



POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE 2020 : UN ETAT DES LIEUX

Jacques Keller-Noëllet

La Communication de la Commission

Dans sa communication du 19 novembre 2010 la Commission analyse les défis auxquels devront faire face l'agriculture et la politique agricole commune (PAC) dans la décennie à venir à la lumière de l'expérience passée, de l'évolution prévisible de la conjoncture économique ainsi que du large débat public organisé avec toutes les parties prenantes dans le courant de l'année 2010.

Pour la Commission les trois défis majeurs auxquels la PAC se trouve confrontée sont les suivants 1) la sécurité de l'approvisionnement en denrées agricoles afin d'assurer que les Européens disposent d'une offre de produits alimentaires suffisante et variée répondant à des normes rigoureuses en matière sanitaire et de qualité tout en respectant le bien-être des animaux 2) l'utilisation durable des ressources naturelles étant entendu que l'agriculture peut exercer une pression négative sur l'environnement (pollution de l'eau, épuisement des sols, pénuries d'eau, pertes d'habitats naturels), mais également avoir des incidences positives (stabilité du climat, biodiversité, sauvegarde des paysages, lutte contre les inondations) 3) enfin, le développement équilibré des territoires ruraux qui dépend de la

compétitivité du secteur agricole et de sa capacité à maintenir et attirer de jeunes agriculteurs pour préserver l'emploi et la vitalité des nombreuses régions où l'activité agricole joue un rôle moteur pour le développement économique.

Face à ces défis, la Commission propose d'agir à trois niveaux. Au niveau des revenus en améliorant la compétitivité globale du secteur, en limitant leur variabilité grâce des outils adaptés à la gestion des risques, en améliorant la part revenant aux agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement en denrées alimentaires et, enfin, en veillant à une distribution plus équitable et plus transparente des aides entre les exploitations et entre les Etats membres grâce à une réforme du régime des paiements directs. A cette action sur les revenus doit s'ajouter selon la Commission une action au niveau des territoires et du tissu agricole en prenant en compte la diversité des situations géographique (zones défavorisées, existence de contraintes d'exploitation spécifiques etc.) ainsi que la diversité des paramètres économiques et sociaux (type d'activité et de production, taille des exploitations etc.) de sorte à garantir un développement équilibré des territoires ruraux. Enfin, au niveau des

pratiques culturelles, la Commission part de l'idée qu'il est nécessaire - et possible - de concilier une agriculture performante avec une gestion responsable des ressources naturelles . Ce verdissement de la PAC devrait résulter – outre d' un encouragement systématique à l'innovation technologique sous toutes ses formes - de l'introduction d'une composante écologique obligatoire dans les paiements directs afin de privilégier les pratiques agricoles durables conformément aux objectifs généraux de l'UE en matière de changement climatique et d'environnement .

La Commission part de l'idée qu'il existe un large consensus en faveur d'une politique agricole commune forte s'intégrant naturellement dans les objectifs généraux de la stratégie Europe 2020 parce que plus écologique, plus équitable et plus efficace . Cette nouvelle politique justifie un soutien conséquent de la part de l'UE articulé autour des deux piliers qui sont aujourd'hui les deux facettes complémentaires de la PAC : d'un coté les aides directes et les instruments traditionnels de soutien du marché et, de l'autre, la politique de développement rural et de modernisation.

In fine la communication distingue trois options possibles pour l'orientation à donner à la PAC à moyen terme : 1) remédier aux insuffisances les plus pressantes que présente la PAC par des changements progressifs; 2) faire de la PAC une politique plus écologique, plus équitable, plus efficiente et plus efficace; et 3) renoncer aux mesures de soutien au revenu et aux mesures de marché en concentrant uniquement l'action de l'UE sur les objectifs en matière d'environnement et de changement climatique.

Les conclusions du Conseil du 17 mars 2011: points de convergence

Après trois débats d'orientation tenus respectivement le 13 décembre 2010 et les 24

janvier et 27 février 2011 ainsi qu'un débat au Conseil Environnement du 14/3/2011 , le Conseil AGRI a conclu la première phase de ses travaux par l'adoption de Conclusions de la Présidence appuyées par une majorité qualifiée de 20 Etats membres . Sept délégations n'ont pas été en mesure de soutenir ces conclusions . Les trois Etats baltes parce qu'à leurs yeux, le texte manque de clarté sur l'engagement politique de remédier rapidement à la discrimination actuelle entre anciens et nouveaux Etats membres en ce qui concerne le niveau des aides directes ; le Royaume Uni , la Suède et le Danemark au motif que les conclusions ne vont pas assez loin sur la voie d'une agriculture résolument et définitivement orientée vers le marché ; Malte , enfin, parce que les conclusions de la Présidence ne tiennent pas assez compte des contraintes très spécifiques auxquels sont confrontés les petits Etats insulaires .

Malgré ces divergences on peut considérer que les conclusions de mars 2011 sont un succès et constituent une base utile pour la Commission dans la préparation de ses propositions législatives qui seront présentées au mois d'octobre prochain . Il n'était pas facile en effet de rassembler 20 Etats membres – aux intérêts objectivement très divers voire opposés - sur un texte relativement ambitieux qui touche aux principes fondamentaux de la PAC ainsi qu'aux orientations stratégiques pour les années à venir . Il est important de noter à cet égard que les débats ont permis d'éviter une opposition frontale entre anciens et nouveaux Etats membres sur la question très controversée de la répartition des aides directes grâce notamment au ralliement in extremis de la Pologne . Ce ralliement a été facilité entre autres , par l'incorporation dans le texte d'une des revendications essentielles de la déclaration dite de Bratislava à savoir l'abandon des références historiques au profit de nouveaux critères objectifs qui restent à définir . Enfin il est intéressant d'observer pour la suite de la

négociation que , tout en avalisant un certain nombre d'orientations novatrices défendues par la Commission , les conclusions prennent soin de se référer à plusieurs reprises aux thèses plus conservatrices défendues par l'Allemagne et la France dans leur déclaration commune de septembre 2010 (avant la présentation de la communication de la Commission...)

Parmi les points de convergence mentionnés dans les conclusions on peut relever , au niveau des principes , qu'il existe un très large accord pour considérer que la PAC doit demeurer une politique forte disposant de moyens financiers proportionnés à ses objectifs. Tous les Etats membres reconnaissent aussi que l'agriculture doit renforcer de manière significative sa contribution à la protection de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique, sans nécessairement partager l'approche de la Commission en ce qui concerne les modalités pratiques de ce « verdissement » . De la même manière, personne ne conteste l'intérêt d'une véritable politique de développement rural ainsi que la nécessité d'une meilleure coordination de la PAC avec les autres politiques communes et notamment la politique de cohésion économique et sociale . Enfin un appel unanime est lancé à la Commission pour faire de la simplification des mécanismes et des procédures, l'un des principes directeurs de la nouvelle réforme de la PAC ; plusieurs propositions concrètes ont déjà été présentées par les délégations allant dans ce sens.

Au niveau des instruments et des moyens , s'il existe un large accord pour considérer que les aides directes doivent demeurer dans le futur un élément important du soutien du revenu agricole (notamment pour compenser les services rendus à la société qui ne sont pas rétribués par le marché) , il est admis que les critères de répartition de ces aides entre les Etats membres doivent être revus afin de corriger les iniquités résultant du système actuel

basé sur la notion de références historiques . En ce qui concerne la place et le rôle du marché, personne ne conteste l'intérêt de poursuivre une politique d'insertion croissante du secteur agricole dans le marché (market oriented policy) et donc de démobiliser progressivement les soutiens extérieurs, sous réserve du maintien de quelques mécanismes d'intervention ad hoc (filet de sécurité) , plus ciblés et plus performants que ceux existant actuellement . Par ailleurs , toujours dans le souci de maîtriser la variabilité du revenu agricole, la Commission a été invitée à proposer des instruments volontaires de gestion des risques étant entendu que ces instruments ne devraient pas entraîner des distorsions de concurrence ni exclure de cette activité le secteur de l'assurance privée . S'agissant de la valorisation de la production agricole , les idées de la Commission visant à encourager la vente directe sur les marchés locaux ainsi qu'à renforcer la position de négociation des agriculteurs dans la chaîne de commercialisation ont aussi été bien accueillies. Enfin la nécessité d'accorder une attention particulière à des catégories ou des situations spécifiques (jeunes agriculteurs , petites exploitations etc) a été largement reconnue étant entendu que pour beaucoup , ces mesures devraient être financées sur les enveloppes nationales . De même , il existe un consensus pour maintenir les aides couplées à la production (en principe interdites) afin de répondre à la situation particulière de certains secteurs ou de certaines zones agricoles sensibles tout en respectant les obligations découlant de l'OMC .

Voilà donc autant d'orientations plus ou moins concrètes, largement majoritaires au sein du Conseil, qui devraient inspirer la Commission et la guider dans ses réflexions sur les propositions législatives à présenter au mois d'octobre prochain .

Les sujets controversés

Ce relatif consensualisme ne doit pas pour autant occulter les profondes divergences qui subsistent sur plusieurs éléments clés de la communication de la Commission . Ainsi le plafonnement des aides directes pour les grandes exploitations (capping) censé contribuer à la réduction du coût de la PAC tout en la rendant plus légitime aux yeux d'une opinion publique prompte à critiquer le gaspillage des deniers publics , se heurte à la ferme opposition de plusieurs Etats membres dont l'Allemagne , le Royaume Uni et l'Italie . Pour ces pays , en effet , tout plafonnement des aides – outre son coté discriminatoire - irait directement à l'encontre de l'objectif de compétitivité prôné par ailleurs. Quant au « verdissement » du premier pilier de la PAC par l'introduction d'un critère environnemental pour le calcul des aides directes, il suscite le scepticisme d'une majorité de délégations qui considèrent que la mesure va trop loin et qu'elle accroît la complexité d'un système déjà difficile à appliquer (green tape) ; pour ces délégations , il existe d'autres moyens, plus simples et plus efficaces, de « verdir » la PAC si l'on en éprouve le besoin . Pour les mêmes raisons – c'est-à-dire le risque de complications inutiles - hors de proportion avec les faibles gains attendus - l'idée de la Commission visant à exclure du bénéfice des aides directes les propriétaires dits inactifs (hobby farmers), c'est-à-dire des propriétaires qui ne tirent pas leur revenu principal de l'activité agricole , s'est heurté l'opposition de plusieurs membres du Conseil . Autre point sensible : les relations entre la PAC et la politique commerciale . S'il est généralement admis qu'il importe en principe d'égaliser, autant que faire se peut , les conditions de concurrence et les standards entre l'UE et ses principaux compétiteurs , il existe plus que des nuances sur la manière de procéder en pratique - plus ou moins radicale – et sur l'interprétation des règles internationales applicables à cet égard . D'autres aspects de la communication de la Commission sur lesquels

il serait trop long de s'étendre ici continuent de soulever des perplexités et des interrogations qui alimenteront le débat dans les mois à venir.

Le contexte extérieur

L'avenir de la PAC ne se décidera pas à huis clos à l'abri des frontières de l'Union ... Il dépend largement du contexte extérieur qu'il s'agisse de l'ouverture des marchés dans le cadre de l'OMC ou des pratiques du commerce mondial des produits agricoles . Sur le premier point l'opposition classique demeure entre les tenants d'une ouverture accélérée et ceux qui , sans remettre en cause l'approche libérale, souhaitent qu'elle soit tempérée par une plus grande attention donnée aux disparités trop voyantes dans les conditions de production (cf supra égalisation des standards et des conditions de concurrence) . Quant au deuxième aspect concernant l'introduction d'une amorce de gouvernance mondiale agricole , il fait actuellement l'objet de vifs débats au sein du G 20 ...S'il existe un accord de principe sur la nécessité d'une plus grande transparence des marchés – y compris l'état des stocks - afin de réduire la volatilité des cours , les moyens pour y parvenir sont loin de faire l'unanimité en raison d'une profonde divergence entre les intérêts en présence .Pour les plus volontaristes , la lutte contre la volatilité passe d'abord par un encadrement de la spéculation financière et l'élimination de ses excès , vus comme le principal facteur de perturbations . Pour d'autres ,au contraire, la liberté doit continuer à prévaloir car il est dangereux d' interférer directement dans le fonctionnement normal des marchés ... Malgré un contexte plutôt favorable puisque les matières premières agricoles sont reparties à la hausse et que 900 millions d'êtres humains continuent à souffrir de la faim , il est peu probable que le G20 parvienne à des conclusions allant au-delà de la mise en place d'instruments plus performants pour la surveillance des marchés et d'une

condamnation de principe des procédés les plus voyants de la spéculation .

La suite des travaux

En ce qui concerne la procédure et le calendrier la Commission s'est engagée à soumettre ses propositions législatives au mois d'octobre 2011 après la présentation du paquet sur le prochain cadre financier pluriannuel, prévue pour juin. De son côté , le Parlement adoptera sa résolution sur la communication de la Commission relative à la PAC 2020 lors de sa session de juin ce qui permettra à la Commission d'en tenir compte dans ses propositions finales . Après la présentation des propositions formelles de la Commission le Conseil et le Parlement auront un large débat et ils devront se prononcer sur ces textes dans le cadre de la procédure législative ordinaire (c'est-à-dire en codécision) de sorte à ce que la réforme puisse entrer en vigueur au plus tard au 1er janvier 2014 .

Sur le fond , il ne fait aucun doute que l'élément central de la négociation sera la redistribution des aides directes (entre exploitations et, indirectement, entre Etats membres) . Bien que les nouveaux Etats membres aient renoncé à leur demande initiale d'une clé de répartition forfaitaire uniforme (flat rate) , il est probable qu'ils rechercheront un rééquilibrage substantiel par rapport à la situation actuelle . A l'inverse, les anciens Etats membres ne pourront accepter de s'engager sur cette voie que si le rééquilibrage est étalé dans le temps et si certaines assurances leur sont données sur la part réservée à la PAC dans les nouvelles perspectives budgétaires pluriannuelles post 2013 (d'où un lien inévitable entre les deux négociations) Le second point de friction sera entre les tenants d'une vision libérale de la PAC , de plus en plus axée sur le marché à l'intérieur comme à l'extérieur et de moins en moins dépensière (UK , Danemark , Suède etc) et l'école plus interventionniste illustrée notamment par le

document franco – allemand, qu'il s'agisse du socle indispensable de mécanismes de soutien du marché , de la nécessité de disposer de solutions taillées sur mesure pour tenir compte de la diversité des situations (au niveau de l'exploitant , de l' exploitation et de la région) ou du principe de réciprocité dans la politique commerciale à la veille des nouveaux développements attendus dans le cadre du Doha round et des négociations Mercosur. Enfin ce qu'il est convenu d'appeler le verdissement de la PAC ne manquera pas de soulever des débats difficiles, moins sur le principe que sur les modalités pratiques de sa mise en œuvre.

Jacques Keller-Noëllet est Senior Research Fellow à Egmont - Institut Royal des Relations Internationales

The European Policy Brief is a publication of Egmont, the Royal Institute for International Relations

EGMONT

Royal Institute for International Relations
Naamsestraat 69
1000 Brussels
BELGIUM

> www.egmontinstitute.be

The opinions expressed in this Policy Brief are those of the authors and are not those of EGMONT, Royal Institute for International Relations