



## REDONNER DU SENS À LA PAC

*Groupe de travail sur la réforme de la PAC  
commun à la commission des Affaires européennes et à la commission  
de l'Économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*

**Rapport d'information de MM. Jean BIZET, Jean-Paul EMORINE,  
Mmes Bernadette BOURZAI et Odette HERVIAUX, co-présidents**

Rapport n° 102 (2010-2011)

A-t-on parlé de la PAC sans y associer aussitôt le mot réforme ? La succession de réformes, depuis vingt ans, n'a pas réglé les difficultés de l'agriculture.

La PAC souffre d'une perte de légitimité. L'aide au revenu agricole érigée en droit est peu compréhensible par les citoyens et une partie de l'opinion considère que les

questions environnementales n'ont pas toujours été suffisamment prises en compte par une politique visant essentiellement à assurer la performance des différentes filières agricoles. La réforme de la PAC est l'occasion de cette réflexion.

### ***I. Les principes***

1 – La sécurité alimentaire doit rester un des fondements de la PAC. C'est un objectif élémentaire que l'Europe doit à ses citoyens, tant sur le plan quantitatif que sur le plan sanitaire et qualitatif. C'est aussi une précaution que l'Europe doit au monde. Le choix de l'importation est, à terme, facteur d'exclusion, car l'Europe, riche, pourra payer son alimentation, ce que les pays pauvres ne pourront faire.

2 – L'agriculture a pour première mission d'apporter une alimentation de qualité à la population. L'activité agricole s'exerce dans un environnement qui est un patrimoine commun à la société et qui doit être préservé. Elle assure de nombreuses fonctions utiles au territoire – services environnementaux et autres « biens publics » –, qui méritent d'être soutenus et rémunérés.

3 – Pour reprendre les termes de la position commune franco-allemande du

14 septembre 2010, il faut, pour l'Europe, une PAC forte, orientée vers le marché, mais conservant des outils de régulation.

4 – La compétitivité de l'agriculture européenne doit être appréciée à l'aune d'autres critères, sociaux et environnementaux. La PAC doit faire coexister une agriculture à forte valeur ajoutée, capable d'exporter, et une agriculture de proximité, essentielle aux territoires.

5 – Une PAC rénovée doit être simple et claire. Pour être légitime, elle doit rechercher l'adhésion de la société civile et des agriculteurs. La réforme ne pourra se faire sans eux, ni, *a fortiori*, contre eux.

6 – La France doit s'inscrire dans une stratégie d'alliance. La position commune franco-allemande est un premier succès. Un accord associant la Pologne serait susceptible de recevoir l'adhésion de tous.

## II. Les aides directes

7 – La convergence des niveaux d'aides entre États membres est inévitable. Elle devra être progressive. Elle pourrait s'organiser autour de l'idée d'un barème d'aides comprenant une aide de base commune aux États membres et une aide complémentaire qui tiendrait compte du revenu moyen du pays et du rapport entre le revenu agricole et le revenu moyen national.

8 – Cette convergence doit tenir compte de la soutenabilité financière de cette réforme par les États et ne peut faire abstraction des niveaux de contribution des États membres au budget de l'Union.

9 – Le système national des références historiques dans le calcul du montant des

aides directes induit trop d'inégalités et d'incompréhension pour être maintenu.

10 – Un dispositif de plafonnement des aides, reliant leur montant à l'emploi dans l'exploitation ou à l'activité agricole, mérite d'être examiné.

11 – Le régime européen des aides directes devrait laisser une marge de subsidiarité dans l'attribution des aides afin que les États puissent soutenir telle ou telle action, sans affecter les conditions de concurrence entre États membres.

12 – L'appellation de « *droit à paiement unique* » renvoie à l'idée d'un droit à subvention. La France devrait renommer cette aide « *aide compensatrice* ».

## III. La régulation des marchés

13 – Le concept de régulation est au cœur de la PAC. Dans un contexte de grande volatilité des prix, il paraît insensé que l'Union européenne renonce à cet instrument.

14 – La mise en œuvre de l'intervention doit être accélérée et ramenée à deux mois à compter des premiers signaux de crise, et non y répondre avec retard.

15 – Elle ne doit pas se contenter d'être un filet de sécurité, avec des prix d'intervention dérisoires. Elle doit être capable de prévenir les crises.

16 – A défaut de maintenir le principe de préférence communautaire, les échanges agricoles internationaux doivent respecter

le principe de réciprocité. L'Europe doit combattre à armes égales. Les conditions de production, sanitaires et environnementales qu'elle s'impose doivent aussi être respectées par les pays exportant en Europe.

17 – L'Union européenne ne doit pas désarmer de façon unilatérale avant les négociations commerciales internationales comme elle fut tentée de le faire. L'agriculture ne doit pas être la variable d'ajustement.

18 – L'Union européenne doit soutenir la création d'une plate-forme d'exportation commune.

## IV. L'intervention sur l'offre des producteurs

19 – L'intervention doit revêtir des formes nouvelles, afin de moderniser les instruments de gestion des exploitations et de renforcer le poids des producteurs agricoles dans leurs relations avec les industriels et la distribution.

20 – Il paraît nécessaire de développer les mécanismes d'assurance aléas climatiques et sanitaires, déjà autorisés dans le cadre de l'article 68 du règlement des soutiens directs, ainsi que les mécanismes de marchés à terme.

21 – Il faut également adapter la fiscalité afin que l'agriculteur puisse provisionner le risque de fluctuation des cours, comme c'est le cas dans l'industrie.

22 – Concernant l'organisation des producteurs, il paraît nécessaire :

- d'adapter le droit européen afin de permettre des regroupements de producteurs ;
- de favoriser la contractualisation entre producteurs et industriels de l'agro alimentaire et/ou distributeurs, à partir d'un contrat-type européen : des contrats

conclus au niveau le plus large possible dont l'Etat serait garant et non gérant ;

- d'élargir les compétences reconnues aux organisations interprofessionnelles ;
- de veiller à un juste partage de la valeur ajoutée tout au long de la filière.

23 – Afin de favoriser les regroupements de producteurs qui, dans certains secteurs, n'ont guère de poids face aux industriels et à la distribution, il pourrait être envisagé d'utiliser l'outil budgétaire sous forme d'aide additionnelle accordée aux producteurs engagés dans une démarche d'organisation professionnelle.

## V. La PAC et l'environnement

24 – Les questions environnementales ont pris une importance cruciale dans la société européenne. La PAC doit favoriser la contribution positive de l'agriculture à l'environnement.

25 – La notion de « biens publics » prend en compte le fait que l'agriculture s'exerce au service d'un patrimoine commun et est riche de potentialités. Mais il faut reconnaître que la communication sur ce thème reste difficile.

26 – L'analyse des conséquences environnementales de l'activité agricole ne doit pas se limiter aux conditions de production, mais aussi aux conditions

d'échanges internationaux. Certaines relations commerciales agricoles ne se sont ainsi développées que parce que le coût environnemental des transports n'est jamais pris en compte.

27 – Deux options sont ouvertes :

- une conditionnalité renforcée sous forme de « verdissement » des aides directes du premier pilier – option de la Commission européenne ;
- l'affirmation d'un véritable pôle territorial et environnemental, déconnecté des aides directes, et qui serait le cœur d'une politique de développement rural, adaptée aux territoires.

## VI. L'organisation institutionnelle de la PAC

28 – La formule actuelle des deux piliers peut être conservée tout en reformulant les intitulés et en réarticulant les contenus.

- La distinction actuelle, fondée sur une logique budgétaire (premier pilier : financement européen ; deuxième pilier : cofinancement) est inopérante.
- La Commission européenne propose un clivage temporel plus dynamique entre les soutiens aux revenus (premier pilier) et les actions structurantes (deuxième pilier).

➤ Le groupe de travail du Sénat propose une articulation politique avec un premier pilier consacré à l'agriculture et à l'alimentation, un deuxième pilier orienté sur les territoires et l'environnement.

### Premier pilier : agriculture et alimentation

29 – Il faut réinscrire l'agriculture parmi les rubriques du cadre financier pluriannuel.

30 – Le premier pilier doit être au service des agriculteurs, avec des instruments simples, des aides compensatrices, des mécanismes d'intervention et des actions de soutien à la compétitivité du secteur agricole. L'écoconditionnalité doit être simplifiée.

31 – La modulation – le transfert progressif du premier pilier au deuxième pilier – devrait être supprimée.

### Deuxième pilier : territoires et environnement

32 - Le deuxième pilier serait concentré sur les territoires (comprenant les aides à la montagne et aux zones défavorisées) et l'environnement.

33 – La politique de développement rural offre des potentialités considérables. Les orientations actuelles, axées sur des thématiques, manquent d'ambition et de cohérence.

34 – Le premier axe d'une politique rurale rénovée dans le cadre de la PAC est de travailler avec les agriculteurs :

- accompagner l'évolution du métier agricole pour encourager les producteurs à monter en valeur ajoutée,
- favoriser les relations de proximité entre les producteurs et les consommateurs ou les prescripteurs d'alimentation.

35 – Le deuxième axe d'une politique du territoire concerne l'environnement : les territoires sont les mieux placés pour engager des actions spécifiques : actions de lutte contre le changement climatique, promotion de la biodiversité, préservation de la qualité de l'eau, anticipation des difficultés d'approvisionnement en eau...

36 – Les différentes actions du deuxième pilier pourraient être financées sur le modèle applicable aux fonds structurels, avec des taux de cofinancement variables par objectif. Les taux les plus élevés seraient destinés à encourager les dépenses dans le domaine de l'environnement.



**M. Jean BIZET**  
Sénateur (UMP) de la Manche

Président de la commission des affaires européennes



**M. Jean-Paul EMORINE**  
Sénateur (UMP) de la Saône-et-Loire

Président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire



**Mme Bernadette BOURZAI**  
Sénatrice (SOC) de la Corrèze

Secrétaire de la Commission des affaires européennes



**Mme Odette HERVIAUX**  
Sénatrice (SOC) du Morbihan

Vice-présidente de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Le présent document et le rapport n° 102 (2010-2011) sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-102-notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : [espace-librairie@senat.fr](mailto:espace-librairie@senat.fr) - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06