

REPENSER LA PAC : Mise en œuvre de la réforme de 2003 et bilan de santé 2008-2009

1. Pourquoi s'intéresser à la PAC aujourd'hui ?

- **2008** : "bilans de santé" de la PAC ?
- **2008 - 2009** : Réexamen complet et global du budget européen, y compris de celui de la PAC de l'après 2013 et qui comprendra une réflexion sur l'avenir de la PAC.

- Prévu par la réforme de 2003.

- Décidé lors du Conseil Européen de décembre 2005, à l'occasion de la conclusion de l'accord sur le cadre financier de l'UE pour les années 2007-2013.

Préparé dans le cadre de la présidence portugaise (2eme semestre 2007) - un document d'évaluation réalisé par la Commission doit être présenté pendant cette présidence - et réalisé dans le cadre des présidences de la Slovénie et de la France en 2008.

Présentation par la Commission sur la période 2007-09 de rapports sur la conditionnalité des aides directes, les conséquences du découplage partiel, les modes de mise en œuvre du régime de paiement unique, le secteur laitier ...

CONTEXTE :

◆ Mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003.

◆ Stabilisation du budget communautaire, dans le cadre de l'élargissement.

Limitation des dépenses de la PAC.

10 nouveaux pays en 2004 - Entrée prochaine de la Bulgarie et de la Roumanie.

Baisse du budget de la PAC pour 2007-2013, déjà entérinée.

Le budget de la PAC (aides directes + dépenses d'intervention) doit passer de 45 milliards d'euros en 2006 à 48,5 en 2013 (dans le cadre de l'Union à 27).

◆ Processus de simplification de la PAC entamé en 2003.

Alléger les contraintes administratives qui pèsent sur les agriculteurs et les administrations nationales.

◆ Négociations commerciales en cours dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) / cycle de Doha.

Aout 2004, Genève : signature d'un Accord agricole cadre, prévoyant l'élimination des subventions aux exportations agricoles et une baisse des droits de douane d'ici fin 2013. Mais les modalités précises de l'accord sur les 3 volets (soutien interne, accès au marché, soutien aux exportations), déterminantes, restent à négocier.

◆ Augmentation du prix des produits agricoles, céréales en particulier.

TENEUR DE CET EXAMEN / ORDRE DU JOUR POSSIBLE :

- ◆ Décider les adaptations nécessaires à la réforme de 2003 ou d'une PAC de nouveau réformée, pour l'après 2013 ? A priori, pas de nouvelle réforme fondamentale d'après la Commissaire européenne à l'agriculture.
- ◆ Remise à plat des systèmes de gestion des marchés.
 - Révision de la politique de soutien public dans les secteurs du lait et des céréales afin qu'elle soit compatible avec les engagements pris dans le cadre de l'OMC –subventions aux exportations.
 - Disparition à terme des restitutions à l'exportation.
- ◆ Suppression des mesures de limitation de la production.
 - Devenir des quotas (laitiers) suppression ?
 - Suppression du gel des terres obligatoire / jachère (production de carburants végétaux) ?
- ◆ Renforcement du découplage : découplage total des aides à la production ?
Pays favorables : Grande-Bretagne, Pays-Bas, Danemark, Suède.
Pays contre : France, Italie, Espagne, Portugal, Finlande, Allemagne.
Renforcement de la régionalisation ?
- ◆ Réduction progressive / Plafonnement des aides (au-delà d'un certain seuil, ou par exploitation) ?
Cofinancement national des aides directes ?
- ◆ Renforcement de la politique de développement rural (compatible avec règles de l'OMC) ?
Transferts de crédits du premier pilier (soutien des revenus et des marchés) vers le second pilier (développement rural).
Augmentation de la modulation obligatoire des aides directes (au-dessus de 5%) ?
- ◆ Instauration de mécanismes de gestion des risques et des crises (fonds de mutualisation et systèmes d'assurance) – demande française.
 - **Cet examen de santé est l'occasion de dresser un bilan et de faire des propositions pour changer radicalement la PAC.**

NB :

La PAC représente plus de 40% du budget de l'Union européenne. En 2002, le coût net de la PAC s'est élevé à 45,36 milliards d'euros, contre 65 en 1965.

La France est le 1er producteur /exportateur européen de produits agricoles.

La France est le premier bénéficiaire de la PAC, devant l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Italie. Elle perçoit 9 milliards d'euros d'aides européennes chaque année (aides directes du 1^{er} pilier –soutien des revenus et des marchés), ce qui représente un quart des aides attribuées.

2. Grandes étapes et grandes évolutions de la PAC

1962 : Naissance de la PAC.

- Assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe grâce à une productivité accrue.
 - Politique d'intensification, qui organise la substitution du travail par le capital et devient un secteur d'entraînement de la croissance industrielle.
 - Pendant 30 ans (1962-92), la PAC est avant tout une politique de gestion des marchés, qui repose essentiellement sur des prix garantis et des OCM. Ses principaux outils sont la protection aux frontières (droits de douane) et la gestion des stocks.
- ~ Création des Organisations Communes de Marchés et du FEOGA (outil de financement).
~ Mise en œuvre d'une politique de soutien des prix à un niveau supérieur aux cours mondiaux (fixation de prix garantis aux agriculteurs).

1972 : Mise en place d'une politique structurelle.

- Politique de soutien aux investissements, favorisant un modèle commun – grandes exploitations proches des infrastructures (incitation au départ, aide à l'agrandissement et à l'équipement).
- ~ Adapter la profession et les structures agricoles à la politique des marchés.
~ Partiellement financée par l'UE. Sa mise en œuvre est largement déléguée aux Etats.

Fin 70's : En moins de 10 ans, l'objectif d'indépendance alimentaire est atteint.
l'UE devient le 2^e exportateur mondial de produits agro-alimentaires.

80's : Saturation des marchés.

- La PAC produit d'énormes excédents qui rendent très coûteux les instruments de protection du marché (prélèvements/restitutions à l'exportation) et entraînent des dérives budgétaires – 1^{er} cycle de réformes pour limiter les dépenses ?
- ~ Le budget de la PAC est multiplié par 3 entre 1979 et 1983.
~ Elargissement de l'UE (Grande-Bretagne, Irlande, Danemark, Grèce, Espagne, Portugal).
~ Mise en place d'outils de gestion de l'offre, avec en particulier les quotas laitiers en 1984.

1992 : 1ere réforme de la PAC.

- Objectif : sortir de la logique productiviste.
 - Contexte de dérégulation / libéralisation du marché : ouverture du marché agricole européen / diminution des protections aux frontières.
 - Passe d'un système qui assure le prix des denrées, et incite donc à la production, à un système qui assure le revenu des producteurs par le biais d'aides directes.
 - Repose essentiellement sur une baisse des prix garantis compensés par l'octroi ou la revalorisation des aides directes et par la mise en place mécanismes visant à contrôler l'offre / limiter la surproduction.
 - Gestion de l'offre et aides directes :
- ~ Mécanismes de gestion de l'offre (la mise en jachère devient obligatoire pour avoir accès aux aides directes).

- Principe de subsidiarité qui pousse à une certaine re-nationalisation de la PAC, avec 2 niveaux d'intervention : celui de l'UE / celui des Etats (mesures d'accompagnement).
- Les marchés retrouvent un certain équilibre (entre 1992 et 1997).

1992 : Instauration des mesures agro-environnementales dans le cadre du 2nd pilier de la PAC.

1994 : Accord agricole de Marrakech, négocié dans le cadre de l'OMC.

- Libéralisation de l'économie et notamment du secteur agricole, ouverture des marchés.
- L'UE s'engage, sur la période 1995-2000, à diminuer les barrières aux échanges (baisse des droits de douanes), les subventions aux exportations (en volume et valeur) et les soutiens (internes) directs ou indirects versés aux agriculteurs. Cette baisse de la protection des frontières avait en fait été anticipée avec la réforme de 1992.

1999 : 2eme réforme de la PAC / Accord de Berlin :

- l'Agenda 2000 : adapter la PAC à l'élargissement / contraintes budgétaires.
- Elle prolonge la réforme de 1992 en renforçant ses orientations, d'ici 2006.
- Poursuite de la baisse des prix garantis, augmentation des aides directes compensatrices.

• Nouveautés :

~ éco-conditionnalité (principe)

~ modulation facultative des aides directes (20% maximum)

- Les mesures concernant le développement rural (sont regroupées et) deviennent le 2^e pilier de la PAC.

2001 : Conférence Ministérielle de l'OMC à Doha.

L'UE et les Etats-Unis s'engagent à ouvrir leurs marchés aux Pays en voie de développement (PED), à réduire toute forme de subventions à l'exportation, à diminuer les soutiens internes et à négocier le Traitement Spécial Différencié en faveur des PED. Mais ni échéance, ni modalité précise ne sont prévues. La suite des négociations est reportée à 2003.

2003 juin, 23 : 3eme réforme de la PAC / Accord de Luxembourg.

- Faire évoluer la PAC pour la rendre compatible avec les engagements pris au sein de l'OMC
- Passer d'un système d'aide à la production à un système d'aide au producteur :
 - ~ Découplage des aides de la production, pour chaque exploitation (régime de DPU)
 - ~ Conditionnalité des aides
 - ~ Modulation obligatoire

2003, sept : Conférence Ministérielle de l'OMC à Cancun : nouvel échec des négociations.

2004 : Europe à 25. 10 nouveaux pays d'Europe Centrale et orientale : Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Malte, Chypre.

2004, août : Accord-cadre agricole de Genève, dans le cadre de l'OMC.

L'UE met en avant les efforts réalisés dans le cadre de sa réforme 2003 de la PAC.

2005, septembre : Nouveau Règlement sur le développement rural.

2005, décembre : Conférence des parties de l'OMC à Hong Kong.

2006, juillet : Le cycle de négociation commerciales appelé cycle de Doha est suspendu, faute d'accord sur la baisse des droits de douane à l'importation et la réduction des subventions agricoles.

3. La réforme de 2003 : Finalités et Modalités

La 2ème réforme de la PAC (accord de Berlin et Agenda 2000) en 1999 prévoit une " revue à mi-parcours " en 2003, afin d'évaluer les mesures proposées et, le cas échéant poursuivre la baisse des prix (prix d'intervention des céréales et oléo protéagineux) et rediscuter du devenir des quotas laitiers.

Finalement, le simple examen mi-parcours prévu par l'Agenda 2000 s'est transformé en une véritable réforme.

• Contexte

~ Négociations commerciales en cours (cycle de Doha) : mise en œuvre des engagements pris en 2001 à Doha.

En vue de la Conférence de Cancun, la Commission estime qu'une réforme de la PAC est indispensable pour disposer d'une marge de manœuvre. La contrainte OMC est la principale justification de la réforme.

~ Contraintes budgétaires.

~ Perspective de l'intégration de 10 pays d'Europe Centrale et orientale : stabiliser les dépenses agricoles pour l'Europe des 25 sur la période 2007-13.

• Objectifs

~ Adapter la PAC au contexte international / « aider à mieux défendre la PAC à l'OMC ».

~ Améliorer la compétitivité de l'agriculture et l'orienter vers les besoins du marché, en faisant de l'intervention une réelle mesure « filet de sécurité » contre la fluctuation des prix (principe du découplage total des aides, rendu facultatif au final).

~ Simplifier la PAC : réduire la bureaucratie / alléger les contraintes administratives qui pèsent sur les agriculteurs et les administrations nationales.

~ Adapter la PAC à la réalité européenne / à la demande sociale : environnement, sécurité alimentaire, qualité, développement rural.

PRINCIPALES MESURES :

Passage d'un système d'aide à la production à un système d'aide au producteur.

• Réforme du dispositif d'aides directes

Instauration du Droit de Paiement Unique (DPU) découplée de la production.

Passage du soutien des prix à des paiements directs qui compensent la baisse des prix.

Les aides seront désormais versées sans obligation de produire.

Elles ne sont plus liées à un type de production.

Aide au revenu.

L'agriculteur oriente sa production en fonction du marché et de sa compétitivité, mais une certaine stabilité de revenu lui est assurée.

~ Mise en place du "système de paiement unique", le DPU.

~ Découplage partiel des aides de la production, pour chaque exploitation.

~ Premier découplage des soutiens lors des réformes de 92 et 99. Soutien non liés à la quantité produite mais reste lié à l'activité productive.

~ Calcul des droits et attribution : différentes options pour calculer le montant des aides perçues par chaque agriculteur. 3 types de droits : droits normaux, droits spéciaux, droits de mise en jachère.

~ Degré de liberté des Etats quant au choix des modalités de calcul des DPU.

Options laissées aux Etats quant au niveau de découplage (total ou partiel), mode de calcul DPU (références historiques ou régionalisation ou hybride des 2 / montant de référence 200/2002), date d'entrée en application du découplage (2005, 2006 ou 2007).

Pouvoir de maintenir un niveau de découplage différent selon secteur.

~ Le couplage des aides à la production reste autorisé dans certains secteurs comme les grandes cultures, viande bovine, ovine et caprine.

• **Conditionnalité des aides**

Quelle que soit la nature de l'aide directe / 1^{er} pilier –couplée ou découplée- son versement intégral est conditionné au respect de certaines obligations (environnement, qualité et sécurité des aliments, santé et bien-être des animaux) et soumis à un dispositif de modulation.

~ Initié en 99 par accord de Berlin, renforcé par stratégie de développement durable (Göteborg 2001) sous nom éco conditionnalité.

~ 3 volets de la conditionnalité :

- Respecter les exigences réglementaire en matière de gestion terres agricoles : 19 directives et règlements.

- Respecter les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) : érosion, niveau de matière organique du sol, structure des sols, entretien des terres. S'assurer que toutes les terres agricoles restent entretenues et en état de produire, not celles qui ne sont plus exploitées à des fins productives. Les Etats peuvent choisir les exigences des BCAE à respecter.

- Maintenir des prairies permanentes, c'est-à-dire les terres consacrées à la production d'herbes et autres plantes fourragères herbacées qui ne font pas partie de la rotation des cultures.

~ La conditionnalité est soumise au contrôle des autorités nationales compétentes ; en cas de non respect : sanctions financières allant de la réduction à la suppression des aides.

• **Renforcement des moyens attribués au développement rural**

~ Renforcement du 2nd pilier et modulation obligatoire.

Les Etats doivent prélever 5% du montant des aides directes (couplées ou découplées) et les réaffecter au financement d'actions de développement rural / 2nd pilier : développement des dispositifs AOP et IGP, augmentation du taux cofinancement mesures agro-environnementales, aides aux jeunes agriculteurs...

• **Mesures de marché**

~ Maintien des quotas laitiers jusqu'à la campagne laitière 2014/15.

~ Nouvelle baisse de prix sur certains produits.

~ Nouvelles aide à la production des cultures énergétiques : crédit carbone de 45euro/ha (ne concerne pas les jachères).

• **Vers une subsidiarité croissante ?**

Importante marge de manœuvre laissée aux Etats pour la mise en œuvre du découplage.

Ex : possibilités de redistribution intra et extra régionales des aides.

4 Mise en œuvre de la réforme de 2003

Importante marge de manœuvre laissée aux Etats membres, réponse aux désaccords persistants constatés lors des discussions précédents l'adoption de la réforme.

- Options laissées aux Etats quant aux modalités de mise en œuvre du nouveau dispositif.
- Mesures facultatives
 - Article 69 du règlement PAC permettant aux Etats de prélever jusqu'à 10% des montants 1^{er} pilier pour les réaffecter au soutien de productions de qualité et respectueuses de l'environnement. Constitue un paiement supplémentaire ciblé, qui ne s'applique que dans les secteurs où le recouplage est autorisée (grandes cultures, viande bovine, ovine et caprine).
- Mise en oeuvre différenciée selon les Etats
 - ~ Niveau de découplage : Pouvoir de maintenir un niveau de découplage différent selon secteur. L'option découplage total a été choisie par l'Irlande, le Luxembourg, l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Ecosse.
 - ~ Mode de calcul DPU
 - Références historiques
 - Régionalisation ou hybride des 2 : possibilités de redistribution intra- et extrarégionales des aides.
Possibilité de redistribution des soutiens entre régions, productions, systèmes productifs. Cette option régionalisation permet à l'ensemble des producteurs - même ceux qui ne sont pas éligibles de bénéficier de droits à paiement. Elle permet de redistribuer les soutiens entre exploitants d'un même territoire. Cela permet par exemple aux producteurs de fruits et légumes de plein champ de percevoir des aides, alors qu'ils n'en percevaient pas auparavant. Option choisie par l'Allemagne, la Finlande, le Luxembourg, la Suède, le Danemark, l'Angleterre et l'Irlande du Nord (systèmes mixtes fixes ou progressifs).
 - Montant de référence 2000/2002.
 - ~ Date d'entrée en application du découplage (2005, 2006 ou 2007).
 - Quelques Etats membres ont choisis de mettre en œuvre le dispositif de l'article 69 : Grèce, Suède, Portugal, Espagne, Ecosse, Italie, Finlande.
- Le choix français
 - Choix de la stratégie la plus conservatrice, l'option historique.
 - Découplage partiel.
 - Critère d'attribution des aides 1^{er} pilier : calcul des DPU sur références historiques individuelles (ce que les agriculteurs percevaient en aides en 2000, 2001 et 2002). Aide n'est plus octroyée selon les productions mais toujours selon surfaces exploitées.
 - Découplage non applicable dans DOM.
 - Pas de mise en œuvre de l'article 69.
 - Pas de mise en œuvre de la modulation facultative de 20%.
- Risque de distorsions de concurrence entre les agriculteurs des différents Etats membres.
- Régime transitoire, simplifié de paiement unique à la surface - applicable à 8 des nouveaux Etats membres (hors Slovaquie et Malte jusqu'en 2010 ou 2013 ?).

5 Impacts de la réforme de 2003 sur les tendances lourdes de la PAC

La réforme de 2003 est-elle en mesure de changer la donne, c'est-à-dire de corriger certaines tendances lourdes / négatives, de la PAC ?

Non, la réforme de 2003 n'a pas changé et n'est pas en mesure de changer radicalement la PAC sur certaines de ses caractéristiques essentielles.

Pourquoi ?

Parce que, malgré certaines des « nouvelles » priorités affichées, les politiques et dispositifs mis en œuvre dans (la plupart des) les Etats membres restent conservateurs.

Constat de désaccords profonds entre les Etats membres et entre les Etats et la Commission sur ce que doit être la PAC aujourd'hui.

Mise en œuvre du principe de subsidiarité / Tendance à une certaine re-nationalisation de la PAC.

LES TENDANCES LOURDES DE LA PAC

- Persistance d'un décalage entre les objectifs affichés et les résultats de la mise en œuvre effective de la PAC.

Objectifs affichés de la PAC aujourd'hui :

- assurer un niveau de vie équitable aux 14 millions d'agriculteurs européens,
- assurer la compétitivité de l'agriculture au niveau mondial,
- garantir la sécurité des approvisionnements en quantité et en qualité, à des prix raisonnables pour les 380 millions de consommateurs européens,
- maintenir un tissu rural européen cohérent (maintien d'un grand nombre d'agriculteurs pour contribuer au soutien de l'emploi en zone rurale et permettre une occupation homogène des territoires),
- contribuer à la préservation de l'environnement.

En réalité, les conséquences des politiques mises en œuvre dans la plupart des Etats membres ne vont pas dans le sens de ces objectifs :

- Les aspects de développement rural restent secondaires (emploi, environnement, qualité), les moyens qui leur sont affectés également. En France, 87% des dépenses de la PAC relèvent du premier pilier.
- Abandon progressif des instruments de gestion des marchés (quotas, droits de douane, etc.).
- Baisse des prix à la production (chute de 40% en 20 ans) et augmentation des aides directes.
- Baisse du revenu des agriculteurs.

En Grande-Bretagne, le revenu moyen d'une petite exploitation agricole a été diminué par deux en 10 ans. En Espagne 60% des actifs des petites exploitations ont un revenu inférieur au revenu national moyen.

- Disparition des exploitations et des agriculteurs.

Ces 20 dernières années, 50% des exploitations ont disparu en France tandis que leur superficie moyenne passait de 23,4 à 42 ha.

Chaque année, 37 000 exploitations disparaissent en Espagne et 25 à 30 000 en France.

- Promotion d'un modèle d'agriculture intensive, concentrée économiquement et géographiquement.

Inégale répartition des aides entre pays, productions et agriculteurs.

Concentration des aides sur un petit nombre d'exploitations, de secteurs et de régions.

Favorise, les plus gros et les plus riches.

~ 5 pays reçoivent 75% des aides directes.

La France (23%), l'Espagne (15%), l'Allemagne (15%), l'Italie (12%) et le Royaume-Uni (10%)

~ Un soutien public proportionné à la taille des exploitations.

Favorise concentration des terres et des revenus au profit d'une minorité d'exploitations –les plus grandes et les plus intensives (exploitations agro-industrielles et exportatrices : monocultures céréalières, grandes cultures irriguées (maïs), grand élevage)

- A l'échelle de l'Europe, les plus petites exploitations (qui perçoivent moins de 5000 euros) représentent 75% des exploitations mais seulement 15% des aides.

- En Grande-Bretagne, les 224 plus grosses exploitations céréalières reçoivent presque le même montant d'aides que les 15 000 exploitations les plus petites.

- En Espagne : 17,9% des producteurs concentrent 67% des aides.

- En France, 15% des exploitations ne perçoivent aucune aide (directe) (77 000 sur 537 000) : producteurs de fruits et légumes (maraîchage), producteurs fermiers, viticulteurs...

10% des exploitations (grandes exploitations + de 100 h) concentrent près de 40% des aides directes.

Très petites fermes -la moitié des exploitations françaises- ne reçoivent pas 10% des aides.

~ Des aides concentrées sur les « grandes productions » : céréales, viande.

Les grandes cultures reçoivent 43% des aides directes, la viande bovine 20% et le lait 8% - soit 71% du total des aides pour ces trois grands types de productions.

Concernant les grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux) :

- aides directes attribuées sans limites de surfaces (plafond au niveau national seulement, à l'inverse des aides élevage bovin/ovin plafonnées à 1 nombre de têtes de bétail par agriculteurs),

- 20% des agriculteurs reçoivent 80% des aides,

- 1^{er} poste du budget de la PAC (devant secteur bovin –viande et lait).

~ La mise en œuvre du volet socio-structurelle de la PAC maintien/ reproduit les écarts de développement entre les pays au lieu de les réduire : une comparaison des transferts budgétaires attribués à l'agriculture en 1994 montre que ces transferts varient entre le Nord et le Sud du simple au double, allant par travailleur agricole de 6000 Ecu en Espagne à 12000 en Allemagne, France et Grande-Bretagne (*H Delorme, CERI-FNSP, l'Europe agricole*).

- Un système qui pénalise les agriculteurs extensifs ou respectueux de l'environnement.

Exemple dans la Manche : les producteurs de lait qui ont choisi de « désintensifier » leur production perçoivent en moyenne entre 50 et 90 €/ha, contre 250 et 400 €/ha pour les producteurs intensifs.

- Les conséquences désastreuses de la PAC sur les petits producteurs et les populations des pays du Sud.

Les productions européennes subventionnées sont vendues à bas prix sur les marchés internationaux et sur les marchés des pays du Sud, qui dans le cadre des règles de l'OMC, se

voient privés des moyens de protéger leurs marchés. Dans ce contexte, les aides européennes constituent des distorsions de concurrence car les producteurs du sud ne peuvent être compétitifs : ils ne sont concurrentiels ni sur les marchés internationaux ni sur leurs propres marchés.

IMPACTS DE LA REFORME 2003

Quels sont les effets escomptés ?

- Baisse des volumes produits et hausse des prix ?
- Effets sur l'évolution des productions : Effets bénéfiques sur les productions qui régressent ? Extensification de certaines productions ? Incitation pour les agriculteurs à orienter leur production en fonction des cours du marché et non en fonction des logiques agronomiques.
- Evolution de la répartition des aides.

• Tout dépend des pays :

~ Du fait de l'importante marge de manœuvre laissée aux Etats dans le cadre de sa mise en œuvre ?

~ Du fait des choix politiques décidés il y a parfois plusieurs années :

- politiques régionalisées : très avancée en All, Espagne et Italie
- politiques centrées sur le soutien au potentiel productif : France
- politiques qui réorientent les aides vers l'environnement : Scandinavie, Pays-Bas ?, Royaume-Uni ?
- politiques de développement rural conçues comme des assurances contre les aléas climatiques et les bas revenus (Espagne ?).

• Bilan des études (prospectives) réalisées par la Commission et les différents Etats membres sur les effets prévisionnels du découplage et sur l'évolution possibles de certains secteurs et indicateurs-clefs.

• En France, la mise en œuvre de la réforme de 2003 maintient le statu quo.

Choix de mise en œuvre du système des DPU = répartition des aides fondée sur une base historique pure, à l'échelle de chaque exploitation.

Le paiement unique ne remplit pas son rôle d'aide au revenu car il n'est soumis à aucun critère de revenu réel des agriculteurs, et profite surtout aux exploitants disposant des facteurs de productions historiquement les plus importants (surfaces et cheptels).

80% des aides vont à 50% des agriculteurs.

Le dispositif adopté reproduit / fige les inégalités de répartition des aides entre exploitations, productions et régions et favorise les agriculteurs les plus productivistes qui bénéficiaient déjà hier d'aides conséquentes.

Il pénalise les producteurs qui ne recevaient pas d'aides pendant les années de référence ; c'est le cas par exemple des agriculteurs qui font de l'élevage à l'herbe.

Il pénalise, par exemple, les agriculteurs engagés dans contrats agro-environnementaux (reconquête de la qualité de l'eau).

Distorsions de concurrence selon mode de production (ex : lait produit à l'herbe ou au maïs).

6. Repenser la PAC

Une révision profonde de la PAC, de ses buts et de ses instruments est indispensable, afin de la relégitimer en la réorientant vers la durabilité écologique et rurale, la justice sociale et l'équité internationale.

Pistes de réflexion pour une réorientation de la PAC :

- Prévenir le risque de re-nationalisation des politiques agricoles, en retrouvant les enjeux communs à tous Etats – nécessité d'un débat politique et pas seulement budgétaire autour des défis du développement rural (occupation territoire/ emploi/ infrastructures) qui recouvre des problématiques agricoles (installation / innovation/ formation/ qualité des produits, pré-retraite, reboisement, agro-environnement, développement local, etc.).
- Maintenir des outils de régulation des marchés agricoles qui permettent aux producteurs de vivre de leurs produits avec des prix rémunérateurs, en les liant à de réelles éco conditionnalités.
- Repenser le système de paiement unique au niveau communautaire, pour tendre vers un modèle harmonisé sur des bases de régionalisation et de mutualisation.
- Réorienter massivement les aides découplées vers le soutien à des modèles de production durables (agricultures paysannes, agriculture biologique, agriculture durable).
- Instaurer un recouplage écologique et social, en liant l'attribution des aides directes à l'emploi agricole et rural, la qualité produits et les services environnementaux.
- Renforcer le budget en faveur du deuxième pilier : augmenter progressivement le taux de modulation obligatoire à 20% en 2013 (maintien franchise pour les 5000 premiers euros).
- Rendre la PAC plus transparente et plus démocratique.
 - Organiser régulièrement des débats d'information et d'orientation dans lesquels les professionnels, consommateurs, associations de défense de l'environnement et de solidarité internationale soient représentés et entendus.
 - Instaurer la co-décision Parlement européen / Commission, en matière d'agriculture.
 - Mettre en place des instruments de mesures globaux des effets de la PAC.

Les Verts porteront l'exigence d'une réforme de la PAC de l'après 2013 sur la base de deux idées :

- Une prime de base conditionnée aux efforts environnementaux et au revenu.
- Un financement supplémentaire destiné à soutenir l'agriculture Haute Performance Environnementale.

La logique d'ensemble de la PAC devrait selon les Verts être un dosage entre :

- Une aide forfaitaire par emploi identique pour chaque exploitation, en fonction d'un plafond de revenu. Ces aides seraient gérées par le ministère des affaires sociales.
- Des aides environnementales générales liées à la production : une aide forfaitaire à la vache, à la brebis, à l'hectare de culture, moyennant le respect de règles structurelles : chargement faible, assolements diversifiés, exclusions de certaines pratiques et produits. La question du plafonnement et de la dégressivité de ces aides est ouverte. Ces aides devraient être gérées par le ministère de l'agriculture.

- Des aides environnementales spécifiques, ciblées, type mesures agri-environnementales actuelles. Ces aides devraient être gérées par le ministère de l'environnement, sur la base de vrais contrats, négociables par le paysan, en fonction de son propre territoire, sur la base d'objectifs généraux.

Ces paiements devraient s'accompagner d'un dispositif d'accompagnement humain conséquent pour la formation, l'évaluation et le conseil technique.

Sans attendre, il faut corriger les modalités françaises d'application de la réforme de 2003 notamment en :

- Allouant équitablement les aides : réajustement progressif pour atteindre en 2013 la même aide unitaire pour tous les agriculteurs, au moins pour la partie découplée.
- Appliquant sérieusement la conditionnalité des aides : Conditionner les soutiens à de réels engagements environnementaux et non au simple respect de normes. Mettre en œuvre une conditionnalité concentrée sur des critères simples, efficaces et vérifiables : surfaces de compensation écologique, chargement animal, véritable diversité des rotations, baisse réelle de la toxicité des intrants.
- Appliquant l'article 69 du règlement PAC qui permet un soutien aux systèmes de production de qualité et respectueux de l'environnement, en prélevant par secteur jusqu'à 10% des aides du 1^{er} pilier pour financer des actions de développement rural. Il permettrait également de corriger les effets pervers du découplage, par exemple pour soutenir l'élevage bovin allaitant extensif.
- Adoptant la "rémunération de reconnaissance" des services environnementaux, sociaux et de santé rendus par les agriculteurs biologiques et prévue dans le cadre du 2nd pilier de la PAC.
- Créant un fonds de conversion de l'agriculture financé notamment par les économies réalisées sur les subventions non versées à l'agriculture productiviste. Ce fonds facilitera la conversion en bio afin d'accompagner le changement de modèle économique des exploitations.
- Pérennisant les installations en complétant l'aide à la conversion biologique par une autre répartition des subventions agro-environnementales.
- Réajustant progressivement les DPU dont le système de calcul pénalise les systèmes les plus favorables à l'environnement.
- Développant la contractualisation en soutenant les projets ambitieux en matière d'environnement, de qualité produits, d'emplois, d'aménagement territoire, par exemple en subventionnant les repas en restauration collective intégrant une part significative d'aliments bio, produits localement, dans le cadre de contrats locaux de développement de l'agriculture biologique.
- En conditionnant les DPU aux revenus réels et à l'emploi sur la ferme.
- En plafonnant les aides en fonction du revenu et de l'emploi sur l'exploitation (par actif et par hectares - et non par exploitation) afin d'empêcher la concentration foncière, les distorsions de concurrence et favoriser emploi.
- Adoptant une Réforme profonde de l'enseignement agricole et des orientations de la recherche agronomique dans le sens des pratiques respectueuses de l'environnement.

A moyen terme, œuvrer pour une réforme de l'OMC et des règles du commerce internationales, afin qu'elles reconnaissent le droit des pays à la souveraineté alimentaire et le droits des pays, en particulier les pays du sud, de protéger leur marchés contre le dumping grâce aux droits de douanes.