

# Négociation de la réforme de la politique agricole commune 2014



établi par

**Jean Gault**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**François-Gilles Le Theule**

Inspecteur général de l'agriculture

**Georges-Pierre Malpel**

Inspecteur général de l'agriculture

**Yves Marchal**

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

**Pierre Moraillon**

Inspecteur général de l'agriculture

août 2015

### **Avertissement**

Le présent rapport fait état à la fois, de la période précédant la négociation effective de la réforme et la négociation elle-même.

La mission prend le parti dans le texte de dénommer l'ensemble du processus sous le terme « réforme de la PAC 2014 ». Les règlements ne comportent pas de date d'expiration, même si le cadre budgétaire dans lequel ils s'insèrent expire le 31 décembre 2020.

### Remerciements

La mission n'aurait pas pu achever la mise au point de ce rapport sans la contribution et la disponibilité d'Anick Leblanc Cuvillier ; qu'elle en soit remerciée.

<b>Résumé .....</b>	<b>5</b>
<b>Introduction : les enjeux .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Dans un contexte qui a beaucoup évolué, la PAC s'est construite au fil des différentes réformes et des modifications de gouvernance.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Le contexte géo politique et économique de la période 2003-2013 a profondément évolué .....</b>	<b>9</b>
1.1.1 La crise financière touche les marchés agricoles .....	9
1.1.2 L'explosion des prix agricoles entraîne des émeutes de la faim.....	9
1.1.3 La crise du secteur laitier impacte particulièrement l'Union européenne .....	10
<b>1.2 De profondes modifications touchent également le fonctionnement institutionnel européen .....</b>	<b>10</b>
1.2.1 Les règles de gouvernance sont restructurées avec d'importantes conséquences pour la négociation agricole10	
1.2.2 De nouveaux acteurs émergent, réduisant l'influence de la France .....	11
1.2.3 Une nouvelle hiérarchie des enjeux politiques de l'Union européenne se fait jour.....	14
<b>1.3 La mise au point de la réforme 2014 se distingue nettement de celle des réformes précédentes .....</b>	<b>14</b>
1.3.1 La réforme de la PAC entre 1998 et 2008 est caractérisée comme un processus permanent, voire diffus... 15	
1.3.2 Le bilan de santé de la politique agricole commune vise à redistribuer les aides tout en renforçant la logique de marché .....	15
1.3.3 Le rôle de la Commission reste essentiel dans le nouveau processus préparatoire.....	16
1.3.4 La création de la législation secondaire (actes délégués) en 2013-2014 confirme l'importance du rôle de la Commission.....	17
<b>1.4 La prochaine réforme s'insérera dans un calendrier soumis à de nombreux aléas .....</b>	<b>17</b>
<b>2 Le « verdissement » réoriente les aides directes de la PAC 2014 pour prendre en compte le nouvel enjeu environnemental.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Les premières réflexions sur le lien entre PAC et environnement remontent à plus de vingt ans.....</b>	<b>18</b>
2.1.1 La Commission n'a pas valorisé les travaux prospectifs qu'elle avait commandés .....	18
2.1.2 De son côté, la France n'a pas donné une grande priorité à la réflexion sur l'environnement.....	19
2.1.3 Le « bilan de santé » de 2008 donne une place plus importante à l'environnement.....	19
<b>2.2 La vision des contributions de l'agriculture à l'intérêt général s'élargit.....</b>	<b>20</b>
2.2.1 L'importance de la souveraineté alimentaire reste une donnée consensuelle .....	20
2.2.1 Caractériser les biens publics environnementaux de l'agriculture est possible, mais leur rémunération uniforme à l'échelle européenne pose question .....	20
<b>2.3 La réforme 2014 comporte peu d'innovations opérationnelles dans le domaine de l'environnement .....</b>	<b>21</b>
2.3.1 Les aides directes sont maintenues pour l'essentiel et juste « colorées en vert ».....	21
2.3.2 La conditionnalité est confirmée, mais non renforcée .....	22
2.3.3 L'objectif du deuxième pilier demeure plus rural qu'agricole .....	23
2.3.4 Le dispositif n'a pas su allier flexibilité, subsidiarité et simplification .....	23
2.3.5 L'évaluation du dispositif fait apparaître ses faiblesses.....	23
<b>2.4 Le contenu des mesures de la PAC 2014 amène à tirer quelques enseignements en vue d'une meilleure prise en compte de l'enjeu environnemental lors d'une négociation ultérieure .....</b>	<b>23</b>

### **3 Le résultat de la négociation de la réforme 2014 maintient les dispositifs traditionnels de la PAC, mais certains enjeux nouveaux apparaissent plus nettement...24**

<b>3.1 Les instruments historiques de la PAC sont maintenus au service des enjeux agricoles .....</b>	<b>24</b>
3.1.1 Les aides directes remplacent la garantie des prix pour renforcer la compétitivité .....	25
3.1.2 Dans un contexte de volatilité des prix, les aides directes doivent assurer la stabilisation du revenu .....	25
3.1.3 La nouvelle OCM unique encadre l'application du droit de la concurrence à l'agriculture .....	26
3.1.4 La subsidiarité, pour le verdissement, est trop encadrée et s'avère incompatible avec la simplification .....	28
3.1.5 Certains dispositifs récents (gestion des risques) apparaissent timidement dans la réforme de la PAC .....	28
<b>3.2 Le contenu de la politique agricole dépend du cadre budgétaire arrêté dans un contexte autonome .....</b>	<b>29</b>
3.2.1 L'évolution de la structure du budget de la PAC va dans le sens d'une diminution du financement des politiques de marché .....	29
3.2.2 Le montant du budget de la PAC 2014 importe plus au départ que son contenu.....	31
3.2.3 L'accord des chefs d'État et de gouvernement du 8 février 2013 aboutit à un compromis qui sauvegarde la PAC	31
3.2.4 Le budget de la PAC à partir de 2014 ouvre de nouvelles perspectives de redistribution des aides .....	33
3.2.5 La construction de la PAC dépend plus que jamais de la question budgétaire .....	34

### **4 La nouvelle PAC adapte l'ancien dispositif sans répondre à tous les enjeux agricoles et agro-alimentaires .....34**

<b>4.1 La production et les échanges agricoles sont soumis à de fortes contraintes .....</b>	<b>34</b>
4.1.1 Les aléas climatiques demeurent une variable très incertaine.....	34
4.1.2 La volatilité des cours des productions agricoles s'accroît .....	35
4.1.3 Les barrières non tarifaires pour les produits alimentaires constituent une nouvelle donne que le marché unique européen doit prendre en compte .....	35
<b>4.2 Face à ces contraintes, l'Europe doit redéfinir une stratégie agro-alimentaire partagée et se doter de nouveaux outils d'intervention .....</b>	<b>36</b>

### **Conclusion : quelle méthode de préparation de la future négociation ? .....37**

### **Annexes .....39**

#### **Annexe 1 : lettre de mission .....40**

#### **Annexe 2 : chronologie récapitulative des différentes négociations relatives à la politique agricole commune, 1998-2013 .....42**

#### **Annexe 3 : chronologie des négociateurs en « France » et à la Représentation.....45**

#### **Annexe 4 : le thème de l'environnement dans la PAC durant la période 1992-2013.....47**

#### **Annexe 5 : l'enjeu environnemental dans la négociation de la PAC 2014 .....50**

#### **Annexe 6 : le débat public sur la PAC après 2013 organisé par la Commission européenne (résumé des contributions) .....63**

#### **Annexe 7 : liste des personnes rencontrées\* .....67**

#### **Annexe 8 : liste des sigles utilisés .....70**

#### **Annexe 9 : bibliographie.....71**

## Résumé

À la demande du ministre de l'agriculture, la mission a effectué un bilan de la négociation de la réforme de la politique agricole commune 2014.

Les négociateurs apprennent un nouveau contexte institutionnel. Un double élargissement le caractérise, celui des acteurs de la négociation, et celui des politiques publiques concernées (partie 1).

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne installe davantage de démocratie. Elle introduit aussi plus de complexité dans le processus de négociation de la PAC. La nouvelle gouvernance génère davantage d'aléa dans la conduite des affaires. L'influence de chaque État membre se trouve diluée dans un ensemble plus vaste. Les négociateurs se confrontent à davantage de directions générales de la Commission, davantage d'États membres, davantage d'acteurs de la société civile, davantage de co-législateurs. Le suivi de la négociation fait appel à des méthodes plus complexes et plus longues. Ces évolutions justifient une adaptation des moyens et des techniques de prévision (partie 1.2).

La PAC aussi s'insère dans un ensemble conceptuel plus vaste. Elle entre en concurrence avec d'autres politiques publiques européennes. Le lien se resserre avec la politique budgétaire, la politique environnementale, la politique de la concurrence, et dans une moindre mesure avec la politique économique et monétaire, la politique de recherche développement, et la politique commerciale multilatérale. Les négociateurs s'adaptent à ce nouveau contexte. Ils imaginent des objectifs et des instruments reliant la PAC à ces autres politiques (partie 1.2.3).

Dans cet univers en évolution, le rôle de la Commission européenne reste central. Le Parlement émerge comme un acteur clef, particulièrement en fin de négociation. La recherche et la société civile non agricole ou agricole peuvent également jouer un rôle déterminant, en amont des négociations officielles. La mission recommande de travailler avec ces acteurs. La diplomatie agricole nationale existant vis-à-vis des autres États membres est utile et doit être maintenue (partie 1.2.2 et 1.3).

Du fait de ces élargissements, le calendrier de pré négociation et de négociation est dorénavant fortement allongé (partie 1.3.1). La PAC reste calée sur les perspectives financières de l'Union européenne, actuellement janvier 2014-décembre 2020. Le futur calendrier de révision devra être précisé (partie 1.4).

Le traitement de la question environnementale a été au centre des discussions (partie 2).

L'affichage de la prise en compte de l'environnement est clairement renforcé. Un travail considérable a été mené en amont et pendant la négociation (partie 2.1 et 2.2).

Cependant, ce processus ne permet pas encore de faire se rencontrer les innovations conceptuelles en matière de développement durable et de gestion de la PAC (partie 2.3).

La mission recommande de mobiliser à cet effet la réflexion de la recherche scientifique et d'associer les collectivités régionales (partie 2.4).

L'élargissement du périmètre de la négociation agricole conduit à des évolutions de discours. Mais le résultat ne traduit pas de fortes innovations opérationnelles (partie 3).

De façon plus générale, les instruments historiques de la Pac sont maintenus. Cela traduit la rigidité du processus de négociation. Les aides directes constituent encore le cœur de la PAC. Pour gérer cette complexité et l'inertie en résultant, et aboutir à un accord, les négociateurs privilégient la subsidiarité par rapport à la simplicité (partie 3.1).

Les embryons d'innovations se développent discrètement. Ils figurent pour l'essentiel dans le cadre du règlement sur l'organisation commune de marché unique : droit de la concurrence, gestion des risques (partie 3.1).

Le maintien du budget agricole sur la période septennale 2014-2020 s'appuie sur cet élargissement du discours. Il conduit fortement à favoriser le scénario de reconduction, centré sur les aides directes (partie 3.2).

Cette complexité conduit les négociateurs à une adaptation de la PAC et à son maintien (partie 4).

Cette méthode permet difficilement à la politique qui en résulte de répondre à l'ensemble des enjeux agricoles et agro-alimentaires de l'Union européenne.

**Mots clefs :**

Politique agricole commune, PAC, négociation, réforme, verdissement, aides PAC, enjeu environnemental, Parlement européen, Commission européenne, Union européenne

## Introduction : les enjeux

La politique agricole commune (PAC) a plus de cinquante ans. Le contexte européen, mondial, l'agriculture elle-même, ont pendant cette période connu des bouleversements inédits.

Or la politique agricole commune existe toujours. Elle continue à être non seulement une des principales politiques européennes, mais celle pour laquelle le budget communautaire reste le plus important. En réalité, cette politique s'est beaucoup modifiée, pour ne pas dire qu'elle a complètement changé ses principaux instruments, en même temps que - de façon moins explicite - ses principaux objectifs. Car la PAC s'est adaptée à la mondialisation et à la négociation commerciale mondiale, à l'ouverture vers de nouveaux membres européens, à la compensation par des aides directes de la suppression des instruments de gestion des marchés, et finalement à une redistribution des aides plus équitable pour maintenir la compétitivité de secteurs et de régions plus vulnérables dans la compétition internationale. En même temps la question de l'environnement a pris une place croissante dans le débat politique et social, de nombreuses voix critiquant certaines pratiques agricoles comme nocives pour le milieu naturel.

Dans ces conditions, la dernière réforme de la PAC a été décidée finalement en 2013 pour entrer en vigueur à partir de 2014.

Par lettre du 16 septembre 2014, le Ministre a demandé au CGAAER une première mission destinée à « participer en amont à l'exercice de réflexion et de maturation de la prochaine réforme de la PAC ». Pour ce faire il souhaite que le CGAAER réalise une analyse de la PAC qui fasse ressortir son évolution sur les points principaux. Il s'agit de montrer la « dynamique de la négociation » de cette réforme, en identifiant « les grands enjeux de l'agriculture européenne, et les évolutions qu'ils ont connus au fil des réformes pour identifier les points clés du devenir de la PAC ».

Sur le fond comme sur la forme, cet exercice est particulier et délicat.

La mission a donc pris quelques partis.

Tout d'abord elle s'est évidemment gardée autant que faire se peut de porter des jugements et des appréciations sur les positions et le déroulement de la négociation. Elle a par ailleurs repoussé la tentation de rédiger une thèse d'observation des mécanismes et des enjeux de cette négociation, que ce soit sur le plan communautaire ou national. Enfin lors des entretiens nombreux qu'elle a menés, la mission a gardé scrupuleusement sa position d'observateur neutre ne devant pas mener un audit de cette politique, ni s'engager pour la présentation, l'évocation, ni la définition de thèses ou de positions.

Il en ressort un « récit » de la réforme tel que la mission a pu le reconstituer sur la base de documents disponibles et des témoignages des protagonistes qui ont participé à l'élaboration et à la négociation de cette réforme.

Au final la mission tente d'apporter un éclairage partiel mais avec recul sur cette négociation qui a été menée dans un contexte qui s'est modifié fondamentalement pendant la période même de la négociation (première partie). La mission, conformément à la commande, porte un regard particulier sur les questions d'environnement mises en avant par les auteurs de cette réforme et ses principaux défenseurs (deuxième partie). Ensuite la mission tente une approche plus générale pour analyser les principaux fondements issus du déroulement de la négociation, ses fragilités et ses besoins (troisième partie). Enfin la mission ouvre des perspectives sur les enjeux qui, selon elle, devraient impacter la prochaine réforme (quatrième partie).



# **1 Dans un contexte qui a beaucoup évolué, la PAC s'est construite au fil des différentes réformes et des modifications de gouvernance**

La précédente réforme de la politique agricole commune date de 2003. Elle consolide le « découplage » des aides directes qui résulte de la réforme de 1992.

Le contexte européen agricole et économique entre 2003 et 2013 a été bouleversé.

Pendant cette période, les différents acteurs ont de leur côté marqué des jalons faisant évoluer la politique agricole commune et son cadre.

## **1.1 Le contexte géo politique et économique de la période 2003-2013 a profondément évolué**

Une crise à la fois financière, alimentaire et agricole, a marqué ces dix années et a influencé l'évolution de la politique agricole commune.

### **1.1.1 La crise financière touche les marchés agricoles**

Le 15 septembre 2008, la banque d'investissement Lehman Brothers, dont la dette atteignait 613 milliards de dollars, entame une procédure de mise en faillite. Cet événement est considéré comme le point de départ de la crise financière mondiale de 2008. Les places boursières mondiales chutent dès le déclenchement de cette crise et les gouvernements de nombreux pays doivent injecter des sommes considérables pour sauver les grandes banques. Les conséquences sur l'économie mondiale et les budgets des États ont été importantes, durables. Elles ont affecté les échanges et la production agricole.

Les ministres de l'agriculture du G20, réunis pour la première fois à Paris les 22 et 23 juin 2011, adoptent un plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture. Lors du G20 de Cannes, les 3 et 4 novembre 2011, la question de la volatilité des prix agricoles et de la régulation des marchés de matières premières agricoles est posée.

Par ailleurs, des mesures de politique monétaire sont mises en œuvre par les banques centrales pour remédier à la crise bancaire. Selon certains analystes, ces mesures ont un impact sur les prix des matières premières notamment agricoles. En effet, les taux d'intérêt très bas et l'abondance des liquidités ont pu favoriser des achats spéculatifs sur les marchés de matières premières, surtout agricoles, en substitution des marchés financiers traditionnels.

### **1.1.2 L'explosion des prix agricoles entraîne des émeutes de la faim**

Depuis le début de l'année 2007, les prix de bon nombre de matières premières agricoles et denrées alimentaires de base ont augmenté de façon significative sur les marchés internationaux. L'indice FAO des prix des produits alimentaires est passé de 139 à 219 entre février 2007 et février 2008. Les plus fortes augmentations concernent les céréales et les produits laitiers.

Cette situation est due à des causes conjoncturelles : crise financière et hausse du cours du pétrole. Mais ces événements sont aussi liés à des facteurs plus structurels : conséquences du climat sur la production mondiale et plus grande volatilité des cours mondiaux des matières premières agricoles. La flambée des prix agricoles de base affecte l'ensemble de la population mondiale et touche particulièrement les pays en développement. Le Burkina Faso, le Cameroun, le Sénégal, la Mauritanie, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, et le Maroc connaissent des manifestations ou des scènes d'émeutes à la fin de 2007 et au début de 2008.

### 1.1.3 La crise du secteur laitier impacte particulièrement l'Union européenne

Alors que le secteur laitier était d'une très grande stabilité depuis plusieurs années, le prix du lait s'emballa en 2007-2008<sup>1</sup> avant de retomber de façon tout aussi brutale en 2008/2009<sup>2</sup>.

Mais cette crise s'inscrit surtout dans un contexte de réforme de la PAC avec la disparition programmée des quotas laitiers en 2015, et dans l'intervalle une augmentation progressive des quotas. La Commission européenne conteste que la première décision d'augmentation des quotas de 1 % prise en mars 2009 ait pu avoir un effet sur les prix. Toutefois, même si elle n'a pas d'effet immédiat, l'augmentation puis la perspective de suppression des quotas se traduit par le début d'une libéralisation du marché laitier européen.

Le Conseil agriculture ne donne pas suite en 2009 au maintien des quotas laitiers demandé par Paris. Toutefois la France, dans le cadre du « mini paquet lait »<sup>3</sup> adopté le 14 mars 2012, obtient pour des organisations de producteurs, la reconnaissance du droit à négocier les prix et à contractualiser avec les industriels, ainsi qu'un mécanisme de gestion de crise.

## 1.2 De profondes modifications touchent également le fonctionnement institutionnel européen

La négociation de la réforme de la PAC s'inscrit dans un contexte institutionnel européen marqué par des bouleversements profonds au cours de la décennie. Les règles de gouvernance sont restructurées, de nouveaux acteurs apparaissent et enfin la hiérarchie des enjeux politiques évolue.

### 1.2.1 Les règles de gouvernance sont restructurées avec d'importantes conséquences pour la négociation agricole

La principale évolution institutionnelle de la période considérée est l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, après une négociation qui a duré près de sept ans. Initiée par la Convention européenne celle-ci donne lieu à un projet de traité constitutionnel. Celui-ci échoue en 2005 à la suite notamment du référendum en France. Mais ce traité, après quelques modifications, prend effet sous forme du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009.

Les modifications du Traité ne sont pas considérables. Pour la politique agricole commune, l'élément le plus important est le passage de la négociation en procédure législative ordinaire (ex procédure de codécision). Cela n'était pas le cas auparavant, mais le Parlement européen, dès 2000, a joué un rôle majeur, y compris dans les domaines où il n'était pas en situation de codécision<sup>4</sup>. La procédure a été clarifiée et explicitée. Cela a entraîné un bouleversement d'une double nature :

- d'une part, les délais sont sensiblement augmentés. Auparavant, il fallait décider entre les États membres avec l'accord de la Commission. Dorénavant s'ajoute le Parlement européen ; cela complique singulièrement l'accord ;
- d'autre part, le Parlement européen prend conscience de son nouveau rôle de co-législateur, qui auparavant était plus diffus et plus implicite. Cela en fait un véritable acteur dans la négociation de la réforme de la politique agricole commune. Le Parlement européen est amené à se prononcer sur les détails, et ne se contente plus de regarder les grands équilibres budgétaires ou les grands principes. D'une certaine façon, cela entraîne une difficulté supplémentaire pour négocier des règlements clairs et cohérents.

<sup>1</sup> La hausse moyenne en Europe a été de 43 %.

<sup>2</sup> La baisse moyenne en Europe a été de 32 %.

<sup>3</sup> On appelle « *mini paquet lait* » le résultat de la négociation européenne qui a abouti à des ajustements du règlement applicable à la filière laitière.

<sup>4</sup> Cela résulte du traumatisme qu'a subi la Commission européenne lors de la chute de la Commission présidée par Jacques Santer au printemps 1999.

L'introduction du principe de procédure législative ordinaire a une autre conséquence du point de vue institutionnel : celle de redonner de l'importance à la présidence du Conseil de l'Union européenne. Cette présidence tournante dure un semestre. Le processus de trilogue donne un rôle accru à la présidence tournante. De fait, les États membres spéculent sur la probabilité que telle ou telle présidence puisse conclure un accord au sein du Conseil et avec le Parlement européen. Il y a ainsi, de façon implicite, des « fenêtres de négociation » privilégiées qui sont anticipées.

Le trilogue est le processus informel qui permet au Parlement européen, au Conseil, et à la Commission, de trouver un accord avant l'adoption formelle des règlements modifiés avec les amendements. L'objectif est de permettre au Parlement d'adopter un texte amendé avec l'aval de la Commission pour être adopté par le Conseil. La négociation de la réforme 2014 a connu ce trilogue entre les mois d'avril et juin 2013 (présidence irlandaise). Ce processus de trilogue entraîne une conséquence sur la forme et sur le fond de la négociation.

Ce nouveau mécanisme de décision aboutit à la personnalisation de la négociation. Le Parlement désigne pour le représenter les rapporteurs et le président de la commission AGRI. Le Conseil envoie comme négociateurs le ministre de la présidence tournante et ses fonctionnaires. Dès lors, une demi-douzaine de personnalités au Parlement et au Conseil ont seuls la capacité de trouver l'accord final. Du coup, dans le domaine agricole, les ministres de l'agriculture se trouvent dans une situation nouvelle. Ils donnent un mandat sans participer à la négociation finale. Par ailleurs la personnalité des parlementaires rapporteurs, leurs orientations et leur origine nationale comptent pour beaucoup. Ainsi les deux parlementaires français impliqués dans la précédente réforme, Stéphane Le Foll et Michel Dantin, ainsi que les trois autres rapporteurs et présidents de la commission de l'agriculture, Giovanni La Via, Luis Manuel Capoulas Santos et Paolo De Castro sont tous originaire du Sud de l'Europe.

Cette situation doit être analysée, et préparée. Il faut renforcer la présence française dans les services de la Commission européenne, et prendre conscience de l'importance du choix des personnalités avant les élections parlementaires européennes. Les députés qui ont le plus d'ancienneté sont souvent privilégiés dans l'attribution des rapports. La mission note à cette occasion l'importance de la stabilité de la représentation parlementaire, comme c'est le cas en Allemagne.

La mission souligne qu'à l'occasion du trilogue conclusif de la négociation sur la PAC 2014, le contenu de l'accord est marqué par l'impératif d'aboutir dans un calendrier restreint<sup>5</sup> au détriment de la cohérence de fond. L'objectif des négociateurs, lors du trilogue, est avant tout de conclure un accord. Ainsi, en 2013, la présidence privilégie la recherche de l'accord au détriment des éléments de substance. La présidence fait désormais le deuil de ses propres priorités. Elle incite de la même façon les autres États membres à renoncer à certains de leurs objectifs. Il en va de même au Parlement européen. La cohérence de l'ensemble n'est plus véritablement le seul critère de décision pour les négociateurs.

### **1.2.2 De nouveaux acteurs émergent, réduisant l'influence de la France**

Le traité d'Athènes, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004, prévoit l'accession à l'Union européenne de la Slovaquie, de Chypre, de Malte, de la Pologne, de la Lituanie, de la République tchèque, de la Lettonie, de la Hongrie, de l'Estonie, et de la Slovénie. Le traité de Luxembourg, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, prévoit l'accession de la Bulgarie et de la Roumanie. Le traité de Bruxelles, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013, prévoit l'accession de la Croatie.

Le passage à 25, puis 28 États membres, a des conséquences sur la négociation de la politique agricole commune. Il s'agit en effet de nombreux États agricoles, qui n'ayant pas bénéficié de la PAC par le passé, revendiquent les aides mises en place avant leur accession. Ces accessions sont donc un facteur d'inertie aux dépens de la stratégie d'évolution et d'initiative dans la réforme.

<sup>5</sup> En effet, la plupart des États membres souhaitaient un accord sous présidence irlandaise, de préférence aux présidences précédentes et suivantes.

La place de la France au sein du Conseil et dans l'ensemble de la négociation se trouve donc évidemment réduite. La France subit cette situation nouvelle, alors qu'elle a joué un rôle d'initiative par le passé.

La mission note un certain effacement de la République Fédérale d'Allemagne dans les négociations récentes. En particulier, l'Allemagne s'abstient lors de l'adoption du compromis politique le 26 juin 2013. Comment s'explique cette indifférence ? Dès 2003, Renate Künast, ministre Verte de la coalition alors au pouvoir en République fédérale, réoriente la politique agricole en Allemagne. La contribution de l'agriculture allemande à la politique énergétique est renforcée. L'Allemagne met en place la convergence interne des aides directes, favorisant l'élevage extensif, sans remettre en cause les intérêts des grandes exploitations agricoles de l'Est. Par ailleurs, le Bund dévolue la mise en œuvre des politiques agricoles aux Länder.

L'Allemagne n'a donc aucun intérêt particulier à peser sur la mise en place d'une PAC « verdie » qu'elle estime avoir anticipée. Néanmoins, le risque existe de voir se constituer autour de l'Allemagne une coalition hostile à la PAC. Avec clairvoyance, le commissaire Ciolos veille lors des négociations à ne pas laisser une telle situation se cristalliser autour de Berlin. La mission s'interroge sur la pérennité de cette position allemande.

Enfin, il semble que l'alliance vers l'Est et le Sud européens, animée par la France, joue un rôle utile pour la défense de ses intérêts. Même si le nombre des États membres a augmenté et que la négociation finale ne se déroule plus au sein du Conseil, la France s'est efforcée de déployer une diplomatie agricole européenne efficace.

L'influence de la France dans les négociations est complétée par son influence au Parlement européen. A plusieurs reprises, le ministère de l'agriculture s'est appuyé sur le Parlement européen pour obtenir des modifications de décisions prises par le Conseil. Le choix heureux par le Parlement des rapporteurs tous issus du Sud de l'Union européenne a été un élément important pour la prise en compte des positions françaises.

Les milieux de la recherche semblent enfin jouer un rôle significatif dans les grandes évolutions des politiques publiques européennes. Si la recherche est absente des négociations de détail, en revanche elle est capable d'impulser des modifications profondes de la politique publique. L'influence de la France auprès des institutions européennes, du point de vue académique, n'est pas suffisante. En effet, une brève analyse des bibliographies, citées dans les rapports d'étude du Parlement européen par exemple, fait apparaître une place de la France très réduite.

### **Le récit institutionnel de la préparation et de la négociation (encadré 1)**

- **Le Parlement**

Lors de cette négociation, le Parlement s'est souvent trouvé démuni car il ne disposait que de peu de résultats d'études et de peu de compétences techniques au sein des services et des groupes politiques. Il ne possède pas, à la différence des États et des Commissaires, d'une administration forte.

Un autre de ses points faibles est sa difficulté à vraiment produire un travail commun y compris au sein des familles politiques. Il lui faut encore trouver ses méthodes pour créer une dynamique interne en vue d'élaborer de vraies positions communes aux familles politiques.

En phase préparatoire, avant les communications et propositions de la Commission, le Parlement est appelé à jouer un rôle beaucoup plus important. Il estime devoir pallier le manque de laboratoires d'idées à Bruxelles sur les questions agricoles et contrebalancer des carences de la Commission.

Il dispose pour cela de deux moyens principaux. D'abord les rapports d'initiative qui passent en commission Agriculture et peuvent inspirer les travaux de la Commission. On peut citer à cet égard les résolutions de Le Foll<sup>6</sup>, Lyon<sup>7</sup> et Deß<sup>8</sup>. Ensuite sa capacité à accueillir des groupes d'innovation, comme ce fut le cas par exemple en matière d'apiculture. Dans ce contexte, le Parlement peut monter, en finançant, des opérations pilotes dont les résultats peuvent préfigurer de futures mesures d'une politique plus large. Dans ce cadre, le Parlement peut passer commande d'études au centre de recherche de la Commission ou dans les États membres.

D'une façon générale, le Parlement peut jouer un rôle d'interpellation à la demande d'organisations agricoles. Son ouverture aux acteurs du terrain est l'un de ses atouts importants.

Depuis les élections européennes de 2014, le rapport de forces dans la Commission Agriculture a changé : l'ensemble « Parti populaire européen-PPE + parti socialiste » n'atteint plus la majorité et beaucoup de petits groupes radicaux sont désormais présents. La nationalité polonaise est la plus représentée dans la Commission Agriculture.

Le Parlement n'est pas en capacité de suivre les travaux d'élaboration des actes délégués (et des acteurs d'exécution) n'étant représenté que par un administrateur sans mandat. Pour pouvoir présenter une proposition politique face à la Commission, le Parlement doit améliorer son mode de représentation dans cette phase de travail fondamentale, véritable seconde négociation, autant politique que technique. Une autre option serait que la Commission vienne présenter ses propositions devant la Commission Agriculture du Parlement.

Le Parlement considère que la phase de trilogue a été conduite dans une grande opacité non seulement pour le parlementaire « de base » mais aussi pour les membres de sa propre commission Agriculture. Les très nombreuses réunions (50 entre avril et juin 2013) n'ont donné lieu à aucun compte rendu. Le président de la Commission Agriculture et le rapporteur assistent aux réunions avec le Conseil, la Commission ayant eu un faible rôle à ce stade là.

#### • **La Commission**

Le commissaire Ciolos a voulu inverser la tendance au renforcement du deuxième pilier au sein du budget de la politique agricole commune. Par ailleurs, le président de la précédente Commission, José Manuel Barroso, et la secrétaire générale, Catherine Day, étaient également à l'origine de propositions de remise en cause du budget. L'intention initiale de Dacian Ciolos était d'introduire le concept de biens publics environnementaux sur la base des travaux du groupe mis en place en 1995 autour d'Allan Buckwell pour doter la Commission d'une vision après la réforme de 1992<sup>9</sup>. Pour ce faire, des alliances ont été recherchées, avec la direction générale environnement, les ONGE. La direction générale de l'agriculture, selon plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, n'a pas totalement adhéré à la volonté du commissaire de rénovation de la politique agricole commune. Certains parlementaires considèrent par ailleurs que la Commission n'a pas établi non plus de relation de confiance avec le Parlement, adoptant d'une manière générale une position plus technique que politique.

En définitive, la Commission a préparé une proposition législative jugée par les parties prenantes extrêmement compliquée, parfois même incompréhensible, comme le recouvrement des strates d'obligations environnementales. Assez naturellement, les discussions entre les parties au trilogue ont donc porté sur des cascades d'exception, d'où une complexité encore plus grande et au final une certaine « renationalisation » de la PAC.

<sup>6</sup> Résolution du Parlement européen du 5 mai 2010 sur l'agriculture de l'UE et le changement climatique - Rapporteur : Stéphane Le Foll

<sup>7</sup> Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2010 sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013 - Rapporteur : George Lyon

<sup>8</sup> Résolution du Parlement européen du 23 juin 2011 sur la PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir - Rapporteur : Albert Deß

<sup>9</sup> « Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe (CARPE) n° 5 – 1997 » (dit rapport Allan Buckwell) établi par des experts en économie agricole et de l'environnement, sociologie et développement rural, pour la DG AGRI. Un dispositif de paiement au titre de l'environnement et des paysages est l'un des quatre objectifs d'une future politique agricole et rurale commune pour l'Europe. Ce groupe était constitué de : Allan Buckwell, Jan Blom, Patrick Commins, Bertrand Hervieu, Markus Hofreither, Heino von Meyer, Ewa Rabinowicz, Franco Sotte et José María Sumpsi

Pour les raisons présentées plus haut, la rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture s'est transformée en un verdissement dont l'objectif prioritaire est de justifier les interventions du premier pilier. Les critères du verdissement ont été retenus, non du fait de leur efficacité environnementale qui est toute relative, mais en tant que mesures transitoires, dans la perspective d'un renforcement du thème environnemental dans la PAC de 2020.

Le projet d'acte délégué du premier pilier a été déposé par la Commission en octobre 2013. L'impression générale fut que la Commission a cherché à obtenir ce qu'elle avait perdu lors des négociations où elle a été marginalisée par les fréquents accords entre Conseil et Parlement. Son projet d'acte délégué sur le premier pilier fut d'ailleurs refusé à l'unanimité par le Conseil.

La Commission, y compris en interne, est actuellement perçue comme en panne de sens et de direction, peu encline à conduire des prospectives. Le changement profond de sa culture administrative la rend préoccupée par le contrôle de la Cour des comptes européenne et les précautions juridiques. La majorité de ses fonctionnaires actuels méconnaissent les réalités du terrain. Enfin, l'influence française a beaucoup diminué à la Commission.

### **1.2.3 Une nouvelle hiérarchie des enjeux politiques de l'Union européenne se fait jour**

La prééminence traditionnelle et budgétaire de la politique agricole commune est battue en brèche par l'émergence accélérée de politiques concurrentes.

Tout d'abord, la crise financière de 2008, qui a mobilisé des sommes considérables, et qui a des conséquences économiques extrêmement importantes, accapare l'attention des décideurs et du public. La politique économique et monétaire, qui au niveau européen, était abstraite et éloignée des considérations du citoyen, est devenue d'une actualité quotidienne. La prise en compte des questions budgétaires prime dorénavant sur le contenu et peut devenir préjudiciable à la politique agricole commune, victime potentielle de politiques concurrentes.

Parallèlement, la politique de l'Union économique et monétaire a connu une intégration accélérée. C'est le cas pour ce qui concerne la supervision bancaire et la supervision des marchés financiers. Un effort de recherche important est consacré en ce moment à la poursuite de l'intégration de l'Union économique et monétaire. Du coup, l'attention portée par les décideurs à la dimension non financière de la politique agricole commune se réduit. Par ailleurs, la politique agricole commune, d'une certaine façon, se décentralise. Pour toutes ces raisons, du point de vue européen, cette politique est en train de quitter le premier rang.

## **1.3 La mise au point de la réforme 2014 se distingue nettement de celle des réformes précédentes**

La mission a analysé les différentes réformes de l'Agenda 2000 à la réforme de 2014<sup>10</sup>. Elle en tire les conclusions suivantes : la réforme de la PAC de 1998 à 2008 est caractérisée comme un processus permanent, voire diffus ; le rôle de la Commission dans la préparation de la réforme reste essentiel ; la création de la législation secondaire (actes délégués) en 2013-2014 confirme cette importance.

<sup>10</sup> La chronologie institutionnelle des réformes figure dans l'annexe 2.

### **1.3.1 La réforme de la PAC entre 1998 et 2008 est caractérisée comme un processus permanent, voire diffus**

Si l'on s'en tient à la chronologie sur la période 1998 - 2008, pendant ces onze années, les négociations de réforme ont duré quatre ans (soit entre un an et 18 mois de négociation par réforme<sup>11</sup>). On peut pour l'essentiel les caractériser ainsi :

- il n'y a pas de bouleversements profonds, si l'on fait exception de la confirmation de la décision de suppression des quotas laitiers ;
- il s'agit plutôt d'une accumulation d'évolutions techniques, avec des objectifs qui sont d'inspiration différente au fil du temps ;
- chaque règle souffre de nombreuses exceptions (cas typique du couplage et du découplage), ce qui illustre la place du processus de négociation et le principe des « listes de courses » qui pèse sur la négociation ;
- le processus de décentralisation est également à l'œuvre, avec de plus en plus de liberté donnée aux États membres pour adapter les règles communes.

A la différence de la période qui la précède, la négociation de la réforme de 2014 s'est déroulée sur une plus longue durée (plus de quatre ans). Les modifications du système de décision présentées ci-dessus risquent d'avoir comme conséquence que la prochaine négociation dure au moins aussi longtemps.

### **1.3.2 Le bilan de santé de la politique agricole commune vise à redistribuer les aides tout en renforçant la logique de marché**

Une nouvelle réforme est introduite en 2007 par la commissaire Mariann Fischer Boel. Elle reçoit le nom de « bilan de santé ». Plusieurs clauses de révision font alors l'objet d'un examen regroupé.

L'objectif de la Commission reste de rendre l'agriculture européenne compétitive et respectueuse de l'environnement. Le bilan de santé a fait l'objet d'un accord politique le 20 novembre 2008, sous présidence française du Conseil de l'Union européenne. Il a été adopté le 19 janvier 2009. Ses principales dispositions sont les suivantes :

- la suppression de la jachère obligatoire,
- l'augmentation progressive des quotas laitiers en vue de leur disparition programmée en 2015,
- le découplage total des aides à l'exception de la prime à la vache allaitante ainsi que des primes aux ovins et aux caprins,
- une plus grande aide au développement rural, grâce à un financement dégagé par la modulation,
- la limitation de l'intervention,
- un assouplissement de l'aide aux secteurs rencontrant des problèmes spécifiques (mesures dites de l'article 68),
- des fonds pourront servir à promouvoir des mesures de gestion des risques : systèmes d'assurance contre les catastrophes naturelles ou fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou d'accidents environnementaux.

Ces éléments sont repris dans le socle de la réforme de 2014, confirmant l'inertie du processus communautaire, compensée alors par une multiplicité d'exceptions.

---

<sup>11</sup> On compte quatre négociations de réforme : Agenda 2000, bilan à mi parcours, simplification, bilan de santé.

### 1.3.3 Le rôle de la Commission reste essentiel dans le nouveau processus préparatoire

Lorsque le commissaire Ciolos rejoint le collège des commissaires au début de 2010, ses orientations ne sont pas celles préparées par la DG AGRI - Direction générale de l'agriculture et du développement rural - qui a longtemps privilégié, jusqu'en 2010, le découplage total. Le nouveau commissaire doit ainsi faire face à plusieurs contraintes au sein même de la Commission. Les services privilégient une position conservatrice et le collège des commissaires est partagé sur l'opportunité de maintenir un budget conséquent pour la PAC. Le secrétariat général de la Commission prépare un redéploiement du budget de la PAC au profit de la recherche et de mesures d'investissement pour accompagner la croissance.

Dacian Ciolos propose alors une tactique plus offensive que défensive.

Une consultation publique est lancée par le commissaire au début de l'année 2010. Cette procédure originale est voulue par le commissaire qui en assume l'organisation. La consultation vise à légitimer la politique agricole et son évolution en fonction des attentes de la société civile davantage que des interlocuteurs ou des groupes de pression traditionnels. Cette consultation rencontre un succès surprenant auprès des citoyens européens.<sup>12</sup>

La préparation de la mise au point de la réforme se conclut par la communication<sup>13</sup> du 18 novembre 2010 de la Commission au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. En accord avec le commissaire à l'environnement, le commissaire Ciolos propose alors d'accorder une plus grande place à l'environnement dans les objectifs et les moyens de la PAC.

La communication évalue trois scénarios possibles qui feront l'objet d'études d'impact. On peut les résumer de la façon suivante : un scénario minimaliste, un scénario d'ajustement, et un scénario radical. Le scénario intermédiaire d'ajustement, finalement assez conservateur, est privilégié. Ce scénario intermédiaire a fait l'objet de la meilleure évaluation en termes d'efficacité environnementale par la Commission dans le cadre de l'étude d'impact<sup>14</sup>. Il sera peu modifié lors de l'adoption des règlements.

L'année 2011 est consacrée à des négociations au sein du Conseil et du Parlement. Au Parlement, l'échéance importante est le vote du « rapport Deß » en juin 2011. La commission Agriculture du Parlement européen adopte ce rapport qui reste en faveur des subventions directes détachées de toute productivité. Les agriculteurs devraient recevoir tous une aide minimum en modifiant la méthode de calcul. Le Parlement entérine aussi le principe du verdissement de la PAC. Le budget actuel est maintenu dans son montant en euros constants.

À l'issue de ces travaux préparatoires, la Commission publie sa proposition législative le 12 octobre 2011, en même temps que les études d'impact. Les trois objectifs mis en avant sont :

- la compétitivité des secteurs agricoles, agroalimentaires et sylvicoles,
- la gestion durable des ressources,
- l'efficacité de la politique agricole commune.

À la demande du Parlement et du Conseil, afin d'alimenter les débats, la Commission élabore différents documents de travail. Ces documents présentent des projets de règlement dont le contenu diffère de ses propositions initiales. En témoigne par exemple le compromis de la Commission sur le verdissement présenté lors du Conseil des ministres de l'agriculture du

---

<sup>12</sup> Voir en annexe les principales conclusions de la consultation.

<sup>13</sup> « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir », 18 novembre 2010.

<sup>14</sup> Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020 ; SEC(2011) 1153 final/2, 12 -20 octobre 2011. Ces études d'impact sont déterminantes pour la rédaction des règlements par les services.

15 mai 2012 qui propose de reconnaître des mesures équivalentes<sup>15</sup>; des exemptions et des souplesses sont introduites<sup>16</sup>.

Les négociations se poursuivent. Une étape importante est franchie lorsque le budget européen pour la période 2014-2020 est arrêté. Certaines modalités de la politique agricole commune sont également décidées lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Les enveloppes budgétaires des paiements directs sont fixées. Cet accord prévoit une baisse du budget de la politique agricole commune entre 11 et 13 % selon les calculs.

A partir d'avril 2013, le cadre budgétaire étant défini, commence le trilogue entre les trois institutions. Ce trilogue se termine le 26 juin 2013 à Luxembourg<sup>17</sup>.

### **1.3.4 La création de la législation secondaire (actes délégués) en 2013-2014 confirme l'importance du rôle de la Commission**

La phase de mise au point des actes délégués a lieu pour la première fois dans l'histoire de la PAC. Elle se révèle plus complexe et laborieuse que prévu. Cette phase de travail est essentielle et a le caractère d'une véritable deuxième négociation. Ainsi par exemple le projet d'acte délégué du premier pilier, déposé par la Commission en octobre 2013, est-il refusé à l'unanimité au Conseil.

La discussion est conclue tardivement en mars 2014.

La méthode utilisée ne permet pas au Parlement de tenir son rôle de membre à part entière du processus de décision. En effet, la Commission présente un texte devant un groupe d'experts nationaux mandatés par chaque État membre, en présence d'un administrateur-observateur du Parlement qui n'a pas de mandat ; la procédure se déroule sans vote.

Ainsi une proposition de motion de rejet d'actes délégués relatifs au verdissement n'a pas été soumise au vote de la commission Agriculture. La proposition de la Commission d'acte délégué relatif au verdissement, est donc finalement acceptée.

Ainsi la réforme de la PAC 2014 est préparée et négociée dans un contexte radicalement différent des précédents. Le jeu des différents acteurs institutionnels évolue profondément, alors qu'aucune modification fondamentale des orientations stratégiques ni des instruments n'a été déterminée.

C'est en partie ce qui explique que la réforme 2014 repose d'abord sur le socle défini par les réformes précédentes.

## **1.4 La prochaine réforme s'insérera dans un calendrier soumis à de nombreux aléas**

L'objectif d'une éventuelle réforme de la PAC applicable en 2020 apparaît difficile à tenir.

La négociation budgétaire du prochain CFP - cadre financier pluriannuel - devrait aboutir en 2020. Or le Parlement a voté le dernier CFP sous condition d'une prise en compte, la prochaine fois, des ressources propres de l'Union européenne. La discussion budgétaire prendra donc plus de temps. De plus les élections européennes auront lieu en 2019, ce qui rend quasiment impossible la conclusion d'un accord politique avant les élections, pour des raisons de calendrier mais aussi parce que les parlementaires concernés voudront participer à l'élaboration des actes délégués.

<sup>15</sup> Leur reconnaissance repose sur trois conditions concomitantes : couverture de la totalité de l'exploitation, impact > critère concerné, engagement environnemental correspondant au critère initial.

<sup>16</sup> La mesure « pluralité des cultures » prévoit une exemption pour les exploitations totalement herbagères ainsi qu'une définition plus flexible de la prairie permanente mieux adaptée aux pays du Sud ou aux pratiques de rotation des cultures

<sup>17</sup> Voir 1.1 ci-dessus

Enfin, le Parlement n'a fait qu'une lecture lors de la précédente réforme. Il a droit à trois lectures ce qui contribuera à allonger la durée de préparation de la prochaine réforme. Pour le Parlement, des rapports d'initiative sont envisageables dès 2016 ; un premier atelier réunissant des chercheurs est prévu fin 2015, sur les grands thèmes des piliers 1 et 2, de la gestion des risques, de l'OCM, et de l'environnement.

Si la Commission souhaite faire passer une réforme avant 2019, elle devrait donc la lancer dès 2016.

## **2 Le « verdissement » réorienté les aides directes de la PAC 2014 pour prendre en compte le nouvel enjeu environnemental**

La politique agricole commune de 2014 est très largement présentée par les décideurs comme plus « verte ». Il s'agit là d'un choix affiché qui correspond à une évolution dont la mission a souhaité apprécier ce qu'il représente réellement.

Si les réflexions sur le lien entre PAC et environnement sont anciennes, et si la vision des contributions de l'agriculture à l'intérêt général s'élargit, en revanche la réforme 2014 comporte peu d'innovations opérationnelles. Cela invite à tirer quelques enseignements en vue des négociations ultérieures.

### **2.1 Les premières réflexions sur le lien entre PAC et environnement remontent à plus de vingt ans**

Les premières aides spécifiques à l'agroenvironnement sont introduites par la réforme MacSharry en 1992<sup>18</sup>.

#### **2.1.1 La Commission n'a pas valorisé les travaux prospectifs qu'elle avait commandés**

Après la réforme de 1992 et afin de se doter d'une vision à long terme, la Commission commande à un groupe d'experts une étude prospective : « Pour une politique agricole et rurale pour l'Europe », que nous appelons ici le « rapport Buckwell »<sup>19</sup>. Cette étude rappelle que c'est en 1993 que la Commission inclut l'agriculture parmi les secteurs cibles de son cinquième programme d'action environnementale<sup>20</sup>. Elle livre une analyse de l'impact environnemental de l'évolution des systèmes agricoles et de la PAC, en pointant par exemple les incohérences en matière de politique de développement structurel.

Cette étude préconise un dispositif de paiement au titre de l'environnement et des paysages agricoles, structuré en quatre niveaux selon le service environnemental rendu :

- un premier niveau, « ligne de base »<sup>21</sup>, correspond à l'obligation de respect de la réglementation environnementale par les producteurs et ne permet pas de bénéficier d'une subvention à ce titre ;
- les trois niveaux suivants correspondent à des exigences de mise en place de systèmes « à haute valeur naturelle » ou de pratiques environnementales plus ciblées. Ils bénéficient de paiements dont les principes d'attribution, de gestion et de contrôle font l'objet de propositions très construites.

L'ensemble de ces propositions continuent d'inspirer jusqu'à maintenant les réflexions.

<sup>18</sup> Règlement (CEE) 2078/92

<sup>19</sup> Précité., voir bibliographie.

<sup>20</sup> European Commission (1993) : towards sustainability - a European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development

<sup>21</sup> Voir ci-dessus § 2.1.2

### **2.1.2 De son côté, la France n'a pas donné une grande priorité à la réflexion sur l'environnement**

Autant que la mission a pu l'analyser, le dialogue interministériel et inter service n'est pas, de longue date, au centre de la construction des positions nationales sur la PAC.

Par exemple, les contributions à la réflexion stratégique de la direction générale du Trésor n'alimentent pas les débats de fond. Ce service a exprimé sa position dans plusieurs notes dont une, rédigée conjointement avec le ministère de l'écologie (Direction des études économiques et d'évaluation environnementale - D4E). Cette note, dont la mission a eu connaissance, reprend la théorie économique classique qui consiste à « aider prioritairement les effets externes positifs (*externalités*) de portée supra nationale par des financements communautaires, et traiter les effets externes négatifs selon le principe pollueur-payeur (taxes ...) ». Ce document préconise un socle national (droit à un paiement de base) lié au respect par l'exploitation agricole, d'une neutralité écologique (appelée « ligne de base »), soumis à une conditionnalité renforcée. Des « briques » supplémentaires viennent ensuite rémunérer les effets externes positifs additionnels de certaines pratiques agricoles (maintien des prairies, « mesures agro-environnementales-système », certification environnementale...). En mars 2010, le ministère chargé de l'écologie reprend l'architecture de ces propositions en les enrichissant<sup>22</sup>.

Selon certains acteurs de l'époque, les orientations générales de cette note conjointe n'ont pas été examinées en réunion interministérielle.

### **2.1.3 Le « bilan de santé » de 2008 donne une place plus importante à l'environnement**

Quoi qu'il en soit, certaines étapes marquent l'évolution de la politique agricole commune vers plus d'environnement.

Ainsi, le Conseil européen de décembre 2005 fixe les perspectives financières 2007-2013 en demandant à la Commission un réexamen des dépenses en 2008-2009. A cette occasion, la commissaire à l'agriculture lance des travaux sur l'adaptation de la PAC. C'est le « bilan de santé », qui aboutit à l'accord du Conseil le 20 novembre 2008 et aux règlements (CE) 72, 73 et 74-2009.

En France, dans le cadre de la préparation de ce « bilan de santé », les Assises de l'agriculture sont réunies en septembre 2007. Elles définissent des orientations nationales pour la politique agricole commune et son avenir. Ces orientations sont soumises à un débat organisé par les préfets au début 2008 à la demande du ministre Michel Barnier.

En définitive, le « bilan de santé » 2008 conforte l'enjeu environnemental dans la politique agricole commune selon trois voies :

- la modulation avec transfert sur le deuxième pilier de moyens pour les « nouveaux défis environnementaux »<sup>23</sup> ;
- le recouplage (article 68 du règlement 73-2009) pour soutenir l'agriculture favorable à l'environnement (cultures de plantes protéagineuses, agriculture biologique) ;
- en France en particulier, la réorientation (article 63) d'une partie des aides découplées aux « grandes cultures » vers un soutien à l'herbe sous la forme d'un « droit à paiement unique - surfaces en herbe productive ».

Sans remettre en cause les principes de la PAC, le « bilan de santé » de 2008 introduit ainsi de la flexibilité dans la PAC. Il ancre certains outils (aides couplées, assurances) dans le règlement communautaire. Ces outils sont repris et développés dans la politique agricole commune 2014.

<sup>22</sup> « Pour une politique agricole durable en 2013 : Principes, architecture et éléments financiers » ; ministère de l'écologie, mars 2010

<sup>23</sup> Lutte contre le changement climatique, biodiversité, gestion de l'eau, énergies renouvelables, aides à l'innovation, PHAE - prime herbagère agro-environnementale, ICHN - indemnité compensatoire de handicap naturel

## **2.2 La vision des contributions de l'agriculture à l'intérêt général s'élargit**

Lors des débats de l'Agenda 2000 sur le découplage des aides de la PAC, la société civile prend conscience de l'impact environnemental et territorial d'un système d'aides qui peut favoriser une intensification excessive de la production agricole. Ce nouvel enjeu se situe dans une évolution des principaux objectifs initiaux de la PAC.

Si la souveraineté alimentaire reste un objectif consensuel, en revanche la rémunération des biens publics environnementaux à l'échelle européenne pose question.

### **2.2.1 L'importance de la souveraineté alimentaire reste une donnée consensuelle**

En 2007, la PAC fragilisée par les remises en cause répétées d'un groupe d'États membres, retrouve une légitimité incontestable lorsque la sécurité alimentaire de l'Europe est de nouveau perçue comme un enjeu stratégique, à la suite de l'affaiblissement conjoncturel des disponibilités alimentaires mondiales.

Cependant, cette priorité est reléguée en apparence au second plan par les tenants de la priorité environnementale lors de la préparation de la PAC de 2014. Pour certains c'est parce que la sécurité alimentaire constitue un acquis indiscutable ; pour d'autres, c'est l'enjeu environnemental qui doit effectivement primer.

Les débats sont nourris entre les partisans d'une politique d'aide à une agriculture plus extensive et les tenants d'une agriculture conventionnelle plus productive et réputée plus apte à nourrir l'Europe, voire le monde. Ils sont particulièrement vifs en Allemagne où l'agriculture se voit, de plus, confier un rôle important de production non alimentaire.

Les objectifs de sécurité alimentaire et d'environnement devraient se compléter. L'enjeu des futures négociations sera d'assurer la sécurité alimentaire de l'Union européenne dans les conditions de production d'une agriculture véritablement durable.

### **2.2.1 Caractériser les biens publics environnementaux de l'agriculture est possible, mais leur rémunération uniforme à l'échelle européenne pose question**

L'analyse conceptuelle des biens publics (ou services, ou aménités) environnementaux produits par l'agriculture a été réalisée dès 1997 à la demande de la Commission (rapport Buckwell). Nombre d'organisations non gouvernementales environnementales et d'institutions publiques ou privées de recherche, en Europe et dans le monde, ont conduit des études dont les acquis sont maintenant bien partagés. L'agriculture apparaît ainsi capable de fournir des services environnementaux bien caractérisables et qui concernent tous les compartiments de l'environnement : l'air, la ressource en eau (qualité, quantité), les sols, les biodiversités animale et végétale.

L'expérience acquise permettrait sans doute d'obtenir un consensus quant à la valeur de ces services dans les différents agro systèmes européens<sup>24</sup>. Mais la mise au point d'une politique européenne de rémunération de services environnementaux, dotée d'objectifs de résultats chiffrés et contrôlables, présente des difficultés considérables tant est grande la diversité des agrosystèmes européens.

Les parties prenantes aux débats qui précèdent les propositions de la Commission ont des opinions très divergentes quant à l'ambition de cette nouvelle politique. Ainsi certaines ONGE (Organisation non gouvernementale environnementale) défendent-elles le recentrage total des aides de la politique agricole commune sur la production de biens publics environnementaux.

---

<sup>24</sup> Cf. Chevassus-au-Louis Bernard, Salles Jean-Michel, Pujol Jean-Luc, Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : Contribution à la décision publique - La Documentation française - avril 2009

Pourtant, à l'issue de l'étude d'impact menée en 2011<sup>25</sup>, la Commission abandonne cette piste et propose un dispositif dans la continuité du précédent.

Les projets de réforme portent ensuite sur les aménagements des mécanismes existants. Ceux-ci proposent de rémunérer forfaitairement une obligation de moyens réputés produire des services environnementaux (le « verdissement »). S'y ajoute la compensation des coûts et des manques à gagner résultant de la mise en place de pratiques et de systèmes agricoles vertueux (MAEC - mesure agro-environnementale et climatique).

Le débat sur la « ligne de base » est occulté. La « ligne de base » est, selon la théorie, le niveau « zéro » à partir duquel les pratiques améliorées sont mesurées pour calculer les aides publiques environnementales afférentes. La question est importante : il s'agit de définir ce qu'est une exploitation « écologiquement neutre » au sens des politiques d'incitation à l'évolution des pratiques et des systèmes agricoles dans un sens plus durable. Ces exploitations agricoles respectueuses des réglementations environnementales, et ne pouvant prétendre à aucune aide publique à caractère environnemental, représentent ainsi la référence de départ des démarches de progrès.

En pratique, les discussions sur la « ligne de base » portent essentiellement sur les conséquences financières pour les producteurs, sans tenir compte de l'échelle des exigences environnementales.

Par ailleurs, si le développement de la production de biens publics environnementaux par l'agriculture relève légitimement d'aides publiques, le marché est aussi appelé à le rémunérer. Les certifications environnementales en agriculture peuvent être valorisées auprès du consommateur (agriculture biologique, cahiers des charges des bonnes pratiques, etc.).

La dimension de cofinancement des biens publics environnementaux produits par l'agriculture ne sera qu'évoquée dans le cadre de la négociation proprement dite.

Enfin, la mission note que certains biens publics environnementaux ne sont pas encore pris en compte. C'est le cas de la contribution de l'agriculture à la lutte contre le changement climatique. Les travaux préparatoires à la réforme de la PAC 2014 mettent certes en lumière l'importance du stockage du carbone. Ce bien public environnemental pour la lutte contre le changement climatique, peut être garanti seulement par l'agriculture et la forêt. Toutefois ce constat n'entraîne aucune création d'un dispositif nouveau et adapté, sinon l'intitulé des MAEC (mesures agro-environnementales et climatiques).

## **2.3 La réforme 2014 comporte peu d'innovations opérationnelles dans le domaine de l'environnement**

La mission a examiné les aides directes, la conditionnalité, le deuxième pilier, la simplification. Le dispositif reste fragile.

### **2.3.1 Les aides directes sont maintenues pour l'essentiel et juste « colorées en vert »**

Le concept de « verdissement » est intervenu rapidement dès le début de la négociation de la politique agricole commune 2014. Il sous-entend que les aides existantes ne sont pas modifiées mais simplement colorées, certains disent « peintes en vert » sans remettre en cause leur structure. Les principales mesures du verdissement modifient les montants des aides directes s'ajoutant aux conséquences des décisions concernant la convergence des aides.

Le montant du paiement vert représente 30 % de l'enveloppe totale des paiements directs. Il est proportionnel à la surface de l'exploitation, et son versement est soumis au respect de critères environnementaux qui sont principalement :

---

<sup>25</sup> Voir ci-dessus § 1.3.3

- maintien d'un ratio de prairies permanentes, apprécié au niveau régional, par rapport à une référence établie en 2012 et réactualisé en 2015. Ce système laisse la souplesse nécessaire à l'échelle d'une exploitation, tout en garantissant la protection des prairies dans chaque territoire. Concernant les obligations sur les prairies, elles peuvent être labourées ou réensemencées, du moment qu'elles conservent un couvert compatible avec la définition d'une prairie permanente. Toutefois, certaines prairies permanentes sont dites « sensibles » (la carte est publique) : ces dernières ne peuvent pas être labourées, ni converties en terres arables ou cultures permanentes ;
- 5 % de la surface en terres arables de chaque exploitation doivent être des surfaces d'intérêt écologique (SIE). Ces obligations s'appliquent à toutes les exploitations dont la surface est supérieure à 15 ha, quand 75 % de la surface est en prairie, jachère, légumineuses ou en herbe ou en riz. La France a fait le choix de reconnaître toutes les formes de surfaces d'intérêt écologique permises dans la liste établie au niveau européen, y compris certaines cultures comme les pois, la luzerne. Chaque SIE est traduite dans une grille de pondération pour équivalence en surface afin d'atteindre les 5 % minimum ;
- une diversité des assolements est obligatoire sur les terres arables. Les modalités de mise en œuvre de ce critère sont particulièrement souples puisque la Commission a même accepté un schéma permettant des cultures successives de maïs avec un couvert des sols en hiver.

Comme on le voit, les exigences environnementales permettant de garantir 30 % du paiement vert ne devraient pas bouleverser les pratiques agricoles.

Les règles de la convergence décidées dans cette réforme changent bien davantage les fondements et la répartition des droits à paiement de base que les règles du « verdissement ».

### **2.3.2 La conditionnalité est confirmée, mais non renforcée**

Les aides directes de la PAC sont soumises depuis 2003 au respect de certaines règles de bonnes pratiques environnementales. Ces règles sont pour certaines obligatoires selon les réglementations nationales. Elles conditionnent le paiement des aides directes : leur non respect prive de tout ou partie de ces aides.

Toutefois, les termes mêmes d'un communiqué publié sur le site du ministère de l'agriculture, confirment que la nouvelle PAC si elle consolide cette conditionnalité, n'a pas comme objectif d'en rendre les règles plus exigeantes :

*« Dans le cadre de la nouvelle PAC pour 2015, les règles de la conditionnalité ont été toilettées et simplifiées, mais pas profondément modifiées. La France a en particulier fait le choix de rationaliser les exigences au titre de la conditionnalité, notamment au regard de l'entrée en vigueur du nouveau paiement vert. La conditionnalité comporte des exigences relatives au respect de dispositions réglementaires dans le secteur de l'environnement, du sanitaire et du bien-être animal : Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG), et à de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). L'agriculteur est tenu de respecter ces règles. Si l'agriculteur est responsable d'un manquement à une de ces exigences, une réfaction sur les aides sera opérée, à un taux, en règle générale de 3 %, fixé selon le degré de gravité. La réfaction s'applique à l'ensemble des paiements soumis à la conditionnalité dont l'agriculteur bénéficie pendant la campagne considérée. En 2015, est introduit un nouveau dispositif à la place des anomalies mineures : le système d'alerte précoce. Dans le cas d'une anomalie mineure (notamment, n'ayant pas d'impact sur la santé humaine ou animale) et corrigeable rapidement, l'exploitant ne sera pas sanctionné au titre de cette anomalie pour la campagne considérée, sauf si lors d'un contrôle ultérieur dans les deux années suivantes, est constaté qu'il ne s'est pas remis en*

conformité dans les délais prévus. La réfaction serait alors appliquée au titre de la campagne au cours de laquelle l'anomalie a été constatée. »<sup>26</sup>

### **2.3.3 L'objectif du deuxième pilier demeure plus rural qu'agricole**

Le deuxième pilier de la politique agricole commune est destiné à la politique de développement rural. L'ensemble des mesures dans la politique agricole commune 2014 est repris des dispositifs précédents.

Selon la présentation de la Commission : « *la politique de développement rural est renforcée et confirmée comme le deuxième pilier de la Politique agricole commune (PAC). La réforme a visé à améliorer la compétitivité de l'agriculture (...), à renforcer les liens entre l'activité primaire et l'environnement, à améliorer la qualité de vie dans les zones rurales, à stimuler la coopération et l'innovation et à encourager la diversification de l'économie des collectivités rurales.* »

Ces dispositifs, destinés à l'accompagnement d'agriculteurs volontaires pour l'innovation, sont les plus adaptés à la rémunération de la multifonctionnalité de l'agriculture.

### **2.3.4 Le dispositif n'a pas su allier flexibilité, subsidiarité et simplification**

Les mesures de « verdissement » ou les dispositifs du deuxième pilier ne sont pas porteurs d'ambitions fondamentalement nouvelles en 2013. De plus leur mise en œuvre est largement dépendante des modalités décidées par chaque État membre, afin de rendre effectivement applicable des dispositifs qui doivent nécessairement être près de la réalité de chaque territoire voire de chaque exploitation.

C'est pourquoi l'Union européenne permet une certaine flexibilité et chaque État membre en fonction de ses particularismes agricoles et géographiques est autorisé à en fixer les règles. Toutefois cette ambition pragmatique limite comme on l'a vu l'impact déjà modeste des règles générales du verdissement, et remet à la discrétion de chaque État le cadre de l'application de ces mesures<sup>27</sup>.

### **2.3.5 L'évaluation du dispositif fait apparaître ses faiblesses**

Le choix des critères de la conditionnalité environnementale et des grilles de pondération reposent sur des bases scientifiques qui sont parfois fragiles. Ce point faible doit être travaillé pour légitimer les aides à l'agriculture à l'égard de l'opinion publique et faciliter l'acceptabilité des contraintes par les agriculteurs.

L'évaluation rigoureuse de l'efficacité environnementale de la PAC 2014 « verdie » sera un préalable obligatoire aux prochaines négociations. Le dispositif d'évaluation prévu dans les règlements pourra être complété par des commandes d'évaluations auprès du secteur académique.

## **2.4 Le contenu des mesures de la PAC 2014 amène à tirer quelques enseignements en vue d'une meilleure prise en compte de l'enjeu environnemental lors d'une négociation ultérieure**

Pour la mission, comme pour de nombreux interlocuteurs spécialistes de ces questions, le virage environnemental de la PAC peut être accentué. Pour s'engager sur de bonnes bases, la prochaine négociation devrait s'appuyer sur des concepts clarifiés et partagés, relatifs par exemple à la mesure de l'impact environnemental des pratiques agricoles par rapport à la « ligne de base ».

<sup>26</sup> « CAP sur la PAC 2015 : Conditionnalité » site du Ministère de l'agriculture, 9 mars 2015

<sup>27</sup> Voir infra 314

La PAC maintient ses instruments historiques, mais le budget est arrêté de façon autonome par rapport à la PAC.

Pour ce faire la recherche scientifique doit être mobilisée, les laboratoires d'idées sollicités et les décideurs rechercher un consensus sur l'agriculture et l'environnement. La conception de programmes de rémunération de services écosystémiques ne s'appuie pas sur des considérations scientifiques suffisantes qui pourtant existent au niveau mondial<sup>28</sup>.

Certaines études permettent de définir des principes-guides scientifiquement fondés pour la mise en place et l'évaluation de tels dispositifs. Capables d'identifier les aménités environnementales de leurs territoires et les types d'exploitations agricoles pertinents, elles devraient contribuer à un saut de verdissement via le deuxième pilier. Elles pourront par exemple jouer un rôle dans la question de l'intégration des zones à haute valeur naturelle dans le zonage ICHN - indemnités compensatoires de handicaps naturels.

Enfin, il faut tenir compte des régions, gestionnaires du deuxième pilier, dans la mise au point de la réforme. En effet les régions ont été associées pour une part dans la préparation de la réforme précédente. Ainsi le Ministre Michel Barnier avait organisé une consultation des régions pour mesurer leurs attentes sur le bilan de santé. Mais surtout une évolution importante intervient en France en 2012 avec la régionalisation des fonds européens en général, et pour l'agriculture du FEADER instrument du deuxième pilier.

### **3 Le résultat de la négociation de la réforme 2014 maintient les dispositifs traditionnels de la PAC, mais certains enjeux nouveaux apparaissent plus nettement**

Malgré un contexte qui a beaucoup évolué, et en tenant compte des nouveaux enjeux environnementaux, la réforme 2014 maintient pour l'essentiel ses instruments historiques. Il reste pourtant nécessaire d'ouvrir des pistes de réflexions pour la « boîte à outils » de la future PAC.

#### **3.1 Les instruments historiques de la PAC sont maintenus au service des enjeux agricoles**

A l'origine, en 1962, suite au traité de Rome de 1957, la politique agricole commune avait comme objectif :

- d'accroître la productivité de l'agriculture,
- d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole,
- de stabiliser les marchés,
- de garantir la sécurité des approvisionnements,
- d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Au fur et à mesure de la réussite de la plupart de ces objectifs, la PAC a fait évoluer ses instruments pour prendre en compte de nouveaux enjeux qui ont fini par occuper une place majeure à côté des objectifs initiaux.

---

<sup>28</sup> Cf. Science : Lack of Strong Science in Payment for Ecosystem Services (PES) : analyse de 118 projets dans le monde ; entretien avec Fabrice DeClerk (du Biodiversity International et CGIAR), co-auteur ; 13 mars 2015 ; autres auteurs : Banque mondiale, Agence de protection de l'environnement des États-Unis

### **3.1.1 Les aides directes remplacent la garantie des prix pour renforcer la compétitivité**

A partir de 1992, la PAC qui avait permis globalement la sécurité des approvisionnements de l'Union européenne, se positionne davantage dans la négociation commerciale internationale. Elle construit les instruments de sa politique sur une plus grande logique d'ouverture de marchés. La baisse du prix d'intervention des céréales, répond sans doute à une demande de ses partenaires dans les accords commerciaux internationaux (GATT), notamment des États-Unis, visant à supprimer les instruments de régulation de marché. Mais elle poursuit également l'objectif de renforcer la compétitivité de l'agriculture en la mettant en confrontation plus directe avec le marché mondial. Cette baisse de prix fait alors l'objet d'une compensation.

La compensation des baisses de prix découplée de la production se consolide au fur et à mesure des réformes. Il est évident que les DPU (Droit au paiement unique) devenus DPB (Droit au paiement de base) de 2013 ne peuvent plus se justifier uniquement par le rattrapage de la baisse des prix de marché administrés de 1992. Ces « droits » peuvent sans doute mieux se comprendre dans une logique de renforcement de la compétitivité. Les DPU/DPB demeurent alors le principal moyen d'intervention de la PAC dans le premier pilier. La réforme de 2013 leur assigne un objectif complémentaire : renforcer la convergence entre les aides distribuées aux différentes régions européennes et aux différentes filières. L'objectif est ainsi de mettre tous les secteurs sur un pied de plus grande égalité pour affronter les marchés.

Dès lors sans remettre en cause le caractère compensatoire de ces aides directes, désormais déconnectées de la production, leurs conditions de répartition correspondent plus nettement lors de la réforme de 2014 à une logique de « redistribution ».

### **3.1.2 Dans un contexte de volatilité des prix, les aides directes doivent assurer la stabilisation du revenu**

Les aides directes sont censées également garantir un revenu acceptable au plus grand nombre de producteurs<sup>29</sup>. Ces aides constituent même souvent une part essentielle de ce revenu.

En effet, la confrontation au marché mondial entraîne dans de nombreuses productions une dépendance à la volatilité des cours mondiaux qui se répercute plus ou moins sur les prix intérieurs européens. Les réformes successives de la politique agricole commune ont transformé les outils d'intervention sur les marchés. Ceux-ci sont désormais réduits à de simples « filets de sécurité » : ils n'interviennent qu'en cas de crises liées aux prix et à la perturbation des marchés. En effet si ces prix d'intervention sont conservés<sup>30</sup> leur faible niveau et les conditions les encadrant en ont fortement réduit l'usage potentiel.

Cette dépendance aux incertitudes liées aux marchés est assumée par la réforme de 2014. Elle réduit encore certains des instruments de gestion des marchés qui restent disponibles : suppression à terme des droits de plantation viticole ; encadrement renforcé des conditions d'application des mesures de gestion de marché dans la filière fruits et légumes ; suppression des quotas laitiers ; suppression des quotas de betterave ; diminution des filets de sécurité concernant les prix et le stockage pour certaines productions... Toutefois les instruments d'intervention sur les marchés ne sont pas totalement supprimés. L'organisation des marchés est revue et modernisée dans un nouveau règlement.

---

<sup>29</sup> Sous réserve d'une meilleure redistribution ; cf. 211

<sup>30</sup> Prix garanti en-deçà duquel un organisme d'intervention rachète les quantités produites et les stocke.

### 3.1.3 La nouvelle OCM unique encadre l'application du droit de la concurrence à l'agriculture

La négociation européenne sur l'OCM de 2013 a confirmé la ligne de fracture entre la sensibilité régulatrice et la sensibilité libérale, qui voit dans les instruments d'intervention sur les marchés un filet de sécurité qui doit être le plus léger possible.

La nouvelle OCM unique<sup>31</sup> définit des moyens nouveaux pour encadrer la gestion des marchés agricoles modifiant l'interprétation rigide du droit de la concurrence pour le secteur agricole. Cette innovation est liée à la prise de conscience par les instances européennes de la faiblesse des producteurs agricoles au sein de la chaîne alimentaire, particulièrement depuis la disparition des instruments de gestion des marchés.

Parmi les décisions dans la nouvelle OCM unique, figure la reconnaissance du droit à la négociation des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles. Face à des industries de transformation, coopératives comprises, de plus en plus puissantes, et une distribution commerciale de plus en plus concentrée, la possibilité est offerte aux agriculteurs de se regrouper pour négocier avec l'aval. Ils peuvent ainsi s'entendre et regrouper l'offre de leurs produits. Des prérogatives d'analyse partagée des marchés sont reconnues à ces organisations. Elles peuvent définir des règles communes de mise en marché et les partager voire les contractualiser avec l'aval.

#### **Principales mesures de la nouvelle OCM unique (encadré 2)**

La nouvelle OCM unique définit de nouvelles règles d'encadrement des marchés. Elle comporte un volet interne (prix, mesures d'écoulement des produits, mesures de soutien du marché, etc.) et un volet externe concernant les échanges avec les pays tiers (certifications d'importation et d'exportation, gestion des contingents tarifaires, restitutions à l'exportation, etc.). L'OCM détaille notamment les mesures d'intervention sur les marchés (périodes, prix, principes, etc.), les régimes d'aides, les règles concernant la commercialisation (normes), les règles relatives aux organisations de producteurs, les échanges avec les pays tiers, les règles de concurrence applicables à l'agriculture, ainsi que les dispositions générales (mesures exceptionnelles, délégations de pouvoir, exécution). Une réserve, auto-financée est destinée à soutenir le secteur agricole en cas de crises affectant la production ou la distribution.

De nouvelles règles permettent à la Commission européenne de prendre des mesures exceptionnelles contre les perturbations des marchés causées par des fluctuations de prix ou d'autres événements, ainsi que des mesures de soutien du marché en cas de maladies animales de perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique,... La réserve de crise peut être utilisée pour financer ces mesures.

Les systèmes d'intervention publique et d'aide au stockage privé sont révisés afin d'améliorer leur réactivité et leur efficacité. La période d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre est prolongée d'un mois ; une adjudication automatique est prévue pour le lait et le lait écrémé en poudre au-delà de certains plafonds ; pour le beurre, le volume maximal pour l'achat à prix fixe est porté à 50 000 tonnes ; certains fromages AOP/IGP peuvent bénéficier de l'aide au stockage privé.

Concernant les mesures de contrôle de l'offre, certains dispositifs d'encadrement sont modifiés : le régime des quotas sucriers se termine le 30 septembre 2017, mais des dispositions-cadres régissant les accords entre les entreprises sucrières et les producteurs de sucre sont maintenues après cette date ; conformément aux décisions prises lors de la réforme de 2006, l'expiration du système des droits de plantation dans le secteur vitivinicole à la fin 2015 est confirmé mais un régime d'autorisations de nouvelles plantations est ensuite mis en place pour la période 2016-2030. Dans le secteur laitier, l'expiration des quotas en 2015 est confirmée. Les dispositions du « mini-paquet lait » concernant les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers<sup>32</sup> sont incorporées dans le nouveau règlement. Elles visent à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs de lait dans la chaîne d'approvisionnement. Ces mesures ouvrent aux États membres la possibilité de rendre obligatoire l'établissement de contrats écrits entre agriculteurs et transformateurs laitiers. Elles

<sup>31</sup> Règlement (CE) n°1308/2013 du 17 décembre 2013

<sup>32</sup> Règlement (UE) n°261/2012, JO L. 94 du 30 mars 2012

permettent aussi aux agriculteurs de négocier collectivement des contrats, via des organisations de producteurs.

En outre, les programmes en faveur de la consommation de fruits et de lait à l'école sont prolongés.

L'OCM unique prévoit aussi des programmes de soutien à l'apiculture, cofinancés à 50 % par l'Union européenne.

De plus, les dispositions relatives aux organisations de producteurs, aux associations d'organisations de producteurs et aux organisations interprofessionnelles sont étendues à tous les secteurs en vue de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs.

Dans certains cas, les organisations de producteurs reconnues, leurs associations et des organisations interprofessionnelles reconnues peuvent être autorisées par la Commission européenne à prendre des mesures temporaires visant à stabiliser les marchés (retrait du marché ou stockage par des opérateurs privés, par exemple).

Il est également prévu que la Commission européenne publie des lignes directrices sur l'application des règles de concurrence à l'agriculture. Ce point particulier est une nouveauté sur la position de la Commission par rapport au droit de la concurrence qui avait toujours primé sur les particularismes de l'économie agricole.

Le nouveau règlement maintient les restitutions à l'exportation vers les pays tiers, mais uniquement pour certains produits et lorsque les conditions du marché intérieur correspondent à celles qui sont décrites pour les mesures exceptionnelles.

La nouvelle rédaction de l'OCM unique consolidant les organisations de producteurs, les interprofessions et certains instruments de régulation pour les crises notamment dans le secteur laitier, est due pour une large part à l'intervention du Parlement européen dans la négociation. Ainsi le Parlement joue un véritable rôle de proposition avec des mesures d'application et pas seulement des orientations, utilisant pleinement ses nouvelles compétences.

C'est ainsi que Michel Dantin, rapporteur au Parlement sur la proposition de règlement relatif à l'OCM unique, formule de nombreux amendements pour resserrer les mailles des filets de sécurité. Il propose de rendre l'ensemble des secteurs agricoles éligibles aux dispositions des articles 154 et 155<sup>33</sup>, qui permettent à la Commission européenne de prendre des mesures exceptionnelles en cas de crise. Il suggère également d'améliorer les mécanismes de retrait des marchés.

Certes, toutes ces recommandations ne sont pas suivies par le Parlement ni le Conseil. En effet, des résistances se manifestent par de vifs débats internes à la Commission, notamment entre la DG COMP (Direction générale de la concurrence) et la DG AGRI (Direction générale de l'agriculture et du développement rural), et entre la Commission et les autres institutions. Mais au final, la nouvelle OCM unique marque une évolution significative par rapport aux exigences du droit de la concurrence dans le secteur agricole.

A cet égard, la mission peut témoigner que, de l'avis des acteurs de toutes les institutions qu'elle a rencontrés, le trilogue final n'a pu effectivement aboutir que grâce à un dialogue efficace et constructif entre le Parlement européen et le Conseil, notamment sous sa présidence irlandaise *in fine*. Les nouvelles règles pour les organisations de producteurs, les filets de sécurité, la gestion des crises, la suppression progressive des différents quotas de production, ont été au cœur de ces conflits. La nouvelle OCM reprend, en les aménageant, certaines dispositions de la PAC d'origine destinées à accompagner la gestion des marchés. Cette orientation n'est pas celle portée initialement par les services de la Commission davantage attachés au découplage maximum et à l'intervention par les aides directes. Le commissaire Ciolos, quant à lui, a su porter dans le trilogue certaines avancées sur l'OCM après discussion avec les représentants du Parlement.

<sup>33</sup> In proposition de règlement UE, 2011/0281 du 12 octobre 2011, portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement « OCM unique »)

Au final, le Parlement et le Conseil trouvent un compromis sur les questions concernant l'Organisation commune des marchés (OCM). La capacité d'initiative revient au Parlement alors que la Commission, pour partie largement hostile à la PAC traditionnelle, ne souhaitait pas rouvrir ces débats.

### **3.1.4 La subsidiarité, pour le verdissement, est trop encadrée et s'avère incompatible avec la simplification**

La Commission, en accord avec le Conseil, est dès le début de la négociation de la réforme, d'avis de renforcer le rôle des aides directes découplées. Le verdissement est alors la nouvelle caractéristique que souhaitent donner le Commissaire et le Conseil à ces aides. De même l'objectif d'une plus grande convergence destinée à une plus juste répartition de ces aides est largement partagé.

Les grandes lignes concernant le cadre des aides directes ont moins de difficultés à être arbitrées par le Parlement et le Conseil que l'OCM unique. En effet, les États membres se sont pour l'essentiel mis d'accord sur la répartition du budget. Des accords politiques concernent également les mesures et les crédits du deuxième pilier.

La Commission pour sa part, comme on le verra ci-après, en avançant le « verdissement », considère avoir consolidé les bases qu'elle a jetées pour une nouvelle PAC plus redistributive et plus verte. Ainsi les services de la Commission sont préparés à rédiger des règlements pour assurer la mise en œuvre de ces aides déjà définies dans les réformes précédentes.

Toutefois, avec le « verdissement » et la « convergence » dont seuls les principes sont acquis à l'entrée de la négociation, les conditions de mise en œuvre s'avèrent d'une grande complexité. L'Europe de 2014 est élargie à vingt huit États membres dont les caractéristiques agricoles, géographiques et économiques sont à l'évidence très différentes. Ces particularismes impliquent une grande subsidiarité laissée aux États pour régler avec efficacité, réalisme et simplicité, une PAC qui repose pour l'essentiel sur les aides directes à chaque exploitant. Le commissaire Ciolos considère que cette évolution vers plus de subsidiarité est inévitable dans une PAC s'appliquant quasiment « à la carte » pour chaque région et chaque filière. Toutefois les services de la Commission, dans le souci louable de garantir l'homogénéité, la régularité et l'encadrement financier des dispositifs, ont défini en détail des règles complexes et très lourdes à appliquer sur le terrain. La simplification devient pourtant une nécessité pour que les mécanismes communautaires soient acceptables et crédibles. C'est aussi un enjeu politique : cet excès bureaucratique amène déjà à une remise en cause du cadre général des aides directes.

### **3.1.5 Certains dispositifs récents (gestion des risques) apparaissent timidement dans la réforme de la PAC**

Au niveau communautaire, la réflexion sur la gestion des risques prend son essor lors de la réforme de 2003, avec l'introduction du découplage. La baisse des prix d'intervention associée au découplage peut en effet engendrer une plus grande volatilité des revenus agricoles. Une première étude de la Commission en 2001 conclut à l'intérêt d'envisager trois types de cibles : le risque sur les prix, le risque sur la production, et les mesures contra cycliques. Les paiements contra cycliques sont déclenchés par rapport à une marge de référence et non un prix de marché ; l'objectif est de stabiliser les revenus sur longue période indépendamment du choix et du niveau de production. Ce mécanisme est proche du système canadien ; d'autres pays mettront en œuvre des approches analogues (États-Unis, Inde...). A ce jour, la proposition des mécanismes contra cycliques reste sans suite.

La réforme de 2003 autorise à hauteur de 10 % du premier pilier, le soutien au financement de programmes d'assurance récolte (article 69, règlement 1782/2003).

Le 9 mars 2005, la Commission publie un document de travail<sup>34</sup>, à la demande du Conseil, sur la gestion des risques et des crises en agriculture. La Commission envisage le transfert de ces mesures au second pilier, et distingue trois objectifs potentiels :

- les subventions aux primes d'assurance contre les catastrophes naturelles,
- le soutien aux fonds mutualisés pour compenser les baisses de revenus,
- la couverture de base des risques revenus.

Le « bilan de santé » maintient les systèmes de gestion des risques, mais au sein du premier pilier, tout en les précisant. Le règlement CE 73/2009, dans ses articles 68 à 71, autorise les États membres, au sein du premier pilier, à financer des mesures spécifiques de soutien, sous la forme de prise en charge des primes d'assurance ou de soutien à des fonds mutualisés pour les risques sanitaires ou environnementaux. Si le dispositif représente une avancée, sa mise en oeuvre par les États membres sera, en réalité, limitée, à l'exception notamment de la France.

La réforme 2014 modifie le dispositif. Le changement le plus important est le passage du système de gestion des risques au second pilier. Pour l'essentiel, les dispositions du règlement CE 73/2009 sont intégrées au règlement UE 1305/2013 (articles 36-38). L'article 39 ajoute au dispositif ancien un instrument de stabilisation du revenu.

A la demande du Parlement, l'article 25 du règlement UE 1306/2013 prévoit par ailleurs une réserve de crise, de 400 millions d'euros.

Enfin, le règlement OCM UE 1308/2013 prévoit des mécanismes d'assurance et de fonds mutualisés, de façon sectorielle (fruits et légumes, vin), ainsi que la possibilité pour la Commission de prendre des actes de gestion<sup>35</sup>.

## **3.2 Le contenu de la politique agricole dépend du cadre budgétaire arrêté dans un contexte autonome**

La politique agricole commune représente encore plus de 40 % des dépenses européennes. Avec le temps, le volume de ce budget et sa répartition priment sur les enjeux stricts de la politique agricole. De fait, les différents dispositifs mis en place poursuivent des objectifs de plus en plus liés à l'aménagement des territoires agricoles et ruraux, aux soutiens aux filières vulnérables, et à une répartition plus équitable entre les agriculteurs, les régions, les filières ou les États membres.

Le financement des politiques de marché diminue et le contenu de la PAC est occulté par le montant de son budget, ce que manifeste le compromis des chefs d'État de gouvernement, tout en ouvrant de nouvelles perspectives de redistribution.

### **3.2.1 L'évolution de la structure du budget de la PAC va dans le sens d'une diminution du financement des politiques de marché**

On sait que la politique agricole commune représente historiquement la part la plus importante du budget européen. Le budget de la politique agricole commune a eu tendance à diminuer en part relative avec l'évolution des autres dépenses de l'Union européenne.

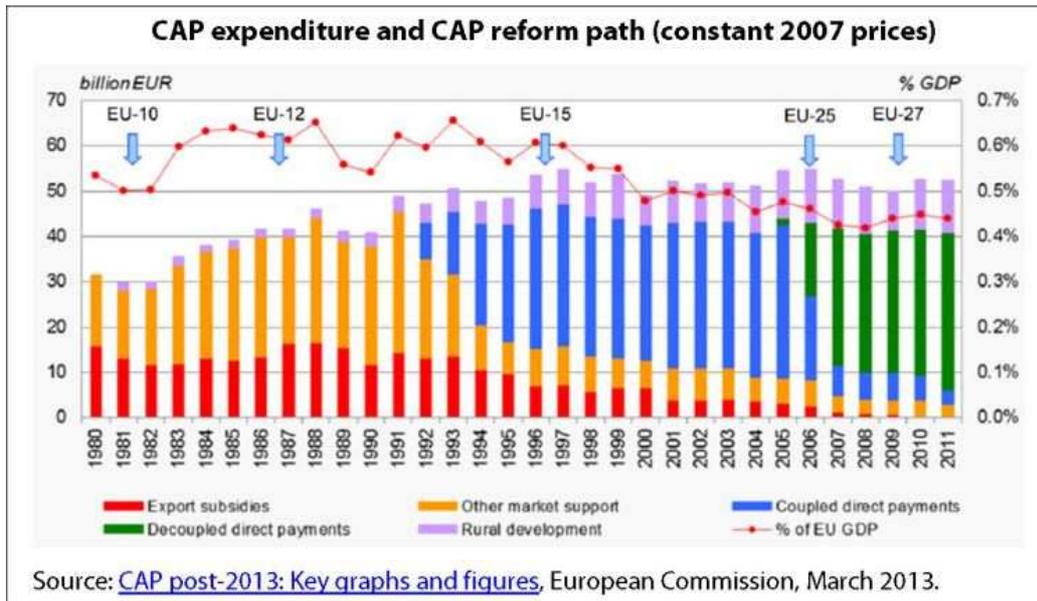
Au-delà de son montant au sein du budget européen, c'est l'évolution des différentes dépenses agricoles qui semble particulièrement intéressante à observer.

---

<sup>34</sup> European Commission (2005), *Risk and Crisis Management in Agriculture*, Communication, 74 final, Brussels, 12 p. (SEC(2005) 320).

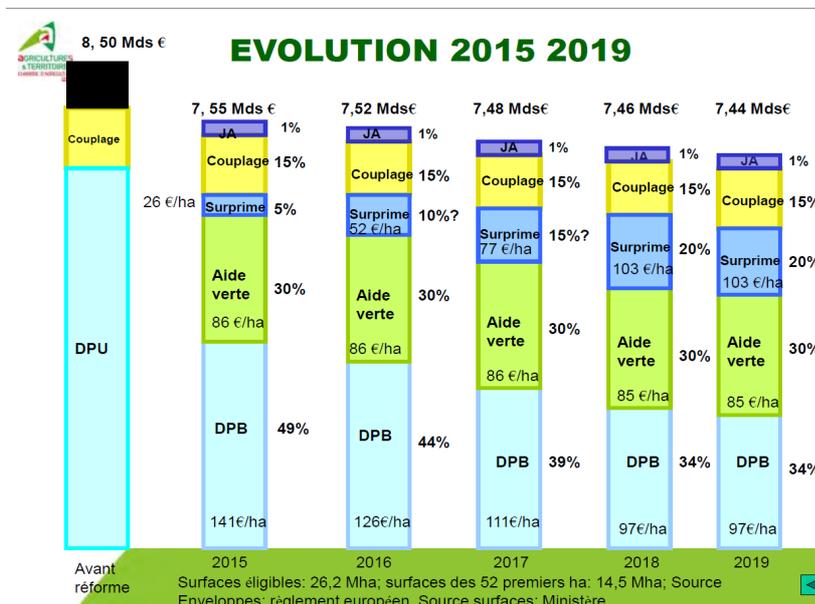
<sup>35</sup> Ce paragraphe est inspiré de l'étude pour le Parlement européen par Jean Cordier, *Comparative analysis of risk management tools supported by the 2014 Farm Bill and the CAP 2014-2020*, 2015, 86 pp.

Tableau n°1 : Montant et structure du budget de la PAC (1980-2011)



Ainsi, le budget agricole de 1980 (Union européenne à 10) représentait plus de 30 milliards d'euros en totalité consacrés aux interventions sur les marchés. En 1992, le budget voit apparaître pour la première fois les aides directes couplées. Celles-ci, additionnées aux crédits de développement rural, représentent environ un quart du budget agricole. Cette proportion va en croissant. En 2011 une part croissante du budget est consacrée aux paiements directs découplés, ainsi qu'au développement rural, les crédits d'intervention sur les marchés étant réduits au strict minimum.

Tableau n°2 : Évolution 2015-2019 de la part du bud get consacrée au premier pilier (France)



Source : Arvalis/Assemblée permanente des Chambres d'agriculture

Le tableau (ci-dessus n°2) prolongé fait apparaître une rupture dans la répartition des aides, en particulier une augmentation relative de la barre bleue représentant les aides couplées à hauteur de 15 % du budget du premier pilier. En effet certaines aides directes à l'élevage (vache laitière, vache allaitante, élevage ovin...), à certaines cultures (blé dur, protéagineux), aide à l'agriculture biologique, sont recouplées.

On peut ainsi observer que plus des trois quarts du budget ont changé de destination par étapes, traduisant ainsi une politique agricole radicalement différente de l'origine.

### **3.2.2 Le montant du budget de la PAC 2014 importe plus au départ que son contenu**

Pour la première fois dans l'histoire récente, la construction du budget communautaire intervient au moment où est préparée une nouvelle réforme de la PAC. Cette simultanéité pèse inévitablement sur les choix des décideurs, particulièrement à une époque où les dépenses publiques sont contraintes et alors que la PAC demeure le principal poste budgétaire de l'Union européenne.

Le 29 juin 2011, la Commission européenne présente son projet de CFP (Cadre financier pluriannuel) pour la période 2014-2020 répondant à l'exigence de diminution de la progression du budget de l'Union européenne. Ainsi le budget européen apparaît 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.

Cette présentation fait suite à une information officieusement diffusée fin 2009, faisant apparaître une baisse du budget communautaire avec une diminution drastique du budget de la PAC. Selon cette « fuite » plus ou moins organisée, la Commission réduit le budget de la politique agricole commune d'un tiers au profit de nouvelles politiques concernant la recherche et l'investissement pour la croissance. Le rejet général de cet avant-projet amène la Commission à préparer une nouvelle mouture.

À ce stade, en 2011, le budget proposé pour la PAC pour cette prochaine programmation budgétaire reste équivalent en termes nominaux à celui de la période 2007-2013. Le désengagement sur le budget de la PAC pose en effet divers problèmes de répartition entre les États membres selon leur niveau de retour des crédits de la PAC.

De plus, il ouvre la voie à une renationalisation possible des politiques agricoles. C'est ce que craint en France la direction du Budget, suivie par les gouvernements successifs de 2010 à 2013. En effet, même en étant contributeur net au budget communautaire, la France considère que son intérêt est de maintenir le retour des crédits de la PAC, afin d'éviter de devoir prendre en charge ces dépenses sur les budgets nationaux. Cette analyse a amené la France à tenir une position qualifiée par certains de « schizophrénique » : chercher à limiter le budget communautaire, et tenter en même temps de maintenir à tout prix le budget de la PAC. La direction du budget rencontrée par la mission estime que cette position ne pourra pas être tenue sur le long terme et travaille d'ores et déjà à divers scénarios y compris une forte diminution du budget européen de la PAC.

Le projet que présente la Commission en 2011 consiste à stabiliser les dépenses agricoles en euros courants à leur niveau atteint en 2013. Il implique, il est vrai, une réduction de l'effort réel en faveur de la PAC, calculé en euros constants.

L'enveloppe globale des dépenses de l'Union européenne est alors jugée encore trop importante par certains États membres. En particulier l'Allemagne souhaite une réduction plus forte des dépenses de l'Union européenne. Cette position se situe dans le contexte de la crise financière et sur une volonté de diminution des dépenses publiques dans le cadre de recherche de l'équilibre des budgets.

### **3.2.3 L'accord des chefs d'État et de gouvernement du 8 février 2013 aboutit à un compromis qui sauvegarde la PAC**

La question budgétaire et la politique agricole commune sont plus que jamais dépendantes : le calendrier est commun ; le volume des dépenses est conséquent ; les avantages et les risques sont liés.

La construction du budget repose sur des propositions de nature strictement financière. Mais le budget arrêté au Conseil européen préserve les moyens d'intervention de la PAC.

### **3.2.3.1 La tentative d'accord sur le budget européen de novembre 2012 s'avère infructueuse à cause des désaccords sur le montant du budget de la PAC plus que sur son contenu**

À l'approche du Conseil européen de novembre 2012, visant à s'accorder sur le futur budget pluriannuel de l'Union européenne, de nouvelles propositions sont mises sur la table pour réduire encore le budget européen, affectant immanquablement les dépenses agricoles.

En ce qui concerne l'agriculture, la proposition de la présidence chypriote consiste à réduire de 371,1 milliards d'euros à 368,2 milliards d'euros le budget de la PAC sur 2014-2020. Elle fait remonter au sein du deuxième pilier la réserve en cas de crise, supprimant du même coup cette ligne budgétaire.

Le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, propose une diminution significative du budget de la PAC. Il présente un compromis visant à répartir différemment entre rubriques l'effort budgétaire. Il préserve un budget de la politique agricole commune à hauteur de 361,5 milliards d'euros. La réserve en cas de crise est diminuée à 2,8 milliards d'euros (au lieu de 3,5 milliards d'euros).

### **3.2.3.2 L'accord sur le budget au sein du Conseil européen de février 2013 préserve la PAC**

Lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013, l'accord trouvé sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 impose une importante diminution du budget européen, qui passe à 1 % du RNB (revenu national brut) en crédits d'engagements et 0,95 % en crédits de paiement, soit respectivement 960 et 908 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.

Certains pays (Royaume-Uni, Allemagne) souhaitent baisser encore le budget de la politique agricole commune de 8 milliards d'euros. Le budget de la politique agricole commune ne serait pas actualisé mais calculé en euros courants.

Au final, les pays affichent leur satisfaction face à ce résultat : la France réussit à limiter les coupes budgétaires pour la PAC. Le Royaume-Uni considère avec la diminution du budget qu'il s'agit d'une « victoire historique ». L'Allemagne se félicite de la conclusion et de la rigueur budgétaire et accueille favorablement le compromis sur la PAC de réduction des coûts. L'Italie reçoit des fonds supplémentaires mais reste pays contributeur net. L'Espagne reste bénéficiaire net des fonds de l'Union européenne.

Dans le secteur agricole, les dotations sur la période pour la France du premier pilier ont été réduites de 48,9 milliards d'euros à 47,6 milliards d'euros. Au dernier moment, 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<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> L'essentiel des informations de ces paragraphes est tiré d'un rapport de la Commission des affaires économiques du Sénat sur la réforme de la PAC du 15 mai 2013

### 3.2.4 Le budget de la PAC à partir de 2014 ouvre de nouvelles perspectives de redistribution des aides

Pour ce qui concerne le budget de la PAC et son utilisation, on peut distinguer à l'échelle européenne les pays plus « libéraux » (Suède, Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas, Estonie) favorables à une politique moins interventionniste et plus orientée par le marché. Parmi les autres États, des « nouveaux » États membres (menés par la Pologne) demandent une PAC plus équitable à travers la parité du niveau d'aides directes avec les « anciens » États membres. Les deux principaux contributeurs et bénéficiaires de la politique agricole commune, l'Allemagne et la France, acceptent difficilement cette position.

La position française, en dehors de toute autre considération, a toujours été de maintenir le maximum de retour budgétaire provenant des crédits de la PAC. Le 14 septembre 2010, le ministère français de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a adopté, en co-déclaration avec son homologue allemand, une position commune : « Une PAC forte au-delà de 2013 ». Cette déclaration fait écho à une plateforme commune de la FNSEA et du DBV (Deutscher Bauernverband, syndicat agricole allemand)<sup>37</sup>. Cette position ne propose pas de grands changements dans les principaux instruments de gestion de la PAC. L'objectif de la France et de l'Allemagne, via cette proposition, est avant tout de faire adhérer une majorité d'États membres à leur vision. Il s'agit en particulier de rallier les nouveaux États membres à un maintien du budget ainsi que des instruments de la PAC avec une répartition plus équilibrée entre les États. Cette répartition budgétaire s'appuie sur le principe de la convergence. Elle est critiquée comme trop conservatrice par certains de nos partenaires historiques, lorsqu'ils sont peu bénéficiaires du dispositif précédent et contributeurs nets<sup>38</sup>.

Les montants retenus par le Conseil européen pour le budget global de la PAC 2014 sont de 362,9 milliards d'euros, dont 277,8 milliards pour les paiements directs et les dépenses liées au marché (premier pilier) et 84,9 milliards pour les mesures de développement rural (deuxième pilier). Les budgets annuels de la PAC décroissent progressivement au long de la période, passant de 55,9 milliards d'euros en 2014 à 50,5 milliards en 2019. Ainsi plus de 75 % sont consacrés aux aides directes du premier pilier.

Dans ses conclusions, le Conseil soutient une proposition de la Commission de mieux répartir les subventions entre États membres et de conditionner 30 % des aides directes au respect de normes environnementales, même s'il introduit un peu plus de flexibilité.

L'accord est ainsi salué dans ses grandes lignes dans une déclaration du Commissaire européen Dacian Cioloș (8 février 2013) : « *Les chefs d'État et de gouvernement ont confirmé l'importance d'une PAC modernisée, reconnu la contribution de l'agriculture et des zones rurales à l'économie européenne (...) cet accord ouvre la voie à la dernière phase de la réforme de la PAC (...) Pour une PAC plus juste et plus équitable, le défi ne fait que commencer : nous devons passer des propositions aux décisions* ».

Ainsi l'essentiel du budget de la nouvelle PAC consacré aux aides directes doit être réparti en tenant compte des différences entre les références par hectare des États membres et au sein de chaque État membre en amoindissant les écarts entre les zones<sup>39</sup>. Le budget de la politique agricole commune et ses instruments sont construits sur une logique de redistribution de soutiens budgétaires. Comme on l'a vu ci-dessus, cette décision qui implique une grande subsidiarité porte des risques de complexification dans la rédaction de règlements européens que la Commission veut rendre trop homogènes.

<sup>37</sup> Communiqué commun du 11 juin 2010, cf. Actuagri, 19 juin 2010, page 1.

<sup>38</sup> Cf. entretien avec M. Catania, ancien Ministre italien de l'agriculture

<sup>39</sup> En France de 52 €/ha pour les Alpes maritimes et 521 €/ha pour le Val d'Oise par exemple

### **3.2.5 La construction de la PAC dépend plus que jamais de la question budgétaire**

La mission a nettement observé lors de ses entretiens la très grande prééminence de la question budgétaire sur le contenu des décisions concernant la PAC. La question du « retour budgétaire », mais aussi de la contribution brute est essentielle en France mais aussi en Allemagne. L'Allemagne est toutefois moins préoccupée par le retour budgétaire de la politique agricole commune et par le contenu des mesures. Ce pays a en effet fait le choix de la priorité environnementale et a décidé de confier la gestion de la politique agricole aux Länder. D'autres pays comme la Pologne insistent sur le fait que le budget accordé pour la PAC permet de compléter les fonds de cohésion et, grâce à la « convergence », donne à la Pologne le moyen de garantir le revenu des populations rurales et des petites structures agricoles. Les autorités de ce pays soulignent que le premier pilier de la réforme a été conçu, selon elles, pour permettre une répartition « plus juste » des aides directes, confirmant ainsi la vocation territoriale de ce budget.

En tout état de cause, la question du contenu des politiques agricoles semble être seconde pour les décideurs politiques. Le contenu et les arbitrages agricoles et environnementaux sont délégués au commissaire à l'agriculture et aux ministres de l'agriculture.

## **4 La nouvelle PAC adapte l'ancien dispositif sans répondre à tous les enjeux agricoles et agro-alimentaires**

La production agricole et l'indépendance alimentaire restent des enjeux stratégiques au plan national, européen et international<sup>40</sup>. Les outils de gestion directe des marchés ont progressivement laissé place, au sein de la PAC, à des politiques de soutien aux revenus et à des objectifs agri-environnementaux.

Jamais, cependant, la filière agro alimentaire et les différents acteurs de cette chaîne de valeur, n'auront été autant exposés à l'imprévisibilité de leur environnement économique. Ainsi la direction générale de la concurrence à Bruxelles s'est interrogée à l'automne 2011 sur les conditions de répartition de la valeur ajoutée au sein de la filière alimentaire au niveau européen. Les difficultés conjoncturelles - structurelles pour certaines filières comme l'élevage bovin - sont prises en compte au coup par coup par les décideurs à la recherche de solutions de gestion de crises.

Face à de nouvelles et fortes contraintes pour la production, l'Europe doit redéfinir une stratégie agro alimentaire partagée.

### **4.1 La production et les échanges agricoles sont soumis à de fortes contraintes**

Des contraintes variées (climatiques, économiques, commerciales) pèsent sur l'activité agricole.

#### **4.1.1 Les aléas climatiques demeurent une variable très incertaine**

Les conséquences des aléas climatiques sur la production agricole ne constituent pas une donnée nouvelle. Ces conséquences ont été au moins pour partie, et pour certaines zones de la planète, atténuées par la globalisation des échanges. Les effets climatiques n'ont en général pas les mêmes effets sur toute la planète à la même période. Le stockage des denrées reste un moyen de sécurité assuré dans la plupart des régions du monde.

---

<sup>40</sup> La mission a noté avec intérêt que la sécurité alimentaire fait partie des objectifs stratégiques d'une politique agricole tels que définis par la Direction générale du trésor au Ministère de l'économie. De même l'ex commissaire Dacian Cioloș a affirmé à la mission que la sécurité alimentaire reste un enjeu prioritaire pour l'Union européenne.

Toutefois l'agriculture du XXI<sup>ème</sup> siècle n'est pas à l'abri d'à-coups climatiques brutaux et répétés : typhons, cyclones, sécheresse, inondations, courant el Niño,... Ces phénomènes déstabilisent toujours les productions agricoles. Le réchauffement climatique, qu'elles qu'en soient les causes, produit des effets sur la localisation et la nature des productions. Les nouvelles techniques, y compris de prévision, ne sont pas aptes à supprimer toutes les conséquences de ces aléas. La chimie et les OGM ne peuvent résoudre tous ces risques, a fortiori si l'on prend en compte les conséquences à moyen long terme de ces techniques sur l'environnement. L'épuisement des sols et la destruction de la biodiversité restent en effet des limites fortes à l'intérêt de ces techniques.

Les aléas climatiques sont donc une variable importante pour la production alimentaire mondiale. Les habitants de la planète, de plus en plus urbains, supportent de moins en moins le risque de pénurie alimentaire ou de renchérissement des prix. Selon certains experts, ces pénuries portent en germe des conflits potentiels.

#### **4.1.2 La volatilité des cours des productions agricoles s'accroît**

*« La volatilité des prix devient un problème dès lors qu'elle est de grande amplitude et qu'elle ne peut être anticipée »<sup>41</sup>.*

Cette tendance s'est nettement accentuée (cf. indice FAO : + 60 % de février 2007 à janvier 2008) depuis les années 2000 et plusieurs facteurs expliquent ceci : le climat, la demande peu élastique, la latence des cycles agricoles mais aussi la financiarisation récente des marchés agricoles. Ainsi entre 2003 et 2008, les engagements des investisseurs institutionnels sur les marchés dérivés de matières premières agricoles est passé de 13 milliards d'euros à entre 170 et 205 milliards d'euros. C'est une nouvelle classe d'actifs pour les investisseurs dont une grande proportion ne sont pas des opérateurs économiques du secteur agricole agissant en vue de se couvrir à terme.

Les conséquences de cette volatilité peuvent être anticipées par une meilleure connaissance des marchés et des productions mondiales. Cette transparence devrait avoir pour effet de permettre le stockage organisé de certaines denrées de base et de diminuer les effets de la spéculation. Mais de tels dispositifs restent difficiles à imposer à l'échelle planétaire. La directive MIFID (directive 2014-65/UE du 12 juin 2014 concernant les marchés d'instruments financiers) sur l'encadrement de la spéculation financière dans le domaine des matières premières va dans cette direction.

#### **4.1.3 Les barrières non tarifaires pour les produits alimentaires constituent une nouvelle donne que le marché unique européen doit prendre en compte**

La production agricole européenne est beaucoup plus exposée que par le passé aux marchés mondiaux et à la concurrence internationale. La libéralisation progressive des échanges s'est accompagnée de l'abaissement des barrières tarifaires résultant des accords de l'OMC, les fluctuations de parité monétaire, l'émergence d'acteurs nouveaux et à taille mondiale sur ces marchés notamment dans les pays émergents. Simultanément les États ont été tentés de dresser des barrières non tarifaires à la fois pour protéger leurs marchés intérieurs et pour répondre aux exigences croissantes de leurs consommateurs. Qu'il s'agisse de normes, de contraintes lors de passage en douane, d'embargos pour des raisons techniques, sanitaires... la liste est longue des obstacles non tarifaires aux échanges portés devant l'OMC. L'Europe ne peut pas ne pas intégrer ces données.

La négociation transatlantique en cours devrait encadrer l'évolution de ces barrières avec la contrainte que l'ancien commissaire Dacian Cioloș vient de rappeler<sup>42</sup> : l'harmonisation des normes ne peut se faire que vers plus d'exigences.

<sup>41</sup> §4 du rapport au G20 sur la sécurité alimentaire et la volatilité des prix du 2 juin 2011

<sup>42</sup> Présentation en assemblée générale du CGAAER, le 9 juillet 2015, à paraître.

## **4.2 Face à ces contraintes, l'Europe doit redéfinir une stratégie agro-alimentaire partagée et se doter de nouveaux outils d'intervention**

La politique agricole commune doit se doter d'outils appropriés au contexte actuel.

Au fur et à mesure de son élargissement et de son approfondissement l'Europe s'est dotée d'une politique agricole rendant le secteur globalement compétitif. La dernière réforme renforce l'approche environnementale et priorise le caractère redistributif de cette politique. Le rééquilibrage et la convergence d'aides décidées il y a plus de vingt ans s'imposait sans aucun doute. Cela ne constitue que le rattrapage d'une politique et non une stratégie en soi. De plus la nouvelle politique agricole commune est largement remise entre les mains des États membres, plus nombreux, qui appliquent naturellement les dispositifs avec une vision plus nationale.

Mais de fait la politique agricole commune est moins outillée pour aborder les incertitudes des marchés. Elle ne dispose pas des instruments suffisants pour pallier les conséquences négatives des aléas de toutes natures et de la volatilité des prix.

L'évolution de la PAC doit selon la mission tenir compte d'un double préalable qui caractérise l'environnement des négociations européennes et agricoles :

- au plan des politiques publiques, la contrainte budgétaire est durable tout comme la priorité donnée au développement économique et à la création d'emplois ;
- au plan de la finalité et des objectifs de la future PAC, on ne doit pas remettre en cause la nécessité de produire en protégeant l'environnement, mais il faut prendre en compte l'instabilité et l'imprévisibilité durables du contexte des productions agricoles dans le monde.

Dans ce contexte, un des objectifs de la future PAC devrait être de donner les voies et moyens au secteur agricole, et à toute la chaîne de valeur, d'avoir accès à des mécanismes lui permettant :

- d'avoir une visibilité indispensable pour anticiper et assurer la pérennité de son activité économique,
- de prendre de façon qualifiée ses décisions de gestion et d'investissement.

Il s'agit de substituer à une régulation des marchés par la politique agricole commune, un ensemble cohérent de dispositifs de prévention, de gestion des risques et de contractualisation accessibles à chaque entreprise.

Il importe aussi que ceux-ci soient compatibles avec les règles de l'OMC (point 7 de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture de 1994) et soient assimilables à la « boîte verte »<sup>43</sup>. En effet si les contraintes de l'OMC pèsent moins lourds dans la négociation internationale, il est inutile de rouvrir des faux débats qui peuvent servir de prétexte à des blocages de principe.

---

<sup>43</sup> Celle-ci regroupe les aides autorisées : leurs effets de distorsion sur les échanges doivent être nuls ou minimes.

## **Conclusion :** **quelle méthode de préparation de la future négociation ?**

La politique agricole commune actuelle est le résultat de modifications successives. Ces changements sont autant liés à l'évolution des contextes de construction de ces politiques, qu'à de véritables partis pris de ré-orientations stratégiques.

Ainsi le principal instrument du premier pilier de la PAC 2014 reste pour l'essentiel les droits à paiements, devenus « de base », décidés en 1992. Si une plus grande convergence, et donc une redistribution plus équitable sont décidés, cela ne modifie pas fondamentalement le socle des aides directes à la surface. Le dispositif final s'est construit sur des ajustements et des compromis dont l'intérêt budgétaire a été la première justification.

La notion de verdissement apparaît dans ces conditions, comme « plaquée » sur ce dispositif avec l'objectif tactique de « légitimer » l'instrument du premier pilier. La préoccupation principale reste d'assurer une redistribution des aides directes. L'objectif de rendre la PAC effectivement plus verte par rapport aux services effectivement rendus par l'agriculture, et d'en limiter les effets négatifs sur l'environnement apparaît alors comme second. Le compromis ainsi trouvé pour la PAC 2014 permet le maintien des moyens, sans bouleversement des instruments ni redéfinition approfondie des grands objectifs. Pourtant la Commission dispose de nombreuses études, et de longue date, pour proposer des outils différents afin de rendre l'agriculture européenne à la fois productive et plus durable. Certains tenants d'une politique agricole commune plus verte considèrent que ces travaux ont été insuffisamment pris en compte. De même la nouvelle PAC ne satisfait pas les agriculteurs : selon eux, les aides sont désormais soumises à de lourdes contraintes réglementaires illisibles et complexes.

Ainsi les différentes évolutions de cette nouvelle PAC ne correspondent pas, selon la mission, à une véritable dynamique nouvelle. Les conditions de gouvernance et le contexte économique et agricole mondial devraient pourtant imposer une redéfinition des objectifs, sinon des moyens. L'ensemble doit mieux prendre en compte à la fois la sécurité alimentaire et l'amélioration de la contribution agricole à l'environnement et se donner des instruments adaptés.

La mission estime qu'il est important de se préparer d'ores et déjà à la future PAC dont le calendrier n'est pas arrêté avec précision, sinon pour le budget revu en 2020. Cette préparation ne devrait pas être limitée à l'administration publique ni à la France. Au delà des acteurs et des groupes de pression habituels, la mission estime que des travaux de recherche seraient utiles, et doivent être coordonnés et partagés. Ils pourraient porter en priorité sur les questions d'environnement et de protection contre la volatilité des marchés et les divers aléas auxquels est confrontée l'agriculture. La rémunération des services non marchands et les dispositifs de régulation des phénomènes contracycliques doivent être étudiés notamment avec des institutions académiques.

Ainsi cette redéfinition partagée avec les acteurs traditionnels et la société civile, mais aussi avec les organes de réflexion universitaires ou les think tanks, faciliterait la définition des positions françaises.

## **Signatures des auteurs**

**Jean Gault**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**François-Gilles Le Theule**

Inspecteur général de l'agriculture

**Georges-Pierre Malpel**

Inspecteur général de l'agriculture

**Yves Marchal**

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

**Pierre Morailon**

Inspecteur général de l'agriculture

## **Annexes**

# Annexe 1 : lettre de mission



## MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le **16 SEP. 2014**

N/Réf : CI/  
V/Réf :

Monsieur le vice-président,

L'adoption de la réforme de la politique agricole commune par le Conseil et le Parlement européen en juin 2013 a montré l'importance de l'anticipation et la nécessité de conduire suffisamment en amont une réflexion permettant la définition d'une position éclairée puis d'une stratégie de négociation. Il est important de tirer de cette expérience toutes les conséquences afin de préparer la prochaine réforme de la PAC.

À cette fin, la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires va conduire une réflexion approfondie visant à préparer la PAC 2020 : en réalisant un bilan de la négociation et de la mise en œuvre de la PAC 2014-2020 ; en réalisant un benchmark international des grandes politiques agricoles ; en conduisant une réflexion sur l'agroécologie ; en élaborant et diffusant la position française sur la base de ce bilan et des grandes idées définissant le rôle et la place de l'agriculture européenne, en vue de peser sur les orientations qui seront retenues pour la future PAC post 2020.

Il s'agit d'un exercice ambitieux de réflexion et de maturation, qui s'appuiera sur différents partenaires. Je souhaite que le CGAAER participe à ces réflexions selon les modalités suivantes :

La première étape de la réflexion consiste à faire un bilan précis de la négociation de la réforme de la PAC 2014 – 2020.

Monsieur Bertrand HERVIEU  
Vice-président du Conseil général de l'alimentation,  
de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)  
251 rue de Vaugirard  
75 732 PARIS CEDEX 15

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

Dans ce cadre, il est demandé au CGAAER de réaliser une **analyse dynamique de la PAC qui fasse ressortir son évolution sur les points principaux**. Ainsi, pourront être analysées l'évolution de la prise en compte de l'environnement au sein de la PAC, les modalités des aides (couplage / découplage), l'évolution de l'organisation des filières, la gestion des crises, etc. L'objectif est d'identifier les grands enjeux de l'agriculture européenne et les évolutions qu'ils ont connu au fil des réformes pour identifier les points clefs du devenir de la PAC. La réflexion pourra prendre en compte l'évolution des contraintes à l'international, au plan multilatéral (OMC) comme au plan bilatéral et l'évolution du cadre budgétaire de l'Union.

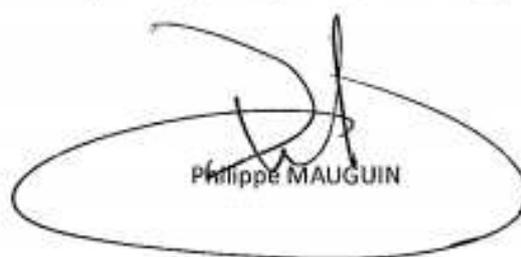
Par ailleurs, le CGAAER réalisera une **analyse comparée du contenu concret des documents émis aux différents stades de la négociation** (Communication de la Commission, projets de règlements présentés par la Commission, règlements adoptés) et de leur évolution au cours de la négociation. L'objectif serait de comparer les grands thèmes et priorités qui se sont dégagés et d'analyser l'évolution de leur prise en considération pour chaque étape de la négociation. Cette analyse permettra de mieux identifier les moments clefs pour exercer notre influence au cours de la prochaine réforme en fonction des différents sujets.

Je souhaite que cette partie relative au bilan fasse l'objet d'un rapport qui sera livré à l'automne 2014 (novembre 2014).

Compte tenu du calendrier du travail et de la sensibilité du sujet, le CGAAER devra procéder à une réflexion en interne et limitera à ce stade de la réflexion les sollicitations extérieures. Par ailleurs, le CGAAER tiendra la DGPAAT régulièrement informée de l'avancée de sa réflexion.

Cette première mission de bilan, socle indispensable à une réflexion prospective, pourra être prolongée dans un second temps, par des éléments d'éclairage sur les orientations qu'il conviendrait de donner à la future PAC, notamment des éléments structurants tels que l'agroécologie. Ces orientations pourraient prendre la forme de différents scénarios d'évolution de la PAC. Ce second temps de la mission fera l'objet d'une nouvelle lettre de mission spécifique.

Je vous prie de croire, Monsieur le vice-président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Philippe MAUGUIN

## Annexe 2 : chronologie récapitulative des différentes négociations relatives à la politique agricole commune, 1998-2013

Légende : **Agenda 2000** - Revue à mi-parcours - **Simplification** - **Bilan de santé** - **Réforme 2013**

Cadre financier	Date	Présidence	Commissaire	Étape institutionnelle
				<b>Agenda 2000</b>
2000 - 2006	18 mars 1998		Franz Fischler	<a href="#">"Proposals for Council Regulations concerning the reform of the common agricultural policy"</a>
	18 mars 1998		Franz Fischler	Commission Communication: <a href="#">"Agenda 2000: The legislative proposals. Overall view"</a>
	27 janvier 1999		Franz Fischler	Commission Communication : <a href="#">"Directions towards sustainable agriculture"</a>
	25 mars 1999		Franz Fischler	Adoption de l'agenda 2000, mandat du Conseil européen de Berlin à la Commission de conduire une révision à mi-parcours (RMP) de l'Agenda 2000 <sup>44</sup>
	17 mai 1999		Franz Fischler	<a href="#">Council Regulations (EC) Nos 1251/1999 to 1259/1999 (arable crops, beef and milk sectors, rural development, horizontal rules for direct support schemes and financing)</a>
				<b>Revue à mi-parcours</b>
2007-2013	10 juillet 2002		Franz Fischler	Commission Communication : <a href="#">"Mid-term review of the Common Agricultural Policy"</a>
	21 janvier 2003		Franz Fischler	<a href="#">"Mid-term review of the CAP - July 2002 Commission Proposals - Impact analyses"</a> (février 2003) & <a href="#">Proposals for Council Regulations - Explanatory memorandum - A long-term policy perspective for sustainable agriculture</a>
	26 juin 2003		Franz Fischler	Adoption Revue à mi parcours par les quinze ministres de l'agriculture de l'Union européenne
	29 septembre 2003		Franz Fischler	<a href="#">Council Regulations (EC) Nos 1782/2003 to 1788/2003</a>

<sup>44</sup> « La Commission et le Conseil sont invités à tenter de réaliser des économies supplémentaires pour que les dépenses totales pendant la période 2000-2006, à l'exclusion des mesures relatives au développement rural et des mesures vétérinaires, ne dépassent pas, en moyenne annuelle, 40,5 milliards d'euros. Par conséquent, le Conseil européen invite la Commission à présenter au Conseil, en 2002, un **rapport sur l'évolution des dépenses agricoles assorti, au besoin, de propositions appropriées et demande au Conseil de prendre les décisions nécessaires dans le respect des objectifs de la réforme** ».

Cadre financier	Date	Présidence	Commissaire	Étape institutionnelle
				<b>Simplification</b>
	19 octobre 2005		Mariann Fischer Boel	Commission Communication : <a href="#">"Simplification and better regulation for the Common Agricultural Policy"</a>
	18 décembre 2006		Mariann Fischer Boel	<a href="#">Proposal for a Council Regulation establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products</a>
	22 octobre 2007		Mariann Fischer Boel	<a href="#">Council Regulation (EC) No 1234/2007 on the Single CMO</a>
				<b>Bilan de santé</b>
	20 novembre 2007		Mariann Fischer Boel	Communication de la Commission <a href="#">"Preparing for the Health Check of the CAP reform"</a>
	6 décembre 2007 et le 11 janvier 2008		Mariann Fischer Boel	Deux séminaires préalables à la consultation publique
	20 mai 2008	Slovénie	Mariann Fischer Boel	<a href="#">Commission legislative proposals &amp; Impact assessment accompanying the Commission proposals</a>
	23 septembre 2008	France	Mariann Fischer Boel	Conseil informel d'Anney
	20 novembre 2008	France	Mariann Fischer Boel	Accord politique des ministres de l'agriculture pour adopter le bilan de santé
	19 janvier 2009	République tchèque	Mariann Fischer Boel	<a href="#">Council Regulations (EC) Nos 72/2009, 73/2009 and 74/2009 and Council Decision 2009/61/EC</a>
	18 mars 2009		Mariann Fischer Boel	Commission Communication : <a href="#">"A simplified CAP for Europe - a success for all"</a>
	Décembre 2009	Suède		Entrée en vigueur du traité de Lisbonne
				<b>Réforme 2013</b>
2014 - 2020	Premier semestre 2010	Espagne	Dacian Ciolos	Consultation publique de la Commission avec conférence de clôture en juillet
	18 novembre 2010	Belgique	Dacian Ciolos	Communication de la Commission : <a href="#">"The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future"</a>
	Premier semestre 2011	Hongrie		
	12 octobre 2011	Pologne	Dacian Ciolos	Propositions réglementaires
	Premier semestre 2012	Danemark		
	Deuxième semestre 2012	Chypre		
		Irlande	Dacian Ciolos	Conseil européen, accord sur le budget
	26 juin 2013	Irlande	Dacian	Accord politique suite au trilogue

<b>Cadre financier</b>	<b>Date</b>	<b>Présidence</b>	<b>Commissaire</b>	<b>Étape institutionnelle</b>
			Ciolos	
	20 décembre 2013	Lituanie	Dacian Ciolos	Publication au JO

## Annexe 3 : chronologie des négociateurs pour la France

France								Europe – Bruxelles
Date		Ministre	Cabinet Relations européennes	DGPAAT	Chef de service	Sous directeur	Bureau des affaires européennes	Représentation permanente de la France auprès des Communautés européennes à Bruxelles
1997-1998	Ministre de l'Agriculture et de la Pêche	<a href="#">Louis Le Pensec</a> <a href="#">4 juin 1997</a> - <a href="#">20 octobre 1998</a>						(Rémi Toussaint en 1986)
1998-2002	Ministre de l'Agriculture et de la Pêche	<a href="#">Jean Glavany</a> <a href="#">20 octobre 1998</a> - <a href="#">27 mars 2000</a> <a href="#">27 mars 2000</a> - <a href="#">25 février 2002</a>		DPEI 2001 Rémi Toussaint	Relations internationales : François de la Gueronnière	2001 Stéphane Le Moing	2001 - Union européenne : Virginie Jorissen - Relations extérieures UE Georges Waszkei	1994-2002 délégué aux questions agricoles à la RP : Bruno Hot
2002	Ministre de l'Agriculture et de la Pêche	<a href="#">François Patriat</a> <a href="#">25 février 2002</a> - <a href="#">7 mai 2002</a>		Bruno Hot				2002-2006 délégué pour les affaires agricoles européennes : Jean-Marc Bournigal
	Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales	<a href="#">Hervé Gaymard</a> <a href="#">7 mai 2002</a> - <a href="#">30 mars 2004</a>						Jean-Marc Bournigal
2004-2007	Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales	<a href="#">Dominique Bussereau</a> <a href="#">29 novembre 2004</a> - <a href="#">31 mai 2005</a> <a href="#">2 juin 2005</a> - <a href="#">15 mai 2007</a>		Jean Marie Aurand	Christian Ligeard	Stéphane Le Moing	- Union européenne : Virginie Jouissen - Relations extérieures de l'Union européenne : Philippe Duclaud	
2007	Ministre de l'Agriculture et de la Pêche	<a href="#">Christine Lagarde</a> <a href="#">18 mai 2007</a> - <a href="#">18 juin 2007</a>						2006-2010 : Affaires agricoles : Yves Madre

France								Europe – Bruxelles
Date		Ministre	Cabinet Relations européennes	DGPAAT	Chef de service	Sous directeur	Bureau des affaires européennes	Représentation permanente de la France auprès des Communautés européennes à Bruxelles
	Ministre de l'Agriculture et de la Pêche	<a href="#">Michel Barnier</a> <a href="#">19 juin 2007</a> - <a href="#">23 juin 2009</a>	Conseiller technique affaires européennes et de l'Outre Mer : Axel de Martene	Jean-Marie Aurand	Stéphane Le Moing	Virginie Jorissen	Sylvain Maestracci	
2009-2012	Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire	<a href="#">Bruno Le Maire</a> <a href="#">23 juin 2009</a> - <a href="#">10 juin 2012</a>	Conseiller pour les questions européennes et internationales Augustin Favereau (JO du 16/12/2010) M. Georg Riekeles	Jean Marc Bournigal	Relations internationales : Stéphane Le Moing	Guilhem Brun	Sylvain Maestracci	
2012-2014	Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt	<a href="#">Stéphane Le Foll</a> <a href="#">16 mai 2012</a> - <a href="#">2 avril 2014</a>  <a href="#">2 avril 2014</a>	Conseiller chargé de la politique agricole commune, du développement rural, du foncier, de l'installation des nouveaux agriculteurs et de l'agriculture biologique Luc Maurer (JO du 06/11/2014)					2010-2015 : Philippe Duclaud

# **Annexe 4 : le thème de l'environnement dans la PAC durant la période 1992-2013**

## **I. Cadre général**

### **L'agenda 2000**

La réforme de 1992 a constitué la première réforme importante depuis le début de la politique agricole commune. Elle comportait trois mesures fondamentales : une baisse des prix garantis, une compensation par des aides directes à la surface, et une jachère obligatoire. Cette réforme visait à réduire la production de stocks, à limiter l'augmentation du budget de la PAC, et à permettre un accord multilatéral dans le cadre du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Elle répondait également à l'objectif politique de renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne en la mettant davantage en lien avec les signaux du marché.

En 1999, le commissaire Franz Fischler propose la réforme de l'agenda 2000. Elle comporte un soutien au développement rural et fixe un cadre financier pour la période 2000-2006 ; cette réforme était aussi destinée à préparer l'arrivée de dix nouveaux membres et à rendre la PAC compatible avec les règles de l'OMC - Organisation mondiale du commerce.

Les objectifs de l'Agenda 2000 comportaient sept priorités :

- plus d'orientation vers le marché et une compétitivité accrue,
- prise en compte de la sécurité alimentaire et de la qualité,
- stabilisation du revenu des producteurs,
- intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole,
- développement rural (multifonctionnalité de l'agriculture, deuxième pilier),
- simplification,
- et décentralisation.

L'agenda 2000 est adopté en mars 1999.

### **La réforme du 26 juin 2003 : la revue à mi-parcours**

Le 10 juillet 2002, le commissaire Franz Fischler propose une nouvelle réforme de la politique agricole commune. L'intérêt de cette réforme, motivée au départ par des considérations budgétaires, a été contesté par un certain nombre d'États membres. Néanmoins, au bout d'un an, le 26 juin 2003, les 15 ministres de l'agriculture parviennent aux accords de Luxembourg. La nouvelle politique agricole commune introduit le découplage des aides. Les primes perçues ne sont plus liées aux productions, mais à une référence historique calculée avec la moyenne des prix sur trois années de référence. Cette nouvelle politique agricole commune introduit également la notion de conditionnalité. Les aides découplées sont versées à la condition que l'agriculteur mette en œuvre des bonnes pratiques agricoles et environnementales (18 normes environnementales sont à respecter) ainsi que le bien-être animal. La modulation des aides est également introduite. Elle est fixée à 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % de 2007 à 2012. La modulation permet de financer une politique de développement rural accrue avec 1,2 milliards d'euros supplémentaires. Les paiements directs aux grandes exploitations sont également diminués.

Une discipline budgétaire est assurée jusqu'en 2013. En effet, un accord franco-allemand de décembre 2002 sur le gel des dépenses de la PAC au niveau de 2006, a permis de stabiliser le budget à 45 milliards d'euros.

Enfin, les prix baissent pour certains produits comme le lait, le beurre, ou le riz (-50 %).

## **Simplification de la politique agricole commune : l'OCM unique**

Inspirée par la motivation de réduire le fardeau administratif des agriculteurs, la Commission européenne a proposé le 19 octobre 2005 une simplification de la politique agricole commune. En particulier, une OCM unique a été établie en 2007 : elle fondait ensemble les 21 OCM préalables qui existaient.

## **II. Cadre environnemental**

### **Réforme de 1992 et Agenda 2000**

Lorsque l'Union européenne passe d'une politique de soutien des prix agricoles à une politique d'aides compensatoires, les disparités de soutiens deviennent visibles. Des débats s'ouvrent sur le bien-fondé de la politique agricole commune, ses rapports avec l'environnement<sup>45</sup>.

La préoccupation environnementale est présente dans l'Agenda 2000<sup>46</sup> et confortée par le Conseil européen de Göteborg de 2001 qui introduit le terme d'éco-conditionnalité du versement des aides<sup>47</sup> et adopte la stratégie de développement durable européenne : les conséquences environnementales de toutes les politiques de l'Union européenne doivent être prises en compte dans les processus de décision.

Publié la même année, le livre blanc de la gouvernance des Institutions européennes prévoit l'association des parties prenantes aux grandes orientations politiques de l'Union européenne ; il sera appliqué pour la première fois à la politique agricole commune lors de la consultation publique de 2010.

La communication de la Commission du 10 juillet 2002<sup>48</sup> en vue de la révision de l'Agenda 2000 réaffirme que les objectifs fixés à Berlin et Göteborg en matière d'environnement sont d'aboutir à « des méthodes de production respectueuses de l'environnement, (...) à une agriculture (...) préservant la valeur de nos paysages (...) et à une justification du soutien à l'agriculture par la prestation des services que la société attend des agriculteurs. »

Réalisant un premier bilan de la mise en œuvre de l'Agenda 2000, la Commission souligne d'abord que cette réforme a représenté une avancée importante pour l'intégration des objectifs environnementaux dans la politique agricole.

Mais elle montre aussi que si l'objectif environnemental est bien présent dans les deux piliers, la prise en compte de la toute nouvelle éco-conditionnalité, qui est largement laissée à l'appréciation des États membres<sup>49</sup>, en est encore à ses balbutiements.

Elle indique que des motifs environnementaux justifient aussi la poursuite du découplage car dans le secteur de l'élevage, les enveloppes nationales ont généralement privilégié le soutien direct plutôt que la promotion des modes de production plus respectueux de l'environnement. Dans certaines régions, des productions ne seraient pas entreprises dans d'autres conditions.

---

<sup>45</sup> Des « biens publics » au « verdissement » : l'influence des nouveaux acteurs de la réforme de la PAC – Analyse n°72 du CEP - juillet 2014

<sup>46</sup> La PAC se fixe des objectifs (...) environnementaux pour « concrétiser un modèle européen d'agriculture et préserver la diversité des systèmes de production en Europe ».

<sup>47</sup> Véronique Borzeix, Soline Codron, David Laureau et Sandrine Seban : Pourquoi une nouvelle réforme de la politique agricole commune ? NEE n°25, août 2006, pp. 7-44

<sup>48</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 juillet 2002 sur la révision à mi-parcours de la politique agricole commune

<sup>49</sup> Les États membres sont « tenus d'adopter les mesures environnementales appropriées, soit des mesures agroenvironnementales, soit une législation environnementale, soit des exigences environnementales spécifiques, les deux dernières possibilités pouvant être mises en œuvre en réduisant les paiements directs accordés au titre du premier pilier de la PAC en cas de non-respect ».

Elle souligne que l'Agenda 2000 a constitué une consolidation de la politique de développement rural, devenu le deuxième pilier, et permis des politiques ciblées sur les investissements en faveur de (...) l'agriculture durable. Le développement rural comprend une dimension territoriale spécifique pour aborder les attentes de la société en matière (...) de protection de l'environnement.

Cependant elle note qu'il existe une marge de progrès importante pour étendre les programmes agroenvironnementaux dans les programmes de développement rural.

Enfin la Commission rappelle que les dépenses publiques doivent produire des bénéfices en retour, dans le domaine (...) de la préservation de l'environnement, (...) des paysages.

### **Réforme de 2003**

Prévu à l'origine comme une simple révision à mi-parcours de l'Agenda 2000 dans le cadre financier pluriannuel 2000-2006, le rendez-vous de 2003 se transforme en une véritable réforme. A noter que le Conseil Agriculture, dans sa contribution au Conseil européen de Göteborg, a invité la Commission à inclure dans ses rapports à mi-parcours, les incidences sur l'environnement et le développement durable.

### **La communication et les propositions de la Commission du 10 juillet 2002**

Après avoir dressé un premier bilan de la mise en œuvre de l'Agenda 2000 (cf. plus haut), la Commission poursuit son constat : la taille moyenne et la spécialisation des exploitations augmentent, au détriment des formes mixtes d'agriculture, or ce sont celles qui sont souvent associées à des systèmes et à des paysages à haute valeur naturelle. La PAC doit donc trouver un équilibre entre les avantages économiques de la spécialisation et ses effets à long terme sur l'environnement.

La Commission propose d'adapter les instruments politiques. Le découplage des aides directes doit mettre fin aux aides spécifiques à la production, susceptibles de nuire à l'environnement. Les risques d'abandon d'activités du fait du découplage sont pris en compte par la Commission à travers les aides agroenvironnementales et aux zones défavorisées. Une véritable conditionnalité doit favoriser la mise en œuvre des dispositions législatives environnementales, entre autres, et la conservation des terres dans de bonnes conditions agricoles, en particulier en matière d'environnement. Les systèmes de production traditionnels et à haute valeur naturelle doivent bénéficier d'un soutien plus ciblé pour s'adapter aux marchés et à l'attente de produits de qualité des consommateurs.

### **L'accord politique de Luxembourg de juillet 2003**

Un certain niveau de couplage, différent d'un secteur à l'autre, reste possible, par exemple pour l'engraissement intensif des bovins. Un « paiements supplémentaire peut être octroyé pour des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles ... ».

La conditionnalité comporte trois volets : les exigences réglementaires en matière de gestion des terres agricoles (cinq textes pour l'environnement), les bonnes conditions agricoles et environnementales ; le maintien des prairies permanentes, tous critères qui se retrouvent dans la PAC 2014.

## Annexe 5 : l'enjeu environnemental dans la négociation de la PAC 2014

Le contexte de la négociation est favorable à l'intervention de nouveaux acteurs<sup>50</sup> du champ environnemental grâce à plusieurs éléments qui sont réunis pour la première fois : la négociation associe 27 États membres, la procédure législative ordinaire est en vigueur, un cadre financier pluriannuel est établi préalablement et pour la même période 2014-2020, le livre blanc de 2001 sur la gouvernance des Institutions est mis en œuvre.

La Commission ouvre ainsi une procédure consultative et ses échanges entre les décideurs politiques et la société civile qui peut être perçue comme une forme positive de lobbying.

Au final, le réseau des parties prenantes autour de la PAC présentait dans le passé les caractéristiques d'une « *communauté de politiques publiques* » : il se caractérisait par une stabilité des membres, une faible ouverture à de nouveaux membres potentiels, et un consensus politique axé d'abord sur les intérêts des producteurs. Ce réseau a évolué lors de cette négociation vers un « *réseau par question* », ouvert à d'autres intérêts que ceux des agriculteurs, avec une souplesse d'accès aux discussions via des comités consultatifs et des groupes de travail, et un style moins consensuel dans le processus de prise de décision politique<sup>51</sup>.

### 1. Les débats et contributions en amont des propositions législatives de la Commission ; la consultation publique de la Commission de 2010

Avant 2010 les « biens publics » et services environnementaux sont considérés par certains milieux académiques économistes agricoles comme les seuls légitimes à l'octroi des aides publiques de la PAC du futur. Ces « biens publics » ont pris le relais de la « multifonctionnalité » de l'agriculture des années 2000 ; leurs effets externes positifs (externalités) sont abondamment étudiés. Plusieurs réseaux se saisissent ensuite du concept<sup>52</sup> : les économistes agricoles de laboratoires d'idées comme « Notre Europe », ECIPE<sup>53</sup> puis les ONG environnementalistes (ONGE)<sup>54</sup>, les groupes d'intérêts (propriétaires fonciers), et enfin les alliances et plate formes<sup>55</sup>. Ils proposent des changements importants dans les principes d'attribution des aides de la politique agricole commune.

Cependant chacune des parties prenantes de la PAC interprète le concept de services environnementaux à sa manière comme le montre le bilan de la consultation publique lancée par la Commission en 2010<sup>56</sup>. Les unes y voient une justification du statu quo (COPA-COGECA), les autres de propositions radicalement différentes.

S'agissant des Organisations non gouvernementales, deux tendances sont mises en évidence par la consultation publique.

---

<sup>50</sup> Analyse 72 du CEP précitée

<sup>51</sup> La réforme de la PAC post-2013 : un archipel d'ONG environnementales entre différenciation et coordination : Maria Giovanna Zamburlini et Tomas Garzia Azcarate

<sup>52</sup> Cf. Analyse 72 du CEP précitée

<sup>53</sup> Aboutit à la déclaration « une PAC pour des biens publics européens » 2009

<sup>54</sup> ONGE principales représentées à Bruxelles et participant à la rédaction de position commune sur la PAC : Birdlife Internationale, European environmental bureau (EEB), Friends of the earth Europe (FoEE), WWF European Policy Office, European forum on nature conservation and pastoralisme (EFNCP), Pesticide action réseau (PAN) (cf. article précité : Maria Giovanna Zamburlini et Tomas Garzia Azcarate)

<sup>55</sup> Birdlife Internationale et ELO (European land owners association) ; ARC 2020

<sup>56</sup> Cf. annexe 6 ci-après

D'une part les ONG « libérales vertes »<sup>57</sup> orientées vers le marché pour lesquelles la PAC doit limiter son action au versement des aides pour des services environnementaux, dans le cadre d'un contrat de fourniture de « biens publics », sans intervenir dans la régulation des marchés ou le maintien des emplois. Au Royaume-Uni, l'ONGE Bird Life, qui fait alliance avec ELO, appartient à ce courant. Elle plaide pour le renforcement du rôle environnemental du deuxième pilier, tant pour des raisons d'efficacité environnementale, que budgétaires (chèque britannique du premier pilier), juridiques (statut du foncier : les propriétaires perçoivent directement les aides) et d'attachement traditionnel du Royaume-Uni au deuxième pilier.

D'autre part les ONG orientées vers la défense de la souveraineté alimentaire de l'Europe et d'une PAC qui promeuve une agriculture européenne durable dans ses dimensions environnementales, sociales et économiques, et intervienne dans la régulation des marchés. Des mécanismes de garantie de prix rémunérateurs doivent permettre de diminuer les aides directes mais impose de redéfinir le cadre du commerce international avec réintroduction d'une certaine protection aux frontières pour faire respecter la préférence communautaire.

Parmi les Organisations professionnelles agricoles (OPA), une typologie identique en trois groupes se retrouve dans toute l'Europe avec les libéraux-verts, les tenants d'une agriculture durable, mais aussi les conservateurs<sup>58</sup>.

Des alliances peuvent se nouer entre groupes de communauté de pensée des familles ONGE et OPA comme, en France, la coalition « PAC 2013 » qui a défendu une PAC favorable à une agriculture durable, multifonctionnelle et visant d'abord un objectif de souveraineté alimentaire européenne<sup>59</sup>.

Le Parlementaire européen a de son côté apporté des contributions en particulier grâce au rapport d'initiative Lyon.

En France, d'autres ministères que celui de l'agriculture apportent leurs contributions.

Le ministère de l'écologie publie dès mars 2010 sa propre réflexion<sup>60</sup> sur la politique agricole commune d'après 2013, qu'il publie même brièvement sur son site.

Pour ce ministère, le premier pilier est le meilleur levier d'évolution des pratiques agricoles; il propose donc un financement clairement ciblé sur les effets externes favorables à l'environnement des pratiques agricoles les plus vertueuses avec une structure de financement en trois couches qui préfigure le dispositif qui sera retenu en juillet 2013.

La réflexion du ministère de l'écologie est partie du bureau « agriculture » du commissariat général au développement rural (ex D4E) qui est l'autorité environnementale nationale du deuxième pilier de la PAC. Elle est donc née du travail d'évaluation de ce dernier et d'une proximité de ce bureau avec les sphères scientifiques.

Le ministère de l'environnement avait, de plus, organisé en 2009 un séminaire avec les seules ONG, y compris étrangères, en vue de tester auprès d'elles les principales idées et propositions innovantes de son rapport de mars 2010, y compris dans sa composante consacrée à la sécurité alimentaire européenne.

Pour construire sa position, le ministère de l'environnement s'est donc situé en amont de la réforme de la politique agricole commune, et a limité ses échanges aux seuls acteurs français. Sa ligne directrice a été la mise en œuvre des objectifs des lois Grenelle.

---

<sup>57</sup> Cf. article T. Garzia : Proposition communes de 2009 : Bird Life, EEB, EFNCP, WWF EPO... puis également Bird Life et ELO

<sup>58</sup> Les analyses de cette annexe s'inspirent d'un entretien et de travaux auxquels a participé Aurélie Trouvé, cf bibliographie (notamment Lataste F-G. et Trouvé A.).

<sup>59</sup> Composée de la Confédération paysanne, etc.

<sup>60</sup> Mars 2010 rapport MEDDE

Une réflexion interministérielle Trésor (DGTPE - direction de la prévision) et D4E (ministère de l'environnement) a eu lieu dès 2007. Le CEP du ministère de l'agriculture n'a pas participé à ces travaux.

En France les institutions scientifiques majeures ont peu contribué à la construction d'une vision et des positions françaises dans la perspective des négociations.

Le nouveau cadre institutionnel de la procédure législative ordinaire renforce l'importance de la phase amont du processus de décision, en particulier via l'expertise scientifique et économique<sup>61</sup>. Il y a un contraste entre l'effervescence des études sur les services environnementaux dans la phase d'amont, et son absence pendant la phase de négociation.

La réflexion au niveau international reste conduite très majoritairement par des institutions de recherche de l'Europe du Nord, ou des États-Unis, par exemple sur la manière de concevoir des dispositifs de rétribution des services environnementaux. Pour la prochaine négociation, une mobilisation des institutions scientifiques françaises, et de préférence en alliance avec d'autres institutions scientifiques européennes, paraît indispensable. Une PAC mieux étayée scientifiquement dans sa dimension environnementale sera en effet beaucoup plus légitime auprès du grand public et mieux acceptée par les organisations professionnelles agricoles.

## **2. La communication de la Commission du 18 novembre 2010<sup>62</sup>**

Le commissaire Ciolos s'est engagé ouvertement en faveur du verdissement et d'un débat sur ce sujet. La consultation publique européenne de 2010 est la première application à la PAC du Livre blanc de la gouvernance européenne de 2001. Près de 6 000 contributions ont été enregistrés<sup>63</sup>. Toutes les Institutions européennes ont émis un avis ou rapport.

Parmi les objectifs stratégiques recommandés par la grande majorité des contributeurs figurent ceux d'aides agricoles pour « continuer à produire (...) de façon durable dans le respect des engagements de l'Union européenne en matière d'environnement et de qualité de l'eau (...), la gestion active des ressources naturelles par l'agriculture qui est un élément essentiel de la politique environnementale de l'Union européenne, la viabilité des collectivités locales rurales sources de multiples avantages économiques, sociaux et environnementaux, et condition du maintien d'une agriculture locale. »

La communication de la Commission réserve ensuite une large part au thème environnemental qui est cité en permanence tout au long du document.

La Commission souligne d'abord que la suppression du soutien public aurait des conséquences défavorables, entre autres environnementales, en favorisant la concentration d'une agriculture intensive dans les seules zones favorables. Dans les trois défis de la future politique agricole commune, figure l'environnement et le changement climatique.

Elle propose une politique publique forte pour que l'agriculture puisse fournir davantage de biens d'intérêt public qui ne peuvent être rémunérés et régulés par le seul fonctionnement des marchés. Cet objectif est fréquemment rappelé et fait l'objet de plusieurs développements. Ce sont les paiements directs qui doivent rétribuer les services rendus.

Elle propose de prendre en compte l'enjeu environnemental en axant plus le premier pilier sur « l'écologie » et le second sur le changement climatique et « l'environnement ». Pour la première fois l'enjeu climatique apparaît comme objectif de la politique agricole commune. La terminologie utilisée par la Commission gagnerait à être explicitée car, par exemple dans sa communication, « l'environnement » ne recouvre ni les espaces naturels ni la biodiversité ni le climat.

<sup>61</sup> Cf. Analyse 72 du CEP précitée

<sup>62</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions : la PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoires-relever les défis de l'avenir, 18 novembre 2010

<sup>63</sup> Cf. annexe 6 ci après

Les instruments actuels doivent donc être modifiés pour atteindre ces objectifs.

Concernant le dispositif des aides directes, la proposition de la Commission est conforme au concept proposé par le Parlement européen et articulée autour d'un soutien au revenu de base auquel s'ajouterait une composante écologique obligatoire via des mesures agricoles et environnementales applicables sur toute l'Union européenne, simples et généralisées, non contractuelles et annuelles, dont le niveau d'exigence est supérieur à celui de la conditionnalité.

Elle propose également d'étudier la possibilité d'intégrer dans les critères du paiement vert les exigences des zones Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau, une fois celles-ci réellement mises en œuvre.

S'agissant du développement rural, la politique proposée présente une forte connotation environnementale : elle doit « plus que jamais » être orientée par les thèmes de l'environnement, du changement climatique et de l'innovation ; les investissements doivent stimuler les performances économiques et écologiques ; les mesures environnementales doivent être mieux adaptées aux besoins des régions (zone Natura 2000 ou zone agricole à haute valeur naturelle) ; l'agriculture biologique doit être encouragée au titre des politiques de qualité.

Il est aussi précisé que ce programme doit atteindre des objectifs de résultats quantifiés fixés au niveau européen, dans le cadre d'une amélioration des indicateurs du cadre commun de suivi et d'évaluation.

La Commission rappelle aussi que la PAC devra fortement contribuer à la stratégie Europe 2020 et cite de nombreux exemples de contributions potentielles à la mise en œuvre de cette stratégie<sup>64</sup>.

Enfin elle propose trois options de construction de la future PAC, toutes fondées sur le maintien d'une structure en deux piliers, mais avec un équilibre différent entre ceux-ci. C'est l'option 2 « réforme en profondeur de la PAC pour la rendre plus durable et garantir un meilleur équilibre entre les objectifs des agriculteurs et les États membres » qui a finalement été retenu lors du Conseil agricole de juin 2013.

### **3. Entre la communication et les propositions législatives de la Commission d'octobre 2011**

La communication de novembre 2010 a été suivie d'une part d'une consultation des parties prenantes par la DG AGRI (Direction générale de l'agriculture et du développement rural) en vue de l'analyse d'impact de la réforme et d'autre part d'une consultation intra Commission, avec en particulier la DG CLIMA (Directorate-General for Climate Action) et la DG ENV<sup>65</sup> (Direction générale de l'environnement).

Pendant cette période, les échanges entre les décideurs publics et la société civile sont importants, représentant une forme positive de lobbying.

Les réseaux comme GREEN, l'ARC, ont pu influencer la Commission avant la proposition de réforme. La Commission a le pouvoir de filtrer les propositions de la société civile du fait de son expertise<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Croissance intelligente en lien avec l'enjeu environnemental (technologies écologiques) ; croissance durable (gestion durable des terres, fourniture de biens publics environnementaux, santé animale et végétale) ; croissance écologique par l'innovation, (valorisation des résultats de la recherche, formation, énergies renouvelables) ; croissance inclusive (maintenir l'agriculture durable dans l'ensemble des pays européens).

<sup>65</sup> Cf. article précité Zamburlini Garcia - Azcarte

<sup>66</sup> Garcia, T. précité

#### 4. Les propositions législatives de la Commission du 10 octobre 2011 ; analyse de leur impact

Les deux grandes orientations des projets de règlements se recoupent pour une large part. Il s'agit de donner une nouvelle légitimité à la politique agricole commune et de réconcilier agriculture et environnement<sup>67</sup>.

Parmi les aides directes du premier pilier apparaît le « paiement vert », le verdissement, en faveur des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement, « d'exigence supérieure à celle de la conditionnalité », découplé, obligatoire et bénéficiaire de 30 % des enveloppes nationales. Les trois critères de la proposition de verdissement s'appliqueraient à partir d'un seuil très bas voire sans seuil, avec très peu d'exemptions, et un niveau d'obligation supérieure à l'exigence actuelle<sup>68</sup>.

Le verdissement proposé reste présenté comme la rémunération de services environnementaux mais de manière forfaitaire, sans lien avec la quantité et la qualité des biens produits. Les critères sont des obligations de moyens et non de résultats.

Une avancée environnementale importante de la proposition de la Commission consiste à introduire dans la conditionnalité des mesures d'application de la directive cadre sur l'eau et de la directive « pesticides » via les pouvoirs qui lui seraient délégués. Il s'agit là d'une nouveauté particulièrement sensible à laquelle s'opposeront tant le Parlement que le Conseil.

Faute d'un consensus sur la définition et la rémunération des biens publics/services environnementaux, la Commission a cadré la question et transformé les biens publics en « verdissement » de la PAC. Et s'il y a eu investissement intellectuel important de la part de centres de réflexions et de recherche anglo-saxons, cette « montagne » de réflexion semble bien avoir accouché d'une « souris » sur le plan opérationnel.

En fait, les premières ambitions du commissaire Ciolos portent sur une PAC significativement « verdie ». Les réticences de la DG AGRI (Direction générale de l'agriculture et du développement rural) du fait de la complexité de la mise en place d'un vrai dispositif de rémunération de services environnementaux ont finalement conduit la Commission à proposer un paiement vert peu exigeant. Celui-ci est toujours présenté comme la rémunération de services environnementaux. Mais il correspond à la mise en œuvre de trois critères particuliers issus du cadre de la conditionnalité préexistante. Leur non-respect entraîne cependant une sanction très significative et beaucoup plus dissuasive que par le passé.

La proposition de la Commission peut donc être interprétée comme une démarche visant avant tout à renforcer la légitimité de la PAC au regard de l'opinion publique européenne, sans introduire de bouleversements majeurs en matière environnementale.

Au final les négociateurs ont la tâche d'organiser un dispositif d'aides selon trois couches d'exigences agroenvironnementales croissantes : la conditionnalité classique, le paiement vert et les aides agroenvironnementales du deuxième pilier. Le cahier des charges stipule que les exigences du verdissement sont supérieures à celle de la conditionnalité, que les aides du deuxième pilier, qui compensent manque-à-gagner et surcoûts résultant de pratiques contractualisées, sont calculées à partir d'une « ligne de base », et que le « double paiement » verdissement deuxième pilier n'est pas possible.

---

<sup>67</sup> Exemple : proposition de règlement aides directes du 19 octobre 2011 : Dossier interinstitutionnel: 2011/0280 (COD) : exposé des motifs page 3 « La présente réforme accélère le processus d'intégration des exigences environnementales. »

<sup>68</sup> « pluralité des cultures » (article 30) : applicable > 3 ha, quelle que soit la proportion de terres arables dans la SAU totale ; « maintien des prairies permanentes » (article 31) : appliquer à l'échelle de l'exploitation, quelle que soit la surface de prairies concernées ; « surfaces d'intérêt écologique » (article 32) : pas d'exemption, mise en place sur 7 % des hectares éligibles aux droits à paiement, hors prairies permanentes ; « exploitation verte en soi » : uniquement les unités en agriculture biologique ou situées en zone Natura 2000.

Concernant le développement rural, les principales propositions à caractère environnemental sont le rattachement de l'ensemble du financement de l'agriculture biologique au deuxième pilier, via une mesure dédiée, et l'incitation à consacrer 25 % de la maquette FEADER aux mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), mesures Bio et ICHN (indemnité compensatoire de handicaps naturels).

A cette époque, courant 2011, la Commission procède à une évaluation de l'impact des propositions<sup>69</sup>.

La proposition contraint les nombreux acteurs déjà mobilisés à s'adapter à cette nouvelle donne et à modifier leur stratégie<sup>70</sup>. L'heure des débats d'idées est révolue. La négociation porte sur les trois critères du verdissement et leurs principes opérationnels : contenu, assiette d'application, exemptions, niveau d'exigence, équivalences...

L'articulation entre les couches environnementales (double paiement, ligne de base) fait l'objet de discussions pointilleuses comme celle sur le positionnement de la ligne de base.

## 5. L'enjeu environnemental dans la négociation (octobre 2011 - juin 2013)

- **Les ONG<sup>71</sup>**

Les principales ONG et des réseaux comme ARC et FoodSovCap dénoncent immédiatement le manque d'ambition des propositions de verdissement et proposent de renforcer certaines exigences en particulier d'augmenter les surfaces d'intérêt écologique et d'imposer une rotation des cultures et non pas une simple diversification. Elles pointent l'importance des légumineuses dans la rotation des cultures. Elles demandent l'intégration de la directive cadre sur l'eau dans l'éco conditionnalité.

Ensuite les ONG se coordonnent davantage que dans la phase précédente. BirdLife jouer un rôle clé dans cette coordination. Elles se focalisent sur l'ordre du jour commun et non plus sur les priorités à long terme. Dans cette « guerre des tranchées » des amendements, où leur expertise joue un grand rôle, il s'agit moins d'améliorer le texte que de le défendre.

Au Royaume-Uni, l'alliance ELO-Birdlife sera cependant en faveur du verdissement proposé par la Commission comme permettant de lancer le débat et compatible avec les règles de l'OMC<sup>72</sup>.

- **Le « Compromis de la Commission » sur le verdissement du 11 mai 2012**

Sur la demande des deux autres Institutions, et afin d'alimenter les débats, la Commission élabore différents documents de travail qui présentent des options de projets de règlement dont le contenu diffère de ses propositions initiales. Ainsi le document de *greening*, présenté lors du Conseil du 11 mai 2012, propose de reconnaître des mesures équivalentes aux critères initiaux du verdissement<sup>73</sup> ; des exemptions et des souplesses sont introduites<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> Commission staff working paper Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020 Accompanying the document Proposals for a Regulation of the European Parliament and the Council, SEC(2011)53 final/2, du 11 octobre 2011

<sup>70</sup> Cf. Analyse 72 du CEP précitée

<sup>71</sup> Cf. article précité Zamburlini Garcia - Azcarte

<sup>72</sup> Cf. rôle d'Allan Buckwell au sein de ELO (1997-2012)

<sup>73</sup> Leur reconnaissance repose sur trois conditions concomitantes : couverture de la totalité de l'exploitation, impact > critère concerné, engagement environnemental correspondant au critère initial.

<sup>74</sup> La mesure « pluralité des cultures » prévoit une exemption pour les exploitations totalement herbagères ainsi qu'une définition plus flexible de la prairie permanente mieux adaptée aux pays du sud ou aux pratiques de rotation des cultures.

- **La commission agriculture du Parlement européen du 30 mai 2012**

La commission agriculture du Parlement se prononce le 30 mai 2012. Elle retient un ensemble de contre-propositions. Parmi celles-ci, figurent la reconnaissance des cultures pérennes associées à des pratiques agronomiques adéquates comme 4<sup>e</sup> critère du verdissement (ceci concerne surtout les agricultures du Sud), les entreprises collectives d'agriculteurs en vue de SIE (surface d'intérêt écologique) contiguës (corridors de biodiversité), les cultures fixant l'azote reconnues comme SIE et les MAE comme pratiques équivalentes. Elle refuse par contre le double paiement de ces dernières car toutes les mesures environnementales du deuxième pilier doivent aller « bien au-delà des exigences en matière de verdissement »<sup>75</sup>.

- **Le bilan de la présidence danoise (juin 2012)**

Le 8 juin 2012, au Conseil, la présidence danoise présente une proposition. Toutes les délégations sont en faveur d'une approche souple du dispositif, pour des raisons tant économiques que de charges administratives et d'adaptation à la diversité des situations agronomiques et environnementales de l'Union européenne. La présidence ne va cependant pas jusqu'à proposer un verdissement volontaire. Des délégations proposent diverses formules alternatives pour chacun des trois critères<sup>76</sup>. Un grand nombre de délégations est ainsi favorable à l'intégration dans les SIE des particularités topographiques, pâturages permanents, CIPAN (Culture intermédiaires pièges à Nitrates) etc.

La plupart des délégations sont défavorables à des sanctions dépassant le montant du paiement vert. Elles refusent une introduction des mesures d'application des directives cadre sur l'eau ou nitrates via les pouvoirs délégués de la Commission, préférant pour ce faire une procédure législative classique. Elles mettent donc, de fait, un frein à l'extension de la conditionnalité.

A noter qu'au début de la négociation l'Allemagne était réticente au principe du verdissement, estimant avoir déjà suffisamment verdi sa propre gestion de la PAC grâce à sa mise en place rapide de la convergence interne des aides.

- **Le Conseil des 23-23 novembre 2012, le bilan de la présidence Chypriote de décembre 2012 et la commission agriculture du Parlement des 23-24 janvier 2013**

Au cours de cette brève période, les volets environnementaux de la PAC font l'objet de multiples propositions et contre-propositions de la part du Conseil et de la Commission agriculture du Parlement. Si les différences de point de vue portent fréquemment sur des points plutôt techniques et non fondamentaux, d'autres représentent des divergences d'appréciation plus sérieuses, notamment sur le caractère obligatoire ou facultatif du verdissement. Les deux acteurs institutionnels refusent la proposition de la Commission d'un renforcement de la conditionnalité.

On peut résumer ainsi les contributions des deux parties :

- Le Conseil demande une flexibilité dans la définition des règles du verdissement avec une marge de manœuvre pour les États membres doivent dans une certaine mesure pouvoir définir les mesures du verdissement. Les démarches engagées par des agriculteurs avec un niveau d'exigence supérieur à celui de l'actuelle conditionnalité (MAE du deuxième pilier et systèmes de certification environnementale des exploitations) doivent être reconnues comme mesures équivalentes.

---

<sup>75</sup> Autres propositions : critère « surfaces d'intérêt écologique » (article 32) : objectif abaissé à 5 % ; les pratiques d'enherbement au sein des cultures pérennes reconnues au titre du critère « maintien des prairies permanentes » ; deux niveaux d'exigence en fonction de la surface cultivée pour le critère « pluralité des cultures ».

<sup>76</sup> À propos des prairies permanentes, la principale proposition des délégations porte sur un dispositif qui concilie l'approche nationale-régionale actuelle (cf. BCAA) avec l'approche individuelle ; la possibilité d'une mise en œuvre collective des SIE, dans une certaine limite, et zonée, fait son apparition.

- La commission agriculture du Parlement édulcore quant à elle les propositions de la Commission : le verdissement doit être facultatif. En cas de non-respect de ces critères, l'agriculteur ne perd que les 30 % d'aides directes. Elle se prononce explicitement contre l'intégration des dispositions des directives pesticides et cadre sur l'eau dans la conditionnalité et le verdissement.

Sur le critère « pluralité des cultures » le Conseil entreprend d'alléger beaucoup les propositions de la Commission<sup>77</sup>.

La commission agriculture du Parlement adopte une position intermédiaire.

Sur le critère « maintien des prairies permanentes », le Conseil complexifie le dispositif, rajoute des exemptions<sup>78</sup>, prévoit des répercussions graduées au niveau de l'exploitation<sup>79</sup>.

La commission agriculture du Parlement souhaite que le critère soit surveillé à une plus large échelle que celle d'une exploitation et il est plus tolérant sur la baisse des surfaces en prairies (jusqu'à 7 % de la SAU).

Le Conseil restreint l'obligation relative aux « surfaces d'intérêt écologique »<sup>80</sup>. Les lisières forestières même implantées hors parcelle, les surfaces en agro foresterie sont proposés comme SIE. Il introduit la notion de table de pondération, ainsi que la possibilité d'une mise en œuvre de 50 % de l'obligation à une échelle collective, sur la base d'un zonage d'objectifs écologiques établi par l'État membre selon des critères définis par la Commission.

La commission agriculture du Parlement préfère une mise en place progressive de l'obligation, appuyée sur une étude d'impact. Elle confirme la nécessité d'une table de pondération.

Sur le critère « exploitation verte en soi », le Conseil propose de valoriser également les engagements agroenvironnementaux du deuxième pilier ainsi que les systèmes nationaux ou régionaux de certification.

La commission agriculture du Parlement souhaite favoriser les exploitations herbagères et propose leur reconnaissance comme « vertes » au-delà d'une certaine proportion de la SAU en prairies. Il n'accepte pas la prise en compte des surfaces agro environnemental du deuxième pilier mais accepte le critère de la certification environnementale.

La mission comprend qu'avec cette accumulation d'exigences particulières, le règlement final soit tellement complexe que l'ensemble des acteurs en réclamera la simplification.

- ***Le Conseil européen des 7-8 février 2013 sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020***

Le Conseil européen valide les principes suivants de construction de la future PAC.

Les trois critères du verdissement proposés par la Commission sont confirmés et ils sont d'application obligatoire, mais une « flexibilité » est accordée aux États membres pour « le choix de mesures d'écologisation équivalentes ». Agriculture biologique, certification environnementale et MAE du deuxième pilier sont reconnues comme mesures équivalentes.

La position du Conseil diffère donc de celle de la Commission.

<sup>77</sup> Élévation du seuil d'application à 15 ha, exonération si les terres arables représentent moins de 20 % de la SAU totale.

<sup>78</sup> Dans le cas où la perte en surface de prairies permanentes à l'échelle nationale a été « relativement minime » depuis 2012, et dans le cas où la surveillance instaurée aux niveaux national, régional ou sous régional montrant une érosion

<sup>79</sup> Moins de 3 % de retournements : pas de conséquences ; entre 3 et 7 % : autorisations ; au-delà de 7 % : obligation de remise en herbe

<sup>80</sup> Seuil d'obligation à 15 ha, exemptions si prairies permanentes + zones humide >75 % de la SAU, exclusion des cultures de légumineuses de la SAU pour le calcul du ratio

Le Conseil reprend à son compte la préoccupation allemande en posant que les SIE ne doivent pas conditionner ou obérer les capacités de production. Elles seront donc mises en œuvre sans retrait de terres de la production et sans pertes injustifiées de revenu pour les producteurs.

La composante écologique du deuxième pilier est essentiellement représentée par la fourniture de biens publics environnementaux spécifiques qui font l'objet de compensations financières. Les taux de cofinancement sont relevés à 75 % pour toutes les mesures environnementales<sup>81</sup>.

- ***La résolution du Parlement européen du 13-14 mars 2013 sur les conclusions du Conseil européen sur le CFP et le vote des amendements PAC en session plénière du Parlement européen des 13-14 mars 2013***

Le Parlement rejette les conclusions du Conseil mais ne remet pas en cause le montant des enveloppes arrêtées par le Conseil du 8 février.

Faute d'un accord interne sur la question des mesures équivalentes à celles du verdissement (en particulier sur les MAE du deuxième pilier) le Parlement renvoie au texte de la Commission (Art. 29) pour les aspects généraux du dispositif. Sur les trois critères du verdissement il valide la position de sa commission agriculture.

Il confirme son refus d'intégrer des dispositions des directives « eau » et « pesticides » dans la conditionnalité.

- ***Le Conseil agricole du 19 mars 2013 : accord politique des 25 États membres, sur les propositions législatives de la Commission européenne***

Le Conseil adopte les choix suivants.

- maintien d'un paiement vert à hauteur de 30 % des aides directes, dont les critères sont d'application obligatoire, ce qui implique l'application de sanctions en cas de non-respect,
  - le verdissement n'est pas intégré dans la ligne de base, laquelle ne coiffe que le niveau des exigences réglementaires (BCAE et ERMG),
  - des assouplissements sont prévus pour sa mise en œuvre :
- . diversité de l'assolement : progressivité en fonction de la surface arable,
- . maintien des prairies : suivi au niveau national ou régional et non plus individuel,
- . surfaces d'intérêt écologique : le niveau d'obligation est fixé à 5 % la liste des SIE est élargie (protéagineux...), une pondération est possible.
- . les certifications nationales, les mesures agroenvironnementales du deuxième pilier sont reconnues comme équivalentes, en plus de l'agriculture biologique.
- Stabilité de la conditionnalité : pas d'ajout de BCAE supplémentaires ni d'ERMG « directive cadre sur l'eau » et « directive pesticides ».
  - Sur le règlement de développement rural, les exigences des MAEC sont supérieures à celle du « socle réglementaire (hors verdissement) » et elles compensent le manque à gagner, le surcoût, les coûts de transaction.

---

<sup>81</sup> MAE, mesures Bio, paiements pour mise sous contrainte environnementale

- **Ouverture du trilogue le 11 avril 2013**

À l'orée du trilogue, les principaux points à caractère environnemental restant à résoudre sont : le statut spécifique du verdissement car des divergences persistent entre les Institutions, mais aussi en fonction de la pratique qu'il s'agit d'encourager, sur l'intégration ou non du verdissement à la ligne de base ; le caractère contrôlable et vérifiable des mesures ; l'obligation de certification des surcoûts et manques à gagner.

- **Le Conseil agricole informel des 27 et 28 mai 2013 à Dublin**

Ce rendez-vous accueille une importante délégation du Parlement : les rapporteurs de la commission du Parlement sur la PAC, les représentants des partis politiques.

Le verdissement des aides n'est quasiment pas évoqué, les trois institutions étant d'accord sur le principe, le taux et les trois mesures obligatoires.

### **L'accord politique entre les trois Institutions le 26 juin 2013 à Luxembourg**

Cet accord aboutit à une architecture et à des principes de mise en œuvre de la future PAC qui sont très proches de la position du Conseil du 19 mars 2013.

Les points suivants sont précisés ou confirmés. La reconnaissance des MAE du deuxième pilier comme « mesure équivalente » du verdissement ne doit pas donner lieu à double paiement. Le régime de sanction en cas de non respect des critères du verdissement entrera progressivement en vigueur. Les SIE seront cartographiées dans le registre parcellaire graphique, et la conditionnalité reste dans la continuité. Obligation est faite de consacrer au moins 30 % de chaque programme aux mesures favorables à l'environnement et au climat (dont ICHN et certains investissements).

- **La création de la législation secondaire : les actes délégués**

La phase de mise au point des actes délégués qui a lieu pour la première fois dans l'histoire de la PAC, est plus complexe et laborieuse que prévu<sup>82</sup>. Cette phase de travail est fondamentale car elle décide de la réalité de la mise en œuvre des principes de la PAC. Elle s'est révélée politique et pas seulement technique avec le caractère d'une véritable 2<sup>e</sup> négociation. Ainsi par exemple le projet d'acte délégué du premier pilier qui a été déposé par la Commission en octobre 2013 fut-il refusé à l'unanimité au Conseil !

La méthode utilisée ne permet pas au Parlement de tenir son rôle de membre à part entière du trilogue. En effet la Commission présente un texte devant un groupe d'experts nationaux mandatés par chaque État membre, en présence d'un administrateur-observateur du parlement qui n'a pas de mandat; la procédure se déroule sans vote. Ainsi une proposition de motion de rejet d'actes délégués relatifs au verdissement n'a pas été votée par la commission agriculture. Le Parlement a donc finalement accepté la proposition d'acte délégué-verdissement de la Commission.

Un exemple actuel illustre la nécessité d'un rééquilibrage du dispositif d'élaboration des actes délégués. C'est celui de la nouvelle réglementation sur l'agriculture biologique, donc l'acte de base est très général ce qui implique que la plupart des mesures sont prises sous forme d'actes délégués ce qui peut faire courir un risque d'instabilité des règles.

---

<sup>82</sup> Cf. infra

## **6. Le résultat de la négociation par rapport aux ambitions environnementales d'origine**

Pour la première fois dans l'histoire de la PAC, les questions environnementales ont été un des éléments clefs du débat.

Après une phase de production intellectuelle intense de la part des acteurs de la société civile, mais aussi, en France, de l'administration, portant spécialement sur la rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture, la consultation publique de la Commission a permis une large expression des parties prenantes.

Sur ces bases, mais aussi pour des raisons internes (cf. ci-dessous) ou dictées par les règles de l'OMC, la Commission, a choisi de proposer un dispositif classique, dans la continuité de la précédente PAC, en veillant cependant à en augmenter le plus possible le niveau d'exigence via des assiettes d'application maximales et des exemptions minimales. L'efficacité réelle du verdissement<sup>83</sup> est contestée. Son objectif est d'abord de légitimer la PAC à l'égard de la société civile, de renforcer le premier pilier, et d'ouvrir la boîte du paiement vert en vue des négociations de la PAC suivante.

En ce qui concerne l'efficacité environnementale du verdissement, il faut noter que ses exigences ne sont guère plus sévères que celles en vigueur dans le dispositif précédent découlant de la réforme de 2003, puisque ses critères existaient déjà dans la conditionnalité. Néanmoins, leur non-respect devient passible d'une perte de ressources financières importante, bien supérieure aux quelques pourcentage de pénalité pratiquée jusqu'alors.

## **7. Les jeux d'acteurs dans l'application à la PAC de la procédure législative ordinaire : synthèse et perspectives**

- **Le Parlement européen**

Lors de cette négociation le Parlement s'est souvent trouvé démuni car il ne disposait que de peu de résultats d'études et de peu de compétences dans les groupes politiques. Il ne dispose pas, à la différence des États et de la Commission, d'une administration nombreuse. Un autre de ses points faibles est sa difficulté à vraiment produire un travail commun y compris au sein des familles politiques. Il lui faut encore trouver ses méthodes pour créer une dynamique interne en vue d'élaborer de vraies positions communes aux familles politiques, faute de quoi son rôle risque de se limiter à répercuter des positions nationales. En phase préparatoire, avant les communications et propositions de la Commission, il est de toute évidence appelé à jouer un rôle beaucoup plus important, pour pallier au manque de laboratoires d'idées sur les questions agricoles présents à Bruxelles et contrebalancer des carences de la Commission.

Le Parlement européen dispose pour cela de deux moyens principaux. D'abord les rapports d'initiatives qui passent en commission agriculture et peuvent inspirer les travaux de la Commission. Ensuite sa capacité à accueillir des groupes d'innovations avec qui il peut monter, en les finançant, des opérations pilotes dont les résultats peuvent préfigurer de futures mesures d'une politique plus large.

D'une façon générale le Parlement peut jouer un rôle d'interpellation à la demande d'organisations agricoles car son ouverture aux acteurs du terrain est l'un de ses atouts importants.

Depuis les élections européennes de 2014, le rapport de force dans la commission agriculture a changé : l'ensemble PPE + parti socialiste n'atteint plus la majorité et beaucoup de petits groupes radicaux sont désormais présents. La nationalité polonaise est la plus représentée dans la commission agriculture.

---

<sup>83</sup> Analyse n°72-juillet 2014 du Centre d'études et de perspectives du ministère de l'agriculture

Le Parlement n'est pas en capacité de suivre les travaux d'élaboration des actes délégués (et des acteurs d'exécution) n'étant représenté que par un administrateur sans mandat. Pour pouvoir présenter une proposition politique face à la Commission le Parlement doit améliorer son mode de représentation dans cette phase de travail fondamentale, véritable 2<sup>e</sup> négociation autant politique que technique. Une autre option serait que la Commission vienne discuter ses propositions devant la commission agriculture du Parlement.

- **La Commission**

Comme le rapport l'indique, la Commission a vu son rôle évoluer. Ainsi, le commissaire Ciolos a voulu inverser la tendance au renforcement du deuxième pilier au sein d'un budget de la PAC par ailleurs régulièrement remis en question par le précédent président de la Commission et sa secrétaire générale. Son intention initiale fut d'introduire le concept de biens publics sur la base des travaux du groupe mis en place en 1995 autour d'Allan Buckwell pour doter la Commission d'une vision après la réforme de 1992<sup>84</sup>. Pour ce faire, des alliances ont été recherchées, avec la direction générale environnement, les ONGE.

Au final et pour les raisons présentées plus haut, la rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture s'est transformée en un verdissement dont l'objectif prioritaire est de justifier les interventions du premier pilier. Les critères du verdissement ont été inventés, non du fait de leur efficacité qui est toute relative, mais en tant que mesures clairement transitoires, dans la perspective d'un renforcement du thème environnemental dans la PAC de 2020.

La Commission est actuellement perçue comme en panne de sens et de direction, et peu encline à conduire des prospectives. Le changement profond de sa culture administrative, désormais de type anglo-saxonne, la rend obnubilée par le contrôle budgétaire et les précautions juridiques. Très peu de ses fonctionnaires actuels connaissent les réalités du terrain. L'influence française y est réduite.

Après l'accord politique du 26 juin 2013, le Commissaire européen à l'environnement a regretté les nombreuses exceptions, exemptions et seuils qui rendent le verdissement complexe et en rabaisse les ambitions environnementales.

Le projet d'acte délégué du premier pilier a été déposé par la Commission en octobre 2013. L'impression générale fut que la Commission a cherché obtenir ce qu'elle avait perdu lors des négociations où elle a fréquemment été marginalisée par les fréquents accords entre Conseil et Parlement. Son projet d'acte délégué sur le premier pilier fut d'ailleurs, comme déjà mentionné, refusé à l'unanimité par le Conseil.

L'actuel commissaire à l'agriculture, Phil Hogan, paraît essentiellement motivé par l'ouverture de l'agriculture au marché. Fixant comme objectif prioritaire la « simplification » de la toute nouvelle PAC, il hésite entre réouvrir la discussion sur les actes de base, ce que souhaitent Allemagne et Royaume-Uni, ou sur les actes délégués.

- **Les autres acteurs**

Les organisations professionnelles agricoles du COPA-COGECA sont souvent apparues en marge de la négociation. Elles n'ont pas apporté d'idées nouvelles et se sont souvent opposées aux évolutions.

Les organisations non-gouvernementales environnementales se sont davantage impliquées dans la négociation. Elles ont exprimé leur désaccord sur le texte final, jugeant que les mesures environnementales des deux piliers étaient trop affaiblies<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Précité

<sup>85</sup> La réforme de la PAC post-2013 : un archipel d'ONG environnementales entre différenciation et coordination : Maria Giovanna Zamburlini et Tomas Garzia Azcarate : identification des ONGE du réseau PAC et analyse de la coexistence de leurs différents réseaux par le concept de *réseau par question*

Les États membres détiennent désormais une responsabilité dans la mise en œuvre d'un verdissement plus ou moins exigeant, car ils ont de larges marges de manœuvre de transposition des décisions communautaires.

Les États membres, qui avaient rapidement mis en place la convergence interne des aides, se sont ensuite montrés les plus réticents au renforcement des contraintes environnementales du verdissement, même s'ils s'y sont finalement ralliés du fait de son caractère peu contraignant et de son image favorable auprès de l'opinion publique européenne.

La France a obtenu des résultats de négociations quasiment optimaux et obtenu ce qu'elle exprimait dans un double discours, la diminution du budget de la PAC et le maintien de son propre budget. Ce résultat est à mettre à l'actif de sa proximité avec le commissaire et à de bons relais au Parlement. La France a pu se passer de l'Allemagne qui s'est éloignée de ses positions, et retrouver ses alliés naturels du Sud et de l'Est. Globalement la négociation a plutôt abouti à un échec allemand et à une victoire française. Le Royaume-Uni, c'est nouveau, a su évoluer dans ses positions et discuter plus finement.

A noter que le ministère de l'agriculture français a comme priorité jusqu'en mai 2012 la convergence, porteuse d'un certain verdissement, et cherche plutôt à vider les propositions « vertes » de la Commission. L'alternance politique de 2012 a comme conséquence un réinvestissement français dans le verdissement proposé par la Commission.

En France, le ministère de l'environnement s'est déclaré déçu de la production des sphères scientifiques lors de la construction de la PAC 2014 (colloque du CGAAER sur la valorisation des services environnementaux qui est resté sans suite, INRA qui paraphe le projet de la Commission).

## **Annexe 6 : le débat public sur la PAC après 2013 organisé par la Commission européenne (résumé des contributions)<sup>86</sup>**

Le 12 avril 2010, le Commissaire a invité tous les citoyens et organisations européens intéressés – qu'ils travaillent ou non dans le secteur de l'agriculture – à prendre part au débat sur le futur de la PAC, ses principes et ses objectifs. Ce débat en ligne, resté ouvert jusqu'au 11 juin 2010, visait à offrir au maximum de citoyens, parties prenantes, groupes de réflexion et autres instituts de recherche en Europe la possibilité de contribuer à un stade précoce au processus de réflexion engagé sur le futur de la PAC. (Une procédure de consultation officielle a ensuite été mise en place après que la Commission a publié une communication le 18 novembre 2010).

### **Méthodologie**

Un site spécial a été créé sur le site de la DG Agriculture, sur lequel les participants pouvaient indiquer leur point de vue, structuré autour de quatre questions clés. Trois grandes catégories d'acteurs étaient invitées à répondre :

- le grand public,
- les parties prenantes,
- les groupes de réflexion et autres instituts de recherche.

Le grand public était invité à répondre en ligne aux questions. La Commission a demandé à certaines parties prenantes ainsi qu'à certains groupes de réflexion et autres instituts de recherche de soumettre des documents plus détaillés, également axés sur les quatre questions, ainsi que de fournir un bref résumé de leur position sur les sujets abordés.

Au cours de la même période, la Commission a invité les réseaux ruraux nationaux et d'autres membres du Réseau européen de développement rural à organiser des débats au sein de leurs propres pays/organisations et à contribuer au débat public via le Réseau.

Un groupe indépendant d'experts et de rédacteurs ont résumé les contributions reçues. Le présent rapport est la synthèse des points de vue des participants au débat. Il ne s'agit pas d'une analyse de ces points de vue ni d'un commentaire sur leur validité. Il est à noter que les réponses reçues ne constituent pas un sondage auprès d'un échantillon représentatif de la société. Elles reflètent, d'une part, les positions des personnes suffisamment motivées par le sujet pour formuler des remarques, et d'autre part celles des organes encouragés par la Commission à prendre part à ce débat.

Quelque 5 700 contributions ont été publiées. Les réponses du grand public en particulier ont largement dépassé les attentes.

### **Les réponses aux quatre questions clés**

Les quatre questions ont été larges. Certaines réponses aux différentes questions se recoupaient. D'autres restaient un peu floues. Néanmoins, certains grands thèmes sont ressortis.

### ***Question 1 - Pourquoi avons-nous besoin d'une politique agricole commune européenne ?***

Bon nombre de parties prenantes et de groupes de réflexion et autres instituts de recherche estiment qu'une politique agricole commune au niveau de l'Union Européenne est préférable à un ensemble de politiques nationales/régionales ou à l'absence totale de politique agricole. Il est fréquemment admis – même si cela ne fait pas l'objet d'un consensus – que les diverses réformes de la PAC menées ces dernières années ont orienté la politique agricole dans la bonne direction. Nombreux sont par ailleurs ceux qui sont convaincus qu'une politique européenne commune est la

---

<sup>86</sup> Source : Commission européenne.

clé à l'instauration de règles de concurrence équitables à l'intérieur de l'UE. Le grand public a également souligné la nécessité de conditions équitables à toutes les étapes de la chaîne agro-alimentaire et entre les États membres. Une grande partie des participants au débat ont indiqué que la PAC était essentielle pour la sécurité alimentaire dans l'UE – il s'agissait de la première remarque formulée par de nombreux participants, et ce dans tous les groupes ayant apporté leur contribution. Un grand nombre de participants, issus de toutes les couches de la société, déclarent qu'une PAC devrait viser à maintenir des systèmes agricoles diversifiés à travers l'Europe, en particulier dans les régions reculées, et à garantir la distribution de biens publics variés. En revanche, les avis divergent quant aux moyens à utiliser pour atteindre ce but. Certains estiment que la PAC est cruciale pour permettre aux agriculteurs de poursuivre leurs activités lorsque les marchés ne leur assurent pas les revenus suffisants et qu'ils doivent faire face aux coûts de production élevés fréquemment associés à la fourniture de biens publics. Ils affirment que les agriculteurs devraient être soutenus dans l'activité qu'ils exercent et récompensés pour les biens publics supplémentaires qu'ils sont en mesure de produire. D'autres sont d'avis que la PAC devrait être axée essentiellement sur la fourniture de biens publics : les agriculteurs ne reçoivent une aide que quant ils fournissent ces biens, en apportant, par exemple, une contribution au renforcement de la cohésion territoriale, et à la préservation et l'amélioration de la vitalité des zones rurales.

### **Question 2 – Qu'est-ce que les citoyens attendent de l'agriculture ?**

De nombreux participants de toutes les couches de la société estiment que les principaux objectifs de l'agriculture devraient être les suivants :

- l'offre d'aliments sains et sûrs à des prix transparents et abordables,
- la garantie d'une utilisation durable des terres,
- des activités qui soutiennent les communautés et les régions rurales,
- la sécurité de l'approvisionnement alimentaire.

De nombreux participants estiment que les citoyens souhaitent que l'agriculture européenne respecte l'environnement, réduise son impact sur le réchauffement planétaire et préserve la biodiversité, les ressources en eau, etc. Beaucoup ont le sentiment que les exploitations familiales qui opèrent de manière durable produisent un large éventail de bénéfices et ont la reconnaissance des citoyens. Un grand nombre de participants soulignent par ailleurs l'importance du secteur agricole dans la création d'emplois dans les zones rurales. Ce point de vue était particulièrement prépondérant dans un certain nombre d'États membres.

Il est généralement admis que les citoyens veulent des produits alimentaires de qualité. La plupart des participants estiment que ces produits devraient être proposés aux consommateurs à des prix raisonnables. Beaucoup d'autres déclarent que les agriculteurs ont droit à des prix équitables en contrepartie de leurs produits alimentaires. Aux yeux du grand public, les denrées alimentaires devraient être saines, naturelles (soit, comme expliqué expressément dans de nombreux cas, sans OGM ni pesticides), produites selon des méthodes respectueuses de l'environnement (concernant l'eau, le sol et la qualité de l'air) et traçables. Il est fréquemment signalé que les denrées importées devraient répondre aux normes et critères élevés de l'UE.

### **Question 3 – Pourquoi réformer la PAC ?**

Les principaux arguments avancés en faveur de la poursuite de la réforme de la PAC sont les suivants:

- permettre aux agriculteurs, aux acteurs de la chaîne alimentaire et aux consommateurs de faire face à l'instabilité/volatilité accrue des prix des matières premières agricoles et des denrées alimentaires;
- répondre à la demande mondiale croissante (et à la tendance générale de marchés mondiaux de plus en plus ouverts);
- restructurer les paiements au sein de la PAC et simplifier les procédures administratives;

- donner plus d'importance aux aspects non-marchands, tels que l'environnement, les normes sanitaires et de qualité, ainsi que la durabilité;
- répondre aux effets du changement climatique;
- prendre en considération les exigences toujours plus élevées des consommateurs en matière de l'origine des denrées alimentaires, des garanties de qualité, etc..;
- renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne;
- assurer une meilleure coordination avec les autres politiques de l'UE qui s'appliquent aux zones rurales.

Parmi les autres aspects mentionnés figurent un manque d'équité dans l'application de la PAC à travers les 27 États membres, le fonctionnement de la chaîne alimentaire, le besoin d'outils de gestion du marché, le débat «petits agriculteurs contre grands agriculteurs» et l'impact de la PAC sur les pays en développement.

#### **Question 4 – De quels outils avons-nous besoin pour la PAC de demain ?**

Bon nombre de participants souhaitent que la PAC maintienne son cap actuel avec des modifications relativement mineures. Par contre, une autre grande partie des participants demandent une réorientation de la PAC afin de lier plus étroitement la production agricole – et la rémunération des agriculteurs – à la fourniture de biens publics tels que les services environnementaux. Les réponses du grand public indiquent un large soutien en faveur de cette option. Il existe toute une variété d'opinions entre ces deux pôles. Certains appellent à une plus grande implication des citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre de la future politique.

Une vaste gamme d'outils a été suggérée dans le cadre de divers scénarios, dont de nouveaux instruments de stabilisation des marchés, des programmes de formation, des stratégies locales, des groupements de producteurs, la promotion des denrées alimentaires et de meilleures sources de données/informations sur les marchés, et autres. Un point de vue récurrent, surtout parmi le grand public, a trait au fait que l'agriculture «industrielle » devrait avoir peu de place dans la PAC, les aides octroyées au titre de la politique devant être accordées de préférence à des bénéficiaires plus méritants (aux agriculteurs des zones défavorisées ou des régions montagneuses, aux agriculteurs bio ou à une ou plusieurs des autres catégories mentionnées).

#### **Conclusions**

Il est difficile de tirer des conclusions de l'ensemble des avis reçus. Toutefois, un certain nombre de thèmes ont émergé, bénéficiant d'un soutien considérable de toutes les catégories de participants. Ils représentent une position modérée, certains souhaitant aller plus loin, d'autres, moins loin. Sur la base des contributions reçues, il a été identifié douze directions à suivre. L'UE devrait :

- adopter une approche stratégique vis-à-vis de la réforme de la PAC ; rechercher des solutions complètes, et non partielles, qui prennent en considération les défis soulevés par la PAC d'une part, et les interactions entre la PAC et les autres politiques internes et externes de l'UE d'autre part ;
- s'assurer, à l'aide de divers instruments, que la PAC garantit la sécurité alimentaire dans l'UE ;
- continuer d'inciter les secteurs compétitifs ou potentiellement compétitifs de l'agriculture européenne à opérer dans un contexte de marché, en mettant l'accent sur l'innovation et la diffusion des résultats de la recherche ;
- transformer les instruments de gestion des marchés en un outil moderne de gestion des risques et des crises ;
- reconnaître que le marché ne peut pas (ou ne veut pas) payer pour la fourniture de biens publics. C'est à ce niveau que les pouvoirs publics doivent compenser la défaillance du marché ;

- • garder à l'esprit que la rémunération adéquate des agriculteurs pour la fourniture de biens et services publics sera un élément clé dans la réforme de la PAC ;
- • protéger l'environnement et la biodiversité, préserver les zones rurales, soutenir l'économie rurale et préserver/créer des emplois ruraux, atténuer les effets du changement climatique ;
- • repenser la structure des deux piliers de soutien et clarifier la relation qui les unit; mettre à disposition des ressources suffisantes pour assurer le succès du développement rural ;
- • mettre en œuvre une PAC plus équitable – plus équitable pour les petits agriculteurs, les régions moins favorisées, les nouveaux États membres ;
- • introduire la transparence à toutes les étapes de la chaîne alimentaire, et donner plus de poids aux producteurs ;
- • établir des conditions de concurrence loyales entre les produits européens et les produits importés ;
- • éviter de saper les économies ou les capacités de production alimentaire des pays en développement; contribuer à la lutte contre la faim dans le monde.

## Annexe 7 : liste des personnes rencontrées\*

\* Tous les entretiens ont donné lieu à compte rendu dont le recueil est archivé au CGAAER.

Prénom	Nom	Fonction lors de la négociation 2008-2013	Date de la rencontre
Hélène	Aussignac	Conseillère agriculture agroalimentaire pêche et forêts, ARF (Association des régions de France)	11 mars 2015
Tomas Garcia	Azcarate	Administrateur principal à la Commission européenne Professeur d'économie agricole à l'université libre de Bruxelles 2014 : Conseiller économique responsable de l'observatoire européen des prix et des marchés agricoles à Bruxelles	13 avril 2015
Patrick	Baragiola	Administrateur, Parlement européen DG IPOL département thématique B, politiques structurelles et de cohésion	17 avril 2015
Pierre	Bascou	Directeur des paiements directs, DG AGRI ; en 2010, chef de l'unité prospective (DG AGRI)	6 mai 2015
Martin	Bortzmeyer	Adjoint à la Cheffe de la délégation au développement durable - MEDDE (Commissariat général au développement durable)	3 mars 2015
Dominique	Brinbaum	Conseillère au cabinet Michel Barnier, ministre de l'agriculture (2007-2009)	27 mars 2015
Arnaud	Brizay	Conseiller agricole, ambassade de France, Berlin	7-8 avril 2015
Jérôme	Brouillet	Adjoint au chef du bureau « Politique commerciale, OMC et accords commerciaux de l'UE », DG Trésor (2012-2014), chef du bureau environnement et agriculture (2015)	20 mars 2015
Guilhem	Brun	Sous-directeur de l'Union européenne, DGPEEE	6 novembre 2014
Mario	Catania	Ministre de l'agriculture, Italie (2011-2013)	8 avril 2015
Sébastien	Catz	Direction du budget, Bureau de l'UE, adjoint	23 juin 2015
Aleksandra	Chlebicka	Fondation pour l'assistance des programmes agricoles, Varsovie	23 avril 2015
Dacian	Ciolos	Membre de la Commission Barroso II, 2010-2014	Assemblée générale du CGAAER 9 juillet 2015
Jean	Cordier	Professeur, Agro Campus Ouest, INRA	
Frédéric	Courleux	Chef du Bureau de l'évaluation et de l'analyse économique, Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'agriculture	
Olivier	Cunnin	Délégué permanent adjoint de la France auprès de l'OMC	20 mars 2015
Michel	Dantin	Membre du Parlement européen (2010-2014)	3 juin 2015
Aurélie	Darpeix	Chef du Bureau de l'Union européenne, ministère de l'agriculture	6 novembre 2014
Paolo	De Castro	Président de la commission AGRI, Parlement européen (2010-2014)	20 mai 2015

Prénom	Nom	Fonction lors de la négociation 2008-2013	Date de la rencontre
Jean-Luc	Demarty	Directeur général de l'agriculture et du développement rural, Commission européenne (2006-2010)	8 juillet 2010
Ryan	Dermot	Délégué au CSA, Président du CSA (2013) ; membre du cabinet du commissaire Phil Hoggan (2015)	15 mai 2015
Quentin	Dickinson	Directeur des affaires européennes, RadioFrance	
Dominique	Dron	Conseillère au cabinet de Jean-Louis Borloo pour le Grenelle de l'environnement (2007-2010), puis Commissaire générale du CGDD jusqu'en novembre 2012	21 janvier 2015
Philippe	Duclaud	Délégué français au CSA (2010-2015)	17 avril 2015
Catherine	Geslain-Lanéelle	Directrice générale (DGPE)	6 novembre 2014
Pascal	Gruselle	Conseiller Europe et aménagement du territoire), ARF (Association des régions de France)	11 mars 2015
Brice	Huet	Conseiller agricole, ambassade de France, Rome	avril 2015
Folkhard	Isermeyer Pr.	Ex président du conseil scientifique auprès du Ministre fédéral allemand de l'agriculture, président de l'Institut de recherches von Thünen (vTI) à Braunschweig, Allemagne	29 avril 2015
Hervé	Jouanjean	Directeur général du budget, Commission européenne (2009-2014)	28 mai 2015
Stanislaw	Kalembe	Ministre agriculture 2012-2014, Pologne	23 avril 2015
Alexandre	Koutchouk	Sous-directeur à la direction du budget	23 juin 2015
Pierre	Lanoe	Chef du bureau agriculture, direction du budget	23 juin 2015
Renaud	Lassus	Chef du service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes, direction générale du Trésor et de la politique économique (depuis 2012)	23 juillet 2015
Patrice	Laurens (de)	Chef de Service des relations internationales, DGPE	6 novembre 2014
Stéphane	Le Moing	Chef du service des relations internationales, DGPE, 2007 à 2012, puis directeur adjoint du cabinet du ministre de l'agriculture	5 mai 2015
Jacques	Loyau	Assistant parlementaire au Parlement européen	17 avril 2015
Piotr	Luczak	Directeur Top agrar, Varsovie	23 avril 2015
Yves	Madre	Membre du cabinet de <a href="#">Dacian Cioloș</a> chargé de l'agriculture et du développement rural à la Commission européenne (2010-2014)	6 mai 2015
Sylvain	Maestracci	Chef du secteur AGRA, Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) (2011-2014)	20 janvier 2015
Marguerite	de Malliard	Direction du budget, adjointe, bureau de l'Union européenne	23 juin 2015
Christophe	Malvezin	Conseiller au cabinet du Président de la République (2007-2011)	12 juin 2015
Alexandre	Martinez	Conseiller agricole, ambassade de France, Varsovie	23 avril 2015

<b>Prénom</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonction lors de la négociation 2008-2013</b>	<b>Date de la rencontre</b>
Albert	Massot Marti	Administrateur de recherche, DG IPOL département thématique B, politiques structurelles et de cohésion au Parlement européen	17 avril 2015
Alan	Matthews	Professeur, Trinity College, Dublin	26 juin 2015
Leonard	Mizzi	Chef d'unité, relations institutionnelles, DG Agri	15 mai 2015
Françoise	Moreau Lalanne	Ancienne conseiller agricole, ambassade de France, Berlin (2003-2010)	12 janvier 2015
Stéphanie	Mouriaux	adjointe au bureau multilatéral - commerce 2, DG Trésor, depuis 2013	20 mars 2015
Rainer	Münch	Journaliste, Berlin, Allemagne	29 avril 2015
Jürgen	Ohlhoff	Conseiller agricole, ambassade de l'Allemagne, Paris	12 novembre 2014
Patrick	Paris	Attaché parlementaire de Mario Catania	8 avril 2015
Beata	Pazziewska	Fondation pour l'assistance des programmes agricoles, Varsovie	23 avril 2015
Sonia	Penela	Chargée de mission, DGPE, ministère de l'agriculture	6 novembre 2014
Daniel	Perrin	Conseiller agricole du président de la République (2011-2012)	27 février 2015
Raphaëlle	Pinon	Direction du budget, Bureau de l'UE (PAC et fonds de cohésion)	23 juin 2015
Gaëlle	Regnard	Cabinet du premier Ministre (2007-2009)	13 février 2015
Laurent	Roy	Directeur de l'eau et de la biodiversité depuis 2012	
Rémi	Toussain	Président d'un groupe de travail préparatoire à la réforme de la PAC (2009-2010)	4 mars 2015
Olivia	Touze	Direction générale du Trésor, adjointe au chef de bureau Agriculture et environnement (depuis 2014)	20 mars 2015
Aurélie	Trouvé	Maître de conférences en économie, AgroParisTech	25 février 2015
Nico	Van Opstal	Conseiller agricole, ambassade des Pays-Bas, Paris	28 novembre 2014

## Annexe 8 : liste des sigles utilisés

DBV	Deutscher Bauernverband, syndicat agricole allemand
DG AGRI	Direction générale de l'agriculture et du développement rural, Commission européenne
ERMG	Exigence réglementaire en matière de gestion
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
ICHN	Indemnité compensatoire d'handicap naturel
MAE	Mesure agroenvironnementale
OCM	Organisation commune de marché
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PHAE	Prime herbagère agro environnementale
PPE	Plan de performance énergétique

## Annexe 9 : bibliographie

### Documents cités dans le rapport

- Bigou, D. Coord., Dossier PAC 2014-2020 : *la voix de nos partenaires européens*, Chambres d'agriculture, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Paris, avril-mai 2012 n°1012, p. 11-29
- Bourget, Bernard, *Présentation des six scénarios de la prospective « PAC 2020 »*, Compte-rendu de l'Assemblée générale du 8 juillet 2010
- Buckwell Allan, Blom Jan, Commins Patrick, Hervieu Bertrand, Hofreither Markus, von Meyer Heino, Rabinowicz Ewa, Sotte Franco et Sumpsi José María, (1997), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, établi par des experts en économie agricole et de l'environnement, sociologie et développement rural, pour la DG AGRI, Commission of European Communities, Directorate General VI/A1, 124 p.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz et Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche(2010), *Position franco-allemande pour une politique agricole forte au delà de 2013*, 14 septembre 2010
- Chatellier, V. (2014). *La compétitivité des filières agricoles françaises : bilan, perspectives et défis*. Présenté en assemblée générale du CGAAER le 4 décembre 2014, Paris, FRA
- Chevassus-au-Louis Bernard, membre du CGAAER ; Salles Jean-Michel, Pujol Jean-Luc, CGAAER, avril 2009, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : Contribution à la décision publique*, La Documentation française, 378 p.
- Cordier, J. (2014). *Analyse comparative des outils de gestion du risque supporté par le Farm Bill de 2014 et la PAC 2014-2020* (Rapport N° IP/B/AGRI/IC/2014-044). Parlement européen, Bruxelles, BEL, 89 p.
- DeClerk, Fabrice (du Biodiversity International et CGIAR), Banque mondiale, Agence de protection de l'environnement des États-Unis (13 mars 2015), *Lack of Strong Science in Payment for Ecosystem Services (PES) : analyse de 118 projets dans le monde*, Science Vol. 347 n° 6227, pp. 1206-1207
- Demarty, Jean-Luc, Directeur général de l'agriculture et du développement rural à la Commission européenne, Compte-rendu de l'Assemblée générale du CGAAER du 8 juillet 2010
- Dess Albert, Parlement européen, résolution du 23 juin 2011 (2011/2051(INI)) sur *la PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir*,
- Le Foll Stéphane, Parlement européen, résolution du 5 mai 2010 (2009/2157(INI)) sur *l'agriculture de l'UE et le changement climatique*, Lyon George, Parlement européen, résolution du 8 juillet 2010 (2009/2236(INI)) sur *l'avenir de la politique agricole commune après 2013*, Commission de l'agriculture et du développement rural, 21 p.
- Nicoux Renée et César Gérard, Rapport n°573 (2012- 2013) déposé le 15 mai 2013 sur « La réforme de la PAC, commission des affaires économiques, Sénat, 71 p.
- Pouch, Thierry (2015), Analyse sectorielle : *L'Allemagne et sa mutation agricole, Regards sur l'économie allemande*, numéro 116-117
- Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture*, Réunion des Ministres de l'agriculture du G20, Paris, 22 et 23 juin 2011, 26 p.

Toussain, Rémi, rapport du groupe de travail préparatoire à la réforme de la PAC, 2010

### **Autres documents utilisés pour le rapport**

Borzeix Véronique, Codron Soline, Laureau David et Seban Sandrine (2006), Pourquoi une nouvelle réforme de la politique agricole commune : historique de la négociation, contenu de la nouvelle PAC et mise en œuvre en France ? *Notes et études économiques* n°25, août 2006, pp. 7-44

Cambournac Tiphaine, Fabre Pauline, Schuller Lisa, Vonthron Simon, Thoyer Sophie (2013), *L'environnement et la Politique Agricole Commune*, SupAgro montpellier, 14 p.

Diaz-Caneja Maria Bielza, Conte Costanza Giulia, Catenaro Remo, Pinilla Javier Gallego, European Commission (2008), *Agricultural Insurance Schemes – Final Deliverable*. (Administrative arrangement n°AGRI-2007-0343), 327 p.

Effland Anne, Cooper Joseph, et O'Donoghue Erik, (2014) *Farm Act Shifts Crop Commodity Programs Away From Fixed Payments and Expands Program Choices*, Amber Waves, USDA publications

Kirsch Alessandra, Kroll Jean-Christophe, Trouvé Aurélie, *Distribution des aides de la PAC : une prime aux bonnes pratiques environnementales ?* 24 p.

Knops Louise, Swinnen Johan, Office des publications officielles (2014), *Économie politique de la première réforme de la PAC* adoptée dans le cadre de la procédure législative ordinaire, Bruxelles (BEL), 176 p. Document commandité par la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen.

Lataste François-Gaël, Trouvé Aurélie (2011), *Synthesis and assessment of the public debate on the reform of the CAP after 2013: The case of France*, Cooperative project between Goethe-University Prof. Dr. Rainer Klump Chair of Economic Development and Integration & Institute for Rural Development Studies (IfLS) at the Johann Wolfgang Goethe-University Frankfurt/Main Jörg Schramek (Managing Director), Research project supported by Landwirtschaftliche Rentenbank

Lataste François-Gaël, Trouvé Aurélie, Berriet-Sollicec Marielle et Dwyer Janet (2015), « La notion de "biens publics" au secours de la Politique Agricole Commune ? », *Développement durable et territoires*, vol.6, n°1, 17 p.

Le Foll Stéphane, « Développement rural/développement durable : un double enjeu pour l'Europe de demain ? » dans le cadre du Cycle « l'Union européenne et l'environnement » de l'ENA en 2012

OCDE - Organisation de coopération et de développement économiques (2011), évaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne, éditions OCDE, 204 p.

Bureau Jean-Christophe, *Agriculture européenne : les grands changements sont à venir*, 10 p.

Perrin Daniel, Malpel George Pierre, Helleisen Philippe, Senecal Bernard (2009), *l'amélioration de la gestion des aléas économiques en agriculture*, Inspection générale des finances, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, XX p.

Pouch Thierry, 2015/1, « L'Allemagne et sa mutation agricole », *Regards sur l'économie allemande*, n°116-117, pp. 57-68

Rutz Cordula, Schramek Jörg, von Urff Winfried (IfLS) (2013), *Synthesis and assessment of the public debate on the reform of the CAP after 2013 : Synthesis of Country Reports*, Research project supported by Landwirtschaftliche Rentenbank, Cooperative project between Goethe-University Prof. Dr. Rainer Klump Chair of Economic Development and Integration et Institute for

Rural Development Studies (IfLS) at the Johann Wolfgang Goethe-University Frankfurt/Main Jörg Schramek (Managing Director)

Scotti Ezio, Scientific Responsible et Queiroz Maria João, Project Coordinator, EEIG - Agrosynergie, (2013), *Evaluation of the Structural Effects of Direct Support*, Final Report

Zamburlini Maria Giovanna, Azcárate Tomás García (2015), « La réforme de la PAC post-2013. Un archipel d'ONG environnementales entre différenciation et coordination », *Économie rurale*, 347, pp. 21-37

## Notes

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (2010), *Document de propositions sur l'avenir de la PAC, pour une politique agricole durable en 2013, principes, architecture et éléments financiers*, 20 p.

## Revues

Revue Agronomie Environnement & Société de l'association française d'agronomie, vol. 3, n°1, juin 2013 Politique agricole commune européenne : lectures et propositions agronomiques, 162 p.

## Source internet

Site du ministère de l'agriculture, (9 mars 2015), *CAP sur la PAC 2015 : Conditionnalité*

## Institutions européennes

Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, (2010), *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir*, 47 p.

Commission européenne (SEC (2011) 1153 final/2) du 11 octobre 2011, Commission staff working paper impact Assessment: *Common Agricultural Policy towards 2020. Accompanying the document Proposals for a Regulation of the European Parliament and of the Council*, 85 p.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 29 juin 2011, *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, [COM \(2011\) 500](#) final

Communautés européennes (1993) "*Towards Sustainability*" - *the European Community Programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development (ou The Fifth EC Environmental Action Programme)*, JO des Communautés européennes, N°C 138 du 17 mai 1993, 93 p.

Conseil, règlement (CEE) n° 2078/92 du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, abrogé par le règlement (CE) 1257/99 du 17 mai 1999

European Commission (2001), *Risk Management Tools for EU Agriculture with a special focus on insurance*, Working Document, Brussels, 84 p.

European Commission (SEC (2005) 320), Commission staff working document, *Risk and Crisis Management in Agriculture*, Communication, 74 final, Brussels, 12 p.

European Commission (2009), *Income variability and potential cost of income insurance for EU*, Note to the File, AGRI L.1/L.3/ D (2009), 16 p.

European Commission, (2011), *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020*, SEC (2011) 1153 final/2

Parlement européen et Conseil, proposition de règlement (UE) n° 2011/0281 du 12 octobre 2011, portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement « OCM unique »)

Parlement européen et Conseil, règlement (UE) n° 261/2012 du 14 mars 2012 portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers

Parlement européen et Conseil, règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (C E) n° 1234/2007 du Conseil