



Réforme de la Politique agricole commune (PAC)

Les dépenses agricoles représentent aujourd'hui plus de 40 % du budget européen. L'agriculture a été au cœur du projet européen dès ses débuts. Néanmoins, le monde évolue, les compétences de l'Union européenne s'élargissent ainsi que ses frontières. Le Parlement européen, la Commission européenne et les Etats membres devront s'accorder sur une réforme de la Politique agricole commune (PAC). Ce dossier présente l'état des négociations.

La politique agricole a été réformée pour la dernière fois en 2003, peu avant l'élargissement de l'UE à dix nouveaux Etats membres. Il s'agit maintenant de l'adapter aux défis futurs. Comment mieux répartir les subventions entre agriculteurs des anciens et des nouveaux Etats membres ? Comment inciter les agriculteurs à protéger l'environnement ? Comment leur garantir un revenu décent ? Comment maintenir la compétitivité de l'agriculture européenne sur le marché mondial ?

Par ailleurs, cette réforme est liée à l'adoption du cadre financier pluriannuel de l'UE pour 2014-2020, actuellement en cours de négociation.

Ce dossier sera mis à jour au fur et à mesure de l'avancée des négociations.

7 400 amendements déposés au Parlement européen

Au cours de l'été 2012, la commission parlementaire de l'agriculture a reçu un record de 7 400 amendements au projet de réforme de la politique agricole, qui avait été présenté par la Commission européenne le 12 octobre 2011. Les groupes politiques se sont mis au travail cet automne et cherchent à établir des amendements de compromis. Par ailleurs, le Parlement ne souhaite pas procéder à un vote en plénière tant que le cadre financier pluriannuel de l'UE pour 2014-2020 n'a pas été approuvé - les deux sujets étant liés.

Après avoir consulté de façon extensive les agriculteurs, les Etats membres, la Commission et les experts du sujet, les députés européens ont déposé un nombre record d'amendements en juin et juillet 2012.

Le vote final devra attendre la conclusion des négociations sur le cadre financier pluriannuel de l'UE mais, afin de ne pas retarder le processus, les parlementaires envisagent un premier vote sur les amendements de compromis que les différents groupes politiques auront réussi à négocier. Ce vote, qui devrait donner au Parlement un mandat fort pour entamer les négociations avec les Etats membres, pourrait se tenir en novembre.

En parallèle, l'adoption du cadre financier pluriannuel pourrait intervenir avant la fin de l'année. L'accord du Parlement est nécessaire. Les chefs d'Etat et de gouvernement débattront du sujet lors d'un sommet extraordinaire à Bruxelles les 22 et 23 novembre. La réforme de la politique agricole devra être adoptée avant l'été 2013 pour entrer en vigueur dès 2014.

Les rapports préparés par le Parlement

Quatre rapports seront rédigés sur les sujets suivants :

- les paiements directs aux agriculteurs, par le Portugais Luis Manuel Capoulas Santos (Socialistes et démocrates)
- l'organisation commune des marchés des produits agricoles, par le Français Michel Dantin (Parti populaire)
- le soutien au développement rural, par Luis Manuel Capoulas Santos
- le financement, la gestion et le suivi de la PAC, par l'Italien Giovanni La Via (Parti populaire)

Par ailleurs, deux autres rapports seront liés à la réforme de la PAC :

- l'un sur les mesures de transition pour 2013, par Luis Manuel Capoulas Santos
- l'autre sur les viticulteurs, par l'Italien Herbert Dorfmann (Parti populaire)

Rendre la PAC plus verte

Rendre la Politique agricole commune (PAC) plus « verte » est essentiel en termes d'environnement, de santé et d'économie. Il faut une incitation financière pour que les exploitants évoluent vers des pratiques agricoles plus durables : cette réforme est urgente, a estimé le professeur Matthews, du Trinity College de Dublin, lors de la présentation de son rapport aux députés de la commission parlementaire de l'agriculture le 19 mars.

La politique agricole doit être réformée. La Commission européenne propose que 30 % des fonds soient alloués aux agriculteurs qui cultivent « bio », qui diversifient leurs cultures ou qui créent des « zones écologiques » où la biodiversité, les sols et l'eau sont protégés.

Le professeur Matthews a souligné les éléments positifs de la proposition de la Commission. Elle ne requiert pas de budget additionnel, crée des normes environnementales unifiées au niveau européen et protège le patrimoine naturel.

Des questions toujours en suspens

Néanmoins, il a pointé certaines interrogations et ambiguïtés. Les normes seront-elles contraignantes pour les agriculteurs ? La proposition propose en effet deux types de paiements, l'un pour les performances « vertes » et l'autre plus général. Pourquoi donc ?

Il a également demandé que les fonds destinés aux mesures écologiques soient sécurisés et augmentés dans le Cadre financier pluriannuel, le budget à long terme de l'UE.

Enfin, il s'est interrogé sur l'équité des mesures, étant donné que les agriculteurs « bio » sont déjà, par définition, écologiques.

Nous avons besoin d'une politique agricole plus flexible et productive - De Castro

- Interview du président de la commission parlementaire de l'agriculture.
- Article publié le 10 novembre 2011.

La Politique agricole commune (PAC) est l'une des politiques européennes les plus importantes, d'un point de vue historique et budgétaire. La discussion sur la réforme de la PAC n'est pas seulement importante pour les agriculteurs mais aussi pour tous les citoyens européens car elle porte sur le défi de la sécurité alimentaire. C'est ce que nous a expliqué le président de la commission de l'agriculture, Paolo De Castro, en vue des négociations sur la nouvelle PAC pour 2014-2020.

Le plus grand défi pour les agriculteurs européens sera de « *produire plus, mais de moins polluer* », a expliqué l'Italien Paolo De Castro (Socialistes et démocrates). Il a souligné l'importance d'avoir un budget fiable pour la politique agricole afin de relever le défi de l'approvisionnement alimentaire.

Il a aussi mentionné que le budget de la Politique agricole commune, représentant 40 % du budget total de l'Union européenne, est actuellement faible comparé à d'autres régions du monde. « *Il y a deux millions d'agriculteurs aux Etats-Unis et leur budget est deux fois plus important que celui de l'Europe. Nous avons dix millions d'agriculteurs et nous avons gardé le même budget pour les 27 Etats membres que pour celui des 15 Etats membres* », a-t-il insisté.

L'écologie comme facteur de bureaucratie et frein à la productivité

De nombreuses voix ont critiqué « l'écologisation » de la PAC dans la proposition de la Commission européenne : 7 % des terres agricoles devront être réservées dans un but écologique. M. De Castro craint que la proposition entraîne encore plus de bureaucratie.

Les mesures proposées vont « *diminuer la production au lieu de la promouvoir* », a-t-il ajouté. « *Je ne pense pas qu'elles soient la meilleure solution pour augmenter le potentiel de l'agriculture européenne car nous avons besoin de produire plus de nourriture, et d'une manière durable, pour le futur* ».

Il estime que la PAC devrait être plus flexible. « *Avec 27 Etats membres et 27 différentes agricultures, ce n'est pas possible d'appliquer les règles de la même manière. Premièrement, quelques pays ont besoin de plus de temps pour mettre en place les taux forfaitaires. La Commission ne prend pas en considération le fait que la situation varie en fonction des pays. Deuxièmement, il y a un problème avec les mesures relatives au marché; nous avons proposé dans une résolution l'introduction de nouveaux outils qui ne sont pas inscrits dans la proposition* ».

Une distribution plus équitable entre l'Ouest et l'Est

M. De Castro a expliqué qu'équilibrer les points de vue des anciens et des nouveaux Etats membres était difficile. Pour que les discussions avancent, il faut que chaque côté fasse des compromis. « *Les nouveaux Etats membres veulent une répartition plus équitable et je suis d'accord avec eux. Nous voulons accélérer la répartition budgétaire dans les 20-25 ans à venir. Cependant nous devons en même temps maintenir le budget en équilibre* ».

Le Parlement jouera un grand rôle dans les négociations

Historiquement le Parlement avait une influence limitée sur la politique agricole, mais avec l'entrée en force du traité de Lisbonne, les choses ont changé. « *Avant, le Parlement ne faisait que donner son opinion. C'étaient les ministres de l'agriculture qui prenaient les décisions. Aujourd'hui, le Parlement a le même pouvoir que le Conseil de l'UE, ainsi il faut que nous travaillions tous ensemble. Sans accord de la part du Parlement, aucune réforme de passera* ».

Dossier

Le 7 novembre 2011, pour la première fois les 27 ministres de l'agriculture et les membres de la commission de l'agriculture ont discuté ensemble des perspectives d'avenir de la PAC. M. De Castro a défini cette rencontre comme « *très importante* » car elle a ouvert la voie à une meilleure compréhension des deux visions des institutions.

L'interview a été réalisée en anglais.

Position de départ du Parlement européen

Les députés européens veulent maintenir le budget agricole de l'UE inchangé jusqu'en 2020 afin que les agriculteurs soient incités à garantir la sécurité des approvisionnements alimentaires et la protection de l'environnement, à créer de nouveaux emplois et à assurer un secteur agricole de l'UE compétitif.

En avance sur les propositions de la Commission relatives à l'avenir de la politique agricole commune, le Parlement se positionne pour la prochaine période budgétaire à long terme, allant de 2013 à 2020.

En réaction à des rumeurs concernant la réduction des aides du second pilier de la PAC, les députés ont réitéré leur appel en faveur d'une dotation de ressources financières suffisantes pour le développement rural.

Ce vote envoie un signal clair et fort au commissaire (Dacian Ciolos) et j'espère que la Commission tiendra compte de ce que nous avons mis dans le rapport et l'incorporera dans la proposition législative finale ", a déclaré Albert Dess (PPE, DE), auteur de la résolution.

Rendre la PAC plus verte

Si la politique de l'agriculture de l'UE doit à la fois assurer la sécurité de l'approvisionnement et une nourriture de qualité, contribuer à la protection de l'environnement et aux énergies renouvelables, son financement doit être à la hauteur des objectifs, estiment les députés, de manière à inciter les agriculteurs à utiliser les techniques modernes respectueuses de l'environnement

Les paiements directs aux agriculteurs devraient être plus étroitement liés à des "mesures d'écologisation" (faibles émissions de carbone, faible consommation d'énergie). Un vaste système d'incitations, financé à 100% par l'UE, devrait être mis en place pour soutenir les agriculteurs qui s'orientent vers le développement durable.

Répartition plus équitable des financements de l'UE

Les Fonds agricoles devraient être répartis plus équitablement entre les États membres et entre les différentes catégories d'agriculteurs. Le Parlement propose que chaque État membre de l'UE reçoive à l'avenir un pourcentage minimal de la moyenne versée au titre des paiements directs de l'UE. Les députés sont d'accord avec la fixation d'un plafond des paiements directs par agriculteur, mais soulignent que les nouvelles règles doivent tenir compte des critères de taille, d'emploi et de pratiques durables de chaque exploitation.

Pour éviter l'abus de fonds publics, les paiements directs devraient être réservés aux "agriculteurs actifs", c'est à dire ceux qui utilisent leurs terres à des fins de production.

Stabilité: spéculation, gestion de crise et pouvoir de négociation des agriculteurs

Des solutions à l'échelle mondiale s'imposent pour lutter contre les spéculations sur les matières premières agricoles et la forte volatilité des prix, estiment les députés, afin d'assurer une plus grande stabilité pour les agriculteurs et la sécurité alimentaire pour le grand public. Le Parlement propose un système d'alerte mondial sur l'état actuel des stocks pour contrer la spéculation sur les produits agricoles.

Production laitière

En vue de garantir la sécurité des approvisionnements en lait, les députés ont demandé à la Commission de surveiller le marché laitier et d'appliquer des instruments d'action suffisants, même au-delà de 2015. Le système actuel de quotas sera supprimé en 2014.

Historique de la PAC

La Politique agricole commune a été l'objet de bien des critiques depuis son lancement. Elle a été réformée à de nombreuses reprises depuis les années 1960. Eviter la surproduction, caler la production sur les besoins du marché, intégrer les exploitations dans le développement des régions rurales, rendre l'agriculture plus « verte »... Les buts et tentatives ont été multiples - parfois avec succès, parfois moins. Petit historique.

Après la guerre : digérer les affres du passé

Confrontée à de sévères restrictions alimentaires lors de la Seconde guerre mondiale, l'Europe a décidé de faire de l'agriculture l'un des piliers du Traité de Rome (1957), qui a lancé l'aventure de l'intégration européenne. Les six Etats membres de l'époque se sont mis d'accord sur des principes communs : marché unique, préférence communautaire, solidarité financière et stabilité des revenus des agriculteurs. Couplées à un prix de vente minimum, ces mesures ont boosté la compétitivité de l'agriculture européenne dans les années qui ont suivi.

Années 1960 et 1970 : premiers problèmes

Malgré des succès convaincants (baisse des prix des produits alimentaires, augmentation des revenus des agriculteurs, éradication des risques de pénurie), la PAC a mené à d'autres extrêmes : surproduction de lait, de beurre... De plus, elle est devenue de plus en plus chère. Le Plan Mansholt, du nom du commissaire européen à l'agriculture de l'époque, censé corriger ces problèmes, mena en fait à la disparition des petites exploitations et à la prolifération des grandes.

La surproduction des années 1980

La rationalisation des dépenses publiques, la lutte contre la surproduction et la nécessité d'une agriculture plus verte ont mené à plusieurs réformes de la PAC. Des quotas laitiers ont été mis en place en 1984 et une enveloppe maximale de dépenses en 1988.

1992-2008 : le temps des réformes

En 1992, la réforme du commissaire MacSharry a incité les agriculteurs à plus se calquer sur la demande du marché que sur les subventions pour décider de leur activité. Elle visait également à baisser les prix de vente pour que l'agriculture européenne soit plus compétitive sur le marché mondial. Elle a également mis l'accent sur sa dimension environnementale.

En 1999, un pas symbolique a été franchi. Le développement des régions rurales a été ajouté aux objectifs-clé de la PAC. En 2003, la dernière réforme, pudiquement appelée « bilan de santé », a un peu plus lié les subventions aux normes environnementales, à la sécurité alimentaire et au bien-être animal.

En maintenant ?

La Commission européenne a lancé une vaste consultation publique. Plus de 6 000 suggestions venant de citoyens ou d'acteurs du secteur ont été recensées. La proposition législative de la Commission est prévue pour l'automne prochain. La réforme, qui devrait prendre effet en 2013, verra probablement une PAC plus « verte » et une distribution des subventions plus équitable à travers l'UE. Elle devrait simplifier les procédures tout en rendant l'agriculture européenne plus compétitive vis-à-vis du reste du monde (Maroc, Mercosur par exemple).