



VERS LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DE L'APRÈS-2020

La réforme de la politique agricole commune (PAC) intervenue en 2013 est entrée en vigueur en 2015. Les institutions européennes se sont engagées à adopter une nouvelle réforme tenant compte du cadre financier pluriannuel 2021-2027 avant la fin de la période actuelle (2020).

BASE JURIDIQUE

Propositions législatives sur la PAC au-delà de 2020 [[COM\(2018\)0392](#), 0393 et 0394 du 1^{er} juin 2018] et proposition d'un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 [[COM\(2018\)0322](#) du 2 mai 2018].

MISE EN ŒUVRE DE LA PAC 2014-2020

Les règlements de base de la nouvelle PAC ont été publiés en décembre 2013. Les États membres ont dû réaliser des choix cruciaux au cours de l'année 2014, étant donné la diversité des modalités d'application du nouveau système de paiements directs et les marges de manœuvre qu'il leur laisse. La plupart des États, sauf un (l'Allemagne), ont utilisé la faculté des paiements couplés avec des taux très divers, huit parmi eux ont décidé d'appliquer le paiement redistributif, et, enfin, quinze États ont appliqué le régime des petits agriculteurs. En ce qui concerne le «paiement vert», cinq États membres ont donné la possibilité aux agriculteurs de remplir certaines de leurs obligations en appliquant des pratiques équivalentes. De plus, les choix des surfaces d'intérêt écologique varient considérablement au sein de l'Union (le choix le plus répandu concerne les surfaces portant des plantes fixant l'azote — tous les pays y ont recours sauf le Danemark, alors que seuls huit pays ont inclus les terrasses dans leur liste). En outre, quinze pays ont transféré des montants entre les deux piliers: le bilan net des transferts du premier pilier vers le second s'est élevé à environ 4 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

En ce qui concerne le deuxième pilier, la Commission a approuvé, entre décembre 2014 et décembre 2015, l'ensemble des 118 programmes de développement rural qu'avaient élaborés les vingt-huit États membres. Vingt États membres ont choisi de mettre en œuvre un seul programme national, et huit ont choisi d'utiliser plus d'un programme (permettant, par exemple, une meilleure prise en compte de leur structure géographique ou administrative) (voir fiche [3.2.6](#)).



VERS LA PAC DE L'APRÈS-2020

Les travaux sur la PAC de l'après-2020 ont débuté avec la présidence néerlandaise du Conseil lors d'une réunion informelle organisée en mai 2016. Les présidences suivantes du Conseil ont poursuivi la démarche engagée en lançant une réflexion sur les principaux défis agricoles à relever (pratiques commerciales déloyales dans la chaîne agroalimentaire, changement climatique et ressources hydriques, gestion des risques ou encore rôle des paiements couplés, etc.).

La Commission, de son côté, a créé, en janvier 2016, un groupe de travail chargé de réfléchir sur l'avenir de la politique des marchés agricoles, groupe qui a présenté son rapport définitif en novembre 2016. En ce qui concerne le second pilier, la conférence «Cork 2.0» de septembre 2016 a débouché sur l'adoption d'une déclaration dégageant dix orientations clés pour l'avenir de la politique de développement rural en Europe.

À l'occasion de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission a adopté, le 14 septembre 2016, une proposition législative «omnibus» ayant des incidences sur de nombreuses politiques européennes [[COM\(2016\)0605](#)], dont la PAC. En principe, l'objectif était d'introduire des adaptations techniques dans les actes de base en vigueur afin de simplifier les instruments existants. Finalement, sous l'impulsion du Parlement européen, l'opération est devenue une vraie mini-réforme de la PAC. Le Parlement européen s'est inspiré des recommandations du groupe de travail sur les marchés pour présenter des amendements complémentaires en vue d'améliorer les mécanismes en vigueur. Un accord avec le Conseil a été dégagé en octobre et le texte a été publié en décembre 2017 [règlement (UE) 2017/2393, JO L 350 du 29.12.2017]. Les améliorations approuvées concernent le champ d'action des organisations de producteurs, le renforcement des assurances agricoles et des instruments de stabilisation des revenus, les règles des paiements verts et des versements aux jeunes agriculteurs et la définition d'«agriculteur actif» (permettant aux États membres d'en faire une application très souple).

La Commission a lancé une consultation publique sur l'avenir de la PAC en février 2017, qui s'est achevée en mai 2017. Elle a ensuite présenté une communication, intitulée «L'avenir de l'alimentation et l'agriculture», le 29 novembre 2017 [[COM\(2017\)0713](#)]. Ce document, vague du point de vue opérationnel, a mis l'accent sur la gouvernance agricole, annonçant un changement radical du modèle de mise en œuvre de la PAC. Un rapport d'initiative du Parlement européen (rapport Dorfmann) portant sur la communication de la Commission a été suivi d'une résolution adoptée en séance plénière le 30 mai 2018 [[P8_TA\(2018\)0224](#)].

LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE LA PAC POUR L'APRÈS-2020

La réforme de la PAC de 2013 a été décidée en pleine récession. Depuis lors, l'environnement économique et institutionnel a changé. La croissance est revenue, mais elle reste très faible. En outre, des évolutions géopolitiques ont accru l'incertitude des marchés (sortie du Royaume-Uni de l'Union en janvier 2020, crise du partenariat traditionnel UE–États-Unis après l'élection du président Trump). Par ailleurs, on assiste à une stagnation du multilatéralisme commercial sans que les accords bilatéraux



qui se multiplient parviennent à amortir les tendances protectionnistes et les conflits commerciaux. Enfin, apparaissent de nouveaux défis liés au changement climatique et à la durabilité, qu'accompagne l'entrée en vigueur de l'accord de Paris (COP 21) et des engagements des Nations unies en faveur d'un développement soutenable, alors que les innovations technologiques, et en particulier la révolution numérique, ont des effets importants sur la production, la transformation et la distribution des denrées alimentaires.

LES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES RELATIVES À LA PAC DE L'APRÈS-2020

La proposition de la Commission sur le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 [COM(2018)0322 du 2 mai 2018] a établi le budget agricole de l'avenir. Même si l'Union continue de consacrer une part notable de son budget à l'agriculture (28,5 % du total de la période) (voir fiche [3.2.10](#), tableau I), on constate des coupes très importantes en termes réels (-15 %), en raison de la sortie du Royaume-Uni (contributeur net au budget) et des besoins de financement résultant des nouvelles priorités de l'Union (migration, frontières extérieures, économie numérique, transports). L'enveloppe agricole atteint 324,2 milliards d'euros en prix constants 2018, qu'il convient de comparer avec le budget précédent de la période 2014-2020, déduction faite des dépenses pour le Royaume-Uni (voir fiche [3.2.10](#), tableau I, colonne 1). Le premier pilier garde sa primauté [Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), 78,4 %], même s'il diminue de 11 % alors que le grand perdant est le développement rural, qui baisse, lui, de 28 %.

Sur la base du nouveau CFP, la Commission a présenté trois propositions de règlement qui définissent le cadre législatif de la PAC pour la période 2021-2027 [[COM\(2018\)0392](#), 0393 et 0394 du 1^{er} juin 2018]. Le cœur de la réforme concerne le modèle de mise en œuvre de la PAC, axé sur les résultats et sur la subsidiarité, qui donne aux États membres un rôle bien plus important dans le déploiement des interventions agricoles. Dans l'avenir, l'Union devrait fixer les paramètres essentiels (objectifs de la PAC, exigences de base, principaux types d'intervention des premier et deuxième piliers), tandis que les États membres devraient concevoir des plans stratégiques pluriannuels en vue d'atteindre les objectifs spécifiques et chiffrés arrêtés en commun.

La future PAC serait axée sur neuf objectifs reflétant sa multifonctionnalité économique, environnementale et socio-territoriale. Elle conserverait ses deux piliers ainsi que les deux fonds agricoles destinés à soutenir les programmes nationaux en fonction d'un éventail de mesures choisi selon une approche intégrée. En tout état de cause, les paiements directs (découplés et couplés) demeureront les éléments prioritaires de la nouvelle PAC.

Outre la nouvelle gouvernance de la PAC, les autres points saillants des propositions de réforme sont les suivants:

- En ce qui concerne le premier pilier, la redistribution du soutien direct trouve un nouvel élan: la Commission propose une réduction des paiements à partir 60 000 euros et un plafonnement obligatoire pour les montants supérieurs à



100 000 euros par exploitation. En outre, les programmes sectoriels d'intervention sont transférés de l'organisation commune des marchés (OCM) aux nouveaux plans stratégiques nationaux;

- La nouvelle architecture verte est beaucoup plus flexible dans sa conception et sa gestion, confiée aux autorités nationales. Elle aurait trois volets: la nouvelle conditionnalité (obligatoire, mais plus souple dans les détails); les programmes pour le climat et l'environnement (qui seraient financés par le FEAGA et qui remplaceraient le paiement vert en vigueur) et les mesures agro-environnementales et climatiques [financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)];
- En ce qui concerne le deuxième pilier: le Feader n'est plus un Fonds structurel relevant du cadre commun de la politique de cohésion; le taux de cofinancement est réduit de dix points; la Commission concentre les interventions dans un souci de simplification, bien que quelques mesures perdent de leur visibilité (comme l'agriculture écologique); finalement, les règles du programme Leader passent dans le giron de la politique de cohésion, même si son financement est assuré par le budget agricole.

LES DÉBATS EN COURS

Les premières réactions aux propositions de la Commission témoignent d'un large consensus sur les objectifs proposés, mais font apparaître des divergences majeures sur les moyens mis en œuvre pour y parvenir et garantir la simplification et l'efficacité de la gestion.

Les principaux sujets de discorde sont notamment: les coupes budgétaires prévues dans la PAC de la période 2021-2027; la portée des plans stratégiques nationaux, qui pourraient être très différents et ne pas remplir les objectifs fixés au niveau européen (surtout au niveau environnemental); le plafonnement obligatoire des aides, jugé trop contraignant pour la majorité des États membres et leurs organisations professionnelles, plutôt favorables à une solution facultative; le niveau et le rythme de la convergence externe des aides directes (sept États membres ont demandé l'accélération de l'harmonisation du soutien à l'hectare des 27, mais huit autres s'opposent résolument à cette démarche); les charges administratives découlant des nouvelles exigences de performance; enfin, la portée de quelques actes délégués et d'exécution proposés est mise en question, notamment parce qu'ils pourraient aller au-delà des compétences de gestion de la Commission.

Force est de constater que, sans accord au niveau financier, la réforme de la PAC ne pourra pas être adoptée, du fait du poids budgétaire des instruments agricoles. Comme prévu, les profondes divergences de vues existant autour du futur cadre budgétaire ont eu un effet sur les négociations agricoles. En décembre 2019, la présidence finlandaise du Conseil a essayé de trouver un compromis sur le niveau global du cadre financier 2021-2027 et la répartition des dépenses entre les politiques traditionnelles de l'Union (PAC, cohésion) et de nouvelles priorités. La proposition incluait la réduction de l'enveloppe financière pluriannuelle jusqu'à 1,07 % du revenu national brut (RNB) européen tout en renforçant le budget du développement rural de 10 milliards (voir



fiche [3.2.10](#), tableau I, colonne 4), sans déboucher sur un accord. Après ce premier échec, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union se sont de nouveau réunis les 20 et 21 février 2020. Le président du Conseil européen, Charles Michel, a présenté une proposition qui, même en augmentant légèrement l'enveloppe totale pour la période 2021-2027 par rapport au projet de la présidence finlandaise (à 1,074 % du RNB), équivalait à une chute du montant global alloué à la PAC de 14 % (voir fiche [3.2.10](#), tableau I, colonne 5). Après deux jours de débat, les lignes rouges fixées par les défenseurs de la PAC et la politique de la cohésion d'un côté, et les pays dits «frugaux», partisans d'un budget resserré à 1 % du RNB d'un autre, persistaient. Devant ce constat, les représentants des 27 se sont séparés sans accord.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a réaffirmé que le financement de la PAC devait être maintenu en termes réels après 2020 [[P8_TA\(2018\)0449](#) du 14.11.2018] (voir fiche [3.2.10](#), tableau I, colonne 3). Dans la foulée, la commission de l'agriculture et du développement rural (Comagri) a nommé des rapporteurs pour chaque acte législatif: M^{me} Esther Herranz (groupe du Parti populaire européen) sur la nouvelle architecture de la PAC; M^{me} Ulrike Müller (groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) sur le nouveau règlement transversal; et M. Eric Andrieu (groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen) sur la proposition modifiée relative à l'OCM. En avril 2019, la Comagri s'est prononcée sur les trois volets des propositions. Parmi les amendements adoptés, les décisions phares concernaient:

- l'OCM: le renforcement des mesures de contrôle de l'offre, dans le prolongement du paquet lait; l'amélioration des règles de la concurrence en vue d'encourager davantage les organisations des producteurs; et l'extension des outils de régulation du secteur vitivinicole;
- les plans stratégiques: démarrage en 2022; la convergence externe des aides à l'hectare à achever en 2027; le ciblage de l'allocation financière du premier pilier (60 % pour le paiement de base et le paiement redistributif; 20 % pour le programme écologique; 10 + 2 % pour le soutien couplé; 3 % pour les régimes sectoriels); l'allocation financière du deuxième pilier (ciblant 30 % des objectifs environnementaux et 30 % des mesures d'investissement et de gestion des risques); le plafonnement des aides à 100 000 euros sauf si les États membres appliquent un paiement redistributif de 10 %; la limitation à 15 % des transferts du premier au deuxième pilier et à 5 % du deuxième au premier pilier;
- le règlement horizontal: l'amélioration du cadre commun pour les audits et les contrôles; réserve de crise financée à hauteur de 1,5 milliard d'euros.

Après les élections européennes de mai 2019, les nouveaux élus ont commencé à réviser les amendements adoptés par la Comagri lors de la législature précédente en vue de clôturer la première lecture en juin 2020.

La dernière phase des négociations agricoles va se chevaucher avec les débats du «pacte vert pour l'Europe» qui ont débuté, le 11 décembre 2019, par une communication de la Commission [COM(2019)0640]. Le pacte vert envisage de bâtir



un modèle de croissance durable et climatiquement neutre pour 2050 qui aura des effets majeurs sur le système agroalimentaire européen. Des propositions spécifiques sont attendues pour mars 2020 dans plusieurs domaines: entre autres, la biodiversité, les forêts ou les niveaux des émissions de gaz à effet de serre, et avec, notamment, la stratégie dite «de la ferme à la table» visant à renforcer la sécurité alimentaire, à réduire la consommation de pesticides, d'engrais et d'antibiotiques, à soutenir l'innovation agricole et à améliorer l'information des consommateurs. Les lignes d'action adoptées dans le cadre du pacte vert devront être suivies par des plans stratégiques nationaux qu'il faudra présenter au cours de l'année 2021 et qui seront mis en œuvre, en principe, à partir de 2022.

Albert Massot
02/2020

