

N° 30

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur la proposition de résolution de M. Jean BIZET, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, sur le bilan de santé de la politique agricole commune,

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatsowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 6 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA PAC, UN SUCCÈS HISTORIQUE DEVANT ÊTRE PÉRENNISÉ	7
A. UNE POLITIQUE INTÉGRÉE ANCIENNE QUI A SU ÉVOLUER	7
1. <i>La PAC des origines</i>	7
2. <i>Les inflexions des années 80 et 90</i>	8
3. <i>La réforme de 2003</i>	9
B. DES CRITIQUES LE PLUS SOUVENT INFONDÉES	10
1. <i>Sur son coût</i>	10
2. <i>Sur son efficacité</i>	11
3. <i>Sur son aspect non concurrentiel</i>	11
4. <i>Sur son rapport à l'environnement</i>	11
5. <i>Sur sa responsabilité à l'égard de la faim dans le monde</i>	12
C. LA NÉCESSITÉ DE FAIRE FACE À DE NOUVEAUX DÉFIS	12
1. <i>Le défi alimentaire</i>	13
2. <i>Le défi des prix et des revenus</i>	13
3. <i>Le défi environnemental</i>	14
4. <i>Le défi énergétique</i>	15
5. <i>Le défi d'une croissance ancrée dans les territoires</i>	15
II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LE POSITIONNEMENT DES DIFFÉRENTS ACTEURS	16
A. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	16
1. <i>La communication du 20 novembre 2007</i>	16
2. <i>Les propositions législatives du 20 mai 2008</i>	18
a) <i>Les mécanismes de régulation et d'encadrement des marchés</i>	18
b) <i>La simplification du régime de paiement unique</i>	20
c) <i>La généralisation du découplage</i>	20
d) <i>La révision de l'article 69</i>	21
e) <i>La modulation</i>	21
B. LE POSITIONNEMENT DES ETATS MEMBRES	22
1. <i>La position de nos partenaires européens</i>	22
2. <i>La position de la France</i>	23
C. L'AVIS DU PARLEMENT EUROPÉEN	24
1. <i>Le premier rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural</i>	24
2. <i>La résolution adoptée par le Parlement européen</i>	25
3. <i>Le second rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural</i>	26
III. LA POSITION DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ET DE VOTRE COMMISSION SUR LES « POINTS DURS » DE LA NÉGOCIATION	27
A. LES « POINTS DURS » DE LA NÉGOCIATION EUROPÉENNE	27
1. <i>Sur la modulation obligatoire</i>	28
2. <i>Sur les mécanismes d'intervention</i>	28
3. <i>Sur les quotas laitiers</i>	29
4. <i>Sur l'article 68</i>	29

B. LA POSITION DÉFENDUE DANS LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	30
1. <i>Sur les objectifs généraux de la PAC</i>	30
2. <i>Sur la modulation obligatoire</i>	31
3. <i>Sur les mécanismes d'intervention</i>	31
4. <i>Sur les quotas laitiers</i>	31
5. <i>Sur l'article 68</i>	31
6. <i>Sur les autres points en discussion</i>	32
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	32
1. <i>Sur la proposition de résolution en général</i>	32
2. <i>Sur la modulation obligatoire</i>	33
3. <i>Sur les mécanismes d'intervention</i>	33
4. <i>Sur les quotas laitiers</i>	34
TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE	37
ANNEXE I COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	41
ANNEXE II LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	43
ANNEXE III AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	45
TABLEAU COMPARATIF	51

Mesdames, Messieurs,

Depuis plus de cinquante ans, la politique agricole commune (PAC) a œuvré à la préservation de la souveraineté alimentaire européenne, au développement d'une agriculture productive et de plus en plus respectueuse de l'écosystème, à la mise sur le marché de produits alimentaires d'une grande qualité et d'une remarquable diversité, au façonnement des paysages et au maintien dans les zones rurales d'une activité économique et d'un lien social.

Comme le monde qui l'entoure et dans lequel elle intervient, la PAC a très largement évolué depuis sa mise en place. Petites et grandes réformes ont permis de l'adapter à une conjoncture que l'on sait, en matière agricole, particulièrement mouvante, mais également d'y apporter des modifications plus structurelles touchant à ses principes mêmes.

Datant de 2003 dans sa version actuelle, la PAC ne sera véritablement réformée qu'en 2013, au moment de la révision de son budget. Cependant, et comme cela a été prévu dans les accords de Luxembourg il y a cinq ans, la PAC doit faire l'objet dès cette année d'un « bilan de santé ». Loin de sous-entendre qu'elle pourrait être atteinte d'une grave pathologie nécessitant un « remède de cheval », ce terme renvoie en réalité à un examen à mi-parcours des effets de la réforme de 2003 et à d'éventuels ajustements que requière son bon fonctionnement jusqu'à sa prochaine réforme en 2013.

Son « bilan de santé » devrait donc permettre d'aboutir, sous présidence française, à l'adoption d'une série de corrections propres à moderniser les instruments pour les adapter aux nouveaux enjeux que constituent l'élargissement de l'Union, la nouvelle donne mondiale sur le marché des matières premières agricoles –mais aussi énergétiques– ou encore la sensibilité accrue à l'aspect qualitatif des produits, à la sécurité sanitaire et à la protection de l'environnement.

Or, loin de s'en tenir à ce « toilettage » *a minima*, la Commission européenne a formulé, en novembre 2007, des propositions visant à modifier profondément la PAC actuelle et, surtout, à lui donner un infléchissement très libéral contraire aux spécificités du modèle agricole européen qui ont contribué à son succès depuis l'après-guerre. C'est sur la base de ces propositions, amodiées au printemps 2008, que le débat s'est engagé entre les 27 pays membres de l'Union en vue d'un accord d'ici la fin de cette année.

Dans un rapport de 2003 portant sur la dernière réforme de la PAC et très justement sous-titré *Précipitation n'est pas raison*, nos collègues Marcel Deneux, président de la mission d'information constituée au sein de notre commission sur le sujet, et Gérard César, rapporteur, analysaient déjà le projet de la Commission comme « *inopportun sur le principe* » et « *résolument dérégulateur* ». Ils appelaient à « *réaffirmer la légitimité de la PAC comme*

garant d'un modèle agricole européen » et à « maintenir une PAC forte sur ses deux piliers », et notamment sur le premier, « véritable colonne vertébrale de la PAC ».

S'il s'agissait alors d'une véritable réforme, et non d'un simple « bilan de santé », et si le contexte a évolué depuis 2003, restent que ces remarques nous paraissent demeurer d'actualité et s'appliquer parfaitement aux propositions présentées par la Commission européenne. C'est également l'esprit de la proposition de résolution faisant l'objet du présent rapport, que votre rapporteur a lui-même déposée suite aux travaux menés dans le cadre du groupe de travail sur le « bilan de santé » de la PAC qu'il a présidé¹.

Destinée à soutenir le Gouvernement dans les négociations européennes actuellement en cours, elle tend à la défense d'un modèle d'agriculture « équilibré sur ses deux piliers », respectueux des intérêts tant des producteurs que des consommateurs, intégré à l'échelle communautaire mais ouvert sur le monde. A ce titre, et sous réserve de quelques améliorations ponctuelles, votre rapporteur vous proposera de l'adopter.

¹ *Composé de douze sénateurs représentant l'ensemble des sensibilités politiques présentes au sein de la commission des affaires économiques, ce groupe de travail a procédé à une douzaine d'auditions de personnalités reconnues pour leur action, leur compétence ou leur expertise dans les problématiques agricoles.*

I. LA PAC, UN SUCCÈS HISTORIQUE DEVANT ÊTRE PÉRENNISÉ

Il convient, avant même d'examiner la substance du « bilan de santé » de la PAC, de se remémorer brièvement ses origines, ses fondements et son évolution. Cette analyse permettra de mettre en exergue la réussite incontestable de cette politique, dont le contenu actuel est désormais bien éloigné de celui de départ.

Cette capacité à évoluer rend, pour la plupart, stériles les critiques récurrentes lui étant adressées, tout en la mettant en mesure d'affronter les nouveaux défis du XXIème siècle, qui seront pour elles autant d'opportunités.

A. UNE POLITIQUE INTÉGRÉE ANCIENNE QUI A SU ÉVOLUER

Il est parfois bon de le rappeler : la PAC constitue l'une des politiques fondatrices des Communautés européennes, qui s'est continuellement adaptée aux évolutions de cette dernière et aux modifications de son environnement international. Et ce jusqu'à la dernière réforme en date, remontant à 2003, dont il est aujourd'hui proposé de dresser le bilan et d'apporter, au vu de ce dernier, les ajustements nécessaires.

1. La PAC des origines

Plus ancienne et, jusqu'à peu, budgétairement la plus importante des politiques communes de l'Union européenne, la PAC a été créée par le traité de Rome en 1957 et est devenue opérationnelle en 1962. Il s'agissait de rendre la Communauté européenne, alors très dépendante pour son approvisionnement du reste du monde, autosuffisante d'un point de vue alimentaire, et de moderniser un secteur agricole encore très disparate selon les pays.

C'est le titre II du traité de Rome, et plus précisément son article 43¹, qui assigne à la PAC des objectifs toujours valables aujourd'hui :

- accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant une utilisation optimale des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;

- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;

¹ Repris dans le traité sur la Communauté européenne, puis dans celui de Lisbonne.

- stabiliser les marchés ;
- garantir la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Quatre grands principes d'organisation, retenus dès 1958, ont visé à « faire vivre » cette politique commune :

- l'unicité du marché, directement liée au principe de libre circulation des marchandises ;
- la préférence communautaire, qui protège le marché européen des importations à bas prix et des fluctuations du marché mondial ;
- la solidarité financière, les dépenses impliquées par la PAC étant prises en charge par le budget communautaire ;
- des prix minimum garantis pour les producteurs.

2. Les inflexions des années 80 et 90

La PAC des origines a, pourrait-on dire, presque « trop bien fonctionné », aboutissant au bout d'une dizaine d'années à des surproductions chroniques tirant les cours des marchés vers le bas. Parallèlement, la PAC a été critiquée pour ses effets distorsifs sur les marchés, pour l'importance de son budget et pour ses effets négatifs sur l'environnement. Les réformes des années 80 et 90 ont donc eu pour objectif de remédier à ces dysfonctionnements.

En 1984, la mise en place de quotas de production, notamment dans le domaine laitier, a visé à résorber les excédents. Elle s'est accompagnée d'une politique de réduction des prix de soutien.

1988 voit l'instauration d'une discipline budgétaire visant à encadrer les dépenses, avec la fixation d'une enveloppe maximale annuelle, qui s'accompagne d'un gel des terres.

En 1992, la réforme Mac Sharry a initié une réorientation de la politique de soutien, imposant une première baisse des prix de soutien compensée par le versement d'aides directes aux exploitants. Elle s'est accompagnée d'une première orientation vers une politique de l'environnement, avec l'instauration de mesures agro-environnementales en co-financement avec les Etats membres.

Le Conseil européen de Berlin de mars 1999 a prolongé les orientations données à la PAC lors de la réforme de 2002 à travers l'Agenda 2000. Celui-ci a fixé un cadre financier pour la période 2000-2006, préparé l'arrivée de dix nouveaux Etats membres et cherché à rendre la PAC compatible avec les règles de l'OMC.

Il a également complété la PAC, portant jusqu'alors sur le soutien des marchés et des prix agricoles, par un « deuxième pilier » consacré au développement rural et centré sur la multifonctionnalité, la promotion de la protection de l'environnement et le développement des territoires ruraux.

3. La réforme de 2003

Les accords de Luxembourg de 2003 constituent la dernière réforme en date de la PAC. Ce qui ne devait être à l'origine qu'une simple révision à mi-parcours de la PAC a abouti à une modification substantielle de ses principes et de ses instruments d'action. La philosophie générale en était de réduire les soutiens aux agriculteurs, de les inciter à adapter leur production aux signaux du marché et de mieux prendre en compte les aspirations sociétales à l'égard de l'agriculture.

Ont ainsi été mis en place différents outils novateurs :

- un régime de paiement unique (RPU) par exploitation, indépendant du niveau de la production. Des éléments de couplage limités ont toutefois été maintenus dans le domaine des primes animales (viande bovine et ovine), où les inquiétudes quant aux répercussions du système sur la production et le maintien des outils industriels ont été les plus fortes ;

- la subordination de ce paiement au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux, ainsi qu'à l'exigence du maintien de toutes les terres agricoles dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes (ou « écoconditionnalité ») ;

- une politique de développement rural renforcée au sein du second pilier, dotée de moyens financiers accrus et caractérisée par de nouvelles mesures destinées à promouvoir l'environnement, la qualité et le bien-être animal ;

- une réduction des paiements directs aux grandes exploitations afin de financer la nouvelle politique de développement rural, par un glissement de moyens financiers du premier au second pilier (ou « modulation ») ;

- un mécanisme de discipline financière visant à garantir le respect du budget agricole fixé jusqu'en 2013 ;

- une révision de la politique de marché de la PAC, avec une réduction des prix d'intervention dans certains secteurs.

La Commission a décidé de mettre en œuvre la réforme par l'intermédiaire de trois règlements, qui ont été pris en septembre 2003, et sur lesquels portent aujourd'hui ses propositions de révision :

- le premier contient des dispositions relatives à la conditionnalité, aux contrôles et à la modulation ;

- le deuxième règlement, qui porte l'essentiel de la réforme, introduit un paiement unique par exploitation dissocié –ou découplé– de la production ;

- le troisième règlement porte sur les secteurs d'aides qui demeureront spécifiques à certaines productions, ou pour lesquels les États membres peuvent maintenir partiellement une dose de couplage.

B. DES CRITIQUES LE PLUS SOUVENT INFONDÉES

Comme le souligne justement la Commission au début de sa communication sur le bilan de santé de la PAC présentée en novembre 2007, *« la PAC actuelle est fondamentalement différente de celle du passé, bien qu'il existe un décalage parfois paradoxal entre les résultats de la réforme et certaines idées que l'on se fait de la PAC (qui souvent trouvent leur origine dans la période antérieure à la réforme) ».*

La politique commune en matière agricole véhicule en effet auprès de l'opinion publique des images erronées provenant de la généralisation de cas marginaux comme de la référence à des mécanismes n'existant plus ou ayant été largement réformés.

1. Sur son coût

De sa création aux années 90, le budget de la PAC a crû, et ce pour gérer une production elle-même en forte croissance et faire face aux besoins de l'élargissement. En 1990, elle représentait ainsi 65 % du budget global de l'Union européenne.

Visant notamment à mieux maîtriser les dépenses, les réformes de 1992 et 1999 se sont traduites par une réduction des soutiens et l'instauration de stabilisateurs budgétaires, la réforme de 2003 ayant ensuite confirmé cet objectif d'un budget encadré.

Aujourd'hui, la PAC représente 40 % du budget global de l'Union. Il importe de souligner, à cet égard, qu'elle constitue la seule politique commune de l'Union, financée intégralement par le budget communautaire. Sa « renationalisation » aurait pour conséquence de peser très lourdement sur les budgets nationaux.

L'argument selon lequel l'Union européenne dépenserait dix fois moins pour la recherche que pour l'agriculture est ainsi biaisé, dans la mesure où les investissements de recherche sont pour l'essentiel nationaux. En réalité, l'Union consacre 2 % de son PIB à la recherche –budgets nationaux + budget communautaire–, tandis qu'elle n'y affecte que 0,43 % à l'agriculture –exclusivement sur budget communautaire–.

2. Sur son efficacité

Longtemps la PAC a été accusée –à raison, un certain temps– de produire à outrance, sans s’assurer de l’existence d’une demande adaptée. Les excédents de lait et de beurre des années 70 ont ainsi contribué à l’image d’une PAC déconnectée des réalités et des besoins du marché.

Or, les réformes successives de la PAC –1984 pour le beurre, 1992 pour les autres secteurs– ont mis en place des outils de maîtrise de la production permettant de réduire considérablement ces excédents et d’éviter, autant que faire se peut, un « dévissage » du prix des matières premières dû à leur quantité excessive sur le marché intérieur.

De plus, la conjoncture actuelle des marchés agricoles, marquée par une tension offre–demande en raison d’une contraction de la première et d’une augmentation de la seconde, relèguent très loin la menace d’une surproduction des denrées alimentaires.

3. Sur son aspect non concurrentiel

La politique active de soutiens internes et externes aux produits agricoles européens a forgé, dans l’opinion publique, l’image d’une PAC protectionniste et « distorsive », peu respectueuse des règles du commerce international.

Or, avec les réformes des années 90 et son engagement dans les différents cycles de discussion de l’OMC, l’Union a substantiellement remanié ses soutiens internes (généralisation du découplage) et externes (baisse des restitutions) à la production. A l’heure actuelle, les mesures les plus critiquées par ses contempteurs (interventions publiques sur les marchés et subventions à l’exportation) représentent moins du cinquième des dépenses de la PAC.

D’un point de vue commercial, l’Union européenne constitue un marché extrêmement ouvert : la réduction des protections douanières dans le cadre du cycle d’Uruguay a incité les pays tiers à y exporter davantage de produits. Aujourd’hui, l’Union est même le premier importateur mondial de produits agricoles.

4. Sur son rapport à l’environnement

Longtemps critiquée pour son productivisme et sa non prise en compte des considérations environnementales, la PAC contient aujourd’hui une palette d’instruments garantissant le respect par les professionnels des écosystèmes dans lesquels ils inscrivent leur action.

Poussant le plus loin l'objectif de prise en considération des équilibres écologiques, la réforme de 2003 a en effet procédé à la mise en place :

- d'une éco-conditionnalité des aides directes, soumettant le versement de ces dernières au respect par les agriculteurs d'un ensemble de bonnes pratiques, et les sanctionnant par la diminution de leur montant en cas de non respect ;

- du découplage, qui supprime l'incitation à produire que pouvait engendrer les aides directes ;

- de mesures agro-environnementales, *via* le second pilier, alimenté par la modulation.

5. Sur sa responsabilité à l'égard de la faim dans le monde

L'Union européenne a pu être présentée comme une « forteresse agricole » surprotégeant ses marchés et interdisant ainsi tout accès aux produits des pays en voie de développement (PVD), connaissant des tensions alimentaires, auxquels elle imposerait en revanche ses marchandises subventionnées à l'export.

Or, les produits que l'Union soutient et la majeure partie de ceux qu'elle exporte vers certains PVD tels que les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), ne sont pas en concurrence avec les productions locales.

Par ailleurs, l'Union a pris des initiatives de nature à favoriser l'accès des PED à son marché. Elle est ainsi le premier importateur mondial de produits en provenance de ces pays. Elle a également conclu de nombreux accords bilatéraux ou multilatéraux octroyant un accès préférentiel à son marché.

Enfin, l'Union mène une politique active d'aide alimentaire et de lutte contre la faim et la pauvreté. Elle se fournit exclusivement, dans ce cadre, au sein des PVD, en donnant la priorité aux achats locaux et régionaux favorisant l'essor des marchés et agriculteurs de chaque pays.

C. LA NÉCESSITÉ DE FAIRE FACE À DE NOUVEAUX DÉFIS

Le bilan qui peut être dressé de la PAC au bout d'une cinquantaine d'années d'existence est globalement très positif. En dépit de certaines imperfections, cette politique a en effet permis de moderniser le secteur agricole européen, de parvenir à l'autosuffisance alimentaire, d'améliorer la qualité et la sécurité des aliments, d'intégrer des préoccupations en matière d'environnement et de bien-être animal, et de conserver une activité

économique et des paysages sur l'ensemble du territoire européen, y compris dans les zones les plus défavorisées.

Pourtant, la PAC doit aujourd'hui évoluer afin de s'adapter à un environnement en pleine mutation. L'agriculture européenne du XXIème siècle devra ainsi faire face à cinq grands défis, qui seront également autant d'opportunités à saisir pour son développement futur.

1. Le défi alimentaire

Notre planète, peuplée aujourd'hui par 6 milliards d'habitants, en comptera 9 en 2050. Alliée à l'élévation rapide du niveau de vie dans les pays émergents, cette croissance démographique devrait conduire à un doublement de la demande alimentaire d'ici une quarantaine d'années, notamment en produits carnés. Dans le même temps, l'accès à la sécurité alimentaire de près de 800 millions de personnes souffrant de malnutrition constitue une urgence à relever dès à présent. Enfin, à une échelle plus régionale, la satisfaction des besoins alimentaires des 500 millions d'européens devra être un objectif prioritaire.

Or, compte tenu de ses atouts agronomiques et climatiques, du haut degré de technicité de son agriculture et des performances de son industrie agroalimentaire, l'Union européenne est idéalement placée pour relever ce défi crucial. Ce à condition, toutefois, que l'agriculture européenne continue de faire l'objet d'une politique intégrée bénéficiant d'un investissement budgétaire et politique important.

2. Le défi des prix et des revenus.

Orientés depuis des années à la baisse, les cours des matières premières agricoles ont connu une évolution à la hausse en 2006 (+ 5,2 %) et surtout en 2007 (+ 10 %), la tendance s'étant confirmée durant le premier trimestre 2008, avant de s'infléchir ensuite, et même de connaître un retournement.

Sur le long terme cependant, la tendance devrait être à l'augmentation des cours des matières premières agricoles, du fait de la limitation structurelle de l'offre (intensification des bouleversements climatiques, réduction des surfaces agricoles, accroissement du prix des intrants ...) et de la croissance de la demande (hausse du pouvoir d'achat dans les pays émergents, développement des besoins en biocarburants, hausse des besoins en alimentation animale ...).

L'augmentation de long terme du niveau moyen des prix devrait s'accompagner d'un accroissement de leur volatilité, du fait d'une imbrication

croissante des marchés et d'une intensification des mouvements spéculatifs sur les matières premières. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)¹, les prix des produits agricoles devraient ainsi rester élevés et volatiles sur la prochaine décennie.

Cette évolution, qui a bien sûr profité aux agriculteurs des filières en croissance, cache en fait des réalités disparates : si les producteurs de céréales ont vu leurs revenus doubler, les éleveurs ont vu les leurs diminuer, de même que ceux du secteur des fruits et légumes.

Dans un environnement de plus en plus sensible aux signaux économiques, climatiques ou sanitaires, le monde agricole devra disposer d'outils institutionnels et financiers lui permettant de lisser les variations de cours et de faire face aux crises de toute sorte. Cela passe d'abord par un maintien, au niveau communautaire, d'outils d'intervention adaptés aux variations des marchés. Cela doit également se traduire par la promotion d'un système assurantiel cofinancé par les pouvoirs publics et les professionnels.

3. Le défi environnemental

En prise directe avec les écosystèmes, l'agriculture a certes des effets néfastes sur l'environnement (solicitation intensive de la ressource en eau, responsabilité partielle dans la pollution des sols ...), mais également, et sans doute en proportion bien plus importante, des externalités positives en termes de préservation des ressources naturelles et de gestion de la biodiversité. Les activités agricoles contribuent en effet à prévenir ou limiter les conséquences de risques naturels (crues, incendies, érosion des sols ...) ou de nuisances environnementales provenant d'autres secteurs d'activité (utilisation des boues de stations d'épuration, des composts d'ordures ménagères ...).

Cette dimension environnementale de l'agriculture est aujourd'hui très largement prise en compte par la PAC, une inflexion majeure ayant été donnée à cet égard avec l'introduction lors de sa dernière réforme du principe d'éco-conditionnalité. S'il est indispensable de conserver et de pérenniser cette orientation, il importe cependant de ne pas surcharger de contraintes les producteurs, de les soumettre à des règles claires et continues, et surtout de ne les édicter que lorsqu'elles correspondent à des nécessités reconnues et auxquelles il est techniquement et économiquement possible de pourvoir.

¹ *Perspectives agricoles, mai 2008.*

4. Le défi énergétique

La réduction des stocks d'énergie fossile et l'engagement de la communauté internationale –relayée avec force par l'Union européenne– à limiter le réchauffement climatique ouvrent une nouvelle voie au monde agricole.

La production de biocarburants et l'utilisation de la biomasse permettront en effet d'atteindre ces objectifs tout en valorisant les espaces naturels les accueillant. Par ailleurs, les exploitations agricoles devraient devenir très largement productrices d'énergie à usage interne, comme l'illustre la volonté du ministère en charge de l'agriculture de rendre les agriculteurs autonomes sur le plan énergétique.

De consommatrice nette d'énergie, l'agriculture européenne doit devenir aujourd'hui productrice nette et constituer une alternative naturelle aux ressources énergétiques traditionnelles. Cela suppose le soutien, avant tout à l'échelle communautaire, d'une politique d'accompagnement efficace, mais également une protection du marché européen contre la concurrence déloyale de productions ne respectant pas les mêmes critères sociaux ou environnementaux que ceux auxquels sont soumis nos producteurs.

5. Le défi d'une croissance ancrée dans les territoires

Difficilement délocalisable, située dans des bassins de production répartis sur tout le territoire et générant un réseau dense d'entreprises en prise directe avec l'économie locale et largement pourvoyeuse d'emplois, l'agriculture participe plus que tout autre secteur d'activité à la cohésion territoriale, composante majeure de la cohésion sociale dans une société largement urbanisée.

De récents rapports sénatoriaux, portant par exemple sur les filières arboricole, viticole et ovine, ont montré l'enjeu fondamental que constitue le maintien d'activités de production ou d'élevage dans des zones aux alternatives limitées, où elles constituent souvent les « dernières activités avant la friche » et où elles induisent une activité faisant vivre ces territoires.

Cette action de préservation des équilibres territoriaux, située au cœur de la PAC originelle et largement déclinée par notre pays, doit constituer à la fois l'objectif et la justification du maintien d'une politique commune forte en matière agricole. Si elle relève aujourd'hui plus particulièrement du second pilier de la PAC et d'aides découplées, cette externalité positive doit continuer de recevoir un soutien également au titre du premier pilier : ce n'est que parce qu'ils retirent un revenu de leur activité que les agriculteurs seront incités à la maintenir sur des territoires qu'ils contribuent à animer.

II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LE POSITIONNEMENT DES DIFFÉRENTS ACTEURS

La politique agricole commune a, parmi ses objectifs, celui de stabiliser les marchés. Elle met donc en œuvre différents outils :

- le soutien des prix : intervention par achat public sur le marché intérieur, nécessitant dans le même temps l'existence d'outils de régulation aux frontières que sont les restitutions aux exportations et les droits de douanes à l'importation ;

- les instruments de gestion de l'offre, mis en œuvre initialement pour lutter contre les excédents : gel des terres et quotas ;

- les instruments, plus récents, de soutien direct au revenu : aides couplées et découplées.

Les deux premiers de ces outils sont aujourd'hui en question dans le cadre du « bilan de santé », essentiellement pour deux productions : les grandes cultures et le lait.

Les négociations sur ces points impliquent une relation triangulaire entre la Commission européenne, qui a pris l'initiative en avançant des propositions de révision des textes communautaires, les Etats membres, représentés par leurs ministres de l'agriculture au sein des Conseils idoines, et le Parlement européen qui, s'il n'a pas encore de pouvoir de codécision, émet sur le sujet un avis écouté.

A. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne a lancé la phase de discussion et de négociation sur le « bilan de santé » de la PAC en rendant publique, en novembre de l'année dernière, une communication où elle exposait sa vision de la PAC et où elle avançait des premières pistes d'ajustement.

L'affinement de ce document est intervenu en mai de cette année, après six mois d'échanges autour de ces éléments de débat, par la publication de propositions législatives davantage formalisées.

1. La communication du 20 novembre 2007

Présentée comme un ajustement des réformes de 2003 permettant de moderniser la PAC et de la mettre en position de relever de nouveaux défis, la communication de la Commission européenne publiée le 20 novembre 2007 s'articule autour de trois grands axes.

Tout d'abord, la simplification du régime de paiement des aides européennes à l'agriculture dans le sens de la réforme intervenue en 2003. A ce titre, la Commission propose notamment :

- l'abandon de paiements calculés sur la base des rendements historiques au profit d'un système fondé sur un taux plus uniforme ;

- l'augmentation du taux de découplage, avec un maintien des aides couplées dans des régions où la production est modeste mais revêt une importance particulière sur les plans économique et environnemental ;

- une réduction progressive du taux de soutien pour les grosses exploitations, lorsque le total des aides dépasse un niveau déterminé ;

- l'augmentation de la superficie minimale donnant droit au soutien de l'Union européenne, actuellement fixée à 0,3 hectare ;

- une révision des normes de la conditionnalité, par la suppression des obligations superflues, mais aussi par le rajout de nouvelles contraintes concernant les problématiques émergentes.

Ensuite, la Commission propose d'aménager les instruments de soutien du marché pour les adapter à une Union européenne à 27. Derrière ce terme d'« aménagement », se cache en réalité une volonté, de la part de la Commission, de réduire le périmètre des outils d'intervention. Elle propose ainsi :

- de ne maintenir le système de l'intervention que pour la filière « blé tendre » ;

- de supprimer définitivement le mécanisme du gel obligatoire des terres, en le compensant par des mesures environnementales ;

- de mettre fin aux quotas laitiers à l'horizon 2015 en les augmentant progressivement d'ici là et en prévoyant des mesures d'accompagnement pour certaines régions qui éprouveraient des difficultés à demeurer compétitives.

Enfin, la Commission entend permettre à l'agriculture de répondre aux défis de demain en accentuant notamment l'effort consenti en faveur du développement rural.

Parmi ces défis, la Commission évoque la gestion des risques, la lutte contre les changements climatiques, la gestion de la ressource en eau, l'exploitation optimale des possibilités liées aux bioénergies et la préservation de la biodiversité.

Constatant que les mesures d'incitation pour améliorer l'action des agriculteurs en la matière auront un coût, elle estime que la politique de développement rural en serait l'instrument de financement le mieux adapté.

Elle propose à ce titre d'augmenter le taux de modulation, soit concrètement le pourcentage prélevé sur les paiements directs de toutes les exploitations percevant plus de 5.000 euros par an et versé au budget du

développement rural. Ce taux passerait ainsi progressivement de 5 % à l'heure actuelle à 13 % en 2013.

Enfin, la Commission propose d'examiner si le régime d'aide aux cultures énergétiques est toujours nécessaire compte tenu des nouveaux éléments favorisant la production de biocarburants, comme les objectifs obligatoires en matière de bioénergies ou le niveau élevé des prix.

2. Les propositions législatives du 20 mai 2008

La Commission européenne a présenté, le 20 mai 2008, des propositions législatives pour le « bilan de santé » de la PAC visant à sa « rationalisation » et à sa « modernisation ». Faisant suite à la consultation publique qu'elle avait lancée en novembre 2007 et aux orientations politiques tracées le 17 mars dernier par le Conseil « agriculture et pêche », elles sont présentées comme visant à mieux cibler le soutien direct aux agriculteurs, ainsi qu'à mieux répondre aux signaux des prix et aux nouveaux défis que sont la gestion de l'eau, le changement climatique et la biodiversité.

Ces propositions, qui rejoignent globalement celles rendues publiques en novembre, peuvent être analysées en quatre grands thèmes.

a) Les mécanismes de régulation et d'encadrement des marchés

• L'intervention

Le mécanisme de l'intervention consiste à garantir aux agriculteurs un prix plancher d'achat de leur production par les pouvoirs publics en cas de crise. Il est complété, à l'export, par un système de restitutions à l'exportation couvrant la différence entre les prix du marché mondial et ceux de l'Union européenne.

C'est désormais le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole (OCM unique) qui régit l'intervention publique sur les marchés d'une majorité des produits : céréales, riz paddy, sucre blanc et brut, viande bovine, lait, beurre, lait écrémé en poudre et viande de porc.

Pour le maïs, il a été décidé, après un durcissement progressif des modalités d'intervention, qu'il serait limité dans ses quantités pour la campagne 2008-2009 et qu'il ne bénéficierait plus de l'intervention à partir de la campagne suivante.

Partant du principe que la fixation des prix ressort du libre jeu du marché, les propositions législatives de la Commission européenne tendent à limiter au maximum les possibilités d'intervention. Elles visent en effet à :

- la suppression du système d'intervention pour le blé dur, le riz paddy et la viande de porc ;

- l'instauration d'un mécanisme d'adjudication déterminant les prix et les quantités acceptées à l'intervention pour le blé tendre, le beurre, le lait écrémé en poudre et la viande bovine ;

- la conservation de l'intervention, avec des plafonds ramenés à 0, pour les céréales fourragères (maïs, orge, sorgo).

● **Les quotas laitiers**

Visant à enrayer la croissance continue de la production laitière et à la ramener progressivement au niveau de la consommation intérieure, la politique de quotas laitiers a été mise en place en 1984 dans l'Union européenne.

Concrètement, chaque pays membre de l'Union bénéficie d'une référence nationale de production, qui est répartie entre les producteurs. Si ces derniers la dépassent, ils doivent payer une taxe pour chaque litre de lait excédentaire : le prélèvement supplémentaire ou pénalité laitière.

Arguant du fait que les cours se sont affermis dernièrement et que la production est désormais insuffisante pour faire face aux besoins de consommation et aux possibilités d'exportation, la Commission conserve sur ce point son projet d'une suppression des quotas à l'horizon 2015, précédée par leur augmentation progressive d'1 % chaque année d'ici là.

Reconnaissant qu'une telle mesure aurait des conséquences négatives sur la pérennité des exploitations les moins compétitives, elle propose d'adopter des mesures en faveur des producteurs laitiers des régions de l'Union fortement tributaires de la production laitière, telles que les zones de montagne.

● **La jachère**

Instaurée en 1992 afin de limiter la surproduction dans certaines cultures, notamment céréalières, mais également de permettre un renouvellement des sols cultivables, la jachère permet de contraindre les agriculteurs à « geler » une partie de leurs terres en échange d'une rémunération. Si la conjoncture se trouve modifiée, il est alors possible de remettre en culture des terres alors en jachère, comme cela a été le cas en 2006 suite à la sécheresse.

Jugeant cet instrument de maîtrise de l'offre « *obsolète* », la Commission propose de le supprimer. Elle précise que ses effets environnementaux positifs pourraient être obtenus par d'autres moyens, dans le cadre des propositions relatives à la conditionnalité et au développement rural.

b) La simplification du régime de paiement unique

La dernière réforme de la PAC a visé à simplifier le régime de paiements directs d'un point de vue administratif. Deux modèles de base ont été proposés aux États membres pour sa mise en œuvre du régime :

- le modèle historique, choisi par la France, dans lequel les droits au paiement sont calculés sur la base de montants de référence historiques par agriculteur ;

- le modèle régional, choisi par exemple par l'Allemagne, où ces droits au paiement sont calculés sur la base des montants reçus par les agriculteurs d'une région au cours d'une période de référence.

Or, ce choix ne peut pour l'instant être remis en cause, malgré la nécessité d'adapter des régimes existants. La Commission a donc proposé d'autoriser les États membres à réviser leur modèle de RPU en vue d'harmoniser la valeur des droits au paiement. Par ailleurs, ses propositions incluent une série de mesures de simplification concernant la mise en œuvre du RPU.

c) La généralisation du découplage

La réforme de 2003 a visé à remplacer les aides directes dans les secteurs des grandes cultures, de la viande bovine, de la viande ovine et des produits laitiers par une aide unique découplée, pouvant ne l'être que partiellement dans certaines filières si les pays membres le décident.

Afin de limiter les risques de déprise agricole et de déstructuration de l'appareil de production, la France a justement fait ce choix d'un découplage partiel, qui permet de maintenir des soutiens totalement ou en partie couplés à la production. Ainsi, chaque filière bénéficie d'aides dont le taux de découplage, fixé au regard de ses caractéristiques économiques et territoriales, varie entre 0 et 100 %.

Radicale dans ses propositions, la Commission suggère sur ce point de généraliser le découplage total à l'ensemble des productions végétales. Elle entend également supprimer le soutien aux cultures énergétiques, du fait de l'importance actuelle de la demande en agro-carburants, censée soutenir les cours.

La Commission propose par ailleurs de découpler intégralement et d'intégrer dans le RPU les « petites productions », jusqu'alors soutenues. En ce qui concerne le chanvre, les protéagineux et les fruits à coque, le passage au RPU se ferait immédiatement, tandis qu'il serait réalisé après une période transitoire pour le riz, les fourrages séchés, les pommes de terre féculières et les fibres longues de lin, afin d'aider les agriculteurs et les industries de transformation à s'adapter progressivement au nouveau régime.

S'agissant des productions animales, elle propose de ne conserver couplées que la prime à la vache allaitante et aux autres aides animales dans les secteurs ovin et caprin.

d) La révision de l'article 69

L'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003 sur les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs permet aux États membres qui appliquent le RPU de conserver, par secteur, jusqu'à 10 % des plafonds nationaux pour les paiements directs dans le secteur concerné, afin de financer des mesures liées à la protection ou à l'amélioration de l'environnement, ou à l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles.

Pour donner aux États membres une marge de manœuvre plus large en vue de répondre aux besoins découlant de la nouvelle orientation générale de la PAC, la Commission a élargi, dans ses dernières propositions, le champ de cet article 69 –qui se retrouverait en trois articles 68, 69 et 70– par rapport à sa communication initiale.

Outre le financement de mesures environnementales et relatives à la qualité et à la commercialisation des produits, actuellement possible par le biais de l'article 69, le nouveau dispositif permettrait également de soutenir :

- les mesures destinées à prendre en considération les préjudices subis dans certaines régions par les agriculteurs qui se spécialisent dans le secteur du lait et des produits laitiers, ainsi que dans ceux du riz et des viandes bovine, ovine et caprine (article 68) ;

- certaines mesures de gestion des risques, tels que des programmes d'assurance récolte en cas de catastrophe naturelle (article 69) et un fonds de mutualisation en cas de maladies animales (article 70) ;

Par ailleurs, un « sous-plafond » au plafond de 10 % est proposé pour les mesures dont la compatibilité avec la « boîte verte » de l'OMC n'est pas assurée. Il serait fixé à 2,5 % dudit plafond de 10 %.

Enfin, la Commission a entendu soumettre la possibilité de coupler une aide dans un secteur au titre de l'article 69 « nouvelle formule » à son découplage préalable.

e) La modulation

Décidée dans la réforme de 2003, la modulation des aides de la PAC consiste à effectuer un prélèvement sur l'ensemble des aides directes ressortant du premier pilier versées aux agriculteurs au-delà d'un certain montant. La plus grande partie de ces prélèvements sert à alimenter des mesures de développement rural via le second pilier de la PAC.

Actuellement, elle se traduit par un prélèvement de 5 % effectué systématiquement sur toutes les aides directes, au-delà d'une franchise de 5.000 euros par exploitation.

La Commission européenne propose d'augmenter progressivement le taux de la modulation, de deux points par an pour les exercices 2010 à 2013, pour le faire passer à 13 %. Les prélèvements seraient plus importants pour les grandes exploitations, pour lesquelles ils seraient respectivement de 3 %, 6 % et 9 % selon qu'elles perçoivent 100.000 euros, 200.000 euros et 300.000 euros et plus d'aides directes.

B. LE POSITIONNEMENT DES ETATS MEMBRES

Si la France, première puissance agricole de l'Union européenne, dont elle assure actuellement la présidence, est particulièrement écoutée dans les débats communautaires sur ce sujet, sa voix, dans des décisions prises en la matière à la majorité qualifiée, n'en demeure pas moins qu'une parmi 26 autres dont les positions peuvent être parfois fort éloignées.

1. La position de nos partenaires européens

Les réactions des Etats membres aux deux projets de la Commission ont reflété, de façon très schématique, les différences d'approche fondamentales séparant :

- ceux qui, à l'instar des pays nordiques et de la Commission, assimilent les matières premières agricoles à tout autre produit et entendent, par conséquent, laisser jouer le libre jeu du marché et n'intervenir que pour rémunérer les agriculteurs pour celles de leurs fonctions –préservation des zones naturelles, entretien des territoires– qui ne le sont pas par ledit marché ;

- ceux qui, comme la France, voient dans les biens agricoles des marchandises différentes par nature des autres, et plaident pour le maintien d'une politique agricole forte à l'échelle européenne, faisant une place appropriée aux mécanismes publics de régulation.

D'une façon générale cependant, la grande majorité des Etats membres ont entendu donner un accueil réservé aux propositions successives de la Commission. S'ils se sont tous retrouvés pour juger favorablement certaines mesures consensuelles, comme celles de simplification, des débats les ont animés sur nombre d'autres sujets :

- sur le découplage, un « front nordique » (Royaume-Uni, Danemark et Suède) a défendu le projet d'un découplage total des aides en 2013, tandis

que les autres Etats membres voyaient leur avis sur les degrés de découplage différer selon la structuration nationale de leur production ;

- sur les quotas laitiers, plusieurs pays ont souhaité aller au-delà des propositions de la Commission en relevant les augmentations annuelles de quotas envisagées (Italie, Espagne, Danemark, Pays-Bas, Irlande, Suède et Royaume-Uni), tandis que d'autres ont appelé à plus de mesure pour ne pas déstabiliser le marché (France, Allemagne, Autriche, Finlande) ;

- sur la modulation, le débat a opposé des pays souhaitant aller plus loin encore que la Commission (Royaume-Uni, Danemark, Suède, Portugal, Estonie, Lettonie) à la plupart des autres qui, emmenés par la France, ont appelé à maintenir un soutien actif à la production ;

- sur l'article 69 révisé, dont seul le Royaume-Uni s'est prononcé contre l'extension, un nombre important d'Etats membres a souhaité aller au-delà des propositions de la Commission en augmentant ses plafonds et en ouvrant plus largement encore ses possibilités d'utilisation. Les pays dernièrement adhérents ont, quant à eux, demandé de pouvoir utiliser le mécanisme de l'article 69, non à partir d'un redéploiement de leurs aides, mais en recourant à des moyens extérieurs.

2. La position de la France

La France, sous la présidence de laquelle doivent être conclues les négociations sur le « bilan de santé » de la PAC, a rapidement exprimé sa différence de vision d'avec la Commission européenne, tant sur le constat tiré par cette dernière des cinq années d'application de la réforme de 2003 que sur les ajustements qu'elle a proposés, en conséquence.

Aussi s'est-elle très vite mobilisée pour favoriser la concertation entre l'ensemble des acteurs nationaux intéressés –y compris les consommateurs et, d'une façon plus générale, le « grand public »– et préciser sa position vis-à-vis des propositions de la Commission.

Le 5 septembre 2007, le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Michel Barnier, a d'abord lancé les Assises de l'agriculture. Elles ont eu pour objectif, outre la préparation de la position française sur le « bilan de santé », de définir les contours d'une politique agricole renouvelée dans la perspective de l'après 2013 et d'adapter l'ensemble des dispositifs accompagnant le développement de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de l'agro-industrie.

Puis, suite à la publication de la communication de la Commission, en novembre 2007, le ministère de l'agriculture a constitué un groupe de travail « bilan de santé de la PAC ». Associant les membres du Conseil supérieur de coordination et d'orientation de l'économie agricole et agroalimentaire (CSO) ainsi que, pour leurs domaines d'expertises respectifs, les fédérations

professionnelles spécialisées, il a été chargé d'expertiser les propositions de la Commission et de préparer la position française sur le « bilan de santé ».

Dans le même temps, le ministre de l'agriculture a décidé, sur la base des orientations dégagées par le CSO le 14 novembre 2007, de mettre en débat dans les départements, dans le cadre des chambres d'agriculture, des options pour le « bilan de santé » de la PAC.

La prise par la France de la présidence de l'Union le 1^{er} juillet 2008 a été l'occasion de faire du « bilan de santé » l'une de ses « quatre priorités », aux côtés du paquet climat-énergie, de l'immigration et de la défense.

Le ministre français en charge de l'agriculture a pris l'initiative d'une réunion informelle à Annecy de ses 26 homologues les 21 et 23 septembre. Si cette rencontre avait pour but, non d'évoquer le bilan de santé de la PAC, mais de poser les jalons de l'après 2013, elle a permis, à quelques semaines du dénouement des négociations sur son « bilan de santé », de « radiographier » l'approche des différents Etats membres.

C. L'AVIS DU PARLEMENT EUROPÉEN

L'absence probable de codécision au premier janvier 2009, du fait de la non ratification par l'Irlande du traité de Lisbonne, réduit les pouvoirs du Parlement européen à celui d'une simple instance de consultation, dont l'avis revêt toutefois un poids politique non négligeable dans les négociations avec la Commission.

1. Le premier rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural

Le rapport d'initiative présenté le 26 février 2008 par l'eurodéputé allemand Lutz Goepel sur la communication de la Commission de novembre 2008 a été adopté, avec quelques modifications, par une large majorité de députés européens. Ces derniers ont fait preuve d'une certaine réserve, préférant atténuer certaines propositions de la Commission, en y apportant davantage de souplesse et de flexibilité.

Le Parlement a soutenu la volonté d'accélérer le découplage des aides et approuvé la fin de la mise en jachère proposée par la Commission. Mais ils ont appelé au maintien des aides directes, même après 2013, notamment pour pallier des risques environnementaux ou sanitaires.

Par ailleurs, deux éléments importants du projet de la Commission ont fait l'objet de critiques de la part des députés européens :

- la modulation supplémentaire, qui réduirait, selon eux, les aides directes destinées aux agriculteurs de 8 % avant 2013, c'est-à-dire avant la mise en œuvre de la nouvelle PAC. Les parlementaires ont proposé d'instaurer, à la place, une « *modulation progressive* » ;

- la dégressivité des aides directes destinées aux grandes exploitations, qu'ils ont jugée « *injustifiée* ».

Le Parlement européen a souhaité également atténuer les propositions de la Commission concernant les quotas sur les produits laitiers. A leur disparition sur le long terme, prônée par la Commission, les députés européens préfèrent une augmentation contenue et déterminée de la production selon la volonté des Etats membres.

2. La résolution adoptée par le Parlement européen

Adoptée le 12 mars 2008 par le Parlement européen, la proposition de résolution formulée par la commission de l'agriculture et du développement rural soutient le principe d'un approfondissement de la PAC de 2003. Elle a également rappelé son attachement à un modèle agricole européen durable, compétitif et multifonctionnel, soulignant que « *la préservation d'une politique agricole commune (était) plus indispensable que jamais* ».

Elle condamne le projet d'abandonner toute forme de régulation, qui laisserait les producteurs démunis en cas de retournement ou de crise des marchés agricoles. S'opposant fermement à la proposition de la Commission d'une modulation supplémentaire, en ce qu'elle réduirait substantiellement la dotation globale du premier pilier, le Parlement s'est prononcé en faveur d'un système alternatif de modulation progressive en fonction du montant des aides versées.

Encourageant, comme le rapport d'initiative de février 2008, la poursuite du découplage des aides directes, il l'a toutefois soumise à un examen préalable de ses effets économiques, environnementaux et territoriaux, ainsi qu'au maintien du couplage pour les primes animales.

Accueillant favorablement la révision de l'article 69, le Parlement a demandé une hausse de ses plafonds de 10 à 12 % et un assouplissement de son usage afin de permettre, par son intermédiaire, le financement de mesures visant à lutter contre la déprise agricole, à soutenir des secteurs clés, à favoriser les pratiques environnementales et à gérer les risques.

3. Le second rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural

Les propositions législatives présentées par la Commission européenne en mai 2008, sur lesquelles un millier d'amendements parlementaires ont été déposés, ont fait l'objet d'un nouveau rapporteur de la commission « agriculture et développement rural », instruit par l'eurodéputé portugais Luis Manuel Capoulas Santos et adopté en commission le 7 octobre.

D'une façon générale, les députés européens ont appelé la Commission à assouplir ses propositions, insistant sur la crise actuelle du prix des denrées alimentaires ainsi que sur la grande diversité des situations auxquelles les agriculteurs européens font face.

S'agissant de la modulation, les eurodéputés demandent que le taux actuel de 5 % de modulation pour les agriculteurs recevant plus de 5.000 euros de paiements ne soit augmenté qu'à 7 % d'ici 2013 (au lieu de 13 % dans la proposition de la Commission européenne), avec un taux supérieur pour les exploitations recevant plus de 100.000 euros, mais dans des proportions beaucoup moins fortes que ce que proposait la Commission.

En ce qui concerne le régime d'aides, les députés demandent le maintien d'un lien entre certains types d'aides et la production pour aider les éleveurs dans le contexte actuel et pour les petites productions (riz, lin, fécula de pomme de terre, etc.).

Pour ce qui est des quotas laitiers, les députés sont favorables à leur augmentation de 1 % en 2009 et 2010, mais demandent à la Commission de réévaluer la situation du marché en 2010 avant toute nouvelle proposition pour les années suivantes. Ils proposent également que les Etats membres qui le souhaitent puissent augmenter temporairement leurs quotas si ceux des autres pays producteurs sont sous-utilisés. Ils demandent enfin la création d'un fonds laitier pour aider la restructuration du secteur.

Sur l'article 69, les députés suggèrent de permettre aux Etats membres d'utiliser jusqu'à 15 % de leurs enveloppes de fonds communautaires pour soutenir des secteurs en difficulté comme l'élevage et la production laitière et pour contribuer aux systèmes d'assurances et de mutualisation.

Enfin, ils appellent également à élargir la couverture des assurances, notamment à tous les types d'aléas climatiques et aux pertes économiques importantes résultant de maladies animales ou végétales, ainsi qu'à augmenter le cofinancement communautaire de ces assurances et des fonds de mutualisation.

Le 19 novembre prochain, avant la réunion l'après-midi du Conseil « agriculture et développement rural », le Parlement européen votera en assemblée plénière ce rapport. S'il n'a qu'un caractère consultatif, le ministre

en charge de l'agriculture s'est engagé à l'appréhender comme si la procédure de codécision entre Parlement et Conseil était déjà en application.

III. LA POSITION DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ET DE VOTRE COMMISSION SUR LES « POINTS DURS » DE LA NÉGOCIATION

Les discussions qui se sont nouées depuis bientôt un an autour du « bilan de santé » de la PAC ont permis de mettre en exergue les points relativement consensuels, accueillis favorablement par l'ensemble des acteurs, et ceux cristallisant des différences de points de vue, voire des oppositions difficilement réductibles car se rapportant aux fondements même de la PAC.

C'est sur éléments restant en discussion que la proposition de résolution se prononce, après avoir exposé le modèle général d'agriculture qu'elle entend donner à la PAC mission de développer.

A. LES « POINTS DURS » DE LA NÉGOCIATION EUROPÉENNE

Si les Conseils « agriculture et développement rural » des 15 juillet et 29 septembre 2008 ont permis de faire avancer les débats entre Etats membres et Commission, c'est à celui du 19 novembre que devraient se dénouer les négociations et être trouvé un accord. Des groupes de haut niveau, dont les décisions engagent les Etats membres y étant représentés, se réunissent régulièrement d'ici là et tentent de trouver des accords sur les points techniques ou moins essentiels des dossiers, afin de ne laisser à arbitrer aux ministres que les éléments les plus sensibles ou importants.

Au final, l'accord global espéré pour le 19 novembre devrait recevoir une application en 2010, après que les textes nationaux d'application auront été élaborés, notifiés –au plus tard au 1^{er} août 2009– à la Commission et acceptés par celle-ci.

Le calendrier prévisionnel du bilan de santé et de la réforme de la PAC

- novembre 2007 : communication de la Commission européenne sur le « bilan de santé » de la PAC
- 26, 27 novembre 2007 : premiers échanges de vues entre les Etats membres à l'occasion du Conseil « agriculture et développement rural »
- janvier 2008 : position de la France sur le « bilan de santé » de la PAC
- mars 2008 : adoption de conclusions par les Etats membres et d'un avis par le Parlement européen

- mai 2008 : publication par la Commission de propositions législatives
- septembre 2008 : présentation par la Présidence française de propositions pour l'Europe agricole de l'après-2013, lors d'une réunion informelle des ministres de l'agriculture de l'Union européenne à Annecy
- novembre 2008 : vote sur les propositions du bilan de santé, sous Présidence française
- 2009 : négociation du budget de l'UE et du financement de la PAC pour l'après 2013
- 2010 : entrée en application des mesures découlant du « bilan de santé » de 2008
- 2013 : nouvelle réforme de la PAC

1. Sur la modulation obligatoire

La Commission propose de passer à 13 % de taux de modulation, soit d'ajouter 8 points aux 5 déjà actés depuis 2003, et de mettre en place un certain degré de progressivité.

A ce stade, aucun Etat membre ne semble cautionner cette proposition, qui pose en réalité quatre types de problèmes :

- le taux proposé pour la modulation ;
- la progressivité de ce taux ;
- l'affectation du produit de la modulation ;
- le taux de cofinancement des mesures finançables dans le cadre de la modulation.

Face à ces points de blocage, les dernières négociations font apparaître des possibilités de compromis sur plusieurs de ces points :

- le taux de modulation obligatoire supplémentaire d'ici 2013, proposé à 8 %, devrait être fixé entre 0 et 8 %, et plus probablement au milieu de cette fourchette ;
- le produit de la modulation pourrait être ouvert, pour donner suite aux demandes de l'Allemagne, au financement d'outils de restructuration du secteur laitier ;
- le taux de cofinancement pourrait être majoré pour certaines actions du second pilier.

2. Sur les mécanismes d'intervention

Sur ce point, qui n'est pas ressorti comme particulièrement problématique pour les Etats membres, la Commission, très attachée à son

projet, propose de remplacer le mécanisme d'intervention actuel (consistant à acheter à un prix garanti pendant une période restreinte) par un mécanisme d'adjudication (ou d'« enchères descendantes »), dans les secteurs du blé et du lait.

Plus qu'au principe même de l'intervention, c'est aux effets pervers qu'elle induit que la Commission est farouchement opposée. Favorable au libre jeu du marché, elle craint en effet que cet instrument, qui doit être utilisé ponctuellement lorsque le besoin s'en fait sentir, ne devienne un débouché régulier.

3. Sur les quotas laitiers

Le débat sur ce point ne porte pas sur la suppression à terme des quotas, qui recueille l'assentiment d'une majorité d'Etats, mais sur les modalités de sortie du système des quotas :

- certains Etats membres souhaitent que celle-ci soit aussi rapide que possible, et appellent donc à une augmentation prompte et importante de leur niveau. Dans cette catégorie figurent des producteurs très compétitifs (Danemark, Pays-Bas), mais également des Etats ayant un niveau de production inférieure à leurs besoins ;

- d'autres, parmi lesquels la France, font preuve de plus de mesure et demandent des augmentations annuelles et limitées.

Une voie médiane actuellement envisagée pourrait être la fixation de quotas nationaux, qui tiendrait compte des spécificités de chaque Etat.

4. Sur l'article 68

Si une minorité d'Etats membres, estimant que ce mécanisme créait des distorsions de concurrence, se sont prononcés défavorablement à son égard, une majorité s'est déclarée favorable sur le principe de son élargissement.

Le débat porte à présent sur les modalités de cet élargissement, et plus précisément sur les questions :

- de l'augmentation du plafond global de 10 % ;

- de l'augmentation du sous-plafond de 2,5 % ;

- sur l'obligation d'avoir découplé les soutiens dans un secteur pour être autorisé à le faire bénéficier d'aides couplées dans le cadre de cet article 68.

B. LA POSITION DÉFENDUE DANS LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

1. Sur les objectifs généraux de la PAC

Dans ses considérants, la proposition de résolution commence par rappeler la position centrale qu'occupe l'agriculture dans le monde contemporain, sa vocation à y prendre une importance croissante et la légitimité qu'il y a dès lors à l'encadrer et à la réguler en tant que de besoin.

Elle souligne ensuite combien l'Union européenne, de par la qualité de son environnement naturel et de son capital physique et technique, est particulièrement apte à relever le défi de cette agriculture du XXI^e siècle.

Relevant que la volatilité des marchés et la multiplication des risques rendent nécessaires des instruments de gestion de crise, elle rappelle combien la PAC a constitué un cadre profitable pour le développement d'une agriculture européenne forte au cours des cinquante dernières années.

Appelant à donner la priorité aux questions de fond sur le contenu de la PAC aux débats sur son périmètre financier, elle note que son insuffisante dotation budgétaire provoquerait, en tout état de cause, des coûts collectifs bien plus importants que les moyens lui étant alloués.

Evoquant enfin le cycle de négociations multilatéral de Doha, elle souligne enfin les efforts consentis par l'Union européenne pour rendre ses régimes de soutien compatibles avec les exigences de l'OMC et demande à ce qu'ils ne soient pas accrus tant que ses partenaires, à commencer par les Etats-Unis, n'en auront effectué de comparables.

S'agissant ensuite de la partie prescriptive de la proposition de résolution, elle commence par convenir de la nécessité de réviser à mi-parcours la PAC, conformément aux accords de Luxembourg de 2003, afin de l'adapter aux évolutions des marchés et de la conjoncture.

Elle rejoint également la Commission européenne dans sa volonté d'aller vers une agriculture à 27 toujours plus productive, respectueuse de l'environnement et territorialisée, et rappelle à cet égard les principaux objectifs de la PAC.

Insistant sur son attachement à la pérennisation d'une véritable politique commune en matière agricole, elle s'oppose à une renationalisation ou à une régionalisation des aides, qui accroîtraient les différences de traitement entre territoires et nuirait à leur développement harmonieux.

Marquant son attachement aux spécificités du modèle agricole européen, caractérisé par un équilibre entre ses différents acteurs et facteurs de production (exploitants, environnement, territoires, consommateurs), elle prend ensuite position sur les points plus techniques objets des négociations.

2. Sur la modulation obligatoire

La proposition de résolution insiste sur la nécessité de conserver un premier pilier structurant, soit « *un socle productif et une dimension économique permettant aux agriculteurs de vivre essentiellement de leur production* ».

Estimant que le projet de modulation défendu par la Commission aurait pour effet d'établir un système de « vase communicant » entre les deux piliers au détriment du premier, elle s'y oppose par conséquent de façon globale.

3. Sur les mécanismes d'intervention

La proposition de résolution souhaite que soient conservés des mécanismes publics d'intervention sur les marchés, dans lesquels elle voit des « *filets de sécurité* » seuls à même de permettre leur stabilisation en cas de crise.

Elle rejette donc à ce titre la modification du régime d'intervention des céréales prévue par la Commission, consistant à n'ouvrir qu'un contingent annuel fixé par défaut à zéro.

4. Sur les quotas laitiers

La proposition de résolution entend conditionner la disparition du système des quotas à l'instauration d'instruments de substitution permettant d'encadrer la filière.

Elle préconise à ce titre des mesures de soutien spécifiques dans les régions dépendant largement de ce type de production que sont celles d'élevage laitier.

5. Sur l'article 68

La proposition de résolution accueille favorablement la proposition d'assouplissement des critères d'usage de l'article 68, en tant qu'elle devrait permettre une réallocation plus optimale des aides pour un soutien spécifique aux secteurs les plus en difficulté.

Elle demande également l'augmentation du plafond y étant alloué, sans toutefois préciser à quel niveau il faudrait le fixer.

6. Sur les autres points en discussion

La proposition de résolution se félicite de ce que la Commission accepte de maintenir couplées certaines aides aux productions animales dans le cadre du premier pilier, mais s'oppose à sa volonté de découpler entièrement les régimes de soutien à toute une série de « petites productions » végétales, qui aurait pour conséquence d'en déstructurer gravement l'outil industriel.

Afin de tenir compte de l'évolution de plus en plus rapide et contrastée des marchés, elle propose de réévaluer à échéances bien plus rapprochées les niveaux de soutien aux différentes productions. Elle plaide également pour un traitement spécifique des filières dont les externalités sont positives pour l'ensemble de la collectivité.

Appelant au développement de l'assurance récolte comme instrument privilégié de gestion des risques, elle évoque par ailleurs le nécessaire renforcement de la gouvernance de la filière et le développement de la contractualisation comme moyens de parvenir à un plus grand équilibre dans le partage de la valeur ajoutée.

Enfin, elle insiste sur le soutien devant impérativement être apporté à l'innovation dans le secteur primaire, notamment par des politiques publiques intégrées.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

1. Sur la proposition de résolution en général

Votre rapporteur, logiquement, se montre très favorable à cette proposition de résolution qu'il a lui-même déposée et qui devrait constituer un utile soutien au Gouvernement français dans la « dernière ligne droite » des négociations sur le « bilan de santé » d'ici la formalisation d'un accord.

Il tient à souligner qu'elle reflète, globalement, les points de vue développés par les membres du groupe de travail sur le « bilan de santé » de la PAC. Ce dernier, qu'il a présidé, a réalisé depuis plusieurs mois une douzaine d'auditions de personnalités particulièrement compétentes ou actives sur le sujet.

S'il vous propose d'en conserver l'essentiel du contenu, il vous suggère cependant l'adoption de plusieurs amendements ci-après détaillés, afin de mieux l'adapter au dernier état des négociations.

2. Sur la modulation obligatoire

Votre commission réaffirme son attachement au maintien d'un premier pilier fort et structurant, soutenant l'acte de production. Plutôt que de transférer une partie de son enveloppe vers le deuxième pilier afin d'y financer des mesures environnementales, elle préconise de continuer à « verdir » le premier pilier et de consacrer le second au développement rural proprement dit.

Si elle n'écarte pas l'utilité d'une part de modulation, afin de financer des actions du deuxième pilier qui ne le sont pas ou mal actuellement, elle souhaite que les modalités de cette modulation soient assouplies et que le soutien communautaire aux mesures y étant liées soit plus marqué.

A ce titre, elle propose à la fois de réduire le taux de majoration de la modulation obligatoire avancé par la Commission, d'augmenter le taux de cofinancement des mesures qu'elle permet de financer et d'ouvrir le champ de ces dernières à d'autres objectifs que ceux des « nouveaux défis » *stricto sensu*.

3. Sur les mécanismes d'intervention

La discussion sur les mécanismes d'intervention constitue, pour notre pays, l'un des points cruciaux d'achoppement avec la Commission européenne.

En effet, la très grande variabilité des prix agricoles à laquelle sont actuellement soumis les marchés démontre avec force, s'il en était besoin, que la dérégulation totale prônée par la Commission est incapable de garantir à l'Union la sécurité d'approvisionnement agricole qu'elle s'est fixée comme objectif. Ainsi, si les cours des matières premières agricoles ont atteint, depuis deux campagnes, des niveaux très élevés pour certains produits, ils connaissent à nouveau une baisse alimentée par la crise financière mondiale.

Or, ces variations de plus en plus importantes et fréquentes de la conjoncture sont certes dues à des éléments purement économiques –le jeu de l'offre et de la demande–, mais aussi à des éléments irrationnels –la spéculation à la hausse pour ce qui est de la montée des cours, la crainte irraisonnée d'une baisse de la demande en cas de récession généralisée pour ce qui est de leur baisse– rendant toute prévision, et donc toute gestion par les producteurs, extrêmement aléatoire.

Aussi votre commission des affaires économiques se montre-t-elle extrêmement attachée au maintien de mécanismes de régulation des marchés. Si elle reconnaît que l'usage de l'intervention peut être dévoyé, elle estime indispensable d'en conserver l'outil, quitte à l'adapter. L'interpénétration des marchés et des filières rendrait son absence désastreuse pour beaucoup d'entre

elles : ainsi, la hausse des cours des céréales qu'elle risquerait d'entraîner pèserait très négativement sur le secteur de l'élevage, qui en est l'un des principaux consommateurs. A l'inverse, en cas de forte chute des prix, l'intervention garantit au producteur un débouché.

Votre commission reconnaît que les modalités actuelles de l'intervention (achat de quantités illimitées à prix garanti pendant une partie de la campagne pour certaines céréales) peuvent entraîner des abus. Aussi elle vous propose, afin d'éviter tout « dérapage » dans son usage, de le limiter dans le temps ou dans les quantités au cours d'une campagne donnée. Elle pourrait, par exemple, n'être autorisée à intervenir qu'à la fin de cette dernière et/ou pour des volumes limités.

4. Sur les quotas laitiers

Votre commission juge défavorablement la proposition de la Commission européenne d'une sortie « sèche » des quotas laitiers. Celle-ci provoquerait en effet une accélération de la concentration de la production laitière dans des exploitations plus grandes, plus intensives, plus dépendantes en protéines végétales et situées dans les régions aux coûts de production les plus faibles.

Elle se montre également réticente aux mesures accessoires décidées par la Commission pour le secteur du lait, à savoir supprimer les aides à l'écoulement de matière grasse, rendre facultatives les aides au stockage privé de beurre et optionnelles celles à l'écoulement de la matière protéique¹.

Afin de conserver un équilibre au sein de la filière, elle recommande les trois mesures suivantes :

- une hausse modérée des quotas d'ici à 2013 ;
- une mise en œuvre d'aides d'accompagnement au travers de l'article 68, avec un niveau de financement pouvant permettre de satisfaire les besoins d'aides au litre de lait en zone de montagne ;
- la possibilité de mettre en place des dispositifs de gestion des volumes dans les zones d'appellations d'origine protégée (AOP).

En parallèle, elle demande le maintien des aides pour le stockage privé du beurre. Peu coûteuses, elles se justifient par la saisonnalité de la production laitière, et donc du beurre, qui rend obligatoire son stockage du printemps jusqu'à l'automne où la consommation est plus favorable.

¹ Le projet de substitution d'un mécanisme d'adjudication à celui de l'intervention ayant été traité précédemment, dans la partie relative à l'intervention.

Réunie le mercredi 15 octobre 2008, votre commission des affaires économiques a examiné le texte présenté par son rapporteur. Après y avoir apporté des modifications, au vu des amendements déposés, elle a adopté la proposition de résolution dont le texte suit, les groupes socialiste, apparentés et rattachés et communiste, républicain et citoyen s'abstenant.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : « Préparer le "bilan de santé" de la PAC réformée », COM [2007] 722 final ;

Vu la proposition de règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, la proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 320/2006, (CE) n° 1234/2007, (CE) n° 3/2008 et (CE) n° .../2008 en vue d'adapter la politique agricole commune, la proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et la proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2006/144/CE relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) - Bilan de santé, (COM [2008] 306 final/n° E 3878) ;

Considérant que l'agriculture se situe au cœur des enjeux stratégiques, économiques, énergétiques, environnementaux et sociétaux de demain et peut légitimement, à ce titre et en tant que de besoin, faire l'objet des mesures d'encadrement et de régulation nécessitées par ces intérêts supérieurs ;

Considérant que cette place prééminente de l'agriculture dans les équilibres internationaux ne peut que se renforcer au cours des décennies à venir en raison du triple défi démographique, environnemental et énergétique auquel devra faire face notre planète ;

Considérant que l'Union européenne possède les atouts, tant humains que naturels et technologiques, indispensables pour relever ce défi en produisant une agriculture à la fois productive, respectueuse des écosystèmes et territorialisée ;

Considérant que les marchés agricoles sont, dans un environnement aujourd'hui globalisé, soumis à des aléas naturels, économiques, financiers et sanitaires rendant erratique, à la hausse comme à la baisse, la variation des cours des matières premières et appelant des instruments de gestion des risques ;

Considérant que la PAC doit constituer un outil d'accompagnement des marchés indispensable à leur bon fonctionnement, à leur orientation vers des types de production adaptés à leur évolution et à la pérennisation de leurs acteurs ;

Considérant la crise économique dans laquelle sont plongés les éleveurs, notamment ovins et bovins, en raison de la hausse des charges et des conséquences des crises sanitaires ;

Considérant que les questions liées au financement de la PAC et à son cadre budgétaire, certes d'une extrême importance, ne doivent cependant pas primer sur celles relatives au contenu de cette politique intégrée, mais s'ajuster à ces dernières ;

Considérant qu'en tout état de cause, le bon fonctionnement des outils d'intervention relevant de la PAC, dont l'absence engendrerait des charges collectives bien plus importantes que leur seul coût, implique qu'y soient consacrés des moyens financiers suffisants ;

Considérant que l'Union européenne, qui a déjà procédé à des réformes d'ampleur de sa politique agricole au cours de la dernière décennie, est à présent en droit d'exiger, lors des négociations multilatérales du cycle de Doha, un effort comparable de la part de ses partenaires majeurs et une réciprocité dans les contraintes sociales, sanitaires et environnementales à l'import et à l'export ;

Reconnait la nécessité d'adapter l'actuelle PAC sans attendre sa réforme à l'horizon 2013, afin notamment de mieux prendre en compte l'évolution des marchés secteur par secteur et d'optimiser le soutien de ceux confrontés à une conjoncture délicate ;

Partage les objectifs généraux fixés à la PAC par la Commission européenne, à savoir une agriculture productive, respectueuse de l'environnement et ancrée dans les territoires ;

Rappelle que les principaux objectifs de la PAC doivent être :

- d'assurer la sécurité alimentaire de l'Union européenne, y compris dans sa dimension sanitaire ;
- de construire une agriculture qui concilie performance économique et efficacité écologique ;
- de contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux ;
- de préserver les équilibres des espaces ruraux pour maintenir une cohésion territoriale ;

Insiste sur la nécessité de conserver un socle productif et une dimension économique permettant aux agriculteurs de vivre essentiellement de leur activité de production. En conséquence, s'oppose au projet de modulation proposé par la Commission à l'horizon 2012 en ce qu'il viderait substantiellement le premier pilier des moyens financiers nécessaires au maintien d'une agriculture productive forte. Propose de minorer ce taux de modulation supplémentaire, d'augmenter le taux de cofinancement communautaire des actions ainsi soutenues dans le cadre du deuxième pilier et d'ouvrir le champ des actions ainsi finançables au-delà des seuls « nouveaux défis » ;

Estime que doit être introduite une limite maximale pour l'attribution des aides directes d'un montant de 300.000 euros. Ce plafond maximal devrait être pondéré en fonction du nombre d'emplois créés sur l'exploitation agricole afin de ne pas pénaliser les exploitations qui jouent un rôle majeur dans le tissu économique et social d'un territoire ;

Juge indispensable de conserver une politique agricole commune et forte, financée majoritairement par des fonds communautaires. En conséquence, s'attache à une pérennisation du budget consacré à l'agriculture et s'oppose à toute volonté de renationaliser les aides européennes, qui aurait pour conséquence d'accroître les différences de développement entre territoires qu'une politique commune affirmée a jusqu'à présent permis de réduire. S'oppose également à toute régionalisation des aides, qui aboutirait à des différences de soutien discriminatoires et irrationnelles entre espaces régionaux ;

Souligne l'attachement de l'Union européenne à un modèle d'agriculture équilibré, économiquement viable et écologiquement responsable, porté par des exploitations de taille moyenne occupant y compris les espaces les plus reculés, garant de produits alimentaires de qualité accessibles au plus grand nombre de consommateurs ;

Salue le consentement de la Commission européenne au maintien de la possibilité d'aides couplées aux productions animales dans le cadre du premier pilier. S'oppose en revanche vivement à son projet d'instaurer un système d'aides entièrement découplées en 2010 pour certaines cultures, qui aurait pour conséquence une réduction de la production européenne dans ces filières et favoriserait la déprise agricole et la progression de la jachère volontaire dans certaines zones rurales ;

Estime impératif, parallèlement à la simplification du régime des paiements uniques, de procéder à une remise à plat de l'intensité des soutiens pour l'ensemble des filières afin de rééquilibrer les aides au profit de celles en bénéficiant faiblement alors qu'elles font face à une situation difficile, voire de crise. Demande à cet égard que le montant de ces soutiens soit réactualisé, filière par filière, à des échéances plus resserrées afin de tenir compte d'une évolution des marchés de plus en plus rapide et différenciée. Demande également que fassent l'objet d'un soutien accru les filières présentant des externalités positives en termes de préservation de l'environnement ou d'entretien des paysages, comme par exemple l'élevage de montagne ou les productions de qualité ;

Appelle à l'introduction de mesures d'aide d'urgence pour le secteur ovin européen, qui traverse une crise économique et sanitaire sans précédent, et à l'amélioration de la capacité de réaction de l'Union européenne face à des épizooties animales aussi graves que la fièvre catarrhale ovine qui sévit actuellement, par le biais du financement de la recherche, de l'indemnisation des pertes, d'avance sur les paiements afin de rééquilibrer les trésoreries ;

Se félicite de la volonté de la Commission d'élargir le mécanisme de l'article 68, permettant de redistribuer l'enveloppe d'aide au sein du premier pilier à de nouvelles productions et de nouveaux instruments. Demande toutefois à ce que soit augmenté le montant maximal pouvant être alloué à ce mécanisme ;

Lie l'augmentation progressive des quotas laitiers et leur disparition programmée à l'horizon 2015 à une évaluation du marché du lait en 2010, à une hausse modérée des quotas d'ici 2013 et à l'instauration d'instruments de substitution propres à réguler la filière, et notamment de mesures de soutien spécifiques dans les régions d'élevage laitier, qui dépendent largement de ce type de production, ainsi que de la possibilité d'une contractualisation en volume pour les producteurs dans les zones AOP. Demande parallèlement le maintien des aides pour le stockage privé du beurre ;

Appelle au maintien de mécanismes publics d'intervention sur les marchés, « filets de sécurité » seuls à même de permettre leur stabilisation en cas de crise. Rejette notamment à ce titre la modification des régimes d'intervention pour le lait et les céréales. Propose toutefois de « discipliner » l'usage du mécanisme d'intervention en limitant dans le temps ou dans les volumes le recours pouvant y être fait ;

Demande à ce que soit encouragé le développement de l'assurance récolte et la mise en place de fonds sanitaires mobilisant des moyens professionnels et des fonds publics. Ces nouveaux outils doivent être financés dans le cadre du premier pilier ;

Appelle également au renforcement de la gouvernance des filières, à travers le développement des organisations de producteurs et des interprofessions, ainsi qu'à la mise en place d'une politique de contractualisation à la fois en amont et en aval, comme moyen pour les producteurs d'augmenter et de mieux répartir la valeur ajoutée au sein des filières ;

Souligne le nécessaire appui à l'innovation dans le secteur agricole, dans la lignée des préconisations de la stratégie de Lisbonne, comme moyen d'accroître la productivité tout en respectant mieux les équilibres écologiques et en valorisant davantage les productions. Préconise à cet égard la mise en œuvre de politiques publiques intégrant recherche, formation et développement, et soutenant la diffusion d'itinéraires techniques durables.

ANNEXE I

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

M. Jean BIZET, président

M. Jean-Marc Pastor, vice-président

M. Gérard Bailly, membre

M. Gérard César, membre

M. Philippe Darniche, membre

Mme Odette Herviaux, membre

M. Gérard Le Cam, membre

Mme Jacqueline Panis, membre

M. Daniel Soulage, Membre

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- **M. Jacques Carles**, délégué général, et **Mme Dominique Lasserre**, conseiller du Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture (MOMAGRI) ;
- **M. Hervé Guyomard**, directeur à la direction scientifique « société, économie et décision » de l'Institut national de recherche agronomique (INRA) ;
- **M. Guy Vasseur**, vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;
- **MM. André Pouillès-Duplaix**, sous-directeur des politiques sectorielles et des objectifs pour le millénaire du développement (OMD), **Jean-Luc François**, adjoint au sous-directeur, et **Mme Florence Lasbennes**, chef de bureau des politiques agricoles et du développement économique du Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire (GISA) ;
- **MM. Yann Fichet**, vice-président chargé des biotechnologies, **Jean-Pierre Princen**, vice-président chargé des affaires économiques, **François Thiboust**, membre, et **Mme Stéphanie Le Hay**, chargée des affaires juridiques et de la réglementation de l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP) ;
- **MM. Laurent Cohen-Tanugi**, avocat, et **Yves Bertoncini**, chargé de mission « Europe » au centre d'analyse stratégique du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;
- **MM. Philippe Chalmin**, professeur à l'Université de Paris-Dauphine ;
- **Mme Dominique Brinbaum**, conseillère spéciale chargée de la stratégie et de la prospective auprès du ministre de l'agriculture et de la pêche ;
- **MM. Philippe Mangin**, président de Coop de France, et **Vincent Magdelaine**, directeur de Coop de France métiers du grain ;
- **M. Xavier Beulin**, premier vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- **M. Pierre PAGESSE**, président du groupe Limagrain Holding ;
- **M. Raphaël Alomar**, secrétaire général et conseiller du président du groupe Moët-Hennessy, LVMH.

ANNEXE III

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° 1

présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Au huitième alinéa, après les mots : «aléas naturels, économiques », insérer le mot :

« , financiers »

Amendement n° 2

présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Au neuvième alinéa, remplacer les mots : « s'est révélée constituer » par les mots :

« doit constituer »

Amendement n° 3

présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après le neuvième alinéa, insérer l'alinéa suivant :

« Considérant la crise économique dans laquelle sont plongés les éleveurs, notamment ovins et bovins, en raison de la hausse des charges et des conséquences de la crise sanitaire de la fièvre catarrhale ovine ».

Amendement n° 4
présenté par Mme Bernardette Bourzai

Remplacer la dernière phrase du vingtième alinéa par une phrase ainsi rédigée :

« Estime ainsi que le versement des aides directes doit être conditionné au maintien d'une partie de l'activité agricole ».

Amendement n° 5
présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les
membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après le vingtième alinéa, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé:

« Estime que doit être introduite une limite maximale pour l'attribution des aides directes d'un montant de 300 000 euros. Ce plafond maximal devrait être pondéré en fonction du nombre d'emplois créés sur l'exploitation agricole afin de ne pas pénaliser les exploitations qui jouent un rôle majeur dans le tissu économique et social d'un territoire ; »

Amendement n° 6
présenté par Mme Bernardette Bourzai

Après le vingtième alinéa, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Juge par ailleurs indispensable de renforcer la politique de développement rural qui vise à développer une agriculture durable, à maintenir des activités rurales non agricoles, à valoriser les potentiels de développement local, à protéger l'environnement et à promouvoir un aménagement équilibré des territoires européens. En conséquence accueille favorablement la proposition d'une modulation progressive plus importante des fonds du premier pilier vers le deuxième pilier de la PAC. »

Amendement n° 7
présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les
membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Supprimer la dernière phrase du vingt-et-unième alinéa.

Amendement n° 8
présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les
membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après le vingt-et-unième alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Estime que le modèle de répartition des aides directes selon lequel les droits au paiement sont calculées sur la base de références historiques devient de moins en moins pertinent car il a figé des déséquilibres passés en régions, secteurs de production et exploitations. Par ailleurs, il a encouragé à l'abandon d'activités de production dans les zones les plus défavorisées et conduit à une hétérogénéité de traitement des différents agriculteurs au sein d'un même Etat membre. Il convient donc, comme la Commission européenne le propose, de demander aux Etats membres, qui ne l'ont pas encore fait, de s'éloigner du modèle historique et de tendre à uniformiser progressivement la valeur des droits au paiement. Ce processus de redistribution des paiements entre agriculteurs et secteurs de production dépendra de la combinaison des différentes activités agricoles dans une même région et des transferts financiers entre régions, il ne pourrait donc se faire qu'après consultation des autorités locales et régionales et sur la base d'une étude d'impact ».

Amendement n° 9
présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les
membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Compléter le vingt-deuxième alinéa par une phrase ainsi rédigée :

« S'oppose donc à l'introduction d'un seuil minimal de 250 euros par an ou de un hectare pour pouvoir toucher des aides directes de la PAC car cela conduirait à supprimer les paiements d'un nombre élevé de petits exploitants agricoles dont les fonctions sociale et environnementale dans certains territoires sont souvent majeures ».

Amendement n° 10
présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les
membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Compléter la première phrase du vingt-quatrième alinéa par les mots :
« et notamment les filières d'élevage »

Amendement n° 11
présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les
membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après le vingtième-quatrième alinéa, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Appelle à l'introduction de mesures d'aide d'urgence pour le secteur ovin européen qui traverse une crise économique et sanitaire sans précédent et à l'amélioration de la capacité de réaction de l'Union européenne face à des épizooties animales aussi graves que la fièvre catarrhale ovine qui sévit actuellement, par le biais du financement de la recherche, de l'indemnisation des pertes, d'avance sur les paiements afin de rééquilibrer les trésoreries. »

Amendement n° 12
présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les
membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Au vingt-sixième alinéa, après les mots « l'horizon 2015 à », insérer les mots :

« une évaluation du marché du lait en 2010 et à l'instauration »

Amendement n° 13
présenté par Mmes Bernardette Bourzai, Odette Herviaux, et les
membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Au vingt-huitième alinéa, remplacer les mots : « le développement de l'assurance récolte » par les mots :

« le développement des assurances, récolte et sanitaire »

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n°6 rectifié (2008-2009) de M. Jean Bizet	Proposition de résolution de la Commission
Le Sénat, Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Le Sénat, Vu l'article 88-4 de la Constitution ;
Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : « Préparer le «bilan de santé» de la PAC réformée », COM [2007] 722 final ;	Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : « Préparer le "bilan de santé" de la PAC réformée », COM [2007] 722 final ;
Vu la proposition de règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, la proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 320/2006, (CE) n° 1234/2007, (CE) n° 3/2008 et (CE) n° .../2008 en vue d'adapter la politique agricole commune, la proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et la proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2006/144/CE relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) - Bilan de santé, (COM [2008] 306 final/n° E 3878) ;	Vu la proposition de règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, la proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 320/2006, (CE) n° 1234/2007, (CE) n° 3/2008 et (CE) n° .../2008 en vue d'adapter la politique agricole commune, la proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et la proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2006/144/CE relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) - Bilan de santé, (COM [2008] 306 final/n° E 3878) ;
Considérant que l'agriculture se situe au coeur des enjeux stratégiques, économiques, environnementaux et sociétaux de demain et peut légitimement, à ce titre et en tant que de besoin, faire l'objet des mesures d'encadrement et de régulation nécessitées par ces intérêts supérieurs ;	Considérant que l'agriculture se situe au cœur des enjeux stratégiques, économiques, énergétiques, environnementaux et sociétaux de demain et peut légitimement, à ce titre et en tant que de besoin, faire l'objet des mesures d'encadrement et de régulation nécessitées par ces intérêts supérieurs ;
Considérant que cette place prééminente de l'agriculture dans les équilibres internationaux ne peut que se renforcer au cours des décennies à venir en raison du triple défi démographique, environnemental et énergétique auquel devra faire face notre planète ;	Considérant que cette place prééminente de l'agriculture dans les équilibres internationaux ne peut que se renforcer au cours des décennies à venir en raison du triple défi démographique, environnemental et énergétique auquel devra faire face notre planète ;
Considérant que l'Union européenne possède les atouts, tant humains que naturels et technologiques, indispensables pour relever ce défi en produisant une agriculture à la fois productive, respectueuse des écosystèmes et territorialisée ;	Considérant que l'Union européenne possède les atouts, tant humains que naturels et technologiques, indispensables pour relever ce défi en produisant une agriculture à la fois productive, respectueuse des écosystèmes et territorialisée ;

**Proposition de résolution n°6 rectifié (2008-2009)
de M. Jean Bizet**

—
Considérant que les marchés agricoles sont, dans un environnement aujourd'hui globalisé, soumis à des aléas naturels, économiques et sanitaires rendant erratique, à la hausse comme à la baisse, la variation des cours des matières premières et appelant des instruments de gestion des risques ;

Considérant que la PAC s'est révélée constituer un outil d'accompagnement des marchés indispensable à leur bon fonctionnement, à leur orientation vers des types de production adaptés à leur évolution et à la pérennisation de leurs acteurs ;

Considérant que les questions liées au financement de la PAC et à son cadre budgétaire, certes d'une extrême importance, ne doivent cependant pas primer sur celles relatives au contenu de cette politique intégrée, mais s'ajuster à ces dernières ;

Considérant qu'en tout état de cause, le bon fonctionnement des outils d'intervention relevant de la PAC, dont l'absence engendrerait des charges collectives bien plus importantes que leur seul coût, implique qu'y soient consacrés des moyens financiers suffisants ;

Considérant que l'Union européenne, qui a déjà procédé à des réformes d'ampleur de sa politique agricole au cours de la dernière décennie, est à présent en droit d'exiger, lors des négociations multilatérales du cycle de Doha, un effort comparable de la part de ses partenaires majeurs et une réciprocité dans les contraintes sociales, sanitaires et environnementales à l'import et à l'export ;

Reconnaît la nécessité d'adapter l'actuelle PAC sans attendre sa réforme à l'horizon 2013, afin notamment de mieux prendre en compte l'évolution des marchés secteur par secteur et d'optimiser le soutien de ceux confrontés à une conjoncture délicate ;

Partage les objectifs généraux fixés à la PAC par la Commission européenne, à savoir une agriculture productive, respectueuse de l'environnement et ancrée dans les territoires ;

Proposition de résolution de la Commission

—
Considérant que les marchés agricoles sont, dans un environnement aujourd'hui globalisé, soumis à des aléas naturels, économiques, financiers et sanitaires rendant erratique, à la hausse comme à la baisse, la variation des cours des matières premières et appelant des instruments de gestion des risques ;

Considérant que la PAC doit constituer un outil d'accompagnement des marchés indispensable à leur bon fonctionnement, à leur orientation vers des types de production adaptés à leur évolution et à la pérennisation de leurs acteurs ;

Considérant la crise économique dans laquelle sont plongés les éleveurs, notamment ovins et bovins, en raison de la hausse des charges et des conséquences des crises sanitaires ;

Considérant que les questions liées au financement de la PAC et à son cadre budgétaire, certes d'une extrême importance, ne doivent cependant pas primer sur celles relatives au contenu de cette politique intégrée, mais s'ajuster à ces dernières ;

Considérant qu'en tout état de cause, le bon fonctionnement des outils d'intervention relevant de la PAC, dont l'absence engendrerait des charges collectives bien plus importantes que leur seul coût, implique qu'y soient consacrés des moyens financiers suffisants ;

Considérant que l'Union européenne, qui a déjà procédé à des réformes d'ampleur de sa politique agricole au cours de la dernière décennie, est à présent en droit d'exiger, lors des négociations multilatérales du cycle de Doha, un effort comparable de la part de ses partenaires majeurs et une réciprocité dans les contraintes sociales, sanitaires et environnementales à l'import et à l'export ;

Reconnaît la nécessité d'adapter l'actuelle PAC sans attendre sa réforme à l'horizon 2013, afin notamment de mieux prendre en compte l'évolution des marchés secteur par secteur et d'optimiser le soutien de ceux confrontés à une conjoncture délicate ;

Partage les objectifs généraux fixés à la PAC par la Commission européenne, à savoir une agriculture productive, respectueuse de l'environnement et ancrée dans les territoires ;

**Proposition de résolution n°6 rectifié (2008-2009)
de M. Jean Bizet**

Rappelle que les principaux objectifs de la PAC doivent être :

- d'assurer la sécurité alimentaire de l'Union européenne, y compris dans sa dimension sanitaire ;
- de construire une agriculture qui concilie performance économique et efficacité écologique ;
- de contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux ;
- de préserver les équilibres des espaces ruraux pour maintenir une cohésion territoriale ;

Insiste sur la nécessité de conserver un socle productif et une dimension économique permettant aux agriculteurs de vivre essentiellement de leur activité de production. En conséquence, s'oppose au projet de modulation proposé par la Commission à l'horizon 2012 en ce qu'il viderait substantiellement le premier pilier des moyens financiers nécessaires au maintien d'une agriculture productive forte ;

Juge indispensable de conserver une politique agricole commune et forte, financée majoritairement par des fonds communautaires. En conséquence, s'attache à une pérennisation du budget consacré à l'agriculture et s'oppose à toute volonté de renationaliser les aides européennes, qui aurait pour conséquence d'accroître les différences de développement entre territoires qu'une politique commune affirmée a jusqu'à présent permis de réduire. S'oppose également à toute régionalisation des aides, qui aboutirait à des différences de soutien discriminatoires et irrationnelles entre espaces régionaux ;

Proposition de résolution de la Commission

Rappelle que les principaux objectifs de la PAC doivent être :

- d'assurer la sécurité alimentaire de l'Union européenne, y compris dans sa dimension sanitaire ;
- de construire une agriculture qui concilie performance économique et efficacité écologique ;
- de contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux ;
- de préserver les équilibres des espaces ruraux pour maintenir une cohésion territoriale ;

Insiste sur la nécessité de conserver un socle productif et une dimension économique permettant aux agriculteurs de vivre essentiellement de leur activité de production. En conséquence, s'oppose au projet de modulation proposé par la Commission à l'horizon 2012 en ce qu'il viderait substantiellement le premier pilier des moyens financiers nécessaires au maintien d'une agriculture productive forte. Propose de minorer ce taux de modulation supplémentaire, d'augmenter le taux de cofinancement communautaire des actions ainsi soutenues dans le cadre du deuxième pilier et d'ouvrir le champ des actions ainsi finançables au-delà des seuls « nouveaux défis » ;

Estime que doit être introduite une limite maximale pour l'attribution des aides directes d'un montant de 300.000 euros. Ce plafond maximal devrait être pondéré en fonction du nombre d'emplois créés sur l'exploitation agricole afin de ne pas pénaliser les exploitations qui jouent un rôle majeur dans le tissu économique et social d'un territoire ;

Juge indispensable de conserver une politique agricole commune et forte, financée majoritairement par des fonds communautaires. En conséquence, s'attache à une pérennisation du budget consacré à l'agriculture et s'oppose à toute volonté de renationaliser les aides européennes, qui aurait pour conséquence d'accroître les différences de développement entre territoires qu'une politique commune affirmée a jusqu'à présent permis de réduire. S'oppose également à toute régionalisation des aides, qui aboutirait à des différences de soutien discriminatoires et irrationnelles entre espaces régionaux ;

**Proposition de résolution n°6 rectifié (2008-2009)
de M. Jean Bizet**

Souligne l'attachement de l'Union européenne à un modèle d'agriculture équilibré, économiquement viable et écologiquement responsable, porté par des exploitations de taille moyenne occupant y compris les espaces les plus reculés, garant de produits alimentaires de qualité accessibles au plus grand nombre de consommateurs ;

Salue le consentement de la Commission européenne au maintien de la possibilité d'aides couplées aux productions animales dans le cadre du premier pilier. S'oppose en revanche vivement à son projet d'instaurer un système d'aides entièrement découplées en 2010 pour certaines cultures, qui aurait pour conséquence une réduction de la production européenne dans ces filières et favoriserait la déprise agricole et la progression de la jachère volontaire dans certaines zones rurales ;

Estime impératif, parallèlement à la simplification du régime des paiements uniques, de procéder à une remise à plat de l'intensité des soutiens pour l'ensemble des filières afin de rééquilibrer les aides au profit de celles en bénéficiant faiblement alors qu'elles font face à une situation difficile, voire de crise. Demande à cet égard que le montant de ces soutiens soit réactualisé, filière par filière, à des échéances plus resserrées afin de tenir compte d'une évolution des marchés de plus en plus rapide et différenciée. Demande également que fassent l'objet d'un soutien accru les filières présentant des externalités positives en termes de préservation de l'environnement ou d'entretien des paysages, comme par exemple l'élevage de montagne ou les productions de qualité ;

Se félicite de la volonté de la Commission d'élargir le mécanisme de l'article 69, permettant de redistribuer l'enveloppe d'aide au sein du premier pilier à de nouvelles productions et de nouveaux instruments. Demande toutefois à ce que soit augmenté le montant maximal pouvant être alloué à ce mécanisme, fixé dans la proposition de la Commission à 10 % des plafonds nationaux pour les paiements directs dans le secteur concerné, dont 2,5 % peuvent être recouplés ;

Proposition de résolution de la Commission

Souligne l'attachement de l'Union européenne à un modèle d'agriculture équilibré, économiquement viable et écologiquement responsable, porté par des exploitations de taille moyenne occupant y compris les espaces les plus reculés, garant de produits alimentaires de qualité accessibles au plus grand nombre de consommateurs ;

Salue le consentement de la Commission européenne au maintien de la possibilité d'aides couplées aux productions animales dans le cadre du premier pilier. S'oppose en revanche vivement à son projet d'instaurer un système d'aides entièrement découplées en 2010 pour certaines cultures, qui aurait pour conséquence une réduction de la production européenne dans ces filières et favoriserait la déprise agricole et la progression de la jachère volontaire dans certaines zones rurales ;

Estime impératif, parallèlement à la simplification du régime des paiements uniques, de procéder à une remise à plat de l'intensité des soutiens pour l'ensemble des filières afin de rééquilibrer les aides au profit de celles en bénéficiant faiblement alors qu'elles font face à une situation difficile, voire de crise. Demande à cet égard que le montant de ces soutiens soit réactualisé, filière par filière, à des échéances plus resserrées afin de tenir compte d'une évolution des marchés de plus en plus rapide et différenciée. Demande également que fassent l'objet d'un soutien accru les filières présentant des externalités positives en termes de préservation de l'environnement ou d'entretien des paysages, comme par exemple l'élevage de montagne ou les productions de qualité ;

Appelle à l'introduction de mesures d'aide d'urgence pour le secteur ovin européen, qui traverse une crise économique et sanitaire sans précédent, et à l'amélioration de la capacité de réaction de l'Union européenne face à des épizooties animales aussi graves que la fièvre catarrhale ovine qui sévit actuellement, par le biais du financement de la recherche, de l'indemnisation des pertes, d'avance sur les paiements afin de rééquilibrer les trésoreries ;

Se félicite de la volonté de la Commission d'élargir le mécanisme de l'article 68, permettant de redistribuer l'enveloppe d'aide au sein du premier pilier à de nouvelles productions et de nouveaux instruments. Demande toutefois à ce que soit augmenté le montant maximal pouvant être alloué à ce mécanisme ;

**Proposition de résolution n°6 rectifié (2008-2009)
de M. Jean Bizet**

Lie l'augmentation progressive des quotas laitiers et leur disparition programmée à l'horizon 2015 à l'instauration d'instruments de substitution propres à réguler la filière, et notamment de mesures de soutien spécifiques dans les régions d'élevage laitier, qui dépendent largement de ce type de production ;

Appelle au maintien de mécanismes publics d'intervention sur les marchés, « filets de sécurité » seuls à même de permettre leur stabilisation en cas de crise. Rejette notamment à ce titre la modification du régime d'intervention prévue par la Commission pour le lait et les céréales ;

Demande à ce que soit encouragé le développement de l'assurance récolte, comme l'un des moyens privilégiés de gestion des risques permettant d'obtenir un équilibre entre responsabilité publique et professionnelle ;

Appelle également au renforcement de la gouvernance des filières, à travers le développement des organisations de producteurs et des interprofessions, ainsi qu'à la mise en place d'une politique de contractualisation à la fois en amont et en aval, comme moyen pour les producteurs d'augmenter et de mieux répartir la valeur ajoutée au sein des filières ;

Souligne le nécessaire appui à l'innovation dans le secteur agricole, dans la lignée des préconisations de la stratégie de Lisbonne, comme moyen d'accroître la productivité tout en respectant mieux les équilibres écologiques et en valorisant davantage les productions. Préconise à cet égard la mise en oeuvre de politiques publiques intégrant recherche, formation et développement, et soutenant la diffusion d'itinéraires techniques durables.

Proposition de résolution de la Commission

Lie l'augmentation progressive des quotas laitiers et leur disparition programmée à l'horizon 2015 à une évaluation du marché du lait en 2010, à une hausse modérée des quotas d'ici 2013 et à l'instauration d'instruments de substitution propres à réguler la filière, et notamment de mesures de soutien spécifiques dans les régions d'élevage laitier, qui dépendent largement de ce type de production, ainsi que de la possibilité d'une contractualisation en volume pour les producteurs dans les zones AOP. Demande parallèlement le maintien des aides pour le stockage privé du beurre ;

Appelle au maintien de mécanismes publics d'intervention sur les marchés, « filets de sécurité » seuls à même de permettre leur stabilisation en cas de crise. Rejette notamment à ce titre la modification des régimes d'intervention pour le lait et les céréales. Propose toutefois de « discipliner » l'usage du mécanisme d'intervention en limitant dans le temps ou dans les volumes le recours pouvant y être fait ;

Demande à ce que soit encouragé le développement de l'assurance récolte et la mise en place de fonds sanitaires mobilisant des moyens professionnels et des fonds publics. Ces nouveaux outils doivent être financés dans le cadre du premier pilier ;

Appelle également au renforcement de la gouvernance des filières, à travers le développement des organisations de producteurs et des interprofessions, ainsi qu'à la mise en place d'une politique de contractualisation à la fois en amont et en aval, comme moyen pour les producteurs d'augmenter et de mieux répartir la valeur ajoutée au sein des filières ;

Souligne le nécessaire appui à l'innovation dans le secteur agricole, dans la lignée des préconisations de la stratégie de Lisbonne, comme moyen d'accroître la productivité tout en respectant mieux les équilibres écologiques et en valorisant davantage les productions. Préconise à cet égard la mise en oeuvre de politiques publiques intégrant recherche, formation et développement, et soutenant la diffusion d'itinéraires techniques durables.