

N° 524

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 avril 2013

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la **réforme** de la PAC,*

Par Mme Bernadette BOURZAI, MM. Gérard CÉSAR, Jean-Paul EMORINE et  
Mme Renée NICOUX,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires économiques.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 12 octobre 2011, la Commission européenne dévoilait ses propositions législatives pour la politique agricole commune (PAC) après 2013.

**Soumise pour la première fois à la codécision**, en application du traité de Lisbonne, cette nouvelle réforme de la PAC a fait l'objet de discussions tant au Parlement européen qu'au Conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne.

Les **quatre textes**<sup>1</sup> définissant les contours de la nouvelle PAC pour la période 2014-2020 sont le résultat d'une large consultation des parties prenantes, engagée en avril 2010, et visant à redonner sa pleine légitimité à l'une des plus anciennes et des plus intégrées des politiques communautaires.

---

<sup>1</sup> Le paquet législatif consacré à la PAC est constitué des textes suivants :

– 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) ;

– 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) ;

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

– Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (COM 2011 628 final).

Dans son rapport du 18 novembre 2010, la Commission européenne énonçait **trois défis pour la future PAC** : assurer la **sécurité alimentaire** des européens, dans un contexte de croissance des besoins mondiaux, tant quantitatifs que qualitatifs ; répondre aux **nouvelles exigences environnementales et à la problématique du changement climatique** ; et enfin permettre un **développement territorial équilibré**, en ne sacrifiant pas les zones rurales, qui dépendent fortement de l'agriculture. En outre, la Commission européenne estimait nécessaire de répondre par la PAC à l'enjeu économique de croissance durable et équilibrée, dans le cadre de la **stratégie Europe 2020**.

**Pour autant, la réforme proposée n'est pas une révolution. Il s'agit de faire évoluer les instruments existants, mais sans remettre en cause l'architecture en deux piliers de la PAC ou le découplage des aides directes**, qui conduit depuis 1992 à subventionner les agriculteurs indépendamment de leurs choix de production, afin que ceux-ci soit orientés par le marché. Avec cette nouvelle réforme, la Commission européenne réaffirme sa volonté d'une plus grande équité dans la distribution des aides entre États membres de l'Union européenne – convergence externe – mais aussi entre agriculteurs au sein de chaque État membre – convergence interne - et confirme le démantèlement déjà engagé des instruments de régulation.

Enfin, **la seule innovation importante proposée consiste à subordonner le versement de 30 % des aides directes au respect de conditions environnementales renforcées**.

Les propositions de la Commission européenne ont été accueillies avec prudence mais sans opposition majeure des États membres ni des organisations représentatives du monde agricole. Cependant, le débat s'est déroulé dans un grand flou sur les moyens qui seraient consacrés à la PAC durant la période 2014-2020. Le projet de cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 présenté en juin 2011 par la Commission européenne préservait globalement le budget agricole de l'Union au niveau atteint en 2013, mais la crise financière en Europe a conduit nombre d'États membres à réclamer à la fin 2012 une réduction de l'enveloppe globale de dépenses communautaires, afin de faire contribuer l'Union à l'effort d'assainissement des finances publiques. **Dans un tel climat d'incertitudes, la PAC, qui représente plus du tiers du budget prévisionnel de l'Union**

**européenne, ne pouvait qu'être victime des ajustements supplémentaires.**

L'accord sur le nouveau CFP trouvé entre les 27 chefs d'État et de Gouvernement lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 évite de laisser l'Europe dans l'impasse budgétaire, tout en procédant à une réduction raisonnable des moyens de la PAC pour les sept prochaines années. **Au final, l'enveloppe globale disponible pour soutenir l'agriculture européenne baisse d'environ 12 % par rapport à la précédente période.** Même si l'accord politique de février n'est pas définitif, nécessitant une approbation du Parlement européen, qui, pour l'heure, refuse d'entériner un tel manque d'ambition pour le budget européen, il a accéléré le calendrier des négociations sur les quatre propositions législatives de la Commission européenne, fixant le cadre de la PAC pour la prochaine période.

Alors que les rapporteurs de la Commission de l'agriculture et du développement durable du Parlement européen avaient achevé leurs travaux en 2012, le Parlement a attendu le 13 mars 2013 pour adopter formellement en séance plénière sa position sur l'ensemble des quatre textes et autorisé l'engagement de négociations avec le Conseil et la Commission dans le cadre du trilogue. Sur proposition de la présidence irlandaise de l'Union européenne, le Conseil des ministres des 18 et 19 mars a permis, pour sa part, d'aboutir à un consensus entre États membres sur des propositions de réforme assez proches de celles proposées par la Commission européenne. **Les négociations vont donc se poursuivre afin de parvenir à un accord général sur la future PAC en juin prochain.**

Depuis le début du processus, le Sénat a mis en place les instruments appropriés pour suivre la réforme : un groupe de travail commun à la Commission de l'économie et du développement durable et à la Commission des Affaires européennes avait été créé en mai 2010 et reconstitué après le renouvellement sénatorial de septembre 2011. Il avait produit un premier rapport d'information en novembre 2010 intitulé « *redonner du sens à la PAC* »<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> MM. Jean Bizet, Jean-Paul Emorine, Mmes Bernadette Bourzai, Odette Herviau - Rapport d'information « Redonner du sens à la PAC », Sénat n° 102 (2010-2011).

Avec le verdissement, la Commission européenne répond en partie à cet objectif, cherchant à donner une légitimité plus forte aux aides directes, qui s'analysent, de plus en plus, comme la compensation par la puissance publique de contraintes spécifiques imposées aux agriculteurs européens.

**La présente proposition de résolution européenne, préparée par une série d'auditions menées par le groupe de travail sur la réforme de la PAC, salue les dernières avancées des discussions tant au sein du Conseil que du Parlement.** Elle rappelle les exigences du Sénat dans le processus de négociation, qui entre dans sa dernière phase. Elle insiste pour que la France défende une certaine vision de l'agriculture européenne, visant en particulier à assurer le renouvellement des générations, à sauvegarder l'élevage bovin et ovin, le maintien de l'agriculture dans les régions défavorisées, à réaliser un verdissement intelligent, à conserver une agriculture diversifiée, performante et responsable et à disposer de réels instruments de régulation. Elle constate enfin que la réussite de la réforme de la PAC dépendra largement de la manière de la mettre en œuvre au niveau national.

### **1. Le maintien d'un effort budgétaire substantiel, condition de l'acceptation de la réforme de la PAC.**

Comme à chaque réforme, la question des moyens de la PAC est centrale dans le débat politique européen. **La PAC devrait consommer en effet encore 42,8 % de l'ensemble des crédits de paiement du budget de l'UE en 2013 (38,8 % en crédits d'engagement).** Toute politique de rigueur budgétaire a donc naturellement vocation à les remettre en cause. La réduction de la part des dépenses agricoles est d'ailleurs une tendance historique en Europe : elles représentaient encore 70 % du budget européen au milieu des années 1980.

Pour autant, **une baisse drastique n'est aujourd'hui pas envisageable, sauf à sacrifier l'agriculture européenne,** qui ne pourrait compenser ses handicaps face à ses concurrents sur les marchés internationaux. Les aides ont en effet pour vocation de corriger le différentiel de compétitivité vis-à-vis de productions agricoles effectuées à l'extérieur de l'Union européenne n'ayant pas les mêmes exigences sociales ou environnementales.

En 2002, lors des négociations concernant l'élargissement de l'Union européenne, avec l'accord dit Chirac-Schröder, la France avait réussi à préserver l'enveloppe budgétaire de la PAC, à

condition de piocher dans celle-ci pour assurer les paiements aux agriculteurs des nouveaux États membres. Les perspectives financières pour la période 2007-2013 ont entériné ce choix. La nouvelle programmation budgétaire 2014-2020 ouvrait de nouveau l'éventail des choix ... et donc des risques pour le budget agricole européen.

La réduction drastique des dépenses agricoles n'est pas le chemin emprunté par la Commission européenne dans ses propositions de nouveau CFP de juin 2011. La Commission envisageait alors de maintenir la future enveloppe au niveau atteint en 2013, soit environ 43,5 milliards d'euros par an pour le premier pilier et 13,9 milliards pour le deuxième pilier. Au total, en autorisations d'engagement, le cadre financier proposé pour 2014-2020 prévoyait 282 milliards d'euros pour le premier pilier, presque 90 milliards d'euros sur le deuxième, auxquels s'ajoutaient 15 milliards d'euros provenant de lignes budgétaires hors PAC<sup>3</sup>, soit en tout presque 387 milliards d'euros.

**Mais la proposition de juin 2011 s'est heurtée aux difficultés budgétaires des États membres** et à la volonté, exprimée notamment par l'Allemagne, de réduire le budget communautaire, dans un contexte général d'austérité en Europe. Dès lors, le risque était grand de voir le budget de la PAC sérieusement rogné. La première proposition de nouveau CFP présentée par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, le 13 novembre 2012, amputant la PAC de 22 milliards d'euros sur l'ensemble de la période, allait dans ce sens. Devant les

---

<sup>3</sup> Ces 15 milliards d'euros se décomposaient de la manière suivante :

– 2,5 milliards pour l'aide aux personnes les plus démunies, qui relève de la rubrique 1 : « croissance intelligente », et plus précisément de la politique de cohésion.

– 4,5 milliards 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 pour la sécurité alimentaire, qui relève de la rubrique 3 : « sécurité et citoyenneté ».

– 3,5 milliards de réserve en cas de crise (fonds hors CFP).

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

protestations de la France et des États membres soucieux de défendre une PAC ambitieuse, cette proposition a été rejetée.

Au final, l'accord conclu entre chefs d'État et de Gouvernement le 8 février dernier est plus proche de la proposition initiale de la Commission européenne de juin 2011 que du scénario Van Rompuy, avec 278 milliards d'euros sur le premier pilier et 85 milliards sur le deuxième, moyens auxquels s'ajoute une réserve de 2,8 milliards d'euros mobilisable en cas de crise dans le secteur agricole, soit une baisse de 4 % environ par rapport au schéma retenu en juin 2011. L'aide alimentaire sera transférée à un nouveau fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), doté seulement de 2,5 milliards d'euros contre 3,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013. Ce fonds, rattaché cette fois à la politique de cohésion, va au-delà de la seule distribution d'aide alimentaire comme l'était l'ancien programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD).

Avec 1 milliard d'euros de plus sur le deuxième pilier, **la France bénéficiera au final de 56 milliards d'euros sur l'ensemble de la période**, préservant donc l'enveloppe nationale par rapport à ce qui était prévu initialement par la Commission européenne.

La réforme de la PAC s'inscrit donc dans un cadre financier moins rude que ce qui pouvait être redouté. Le niveau des soutiens budgétaires européens à la PAC atteint cependant un niveau-plancher. Le risque reste bien, faute de moyens suffisants, d'ouvrir la voie à une renationalisation de la PAC, ce qui constituerait un recul historique pour la principale politique européenne à ce jour.

La conservation d'une structure de la PAC en deux piliers n'était possible qu'en **laissant des souplesses dans la répartition des enveloppes entre les deux piliers**. La réforme proposée par la Commission européenne met fin à la modulation obligatoire, qui consistait à prélever une fraction des aides directes versées, à partir de 5 000 euros, pour alimenter le deuxième pilier. Ce régime permettait aux États membres de choisir au plus tard le 1<sup>er</sup> août 2013 d'affecter jusqu'à 10 % de leur enveloppe du premier pilier sur le deuxième pilier. En sens inverse, plusieurs États membres (la Bulgarie, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et le



Royaume-Uni) étaient autorisés à affecter aux paiements directs jusqu'à 5 % de leur enveloppe au titre du 2<sup>ème</sup> pilier<sup>4</sup>. L'accord conclu au Conseil européen du 8 février a élargi cette flexibilité en permettant des transferts d'enveloppe de 15 % dans les deux sens, et un transfert supplémentaire vers le régime des paiements directs de 10 % sur les crédits disponibles au titre du développement rural, pour les États membres dont les paiements directs à l'hectare sont inférieurs de 10 % à la moyenne européenne.

## **2. La répartition des aides directes : une question difficile**

Au-delà des montants globaux de la PAC, la réforme se heurte à la question de la répartition des aides. L'un de ses objectifs consiste en effet à rendre la PAC plus efficace et plus juste, à la fois entre États membres et à l'intérieur de ceux-ci.

### ***a) La répartition des aides entre États membres : vers plus d'égalité.***

**La répartition des aides directes entre États membres est marquée aujourd'hui par une grande disparité.** Certains États membres disposent de niveaux d'aides directes à l'hectare aux alentours de 400 euros (Pays-Bas, Belgique), tandis que d'autres, essentiellement les nouveaux États membres, bénéficient de moins de 100 euros à l'hectare, pour une moyenne européenne légèrement inférieure à 300 euros. La France se situe légèrement au-dessus de cette moyenne.

La revendication d'un niveau uniforme d'aide à l'hectare est portée par les nouveaux États membres depuis de nombreuses années. Elle se heurte toutefois à la persistance d'un écart de niveaux de vie au sein de l'Union. La convergence des aides directes proposée par la Commission européenne en octobre 2011 est donc limitée : il s'agit d'amener les États membres dont le niveau d'aide directe à l'hectare est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union européenne à combler un tiers de l'écart par rapport à ce niveau entre 2014 et 2020. Le compromis du 8 février dernier vise également à garantir un niveau minimum d'aide de 196 euros par hectares pour tous. Cette convergence sera financée par tous les États membres dont le niveau des paiements directs est supérieur à

---

<sup>4</sup> Article 14 du projet de règlement sur les paiements directs.

la moyenne de l'UE, proportionnellement à leur éloignement de cette moyenne.

Il s'agit là d'une attitude juste qu'il convient de soutenir et qui devrait recueillir un large consensus. Toute accélération du rythme de convergence aurait fait courir le risque de déstabiliser les équilibres entre agricultures des États membres, mais aussi, par ricochet, d'affecter les secteurs voisins non bénéficiaires de la PAC.

***b) La répartition des aides à l'intérieur de chaque État membre : la fin des références historiques en question***

La répartition des aides directes découplées entre agriculteurs au sein de chaque État membre est très hétérogène. Si certains appliquent un régime uniforme d'aide à l'hectare au niveau national ou régional, beaucoup, dont la France, définissent les niveaux d'aide à chaque exploitation en fonction des références historiques de chaque ferme.

Avec le temps, la légitimité d'un tel système s'estompe. Autant il était logique de maintenir à chacun le même niveau de soutien lorsque les aides couplées ont été découplées, autant les inégalités que cela génère entre agriculteurs voisins n'ont plus de sens, d'autant plus que les agriculteurs ont pu abandonner les cultures pour lesquelles ils bénéficiaient il y a dix ou quinze ans d'aides couplées importantes. Les écarts de paiements entre filières sont importants, notamment entre l'élevage et les grandes cultures. La redistribution des aides entre secteurs, entamée par la réforme issue du Bilan de Santé, n'a été que très partielle.

**La Commission européenne avait proposé initialement un chemin très ambitieux pour la convergence interne,** prévoyant une valeur unitaire uniforme des droits à paiement de base dans tous les États membres en 2019 et une convergence la première année de %.

Si l'objectif de convergence interne des niveaux d'aide peut être largement partagé, la brutalité de l'ajustement suscite des craintes légitimes. Le Parlement européen a ainsi proposé lors de son vote du 13 mars 2013 de laisser subsister la possibilité d'écarts par rapport à la moyenne de 20 % en 2019, avec une garantie pour chaque agriculteur qu'il ne subira pas une baisse de valeur de ses droits à paiement de base de plus de 30 % par rapport à leur valeur de 2014. Le Parlement européen a également limité à 10 %

la première marche de la convergence, qui doit être franchie lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC.

Le Conseil européen va dans le même sens : les conclusions de sa réunion des 18 et 19 mars 2013 évoquent la même possibilité de n'effectuer que 10 % du chemin la première année. Le Conseil souhaite laisser la possibilité que la convergence interne ne soit pas totalement aboutie en 2019, mais sans fixer de pourcentage d'achèvement ni de véritable échéancier. Il serait sans doute souhaitable d'apporter des précisions sur ce point et de clarifier les engagements.

**Une certaine souplesse est nécessaire dans le processus de convergence, mais il convient qu'une partie importante de l'écart à la moyenne des droits à paiement de base soit comblée,** faute de quoi les inégalités dans la distribution des aides se perpétueraient dans le temps, délégitimant ainsi la PAC aux yeux de nos concitoyens.

Remarquons que l'égalité des niveaux d'aide n'est au demeurant pas systématiquement synonyme d'équité. Les exploitations de grande taille réalisent en effet des économies d'échelle. Pourquoi, dans ces conditions, leur offrir le même niveau de soutiens publics que les petites exploitations ? Dans sa proposition initiale, la Commission européenne proposait de rendre les aides directes dégressives à partir de 150 000 euros et de les plafonner à 300 000 euros d'aide par an. Le critère de l'emploi était pris en compte en soustrayant les salaires et cotisations sociales du calcul du plafond. Certains États membres connaissant une concentration forte de l'activité agricole ont cependant lutté contre ce plafonnement, qui est devenu facultatif dans les dernières propositions du Conseil. Il est cependant souhaitable que le principe du plafonnement soit rappelé, car de tels niveaux d'aide sont difficilement justifiables auprès de l'opinion publique.

***c) De nécessaires flexibilités nationales dans la gestion des aides directes.***

**La réussite de la future PAC suppose cependant que celle-ci ne soit pas un simple instrument passif de distribution d'aides à l'hectare** mais dispose d'une faculté à orienter la stratégie agricole européenne.

L'étendue de ces flexibilités ne saurait être trop importante, faute de quoi la politique agricole perdrait son caractère commun et

entraînerait des distorsions de concurrence entre agriculteurs des différents États membres.

Pour autant, la proposition initiale de la Commission européenne ménageait déjà des flexibilités dans le régime des paiements directs.

– Le **maintien de soutiens couplés** est une nécessité pour des pans entiers de l'agriculture européenne et en premier lieu pour l'élevage en France, qui en est aujourd'hui le principal bénéficiaire avec la prime à la vache allaitante. La proposition initiale de la Commission européenne<sup>5</sup> consistait à préserver la possibilité de couplage jusqu'à concurrence de 5 % de l'enveloppe nationale des aides directes, 10 % pour les États membres comme la France qui dépassent déjà aujourd'hui les 5 %. Le Parlement européen a soutenu cette faculté de couplage, en le portant à 15 % de l'enveloppe et en l'étendant à toutes les productions agricoles, et pas seulement à celles touchant une production ou une région rencontrant des difficultés particulières, ou une production particulièrement importante pour un territoire. Le Conseil est allé moins loin en proposant de relever de 2 points le niveau maximum admissible de soutiens couplés, à 7 % pour certains États membres et à 12 % pour les autres.

– Une **autre flexibilité concerne le soutien aux zones défavorisées**. Déjà éligibles aux soutiens au titre du développement rural, les zones soumises à des contraintes naturelles, telles que définies par le règlement sur le développement rural, peuvent se voir dotées d'un surplus d'aides directes, dans la limite de 5 % de l'enveloppe nationale de paiements directs.

– De la même manière, la Commission européenne proposait en octobre 2011 que les **jeunes agriculteurs** puissent bénéficier d'un bonus sur les paiements de base, alors que le soutien aux jeunes agriculteurs relève aujourd'hui exclusivement du deuxième pilier. Il existe un large consensus sur cette mesure, le Parlement européen souhaitant même permettre aux États membres de consacrer plus de 2 % de l'enveloppe nationale des paiements directs pour financer ce paiement supplémentaire pour les jeunes agriculteurs. Il faut noter que cette aide s'ajouterait à celle qui est apportée aujourd'hui, à travers la dotation jeunes agriculteurs

---

<sup>5</sup> Article 38 du projet de règlement sur les paiements directs.

(DJA) ou les prêts bonifiés aux jeunes agriculteurs, dans le cadre du deuxième pilier, et qui restera encore possible demain.

– Enfin, **la France a insisté pour que soit ajoutée une flexibilité, afin de favoriser les petites exploitations, en particulier en élevage.** Il s'agirait de réserver une fraction d'au plus 30 % de l'enveloppe nationale des paiements directs pour majorer la valeur des droits à paiement de base sur les premiers hectares de l'exploitation, dans la limite de la taille moyenne des exploitations dans chaque État membre, soit environ 50 hectares pour la France. Il s'agirait d'un dispositif facultatif, qui permettrait de ne pas pénaliser les élevages extensifs, sans pour autant pénaliser non plus les élevages extensifs à l'herbe. Le Conseil a validé assez rapidement cette orientation, qui offre une faculté supplémentaire d'adaptation de la future PAC à la situation particulière des États membres. Certains experts doutent cependant des effets d'une telle surprime sur les premiers hectares.

Au final, toutes ces flexibilités permises par la future PAC doivent permettre, tout en offrant un cadre commun aux agriculteurs de l'Union, d'apporter des correctifs au caractère trop brutal d'une application uniforme d'un même niveau d'aide directe à l'hectare.

### **3. Le verdissement du premier pilier : un apport majeur de la réforme de la PAC qu'il faut préserver, en précisant ses modalités.**

La prise en compte croissante par la PAC de l'enjeu environnemental s'est effectuée à travers ses réformes successives.

**C'est d'abord le deuxième pilier, consacré au développement rural, qui a été chargé de porter les mesures agro-environnementales (MAE) comme le soutien à l'herbe, à travers la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) ou encore l'aide à la rotation des cultures.**

**Au sein du premier pilier, l'objectif de préservation de l'environnement était satisfait à travers l'éco-conditionnalité, lancée en 1999, c'est à dire le respect par les agriculteurs d'un corpus de règles allant du respect du bien-être animal et des règles d'identification des animaux à celui de la directive oiseaux de 1979 ou à celle de 1991 sur les pollutions des eaux par les nitrates. L'écoconditionnalité demeure d'ailleurs dans la future PAC.**

**Mais la réforme de la PAC proposée par la Commission européenne pour 2014-2020 marque incontestablement une**

**plus grande ambition avec le verdissement du premier pilier ou écologisation des paiements directs.** Ces « paiements verts » répondent à une logique différente et beaucoup plus ambitieuse que ne l'étaient les MAE. Il ne s'agit pas de compenser un surcoût ou un manque à gagner induit par une mesure environnementale, organisée par un cahier des charges comme l'étaient les MAE, mais plutôt de rémunérer des services environnementaux non valorisés par la logique de marché. Cette évolution donne une légitimité supplémentaire aux aides directes en les faisant davantage répondre à une logique de paiement d'un service demandé aux agriculteurs européens.

Le verdissement du premier pilier prend la forme d'une enveloppe de 30 % des paiements directs qui ne peut être versée aux agriculteurs que si ceux-ci adoptent des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement définies d'une par trois conditions cumulatives :

– **Pratiquer une certaine diversité de cultures** sur leur exploitation : trois cultures différentes pour les exploitations de plus de 3 hectares de terres arables, aucune ne pouvant dépasser 70 % de la sole ou être inférieure à 5 % de celle-ci ;

– **Maintenir les prairies permanentes** sur l'exploitation, sur au moins 95 % de la surface de référence en prairies permanentes déclarées en 2014 ;

– **Maintenir 7 % de la surface de l'exploitation éligible aux aides directes en surfaces d'intérêt écologique (SIE)**, telles que les jachères ou les particularités topographiques.

Le verdissement des paiements directs est globalement accepté par l'ensemble des États membres et constitue une réelle avancée dans la prise en compte par la PAC de l'enjeu environnemental. Pour autant, la copie rendue par la Commission européenne en octobre 2011 était largement perfectible afin d'éviter les effets pervers et de mieux s'adapter à la diversité de l'agriculture européenne.

**Sur la diversité des cultures**, le Parlement européen a proposé que les trois cultures ne soient exigées qu'à compter de 30 hectares de terres arables et que le règlement européen exige deux cultures différentes seulement entre 10 et 30 hectares, en portant la part de la culture principales dans ces deux cas à 75 %. Le Conseil pour sa part a plaidé en faveur d'une application progressive de cette nouvelle obligation.

**Sur le maintien des prairies permanentes**, un consensus européen semble s'établir pour réclamer des flexibilités. Le non-retournement des prairies permanentes en zone de plaine est d'ailleurs un non-sens agronomique. La solution évoquée au sein du Conseil, qui consiste à fixer un seuil au niveau régional – et non par exploitation –, est sage. Il conviendrait aussi d'arrêter les surfaces de référence en 2012 afin d'éviter les retournements de prairies permanentes à la veille de la réforme.

**L'imposition de SIE a fait l'objet de virulentes critiques.** Le Parlement européen comme le Conseil, craignant d'imposer par là une mise en jachère de terres agricoles et une baisse du revenu des agriculteurs, ont proposé d'alléger la contrainte en mettant en place les SIE de manière progressive – pour le Parlement 3 % en 2014, 5 % en 2016 et 7 % en 2018, pour le Conseil 5 % en 2014 et 7 % en 2018 si cela est justifié. Certaines cultures comme le chanvre, le lin ou les légumineuses pourraient être intégrées dans le calcul de l'obligation de SIE. Enfin, le Conseil propose que la moitié des SIE soient calculées non pas au niveau de l'exploitation individuelle mais au niveau d'un groupement d'agriculteurs.

Certaines exploitations, comme par exemple celles converties à l'agriculture biologique ou celles mettant en œuvre des mesures agro-environnementales pourraient être considérées comme remplissant des **obligations équivalentes à celles du verdissement** et donc bénéficier automatiquement du paiement supplémentaire de 30 %.

**Les assouplissements proposés relèvent pour une part du bon sens, mais il ne faudrait pas affaiblir ainsi la portée de la réforme.** De ce point de vue, les associations de protection de l'environnement redoutent la tentation du « *green-washing* ». La réforme de la PAC n'aurait alors aucun effet sur les pratiques agricoles.

**Or la France n'a pas beaucoup à craindre du verdissement, car elle applique déjà beaucoup des mesures envisagées**, comme par exemple les SIE, qui s'apparentent aux surfaces en équivalent topographique (SET), comme les haies et bandes enherbées le long des cours d'eau qui doivent représenter désormais 4 % de la surface agricole utilisée (SAU) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Une précision pourrait être utilement apportée au dispositif des paiements en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement : leur mode de calcul pourrait ne pas être forfaitaire mais tenir compte de la valeur des droits à paiement de base : le verdissement différencié permettrait ainsi d'atténuer les effets trop brutaux de la réforme sur les niveaux d'aide de chacune des exploitations.

#### **4. Le développement rural : un projet de règlement qui s'inscrit dans la continuité de l'actuelle politique de développement rural.**

**La réforme de la PAC ne bouleverse pas le deuxième pilier**, dont le poids avait déjà été renforcé en 1999, 2003 et 2008. Le projet de règlement sur le développement rural vise simplement à moderniser la politique de développement rural, en lui donnant plus de cohérence et en la simplifiant.

**Les trois objectifs de cette politique sont maintenus** : contribuer à la compétitivité de l'agriculture, contribuer à la gestion durable des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique, et enfin contribuer au développement territorial équilibré des zones rurales. En outre, la mesure transversale Leader, destinée à promouvoir les stratégies locales de développement, est pérennisée, chaque État membre devant y consacrer 5 % des moyens du deuxième pilier.

**Les actions du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) s'articuleront autour de six priorités** – innovation, compétitivité, chaîne alimentaire et gestion des risques, écosystèmes, efficacité énergétique, développement social – communes à l'ensemble des fonds structurels, répondant ainsi à un cadre stratégique commun (CSC) de l'Union européenne.

Il appartiendra ensuite aux États membres, d'adopter, dans le cadre de plans de développement rural pluriannuels, les mesures qui leur paraissent les plus appropriées, et qui seront cofinancées par le Feader. Alors que la contribution des crédits européens aux actions de développement rural est aujourd'hui variable selon les actions, et peut dépasser les 50 % (par exemple sur l'indemnité compensatoire de handicap naturel, prise en charge à 55 % par le Feader, ou encore sur les mesures agro-environnementales, prises en charge au même niveau), le cofinancement communautaire serait plafonné à 50 %, et majoré uniquement dans les régions en zone de convergence et dans les régions ultra-périphériques.



La Commission européenne propose avec le nouveau règlement présenté en octobre 2011 un catalogue large de mesures pouvant être mises en œuvre dans les États membres au titre du développement rural, si bien que ce projet a été peu contesté. Plusieurs améliorations sont cependant souhaitables.

– **D’abord, l’approche de la Commission européenne sur le soutien aux zones défavorisées est trop restrictive.** Répondant aux critiques de la Cour des Comptes européennes formulées en 2003 sur le caractère trop large de ces zones, la Commission souhaite restreindre les territoires éligibles en retenant un classement sur des bases biophysiques et non économiques et sociales. Cela conduirait à priver les zones défavorisées simples, et en particulier certaines zones de piémont, du bénéfice de l’indemnité compensatoire de handicap naturel. Cette perspective n’est pas plus acceptable que ne l’est le *statu quo*. Les effets du changement climatique doivent être anticipés. Il convient que la négociation soit poursuivie au niveau européen pour permettre l’intégration de zones de piémont dans la liste des bénéficiaires de cette aide. Les propositions du Conseil consistant à adoucir la sortie du dispositif en permettant le maintien partiel des aides au titre des handicaps naturels jusqu’en 2016 vont dans le bon sens.

– **Ensuite, la Commission européenne a exclu du bénéfice des aides au titre du deuxième pilier certains investissements effectués pour la modernisation** des exploitations agricoles au titre de la mise aux normes ou encore les travaux d’irrigation. Là aussi, il est souhaitable d’assouplir le projet de la Commission. La présidence irlandaise avait proposé en février dernier de supprimer la condition d’économie d’eau pour permettre le financement de projets visant à la réutilisation ou au recyclage de l’eau. Cette avancée est plutôt positive.

– La **gestion des risques** est intégrée au sein du deuxième pilier : les soutiens à l’assurance des agriculteurs contre les risques climatiques basculeront donc vers la politique de développement rural, avec un financement de ce soutien réparti à 50 % entre le Feader et les États membres. La négociation au sein du Conseil a permis de s’accorder sur un taux plus élevé de cofinancement. Malgré tout, les volumes financiers à mobiliser sur le deuxième pilier risquent d’être très importants. En France, l’assurance aléas climatiques est déjà subventionnée à hauteur de 100 millions d’euros, dont 75 % proviennent du Feader. Par ailleurs, le deuxième pilier pourra soutenir la création de fonds de

mutualisation pour faire face aux risques sanitaires ou environnementaux, tant dans le secteur animal que dans le secteur végétal, ou encore des fonds de stabilisation des revenus, destinés à prémunir les agriculteurs contre les risques économiques. La montée en puissance de ces dispositifs nécessitera davantage de crédits. Le deuxième pilier saura-t-il faire face ? Rien n'est moins sûr.

– L'éventail des objectifs poursuivis reste large, ce qui est pertinent. La politique de développement rural doit permettre le soutien à des investissements de modernisation des bâtiments d'élevage, l'amélioration de la qualité de traitement des rejets et effluents ou encore la mise en place de retenues collinaires.

– Enfin, les **interrogations sur la politique de développement rural concernent la part qui sera consacrée au sein du programme de développement rural aux mesures en faveur de l'environnement et du climat**. Le Parlement européen a proposé par son vote du 13 mars dernier qu'au moins 25 % de l'enveloppe nationale du deuxième pilier soit consacrée à des actions agro-environnementales, en faveur du climat, de l'agriculture biologique ou entrant dans le cadre de Natura 2000 ou de la directive-cadre sur l'eau. Cette proposition contribuerait à donner une ambition environnementale forte au deuxième pilier mais, en même temps, contraindrait trop fortement les États membres dans leurs choix de politique de développement rural, si bien que le Conseil n'a pas suivi le Parlement sur ce point.

La politique de développement rural devrait donc ne pas être profondément modifiée entre la période 2007-2013 et la période 2014-2020. La proposition de la Commission européenne laisse les États membres libres d'adopter le système qu'ils souhaitent pour gérer l'enveloppe du deuxième pilier. Les régions pourraient être les pilotes de la politique de développement rural, dans le cadre de plans régionaux, qui seraient coordonnés par un plan national. Cette approche régionalisée a la faveur du Comité des régions et des Conseils régionaux, mais se heurte au risque de montée de distorsions de concurrence entre régions et aussi à l'inégalité des moyens des régions pour mener une véritable politique de développement rural. L'échelon de mise en œuvre des mesures du deuxième pilier relèvera en tout état de cause d'un choix national, non contraint par les textes européens.

## **5. Conserver à la PAC une ambition régulatrice : les insuffisances de la future organisation commune des marchés (OCM).**

La dérégulation des marchés a été le maître-mot des réformes successives de la PAC depuis 1992. L'organisation commune des marchés (OCM) agricoles s'est donc réduite comme une peau de chagrin. La dérégulation se poursuit. On peut citer ainsi la décision de mettre fin aux quotas laitiers en 2015, décidée lors du bilan de santé de la PAC en 2008, celle de supprimer les droits de plantation de la vigne, prise lors de la réforme de l'OCM vitivinicole de 2008, ou encore la proposition de la Commission européenne dans le cadre de la présente réforme de la PAC de supprimer les quotas de sucre à l'issue de la campagne 2014/2015.

**Or, la volatilité croissante des prix agricoles constitue un nouveau défi auquel les politiques agricoles sont confrontées et appelle à un renouveau de la régulation.** Ce sujet reste parmi les plus débattus entre États membres. La proposition de la Commission européenne d'octobre 2011 de refonte de l'OCM unique pour la période 2014-2020 ne va pas en ce sens et ne contient que des avancées timides.

Concernant les mesures classiques de gestion des marchés, d'aide au stockage public et privé et d'aide à l'écoulement, la Commission s'inscrit même en retrait par rapport à l'existant : elle remplace l'aide à la transformation par une aide au stockage privé pour la poudre de lait, rend l'aide au stockage privé de beurre facultative et non automatique, et enfin retire le blé dur et le sorgho du champ du stockage public.

En matière d'encadrement des productions, la Commission a également retenu une approche restrictive, en entérinant la fin des quotas laitiers au 1<sup>er</sup> avril 2015, celle des droits de plantation de la vigne en 2015, avec possibilité de maintien jusqu'en 2018, et en mettant fin aux quotas de sucre.

Concernant les droits de plantation de la vigne, un compromis a été trouvé lors du Conseil des ministres de l'agriculture des 18 et 19 décembre 2012, ouvrant la voie à la création d'un nouveau dispositif d'autorisation. Au terme d'une bataille de plus de deux ans, la Commission avait été contrainte de mettre en place un groupe d'experts de haut niveau pour répondre aux attentes des États membres producteurs de vin. Le Sénat avait adopté en février dernier une proposition de résolution réclamant

que l'équilibre du marché demeure une priorité et demandant que le taux d'augmentation des surfaces de plantation soit fixé à un niveau raisonnable<sup>6</sup>. La proposition de la présidence irlandaise de début mars, prévoyant un taux plafond de 1 % et la fin du régime en 2021, n'est pas encore totalement satisfaisante, mais va dans la bonne direction.

Sur les **quotas de sucre**, en revanche, l'accord trouvé au sein du Conseil les 18 et 19 mars n'a pas permis d'aller au-delà d'une prolongation de deux ans du régime, qui s'éteindra à l'issue de la campagne 2016/2017, alors que les professionnels du secteur réclament une prolongation jusqu'en 2020, afin de combler le différentiel de compétitivité avec les pays producteurs de canne à sucre.

Le règlement refondant l'OCM pour 2014-2020 comprend cependant quelques avancées, qu'il faut conforter :

– La **première avancée concerne le rôle des organisations de producteurs (OP) et des Organisations interprofessionnelles (OIP)**. L'OCM prévoit de les reconnaître dans tous les secteurs, ouvrant la voie à un véritable regroupement de l'offre pour permettre aux producteurs de davantage peser face à l'aval des filières. Le Conseil a fait œuvre utile pour faire évoluer le texte de la Commission, en supprimant la condition d'absence de position dominante préalable à la reconnaissance des OP. Le droit de la concurrence sanctionne les abus de position dominante et une telle disposition suffit à garantir une certaine concurrence sur les marchés agricoles.

– La deuxième avancée consiste à **étendre à l'ensemble des productions les clauses de perturbation des marchés** et à étendre aux produits carnés et aux produits laitiers le soutien en cas d'épizootie ou de perte de confiance du consommateur. L'OCM permet ainsi des interventions plus rapides de l'Europe en cas de crise grave.

En tout état de cause, la régulation risque de se heurter à la faiblesse des moyens budgétaires qui y seront dédiés. Le nouveau CFP a en effet réduit de 3,5 à 2,8 milliards d'euros le montant de la

---

<sup>6</sup> Résolution européenne sur le régime des autorisations de plantations de vignes, devenue résolution du Sénat le 26 février 2013, Sénat n° 100 (2012-2013)

réserve en cas de crise disponible pour le secteur agricole sur l'ensemble de la période 2014-2020.

## **6. Préparer la PAC de demain.**

La PAC 2014-2020, telle que proposée par la Commission européenne en octobre 2011 et amendée tant par le Parlement européen que par le Conseil, ressemble donc beaucoup à la PAC que nous connaissons aujourd'hui.

À mesure que l'équation financière se compliquait, les négociations au sein des institutions européennes adoucissaient les exigences nouvelles au titre du verdissement ou de la convergence des niveaux d'aide entre agriculteurs.

L'adaptation de la PAC aux contraintes du présent ne doit cependant pas conduire à lui faire perdre sa colonne vertébrale.

Par ailleurs, la réforme pour 2014-2020 n'est pas un aboutissement de la PAC. L'actuel dispositif constitue un instrument passif qui oriente peu les politiques agricoles européennes. Or l'enjeu de la préservation de l'élevage et du maintien des petites fermes dans le paysage agricole européen justifient l'intervention en leur faveur des pouvoirs publics.

Il est au demeurant curieux que les aides soient les mêmes, quelle que soit la situation économique réelle des revenus des agriculteurs qui fluctuent avec les marchés agricoles. **Dès lors, une réflexion sur l'introduction d'aides contracycliques devrait être engagée par l'Union européenne**, dans la foulée des propositions évoquées par le rapport du député européen George Lyon de juin 2010.

Pour ces raisons, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :



## 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 ;
- ㉑ Insiste pour que les États membres disposent d'une réelle liberté dans la définition de leur programme de développement rural ;
- ㉒ 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 » ;
- ㉓ 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 ;
- ㉔ 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.