefois, des progrès doivent encore intervenir. Le Parlement européen a proposé de développer la contractualisation et de permettre plus largement la négociation collective des prix, sans tomber, bien entendu, dans l'entente, prohibée par le droit de la concurrence. Trouver un équilibre entre les États membres régulateurs et ceux plutôt libéraux est difficile. Mais nous pouvons espérer que la négociation en cours au sein du trilogue permettra d'aller le plus loin possible dans le renforcement du pouvoir de marché des agriculteurs face aux industriels et aux distributeurs.

En revanche, concernant les mécanismes d'encadrement de la production, la Commission européenne a proposé leur démantèlement pur et simple. Pour le lait, la fin des quotas en 2015 ne peut pas être remise en cause. Il n'en va pas de même pour le vin, où la suppression des droits de plantation proposée par la Commission a été combattue par la quasi-totalité des États producteurs de vin. Depuis, le groupe de haut niveau sur le sujet a rendu ses conclusions et préconisé en décembre dernier de conserver un régime d'encadrement de la capacité de production sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne et pour tous les vins. C'est une grande victoire, saluée dans une proposition de résolution spécifique adoptée par le Sénat il y a quelques semaines, sur le rapport de notre collègue Roland Courteau. Les négociations se poursuivent, en particulier sur la fixation du taux admissible d'augmentation annuelle des surfaces plantées et sur la durée du régime d'encadrement des plantations nouvelles. Nous devons donc rester vigilants.

Concernant le sucre, la Commission propose également de mettre fin au régime des quotas à la fin de la campagne 2014–2015. Le Parlement propose de prolonger les quotas jusqu'en 2020 et le Conseil jusqu'à la fin de la campagne 2016–2017. Les professionnels de la betterave à sucre souhaitent que le temps nécessaire pour rattraper le différentiel de compétitivité avec les pays producteurs de canne à sucre, en particulier le Brésil, soit laissé aux professionnels du secteur. Là encore, la discussion promet d'être rude.



Enfin, le troisième point de mon analyse sur la réforme de la PAC cible l'enjeu du renouvellement des générations et du soutien à l'installation, qui en constitue un volet essentiel.

Il s'agit d'un volet essentiel dont la PAC ne se désintéresse pas. La question se pose d'ailleurs à l'échelle européenne où l'on compte un agriculteur de moins de 35 ans pour 9 agriculteurs de plus de 55 ans. En France, on atteint péniblement le taux d'une installation pour deux départements.

Le deuxième pilier de la PAC est l'instrument privilégié de soutien à l'installation. Il finance déjà en partie la dotation jeunes agriculteurs (DJA), l'autre partie étant prise en charge par le budget de l'État. Dans la future PAC 2014-2020, la Commission a proposé de reconduire la possibilité pour chaque État membre de disposer d'un sous-programme sur l'installation au sein du programme de développement rural, de même qu'elle propose une majoration du taux de soutien communautaire aux investissements réalisés par les jeunes agriculteurs à l'article 18 du projet de règlement sur le développement rural.

Mais la réforme va plus loin, en permettant également de majorer la valeur des droits à paiement de base du premier pilier pour les jeunes agriculteurs, dans la limite de 2 % de l'enveloppe nationale disponible. Si cette majoration reste facultative, pouvant être mise en œuvre au choix des États, c'est une perspective nouvelle intéressante que nous soutenons.

Avec Mme René Nicoux, je vous recommande d'adopter sans modification la proposition de résolution sur la réforme de la PAC, qui rappelle les exigences du Sénat en faveur d'une PAC 2014-2020 juste et ambitieuse, conciliant le souci de performance de l'agriculture européenne avec celui de l'excellence environnementale et de l'aménagement des territoires ruraux.

**M. Daniel Raoul, président.** – Je donne pour commencer la parole à Mme Bernadette Bourzai, co-signataire de la proposition de résolution.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Les trilogues évoluent de semaine en semaine. Il faut souligner l'apport de la commission agricole du Parlement européen qui a bouleversé le ronronnement des négociations, ainsi que le travail de M. Michel Dantin, rapporteur du Parlement européen sur l'OCM. La PAC a profondément évolué depuis 1992, mais la Commission européenne continue à vouloir aller encore plus loin dans la dérégulation. Je m'inquiète tout particulièrement pour la situation de l'élevage : les travaux de la mission commune d'information sur la filière viande montrent que de 10 à 15 % de la production a été perdu en dix ans. Nous devons être incisifs sur les quotas laitiers, car les zones laitières non protégées par une indication géographique protégée risquent de disparaître. Il faut d'autre part maintenir des prix d'intervention adéquats, ainsi que des dispositifs de stockage afin de préserver la sécurité d'approvisionnement alimentaire. Enfin nous devons poursuivre le plan protéines afin de moins dépendre des autres continents pour l'alimentation animale.

**M. Gérard Bailly.** – Je souhaiterais tout d’abord attirer l’attention de la commission sur les difficultés que rencontre la filière élevage. L’augmentation du coût des céréales accroît en effet les charges des éleveurs, ce qui accélère leur reconversion vers le secteur céréalier. Des mesures importantes doivent être prises en faveur de cette filière, qui représente le plus grand nombre d’emplois, en amont comme en aval, du secteur agricole. Nous y réfléchissons dans le cadre de la mission commune d’information sur la filière viande.

Je regrette que l’on ne rappelle pas assez dans la proposition de résolution que l’importance de l’enveloppe consacrée à la PAC se justifie par le fait que les produits agricoles ne sont pas payés à leur juste prix. Ces derniers ont fluctué comme jamais au cours des dix dernières années ; je suis cependant rassuré que cela soit évoqué dans le dernier alinéa du texte que vous nous proposez.

S’agissant du verdissement de la PAC, que vous soutenez, je ne vois pas très bien ce que l’on peut attendre de plus des agriculteurs français... En outre, lorsque l’on exige d’avoir trois productions différentes pour satisfaire aux contraintes en matière de biodiversité, comment est-ce applicable pour les élevages à l’herbe en zone de plateau ou de montagne ?

**Mme Renée Nicoux.** – Les pâturages seront exonérés de cette obligation.

**M. Gérard Bailly.** – Alors il faut le dire ! Vous estimez par ailleurs nécessaire de permettre aux éleveurs de retourner les prairies permanentes tout en imposant le maintien d’un volume constant de prairies permanentes au niveau de chaque région agricole. Or, lorsque l’on retourne une prairie permanente, ce qui est nécessaire dans certaines zones tous les cinq ans, elle devient temporaire ! Et les directions départementales de l’agriculture (DDA) y veillent scrupuleusement. Que l’on parle de prairies dans le texte, d’accord, mais pas de prairies permanentes.

Vous jugez nécessaire de préciser les règles applicables au développement rural, en permettant le soutien à des investissements de modernisation des bâtiments d’élevage. Cela ne me semble pas suffisant de se limiter aux seuls bâtiments.

Enfin, je regrette que l’on n’évoque à aucun moment les problématiques de la montagne.

**M. Daniel Raoul, président.** – Je rappelle, mon cher collègue, que vous pouviez déposer des amendements jusqu’à lundi dernier à midi ...

**M. Bruno Sido.** – Je souhaite remercier les rapporteurs pour leur travail. En ce qui concerne la convergence interne, la notion de « référence historique » n’a plus de sens : c’était donner plus à ceux qui avaient plus ! Il faut donc que cela cesse à la fin de la période 2014-2020.

Pour ce qui est du verdissement, on constate que le deuxième pilier de la PAC est constamment ballotté entre objectifs économiques et environnementaux, comme l'illustre la mesure rotationnelle, prévue pour les zones intermédiaires. Je rejoins l'analyse de mon collègue Gérard Bailly : beaucoup a été fait dans ce domaine et des sommes considérables dépensées, que ce soit pour la mise aux normes des bâtiments, les cuves d'azote et les bacs de rétention, la réduction des produits phytosanitaires ... Concernant ces derniers, nous avons pris des mesures contraignantes dans le cadre de la loi sur l'eau et des lois découlant du « Grenelle de l'environnement », notamment, mais dans la mesure où il existait des produits ou méthodes de substitution. Or, on se contente aujourd'hui de poser des interdictions sans que de tels produits ou méthodes soient disponibles.

C'est un non-sens d'autoriser le retournement de prairies permanentes tout en imposant le maintien d'une surface constante au niveau de chaque région agricole : une fois retournée, une prairie n'est plus permanente !

Enfin, les droits au paiement de base (DPB) pour les premiers hectares seraient plus aidés que les suivants : c'est une bonne idée, mais très théorique. Dans certaines zones intermédiaires, il est nécessaire de disposer de grandes surfaces car les rendements sont faibles. Or, ces zones, qui sont assez nombreuses, ne sont pas suffisamment prises en compte.

**M. Alain Chatillon.** – Je tiens à souligner d'abord que l'objectif de 7 % de zones d'intérêt écologique alors que nous aurons plus de 9 milliards d'habitants à nourrir sur la terre en 2050, dont 25 % n'ont pas accès à une consommation suffisante, tend à favoriser le développement des cultures OGM et délaisser des zones agricoles qui vont se trouver en difficulté. Je rappelle qu'il y avait 2,2 millions d'agriculteurs en 1980, contre 470 000 seulement trente ans plus tard.

Pour ce qui est des prix, il faut effectivement ne pas se focaliser uniquement sur ceux à la consommation, mais se préoccuper aussi de ceux à la production.

S'agissant de la réglementation, et notamment de celle touchant aux retenues collinaires, elle ne doit pas les empêcher, car nous en aurons besoin.

Nous avons en Europe un déficit de 1,5 million de tonnes de protéines, n'étant autosuffisants qu'à hauteur de 10 %. Si nous n'adoptons pas de plan protéine, nous continuerons à alimenter nos animaux avec 90 % de protéines végétales issues de productions OGM provenant du Brésil et d'Amérique du Sud, alors que nous interdisons ce type de production dans notre propre pays !

L'unification de la législation fiscale et sociale en Europe est une priorité aujourd'hui. Les abattoirs allemands nous font une concurrence déloyale en employant de la main-d'œuvre étrangère à bas prix, et nous envoyons le cheptel du Nord de la France outre-rhin pour l'abattage.

Enfin, sait-on où en est le chèque accordé à l'Angleterre ?

**M. Daniel Dubois.** – Il faudrait insister dans cette proposition de résolution sur la nécessité de disposer d'une agriculture compétitive, vu l'enjeu majeur que va constituer l'alimentation à l'échelle mondiale. Cette problématique est insuffisamment abordée, au profit de celles tenant à l'équité dans la redistribution et à l'aménagement du territoire. Il conviendrait par ailleurs de souligner la nécessaire cohérence à respecter entre les contraintes européennes et les normes nationales. En effet, on impose davantage de règles à nos agriculteurs que l'Europe n'en exige ! Il faut par ailleurs que les deux niveaux de législation soient cohérents.

**M. Roland Courteau.** – Je me réjouis que soit rappelée la nécessité de conserver un régime d'encadrement de la production en matière viticole, à travers les droits à plantation. C'est le résultat d'un travail de longue haleine, dans lequel les élus que nous sommes ont pris une large part, en particulier au sein du groupe d'études sénatorial sur la vigne et le vin, et ceci de façon unanime.

Dans la future PAC, la disparition des DPU pénaliserait certains viticulteurs : le département de l'Aude perdrait ainsi 2,6 millions d'euros. Il serait toutefois possible d'agir sur la base de l'article 38 du nouveau règlement des aides directes : un régime de soutien pour certaines productions connaissant des difficultés est prévu. Mais la viticulture n'est pas éligible, aussi le texte devrait-il être modifié afin de l'y inclure.

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – La proposition de résolution me paraît complète et très bien rédigée. Je suis d'accord pour que l'on augmente la valeur des DPB pour les premiers hectares, mais j'aurais préféré que l'on dénonce les abus commis dans la distribution des aides de la PAC à ceux qui n'en ont pas besoin. Je suis également très favorable à ce que l'on mette l'accent sur l'élevage.

Il n'y a aucune référence, dans les critères de distribution des primes, en particulier aux céréaliers, aux cours des marchés. On nous dit toujours que c'est interdit, mais est-on obligé de se soumettre à des contraintes stupides ? J'aurais souhaité qu'on exprime cette position de manière plus nette, car ce fonctionnement constitue une énormité.

Le verdissement est un dossier extrêmement complexe. Les territoires agricoles sont très différents les uns des autres. Mais vous faites ensuite référence à un cadre commun, ce qui me paraît contradictoire : le verdissement doit être géré à l'intérieur du département. Comment voulez-vous retourner des prairies naturelles en zones de montagne non labourables, ce qui au passage serait une atteinte à l'équilibre écologique ? Dans certaines régions, il sera impossible de réaliser des assolements sur trois ou quatre cultures. Laissons à l'échelon local la possibilité d'arbitrer et évitons de faire du cadre commun une contrainte ingérable.

Sur le deuxième pilier, je ne voudrais pas que l'on aboutisse à ce que les conseils régionaux s'abritent derrière leur responsabilité en matière de distribution des aides européennes pour en faire le seul instrument de

l'aménagement du territoire, en réduisant leurs autres interventions budgétaires.

**M. Gérard Le Cam** – La répartition régionale des aides peut poser problème ; si on reconnaît cette compétence aux régions, elles devraient être contraintes de distribuer la totalité des fonds.

J'aimerais que soit précisé ce que signifie l'exigence des trois cultures différentes.

Je rejoins mon collègue Gérard Bailly : si l'on retourne une prairie pour y planter du maïs, ce n'est plus une prairie permanente ; mais lorsqu'on la rétablit, il faudra qu'elle soit considérée par l'administration comme telle.

Je souhaiterais savoir si les zones humides seront intégrées dans les surfaces d'intérêt écologique.

Je suis assez pessimiste pour ce qui est de l'installation. Dans ma région, en Bretagne, c'est la ruée sur les terres pour obtenir de nouveaux droits à produire et faire des céréales. D'où des inquiétudes fortes sur l'élevage.

L'agriculture doit certes être compétitive, mais je la conçois d'abord comme devant accueillir de nombreux agriculteurs sur le territoire.

Nous voterons ce texte, qui va dans le bon sens, même si la PAC, elle, reste d'orientation libérale. Il nous faudra continuer de travailler pour passer à une agriculture des prix et non des primes, même si celles-ci sont nécessaires pour corriger les disparités locales.

**M. Jean-Claude Lenoir**. – Ce texte fait l'objet d'un grand consensus. Cependant, hier, quelques uns d'entre nous ont assisté à une réunion avec un membre éminent du Parlement européen, qui nous a assuré que le dossier de la PAC était déjà bouclé ; il convient donc de demeurer réaliste sur la portée de nos travaux.

S'agissant des prairies permanentes, comment autoriser leur retournement tout en maintenant un volume constant au niveau de chaque région agricole ? D'autant que la surface agricole disponible diminue à un rythme soutenu ; c'est un sujet dont nous reparlerons à l'occasion de l'examen de la loi Duflot.

En ce qui concerne le soutien aux investissements de modernisation des bâtiments d'élevage, n'aurait-il pas fallu insister sur la nécessité de leur apporter une aide financière accrue ?

**Mme Renée Nicoux**. – D'une façon générale, je rappelle que ce texte, une proposition de résolution européenne, est par nature synthétique et ne peut traiter de tous les sujets.

N'oublions pas que le verdissement est la contrepartie du versement par la PAC d'aides aux agriculteurs, dont l'activité rend ainsi un service environnemental. En France, nous avons déjà beaucoup fait en ce domaine. Ce

que nous demandons, c'est que les autres États membres soient soumis à des contraintes équivalentes, pour éviter toute distorsion de concurrence.

Pour ce qui est des prairies, il faut être très précis : elles deviennent permanentes lorsqu'elles n'ont pas été retournées pendant cinq ans. Il est alors interdit de les retourner, ne serait-ce pour les renouveler. Les DDA sont effectivement très tatillonnes sur le sujet. Il s'agit d'apporter de la souplesse au niveau de la gestion de chaque exploitation, tout en maintenant un volume global de prairies constant.

Le Conseil a défini précisément l'exigence de diversité des cultures : la surface minimale pour être soumis à cette obligation devrait être de 30 hectares, et l'herbe n'est pas concernée. La culture principale devra couvrir au plus 70 % de la surface totale... L'objectif est de favoriser la qualité des sols.

La notion de « zones défavorisées », évoquée dans le texte, englobe celles de montagne mais la révision de la carte devra intervenir.

L'établissement d'une relation entre le niveau des aides et les prix de marché est abordé dans le dernier alinéa. Ce n'est pas compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) nous dit-on ; mais les Etats-Unis n'en tiennent aucunement compte !

Les surfaces d'intérêt écologique vont se développer progressivement, jusqu'à représenter 7 % du total. Il est nécessaire de les préserver. Mais nous espérons que des cultures telles que les légumineuses, le chanvre ou le lin y seront acceptées.

**M. Gérard César.** – Cette proposition de résolution a été adoptée par la commission des affaires européennes. Nos collègues Bernadette Bourzai et Jean-Paul Emorine en étaient les rapporteurs. Notre commission est à présent appelée à se prononcer sur le fond, sachant qu'il n'est effectivement pas possible de traiter de tous les points sur une réforme de cette ampleur.

Le rôle du trilogue dans la procédure européenne est très important, il faut le rappeler. Le Parlement européen y dispose d'un réel pouvoir, depuis le traité de Lisbonne. Un de nos compatriotes, le député européen Michel Dantin, a été rapporteur du texte sur les OCM et a fourni à cette occasion un travail remarquable, ainsi que sur le dossier des droits à plantation.

La question de la distribution de DPU au secteur viticole doit effectivement être approfondie. Je rappelle que la viticulture n'était pas éligible aux aides directes, et donc que le secteur n'a rien coûté sur ce plan à l'Union. Les débats vont se poursuivre et de nombreux points seront abordés dans la loi d'avenir de l'agriculture, notamment sur l'orientation des marchés.

L'Angleterre a conservé le chèque qui lui a été consenti dans la discussion du nouveau cadre financier pluriannuel.

Les prairies doivent être retournées régulièrement pour continuer d'être productives. Il faut laisser les spécificités régionales s'exprimer en ce domaine.

**M. Daniel Raoul, président.** – Merci aux rapporteurs. Je tiens cependant à préciser que l'Union européenne a apporté une aide à la viticulture en matière, non de production, mais de promotion ...

**M. Gérard César.** – Il existe en effet une aide à l'export vers les pays tiers. Mais l'essentiel du marché viticole est encore intérieur à l'Union.

**M. Roland Courteau.** – Je rappelle que les viticulteurs ont arraché des dizaines de milliers d'hectares de vigne, suite à la crise, sur lesquels ils ont fait d'autres cultures ayant donné lieu à DPU. Aujourd'hui, on leur dit que leur remplacement par les DPB va entraîner une perte sèche de financement. Cependant, le ministère de l'agriculture semble envisager une solution, que j'ai évoquée tout à l'heure.

**M. Philippe Leroy.** – Les forêts sont répertoriées comme permanentes au cadastre. De la même façon, si l'on veut protéger les agriculteurs, on peut avoir une cartographie des prairies permanentes. Mais cela est très contraignant.

**M. Gérard César.** – La compétitivité de l'agriculture, je tenais à le souligner, est un élément particulièrement important. Elle passe par une harmonisation des charges et de la fiscalité en Europe.

**M. Gérard Bailly.** – Je voterai ce texte par solidarité ; sur le fond, j'aurais été porté à m'abstenir vu certains manques et les interrogations qu'il suscite.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Il s'agit d'un texte de compromis, avec les qualités et les défauts qui y sont inhérents. Le but en est que le Gouvernement connaisse nos positions en vue des négociations. Le débat se poursuivra jusqu'à l'examen de la loi d'avenir de l'agriculture, prévu au dernier trimestre 2013.

**M. Daniel Dubois.** – La compétitivité est un sujet majeur, et le texte, à cet égard, met trop l'accent sur la justice, l'équité et la durabilité. Cependant, il est vrai qu'il vise à la synthèse ; aussi nous le voterons.

**M. Daniel Raoul, président.** – Je rappelle qu'il deviendra, au terme du vote, le texte de la commission des affaires économiques du Sénat.

La commission adopte la proposition de résolution à l'unanimité.





## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Auditions devant le groupe de travail de la politique agricole commune (PAC)

Mardi 3 avril 2012

– *Secrétariat général pour les Affaires européennes (SGAE)* : **M. Sylvain Maestracci**, responsable du secteur agriculture, alimentation et pêche, et **Mme Anne-Céline Chevalier**, chargée du secteur finances.

Mardi 17 avril 2012

– *Société des Agriculteurs de France (SAF)* : **MM. Christoph Büren**, Vice-président, **Valéry Elisseeff**, directeur et **Edouard Forestie**, chargé de mission.

Jeudi 10 mai 2012

– *Coop de France* : **MM. Philippe Mangin**, président, **Vincent Magdelaine**, directeur et **Irène de Bretteville**, chargée des Relations avec le Parlement.

Mardi 22 mai 2012

– *Momagri* : **M. Pierre Pagesse**, président et **Mme Dominique Lasserre**, conseillère.

Mardi 29 mai 2012

– *Rapporteur PAC au Comité des Régions (CR)* : **M. René Souchon**, président ;

– *Association des Maires Ruraux de France (AMRF)* : **MM. Dominique Bidet**, Vice-président – Président des maires ruraux de l'Allier et **Jean-Marie Vercruysse**, président des maires ruraux de l'Orne ;

– *Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)* : **MM. Guy Vasseur**, président, **Régis Dubourg**, directeur général et **Guillaume Baugin**, conseiller parlementaire.

Mardi 26 février 2013

– *Coordination rurale* : **M. François Lucas**, premier vice-président ;

– *Confédération paysanne* : **MM. Christian Roqueirol**, secrétaire national en charge du pôle politique agricole, **Jacques Pasquier**, **Mikel Hirriban**, **Claude Cellier**, membres du comité national de la Confédération, **David Huez**, membre de la commission PAC et **Mme Caroline Collin**, animatrice de la commission PAC.

– *France nature environnement (FNE)* : **M. Jean-claude Bevillard**, vice-président et **Mme Sarah Lumbroso**, réseau agriculture.

#### Mercredi 13 mars 2013

– *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **MM. Henri Brichart**, vice-président et président du Comité de Coordination des Associations spécialisées et **Claude Soude**, sous-directeur, politique agricole, marchés et filières ;

– *Institut national de la recherche agronomique (INRA)* : **MM. Hervé Guyomard**, directeur scientifique « Agriculture » ;

#### Mercredi 20 mars 2013

– *Jeunes agriculteurs* : **MM. Laurent Poirier**, membre du bureau national, en charge de la PAC, **Yann Nédélec**, chef du service économie et international et **Régis Rivailler**, conseiller parlementaire ;

– *Confédération générale des planteurs de betteraves (CGB)* : **MM. Eric Lainé**, président et **Alain Jeanroy**, directeur général ;

– *Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA)* : **MM. Stéphane Gin**, président du Comité agricole, **Didier Vernhes**, chargé des risques agricoles, **Jean-Paul Laborde**, directeur des Affaires parlementaires, **Christophe Delcamp**, sous-directeur assurances entreprises, agricoles et construction.

#### Mercredi 27 mars 2013

– *Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* : **M. Luc Maurer**, conseiller technique chargé de la PAC, aides directes et développement rural, de l'installation des nouveaux agriculteurs et de l'agriculture biologique ;

– *Association française d'agroforesterie (AFAF)* : **M. Séverin Lavoyer**, vice-président de l'AFAF et président de l'Association régionale d'Agroforesterie « Arbre et Agriculture en Aquitaine ».

#### Mercredi 3 avril 2013

– *Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL)* : **MM. Benoît Mangenot**, directeur général, **Gilles Psalmon**, directeur, **Mmes Marie-Thérèse Bonneau**, secrétaire générale et **Marie-Pierre Vernhes**, responsable de la communication institutionnelle.

– *Institut de l'élevage* : **MM. Philippe Chotteau**, responsable du département « économie » et **Christophe Perrot**, chargé de mission « économie et territoires ».



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution initiale	Texte de la commission
<p data-bbox="320 528 751 589" style="text-align: center;"><b>Proposition de résolution européenne sur la réforme de la PAC</b></p> <p data-bbox="339 622 443 651">Le Sénat,</p> <p data-bbox="339 685 719 714">Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p> <p data-bbox="264 748 810 875">Vu les propositions de la Commission européenne du 11 octobre 2011 visant à réformer la politique agricole commune pour la période 2014-2020,</p> <p data-bbox="264 909 810 1037">Vu les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2014-2020,</p> <p data-bbox="264 1070 810 1198">Vu les votes intervenus au Parlement européen le 13 mars 2013 sur les propositions de règlement relatifs à la politique agricole commune,</p> <p data-bbox="264 1232 810 1319">Vu les conclusions du Conseil Agriculture et Pêche de l'Union européenne des 18 et 19 mars 2013,</p> <p data-bbox="264 1352 810 1440">Rappelle la résolution du Sénat du 26 février 2013 portant sur le régime des autorisations de plantations de vigne ;</p> <p data-bbox="264 1473 810 1641">Estime que le défi alimentaire européen et mondial, la réussite de la stratégie Europe 2020 et la réponse au défi du changement climatique justifient de préserver une politique agricole commune forte durant les prochaines années ;</p> <p data-bbox="264 1675 810 1803">Considère que la satisfaction d'un tel objectif passe par le maintien d'une enveloppe budgétaire importante pour la politique agricole commune, pour la période 2014-2020 ;</p>	<p data-bbox="826 528 1370 616" style="text-align: center;"><i>La commission a adopté sans modification la proposition de résolution européenne sur la réforme de la PAC</i></p>

**Texte de la proposition de résolution initiale**

—

Souligne à cet égard que l'accord trouvé par les chefs d'État et de Gouvernement sur le futur cadre financier pluriannuel alloue des moyens calculés au plus juste, en dessous desquels il n'est pas envisageable de descendre, sauf à mettre en péril la politique agricole commune ;

Soutient l'exigence d'une politique agricole commune plus équitable, et reconnaît à cet égard l'importance de la convergence interne des niveaux des paiements directs au sein de chaque État membre, car il n'est plus acceptable que ceux-ci restent fondés sur des références historiques ;

Souligne l'importance des aides couplées et soutient l'initiative du Conseil et du Parlement européen d'augmenter le taux de couplage des aides directes ;

Relève également que la faculté laissée aux États membres de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, ou encore de majorer la valeur des droits à paiement de base pour les premiers hectares va dans le bon sens, en prenant soin que ces mesures ne créent pas de distorsion de concurrence entre États membres ;

Invite à une combinaison des instruments du premier pilier de la PAC pour assurer une redistribution des soutiens en faveur des filières qui en ont le plus besoin, et en particulier l'élevage, dans la perspective d'une convergence à l'horizon 2020, tout en évitant de mettre en danger l'équilibre économique des autres catégories d'exploitations ;

Exprime son soutien au principe de verdissement des aides directes, dont les modalités de mise en oeuvre doivent cependant être pragmatiques et territorialisées, afin de tenir compte de la diversité des exploitations agricoles en France et en Europe ;

Estime nécessaire, en particulier, de permettre aux éleveurs de retourner les prairies permanentes, tout en imposant le maintien d'un volume constant de prairies permanentes au niveau de chaque région agricole ;

**Texte de la commission**

—

**Texte de la proposition de résolution initiale**

Refuse que l'adaptation des modalités du verdissement le vide de son sens, et exige un cadre commun précis applicable à l'ensemble des États membres ;

Juge nécessaire de préciser les règles applicables au développement rural, en permettant le soutien à des investissements de modernisation des bâtiments d'élevage, ou encore à la mise en place de retenues collinaires ;

Souhaite la poursuite des soutiens aux zones défavorisées, dont la nouvelle définition ne doit pas conduire à l'exclusion des zones de piémont ;

Souligne la nécessité de mobiliser d'importants moyens au titre des mesures de gestion des risques, telles les assurances contre les aléas climatiques, les fonds de mutualisation face aux risques sanitaires et environnementaux et l'instrument de stabilisation des revenus ;

Insiste pour que les États membres disposent d'une réelle liberté dans la définition de leur programme de développement rural ;

Appelle à une plus grande ambition régulatrice de la future organisation commune des marchés, qui devrait faciliter le regroupement des producteurs, définir un nouveau dispositif d'encadrement des plantations de vigne et donner un nouveau souffle à l'intervention, en remontant le niveau des « filets de sécurité » ;

Recommande de réfléchir dès à présent aux prochaines orientations de la politique agricole commune, afin que celle-ci ne soit plus un outil passif de distribution d'aides et prépare l'agriculture européenne aux négociations commerciales bilatérales et internationales ;

Souhaite à cet égard engager dès maintenant un débat sur la pertinence d'aides contracycliques, qui seraient ajustées en fonction des prix constatés sur les marchés de produits agricoles.

**Texte de la commission**