

LA PAC APRÈS 2013 : BRUXELLES COGITE

*Une mission du
réseau CER FRANCE
a fait le point sur place
auprès
des services des
organismes bruxellois*

Edito

Les crises

ont-elles sauvé la PAC 2013 ?

La messe semblait dite à Bruxelles : il faut considérablement réduire les ambitions d'une PAC budgétivore puisqu'elle ne sert plus à grand chose. Les objectifs des années 60 sont atteints et les réformes libérales engagées depuis Mac Sharry en 1992 ont été un succès. Nos stocks sont à zéro et nous exportons sans soutien.

Il ne reste plus qu'à réduire en douceur les budgets pour les allouer à de nouvelles politiques de croissance durable davantage en phase avec la modernité et les demandes de nos concitoyens... C'était il y a trois ans... une éternité... depuis les prix ont flambé en 2007 ressuscitant le fantôme de la rareté et se sont effondrés en 2009 engendrant sans doute la pire crise agricole de toute l'histoire de la PAC.

Le parlement s'invite

L'ambiance est donc aujourd'hui tout autre dans les couloirs Bruxellois...

On entend des propos du style : le commissaire souhaite des agriculteurs sur tous les territoires de l'Union... il faut différents types d'agriculture... Il faut une sécurité alimentaire... L'agriculture est productrice de biens publics dont l'emploi... Quelle régulation des marchés ? ...

C'est la première réforme de la PAC qui devra se faire en codécision avec le parlement européen qui vient d'adopter très en amont un rapport sur les ambitions de la PAC 2013 (rapport Lyon). Le COPA COGECA (syndicalisme agricole et coopération) a également produit un document.

La FNSEA et le DBV (syndicat majoritaire allemand) cosignent un manifeste dans le quel ils abandonnent l'idée des références historiques pour les aides directes. Visiblement, les lignes commencent à bouger.

Les cadres de la DG AGRI parlent aujourd'hui : d'outils performants de régulation dans les marchés, d'efficacité de la chaîne alimentaire comme priorité importante, de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs et de réflexion sur l'évolution du droit de la concurrence. Pour un peu, on se croirait rue de Varennes au Ministère de l'agriculture !

Budget épargné ?

La question budgétaire reste très épineuse mais là aussi la donne évolue. D'un côté, la crise financière et les difficultés budgétaires des états font planer un doute sur le cofinancement du second pilier. D'un autre côté, la crise agricole semble avoir réduit la pression à la baisse et les convoitises sur les 40 Milliards du budget agricole. Tout le monde paraît s'accorder sur la perspective d'une baisse moins drastique que prévue.

La nécessité d'imaginer une nouvelle PAC plus équitable et socialement acceptable par l'ensemble des citoyens européens est une préoccupation commune à tous les acteurs de la scène agricole européenne. Le commissaire Ciolos ne rappelle-t-il pas lui-même que la PAC n'est pas faite pour les agriculteurs mais pour les 500 millions de consommateurs européens.

Cette priorité d'imaginer une PAC légitime pour chaque citoyen est un dénominateur commun aux représentants des syndicats agricoles, aux députés de la commission agricole du parlement comme aux fonctionnaires de la DG AGRI.

Comment le faire ? C'est l'objet des innombrables tractations, réflexions, consultations des deux ans qui viennent.

Jean-Marie SÉRONIE
jmseronie@50.cerfrance.fr



Le Parlement Européen un nouveau venu dans le processus de décision

L'application du traité de Lisbonne, par l'introduction de la codécision avec le parlement, bouleverse le processus de décision jusqu'alors établi entre la commission et le conseil. **La commission reste force de proposition, mais la codécision devient la procédure législative ordinaire pour les dossiers engageant l'Europe.**



Un des effets corollaires de cette évolution se traduit par un allongement des temps de procédures, nécessitant **24 à 28 mois pour une prise de décision définitive.**

Des principes dérogatoires à la codécision sont toutefois prévus dans des domaines bien ciblés de gestion (fixation des prix, des prélèvements, des quotas de pêche, des aides spécifiques...).

Si le traité fixe clairement le mode de décision final entre les 27 pays membres au travers de la majorité qualifiée, il reste à structurer en amont, le rôle, l'organisation et le mode de travail des différentes instances influentes dans l'élaboration de la PAC.

Représenter la pensée citoyenne européenne

Les parlementaires européens apporteront un nouveau regard, plus transversal, entre pays, entre tendances politiques, plus respectueux des diversités européennes. Leur approche devrait être plus politique et moins gestionnaire par rapport aux habitudes de la commission.

Des questions demeurent toutefois : auront-ils la capacité et les moyens prospectifs pour soumettre une vision claire à la commission ? Émergera-t-il, des diverses tendances parlementaires, des orientations précises et consensuelles pour chaque fois peser sur les décisions de la commission ?

Des signaux positifs

Alors que la commission s'est engagée à communiquer en novembre 2010 sur les grandes orientations de la PAC 2013, le parlement fait preuve de volonté dans ce rôle de co-décisionnaire. Il soumet en effet le rapport d'initiative sur la PAC, dit "Lyon" du nom de son rapporteur britannique (voté le 08.07.10).

Il a été établi à partir d'un consensus large faisant suite à 800 amendements. Il est déjà révélateur de la volonté du parlement d'orienter et de peser sur les décisions de la prochaine PAC.

Ce rapport préconise une PAC forte limitant toutes perspectives de re-nationalisation. Il défend le maintien des budgets alloués au cours de la prochaine période financière.

Il propose d'éviter un co-financement par les états membres trop disparate et source de distorsion de concurrence sur le marché intérieur européen.

Un compromis autour de trois axes

Aucune famille politique n'ayant à elle seule une majorité, le compromis s'est construit autour de trois axes majeurs :

Alimentation

Garantir la sécurité alimentaire dans l'Union Européenne à la fois quantitative mais aussi qualitative.

Produire une alimentation accessible à tous.

Participer à la production de denrées alimentaires pour faire face à une demande mondiale croissante.

Environnement

Produire plus et mieux, en repensant des systèmes de productions plus efficaces en s'appuyant sur l'innovation et la recherche. Inciter les agriculteurs à de nouvelles méthodes de production.

Emploi et équité

Favoriser l'agriculture, vivier d'emplois non délocalisables (28 millions d'actifs encore en Europe).

Revisiter les aides actuelles sur davantage de critères objectifs entre pays et agriculteurs, notamment en supprimant les références historiques.

Sur le sujet des marchés, le parlement manifeste une volonté de conserver des outils publics de régulation. Il souhaite d'autre part limiter les éléments de distorsions de concurrence entre pays par une évolution vers plus de réglementations communes : fiscales, sociales, normatives...

Le parlement se veut le creuset d'approches collectives d'autant que la PAC souvent inspirée par la France par le passé se conçoit désormais à 27 avec une volonté de développer une agriculture forte pour tous les pays européens et sur l'ensemble des territoires.

Des idées neuves devraient voir le jour, plus transversales que celles émises habituellement par la commission et le conseil et qui ont façonné la PAC d'hier ; tel peut être l'impact de cette codécision.

Jean-Yves MORICE
jymorice@53-72.cerfrance.fr

Pierre-Gérard POUTEAU
pgpouteau@49.cerfrance.fr



Orientation de la PAC 2013 les crises sont passées par là

La réforme de 2013 semble s'inscrire dans la continuité du bilan de santé : alignement au marché, compatibilité OMC (même faute d'accord à court terme) et prise en compte de nouveaux défis. Mais les discussions sont menées dans un contexte fortement perturbé par les crises : économique, budgétaire au niveau des États Membres et bien entendu agricole.



Dacian CIOLOS

Commissaire européen
à l'agriculture
et au développement durable

C'est dans cet environnement de crise, que les 27 États-Membres doivent définir les grandes orientations de la politique agricole commune pour la période 2013-2020. Après une période de consultations publiques impulsées par le commissaire Dacian CIOLOS qui souhaitait engager le débat auprès de la société civile, la PAC de l'après 2013 entre désormais dans le champ du politique avec plusieurs questions au premier plan.

- . *Quel futur pour les aides directes et comment les rendre légitimes ?*
- . *Pourquoi faut-il garder une politique agricole commune aux 27 États-Membres ?*
- . *Comment organiser les soutiens pour répondre aux nouveaux défis ?*

La couleur finale de la PAC de l'après 2013 sera fortement marquée par les proportions du mélange de trois éléments : aides directes, régulation du marché et biens publics.

Les références historiques ont vécu

Les paiements directs basés sur des références historiques encore utilisés dans une dizaine de régions ou de pays posent clairement un problème de justification des soutiens publics. La nécessité de rééquilibrage des paiements, initié en France par Michel BARNIER avec le Bilan de santé, est aujourd'hui partagée par une très large majorité des acteurs.

La PAC de 2013 sera alors l'occasion d'abandonner les références historiques (probablement avec une période transitoire) et de pousser la convergence des aides directes, entre les états membres (notamment les PECO), entre territoires, entre productions et entre agriculteurs.

Aux yeux de la Commission, la convergence des aides ne signifie pas nécessairement égalité des aides, mais c'est plutôt l'équité qui est visée.

La régulation à nouveau sur la table

Les crises remettent au goût du jour la gestion des marchés et le rééquilibrage du rapport de force au sein des filières

En s'attaquant en moins de deux ans à deux des objectifs initiaux et réaffirmés de la PAC : d'une part, l'accès pour le consommateur à des produits agricoles à des prix raisonnables et d'autre part le maintien de revenus décentes pour les producteurs, la volatilité des prix a remis sur le devant de la scène la gestion des marchés.

Mais il ne faut pas s'y tromper ! Il ne s'agit pas de revenir sur les réformes précédentes et la primauté du marché comme facteur de compétitivité. La libre concurrence entre les acteurs n'est pas remise en cause.

Cependant, la volonté de garder des outils anti-crise, sorte de filet de sécurité, est aujourd'hui une ambition affichée par la Commission et le Parlement européen. Des dispositifs d'intervention, de stockages publics et privés seront probablement retenus pour un usage exceptionnel, à l'image de la gestion de la crise laitière en 2009. Outre la question de la gestion des risques (dans une forme assurantielle par exemple), un autre champ ambitieux émerge : le rééquilibrage de la chaîne alimentaire.

Les biens publics, un poids de plus en plus fort

Les "public goods" concernent les externalités positives de l'activité agricole. S'il en existe une large gamme, beaucoup d'entre eux sont environnementaux tels que les paysages agricoles, la biodiversité en milieu agricole, la qualité et la disponibilité de l'eau, la préservation des sols, ou encore la lutte contre le réchauffement climatique. Une nouveauté : l'emploi est cité comme "bien public".

La question est alors de savoir comment la PAC peut rétribuer les agriculteurs pour la fourniture de ces biens publics qui ne peuvent l'être par le marché.

Deux voies sont à l'étude : soit la mise en place d'engagements spécifiques rémunérés pour la fourniture de tel ou tel bien public, soit une voie indirecte via une aide au revenu, soumise à une conditionnalité redéfinie. Celle-ci, en maintenant une activité de production, contribue de fait à la fourniture de biens publics.

À quelques mois de la communication de la Commission attendue pour la fin de l'année 2010, les grands principes de la PAC 2013-2020 semblent dressés.

Les deux ans de négociations qui s'ouvrent, serviront à positionner le curseur entre ces multiples objectifs pas nécessairement contradictoires, mais feront sans aucun doute l'objet de vifs échanges entre les États membres et entre les différents lobbys.

Alain LEBOULANGER
aleboulanger@50.cerfrance.fr

Luc MANGELINCK
lmangelinck@35.cerfrance.fr

PAC

Demain, une PAC forte une idée partagée par tous et pourtant...



Tomas Garcia AZCARATE

Conseiller économique
auprès du directeur de l'agriculture
chargé des marchés agricoles
et de l'OCM unique

Le COPA-COGECA : priorité au 1^{er} pilier

Les propositions du COPA COGECA concernant l'orientation politique de la PAC après 2013, reposent sur trois axes stratégiques :

- . *Biens publics par la garantie de la sécurité et de la stabilité alimentaire.*
- . *Permettre aux agriculteurs de tirer un revenu équitable du marché et maintenir l'emploi et la viabilité des zones rurales.*
- . *Garantir des conditions de concurrence équitables sur le marché unique.*

Le maintien du budget de la PAC reste essentiel afin de permettre aux agriculteurs de continuer à fournir une large gamme de bénéfices économiques, sociaux et ruraux et contribuer à la réalisation des défis futurs de l'UE. La profession agricole souhaite un renforcement du 1^{er} pilier à travers les paiements directs, et les systèmes de régulation des marchés afin de maintenir des systèmes de production malgré une faible rentabilité.

Il est important d'avoir une équité des aides en tenant compte du niveau de vie des différents pays. Il n'est donc plus question de caler les aides sur les paiements historiques. La modulation entre les deux piliers devrait être éliminée, ce qui donne peu de moyens pour renflouer le 2^{ème} pilier.

Si le cadre de la PAC d'après 2013 est encore au centre des négociations, le maintien d'une PAC forte semble être la vision commune partagée par tous : syndicats agricoles européens, Commission européenne et Parlement européen. Démonstration : cette volonté de garder une politique agricole a même été "légitimée" par une récente enquête commanditée par la Commission européenne auprès du grand public. Ce sondage conforte l'intérêt pour les européens d'une agriculture nourricière, qualitative et relevant les nouveaux défis du développement durable. Pourtant, cette vision partagée revêt des réalités bien différentes entre syndicalisme, Commission et Parlement.



Le Parlement : "faire plus d'Europe avec moins d'argent"

Avec le "rapport Lyon", le Parlement européen propose, pour la PAC 2013-2020, un cadre commun à plusieurs états membres et surtout, fait rare, commun à plusieurs partis politiques.

Ce document, largement partagé, affirme 3 axes stratégiques majeurs pour la future PAC :

L'alimentation

couvrant les besoins des européens en volumes et en qualité (apports nutritionnels essentiellement).

L'environnement préservé

maintenir le niveau de production actuel, voire le développer selon des modes de production conformes au développement durable.

L'emploi

à travers notamment la promotion des territoires et les nouvelles gouvernances alimentaires, privilégiant les approvisionnements en produits locaux.

Pourtant, pragmatisme oblige, le Parlement n'a pas écarté la possibilité d'une restriction budgétaire significative au regard du contexte de crise.

Face à cela, l'agriculture européenne devrait être plus réactive aux marchés, plus gestionnaire et plus innovante (techniques agricoles, organisations collectives de producteurs, conditions de commercialisation et distribution ne dégradant pas la valeur ajoutée...).

Pour appuyer cette vision, la logique des 2 piliers serait maintenue, avec un système de régulation des marchés activé exclusivement en cas de crise majeure. Les députés proposent trois niveaux d'aides pour le premier pilier :

1^{er} niveau : une aide de base significativement plus faible que les DPU actuels.

2^{ème} niveau : une base contractuelle pluri-annuelle pour les agriculteurs qui s'engagent vers les nouveaux axes stratégiques, avec une mesure des effets.

3^{ème} niveau : une aide pour les zones pénalisées par un handicap naturel.



José Manuel BARROSO

Président de la Commission Européenne

Avec cette nouvelle construction du 1^{er} pilier, le Parlement confirme la volonté de maintenir une agriculture sur l'ensemble du territoire, y compris sur les zones défavorisées.

Il propose aussi, pour légitimer le budget agricole, une obligation de résultats et non plus de moyens (BCAE). Il garde l'idée d'un **filet de sécurité minimum pour le revenu des agriculteurs**, avec cependant un ajustement possible des montants de prime unique, en fonction du cadre budgétaire européen.

Le Parlement envisage de recentrer le 2^{ème} pilier sur des actions plus ciblées et davantage orientées sur le territoire. Les difficultés déjà constatées des états et régions pour cofinancer, amènent le Parlement à revenir sur une logique «faire moins mais mieux». C'est sans doute la capacité des régions européennes à cofinancer, ou pas, les actions du 2^{ème} pilier qui conditionnera l'intérêt de maintenir cet axe d'appui à l'agriculture.

La Commission : une PAC forte, mais pas nécessairement prioritaire...

La communication récente de José Manuel BARROSO concernant les perspectives de l'UE sont sans appel : l'agriculture n'y était pas citée. Alors, même si la Commission prône une PAC forte, elle n'exclut sans doute pas un ajustement significatif vers le bas du budget agricole, en fonction du contexte économique futur.

Comme le Parlement, la Commission semble confirmer l'intérêt et la logique des deux piliers de la PAC avec une base minimum d'appui au revenu des agriculteurs, mais plus équitable entre pays et entre agriculteurs.

En d'autres termes, la Commission est favorable à un découplage total des aides du 1^{er} pilier et l'abandon des références historiques. Elle souhaite également une subsidiarité potentiellement plus forte pour compenser l'éventuelle baisse de budget dédié à l'agriculture.

Cette reprise en main du secteur agricole par les états membres se concrétiserait avec le 2^{ème} pilier.

La Commission défend ici l'idée d'une utilisation plus ciblée et plus efficace du budget agricole, mais aussi plus "économe", en déléguant les choix d'action aux régions européennes.

Accord sur les objectifs mais dans des logiques différentes

Toutes les institutions européennes (Parlement, syndicats, Commission) s'entendent sur une vision partagée, à savoir l'importance de la PAC et les enjeux et défis de demain. Cependant, chacun a une déclinaison différente sur le fond.

On retrouve la position de la Commission qui "campe" sur la logique et l'économie de marché, et la différenciation du Parlement qui s'oriente vers une régulation compétitive.

Les avis de chacun seront difficiles à faire entendre dans une codécision.

De son côté, le syndicalisme, sur la réserve, reste finalement relativement attentiste sur les orientations à prendre. Néanmoins, la voix portée sera entendue et il faudra en tenir compte.

Guillaume MALAVAL
gmaraval@cer12.cernet.fr

Christine PELLOUX
cpelloux@74.cerfrance.fr

Le COPA

organisation syndicale européenne représentant les agriculteurs dont le président est Irlandais.
Européen Farmers.

COGECA

organisation syndicale des coopératives.
Européen agri-coopératives

Le COPA COGECA

est la voix unie des agriculteurs et de leurs coopératives au sein de l'Union Européenne. Elles regroupent au total 77 organisations membres issues des différents États membres de l'UE.



Faut-il modifier le droit de la concurrence pour réguler les marchés ?

Selon un analyste de la DG AGRI toutes les crises agricoles se manifestent en réalité par une destruction de "valeur" dans la chaîne alimentaire, et l'actuelle, qui se traduit par une chute du revenu de 40% pour les agriculteurs de l'Union Européenne, n'échappe pas à la règle.

Dans cette configuration, la chaîne alimentaire ne fonctionne pas, tous les maillons sont perdants, exception faite peut-être des grands groupes internationaux ayant des produits de marque. Il y a actuellement convergence de vues à Bruxelles sur la nécessité de rééquilibrer cette chaîne et de redonner de la valeur aux producteurs.



Pour venir en aide aux agriculteurs qui sont les plus touchés, une première option serait de compenser cette baisse de revenu par des aides supplémentaires (du type assurance revenu), mais le contexte de rigueur budgétaire actuel rendrait cette option totalement utopique.

La deuxième option consiste à redonner de la fluidité aux marchés, permettre aux producteurs de regrouper et mieux gérer l'offre tout en améliorant la transparence sur la connaissance globale des marchés par tous les acteurs.

Gestion privée de l'offre

Mais alors, qu'en est-il du droit de la concurrence ? En réalité, depuis l'élaboration des traités abordant le droit de la concurrence européen, les produits agricoles échappent aux règles du droit de la concurrence. Il est donc possible, dans l'état actuel du droit, de permettre aux producteurs de mieux s'organiser sous réserve de respecter les 3 conditions suivantes :

Transparence

Les mesures doivent être explicites et connues de tous les acteurs.

Efficacité

Elles doivent respecter les 5 objectifs de la PAC (prix raisonnables pour le consommateur, stabilité des prix, stabilité des marchés, accroître la productivité de l'agriculture, sécuriser le niveau de vie de la population agricole).

Efficience

Elles doivent permettre d'atteindre les objectifs plus rapidement que d'autres mesures.

En complément d'une meilleure gestion de l'offre, le stockage privé, financé par des organisations de producteurs, des coopératives, des associations, etc... pourrait être un instrument prometteur, à la condition aussi de pouvoir maîtriser une fluctuation des marchés considérée comme normale. Ce stockage privé doit être relayé en cas de "tsunami" par des actions plus directes de l'Union Européenne.

L'acceptabilité de ces mesures dépend de la philosophie avec laquelle, on les met en place. Il ne s'agit pas d'instaurer une réponse unique à tous les marchés, mais bien d'avoir une approche pragmatique pour répondre aux spécificités de chaque filière et de l'environnement économique particulier au produit ou à chaque état membre.

Du sur mesure par filière

Si par exemple, les grands groupes laitiers européens s'étaient concertés pour limiter leur l'offre de 2%, chiffre qui correspond au déséquilibre offre/consommation responsable de la perturbation récente des marchés laitiers, on peut imaginer que les choses auraient évolué différemment, d'autant plus que cet ajustement de volume pouvait s'obtenir facilement par une adaptation de la ration alimentaire.

Cependant, une meilleure organisation de l'offre grâce à une entente au niveau de la production ne résoudra pas tous les problèmes, car les réseaux de distribution sont multiples, la concurrence hors Union Européenne peut perturber cette organisation pour certaines productions, et les produits transformés qui rentrent dans le circuit agro alimentaire sont soumis aux règles du droit de la concurrence.

Mais c'est autour de cette réflexion consensuelle que l'on peut envisager une forme de régulation des marchés, dont l'intérêt est surtout d'être beaucoup moins budgétivore que toute autre mesure et qui pourrait se révéler d'une efficacité remarquable pour l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Alain FOURNIER
afournier@cerfrance.agc47.fr

Thierry LEMAITRE
tlemaitre@neidf.cerfrance.fr

PAC

Les grandes filières au coeur de la PAC 2013



Filière bovine : les atouts d'une PAC rénovée

L'avenir de la prime vache allaitante se trouve au centre des préoccupations des éleveurs. Restera-t-elle la dernière grande production couplée ? Rappelons que c'est l'une des rares productions, avec les ovins, qui procure un bien collectif dans des territoires fragiles. La gestion des prairies, de la biodiversité, le maintien d'activités économiques dans les régions d'élevage plaident en faveur du maintien de politiques de soutien dédiées.

Ajoutons un contexte de production de viande bovine et ovine en diminution dans l'UE et un déficit offre-demande qui se creuse. Dès lors, on réunit les conditions d'un consensus pour soutenir les exploitations bovines pour l'après 2013.

Le risque de noyer ces soutiens dans une aide totalement découplée existe cependant. Les tenants d'une PAC simplifiée, plus lisible, sont toujours bien écoutés à Bruxelles. D'autant que la production allaitante ne concerne réellement que 4 ou 5 pays.

À la filière d'affûter ses arguments en phase avec la demande sociétale.

Filière laitière : les enjeux de l'après quotas

La PAC 2013 - 2020 va marquer le terme de 30 ans de quotas même si le saut n'est pas brutal dans la mesure où le relèvement graduel de ces quotas sur plusieurs campagnes successives les rend déjà inopérants.

Dans le contexte de la crise laitière, la Commission affiche la volonté de prendre en compte la situation économique des producteurs, exposés à la volatilité des prix.

Pour la Commission : "L'objectif est aussi de maintenir une production laitière répartie sur l'ensemble des territoires de l'Union". Ce qui plaiderait pour la poursuite du soutien des zones à handicap naturel.

L'objectif est aussi
de maintenir une
production laitière
répartie sur l'ensemble
des territoires
de l'Union



Une commission qui juge intéressante l'intervention bien dosée récemment opérée sur le beurre et la poudre de lait.

D'une part, les volumes retirés ont permis d'éviter l'effondrement des cours.

D'autre part, la mise en marché de ces produits en période de cours mieux orientés assure une valorisation correcte.

Il s'agit là d'une intervention douce que la commission n'écartera pas à l'avenir en cas de crise marquée. Au-delà, il semble prématuré aujourd'hui de parler de régulation de façon générale.

La contractualisation ne fait pas l'unanimité

Le contrat, inscrit dans le cadre de la LMA française, est porté avec conviction par la Commission. Objectif : conforter la place des producteurs au sein de la filière au lendemain des quotas.

Mais rien n'est acquis dans la mesure où des pays majeurs, Allemagne en tête, ne semblent vraiment pas acquis à la contractualisation.

Le groupe à haut niveau a remis sa copie

Installé dans un contexte de crise en 2009, le groupe à haut niveau, qui regroupe des experts indépendants, a rendu ses conclusions le 15 juin dernier à la Commission.

D'ici fin 2010, des propositions législatives sont attendues sur les trois premiers volets : à savoir les relations contractuelles, le pouvoir de négociation des producteurs et la place des organisations professionnelles.

Filière grandes cultures : la référence historique remise en cause

Que vont devenir les 5 à 6 milliards d'euros d'aides directes attribuées annuellement aux grandes cultures ?

La base historique, difficile à justifier au bout de 15 ans, sera remise en cause. Reste à définir la future répartition des aides (forfait à l'hectare ?).

La réforme de la PAC 2013 a l'ambition de veiller au maintien du revenu, de privilégier les biens publics liés à la conservation des sols pour produire d'une manière durable et maîtriser l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation. Les itinéraires techniques actuels seront amenés à évoluer pour répondre aux enjeux environnementaux.

On peut aussi imaginer un modèle optimisé de fonctionnement qui croiserait les systèmes grandes cultures avec les systèmes d'élevage pour pallier la réduction des engrais chimiques en optimisant l'utilisation des déjections.

Pour ce qui est des marchés, un des filets de sécurité possibles pour les grandes cultures, serait de pouvoir rétablir un système de régulation des prix. À cette fin, le stockage privé pourrait être encouragé.

Michel DEBERNARD
mdebernard@86.cerfrance.fr

Jacques MATHÉ
jmathe@79.cerfrance.fr

Bertrand ROUILLON
brouillon@adheo.cerfrance.fr

PAC

Peser sur la négociation ? L'exemple du Deutscher Bauernverband

Qu'est-ce que DBV ? C'est le syndicat agricole majoritaire allemand (90% des producteurs).

Le lobbying plutôt que l'action revendicative est un choix fort : la représentation permanente DBV à Bruxelles était composée de 3 personnes. Depuis le traité de Lisbonne qui renforce les pouvoirs du parlement et donc les besoins de lobbying, ils sont passés à 6 personnes. Pourquoi ? Parce que c'est comme cela que l'on est efficace et que l'on peut orienter les choix pour la PAC :

"Bruxelles est un village" où les divers "habitants" s'appellent, se rencontrent, échangent des points de vues. La proximité des intervenants facilite les négociations formelles et informelles. La PAC de l'après 2013 est une des actualités qui mobilisent ce microcosme en attendant la communication de la Commission Européenne annoncée pour l'automne 2010.

Le choix du marché

En 2005, l'Allemagne avait choisi un système de découplage avec régionalisation complexe suite à un long processus de débat. Cette négociation interne a provoqué un électrochoc avec la conviction que les références historiques étaient terminées. Depuis lors, il n'est pas question de revenir sur cet accord et cela explique que l'Article 68 du Bilan de Santé n'est pas utilisé en Allemagne.

Par ailleurs, l'idée de régulation des marchés n'est pas acceptée en Allemagne : les marchés se régulent par eux même. Par contre, la notion de filets de sécurité ou de gestion du risque est un complément à cette position. Il faut comprendre qu'ils craignent une politique agricole fortement administrée et qui empêche les agriculteurs d'entendre les signaux du marché.



L'Allemagne préfère Mariann : le syndicat DBV a remis sa décoration honorifique à Mariann FISCHER-BOEL lors de son dernier congrès.

Pourquoi ? Parce que les représentants allemands ont apprécié sa méthode de communication et sa constance (donner les grands axes très en amont, puis distiller progressivement les cadres en laissant une part de négociation bien encadrée). C'est d'ailleurs ce qui leur manque dans la communication de Dacian CIOLOS : ils ne sont pas rassurés par l'absence de guide line à ce stade, d'autant qu'ils craignent que l'on s'éloigne de la logique de marché que Mariann FISCHER-BOEL a toujours privilégiée.

Aujourd'hui, le DBV se met en ordre de bataille pour la négociation 2013



Aujourd'hui, le DBV se met en ordre de bataille pour la négociation 2013 : les grands axes de la position sont maintenant choisis, lorsque la commission proposera son premier projet, DBV sera prêt et l'action se mettra en place jusqu'à l'adoption de la réforme.

Pour la période 2013-2020, le DBV souhaite une évolution (et non une révolution) :

- . *Maintien d'un 1^{er} pilier solide.*
- . *Solidarité avec les pays de l'Est européen.*
- . *Rémunération des biens publics créés par l'agriculture et non rétribués par le marché.*
- . *Suppression de la modulation qui affaiblit sans cesse le premier pilier*
- . *Un 2^{ème} pilier qui reste lié à l'activité agricole avec subsidiarité nationale forte.*
- . *Simplification de la conditionnalité des aides.*
- . *Orientation du secteur agricole vers les marchés avec la mise en œuvre des filets de sécurité seulement en cas de crise et le développement de dispositifs de gestion des risques.*

Une action graduée mais déterminée

Afin de défendre cette position définie, le DBV veut la partager avec son opinion publique allemande grâce à une campagne de communication actuellement en cours.

À noter que cette proposition est aussi celle du Ministre de l'Agriculture et qu'elle sera proposée au Parlement européen : une action offensive, donc.



Gerd SONNLEITNER
Président du DBV

Le DBV s'appuie sur les signes jugés positifs émis par la Direction générale de l'Agriculture européenne qui ne souhaite pas de réforme de fond, sur l'accord "Lyon" voté au Parlement européen prônant une PAC forte et commune, et sur l' "appel de Paris" de 22 Ministres de l'agriculture européen.

Le DBV négocie aussi des alliances : il vient de finaliser le 11 juin dernier une déclaration commune avec la FNSEA. Les deux syndicats ont trouvé un terrain d'entente en inscrivant l'équité entre tous les pays, l'abandon progressif des références historiques, un couplage spécifique pour les zones de déprise et une application encadrée de l'article 68.

En terme d'alliance, la prochaine négociation a pour objectif l'élargissement à la Pologne de l'accord Franco-allemand.

Dans cette action de lobbying, le DBV anticipe la première publication officielle de la nouvelle Commission Européenne par l'expression d'une position politique claire qui vise en priorité le débat budgétaire, en s'appuyant sur les travaux des trois instances participant à la décision (la Commission, le Parlement et le Conseil des ministres).

Cette démarche rationnelle et coordonnée pourra-t-elle influencer les décisionnaires de la future PAC qui débattront, bien sûr, des volontés agricoles pour l'UE mais testeront aussi les limites du pouvoir de chacun (Commission, Conseil, Parlement) dans ce premier exercice de co-décision pour ce secteur prépondérant de l'action européenne ?

Alain PAPOT
apapot@alliancecentre.cerfrance.fr

Marc VARCHAVSKY
mvarchavsky@cerfrance.fr

PAC

Un marathon de trois ans !

Le calendrier de la construction de la future PAC se met en place dans un cadre institutionnel nouveau. La codécision est en fait un jeu à trois : le Conseil de l'Europe, le Parlement Européen et la Commission Européenne. C'est naturellement une procédure plus longue que la précédente (procédure consultative auprès du Parlement).

Le nouveau Commissaire à l'agriculture Dacian CIOLOS, a rappelé que la PAC était faite pour les 500 millions de consommateurs européens. Il a engagé la société civile, le 12 avril dernier, dans le débat sur la PAC sur la base de quatre questions stratégiques :

- *Pourquoi avons-nous besoin d'une politique agricole en Europe ?*
- *Qu'est ce que les citoyens attendent de l'agriculture ?*
- *Pourquoi réformer la PAC ?*
- *De quels outils avons-nous besoin pour la PAC de demain ?*

Juillet 2010

conclusion du débat public

Résultat : de nombreuses contributions du public. La synthèse des 5 500 réponses est confiée à un organisme indépendant, qui a pour mission de compléter les défis déjà identifiés tels le changement climatique, l'innovation, la gestion de l'eau...

Le débat pour le futur de la Politique Agricole Commune est déjà engagé au travers de la **présidence tournante de l'Union Européenne**. Des opinions ont été exprimées par les 27 États membres sur la réforme de l'agriculture européenne après 2013 lors du Conseil Agricole informel de Mérida en Espagne des 31 mai et 1^{er} juin.

La conférence des 19 et 20 juillet à Bruxelles a pour but de dresser le bilan du débat citoyen sur l'avenir de la PAC. Cette synthèse débouchera sur la formulation d'un cadre général vers le mois de novembre 2010.

Après l'été, une communication sur le budget aura lieu. La discussion qui suivra sera un point important, d'autant qu'elle interviendra dans un contexte de crise, avec un souhait -plus d'Europe avec moins d'argent-. Le budget de l'agriculture apparaît comme étant le sujet le plus polémique.

Fin 2010

communication de la commission

C'est toujours la Commission Européenne qui lance le débat, elle fera à l'automne une communication qui donnera des orientations précises (filets de sécurité, gestion des marchés, stockage public privé, gestion des risques...).

Un calendrier qui s'établit compte tenu des acteurs en présence : la société civile, les politiques, les élus, les organisations professionnelles dont les avancées sont contenues pour certaines (il ne faut pas engager trop tôt des débats concrets, sur les modes de répartition des aides par exemple).

De même le Commissaire à l'agriculture, Dacian CIOLOS, demeure plutôt sur la réserve, privilégiant actuellement l'expression du débat citoyen.

Été 2011

proposition législative pour conclure fin 2012

En juin-juillet 2011, une proposition législative sera publiée. Elle sera suivie de deux ans de débats et d'un vote vers la fin de l'année 2012... voire courant 2013 ; un processus d'environ 3 ans !

Ce calendrier est sûrement à mettre en regard d'autres calendriers comme les négociations à l'OMC mais aussi chez nous la présidence française du G20 en 2011 ou la présidentielle de 2012.

Un feuilleton à suivre avec assiduité car il prépare le futur !

Pierre-Yves LELONG
plelong@cerfrance-amiens.fr

Petit lexique de la future PAC



Analogic-cheese : fromage fait avec des sous-produits et des huiles végétales, utilisé dans les fabrications industrielles. Ces produits ont contribué à déstabiliser le marché laitier en 2009.

Bien public : ensemble de biens d'intérêt général tels la biodiversité, la création de haies, l'entretien de la nature, ne pouvant être rémunérés par le marché.

Contractualisation : notion très française mal comprise par les pays du nord de l'Europe, qui est proposée comme outil possible de régulation du marché.

Sécurité alimentaire : vue sous deux aspects :

Garantir l'alimentation de la population européenne, y compris les plus démunis.

Garantir une alimentation saine et répondant au problème de santé publique, obésité problème cardio-vasculaire...

Transparence : dans la formation des prix tout au long de la chaîne alimentaire dans la publication des données permettant la fixation des prix.

Anne-Yvonne HENOT
ayhenot@29.cerfrance.fr