



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18 novembre 2010
COM(2010) 672 final

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 territoire - relever les défis de l'avenir

[Commentaires de Solidarité (jaques.berthelot4@wanadoo.fr),
www.solidarite.asso.fr
29 novembre 2010]



[Cette communication est très décevante mais reflète clairement le déséquilibre des forces en présence dans les filières agricoles de l'UE en faveur des industries agroalimentaires qui ont exercé d'énormes pressions sur la Commission européenne pour concevoir une PAC qui continuera à abaisser les prix des produits agricoles, leurs matières premières, et pour ce faire à ouvrir de plus en plus le marché de l'UE à des importations meilleur marché. Cet objectif fondamental est occulté et enveloppé dans un discours récurrent de verdissement de la PAC et des aides directes. Mais il n'y a pas la moindre allusion à la nécessité de tenir compte de son impact inévitable sur les pays en développement (PED). Ceux-ci sont seulement perçus comme un énorme marché potentiel que l'UE doit contribuer à nourrir à long terme, ignorant que c'est elle qui accuse un énorme déficit alimentaire vis-à-vis de ces pays.

Pourtant il y a un large consensus dans l'UE comme dans les pays développés que les PED devraient protéger leur marché intérieur parce que, sans prix rémunérateurs, leurs agriculteurs ne pourront augmenter la production alimentaire au niveau requis par l'explosion démographique, notamment en Afrique subsaharienne (ASS). Mais l'UE ne voit pas que les pays d'ASS et les autres PED pauvres ne pourront pas mettre en oeuvre une stratégie de souveraineté alimentaire si l'on ne change pas d'abord les règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC, ne serait-ce que parce que de nombreux pays exportateurs agricoles nets du G-20 – Brésil, Argentine, Thaïlande, Malaisie, Chili... – ne le voudront pas puisque certains d'entre eux exportent déjà plus de produits alimentaires vers les autres PED que vers les pays du Nord et que cette proportion augmentera fortement pour des raisons démographiques.

Si l'UE voulait réellement aider les PED à se nourrir eux-mêmes à long terme, elle devrait refonder la PAC sur la souveraineté alimentaire et utiliser sa forte influence au sein de l'OMC pour dégager une large majorité des PED à aller dans le même sens de refonder l'AsA sur le même principe : le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes dès lors qu'ils ne font aucun tort au reste du monde par un dumping camouflé sous des aides directes de la boîte verte, un tour de passe-passe qui a assez duré et dont les PED ne sont plus dupes.]

1. INTRODUCTION

L'Union européenne (UE), au travers de sa politique agricole commune (PAC), fait face à un certain nombre de défis - inédits ou imprévus pour certains - qui l'amènent à faire des choix stratégiques pour **l'avenir à long terme de ses zones agricoles et rurales**. Pour être à même de relever ces défis, la PAC doit être mise en œuvre dans le cadre d'une politique économique saine et dans un contexte de finances publiques viables contribuant à la réalisation des objectifs de l'Union.

En préparation de la présente communication, la Commission a organisé un large débat public courant 2010, qui s'est achevé par une conférence en juillet 2010¹. Le Conseil a discuté de la réforme durant quatre présidences successives, le Parlement européen (PE) a adopté un rapport sur l'avenir de la PAC après 2013², établi à son initiative, et sur son lien avec la stratégie Europe 2020, et enfin, le Conseil économique et social et le Comité des régions ont rendu des avis à ce sujet.

Lors de ces discussions, la grande majorité des intervenants a estimé que la PAC devait, à l'avenir, rester une **politique commune forte** organisée autour de **deux piliers**. En résumé, les avis exprimés recommandent de suivre les objectifs stratégiques suivants:

- Préserver durablement le potentiel de production alimentaire de l'UE afin d'assurer la **sécurité alimentaire** à long terme pour les Européens et de contribuer à répondre à la demande mondiale en denrées alimentaires qui, selon la FAO, devrait augmenter de 70 % d'ici à 2050.

[Avant de prétendre nourrir le reste du monde l'UE-27 doit d'abord mettre fin à son déficit alimentaire croissant, passé de 11 milliards d'euros (Md€) en 2000 à 21,7 Md€ en moyenne de 2006 à 2009, dont de 38 Md€ avec les pays en développement (PED) puisqu'elle a été excédentaire de 16,2 Md€ avec les pays développés – limités à Australie, Canada, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suisse, USA – et la Russie. 78% de ses importations sont venues des PED qui n'ont absorbé que 44,9% de ses exportations. 61% du déficit est dû aux poissons et crustacés et 73,5% de ce déficit l'est vis-à-vis des PED.]

Tableau 1 – Echanges alimentaires de l'UE-27 de 2000 à 2009

Milliards d'€	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Exportations	48,058	49,425	50,559	48,987	49,210	52,453	58,442	62,562	69,217	62,662
Importations	59,066	63,311	63,802	62,341	65,266	69,445	75,378	84,318	94,357	83,004
Déficit	11,008	13,886	13,243	13,354	16,056	16,992	16,936	21,756	25,140	20,342
" dont en poissons	9,878	10,770	10,274	10,255	9,976	11,458	13,404	13,545	13,322	12,682

Source : Eurostat, CTCI Rev.3, codes 0, 11, 22, 4.

Or ce déficit ne peut que croître fortement puisque l'UE ne cesse de signer des accords bilatéraux avec une multitude de pays en développement (PED) où, à chaque fois, des réductions de droits de douane sont consentis sur les produits agricoles, la menace la plus forte venant des négociations en cours avec le Mercosur. En outre l'UE a accepté, dans le projet de modalités agricoles du 6 décembre 2008 à l'OMC, de réduire de 54% en moyenne ses droits de douane agricoles et de 80% l'ensemble de ses soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges (boîtes orange et bleue et aides de *minimis* de la boîte orange) si elle signe l'accord final du Cycle de Doha.]

Les récents épisodes d'instabilité accrue du marché, souvent exacerbée par les changements climatiques, font ressortir encore davantage les tendances et les pressions qui s'exercent. La capacité de l'Europe de garantir la sécurité alimentaire constitue donc pour elle un choix important à long terme et ne peut être considérée comme acquise.

- Aider les communautés agricoles qui fournissent aux Européens des denrées alimentaires variées et **de qualité et de valeur**, produites de façon durable, dans le respect des engagements pris par l'Union en matière d'environnement, de qualité de l'eau, de santé et de bien-être des animaux, de santé des végétaux et de santé publique. La gestion active des ressources naturelles par l'agriculture constitue un élément essentiel de la politique de préservation du paysage rural, de lutte contre la perte de biodiversité, d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements. C'est sur cette base que reposent le dynamisme des territoires et la viabilité à long terme de l'économie.

¹ Le débat public a suscité 5 600 contributions et la conférence enregistré plus de 600 participants.
² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=FR&ring=A7-2010-0204>

- Assurer la viabilité des collectivités rurales, pour lesquelles l'agriculture constitue une activité économique importante, créatrice d'**emplois** à l'échelle locale et source de multiples avantages au niveau tant économique, que social, environnemental et territorial. Une forte diminution de la production locale aurait aussi une incidence sur les gaz à effet de serre (GES) et sur les paysages caractéristiques locaux, et limiterait le choix des consommateurs.

L'agriculture fait partie intégrante de l'économie et de la société européennes. En ce qui concerne les effets indirects, toute réduction importante de l'activité agricole en Europe entraînerait des pertes en termes de PIB et d'emplois dans les secteurs économiques associés, et notamment dans la chaîne agroalimentaire, tributaire du secteur agricole primaire de l'UE qui lui fournit des matières premières de grande qualité, compétitives et sûres, ainsi que dans les secteurs non alimentaires. Les activités rurales - du tourisme aux services locaux et aux services publics, en passant par les transports - en pâtiraient également. Il est probable que le dépeuplement des zones rurales s'accélérerait, entraînant ainsi des conséquences environnementales et sociales importantes.

La réforme de la PAC doit également être menée à bien si l'on veut renforcer la compétitivité, améliorer l'utilisation des ressources fiscales et optimiser les bénéfices que les Européens sont en droit d'attendre d'une politique publique en ce qui concerne la sécurité alimentaire, l'environnement, les **changements climatiques** et l'équilibre social et **territorial**. L'objectif devrait être d'établir une croissance plus durable, plus «intelligente» et plus inclusive dans les zones rurales de l'Europe.

Pour y parvenir, il importe que la future PAC, conformément à la communication relative au réexamen du budget³ et compte tenu de son orientation vers le marché

*["L'orientation vers le marché" est un mantra récurrent de la Commission européenne mais c'est un mantra on ne peut plus faux car les prix agricoles n'ont plus rien à voir avec des prix de marché puisque, en l'absence des aides directes massives, ils seraient bien plus élevés d'autant que la très grande majorité des exploitations auraient disparu. Et le fait de prétendre que ces aides sont découplées de la production n'empêche pas qu'elles sont bien accordées aux agriculteurs et pas aux chômeurs. D'ailleurs ces aides ne sont pas découplées (J. Berthelot, *Les subventions de la PAC sont incompatibles avec l'accord agricole de l'OMC*, 1er juin 2010, http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2010.html?debut_documents_joints=10#pagination_documents_joints) et par ailleurs l'UE maintient des droits de douane très élevés sur ses produits alimentaires de base (céréales, produits laitiers, sucre, viandes).*

En fait depuis 1992 l'UE n'est plus une *économie de marché* pour l'agriculture et les autres Etats membres de l'OMC auraient pu la poursuivre pour son dumping, sur la base juridique même que l'UE utilise pour poursuivre les exportations des pays considérés comme n'ayant pas une *économie de marché* : l'article 2.7 du règlement (CE) n°384/96 du 22 décembre 1995 "*relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne*", règlement modifié à plusieurs reprises pour tenir compte de l'évolution économique de ces pays. Et l'article 1.c) du règlement (CE) n°905/98 précise qu'il faut des "*preuves suffisantes de ce que le producteur opère dans les conditions d'une économie de marché, à savoir si les décisions des entreprises concernant les prix et les coûts des intrants, par exemple les matières premières, de la technologie, de la main-d'œuvre, de la production, des ventes et des investissements, sont arrêtées en tenant compte des signaux du marché reflétant l'offre et la demande et sans l'intervention significative de l'Etat à cet égard*". On ne peut pas dire que les producteurs de céréales, oléoprotéagineux, viandes et produits laitiers de l'UE – cette liste n'est pas limitative – arrêtent leurs décisions de production "*en tenant compte des signaux du marché reflétant l'offre et la demande et sans l'intervention significative de l'Etat*" !]

, soit constituée d'un premier pilier **plus axé sur l'écologie** et **plus équitable** et d'un second pilier davantage orienté vers la **compétitivité** et l'**innovation**, les **changements climatiques** et l'**environnement**. Cela permettrait à l'agriculture de l'UE d'exploiter son potentiel de productivité latent, notamment dans les nouveaux États membres et, partant, de contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Le fait de canaliser les aides vers les seuls **agriculteurs actifs et de rémunérer les services collectifs qu'ils fournissent à la société** permettrait d'améliorer l'efficacité et la rentabilité de ces aides et de renforcer la légitimité de la PAC. Deux autres éléments fondamentaux conditionnent la réalisation de ces objectifs: le caractère contrôlable des mesures proposées et la poursuite des travaux de simplification de la politique agricole. Tout cela devra se faire dans la limite des contraintes budgétaires et compte tenu de la forte incidence de la crise économique sur l'agriculture.

2. LE PROCESSUS DE REFORME DE LA PAC

Les principaux objectifs de la PAC énoncés dans le traité de Rome sont demeurés les mêmes au fil des ans. Cependant, le processus de réforme de la PAC engagé depuis le début des années 90 a totalement modifié la structure de cette politique.

³ The EU Budget Review - COM(2010) 700.

Les défis qui se posent portent sur la capacité de production du secteur agricole, la diversité croissante des zones agricoles et rurales liée aux élargissements successifs et les demandes des Européens en ce qui concerne l'environnement, la sécurité et la qualité des aliments, une nutrition saine, la santé et la bien-être animale, la santé des végétaux, la préservation de l'espace naturel, la biodiversité et les changements climatiques. Parallèlement, les instruments nécessaires à la réalisation de ces objectifs ont considérablement évolué

[en sens inverse aux nécessités : le remplacement d'une protection efficace à l'importation par des aides directes, le découplage de celles-ci et la fusion des organisations communes de marché (OCM) en une OCM unique qui ne permettent plus d'intervenir en fonction des besoins spécifiques de chaque filière, et le déni de l'effet de dumping de ces aides directes qui ont remplacé les restitutions à l'exportation, la liquidation des stocks publics de céréales qui a conféré à l'UE une responsabilité majeure dans les deux flambées des prix mondiaux de 2007-08 et la flambée actuelle 2010-11 puisqu'il y a une corrélation inverse entre le niveau des prix et le niveau des stocks. En effet les stocks de l'UE-27 ont baissé de 20 millions de tonnes (Mt) de 2005-06 à 2007-08, représentant 76,2% de la baisse des stocks mondiaux, et de 17,8 Mt de 2008-09 à 2010-11 (projections de l'USDA), soit 73,2%

de la baisse escomptée des stocks mondiaux. Ajoutons que l'UE-27 a retiré en 2 ans (de 2005-06 à 2007-08) 20 Mt de céréales du marché mondial puisqu'elle est passée d'une position d'exportatrice nette de 10,6 Mt à une position d'importatrice nette de 9,9 Mt puisque, sous la pression des éleveurs frappés par la flambée des prix des aliments du bétail, l'UE a supprimé tout droit de douane pendant un an.].

Ils sont aujourd'hui organisés en **deux piliers complémentaires**, le premier pilier étant constitué des mesures de marché et des paiements directs annuels et le second, des mesures pluriannuelles de développement rural.

L'introduction des paiements directs a servi de marchepied pour l'adoption de réformes cohérentes axées sur le marché et a renforcé la compétitivité du secteur agricole en encourageant les agriculteurs à s'adapter aux conditions du marché. Les paiements directs découplés constituent actuellement un soutien au revenu de base et un soutien à la production des biens publics de base que réclame la société européenne.

Du fait de cette orientation accrue vers les besoins du marché, les mesures de marché, qui constituaient autrefois les principaux instruments de la PAC, ne représentent plus, pour une grande partie d'entre elles, qu'un filet de sécurité déployé uniquement en cas de forte baisse des prix.

La politique de développement rural vise à promouvoir la compétitivité, la gestion durable des ressources naturelles et le développement équilibré des zones rurales au moyen de mesures ciblées plus spécifiques. Elle confère aux États membres, grâce au cofinancement, la souplesse nécessaire pour régler au niveau national les problèmes les plus préoccupants. Les autres initiatives liées à la PAC, telles que la politique de la qualité, la promotion et l'agriculture biologique, influent aussi très fortement sur la situation des agriculteurs.

Considérée dans son ensemble, la palette actuelle de mesures a eu pour résultat la mise en œuvre d'une **agriculture européenne équilibrée au niveau territorial et environnemental** dans un environnement économique ouvert, ce qui constitue la **principale contribution de la PAC**.

[Que sous-entend-t-on par "environnement économique ouvert"? Si c'est que l'UE a une faible protection à l'importation, c'est faux sauf pour les oléo-protéagineux et certaines céréales puisque, hors accords préférentiels notamment avec les PED et surtout avec les PMA et hors quotas tarifaires ouverts par des accords bilatéraux, le droit de douane moyen NPF (de la nation la plus favorisée), essentiellement appliqué aux importations des pays développés, reste très élevé : de 93 € par tonne sur le blé tendre de moyenne et basse qualité au-delà d'un quota tarifaire de 2,9 Mt, de 172 €/t sur la farine et de 95 €/t pour l'orge, et 13 lignes tarifaires de produits céréaliers dépassent 100%; de 66% sur la viande congelée (bovine, porcine ou de volaille) et 66 lignes tarifaires sur la viande dépassent 100%; de 87% sur les produits laitiers et 41 lignes tarifaires dépassent 100% et de 59% sur le sucre et préparations et 8 lignes tarifaires dépassent 100%. Par contre il est certain que l'acceptation par l'UE d'abaisser de 54% en moyenne ses droits de douane agricoles si le Cycle de Doha est conclu confirme qu'elle opte pour un "environnement économique ouvert", donc aussi pour la disparition programmée de la grande majorité des agriculteurs et l'option pour des méga-exploitations, avec toutes les conséquences sur la non durabilité économique, sociale, environnementale et de bien-être animal que la Commission prétend vouloir conforter.]

Pour qu'à l'avenir l'agriculture soit en mesure de fournir davantage de biens d'intérêt public, une politique publique forte sera nécessaire, ces biens ne pouvant être rémunérés et régulés comme il se doit par le seul fonctionnement normal des marchés.

[A contrario ces "biens publics" ne peuvent être assurés sans une régulation forte des marchés.]

La suppression du soutien public aurait pour effet de concentrer davantage la production agricole dans certaines zones bénéficiant de conditions particulièrement favorables et pratiquant une agriculture plus intensive, tandis que les zones moins compétitives seraient confrontées à des problèmes de marginalisation et d'abandon des sols⁴. Une telle évolution se traduirait par une pression accrue sur l'environnement et la détérioration d'habitats précieux, avec des conséquences économiques et sociales graves comme la diminution irréversible de la capacité de production de l'agriculture européenne.

⁴ Voir l'étude «Scenar 2020 - Prospective scenario study on agriculture and the rural world»

[C'est surtout la suppression de la régulation des marchés – et d'abord une protection efficace à l'importation – qui conduira au type d'agriculture décrite dans le rapport publié en 2000 par la Commission européenne et qu'elle avait commandé aux professeurs W. Henrichsmeyer et H.P. Witzke de l'université de Bonn : "Puisque seules les exploitations atteignant un degré minimum de compétitivité internationale survivront... dans les marchés libéralisés à long terme... un objectif clé de la PAC devrait être de contribuer à la compétitivité internationale d'un noyau d'exploitations commerciales dans les zones les plus adaptées d'Europe" (W. Henrichsmeyer, H.P. Witzke, *Overall evaluation of the Agenda 2000 CAP reform*, Bonn University, European Commission, February 2000, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/impact/6_en.pdf.)]

3. QUELS SONT LES DEFIS?

3.1. La sécurité alimentaire

Le rôle premier de l'agriculture est de produire des **denrées alimentaires**. **La demande mondiale étant destinée à continuer de croître à l'avenir, l'UE devra être en mesure de contribuer à y répondre.** Dès lors, il est essentiel que l'agriculture européenne conserve et augmente sa capacité de production tout en respectant les engagements pris par l'UE dans le cadre de ses relations commerciales internationales et en ce qui concerne la «cohérence des politiques menées en faveur du développement». Seule une agriculture forte permettra au secteur très concurrentiel de l'industrie alimentaire⁵ de conserver une place importante au sein de l'économie et du commerce de l'UE (l'Union est le premier exportateur mondial de la plupart des produits agricoles transformés à forte valeur ajoutée)⁶.

[Il faut avoir l'honnêteté d'ajouter que pour l'ensemble des produits agricoles de l'UE-27 les importations moyennes sous le régime du perfectionnement actif (PA) de 2006 à 2009 ont été de 2,540 milliards d'€ (Md€) soit de 3,3% des 76,416 Md€ d'importations agricoles totales tandis que la moyenne correspondante des exportations sous PA a été de 7,539 Md€ soit 10,5% des exportations agricoles totales de 71,485 Md€. Le régime de PA permet aux industries agroalimentaires de l'UE d'importer à droit nul des produits agricoles dès lors qu'ils sont réexportés après transformation, alors qu'ils auraient été astreints à droits de douane en l'absence de réexportation. Par conséquent, si les exportations agroalimentaires formelles de l'UE ont été 71,485 Md€, les exportations agricoles réelles n'ont été que de 63,946 Md€ puisque 7,539 Md€ ne correspondent pas à la transformation de produits agricoles de l'UE. Certes les industries agroalimentaires transforment de nombreux produits agricoles importés mais ceux-ci sont soit assujettis à des droits de douane, soit importés à droit nul, notamment des produits tropicaux. Mais le régime de PA est différent puisqu'il concerne des produits assujettis à des droits non nuls s'ils ne sont pas réexportés. De plus le régime de PA n'est normalement autorisé que lorsque les industries agroalimentaires de l'UE ne peuvent pas trouver les produits agricoles nécessaires sur le marché intérieur. Mais, sous les pressions de la CIAA (Confédération des industries alimentaires et des boissons de l'UE), la Commission européenne a beaucoup élargi la possibilité d'utiliser des produits agricoles importés y compris lorsque ces produits sont disponibles dans l'UE : il suffit que les produits importés soient moins chers.

Pourtant cette large souplesse des règles de l'UE sur le régime de PA ne suffit pas à Coabisco, la fédération européenne des industries de la confiserie, pour qui "A la lumière des plans programmant la disparition des restitutions à l'exportation et des réformes de certains secteurs (par exemple le lait et le sucre) nous suggérons que les conditions économiques soient toujours considérées comme remplies pour les produits dont les restitutions sont égales à zéro au moment du dépôt de la demande du régime de PA"

(http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/files/high_level_group_2008/documents_hlg/comments_inward_processing_arrangements_en.pdf). Et elle ajoute: "La définition de "Les producteurs de la Communauté ne seraient pas affectés négativement" (conditions économiques) reste vague... CAOBISCO demande que la priorité soit donnée aux intérêts des opérateurs utilisant le perfectionnement actif et non aux producteurs de la Communauté, si par cette définition ce sont les producteurs de produits agricoles qui sont visés. La raison pour laquelle les opérateurs de COABISCO utilisent le RPA est de rester compétitifs au niveau international et pour rien d'autre".

Coabisco ajoute : "Les restitutions sur les produits agricoles transformés ne sont pas des subventions, puisque leur rôle est de compenser la différence entre les prix de l'UE et du Marché Mondial et de compenser les exportateurs de l'UE pour les effets adverses de la politique agricole de l'UE... Cependant l'élimination des restitutions ne devrait être envisagée que quand les prix des matières premières agricoles sont totalement déterminés par les forces du marché, et donc quand ils sont identiques aux prix mondiaux... Faciliter des exportations compétitives en autorisant l'importation des matières premières est probablement l'alternative la plus directe et la plus compatible avec l'OMC sur laquelle la Commission devrait construire pour trouver des alternatives aux restitutions... C'est pourquoi il est urgent que le mécanisme du perfectionnement actif soit revu et simplifié, pour permettre aux opérateurs d'y accéder sans avoir à faire face à des lourdeurs et contraintes supplémentaires. Il est de la plus grande importance que l'accès au RPA soit accordé automatiquement et non de façon arbitraire par les autorités locales ou centrales. Nous sommes préoccupés par la politisation de la condition des conditions économiques, passant d'une simple évaluation de la viabilité économique d'utiliser des ressources [produits agricoles] de la Communauté à une décision politique portant sur le fait de savoir les intérêts essentiels de qui doivent prévaloir, l'intérêt des producteurs de la Communauté ou les intérêts des opérateurs qui utilisent ou ont l'intention d'utiliser la procédure de transformation. Le résultat n'est plus par conséquent celui d'un jugement économique sain mais celui de ceux qui ont la capacité d'influence la plus importante par leur lobby, les agriculteurs & transformateurs ou les industriels de l'UE. Nous recommandons fortement d'appliquer un système ou la règle générale soit que les conditions économiques soient considérées comme remplies" (CAOBISCO key messages on export refunds and future export competitiveness, May 2007, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/files/high_level_group_2008/documents_hlg/comments_inward_processing_arrangements_en.pdf).

Qui plus est, Coabisco ne "manque pas d'air" en exigeant que les pays importateurs réduisent leurs droits de douane sur les exportations de l'UE et que simultanément l'UE accroisse ses droits de douane sur ses importations : "Un outil supplémentaire pour maintenir la compétitivité dans le marché d'exportation est de gagner des concessions, à travers les accords commerciaux bilatéraux, sur les droits de douane frappant les produits de l'UE dans les pays de destination, en échange pour la suspension des restitutions, et ceci avant que l'UE ne soit obligée d'éliminer ses restitutions dans les négociations de l'OMC" alors que, d'autre part, "Les droits de douane subsistant dans l'UE doivent toujours être suffisants pour empêcher que des produits importés n'aient une compétitivité-prix supérieure à ceux produits dans l'UE".]

Elle devrait favoriser les synergies entre l'agriculture et l'élevage, par exemple en ce qui concerne les protéines. En outre, les Européens exigent des produits alimentaires (y compris

des **produits locaux**) de **grande qualité** et **très variés**, qui répondent à des normes rigoureuses en matière de sécurité, de qualité et de bien-être. De ce fait, les questions d'accessibilité, de disponibilité et d'acceptabilité de produits alimentaires sains ainsi que d'efficacité nutritionnelle se posent aussi de manière plus concrète. L'agriculture de l'UE se heurte aujourd'hui à **un environnement** beaucoup plus **concurrentiel** du fait de l'intégration croissante de l'économie mondiale et de la libéralisation accrue des échanges. Cette tendance devrait se maintenir dans les années à venir, dans la perspective de la conclusion éventuelle des négociations du cycle de Doha et des accords bilatéraux et régionaux actuellement négociés. Cette situation constitue certes un défi pour les agriculteurs de l'UE, mais elle ouvre aussi des perspectives aux exportateurs européens de produits alimentaires. Il est donc important de continuer de renforcer la compétitivité et la productivité du secteur agricole de l'UE. Favorables à moyen terme, les perspectives en ce qui concerne les marchés agricoles devraient néanmoins annoncer une **incertitude** et une volatilité **accrues**.

[Comme on l'a écrit plus haut, l'UE a des échanges *alimentaires* de plus en plus déficitaires même si ses échanges *agricoles* le sont un peu moins. On note que la Commission confirme allègrement qu'une libéralisation accrue est programmée par les "*négociations du cycle de Doha et des accords bilatéraux et régionaux actuellement négociés*" et que cela n'a pas l'air de l'inquiéter puisque cette nouvelle PAC est manifestement conçue au bénéfice des industries agroalimentaires qui pensent avoir tout à gagner à une réduction des droits de douane dans l'UE. Pourtant cela est très contestable car, s'il est vrai que 84,5% des produits agricoles non transformés de l'UE-27 destinés à l'alimentation ont été vendus sur le marché intérieur en moyenne de 2006 à 2008, cela a aussi été le cas de 75,1% des produits agricoles transformés à usage alimentaire. Or le rapport d'octobre 2010 de la CIAA consacré à la compétitivité des industries alimentaires et des boissons de l'UE souligne que celle-ci est de plus en plus distancée par celle des économies émergentes comme des autres pays développés pour de nombreuses raisons, qui ne sont pas seulement liées au prix supérieur des produits agricoles de l'UE, mais aussi, entre autres, à des dépenses de recherche-développement plus faibles et à une croissance plus faible de la productivité du travail. Si bien que la part du marché mondial des industries alimentaires et boissons de l'UE diminue très rapidement, étant déjà passée de 24,6% en 1998 à 17,5% en 2008. Puisque le PIB de l'UE-27 représentait en 2009 21,1% du PIB mondial, et que, comme on l'a vu, l'UE-27 est fortement importatrice nette de produits alimentaires et le sera de plus en plus compte tenu de l'"ouverture" voulue la Commission, la priorité de l'industrie agroalimentaire devrait être de défendre la souveraineté alimentaire de l'UE.

Le communiqué de presse de la CIAA du 18 novembre 2010 portant sur la communication du Commissaire Ciolos sur "La PAC à l'horizon 2020" insiste à nouveau sur la nécessité d'obtenir des prix agricoles plus bas : "*L'industrie de l'alimentation et des boissons repose sur l'accès à un approvisionnement adéquat de matières premières agricoles saines et produits d'une façon soutenable, qui correspondent à des critères de haute qualité et dont les prix soient compétitifs.*" (http://www.ciaa.be/asp/documents/detailed_doc.asp?doc_id=925) Bref ils veulent du beurre, l'argent du beurre et le sourire de la crémière.]

Par ailleurs, la future PAC entrera en vigueur au lendemain d'une **crise économique** qui a gravement frappé les zones agricoles et rurales en les associant directement à des évolutions macroéconomiques plus globales qui ont influé sur les coûts de la production agricole. Après dix ans de simple **stagnation**, le revenu agricole a sensiblement diminué en 2009, aggravant une situation déjà fragile: le revenu agricole est en effet nettement inférieur (de 40 % par unité de travail, selon les estimations) au revenu constaté dans les autres secteurs économiques et le revenu par habitant dans les zones rurales est considérablement inférieur (d'environ 50 %) à celui constaté dans les zones urbaines.

3.2. Environnement et changements climatiques

L'agriculture et la foresterie jouent un rôle clé dans la production de biens publics, et notamment de biens environnementaux que constituent, entre autres, les paysages, la biodiversité des terres agricoles, la stabilité du climat et une résilience accrue aux inondations, à la sécheresse et aux incendies. Dans le même temps, nombre de pratiques agricoles peuvent potentiellement exercer une pression sur l'environnement et provoquer l'épuisement des sols, des pénuries d'eau, la pollution de l'eau ainsi que la perte d'habitats naturels et de biodiversité.

⁵ L'industrie alimentaire représente 13,5 % de l'emploi total et 12,2 % de la valeur ajoutée brute de l'industrie de transformation européenne.

[Mais elle ne représente que 2% du PIB de l'UE:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1016&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>]

⁶ Les exportations de produits agroalimentaires représentent 6;8 % des exportations totales de l'UE.

Bien que les émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole aient diminué de 20 % dans l'UE depuis 1990, des efforts supplémentaires peuvent et devront être consentis pour que les objectifs ambitieux que l'UE s'est fixés en matière d'énergie et de climat puissent être atteints. Il est important d'exploiter davantage le potentiel du secteur agricole en matière d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements, ainsi que sa capacité d'apporter une contribution positive par une réduction des émissions de gaz à effet de serre, des mesures relatives à l'efficacité de la production, y compris l'amélioration de l'efficacité énergétique, la production de biomasse et d'énergie renouvelable, la séquestration du carbone et la protection du carbone stocké dans les sols basées sur l'innovation.

3.3. L'équilibre territorial

Un nombre croissant de **zones rurales** sont de moins en moins tributaires du seul secteur agricole du fait de la diversification de leur structure socioéconomique. L'agriculture reste cependant un moteur essentiel de l'économie rurale dans la plupart des pays de l'UE. La vitalité et le potentiel de nombreuses zones rurales restent étroitement liés à la présence d'un **secteur agricole compétitif et dynamique** qui attire les jeunes agriculteurs. C'est le cas en particulier dans les zones essentiellement rurales, où le secteur primaire représente environ 5 % de la valeur ajoutée et 16 % des emplois, ainsi que dans les nouveaux États membres, où il est important de consolider les récents gains de productivité et d'exploiter pleinement le potentiel du secteur agricole. De plus, l'agriculture joue un rôle important dans les zones rurales en ce qu'elle crée des activités économiques étroitement liées à l'industrie agroalimentaire, au tourisme et au commerce. Dans de nombreuses régions, l'agriculture est à l'origine de traditions locales et de l'identité sociale.

4. POURQUOI UNE REFORME?

La PAC a évolué, mais de nombreux changements seront nécessaires pour relever les nouveaux **défis**, et il faudra notamment:

- réagir aux inquiétudes croissantes que suscite la sécurité alimentaire dans l'UE comme dans le monde,
- améliorer la gestion durable des ressources naturelles telles que l'eau, l'air, la biodiversité et les sols,

- faire face tant à la pression croissante qui s'exerce sur les conditions de production agricole du fait des changements climatiques à l'œuvre qu'à la nécessité qui s'impose aux agriculteurs de réduire leur contribution aux émissions de gaz à effet de serre, de jouer un rôle actif dans l'atténuation des changements climatiques et de produire de l'énergie renouvelable,
- conserver et renforcer la compétitivité du secteur dans un environnement de **plus en plus mondialisé et marqué par une volatilité croissante des prix, tout en maintenant la production agricole dans l'ensemble de l'Union européenne,**

[Manifestement la Commission européenne assume l'inéluctabilité de cette mondialisation et de la volatilité croissante des prix agricoles qui en résulte puisque c'est le prix à payer pour ouvrir de nouveaux marchés à ses industries alimentaires; mais aussi plus largement parce que c'est la stratégie qu'elle poursuit tant à l'OMC que dans ses accords bilatéraux : ouvrir davantage son marché agricole intérieur aux exportations des PED en contrepartie d'une ouverture accrue des PED à ses exportations de produits non agricoles et de services. Dans ce contexte on ne peut écrire que cela permettra de maintenir "la production agricole dans l'ensemble de l'Union européenne".]

- tirer le meilleur parti de la diversité des structures et des systèmes de production de l'agriculture européenne, diversité qui s'est enrichie au fil des élargissements de l'UE, et maintenir son rôle social, territorial et structurant,
- renforcer la cohésion territoriale et sociale dans les zones rurales de l'Union européenne, notamment en favorisant l'emploi et la diversification,
- veiller à ce que le soutien accordé au titre de la PAC soit, d'une part, **équitable et bien distribué** entre les États membres et entre les agriculteurs - en réduisant les disparités entre les États membres, étant entendu qu'un taux forfaitaire ne constitue pas une solution viable
- et, d'autre part, davantage axé sur les agriculteurs actifs.
- poursuivre le travail de simplification des procédures de mise en œuvre de la PAC, renforcer les exigences en matière de contrôle et alléger la charge administrative des bénéficiaires des fonds.

En relevant ces défis, la PAC contribuera également à la stratégie *Europe 2020* sur les points suivants:

- *la croissance intelligente* – en améliorant l'efficacité des ressources et en renforçant la compétitivité par la connaissance et l'innovation technologiques et par la conception de produits de qualité à forte valeur ajoutée; en développant des technologies écologiques et en utilisant les technologies de l'information et de la communication, en investissant dans la formation, en prenant des mesures qui incitent à l'innovation sociale dans les zones rurales et en encourageant la valorisation des résultats de la recherche;

[Au lieu d'une fuite en avant dans des innovations technologiques, il serait plus "intelligent" et moins coûteux de favoriser les échanges entre agriculteurs de leurs riches expériences.]

- *la croissance durable* – en préservant la base de production des denrées alimentaires, des aliments pour animaux et de l'énergie renouvelable, en assurant la gestion durable des terres, en fournissant des biens publics environnementaux, en réagissant à la perte de biodiversité, en promouvant les énergies renouvelables, en favorisant la santé des animaux et des végétaux, en améliorant l'efficacité des ressources par le développement technologique et la valorisation des résultats de la recherche, en réduisant encore les

émissions et en développant pleinement le potentiel des zones rurales; et

- *la croissance inclusive* – en libérant le potentiel économique des zones rurales, en développant les marchés et les emplois locaux, en accompagnant la restructuration de l'agriculture et en soutenant le revenu des agriculteurs afin de maintenir une agriculture durable dans l'ensemble des pays européens⁷.

C'est donc bien la **croissance écologique** du secteur agricole et de l'économie rurale qui permettra d'améliorer le bien-être à travers une croissance économique respectueuse de l'environnement.

5. OBJECTIFS DE LA FUTURE PAC

Les trois principaux objectifs de la future PAC devraient donc être les suivants:

Objectif n° 1: Une production alimentaire viable

⁷ La PAC contribuera en particulier aux initiatives phares de l'UE intitulées «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», «Une Union pour l'innovation» et «Une plateforme européenne contre la pauvreté».

- Contribuer au **revenu agricole** et limiter ses variations, en rappelant que la volatilité des prix et des revenus, tout comme les risques naturels, sont plus importants que dans la plupart des autres secteurs et que le revenu des agriculteurs et la rentabilité sont inférieurs en moyenne à ceux constatés dans le reste de l'économie⁸.

[Dans le contexte actuel et prévisible à moyen-long terme de forte volatilité des prix agricoles mondiaux en dollars, accentuée par celle des taux de change, la seule façon d'assurer la stabilité du revenu des agriculteurs européens – et par voie de conséquence celle des industries et services d'amont et d'aval de la production – est d'instaurer des prélèvements variables à l'importation qui garantiront des prix stables et rémunérateurs, fixés au niveau du coût moyen de production de l'UE-27, c'est-à-dire au niveau au coût de production des 12-13% des exploitations assurant la moitié de la production de chaque produit. La Commission européenne reconnaît en effet que 80% des aides directes sont perçues par environ 20% des agriculteurs, et qu'il y a une forte corrélation entre le pourcentage des aides et le pourcentage de la production. Cela implique que 50% de la production est réalisée par nettement moins que 20% des exploitations.

Et pourquoi fixer le prix rémunérateur au niveau du coût moyen de production de l'UE-27? Parce que l'Organe d'appel de l'OMC a jugé le 5 décembre 2002, dans l'affaire "Produit laitiers du Canada", que c'est le critère à prendre en compte pour évaluer le dumping d'un Membre de l'OMC : "*La question n'est pas de savoir si un ou plusieurs producteurs de lait individuels, efficaces ou non, vendent du LEC ["lait d'exportation commerciale"] à un prix supérieur ou inférieur à leurs coûts de production individuels. La question est de savoir si le Canada, sur le plan national, a respecté ses obligations dans le cadre de l'OMC et, en particulier, les niveaux de ses engagements. Il nous semble donc que le point de repère devrait être un coût de production unique pour l'ensemble de la branche de production, plutôt qu'un nombre indéterminé de coûts de production pour chaque producteur individuel. Le chiffre correspondant à l'ensemble de la branche de production permet d'englober les données sur les coûts de production des producteurs, dans leur ensemble, dans un critère national unique qui peut être utilisé pour évaluer dans quelle mesure le Canada respecte ses obligations internationales"* (paragraphe 96). L'Organe d'appel a aussi jugé que toutes les subventions internes bénéficiant aux produits exportés sont à prendre en compte dans l'évaluation du coût de production moyen sans subvention : "*Si les mesures des pouvoirs publics qui soutiennent le marché intérieur pouvaient être appliquées pour subventionner*

les ventes à l'exportation, sans que soient respectés les engagements pris par les Membres pour limiter le niveau des subventions à l'exportation, la valeur de ces engagements serait compromise. L'article 9:1 c) [de l'Accord sur l'agriculture] tient compte de cette possibilité en plaçant, dans certaines circonstances, les mesures prises par les pouvoirs publics sur le marché intérieur dans le champ des disciplines relatives aux "subventions à l'exportation" de l'article 3:3".

Le jugement précédent du 3 décembre 2001 de l'Organe d'appel de l'OMC dans la même affaire était encore plus explicite pour souligner que les subventions internes doivent être prises en compte pour évaluer le dumping : "Toutefois, les prix du marché mondial ne constituent pas une base valable pour déterminer s'il y a des "versements" au sens de l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture, car il reste possible que la raison pour laquelle le LEC peut être vendu à des prix compétitifs par rapport aux prix du marché mondial soit précisément que les ventes de LEC donnent lieu à des subventions qui assurent sa compétitivité. Ainsi, une comparaison entre les prix du LEC et les prix du marché mondial ne donne aucune indication quant à la question cruciale qui est de savoir si la production canadienne pour l'exportation a bénéficié d'un avantage. En outre, si la base de comparaison était les prix du marché mondial, il serait possible aux Membres de l'OMC de subventionner des intrants d'origine nationale pour transformation en vue de l'exportation, tout en veillant à maintenir le prix de ces intrants pour les transformateurs à un niveau égal ou légèrement supérieur aux prix du marché mondial. Il n'y aurait alors pas de "versements" au sens de l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture et les Membres de l'OMC pourraient facilement se soustraire aux engagements en matière de subventions à l'exportation qu'ils ont pris dans le cadre de l'article 3 de l'Accord sur l'agriculture (paragraphe 84)".

La conclusion à en tirer a contrario est que l'UE pourra toujours exporter à l'avenir sans dumping dès lors que les prix mondiaux deviendront supérieurs à ses coûts de production moyens sans subventions.]

- - Améliorer la **compétitivité** du secteur agricole et l'apport de valeur ajoutée dans la **chaîne alimentaire**, car le secteur agricole est très éclaté par rapport aux autres secteurs de la chaîne alimentaire, qui, mieux organisés, disposent d'un pouvoir de négociation supérieur. Les agriculteurs européens doivent de surcroît à la fois faire face à la concurrence des marchés mondiaux et respecter des normes très rigoureuses en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de qualité et de bien-être des animaux exigées par les Européens.
- Offrir une compensation aux régions soumises à des **contraintes naturelles** spécifiques, car ces régions sont confrontées au risque d'abandon des terres.

Objectif n° 2: Une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat

- Garantir la mise en œuvre de pratiques de production durables et améliorer la fourniture de **biens publics environnementaux**, car un grand nombre des avantages collectifs générés par l'agriculture ne sont pas rémunérés par le fonctionnement normal des marchés.

[Mais les marchés agricoles ne fonctionnent jamais "normalement" en l'absence d'une régulation spécifique compte tenu de l'inélasticité structurelle de la demande et de l'offre par rapport aux prix et ceux de l'UE le feront de moins en moins compte tenu de la volonté réaffirmée ici de ne pas les réguler. Par contre avec une bonne régulation, tant à la frontière – par une protection efficace basée sur des prélèvements variables que par une interdiction de tout dumping, y compris camouflé sous des aides internes soi-disant découplées – que par une maîtrise interne de l'offre et la promotion de systèmes de production durable (aux niveaux économique, social, environnemental et du bien-être animal), les agriculteurs fourniront nécessairement les "produits joints" que sont les "biens publics" que

[l'on prétend isoler de l'acte de production, ce qui est impossible et serait beaucoup plus coûteux.]

- Favoriser la **croissance écologique** par l'**innovation**, ce qui suppose la mise au point de nouvelles technologies, de nouveaux produits et de nouveaux processus de production ainsi que la promotion de nouveaux modèles de demande, notamment dans le contexte de la bioéconomie émergente.
- Poursuivre les actions d'atténuation des **changements climatiques** et d'adaptation à ces changements afin de permettre à l'agriculture d'y faire face. L'agriculture étant particulièrement vulnérable aux effets des changements climatiques, le fait de faciliter l'adaptation de ce secteur aux effets de la variation des phénomènes météorologiques extrêmes peut également réduire les effets néfastes des changements climatiques.

Objectif n° 3: Un développement territorial équilibré

- Soutenir l'emploi rural et préserver le tissu social dans les zones rurales.
- Améliorer les conditions économiques des zones rurales et promouvoir la **diversification** afin de permettre aux acteurs locaux d'exploiter leur potentiel et de valoriser l'utilisation de ressources locales supplémentaires.
- Permettre la **diversité structurelle** dans les systèmes agricoles, améliorer les conditions d'exploitation des petites structures et développer les marchés locaux, car l'hétérogénéité des structures agricoles et des systèmes de production européens contribue à l'attrait et à l'identité des régions rurales.

⁸ Source: Commission européenne – DG Agriculture et développement rural, d'après les données Eurostat sur les comptes nationaux et agricoles.

Tous ces objectifs ne pourront être réalisés que moyennant le maintien du soutien apporté au secteur agricole et aux zones rurales. Des mesures devront donc être prises au niveau européen pour garantir des conditions équitables et établir un ensemble commun d'objectifs, de principes et de règles. De plus, une politique agricole conçue au niveau de l'UE permet une utilisation plus efficace des ressources budgétaires que ne le feraient des politiques nationales coexistantes. Au-delà même des questions relatives au marché unique, plusieurs objectifs gagnent à être envisagés au niveau transnational, comme par exemple la cohésion entre les États membres et entre les régions, les problèmes environnementaux transfrontaliers, ainsi que les problèmes de portée mondiale, tels que les changements climatiques, la gestion de l'eau, la biodiversité, la santé et la bien-être des animaux, la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, la santé des végétaux et la santé publique, ainsi que les intérêts des consommateurs.

6. ORIENTATION DE LA REFORME

6.1. Instruments futurs

Toutes les options possibles pour la future PAC imposent de modifier ses instruments actuels. La présente section examine la forme qu'il conviendrait de donner à ces instruments pour répondre plus efficacement aux objectifs énoncés précédemment.

Paiements directs

Les nécessaires adaptations du système de paiements directs consistent en la **redistribution**, le **réaménagement** et un meilleur **ciblage** du soutien, destinées à accroître la valeur et la qualité des dépenses. De l'avis quasi général, la répartition des paiements directs nécessiterait d'être revue et rendue plus compréhensible pour les contribuables. Cette répartition devrait reposer sur des critères à la fois économiques – la fonction des paiements directs étant de garantir un revenu de base - et environnementaux – soutien à la fourniture de biens publics.

Le paiement direct unique à taux forfaitaire est l'une des propositions qui ont émergé du débat public. Toutefois, le fait que les exploitants agricoles soient confrontés à des conditions économiques et naturelles très différentes d'une région à une autre de l'UE plaide en faveur d'une répartition équitable des paiements directs.

Il s'agit donc de réfléchir à une répartition équitable qui réponde, de manière concrète et dans des conditions économiquement et politiquement réalisables, aux objectifs déclarés de ce soutien, mais également d'éviter tout changement brutal qui pourrait avoir de lourdes conséquences économiques et sociales pour certaines régions et/ou pour certains systèmes de production. L'une des solutions possibles consisterait à instaurer un système qui limite les gains et les pertes des États membres en garantissant que, dans tous les pays, les agriculteurs reçoivent une part minimum du soutien direct moyen octroyé à l'échelle de l'Union.

Les futurs paiements directs destinés aux exploitants actifs pourraient reposer sur les principes suivants, dans le droit fil du concept proposé par le Parlement européen:

- Soutenir le **revenu de base** au moyen d'un paiement direct découplé de base offrant un niveau uniforme de soutien obligatoire à tous les exploitants dans un État membre (ou dans une région), reposant sur des droits transférables ne pouvant être activés qu'associés à des surfaces agricoles admissibles, et respecter les critères de conditionnalité. Établir une **limite supérieure** pour les paiements directs perçus par les grandes exploitations individuelles (un «plafonnement») aux fins d'une meilleure répartition des paiements entre les agriculteurs. La prise en compte de l'intensité du travail salarié pourrait permettre d'atténuer les effets disproportionnés qui s'exercent sur les grandes exploitations dont les effectifs sont importants.
- Renforcer les performances environnementales de la PAC au moyen d'une composante **écologique** obligatoire dans les paiements directs prenant la forme de mesures environnementales applicables sur l'ensemble du territoire de l'UE. La priorité devrait être donnée à des actions allant dans le sens des objectifs en matière de changement climatique et d'environnement. Celles-ci pourraient prendre la forme d'actions environnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles qui aillent au-delà la conditionnalité et qui soient liées à l'agriculture (prairies permanentes, couverts végétaux, rotation des cultures, gel des terres à des fins écologiques, etc.). Il conviendrait en outre d'étudier la possibilité d'intégrer les exigences établies pour les zones actuelles du réseau Natura 2000 et d'améliorer certains éléments des BCAE (bonnes conditions agricoles et environnementales).
- Promouvoir le développement durable de l'agriculture dans les zones marquées par des **contraintes naturelles** spécifiques au moyen d'un soutien au revenu

additionnel octroyé aux exploitants de ces zones sous la forme d'un paiement fondé sur la superficie complétant le soutien accordé au titre du second pilier.

- Pour prendre en compte les problèmes spécifiques de certaines régions où se pratiquent des formes particulières d'agriculture considérées comme très importantes pour des raisons économiques et/ou sociales, un soutien **couplé** facultatif pourrait encore être octroyé dans des limites clairement définies (soutien basé sur un nombre d'hectares, des rendements ou un nombre de têtes de bétail fixes).
- Un régime de soutien simple et spécifique applicable aux **petits exploitants** devrait remplacer le régime actuel afin d'améliorer la compétitivité, de contribuer davantage à la vitalité du monde rural et de réduire les lourdeurs administratives.
- Simplifier les règles de **conditionnalité** en proposant aux exploitants agricoles et aux administrations un ensemble de règles plus simples et plus compréhensibles, sans toutefois vider de sa substance le concept de conditionnalité. L'introduction de la directive-cadre sur l'eau dans le champ d'application de la conditionnalité sera examinée une fois que la directive aura été mise en œuvre et que les obligations opérationnelles des exploitants auront été définies.

Ces changements dans l'aménagement des paiements directs devraient aller de pair avec une meilleure définition et un meilleur ciblage du soutien aux seuls «**agriculteurs actifs**», afin de répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes européenne.

Mesures de marché

Le débat public a permis de dégager un large consensus sur le maintien de l'**orientation** de la PAC **vers les besoins du marché**

[De quel marché s'agit-il : le marché intérieur ou le marché mondial ? Parler de "besoins du marché" est adopter la posture des "économistes de marché" qui soumettent les politiques économiques au diktat des "marchés financiers" et des agences de notation comme on l'a vu dans la crise grecque et on le voit encore dans les crises de l'Irlande, de l'Espagne et du Portugal. En fait seuls les hommes ont des besoins et ces besoins ne doivent pas être soumis à ceux du "marché".]

tout en conservant également l'architecture générale des outils de gestion du marché. La crise du marché du lait en 2009 a souligné le rôle important joué par les mécanismes en place dans le soutien du marché en période de crise

[Cette crise a surtout souligné l'ineptie de la politique de la Commission d'augmenter les quotas en vue de les faire disparaître en avril 2015 alors même que la surproduction justifiait de les réduire en fonction des seuls besoins du marché intérieur, et de les maintenir puisqu'ils ont fait leur preuve d'assurer un revenu stable aux éleveurs à un faible coût pour le budget européen, l'essentiel de ce coût ayant porté sur des restitutions massives qu'on aurait pu éviter en réduisant d'environ 10% les quotas.]

Certaines adaptations spécifiques semblent toutefois nécessaires, tout particulièrement en ce qui concerne la **rationalisation** et la **simplification** des instruments existants, ainsi que l'introduction de nouveaux éléments stratégiques touchant au fonctionnement de la chaîne alimentaire.

Des adaptations possibles pourraient inclure l'extension de la période d'intervention, l'application de la clause dite de perturbation du marché et du stockage privé à d'autres produits, ainsi que d'autres révisions destinées à renforcer l'efficacité et à améliorer les

contrôles. Ces mesures, et en particulier l'instrument d'intervention, ne devraient servir que de filet de sécurité à déployer en cas de crise des prix et de perturbation du marché. Une proposition de politique de qualité révisée sera présentée d'ici à la fin 2010 afin d'élargir les possibilités pour les agriculteurs d'informer le consommateur des qualités ou des attributs spécifiques de leur produit⁹.

Les quotas laitiers seront supprimés en 2015. Des propositions législatives doivent être présentées prochainement, sur la base de recommandations du groupe d'experts de haut niveau sur le lait, en vue de permettre une planification à long terme et d'assurer ainsi la stabilité du secteur laitier.

[Il est plus que douteux que cette stabilité sera assurée à long terme, sur deux plans :

- 1) L'élimination des quotas accélèrera la "restructuration" des exploitations laitières, l'élimination des petites exploitations qui jouent un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire, notamment en zones de montagne, concentrera ces grandes exploitations près des ports d'où viendront les aliments du bétail, d'autant que les grosses exploitations laitières, au-delà de 100 vaches, ne peuvent plus gérer un élevage à l'herbe.
- 2) L'offre de l'UE de réduire de 54% en moyenne ses droits de douane si le Cycle de Doha est finalisé réduira d'autant plus fortement la compétitivité des exploitations laitières de l'UE que cette filière est la mieux protégée puisque les droits de douane moyens de 87% ont été dissuasifs et les seules importations sont venues des pays bénéficiant d'accords préférentiels.

Tableau 2 – Echanges de produits laitiers totaux* de l'UE-27 en moyenne de 2006 à 2008

	Production	Echanges totaux en tonnes			Echanges totaux en 1000 €		
		Export	Import	Solde	Export	Import	Solde
Lait	153814000						
Fromages	8149567	562300	110100	450200	2406300	419167	1987133
Beurre	1933033	230400	83700	146700	498967	149000	349967
Lait + crème	1622767**	1022700	31500	991200	2120667	45300	2075367
Caséines		67800	40700	27100	421467	203133	218333
Sous-total		1883200	266000	1615200	5447401	816480	4630800
Babeurre		104365	10130	94235	164945	16200	148745
Lactosérum		377973	63230	314743	478702	21350	457352
Tous PL		2365538	339360	2024178	6091048	854150	5236897

Sources: Eurostat; * produits du lait de vache; ** poudre de lait écrémé et gras seulement pour la production

Certains remontent à la période du GATT (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande) pour lesquels les droits sur le fromage vont de 137,5 €/t à 170 €/t, d'autres découlent de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC, où les droits sont de 32% du droit normal, et d'autres enfin de plusieurs accords bilatéraux. En 2008 les fromages ont été importés principalement de Suisse (47 000 t), l'Australie et la Nouvelle-Zélande fournissant chacune 13 000 t. Le beurre a été importé quasi exclusivement de Nouvelle-Zélande. Les caséines et caséinates ont été importées de Biélorussie (32%), de Nouvelle-Zélande et de Russie. Au total les importations en valeur n'ont représenté que 14% des exportations.

Il faut souligner l'importance des échanges de produits laitiers sous le régime du perfectionnement actif (PA), qui permet aux industries laitières de l'UE d'importer à droit nul les produits réexportés après transformation. Ceci est le plus important pour les caséines et caséinates et explique la part prise par les importations venant de Biélorussie et Russie bien que l'UE n'ait pas de régime préférentiel avec eux. En effet, pour l'ensemble des produits laitiers, les importations sous PA ont été de 187 M€ en moyenne de 2006 à 2008, soit 21,9% des 854 M€ d'importations, et les exportations correspondantes sous PA ont été de 260 M€, soit 4,3% des 6,091 Md€ d'exportations totales. Mais les importations de caséines et caséinates sous PA ont été de 113 M€, soit 48,5% des 203 M€ d'importations totales de caséines et caséinates, et les exportations correspondantes sous PA ont été de 131 M€ soit 31,1% des 421 M€ d'exportations totales de caséines et caséinates de 421 M€. Au contraire les importations des produits

laitiers principaux (lait+crème, beurre et fromages) sous PA ont été de 74,3 M€ soit 12,1% des 613 M€ d'importations alors que leurs exportations sous PA ont été de 129 M€, soit 2,6% seulement des 5,026 Md€ d'exportations. Certes, en cas de finalisation du Cycle de Doha, l'UE voudra sans doute placer les importations de produits laitiers dans les 4% de lignes tarifaires autorisées comme "produits sensibles" astreints à une moindre réduction des droits de douane mais la contrepartie sera une hausse des quotas tarifaires à accorder si bien que le niveau de protection baissera significativement dans tous les cas. D'autant plus fortement que l'appréciation de l'euro par rapport au dollar restera forte.]

Le régime actuellement en place dans les secteurs du sucre et de l'isoglucose expirera en 2014/2015. Plusieurs options pour l'avenir, incluant une suppression en douceur des quotas à une date à définir, doivent être examinées en vue d'accroître l'efficacité et la compétitivité du secteur.

Enfin, il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement de la **chaîne d'approvisionnement alimentaire**. Les perspectives agricoles à long terme ne s'amélioreront pas si les agriculteurs ne peuvent inverser la tendance constante à la baisse de leur part de la valeur ajoutée générée par la chaîne d'approvisionnement alimentaire¹⁰. De fait, la part de l'agriculture dans cette chaîne est passée de 29 % en 2000 à 24 % en 2005, tandis que sur la même période, les parts de l'industrie alimentaire, du commerce de gros et du secteur de la distribution avaient toutes augmenté.

Sans une transmission efficace des signaux du marché, les perspectives à long terme du secteur agricole et sa part de la valeur ajoutée générée par l'ensemble de la chaîne alimentaire sont compromises. Parmi les questions fondamentales figurent le déséquilibre actuel des rapports de force au sein de la chaîne alimentaire, le niveau de concurrence à chaque étape de la chaîne, les relations contractuelles, la nécessité de restructurer et de consolider le secteur agricole, la transparence et le fonctionnement des marchés des dérivés de produits de base agricoles.

Développement rural

Partie intégrante de la PAC, la politique de développement rural a démontré son utilité en renforçant la durabilité du secteur agricole de l'UE et des zones rurales, du point de vue économique, environnemental et social.

Des appels pressants ont été lancés pour que la politique continue d'intégrer pleinement les contraintes et les possibilités associées à l'environnement et au changement climatique, d'offrir un large éventail d'avantages pour l'agriculture, les campagnes et la société au sens large et de contribuer:

⁹ Voir COM (2009) 234 sur la politique de qualité des produits agricoles et le prochain rapport sur l'application du nouveau règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à l'agriculture biologique.

¹⁰ «Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe» – COM (2009) 591 du 28.10.2009.

- à la **compétitivité de l'agriculture**, en encourageant l'innovation et la restructuration

[Voilà le mot clé lâché subrepticement : dans le contexte revendiqué par la Commission d'une ouverture accrue du marché agricole de l'UE au reste du monde, la compétitivité de l'agriculture européenne ne pourra venir que d'une "restructuration" accélérée de la taille des exploitations, avec des impacts sociaux et environnementaux incalculables, qui ne permettront pas d'atteindre simultanément les objectifs répétés de promouvoir une agriculture durable aux plans social, environnemental, de développement territorial équilibré et du bien-être animal. Et la disparition de la

majorité des agriculteurs aura des impacts négatifs tout aussi dramatiques sur la pérennité non seulement des industries agroalimentaires d'aval mais encore plus sur celles d'amont et sur toutes les entreprises de services à l'agriculture.]

et en permettant au secteur agricole d'utiliser au mieux les ressources;

- à la **gestion durable des ressources naturelles**, en préservant la capacité de résilience de l'environnement et de l'agriculture face aux changements climatiques et en maintenant la capacité de production des terres agricoles;
- au **développement territorial équilibré** des zones rurales à travers l'UE, en responsabilisant la population au niveau local, en renforçant les capacités et en améliorant les conditions locales et les liens entre les zones rurales et urbaines;

Dans ce contexte, il convient plus que jamais que les thèmes de l'**environnement**, du **changement climatique** et de l'**innovation** orientent la politique. Les investissements devraient par exemple stimuler les performances économiques et écologiques; les mesures environnementales devraient être plus étroitement adaptées aux besoins spécifiques des régions, voire des zones locales, telles que les zones relevant de Natura 2000 et les zones classées en terres agricoles à haute valeur naturelle; les mesures destinées à exploiter le potentiel des zones rurales devraient mieux intégrer les idées novatrices en matière de commerce et de gouvernance locale. Il est impératif de saisir les nouvelles possibilités de développement local, telles que les réseaux de distribution alternatifs, qui apportent une valeur ajoutée aux ressources locales. Il convient également de veiller à soutenir le développement des ventes directes et les marchés locaux. La priorité sera notamment donnée aux besoins spécifiques des jeunes agriculteurs et des nouveaux exploitants.

Pour que les objectifs politiques puissent se traduire par des résultats sur le terrain, il est primordial que les **mécanismes de mise en œuvre** soient **efficaces**. L'approche stratégique actuelle serait renforcée au moyen d'objectifs quantifiés fixés au niveau de l'UE puis au niveau des programmes, éventuellement assortis de mesures d'incitation à définir, comme la réserve de performance. Une telle évolution vers une approche davantage axée sur les résultats orienterait idéalement la politique vers les priorités de l'UE et mettrait en évidence ses résultats concrets. L'ensemble d'indicateurs défini dans le cadre commun de suivi et d'évaluation devrait être à la fois simplifié et amélioré à cet effet.

Dans un souci d'efficacité, il sera essentiel de renforcer la **cohérence** entre la politique de développement rural et les autres politiques de l'UE, tout en simplifiant et en allégeant autant que possible les formalités administratives. Dans ce but, un **cadre stratégique commun** pour les fonds de l'UE peut être envisagé.

Il serait utile de continuer de disposer d'un large éventail d'instruments – qu'il s'agisse des investissements et infrastructures, de la rémunération des services écosystémiques, du soutien en faveur des zones défavorisées, des mesures relatives à l'environnement et aux changements climatiques, du soutien de l'innovation, du transfert de connaissances et du renforcement des capacités, de la création d'entreprises, du développement social et institutionnel ou de la promotion de méthodes de production en rapport avec les spécificités locales et tenant compte des besoins spécifiques des États membres aux fins d'une efficacité économique accrue. Les améliorations peuvent consister à mieux coordonner les différentes mesures (notamment avec la formation), à mettre au point des trains de mesures destinés à répondre aux besoins de groupes ou de zones spécifiques (par ex. petits exploitants, zones de montagne), à faciliter la collaboration entre agriculteurs afin de mettre en rapport les

caractéristiques paysagères en faveur de la biodiversité et l'adaptation aux changements climatiques (infrastructure verte») ou à proposer des mesures d'incitation telles que des taux préférentiels d'intensité des aides pour un meilleur ciblage.

En outre, il convient d'inclure un **ensemble d'outils de gestion des risques** afin de gérer plus efficacement les aléas de revenu et la volatilité du marché, qui limitent la capacité d'investissement du secteur agricole pour rester compétitif. Les instruments qui composent la panoplie mise à la disposition des États membres – d'un nouvel outil de stabilisation des revenus compatible avec la boîte verte de l'OMC à un soutien renforcé en faveur des instruments d'assurance et des fonds communs – sont destinés à les aider à gérer les risques relatifs à la production et aux revenus. On veillera à la cohérence des nouveaux instruments introduits avec les autres instruments de la PAC, notamment les instruments de marché.

[Le "soutien renforcé en faveur des instruments d'assurance" qui soit "compatible avec la boîte verte de l'OMC" a fort peu de chances d'être effectif pour plusieurs raisons :

1) L'expérience des Etats-Unis (EU) montre que leurs subventions aux assurances ont toujours été notifiées dans la boîte orange car elles dépassaient les normes autorisées par l'AsA de l'OMC (paragraphe 7 et 8 de l'Annexe 2), comme l'atteste le rapport du Service de recherche du Congrès de septembre 2010 : *"Dans la mesure où toutes les aides à des programmes de filet de sécurité spécifiques par produit ou pour toute l'exploitation sont déclenchés par une perte inférieure à 30% ou procurent un remboursement ou une indemnisation supérieure à 70% de la perte, alors le programme n'est pas qualifié pour être dans la boîte verte et doit rentrer dans les limites autorisées de la MGS [boîte orange]. Par exemple, pour les polices d'assurance des recettes brutes ajustées de l'USDA, les producteurs peuvent assurer une couverture de la recette brute allant jusqu'à 80% des recettes passées, et les aides sont déclenchées pour des pertes aussi faibles que 20% de la recette moyenne passée. Il en résulte que les subventions aux assurances des EU (indemnités nettes) ne sont pas qualifiées pour la boîte verte. Au contraire elles sont notifiées à l'OMC dans la boîte orange, bien qu'elles aient toujours bénéficié de l'exemption du soutien de minimis autre que par produit"* (Dennis A. Shields, Jim Monke and Randy Schnepf, *Farm Safety Net Programs: Issues for the Next Farm Bill*, Congressional Research Service, September 10, 2010). Mais ceci n'a été possible que parce que les EU ont triché en sous-notifiant massivement le coût budgétaire des subventions aux assurances comme cela ressort de nombreux rapports du Service de recherches du Congrès, de l'Office des comptes du gouvernement, des données de l'exécution du budget et de spécialistes. Ainsi, pour David Blandford et David Orden, *"Il y a d'autres dépenses supplémentaires des programmes d'assurance des cultures et des recettes venant des coûts de délivrance des polices payés aux agents des compagnies privées d'assurance. Ces deux derniers coûts ne sont pas repris dans les notifications, bien qu'ils aient été très substantiels, ayant été en moyenne de 895,5 millions de \$ par an de 1995 à 2005, alors que les indemnités nettes ont été en moyenne de 1,1705 milliards de \$.. Il est quelque peu curieux que les coûts de délivrance des assurances aux cultures et des assurances recettes, qui sont directement liés aux avantages retirés par les agriculteurs, ne soient pas notifiés"* (David Blandford and David Orden, *United States: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications*, IFPRI, November 2008, <http://www.ifpri.org/pubs/dp/ifu0821.asp>). Par ailleurs l'USDA a triché en notifiant les subventions aux assurances dans la boîte orange (MGS) "autre que par produit" alors que l'Organe d'appel de l'OMC a jugé en mars 2005, dans l'affaire coton, qu'elles sont "spécifiques par produit". En outre, comme l'exemption de *minimis* serait réduite de moitié si le Cycle de Doha est finalisé – de 5% à 2,5% de la valeur de la production agricole totale pour le soutien de *minimis* autre que par produit et de la valeur de la production d'un produit particulier pour le soutien de *minimis* spécifique par produit –, Chad Hart, du FAPRI, reconnaît que *"Si une telle réduction devait advenir, le soutien aux assurances des cultures dépasserait le niveau de minimis à lui seul"* (Testimony before the Subcommittee on General Farm Commodities and Risk Management, U.S. House Committee on Agriculture, April 26, 2006).

2) Bien que non généralisées et relativement peu développées dans l'UE, les subventions aux assurances agricoles dépassent dans certains cas les limites des critères de l'AsA pour être notifiées en boîte verte. Et le règlement de la Commission n° du 15 décembre 2006 sur les aides d'Etat autorise des subventions allant de 80% à 100% pour certaines calamités agricoles (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:358:0003:0021:FR:PDF>). Par ailleurs les compagnies d'assurances privées de l'UE ont fait savoir qu'elles ne pourraient intervenir sans de fortes subventions et notamment pour une réassurance publique des compagnies. Or, dans les calculs préliminaires de la Commission celle-ci se garde bien d'imputer les subventions aux compagnies d'assurances dans celles qui seront à notifier à l'OMC, imitant en cela les tricheries des EU.

Plus fondamentalement on peut contester la notification en boîte verte prévue par le paragraphe 7 de l'Annexe 2 de l'AsA, selon lequel "c) Le montant de tout versement de ce genre sera uniquement fonction du revenu; il ne sera pas fonction du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur, ni des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à cette production, ni des facteurs de production employés". Sachant que tout revenu agricole représente la différence entre les recettes agricoles et les charges agricoles, et que les recettes résultent de la multiplication du volume des productions par leurs prix de vente, qui pourra expliquer comment une aide au revenu agricole pourrait ne pas être fonction du volume et/ou des prix de ces productions ? A fortiori puisque les prix agricoles dans l'UE comme aux EU sont très inférieurs aux coûts de production du fait des multiples subventions des boîtes orange et bleues dont les agriculteurs profitent en parallèle pour les mêmes produits.]

Il convient d'examiner l'utilisation de critères objectifs pour la répartition entre les États membres des mesures de soutien au développement rural, tout en évitant une rupture brutale par rapport au régime actuel.

Il est également essentiel de renforcer et de simplifier encore davantage les politiques de **qualité** (y compris de l'agriculture biologique) et de **promotion** afin d'améliorer la compétitivité du secteur agricole. Enfin, l'initiative «Une Union pour l'innovation» devrait également permettre d'adopter de nouvelles approches pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, qui visent une économie intelligente, durable et solidaire¹¹.

Architecture globale

Il importe que les instruments de la future PAC demeurent structurés en deux piliers; c'est ce qui ressort également de l'avis général exprimé lors du débat public et clairement privilégié par le Conseil, le PE et le Comité des régions. Le premier pilier couvrirait les paiements octroyés annuellement à tous les agriculteurs, tandis que le second pilier demeurerait l'instrument de soutien en faveur des objectifs de l'Union, offrant aux États membres une flexibilité suffisante pour tenir compte de leurs spécificités, sur la base de programmes et de contrats pluriannuels. Dans cette configuration, la séparation en deux piliers devrait apporter plus de clarté, chaque pilier étant complémentaire de l'autre, sans chevauchement ni perte d'efficacité.

6.2. Options générales

Trois options générales, qui reflètent les principales orientations du débat public sans s'exclure mutuellement, méritent un examen plus approfondi. Elles sont présentées ci-après comme de possibles voies à suivre, dont les effets seront analysés avant l'adoption de décisions définitives. Toutes trois sont fondées sur une structure à deux piliers (avec un équilibre différent entre les piliers).

Option n° 1

Cette option introduirait de nouvelles modifications progressives dans le cadre politique actuel. Elle s'appuierait sur les aspects concluants de la politique et serait axée sur les **adaptations** et les améliorations dans le domaine le plus critiqué de la PAC, à savoir la question de l'équité dans la répartition des paiements directs entre les États membres.

[Il y a un énorme malentendu sur les aides directes perçues dans l'UE-12 des nouveaux États membres : tout le monde est convaincu que ces aides directes s'aligneront progressivement sur celles de l'UE-15, en passant de 25% en 2004 à 100% en 2013 mais cela n'est pas vrai. L'alignement sur l'UE-15 concerne seulement le niveau de l'aide unitaire – par tonne de céréales, oléagineux et protéagineux, par tête de bétail ou par tonne de lait – dans la période de base. Mais cette unification progressive du paiement unitaire continuera à s'appliquer à des niveaux très différents de rendement des cultures arables, des têtes de bétail, du rendement en lait par vache et des quotas laitiers. En outre les périodes de base sont différentes entre l'UE-15 et l'UE-12. Le tableau 3 suivant – tiré de la répartition des dépenses agricoles totales (budget agricole communautaire et aides d'Etat) de l'UE-27 entre l'UE-15 et l'UE-12 (tableaux 4 à 6) – montre que, en 2009, les aides directes par ha étaient 3,5 fois supérieures dans l'UE-15 à celles de l'UE-12 et celles par actif agricole 8,6 fois supérieures.

Tableau 3 – Ecart dans les aides par ha et actif agricole entre l'UE-15 et l'UE-12 en 2008 et 2009

	UE-12		UE-15	
	2008	2009	2008	2009
Indicateurs généraux en 2008				
Population (millions)	103,300		394,345	
Surface agricole utilisée (millions d'ha)	51,653		127,160	
Actifs agricoles (équivalent plein temps) (en 1000)	5928		5918	
Répartition des dépenses agricoles totales en millions d'€				
Interventions sur les marchés	274	1140	5169	5865
Aides directes (couplées et découplées)	3194	4071	28234	28786
Développement rural	2537	3498	8602	8671
Aides d'Etat*	2019	2019	8975	8975
Dépenses agricoles totales	8024	10728	57551	60043
Aides directes et dépenses agricoles totales en €/par ha et actif agricole				
Aides directes par hectare	61.8	78.8	270.3	275.8
Aides directes par actif agricole	58.9	68.7	580.7	592.7
Dépenses agricoles totales par hectare	155.3	207.7	452.6	472.2
" par actif agricole	135.4	181.0	972.5	1014.6

Source: DG Agri et travaux de Solidarité. Faute de données sur les aides d'Etat en 2009, on a utilisé celles de 2008.

Et les aides agricoles totales, y compris les aides d'Etat, étaient 2,3 fois supérieures dans l'UE-15 à celles de l'UE-12 et celles par actif agricole 5,6 fois supérieures. Certes les aides directes continuent à augmenter depuis 2009 dans l'UE-12 mais plus beaucoup car tous les pays ont utilisé la faculté qui leur était donnée de compléter le niveau des aides directes par le transfert d'une partie des aides reçues de l'UE au titre du développement rural comme par des aides d'Etat complémentaires – ce sont les fameux "top-ups" – ce qui a réduit d'autant les ressources destinées aux autres objectifs.

Il est donc vraisemblable qu'en 2013 les aides directes et les dépenses agricoles totales de l'UE-15 resteront plus du double de celles de l'UE-12 par ha et par actif agricole. En outre, puisque les produits agricoles circulent librement dans l'UE-27, les agriculteurs et industries agroalimentaires de l'UE-12 continuent à souffrir d'un énorme dumping de la part des produits alimentaires exportés de l'UE-15 vers l'UE-12. Même si le taux de dumping était encore plus élevé avant 2000 puisque les produits de l'UE-15 bénéficiaient de restitutions à l'exportation vers l'UE-12 alors que les restitutions étaient encore très élevées. Mais, comme il est politiquement impossible de relever les aides agricoles par actif de l'UE-12 au niveau de celles de l'UE-15 puisque le revenu des actifs agricoles ne peut être trop supérieur au revenu national par tête, il serait légitime que l'UE-12 bénéficie d'aides supplémentaires importantes

pour relever indirectement la compétitivité des agriculteurs et industries alimentaires, notamment pour améliorer les infrastructures et la recherche-développement.

Table 4 – Evolution of the EU-27 agricultural expenditures from 2000 to 2009

Millions d'€	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Market interventions	10654	10258	8074	10060	8473	8537	8124	5420	5443	7005
" export refunds	5646	3401	3432	3730	3384	3052	2494	1445	925	650
" sugar restructuring fund								551	1284	3018
" other market intervent.	5008	6857	4642	6330	5089	5485	5630	3424	3234	3337
Decoupled aids						1449	16263	30369	31414	32794
" SPS+SAPS: green box*	-	-	-	-	-	1449	16263	30202	31208	32529
" separate sugar payment								167	206	253
" separate F&V payments										12
Other direct aids	25529	27430	29633	29692	29825	33701	17788	6677	6155	6320
" in EAGGF-Guarantee	3306	5748	4608	3912	5390	5617	431	997		
" " blue box	22223	21682	24193	25780	24435	28084	13876	5697		
Miscellaneous*			20	49	260	384	92	359	468	353
Rural development	4764	5753	6080	7174	8968	10237	11329	10869	10524	8738
" in EAGGF-Guarantee	4176	4363	4419	4706	4749	4915	7739	1269	3	-
" in EAGGF-Guidance	588	1359	1550	2254	2962	3097	3589	3518	1982	472
" in SAPARD + TDRI**		30	111	214	1257	2227				
" in EAFRD								6082	8639	8209
EAGGF-Guarantee or EAGF	40359	42051	42146	44507	43307	48986	50006	43713	43465	46472
Common agric. budget	40947	43440	43807	46975	47526	54310	53595	53694	53809	55210
State aids to agriculture	12497	12507	10359	10116	13958	12263	11922	12483	11766	11766
Total agricultural subsidies	53444	55947	54166	57091	61484	66573	65517	66223	65575	66976

Sources: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-fr.htm>;

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/stat_tables.html;

http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/RD_Report_2006.pdf; * Mainly pre-adhesion and administration of the CAP. **:

Temporary Rural Development Instrument

Table 5 – Evolution of the EU-12 agricultural expenditures from 2000 to 2009

Millions d'€	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Market interventions	15	544	805	244	274	1140
" export refunds	15	210	275	164	154	64
" sugar restructuring fund					196	688
" other market interventions		334	530	80	120	388
Direct payments	71	1649	1832	2461	3194	4071
" SAPS: alleged green box	-	1449	1721	2250	2974	3723
" SPS (Slovenia and Malta)	57	55	68	69	57	63
" Separate sugar payment				167	206	253
" Other direct aids	14	145	43	44	22	32
Rural development	1474	2096	4088	3010	2537	3498
" in EAGGF-Guarantee		735	2116	1298	14	67
" in EAGGF-Guidance	217	290				
" " in EAFRD*				1712	2523	3431
" in SAPARD + TDRI**	1257	1071	1972			
EAGGF-Guarantee	86	2928	4753	4003	3482	5211
Common agricultural budget	1617	4289	6725	5715	6005	
State aids	2915	3210	2688	3486	2791	
" CNDPs (top-ups): coupled				526	372	
" CNDPs (top-ups): decoupled	1159	1799	1870	1996	2343	
" others	1756	1411	818	964	76	
" minus the transfers from rural development	-353	-588	-644	-916	-772	-1064
" net State aids	2562	2622	2044	2570	2019	
Total agricultural subsidies	4179	6911	8769	8285	8024	

Sources: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-fr.htm>;

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/stat_tables.html;

http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/RD_Report_2006.pdf; * Rural development was no longer financed by EAGGF from 2007 but by the EAFRD and the data for the actual expenditures have been aggregated for 2007 and 2008 so that we have divided them in equal amounts.

Table 6 – Evolution of the EU-15 agricultural expenditures from 2000 to 2009

Millions d'€	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Market interventions	10654	10258	8074	10060	8446	7993	7319	5881	5169	5865
" export refunds	5646	3401	3432	3730	3369	2842	2219	1281	771	586
" sugar restructuring fund									1088	2319
" other market interventions	5008	6857	4642	6330	5077	5151	5100	4600	3310	2949
Decoupled aids	-	-	-	-	-	-	14542	28119	28234	28786
" SPS: alleged green box	-	-	-	-	-	-	14542	28119	28234	28774
" separate F&V payments										12
Other direct aids	25529	27430	29633	29692	29811	33556	17745	6633	6133	6288
Miscellaneous*			20	49	260	384	92	359	468	385
Rural development	4764	5723	5969	6960	7494	7185	7241	7859	8602	8671
" in EAGGF-Guarantee	4176	4363	4419	4706	4749	4896	6169	-	-30	
" in EAGGF-Guidance	588	1359	1550	2254	2995	3779	1647	90	2616	
" in EAFRD								7859	6016	
EAGGF-Guarantee	40437	42083	43214	44461	43266	46829	45867	40992	39974	41324
Common agricultural budget	40437	42083	43214	44461	46261	50608	47514	48941	48576	51068
State aids to agriculture	12497	12507	10359	10116	11044	9054	9234	8997	8975	8975
Total agricultural subsidies	48553	54590	55277	57093	57305	59662	56748	57938	57551	60043

Sources: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-fr.htm>;

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/stat_tables.html;

http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/RD_Report_2006.pdf; * Mainly pre-adhesion and administration of the CAP]

¹ Dont le partenariat pour l'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture».

Cette option assurerait la continuité et la stabilité de la PAC actuelle, en permettant aux opérateurs de planifier à long terme, tout au long de la chaîne alimentaire.

Option n° 2

Une autre possibilité serait de saisir l'opportunité de réforme et de remanier la politique en profondeur afin de la rendre plus **durable** et de garantir un meilleur **équilibre** entre les différents objectifs politiques, les agriculteurs et les États membres. À cette fin, des mesures plus **ciblées**, qui seraient également plus compréhensibles pour les citoyens de l'UE, seraient utilisées. Cette option impliquerait une plus grande efficacité des dépenses et une meilleure prise en compte de la valeur ajoutée apportée par l'UE. Cette orientation permettrait de répondre aux défis en matière économique, environnementale et sociale et de renforcer la contribution de l'agriculture et des zones rurales aux objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et solidaire.

Option n° 3

Une autre option consisterait en une réforme beaucoup plus approfondie de la PAC, clairement axée sur les objectifs relatifs à l'environnement et aux changements climatiques, et en l'abandon progressif des mesures de soutien au revenu et de la plupart des mesures de marché. Mettre les questions d'environnement et de changement climatique au centre des priorités financières, par l'intermédiaire du cadre politique pour le développement rural, encouragerait la mise en place de stratégies régionales sur ces questions, permettant d'assurer la réalisation des objectifs de l'UE.

[L'idée même de faire de "l'abandon progressif des mesures de soutien au revenu et de la plupart des mesures de marché" une option de réforme de la PAC est aberrante, alors même qu'il n'en reste plus beaucoup avec la dérégulation mise en oeuvre par le découplage des aides, l'OCM unique, la suppression des quotas et l'acceptation d'une ouverture accrue du marché européen aux exportateurs du reste du monde dans un contexte de forte volatilité des prix et des taux de change. Alors qu'un tel contexte ne peut qu'accélérer la baisse des actifs agricoles comment pourra-t-on atteindre des objectifs ambitieux en matière d'environnement et de développement rural?]

Les options exposées précédemment présentent des avantages et des inconvénients au

regard des objectifs de la nouvelle PAC énoncés dans la présente communication. Ils devront être évalués en fonction de leur incidence économique, environnementale et sociale.

7. CONCLUSION

La suite donnée par la Commission au débat sur la future PAC prend la forme de la présente communication, qui décrit les options possibles et lance le débat avec les autres institutions et les parties intéressées. Les propositions législatives correspondantes seront présentées en 2011.

Les options de réforme prévoient à la fois des modifications profondes nécessitant une nouvelle conception, et une amélioration des éléments dont l'utilité, sous leur forme actuelle, a été démontrée. Dans ce contexte, la future PAC devrait être plus durable, mieux équilibrée, mieux ciblée, plus simple et plus efficace, répondant mieux aux besoins et aux attentes des citoyens de l'UE.

ANNEXE

Descriptions de trois options générales

	Paiements directs	Mesures de marché
Option n° 1	Répartir de manière plus équitable les paiements directs entre les États membres (tout en maintenant tel quel le mécanisme actuel de paiement direct)	Renforcer les outils de gestion des risques. Rationaliser et simplifier, le cas échéant, les instruments de marché existants
Option n° 2	Répartir de manière plus équitable les paiements directs entre les États membres et modifier sensiblement la définition de ces paiements.	Améliorer et simplifier, le cas échéant, les instruments de marché existants

Les paiements directs seraient ainsi composés:

- un taux de base servant de soutien au revenu,
- un soutien complémentaire obligatoire pour les biens publics environnementaux au moyen d'actions agroenvironnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles, basé sur les coûts supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de ces actions,
- un paiement complémentaire et optionnel à l'intention des exploitants des zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques,
- un paiement couplé optionnel en faveur de certains secteurs et régions¹²,

Instaurer un nouveau régime pour les petites exploitations.

Plafonner le taux de base tout en tenant compte de la contribution des exploitations de grande taille à l'emploi dans les zones rurales

¹² Ce paiement serait équivalent au paiement couplé actuel octroyé au titre de l'article 68 et aux autres mesures de soutien couplées.

Option n° 3	Supprimer progressivement les paiements directs dans leur forme actuelle Les remplacer par des paiements plafonnés pour les biens publics environnementaux et par des paiements complémentaires pour les exploitants des zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques. Supprimer toutes les mesures de marché, à l'exception éventuelle des clauses de perturbation qui pourraient être utilisées en période de crise profonde. Les mesures seraient principalement axées sur les changements climatiques et les questions environnementales.
--------------------	---