



LES INSTRUMENTS DE LA PAC ET LEURS RÉFORMES

La politique agricole commune (PAC) a connu, au fil du temps, cinq grandes réformes, dont les plus récentes en 2003 (révision à mi-parcours), en 2009 (le «bilan de santé») et en 2013 (pour la période financière 2014-2020). Les premiers débats sur la PAC de l'après-2020 ont débuté en 2016 et les propositions législatives correspondantes ont été présentées en juin 2018.

BASE JURIDIQUE

Articles 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
Règlements (UE) n° 1303 à 1308/2013 (JO L 347 du 20.12.2013).

OBJECTIFS

Les réformes successives de la PAC ont permis d'adapter les mécanismes utilisés pour atteindre les objectifs fixés par le traité (voir fiche [3.2.1](#)). D'ailleurs, la dernière réforme assigne à la PAC de nouveaux objectifs [article 110, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1306/2013]: économiques (assurer la sécurité alimentaire moyennant une production agricole viable, améliorer la compétitivité et la répartition de la valeur dans la chaîne alimentaire), environnementaux (utiliser durablement les ressources naturelles et lutter contre le changement climatique) et territoriaux (assurer le dynamisme économique et social des zones rurales).

RÉALISATIONS

A. La réforme de 1992: la grande inflexion

Depuis ses débuts en 1962, la PAC a rempli ses objectifs, en garantissant la sécurité des approvisionnements alimentaires. Ensuite, avec sa politique de prix de soutien très élevés par rapport aux prix du marché mondial et la garantie d'achat illimitée, la PAC a commencé à produire de plus en plus d'excédents. Afin d'enrayer l'écart croissant entre l'offre et la demande et de maîtriser les dépenses agricoles, le Conseil a adopté un changement radical dans la PAC en substituant à un système de protection par les prix un système d'aides compensatoires aux revenus.

À la suite d'une baisse significative des prix garantis des grandes cultures, les pertes de revenus qui en résultaient ont été entièrement compensées par des aides directes à l'hectare. En ce qui concerne les productions animales, les baisses de prix de la viande bovine ont été compensées par l'octroi de primes à la tête de bétail. Ces aides



directes à l'hectare et ces primes à la tête de bétail sont entrées dans la «boîte bleue» de l'Organisation mondiale du commerce (voir fiche [3.2.7](#)).

B. L'Agenda 2000: une nouvelle étape complétant la réforme de 1992

Le Conseil européen de Luxembourg de 1997, ayant déclaré que l'agriculture européenne devait être multifonctionnelle, durable, compétitive et répartie sur tout le territoire, a fixé l'objectif stratégique de la nouvelle réforme. À la suite de l'accord conclu à l'issue du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, la réforme a porté pour l'essentiel sur les éléments suivants:

- un nouvel alignement des prix internes sur les prix mondiaux, partiellement compensé ici par des aides directes aux producteurs;
- l'introduction par les États du respect des conditions environnementales (écoconditionnalité) pour l'octroi des aides et de la faculté de les réduire (modulation) pour financer des mesures de développement rural;
- en reprenant les conclusions de la conférence de Cork de 1996, le renforcement des mesures structurelles en vigueur, à l'intérieur d'une nouvelle politique de développement rural, désormais dénommée «deuxième pilier de la PAC» (voir fiche [3.2.6](#));
- la stabilisation budgétaire moyennant un cadre financier strict pour la période 2000-2006.

C. La réforme de juin 2003: vers une PAC s'appuyant sur des aides découplées

Lors du sommet de Berlin de 1999, les Quinze, adoptant les propositions de l'Agenda 2000, ont invité la Commission à réaliser un examen à mi-parcours en 2002 pour évaluer l'impact de la dernière réforme de la PAC. Cette révision intermédiaire est finalement devenue la plus ambitieuse réforme qu'ait connue la PAC à ce jour, autour de quatre objectifs primordiaux: connecter davantage l'agriculture européenne aux marchés mondiaux, préparer l'élargissement de l'Union européenne, mieux répondre aux nouvelles demandes sociétales en matière de préservation de l'environnement et de qualité des produits (l'opinion publique ayant été troublée par des crises sanitaires successives) et rendre la PAC davantage compatible avec les demandes des pays tiers.

Le 26 juin 2003, à Luxembourg, les ministres de l'agriculture de l'Union sont parvenus à un accord qui a, en fait, profondément remanié la PAC et introduit une série de nouveaux principes ou mécanismes:

- le découplage des aides par rapport aux volumes produits, ce afin de mieux orienter les exploitations en fonction du marché et de réduire les distorsions sur la production et le commerce agricoles. Ces aides découplées sont désormais devenues un «paiement unique à l'exploitation» axé sur la stabilité des revenus;
- la conditionnalité (en anglais, «cross-compliance»), qui a subordonné les paiements uniques au respect d'une série de critères en matière d'environnement et de santé publique, en réponse aux attentes des citoyens européens;



- la compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce dans la mesure où le découplage des aides avait pour objectif ultime de permettre l'inclusion du régime de paiement unique dans la «boîte verte» (voir fiche [3.2.7](#));
- la redistribution publique des droits de paiement attribués aux exploitations selon des références historiques à l'aide de deux mécanismes: la modulation, permettant le transfert des crédits entre les deux piliers de la PAC pour renforcer le développement rural, et l'application éventuelle d'un modèle régional de découplage permettant l'harmonisation des paiements par hectare attribués selon des critères territoriaux;
- la discipline financière, principe consacré par la suite dans les perspectives financières pour 2007-2013 (JO C 139 du 14.6.2006), en vertu duquel le budget du premier pilier de la PAC a été gelé et des plafonds annuels obligatoires ont été imposés;
- enfin, une organisation commune unique des marchés (OCM unique) a été créée en 2007, codifiant les mécanismes de régulation des 21 organisations communes des marchés (OCM) existantes [règlement (CE) n° 1234/2007, JO L 299 du 16.11.2007].

D. Le «bilan de santé» de 2009: la consolidation du cadre de la réforme de 2003

Le «bilan de santé», approuvé par le Conseil le 20 novembre 2008, a révisé un long éventail de mesures appliquées à la suite de la réforme de la PAC de 2003. Il visait à:

- renforcer le découplage total des aides moyennant l'élimination progressive des derniers paiements couplés à la production en les intégrant dans le régime du paiement unique à l'exploitation;
- réorienter partiellement les fonds du premier pilier en faveur du développement rural moyennant l'augmentation du taux de modulation des aides directes;
- assouplir les règles d'intervention publique et de contrôle de l'offre en vue de ne pas freiner la capacité des agriculteurs à réagir aux signaux du marché.

E. Vers la PAC 2020

La réforme de 2013 a constitué l'étape ultime de ce processus d'adaptation de la PAC, ouvert et toujours inachevé [règlements (UE) n° 1303/2013 à 1308/2013, JO L 347 du 20.12.2013]. Les grandes lignes de la PAC pour la période 2014-2020 concernent:

- la conversion des aides découplées en un système de soutien multifonctionnel. La phase de découplage de la production des aides agricoles en faveur d'un soutien générique aux revenus, entamée en 2003, laisse la place à une phase de recouplage des instruments autour d'objectifs spécifiques en éliminant toute référence historique («ciblage» ou, en anglais, «targeting»). Les paiements uniques aux exploitations sont remplacés par un système de paiements par étapes ou strates, comprenant sept composantes: 1) un «paiement de base»; 2) un paiement «vert» en faveur des biens publics environnementaux (composante écologique); 3) un paiement supplémentaire aux jeunes agriculteurs; 4) un paiement redistributif permettant de renforcer le soutien pour les premiers hectares



d'une exploitation; 5) un soutien additionnel aux revenus dans les zones marquées par des contraintes naturelles; 6) des aides couplées à la production; 7) en dernier lieu, un régime simplifié en faveur des petits agriculteurs. Les nouvelles aides à l'hectare sont réservées aux seuls agriculteurs actifs (voir fiche [3.2.5](#)). De plus, il est prévu que les enveloppes des paiements directs disponibles pour chaque État membre soient progressivement ajustées de sorte que tous parviennent à un paiement minimal en euros par hectare d'ici à 2019 (processus dit de «convergence externe»);

- la consolidation des deux piliers de la PAC: le premier pilier, qui finance les aides directes et les mesures de marché, intégralement à la charge du FEAGA; le deuxième pilier, en faveur du développement rural, régime de cofinancement. La modulation des aides directes en faveur du deuxième pilier est éliminée et remplacée par une réduction obligatoire des paiements de base à partir de 150 000 euros («dégressivité»). La flexibilité entre piliers a également été accrue: depuis 2015, les États membres ont la faculté de transférer des fonds initialement alloués dans les deux sens (du premier pilier au deuxième pilier, jusqu'à 15 %, ainsi que du deuxième en faveur du premier, jusqu'à 25 % pour certains États) (voir fiche [3.2.5](#));
- la consolidation des outils de l'OCM unique devenus des «filets de sécurité» qui n'interviennent qu'en cas de crise des prix et de perturbation des marchés. En outre, la suppression de toutes les mesures de contrôle de l'offre est confirmée: le régime des quotas sucriers a expiré en septembre 2017 et les droits de plantation des vignobles ont été remplacés par un système d'autorisations à partir de 2016. Le nouveau régime laitier sans quotas, en vigueur à partir de 2015, a été précédé par l'adoption d'un mini-paquet «lait» [règlement (UE) n° 261/2012, JO L 94 du 30.3.2012]. D'ailleurs, la nouvelle OCM unique crée une nouvelle «réserve de crise» pour répondre à d'éventuelles perturbations des marchés (voir fiche [3.2.4](#));
- une approche plus intégrée, ciblée et territoriale pour le développement rural. Une meilleure coordination des mesures rurales avec le reste des fonds structurels est prévue (voir fiche [3.1.1](#)). La large palette d'outils existant au sein du second pilier de la PAC est simplifiée pour se concentrer sur le soutien à la compétitivité, à l'innovation, à l'agriculture fondée sur la «connaissance», à l'installation des jeunes agriculteurs, à la gestion durable des ressources naturelles et au développement territorial équilibré (voir fiche [3.2.6](#)).

Après les décisions de 2013, quelques démarches ont été lancées en vue d'adapter les cadres réglementaires à la lumière de l'évolution institutionnelle, économique et budgétaire. Un deuxième paquet «lait» a été instauré en 2016 dans le but de réduire l'offre et de faire face à la crise des prix qu'ont subie les éleveurs européens après l'abolition des quotas en 2015 (JO L 242 du 9.9.2016). La Commission a également organisé la conférence dite «Cork 2.0» en septembre 2016 et a rouvert le débat sur la politique de développement rural de l'après-2020 (voir fiches [3.2.6](#) et [3.2.9](#)). Elle a aussi proposé quelques mesures de simplification des actes de base de la PAC (règlement «omnibus») (voir fiche [3.2.9](#)) en mettant à profit la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 (voir fiches [1.4.3](#) et [3.2.2](#)). Cet



exercice s'est terminé avant la fin de l'année 2017 et la nouvelle réglementation a été publiée [règlement (UE) 2017/2393, JO L 350 du 29.12.2017]. En outre, le groupe de travail sur les marchés, créé en janvier 2016, a présenté son rapport final en novembre 2016, y suggérant des améliorations portant sur la régulation de la chaîne alimentaire et des marchés agricoles qui devraient aboutir à des propositions législatives. Finalement, la Commission a présenté sa communication sur «L'avenir de l'alimentation et l'agriculture» en novembre 2017, ainsi que des propositions législatives en juin 2018, ouvrant le processus de réforme de la PAC de l'après-2020.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a globalement soutenu toutes les réformes de la PAC. Il a notamment repris, pour la plupart, les orientations de la Commission pour la réforme de 2003, tout en se déclarant favorable au découplage partiel et en rejetant la notion de dégressivité des aides [[P5_TA\(2003\)0256](#) du 5 juin 2003, JO C 68 E du 18.3.2004]. Par ailleurs, le Parlement a renouvelé sa demande d'une pleine codécision en matière de politique agricole, objectif qui a été atteint avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (voir fiches [1.1.5](#) et [3.2.1](#)).

En ce qui concerne les débats sur l'avenir de la PAC après 2013, ceux-ci ont débuté au niveau parlementaire avant même la présentation de la communication et des propositions législatives de la Commission. Sur la base d'un rapport d'initiative, le Parlement a adopté une résolution le 8 juillet 2010 (JO C 351 E du 2.12.2011, p. 103). Les députés ont fixé leurs axes prioritaires de la nouvelle PAC pour le XXI^e siècle: la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, le commerce équitable, le maintien de l'activité agricole dans l'ensemble des territoires de l'Union, la qualité des denrées alimentaires, la préservation de la biodiversité et la protection de l'environnement, la juste rémunération des biens publics fournis par les agriculteurs et, enfin, un développement rural fondé sur la création d'emplois «verts». Ces axes ont été confirmés par une résolution du 23 juin 2011 sur la communication de la Commission relative à la PAC à l'horizon 2020 (JO C 390 E du 18.12.2012, p. 49).

Le Parlement européen a amendé les propositions législatives sur la PAC après 2013 et le texte ainsi modifié est devenu le mandat de négociation avec le Conseil [résolutions [P7_TA\(2013\)0084](#), [P7_TA\(2013\)0085](#), [P7_TA\(2013\)0086](#) et [P7_TA\(2013\)0087](#) du 13.3.2013]. Sur cette base et après plus de quarante trilogues, un accord politique a été trouvé et le Parlement européen s'est prononcé sur les nouveaux règlements agricoles le 20 novembre 2013, immédiatement après l'adoption du paquet financier 2014-2020 [résolutions [P7_TA\(2013\)0490](#) à [P7_TA\(2013\)0494](#), JO C 436 du 24.11.2016, p. 270 à 280].

Albert Massot
10/2018

