

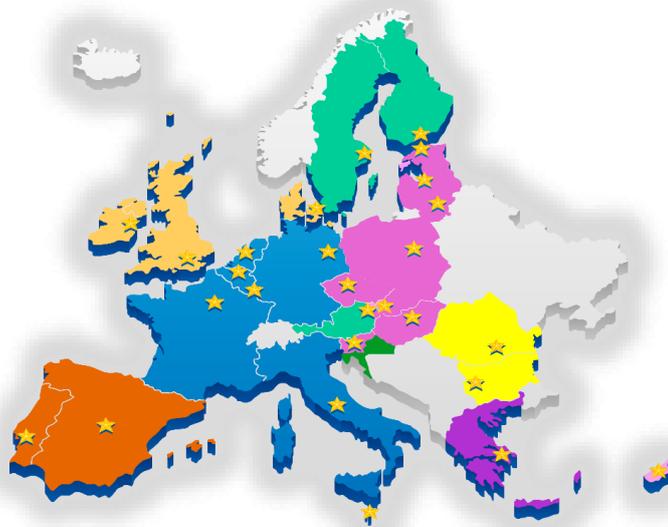
Rapport d'orientation

71^e Congrès de la FNSEA
Brest, 28 et 29 mars

Version
finale

*Porté par Xavier Beulin,
Rapporteurs : Henri Brichart, Arnold Puech d'Alissac et Jérôme Volle*

Nos propositions pour « mieux d'Europe »



1957 1973 1981 1986 1995 2004 2007 2013

« Nous réclamons une Europe qui nous soutienne, nous guide, et protège l'acte de production. (...) Les agriculteurs ont été les premiers, et pendant des décennies, les plus fidèles soutiens de la construction européenne. (...) Il nous faut reconstruire la confiance, redonner du sens et de la visibilité au projet européen. »

Xavier BEULIN – « Notre agriculture est en danger, ce qu'il faut faire » - Editions Tallandier



SOMMAIRE

I. Introduction 5

II. Notre diagnostic lucide sur l'Europe..... 7

1. Une Europe de paix et de commerce 7
 - De la guerre à la paix : aux origines du projet européen 7
 - Des élargissements successifs et un élargissement historique 8
 - Ce grand élargissement a stoppé la convergence et créé de nouvelles tensions 9
 - Il a favorisé des distorsions de concurrence au sein de l'UE 9
 - Avec un développement inquiétant des subsidiarités 10
2. Une construction démocratique, qui dérive vers une technocratie 10
 - La méthode communautaire, un fonctionnement calqué sur la 5^e République 10
 - ...avec une coopération démocratique fondée sur le droit 11
 - Mais ce Droit et les interprétations juridiques se substituent à la politique 12
 - Or on ne sait même plus qui est responsable des décisions de « Bruxelles » ! 13
 - Et on ne sait pas non plus si les décisions sont élaborées intelligemment ! 13
 - Et pourtant le niveau de gouvernance pertinent reste bien européen 14
 - Depuis 1958, les Organisations agricoles se sont organisées pour être présentes à Bruxelles. 15
3. La PAC un ciment historique qui s'effrite 17
 - La Politique agricole commune (PAC) : une politique de sécurité alimentaire 17
 - qui a subi des réformes majeures... 17
 - d'une politique de prix... 17
 - à une politique d'aides directes... 17
 - avec des préoccupations environnementales imposées par la contrainte 18
 - et une perte d'outils d'intervention 18
 - tout en maintenant des mesures spécifiques et régionalisées 18
4. Une absence de vision partagée dans un contexte international incertain 19
 - Pas de vision sur le rôle de l'Union européenne 19
 - Pas de vision sur le rôle de l'agriculture en Europe 19
 - Une forte instabilité géopolitique 19
 - Une multiplication des accords bilatéraux 20
 - Un moteur franco-allemand essoufflé 20
 - Le Brexit renforce ces incertitudes 21
5. L'Europe est un géant économique, mais reste un nain politique dans le monde 21
6. Scénario de politique fiction : Et si demain, la France sortait de l'Union européenne : le « Frexit »... 22

III. Sur quels leviers agir pour « Mieux d'Europe »? 25

7. L'Union européenne doit relever de nouveaux défis 25
8. L'Union européenne doit être plus harmonisée et solidaire 27
 - La convergence entre les politiques menées dans les Etats membres doit être relancée 27
 - Sur les normes du marché unique, les normes « CE » 27
 - Sur les coûts du travail 27

• Sur la fiscalité	28
• Sur les mesures sanitaires	29
• Sur les normes environnementales.....	29
• Sur les normes de bien-être des animaux.....	30
• Mais une « certaine » subsidiarité demeure indispensable.....	30
• La solution pragmatique est connue, il faut des « groupes pionniers » qui ouvrent la voie à une véritable Union économique, financière, bancaire et budgétaire	31
• Le budget européen doit être renforcé et indépendant des contributions nationales.....	32
• Vers une Europe qui protège et s'affirme sur la scène internationale	32
9. <u>Gouvernance : L'UE est une démocratie représentative, mais il faut renforcer le rôle des élus politiques qui doivent être responsables devant les citoyens</u>	33
• A chacun son rôle et sa responsabilité à son échelon.....	34
• Avec une méthode d'élaboration des textes adaptée	35
• Une démocratie représentative efficace s'appuie sur les organisations représentatives	36
IV. Repenser un projet agricole européen	38
10. <u>Un calendrier de la réforme adapté aux ambitions</u>	40
11. <u>des soutiens directs au service d'une Politique agricole durable</u>	41
• Le DPB, un socle nécessaire	42
• Conserver une capacité d'orienter les productions	42
• Recombiner de l'économie avec les territoires.....	43
• Soutenir les agriculteurs professionnels	44
• Soutenir le renouvellement des générations.....	44
12. <u>Accroître la résilience des exploitations</u>	45
• Des outils de gestion de marchés pour anticiper les crises.....	46
• Des outils assurantiels, fonds de mutualisation et de stabilisation du revenu, pour protéger l'exploitation	47
13. <u>Redonner du pouvoir aux producteurs dans la chaîne alimentaire</u>	51
• Desserrer l'étau du droit de la concurrence	51
• Sortir d'une vision dogmatique	52
• Renforcer le rôle des Interprofessions	53
14. <u>Comment prendre en compte l'environnement ?</u>	54
• Le statu quo est-il envisageable ?	54
• Le verdissement, la conditionnalité des aides et les MAEC sont -ils les bons outils ?.....	55
• Quelle alternative ?	56
15. <u>Pour une agriculture moderne et innovante et compétitive</u>	58
• Les besoins	58
• Une politique d'investissement.....	59
• Favoriser l'agriculture 3.0	59
16. <u>Défendons un budget de la PAC à la hauteur de nos ambitions</u>	60
V. Conclusion	63

I. Introduction

L'agriculture française traverse depuis de nombreux mois, voire des années, une crise particulièrement grave. Si les causes sont multiples, cette crise met en lumière les carences de la politique européenne, qu'il s'agisse de l'incapacité de l'Union européenne à agir et à dégager des moyens et des solutions, comme l'absence de volonté partagée des États membres pour s'accorder sur une vision stratégique du rôle de l'Union européenne et singulièrement de son agriculture.

Sur un plan plus politique, les événements récents, à commencer par le Brexit, ébranlent l'édifice européen. Les publications qui remettent en cause l'Europe sont légion, parfois même émanant d'acteurs institutionnels. *Goodbye Europe ?*, *La fin de l'Europe ?*, *Comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe ?*, *Le livre noir de l'Union européenne*, *Europe réveille-toi...* autant de titres évocateurs des doutes qui envahissent les citoyens européens, et particulièrement les agriculteurs.

Pourtant le Traité de Rome avait fixé le cap, avec pour but essentiel l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples. En 1957, les États membres étaient déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite, en renforçant l'unité de leurs économies, en assurant un développement harmonieux, en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées. Et par cette union, par la constitution de cet ensemble de ressources, les dirigeants souhaitaient sauvegarder la paix et la liberté, et appelaient les autres peuples d'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort.

Il aura fallu deux guerres mondiales pour voir l'émergence de ce projet, qui a fêté le 25 mars 2017, ses 60 ans. A l'échelle du temps de notre pays, c'est un projet encore jeune. Ainsi cette paix demeure fragile, alors que l'on constate la présence de la guerre sur notre continent. La situation internationale qui nous inquiète et nous menace, montre à quel point l'Europe se doit d'être mobilisée pour ne pas insulter tous ceux qui, pas à pas, ont construit un continent irrigué par la paix.

Le choix du peuple britannique démontre, s'il en était besoin, que cette aventure politique, est un acquis réversible qui pourrait facilement disparaître. Pourtant les 508 millions de consommateurs, l'Euro, le passeport européen, le programme ERASMUS, la force armée d'action rapide, la réforme du système bancaire, le développement du nombre de brevets, le programme de recherche Horizon 2020 et bien entendu la Politique Agricole Commune devraient être des facteurs pour espérer et entreprendre.

Mais cela fait longtemps que l'Europe ne fait plus rêver. La plupart des citoyens, dont nous-mêmes agriculteurs, ne se sentent plus protégés ni par les frontières européennes ni par les institutions et règles de l'Union. Tout ceci appelle à un rebond, à un sursaut.

Par ce rapport d'orientation, la FNSEA entend contribuer au débat en tant qu'organisation représentative d'une profession qui s'est trouvée au cœur de la construction européenne depuis ses débuts : la profession agricole. Cette place privilégiée rend les agriculteurs, peut-être plus que d'autres, intéressés et préoccupés par l'avenir de l'Union européenne. Les 60 ans de l'Europe sont ainsi l'occasion de remettre en perspective ses réussites et ses faiblesses. L'objectif n'est pas d'entrer dans un débat stérile entre pro et anti européens. **Notre objectif est de faire des propositions, d'apporter notre pierre à l'édifice pour consolider l'édifice européen. Des propositions pour « mieux d'Europe », parmi lesquelles le projet agricole européen trouve toute sa place.**

Pour cela il nous faut tout d'abord remettre en perspective les grandes étapes de la construction européenne afin de mettre en évidence les grandes réalisations de l'Europe, mais aussi les dérives et les faiblesses qui se sont installées au cours du temps.

Ce diagnostic lucide mais sans concession nous conduira ensuite à proposer des leviers sur lesquels agir pour améliorer le fonctionnement de l'Union européenne, l'orienter vers plus de démocratie et moins de technocratie, vers une Europe plus proche des citoyens et des acteurs économiques.

Enfin, pour que l'agriculture reste un enjeu stratégique, il nous faut repenser un projet agricole européen capable de relever de multiples défis. Ce projet ambitieux doit se traduire par des orientations sur l'évolution de la PAC post-2020 ; une PAC tournée vers l'avenir qui renoue avec une véritable stratégie économique pour l'agriculture européenne.

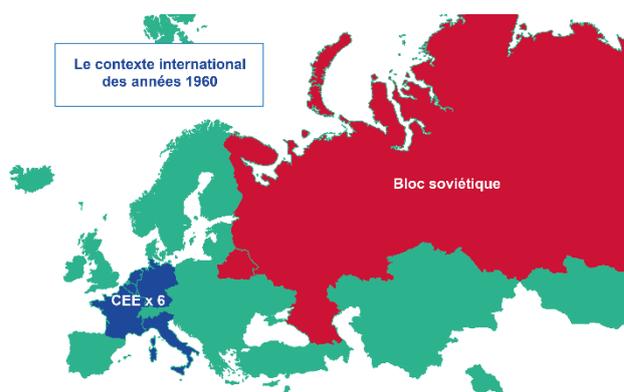
II . Notre diagnostic lucide sur l'Europe

1. Une Europe de paix et de commerce

Au milieu du 19^e siècle, Victor Hugo a formulé une vision des Etats Unis d'Europe, « nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne, ... où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées ».

De la guerre à la paix : aux origines du projet européen

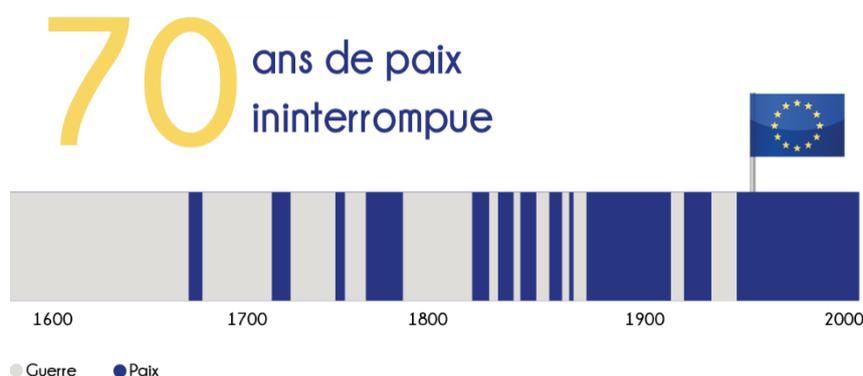
Il aura fallu deux guerres mondiales, la création du Conseil de l'Europe en 1949, de la Communauté du Charbon et de l'Acier en 1951 et l'échec de la Communauté européenne de Défense en 1954, pour que les « pères fondateurs », aux premiers rangs desquels Robert Schuman et Jean Monnet, réussissent à créer la Communauté européenne économique, la CEE, qui en liant intimement les économies des Etats membres par le commerce, a rendu les guerres entre nos nations impossibles. La Communauté Européenne de l'Energie Atomique est créée aussi en 1957. Ces différentes communautés ont fusionné dans ce qui est aujourd'hui l'Union européenne.



Une première phase a permis aux six Etats membres fondateurs d'apprendre à partager leur souveraineté et à définir des politiques communes. Cette phase a été tendue et difficile, avec des crises majeures, comme celle de la « chaise vide » du Général De Gaulle, issue d'un désaccord sur le financement de la **Politique agricole commune**. L'Europe s'est construite par des réalisations de fait, pas à pas, dont principalement la **PAC** et la **politique commerciale**. Deux politiques européennes qui symbolisent deux orientations de l'Europe, l'interventionnisme et le libre-échange.

Dès le Traité de Rome, il était prévu d'une part l'**approfondissement** vers « une union sans cesse plus étroite », et d'autre part l'**élargissement**, proposé non pas aux dirigeants des autres nations, mais « aux peuples d'Europe qui partagent leur idéal ».

Aujourd'hui, alors que la guerre sévit à nouveau sur le sol européen en Crimée, à moins de 300 km des frontières européennes, ou juste de l'autre côté de la Méditerranée, la Paix au sein de l'Union européenne est une réalité à ne pas minimiser et un atout à préserver.





Les dates clés de l'Union européenne :

- 1951 : Fondation de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
- 1952 : Traité de la Communauté européenne de défense : rejeté par la France en 1954
- 1957 : (25 mars) Traité de Rome, fondation de la CEE et de la CEEA
- 1968 : Union douanière
- 1973 : Elargissement de 6 à 9 : Royaume-Uni, Irlande et Danemark
- 1979 : Election du Parlement européen au suffrage universel direct
- 1981 : Elargissement à la Grèce
- 1986 : Elargissement à l'Espagne et au Portugal
- 1989 : Chute du mur de Berlin et « élargissement automatique » à l'Allemagne de l'Est
- 1993 : Avènement du marché unique européen
- 1995 : Elargissement à l'Autriche, la Finlande et la Suède
- 2002 : Mise en circulation de l'euro
- 2004 : Grand élargissement à 10 pays d'Europe Centrale et Orientale
- 2007 : Elargissement à la Bulgarie et la Roumanie
- 2013 : Elargissement à la Croatie

Des élargissements successifs et un élargissement historique

Un premier élargissement au Nord, renforce les tenants du libre-échange, rapidement rééquilibré par l'entrée des pays méditerranéens. Ces élargissements successifs ont été l'occasion de transferts de compétences à l'Union européenne et de consolidation du projet européen.

Avec la chute de l'URSS, l'Est du continent européen connaît une phase d'instabilité forte et même de conflits, comme en ex-Yougoslavie. Les dirigeants de l'Union européenne font **un choix politique majeur** de lui donner une perspective d'intégration à l'Union européenne pour des raisons géostratégiques et politiques par rapport à la Russie. L'impératif était en effet d'élargir l'Europe démocratique et de stabiliser des régimes politiques encore fragiles. Cette perspective se concrétise en 1993. Avec l'adoption des critères de Copenhague, la question n'est plus de savoir si l'élargissement à l'Est se produira, mais QUAND. 15 ans après la Chute du Mur de Berlin, le 1^{er} janvier 2004, l'Union européenne s'élargit à 10 nouveaux membres : Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. Ils seront suivis par la Roumanie et la Bulgarie en 2007 puis la Croatie en 2013.

Les critères de Copenhague

Le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 définit les conditions préalables à l'adhésion d'un nouveau pays à l'Union européenne :

- la mise en place d'institutions stables garantissant l'état de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ;
- la capacité (...) [d'] assumer les obligations [d'adhésion à l'UE], et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ».



Durant 15 ans, cette perspective d'adhésion a conduit à marche forcée ces Etats sur un chemin compliqué vers une économie de marché et une démocratie fonctionnelle, ce qui n'a pas été sans heurt pour ces pays qui sortaient du bloc soviétique.

Aujourd'hui, l'Union européenne fait encore rêver au-delà de ses frontières, avec un positionnement pro européen de l'Ukraine, et déjà de nombreux pays reconnus comme candidats à l'adhésion (Albanie, Macédoine, Monténégro, Serbie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo), même si ceux-ci ne représentent plus l'enjeu économique et démographique de l'élargissement de 2004. La Turquie, pays candidat depuis 1999, est un cas particulier, puisqu'il pose question sur les frontières de l'Union européenne, mais aussi vis-à-vis des critères de Copenhague.

Ce grand élargissement a stoppé la convergence et créé de nouvelles tensions

Si pour des raisons politiques et historiques, ce grand élargissement était nécessaire et même indispensable, les conditions de sa réalisation ont ébranlé l'édifice communautaire.

En effet, l'élargissement de l'UE à 12 nouveaux États membres a quasiment **doublé le nombre d'Etats, mais aussi fortement augmenté le nombre de citoyens**. Il a stimulé la croissance économique et commerciale avec cette extension du marché unique qui est passé de 380 à 500 millions de consommateurs. Cependant, il a eu lieu dans le cadre d'un acquis très développé avec un marché intérieur fonctionnel, sans limitation des échanges de biens ou de capitaux, sans droit de douane pour rééquilibrer les différences de productivité du travail, une monnaie commune pour plusieurs Etats...

Les taux de croissance économique dans les nouveaux États membres ont varié entre 4 et 12 %, avec une stabilisation macro-économique croissante et un chômage en baisse suite à l'adhésion. L'aide européenne a été importante avec la politique régionale ou la PAC, mais limitée à 4 % du PIB selon la capacité maximale d'absorption des Fonds européens. Néanmoins, des disparités fortes existent toujours entre les différents niveaux de vie : 50 des 69 régions européennes ayant un PIB/habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE-27 se situent dans les nouveaux États membres. Même si l'évolution imposée à ces pays a été extrêmement rapide, il est évident que **ces inégalités continueront de caractériser l'espace européen**.

Malgré cela, 9 des 12 pays ont déjà signé et appliqué l'accord Schengen. 5 pays ont adopté l'euro et donc rejoint l'Union économique et monétaire. En somme, l'élargissement a été vite suivi par une volonté d'approfondissement à plusieurs niveaux pour ces pays.

Toutefois, ceci n'a pu être réalisé qu'au prix de **divergences économiques profondes**. En effet, afin de résister aux forces du marché de l'Union, et tenant compte de l'impossible solidarité financière des anciens Etats membres, les nouveaux Etats membres ont utilisé les avantages comparatifs à leur disposition, c'est à dire une main d'œuvre meilleur marché et une fiscalité plus attractive.

Il a favorisé des distorsions de concurrence au sein de l'UE

En conséquence des choix politiques passés, l'Union européenne est entrée depuis 20 ans dans un jeu non coopératif, qui a accentué la **concurrence interne entre Etats membres** et la divergence des économies européennes.

L'Union européenne a privilégié l'existence d'un grand marché au détriment des politiques d'action commune. Pour la préparation du marché unique, la Commission Delors avait proposé des politiques d'accompagnement dans les domaines social, fiscal... Or, seul le marché et la concurrence se sont développés. Depuis 20 ans, une approche très libérale est à l'œuvre avec le souhait, en croisant les doigts, que le « marché » et sa « main invisible » gèrent la situation de façon optimale !

A défaut de volonté d'harmonisation sociale et fiscale, le droit de la concurrence est devenu au fil du temps le principal « arbitre » de ce grand marché avec pour conséquence des concurrences exacerbées

entre les économies, et de fait, les agricultures des différents États membres, chacune espérant être la gagnante (ou la survivante ?) de cette lutte.

Il faut se rendre à l'évidence, la « main » était non seulement invisible mais aussi inopérante, car le « tout marché » ne fonctionne pas, surtout en agriculture !

Avec un développement inquiétant des subsidiarités

Alors que l'Union européenne aurait dû être un bloc solidaire et coopératif pour s'affirmer contre les autres blocs du monde, les États membres ont eu tendance à se battre les uns contre les autres essayant de donner à leur économie des avantages compétitifs.

La concurrence intra-européenne a été favorisée par le principe de subsidiarité, qui consiste à décider au niveau de l'Union européenne uniquement ce que les États membres de l'UE ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Les États membres utilisent donc les moyens mis à leur disposition pour défendre leur propre intérêt, contre ceux du voisin, au sein même de l'Union. Ainsi, on a pu voir des transferts massifs de l'activité des abattoirs entre différents pays, comme par exemple des pays frontaliers vers l'Allemagne...

De surcroît, face aux opinions publiques de plus en plus exigeantes dans leurs attentes sociétales, l'Union européenne légifère, ou plutôt élabore pléthore de directives qu'elle laisse ensuite aux États membres la responsabilité de décliner en droit national. Et sur ce sujet, la France est devenue en quelques années une championne de la surtransposition, particulièrement sur la question des moyens de production, générant ainsi elle-même de nouvelles distorsions de concurrence au détriment de son économie.

La paix et le commerce sont des réussites évidentes et majeures de la construction européenne. Toutefois, pour les citoyens de l'Union et notamment les agriculteurs, cela ne suffit plus aujourd'hui à faire adhérer au projet européen. Pour nous agriculteurs français, ce projet ne peut se résumer à un grand marché, d'autant moins que malgré le dogme de la concurrence, on peut s'interroger valablement sur son caractère supposé libre et non faussé !

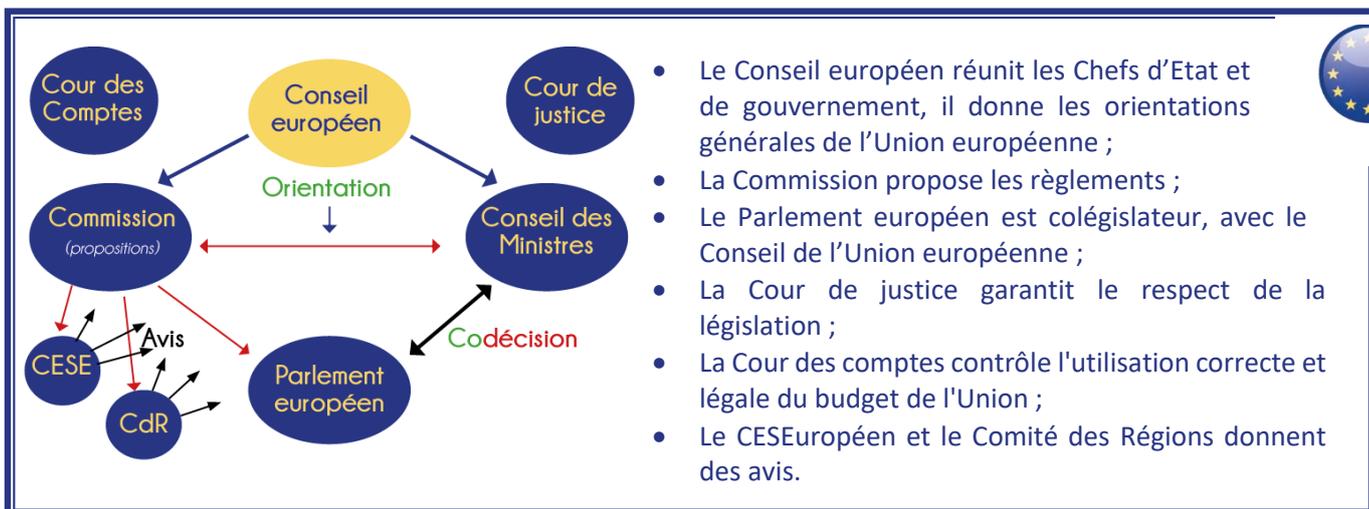
2. Une construction démocratique, qui dérive vers une technocratie

« Aborder la question du lien entre démocratie et technocratie, c'est entrer dans la recherche d'un équilibre, le savoir nourrit la décision mais attention à ce qu'il ne l'anéantisse pas », Centre de ressources prospectives du grand Lyon.

La méthode communautaire, un fonctionnement calqué sur la 5^e République

Largement inspirée par Jean Monnet, la méthode communautaire est basée sur le « triangle institutionnel » qui désigne les relations entre les trois principales institutions impliquées dans l'élaboration des politiques publiques de l'Union européenne, à savoir, le Conseil de l'UE, le Parlement européen et la Commission européenne.

La Commission européenne est en quelque sorte le « gouvernement » de l'Union : elle propose de nouvelles législations aux colégislateurs, mais assure aussi leur exécution.



- Le Conseil européen réunit les Chefs d'Etat et de gouvernement, il donne les orientations générales de l'Union européenne ;
- La Commission propose les règlements ;
- Le Parlement européen est colégislateur, avec le Conseil de l'Union européenne ;
- La Cour de justice garantit le respect de la législation ;
- La Cour des comptes contrôle l'utilisation correcte et légale du budget de l'Union ;
- Le CESEuropéen et le Comité des Régions donnent des avis.

Le Parlement européen représente les 500 millions de citoyens européens. A l'image de l'Assemblée Nationale française, il porte la légitimité démocratique. En plus d'être colégislateur dans la majorité des domaines de politiques publiques dévolues à l'UE, il exerce un pouvoir de contrôle de l'exécutif et peut censurer la Commission européenne. Les **auditions des candidats Commissaires** devant les Commissions sont devenues des examens approfondis, durant lesquels les parlementaires peuvent rejeter le candidat. Ce qui est arrivé régulièrement depuis la démission forcée de la Commission Santer pour népotisme (affaire Edith Cresson), soit sur des positions politiques inadaptées, soit par manque de compétence.

Le Conseil de l'Union européenne représente les gouvernements des Etats membres et est colégislateur avec le Parlement européen, le plus souvent par des votes à la majorité qualifiée¹.

...avec une coopération démocratique fondée sur le droit.

Au fur et à mesure de la construction européenne, des compétences ont été déléguées au niveau européen via les Traités. Ces accords internationaux ont force de loi et la primauté du droit européen sur le droit national est reconnue dans le Traité de Lisbonne.

Cette construction juridique est la base du fonctionnement de l'Union et permet d'arbitrer les désaccords devant les juges de la Cour de Justice de l'Union européenne.



Le rôle du droit et de la Cour de Justice ne doit pas être sous-estimé, car il est aussi à l'origine de principes fondateurs, comme par exemple par la jurisprudence « Cassis de Dijon », et peut conduire à des décisions ayant des conséquences économiques importantes (amendes pour "entente" dans l'affaire de la viande bovine ou application d'un taux "normal" de TVA dans la filière équine²).

¹ La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil (soit 16 pays) et représentant au moins 65 % de la population de l'Union (soit 330 millions de personnes).

² La révision de la Directive TVA en cours doit permettre de réintégrer les biens et services issus des filières horticoles et équines dans la liste des produits qui bénéficient d'un taux réduit de TVA.

La sentence de la Cour de Justice des Communautés européennes du 20 février 1979, appelée « Cassis de Dijon », établit le principe de reconnaissance mutuelle. Tout produit fabriqué et commercialisé dans un État membre, et conformément aux normes de cet État, doit être admis en libre circulation dans tous les autres États membres.

Ainsi, il détermine la modification des législations de l'État de réception du produit, afin de permettre l'accès aux marchés nationaux des produits alimentaires fabriqués légalement dans un autre État membre. Cette jurisprudence établit que les exceptions à ce principe général doivent toujours être strictement limitées et principalement pour des motifs liés à la santé publique et à la protection des consommateurs.

Mais ce Droit et les interprétations juridiques se substituent à la politique.

La co-décision, positive à maints égards, donne lieu cependant à une co-écriture législative des textes, souvent dans l'urgence, et pas toujours dans une grande cohérence. Suite aux accords politiques, ce sont les juristes qui se mettent au travail pour finaliser les règlements. Ce travail indispensable, car l'Union européenne est bien un « État de droit », peut cependant conduire à des contraintes administratives aberrantes ou à des effets opposés au sens même souhaité par les colégislateurs.

Par exemple, la mise en œuvre de la dernière réforme de la PAC 2013 est devenue un cauchemar bureaucratique, où chacun se renvoie la balle et la responsabilité. Rappelons que le Président de la République a dû régler en direct auprès du Président de la Commission les ajustements des critères d'éligibilité de l'ICHN !

Trop souvent ce sont les juristes qui détiennent les clés de la vie des européens et singulièrement des agriculteurs. Nous voyons des règles absurdes nous être imposées dans nos exploitations ! Pourquoi un agriculteur n'ayant jamais détenu de DPU et existant en 2013, mais qui a récupéré quelques hectares porteurs de DPU en 2014, est-il exclu de la création de DPB ? Mystère réglementaire non résolu !!! Pourquoi a-t-il fallu batailler aussi durement pour que certaines clauses de transferts de droits à paiements (par exemple entre propriétaires et fermiers ou de fermiers à fermiers) n'ayant pas été explicitement prévues par les actes de base ou les modalités d'application, soient acceptées³ « par analogie » en interprétant les textes existants, sans remettre en cause l'esprit de la réforme de la PAC ?

La complexité de certains textes conduit la Commission européenne à faire primer la lettre sur l'esprit de la loi... Il faut donc redonner du sens à la législation européenne !

³ Les juristes de la Commission européenne ont en premier lieu interprété cette absence de dispositif de manière très restrictive, rendant impossibles les transferts en question. Or ces transferts de droits étaient nécessaires compte tenu de la réalité des structures agricoles en France, et le dispositif juridique existant pour certains transferts était transposable « par analogie ».

Or on ne sait même plus qui est responsable des décisions de « Bruxelles » !

Si le triangle institutionnel semble fonctionner en théorie, dans le monde réel, les décisions se prennent trop souvent de façon opaque et sans lien avec la responsabilité politique. Ainsi, les gouvernements français adoptent à Bruxelles des Directives européennes, qu'ils dénonceront lors de leur transposition en France en disant « c'est la faute de Bruxelles », oubliant de dire que Bruxelles, ce sont eux aussi ! A l'opposé, les élus politiques ont tendance aussi à s'approprier les réussites européennes, oubliant de remercier l'Union européenne...

On frise parfois l'hypocrisie quand certains ont la volonté de faire prendre à « Bruxelles », des décisions indispensables, mais non populaires, comme sur la libéralisation du rail ou de l'électricité. Plus agricole, la décision de mise en marché du glyphosate – le *glypho-gate* dans la presse anglophone – est un cas d'école. En fait, la réalité est complexe et on imagine bien que des Etats membres peuvent voter contre ou s'abstenir sur un sujet difficile pour plaire à leur opinion publique, tout en comptant sur la Commission européenne pour prendre *in fine* la décision nécessaire, mais controversée.



Le Glypho-gate⁴ : les Etats membres transfèrent la décision à la Commission européenne, courage fuyons...

En application des règles de la comitologie post-Lisbonne, lorsqu'un des « Comités » qui réunit l'ensemble des Etats membres, n'atteint pas une majorité qualifiée pour ou contre une proposition – soit une situation d'« absence d'avis » – c'est à la Commission que revient la responsabilité d'adopter ou de rejeter le texte.

Malgré l'avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Efsa) qui l'a jugé « cancérigène improbable », le renouvellement pour 9 ans du glyphosate au sein d'un Comité d'expert des Etats membres n'aboutissait pas. Après plusieurs réunions et à quelques jours de la fin de l'autorisation de mise en marché, les Etats membres n'ont pu se mettre d'accord : la France et Malte votant contre et 7 pays (Allemagne, Italie, Portugal, Autriche, Luxembourg, Grèce, Bulgarie) s'abstenant. Malgré une majorité simple en faveur de son autorisation, il s'agit d'une absence d'avis. Or, l'arrêt brutal et non organisé de la mise en marché du produit phytosanitaire le plus utilisé au monde n'est techniquement pas réalisable, obligeant la Commission à adopter un renouvellement temporaire.

Et on ne sait pas non plus si les décisions sont élaborées intelligemment !

L'Union européenne cherche à être un modèle en termes de législation moderne, avec la prise en compte des avis des scientifiques, des acteurs économiques et des citoyens. Les récentes études d'impact, rendues obligatoires par le Traité de Lisbonne, sont un exemple de bonne pratique (en théorie) dans l'élaboration des lois.

Toutefois, comme dans de nombreux systèmes politiques, un risque « populiste » existe si la Commission fait primer l'opinion publique sur la réalité des faits. La Commission semble parfois estimer que même si les citoyens ont tort, leurs opinions doivent être prises en compte, même lorsque l'UE débat sur des enjeux politiques majeurs. Au jour où les réseaux sociaux permettent la diffusion de propagande sans aucun contrôle sur la véracité des informations, où les soi-disant « lanceurs d'alertes » sont légitimés, le FBI américain s'interroge sur les piratages informatiques lors de la récente campagne électorale, et alors

⁴ En référence à l'affaire du Watergate de 1974, le suffixe *-gate* désigne une affaire ou un scandale, très souvent de nature politique.

que l'espionnage et l'influence à des fins économiques n'ont jamais été aussi importants, **s'il n'y a plus de rationalité dans la prise de décision et que l'émotion domine, la législation ne peut pas être pertinente.**



Exemple de dérive : les biocarburants

Lors d'une conférence organisée le 12 octobre 2016 au Parlement européen, Marie Donnelly, directrice pour les énergies nouvelles et renouvelables, la recherche et l'efficacité énergétique à la DG Énergie, a expliqué les raisons qui ont poussé l'exécutif à défendre un abandon progressif des biocarburants de première génération.

« Nous ne pouvons pas uniquement nous référer aux modèles économiques et aux théories scientifiques [...] nous devons être sensibles à la réalité des inquiétudes des citoyens, même si ces inquiétudes sont parfois plus fondées sur les émotions que sur des preuves scientifiques », a-t-elle fait remarquer, ajoutant que dans le cas des biocarburants, ces inquiétudes se cristallisaient sur le choix « carburant ou nourriture ». « Nombre d'Européens estiment que mettre de la nourriture dans les réservoirs de nos voitures signifie priver de subsistance des personnes qui meurent de faim ailleurs dans le monde. »

Même si cette dernière affirmation est totalement fautive, c'est l'argument repris pour justifier le démantèlement de filières européennes porteuses d'emplois, de valeurs ajoutées dans les territoires et de bénéfices environnementaux vis-à-vis du changement climatique...

Et pourtant le niveau de gouvernance pertinent reste bien européen

Avec la mondialisation de l'économie de la fin du 20^e et du début du 21^e siècle, c'est par la consolidation d'un espace économique suffisamment important que les Etats peuvent conserver une part de souveraineté⁵, même si elle est partagée. Forte de son demi-milliard d'habitants, l'Union européenne représente après la Chine et l'Inde, le 3^e ensemble démographique du monde. Et en tant que 1^{ère} puissance économique, elle est un pôle attractif, ce qui lui donne les capacités d'influencer sur l'avenir, notamment en termes d'économie (normes du Codex alimentarius, règles financières, accords sur le climat...).

De nombreux éléments des décisions gouvernementales, concernant le budget, la fiscalité ou le modèle social, doivent prendre en compte les facteurs contraignants aux niveaux mondial et européen, au premier rang desquels le marché unique. Ces décisions prises au niveau national, le sont sous forte influence et même souvent dans un cadre fixé par l'Union européenne. Si les candidats aux élections nationales prétendent s'abstraire des contraintes européennes s'assurant ainsi les lumières des projecteurs médiatiques, les élus eux auront à répondre des engagements de la France.

Sans même entrer dans le débat sur les critères de Maastricht, qui ne font que formaliser des règles du jeu pour une monnaie commune, l'histoire du franc devrait nous convaincre que la France n'était pas libre de ces choix budgétaires et les dévaluations que nous avons connues étaient négociées avec le partenaire allemand. La concurrence fiscale entre les Etats membres limite aussi les marges de manœuvre, alors même qu'il s'agit d'une compétence exclusive des Etats.

La crise de 2008 en est un exemple récent. En effet, grâce à l'euro, monnaie utilisée par plus de 330 millions de citoyens dans 19 États membres, la stabilité des prix a été assurée et nous a protégés des vicissitudes extérieures. En dépit de la crise récente, l'euro reste la deuxième monnaie la plus importante

⁵ « Souveraineté » dans le sens capacité de décision des règles économiques et sociétales du « vivre ensemble ».

dans le monde, représentant presque un quart des réserves de change mondiales et servant de point d'ancrage direct ou indirect aux monnaies de près de 60 pays et territoires.

Depuis 1958, les Organisations agricoles se sont organisées pour être présentes à Bruxelles

Dès 1950, la FNSEA s'était prononcée pour un projet agricole, dans un courrier à Georges Bidault, Président du Conseil : « pour que le projet Schuman puisse porter ses fruits d'une façon durable et ait une influence réelle et bienfaisante sur la vie économique française, il est indispensable qu'il soit étendu au domaine agricole ». Elle a très tôt ouvert un bureau de représentation à Bruxelles.

Après la ratification du Traité de Rome, les organisations agricoles, convaincues de l'importance de la Communauté européenne pour leur secteur, ont créé **la première organisation européenne représentative, le COPA**, qui a vu le jour le 6 septembre 1958.

La FNSEA est membre fondateur du COPA et a toujours été fortement impliquée dans son fonctionnement, au sein des groupes de travail horizontaux ou sectoriels et dans sa présidence. Toutefois, à l'image de l'Union européenne, le COPA s'est élargi aux organisations agricoles des nouveaux Etats membres. Il compte aujourd'hui 53 membres, ce qui a mécaniquement dilué la voix des organisations françaises, mais surtout complexifié l'atteinte de consensus explicites. Les prises de décisions sont d'autant plus difficiles que la concurrence entre nos agricultures s'est exacerbée.

Le COPA : défense du modèle européen d'agriculture multifonctionnelle et durable

Les objectifs du COPA sont les suivants :

- examiner toutes les matières relatives à l'évolution de la politique agricole commune ;
- défendre les intérêts de l'ensemble du secteur agricole ;
- rechercher des solutions qui sont dans l'intérêt commun ;
- maintenir et développer des contacts avec les autorités communautaires et avec toute autre organisation représentative ou avec les partenaires sociaux au niveau communautaire.

Le COPA permet aux représentants des différents secteurs de production et domaines d'activité agricoles d'aborder ensemble les problèmes qui les touchent et de proposer des solutions, d'assurer la coordination des activités et d'assurer la représentation de tous les secteurs de production et domaines d'activité.

Il est organisé avec un Praesidium, qui réunit tous les 2 mois les Présidents des OPA membres, une Présidence opérationnelle avec un Président et 6 Vice-présidents, un Comité de coordination politique, qui réunit les experts des affaires européennes et enfin les Groupes de travail par sujet (sectoriels ou horizontaux).

Son secrétariat est conjoint avec celui de la COGECA⁶, qui regroupe les représentations des coopératives agricoles européennes, et celui du GEOPA⁷, qui représente les employeurs de salariés agricoles auprès des autorités communautaires et auprès des représentants des salariés agricoles au sein du Comité de dialogue social sectoriel en agriculture au niveau européen.

⁶ Comité général de la coopération agricole

⁷ Groupe des employeurs des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne



Afin d'être influent, il est indispensable d'agir le plus tôt possible dans l'élaboration de la législation. C'est pourquoi, **la mission d'information est primordiale**. Aujourd'hui, cette mission est confiée au **Bureau Européen de l'Agriculture Française**, une structure indépendante composée d'une équipe de 5 personnes, dont les membres sont majoritairement des organisations, représentatives ou proches du monde agricole et agroalimentaire français, comme la FNSEA, certaines de ses Associations Spécialisées, l'APCA⁸, mais aussi des interprofessions comme le CNIEL⁹ ou des organisations européennes comme la CIBE¹⁰...

Le BEAF se concentre autour de la veille administrative, économique et réglementaire, en lien avec l'agriculture et l'agroalimentaire, sur des thématiques de plus en plus diversifiées. Basé en plein cœur du quartier européen, le bureau informe et décrypte l'actualité européenne pour ses adhérents, les conseille dans leurs relations publiques avec les acteurs européens.

Pour la Commission européenne, notamment dans les débuts de la PAC, un cadre de dialogue portant sur des questions relevant de la politique agricole commune était nécessaire. Ce cadre a été créé en 1962 avec des Comités consultatifs, qui permettaient aux organisations agricoles d'échanger avec la Commission, et bien souvent de l'informer de la situation sur les marchés.

Avec les réformes successives, la montée en puissance des ONG et des nouvelles attentes sur la PAC, ce cadre de dialogue a été réformé en **Groupes de Dialogue Civil**, qui ont, eux aussi, trop souvent perdu cet objectif d'échanges constructifs et sont les victimes d'approches trop juridiques.

Presque 30 ans après l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et malgré l'élection du collège des Commissaires de la Commission européenne par ce Parlement, l'échelon européen n'est toujours pas le lieu d'expression démocratique des peuples, qui attachent encore profondément cette représentativité à l'échelon national.

La méconnaissance et les dérives observées ont créé une défiance vis-à-vis de l'UE et de son fonctionnement qui met en danger le projet européen lui-même, comme le Brexit l'a prouvé.

⁸ Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

⁹ Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière

¹⁰ Confédération Internationale des Betteraviers Européens

3. La PAC un ciment historique qui s'effrite

« Raconter l'histoire de la PAC, c'est partir à la rencontre de notre histoire. Celle de 6 nations qui, au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, trouvent un terrain d'entente, l'agriculture, pour fonder une Europe solidaire », Edgard Pisani.

La Politique agricole commune (PAC) : une politique de sécurité alimentaire

En expérimentant cette politique commune, basée sur 4 principes fondateurs (unicité de marché, préférence communautaire, solidarité financière et organisation commune des marchés), les pères fondateurs de l'Union européenne visaient, d'une part, à répondre à l'enjeu majeur des pays membres de l'époque : la sécurité alimentaire, et d'autre part, à créer « cette solidarité de fait » souhaitée par Robert Schuman.

Les objectifs inscrits dans le Traité de Rome en 1957 sont toujours valables : accroître la productivité de l'agriculture, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements et assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Avec l'approfondissement de l'Union européenne, de nouvelles compétences ont été transmises au niveau européen et ces objectifs ont été complétés par les enjeux environnementaux et de développement durable.

qui a subi des réformes majeures...

- d'une politique de prix

La première PAC a pris toute la mesure de la situation de l'époque, notamment grâce à la Conférence de Stresa en 1958 et la participation importante des organisations agricoles. La productivité de l'agriculture européenne a été boostée grâce à des niveaux de prix élevés garantis en céréales, en viande bovine ou en lait et des aides aux investissements, ainsi qu'une libre circulation des produits.

Mais, au fur et à mesure de l'élargissement de la Communauté, les États-membres contributeurs nets (Royaume-Uni, Allemagne) ont progressivement exprimé des réticences vis à vis des obligations de la solidarité financière. La question des dépenses budgétaires au niveau européen, est devenue un enjeu à part entière, le Royaume-Uni proclamant son tristement célèbre « I want my money back ». Au niveau international aussi, la PAC a fait l'objet de fortes critiques, que ce soit sur les restitutions aux exportations, en raison des prix intérieurs élevés, ou sur les droits de douanes, issus du mécanisme de préférence communautaire.

- à une politique d'aides directes

De plus, victime de son succès et en raison des volumes de productions agricoles en excédent, une fois l'objectif de la sécurité alimentaire dépassé, la PAC est réformée dans un objectif affiché par la Commission européenne de **compétitivité**, qui conduit à des baisses de prix et des compensations sous forme d'aides directes, qui transforment profondément la perception des agriculteurs vis-à-vis de la PAC. En effet, la réforme de 1992 a **enclenché un transfert d'une partie considérable du soutien à l'agriculture, du consommateur vers le contribuable.**

La décision de découpler les aides de la production a définitivement permis une **programmation budgétaire certaine**, pour la plus grande joie des « budgétaires », juste avant le grand élargissement. Elle a simplifié la finalisation des adhésions – le débat se focalisant sur le montant des aides à l'hectare souhaitable – et elle a permis des mécanismes de la PAC adaptés dans les nouveaux États membres, pour augmenter progressivement les dépenses sans déstabiliser les économies de ces pays. De plus, les **aides**

directes fixées en monnaie courante, subissent mécaniquement l'inflation et donc diminuent chaque année en termes réels. Ces économies budgétaires ont permis l'intégration de 13 nouveaux membres à budget quasi constant !

- **avec des préoccupations environnementales imposées par la contrainte**

L'évolution de la PAC répond à la critique environnementale par la justification des aides directes via la conditionnalité des aides au maintien des terres dans de « bonnes conditions agricoles et environnementales » (les BCAE) et au respect de législations spécifiques. Puis, avec la dernière réforme, un **paiement vert** a été mis en œuvre, qui représente 30 % des aides du 1^{er} pilier en les liant à la mise en œuvre de 3 mesures écologiques sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Les Mesures AgroEnvironnementales, censées être plus incitatives, ont perdu depuis 1992 leur caractère incitatif avec des contraintes de plus en plus fortes, dont les coûts sont seulement compensés. Cette écologie punitive, administrative et excessivement complexe a conduit à envenimer la relation entre l'UE et les agriculteurs.

- **et une perte d'outils d'intervention**

Enfin, et c'est peut-être le plus grave, la PAC a perdu au cours du temps ses leviers pour orienter et réfléchir les productions agricoles. Le « marché » est devenu la boussole unique des filières, qui doivent avoir des débouchés pour leur production. Les outils d'intervention sont réduits à de simples « filets de sécurité » déclenchés uniquement en cas de crise, mais qui se révèlent souvent inefficaces.

Les spécificités de notre secteur sont oubliées, par des citoyens qui mangent trois fois par jour, alors que notre activité à cycles longs nécessite, selon les productions, plusieurs semaines à plusieurs années pour obtenir le fruit de notre travail. Les décideurs ne veulent pas tenir compte de la loi de King qui explique qu'un déséquilibre de quelques pourcents entre production et consommation conduit à des baisses ou des hausses de prix sans commune mesure (3 % de lait en trop en 2014 a conduit à une baisse de prix de 50 %) !

tout en maintenant des mesures spécifiques et régionalisées

Les soutiens à l'investissement, à la modernisation des exploitations, à la formation..., au sein de ce que l'on dénomme le Second pilier de la PAC, ou Développement rural, ont permis dans une approche programmatique pluriannuelle de répondre aux enjeux territoriaux et spécifiques de l'agriculture. Les politiques de qualité basées sur la reconnaissance des territoires et des signes officiels de qualité ont su aussi valoriser la diversité des agricultures européennes.

De la même façon, des mesures adaptées dans des secteurs spécifiques, comme la viticulture ou les fruits et légumes ont apporté un soutien important à ces enjeux.

Au cours de son histoire, la PAC a largement atteint ses objectifs, en favorisant l'augmentation de la productivité du secteur agricole, en proposant aux consommateurs les produits alimentaires de la meilleure qualité sanitaire dans le monde et dans l'histoire, en développant des indications géographiques, en promouvant un développement territorial équilibré au sein de l'Union européenne, en favorisant la constitution de l'industrie agro-alimentaire européenne, premier secteur industriel en termes d'emplois dans l'Union, en assurant sa compétitivité vis-à-vis des pays tiers, en renforçant la prise en compte des préoccupations environnementales, en proposant des solutions face aux nouveaux défis, comme le changement climatique.

Mais avec ses évolutions et une approche administrative et « hors sol », la PAC actuelle a conduit à une perte de repère et à une prise de distance entre les agriculteurs et l'Europe. La PAC est devenue illisible et incompréhensible pour les agriculteurs européens.

4. Une absence de vision partagée dans un contexte international incertain

« La prise de conscience par les Etats membres d'intérêts communs, partagés par tous et susceptibles de définir une ligne d'action pour laquelle chacun s'engagerait avec détermination, reste extrêmement fragile, pour ne pas dire inexistante », Pierre Vimont, Ambassadeur de France.

Pas de vision sur le rôle de l'Union européenne

Il est extrêmement préoccupant que les Chefs d'Etats et de gouvernement ou les parlementaires de chacun des Etats membres, n'aient plus de vision partagée sur l'avenir et le rôle de l'Union européenne et donc qu'aucune perspective ne soit donnée aux citoyens européens. Quels domaines de souveraineté devrait-on partager ? Quelles politiques pourraient être plus pertinentes au niveau européen ? Quelle construction européenne est proposée ?

Depuis trop longtemps, il n'y a plus de souffle européen et en conséquence, ce sont les idées eurosceptiques et souverainistes, qui s'affirment dans nos démocraties.

Pas de vision sur le rôle de l'agriculture en Europe

Dès l'origine de l'Union européenne, la diversité agricole était importante entre les 6 membres fondateurs. Toutefois, une base commune d'exploitations familiales et une orientation pour développer des structures plus efficaces étaient partagées. L'approfondissement du marché unique et l'élargissement ont conduit à des visions différentes entre des Etats membres qui peuvent être orientés principalement soit vers l'exportation, comme les Pays-Bas, soit vers des démarches de qualité et de territoires, comme l'Autriche, soit vers des préoccupations d'emploi en zones rurales. Nous constatons que la France regroupe à elle seule, une bonne partie de cette diversité.

Des intérêts divergents s'affrontent, en fonction des positions concurrentielles de chacun et de l'appréciation de chaque Etat membre d'avoir fait – ou non – les efforts et les réformes nécessaires à sa compétitivité.

Une forte instabilité géopolitique

En terme de politique étrangère, l'Union européenne fait face à de nouveaux enjeux d'une ampleur inédite depuis la chute de l'URSS.

Avec la guerre en Syrie, en Lybie, en Crimée, avec les difficultés économiques persistantes du continent africain, avec des comportements autoritaires des dirigeants de la Russie ou de la Turquie, il y a une multiplication des préoccupations sécuritaires et militaires en Europe.

Ces conflits ont conduit l'Europe à faire face à une crise migratoire, que nos démocraties ont du mal à gérer. L'approche de la Commission européenne sur des quotas par pays a été mal acceptée et des partis politiques eurosceptiques et nationalistes se renforcent dans presque tous les Etats membres.

Une multiplication des accords bilatéraux

Alors que l'Union européenne se veut « fer de lance » de l'approche multilatérale et la – trop – bonne élève de l'OMC, depuis que les négociations du cycle de Doha ont été lancées, **l'UE a multiplié les projets d'accords bilatéraux** : Canada, Mercosur, Etats-Unis (TTIP), Japon, Ukraine, etc..

Certes, sur des marchés intérieurs saturés, l'exportation contribue à la croissance du secteur agricole et agro-alimentaire. Mais des règles commerciales équitables sont nécessaires afin que cette ouverture ne remette pas en cause les modèles agricoles européen et français, dont **certains secteurs doivent être reconnus « sensibles », voire exclus des négociations**. L'Union européenne n'obtient pas la réciprocité souhaitable dans ces accords. Trop souvent, dans la dernière ligne droite des négociations, nous constatons que des concessions supplémentaires ont été offertes sur tel ou tel secteur agricole, afin de permettre de finaliser l'accord. La conséquence est l'empilement d'accords bilatéraux dont le cumul pourrait entraîner le secteur agricole bien au-delà de ce qui est supportable, car la capacité d'absorption du marché européen est limitée.

A l'inverse, alors que les accords de Lomé avaient organisé nos relations avec les pays de la zone Asie Caraïbe Pacifique (ACP) et notamment ceux du continent africain, les Accords de partenariat économique (APE), prévoient que six zones de libre-échange soient mises en place d'ici 2020. L'approche excessivement commerciale de la Commission a conduit le ROPPA¹¹ à s'y opposer, malgré une libéralisation à 100 % du marché européen. La politique de développement ne peut se résumer à la politique commerciale !

Un moteur franco-allemand essoufflé

L'axe franco-allemand est historiquement un des piliers de la construction européenne avec des couples mythiques, le président de Gaulle et le chancelier Adenauer qui ont signé le « **traité de l'Elysée** » en **1963**, favorisant la mise en œuvre du Traité de Rome, Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, qui ont relancé l'élargissement et promu l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, François Mitterrand et Helmut Kohl et le symbole politique de la réconciliation franco-allemande le 22 septembre 1984, en se tenant la main à l'ossuaire de Douaumont, en un lieu où un million de Français et d'Allemands moururent en 1916. Cette dernière entente a permis la réunification allemande, après la chute du mur de Berlin.

Ainsi, la France et l'Allemagne ont largement contribué :

- à l'architecture institutionnelle actuelle de l'Union européenne avec notamment la création en 1974 du Conseil européen, l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen depuis 1979, l'extension du vote à la majorité qualifiée...
- au processus d'intégration économique avec la mise en place en particulier de la politique agricole commune, du marché unique, de l'euro...
- à l'ajout d'un volet politique au Traité de Maastricht avec la création d'une Politique étrangère et de sécurité commune et l'adoption du concept de politique européenne de sécurité et de défense

Même à 28 Etats membres, lorsque l'Allemagne et la France sont en accord, cela représente plus de 36 % du PIB européen et 28 % de sa population, ce qui donne une voie pour l'orientation de l'Union européenne. Ce n'est bien sûr pas suffisant, et la collaboration avec tous les Etats membres est nécessaire, mais cet axe franco-allemand semble nécessaire sur bien des sujets pour avancer.

¹¹ Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest

Or l'affaiblissement du couple franco-allemand depuis 20 ans ne permet plus de faire émerger un noyau dur de consensus.

Malgré l'euro, les choix économiques divergents et le manque de confiance entre les partenaires historiques ne permettent plus d'orientation générale commune. Au lieu d'être ambitieux, la France et l'Allemagne se limitent au strict nécessaire – non négligeable lorsqu'il faut gérer la crise grecque – mais sans vision de long terme, ni d'effet d'entraînement sur les autres Etats membres.

Le Brexit renforce ces incertitudes

Le Brexit est une abréviation de «British Exit» évoquant le résultat du vote du referendum perdu par David Cameron sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Les négociations qui devraient s'ouvrir, dès que le Royaume-Uni aura notifié sa décision d'activer l'article 50 du Traité de Lisbonne, seront d'une ampleur inconnue.

En effet, les négociations porteront sur la « séparation des biens », mais ne pourront pas faire l'impasse sur le devenir du Royaume-Uni et sa relation à l'UE (faire partie de l'EEE¹² comme la Norvège, de l'AELE¹³ comme la Suisse, d'une Union douanière comme la Turquie ? Devenir un simple pays tiers ? Ou plus probablement, réaliser un partenariat original, qu'il reste à inventer !).

Comment ses négociations vont-elle se dérouler ? Quelles seront les futures relations entre l'UE et le Royaume-Uni ? Quelles seront les positions des Pays tiers ? Autant de questions sans réponse qui auront pourtant un impact majeur sur l'avenir de l'UE.

Cette absence de vision partagée pour un avenir meilleur, alors que les défis qui nous font face sont d'une ampleur sans précédent, nous interpelle. Ils ne peuvent être traités de façon fragmentée par pays ou par sujet. Il faut une mise en perspective et des réponses coordonnées, par exemple sur la base d'accords franco-allemands qui exercent un entraînement des autres Etats membres.

5. L'Europe est un géant économique, mais reste un nain politique dans le monde

« L'Europe, quel numéro de téléphone ? » Henri Kissinger, Secrétaire d'Etat américain, (qui a démenti l'avoir prononcé)

L'économie de l'Union européenne avec une Production Intérieur Brute (PIB), en 2014 de 13 920 milliards d'euros est la première puissance économique mondiale et dépasse désormais celle des États-Unis.

Avec son marché unique de 28 pays et de 508 millions de consommateurs (7 % de la population mondiale), il s'agit de notre premier et principal marché pour nos produits agro-alimentaires. Ses échanges commerciaux avec le reste du monde représentent environ 20 % du volume total des importations et exportations mondiales. L'UE reste le principal acteur du commerce international, puisqu'elle représentait 16,4 % des importations mondiales en 2011. Elle était suivie par les États-Unis (15,5 %) et la Chine (11,9 %). En 2013, l'UE était le principal exportateur, représentant 15,4 % de toutes les exportations, devant la Chine (13,4 %) et les États-Unis (10,5 %).

¹² Espace économique européen

¹³ Association européenne de libre-échange

Toutefois, malgré la création d'un **Service Européen d'Actions Extérieures** et la création d'un poste de **Haut-Représentant de l'UE**, l'Union européenne reste un nain politique. L'histoire et la diplomatie rendent ces questions complexes et chaque Etat membre de la vieille Europe conserve précieusement ses zones d'influence et ses prérogatives historiques. Malgré les débats, il n'y a pas encore d'approche unifiée sur ces questions de géostratégie internationale, et il reste beaucoup à apprendre les uns des autres.

Cette première puissance économique que représente l'UE, n'a toujours pas de reconnaissance politique équivalente au niveau international, à l'exception du cercle assez fermé de l'OMC.

6. Scénario de politique fiction : Et si demain, la France sortait de l'Union européenne : le « Frexit¹⁴ »...

D'aucuns disent que l'UE a tant de défauts et que sa principale politique d'intervention directe, la PAC, est si éloignée de nos attentes, que nous pourrions envisager de quitter nous aussi cette Union. Mais la France n'est pas une île, elle se situe au cœur de l'Union européenne et des 4 libertés : libre circulation des citoyens, des biens, des services et des capitaux. Le Frexit signifie la fin de l'Union européenne et le retour à des souverainetés dans chaque nation de l'Europe. **Est-ce que l'Agriculture française y a intérêt ?**

Ce scénario est une ébauche d'analyse prospective interne à la FNSEA, basé sur des échanges informels avec des économistes et des financiers, qui met en évidence des risques potentiels réels.

En 2018, la France a repris la maîtrise de ses frontières, de sa monnaie et de sa politique agricole. Côté budgétaire, elle réalise une économie immédiate du montant de la contribution nette de la France au budget de l'Union européenne, 8 milliards d'euros, soit 50 milliards de Francs d'économie... car il a bien fallu immédiatement mettre fin à l'euro !

Côté monétaire, le Franc est livré aux spéculations sur les marchés et le Trésor peine à trouver preneur pour la dette de l'Etat. La dette de 2 100 milliards d'euros est passée à 14 000 milliards de Francs, mais les détenteurs de la dette préfèrent le Deutschemark. Le coût des intérêts de 2,5 % en 2015, a doublé à 5 % en 2018, soit un coût total de 100 milliards d'euros, donc un déficit de 50 milliards d'euros supplémentaires...

L'inflation menace et les conditions de financement se tendent drastiquement (explosion du coût du crédit). Certains se réjouissent de l'augmentation du prix des terres, liée à l'engouement sur la terre et sur l'or, comme toujours en période de crise aussi profonde, mais aucun JA n'est plus en mesure de s'installer... Rapidement devenu obligatoire, le contrôle des changes limite aussi bien les investissements étrangers, que la participation d'entreprises françaises dans les pays tiers.

De plus, l'Italie, qui est encore plus en difficulté, vient de réaliser une dévaluation compétitive, renchérissant les exportations françaises. La filière broutard s'effondre.

Côté commerce international, le gouvernement français a un besoin stratégique de l'excédent de la balance commerciale agro-alimentaire pour tenter de tenir le choc. Malheureusement, les pays européens mettent en place des barrières non tarifaires différenciées et le gouvernement français est contraint d'imposer à la fois les demandes allemandes, mais aussi celles des pays du nord qui ont formé une Union scandinave, et celles de WWF, qui suite à son accord avec Carrefour, maîtrise la « demande » des

¹⁴ Frexit : abréviation de « French Exit » pour signifier la sortie de la France de l'Union européenne

consommateurs. Les normes demandées aux exploitations agricoles françaises sur les produits phytosanitaires, le bien-être des animaux et les questions sanitaires sont renforcées.

Suite à la décision de Monsanto-Bayer de poursuivre les demandes de mise en marché uniquement devant les autorités allemandes, la France capitule et accepte sans contrepartie les décisions allemandes sur l'autorisation des produits phytosanitaires, à l'exception de quelques produits qui sont interdits et conduisent à des impasses techniques signifiant la fin de certaines productions. De plus, une taxe spécifique est mise en place par Monsanto-Bayer à la demande des autorités allemandes pour payer ces travaux d'analyse. Le coût des intrants augmente pour les agriculteurs, tandis que l'opinion publique se braque et demande diverses interdictions.

Au niveau international, l'approche anglo-saxonne est affirmée au codex alimentarius sur la seule base scientifique. Les pays du sud de l'Europe, en grande difficulté, abandonnent totalement leur présence au niveau international. La Grèce négocie avec l'Allemagne un plan d'aide alimentaire en nature, qui exclut de facto la France. Les Pays tiers dénoncent la protection des Indications géographiques. Suite à la réussite du champagne hongrois, les parts de marché françaises diminuent partout sur ce produit phare français, qui pâtit de la mise en accusation de la France sur la scène européenne.

L'engagement français de maintenir les aides directes d'une politique agricole renationalisée, est tenu mais en franc français. En conséquence, suite à la dévaluation du franc et la poursuite de l'inflation, les aides françaises sont rapidement équivalentes à la moitié de celles reçues en Allemagne, soit du niveau des soutiens britanniques...

Arrêtons-là cette politique fiction, mais tirons-en les enseignements : **Si la France sort de l'UE, le projet européen disparaît.** Notre pays et notre monnaie seraient soumis à de telles pressions, que nous perdriions la souveraineté partagée que nous avons aujourd'hui grâce à l'UE.

Pour le secteur agricole français, la crise sur les marchés serait sans précédent, les normes nous seraient imposées par les acheteurs allemands et les finances du pays ne permettraient pas de soutien comparable suite à la dévaluation du franc... Il nous semble indispensable de rester au sein de l'Union Européenne pour le développement du secteur agricole et agroalimentaire français.

Ce diagnostic lucide de 60 ans de construction européenne nous inquiète, mais cependant nous oblige !
Nous qui avons pu bénéficier de 60 ans de paix et d'une dynamique positive, quelle Europe souhaitons-nous laisser à nos enfants ?

Nous nous inscrivons dans la perspective du développement durable, c'est-à-dire dans un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir, de pouvoir répondre à leurs propres besoins :

une économie qui fonctionne, et pour nous des exploitations agricoles rentables, résilientes et compétitives,

une société qui sait vivre ensemble, avec une bonne qualité de vie, notamment dans des zones rurales dynamiques et solidaires, qui permettent un renouvellement des générations,

un environnement qui non seulement doit être de qualité et sain, mais qui pour nous est la base même de notre activité et que l'on doit préserver et même améliorer pour les générations futures,

Cela signifie aussi une Europe refondée qui garantit la paix pour ses membres, comme elle le fait depuis 60 ans, qui adopte des règlements compréhensibles et adaptés à la réalité, et notamment une politique agricole commune qui remplit les objectifs du Traité de Rome,

En bref, nous voulons une Europe tournée vers l'avenir, qui défend un projet commun !
Nous voulons Mieux d'Europe !

III. Sur quels leviers agir pour « Mieux d'Europe »?

« La concurrence qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit », les trois principes du modèle économique européen selon Jacques Delors.

7. L'Union européenne doit relever de nouveaux défis

« Nous souffrons moins des politiques que mène l'Europe, que des politiques qu'elle ne mène pas », Philippe Askenazy, économiste.

Historiquement, comme cela a été vu, les priorités qui sous-tendaient la création de l'UE étaient la paix et le développement économique, via le commerce.

Dans la seconde partie du 20^e siècle, notamment durant les 30 glorieuses, notre pays avait confiance dans l'avenir : progrès technique, ascenseur social, ouverture au monde et consommation de masse, demain devait être meilleur. Aujourd'hui, nous observons l'inverse, avec une méfiance à l'égard du progrès, un principe de précaution qui exacerbe les peurs, un monde aux ressources naturelles finies, un chômage de masse... Contrairement aux générations précédentes, **les citoyens s'inquiètent du sort des générations futures** et pensent que leurs enfants auront de plus mauvaises conditions de vies que les leurs. L'emploi, la sécurité, l'énergie, le climat, la recherche, la démographie vieillissante, les migrations, le changement climatique, etc, sont donc des enjeux qui doivent être traités au niveau européen.

Le continent européen n'est pas encore sorti de la crise de 2008, avec des taux de chômage élevés et des niveaux de pauvreté importants. L'Europe doit réinvestir dans la production sur son territoire afin de créer des emplois.

L'instabilité politique et militaire tout autour de l'UE et en son sein, les actes terroristes, font de la sécurité et de la défense des enjeux majeurs pour le futur de l'UE, encore renforcés par l'élection de Donald Trump et le possible isolationnisme affirmé des Etats-Unis. Les Etats membres doivent renforcer les coopérations en matière de sécurité intérieure (police, renseignement) mais aussi extérieure (militaire).

En relation internationale, notre voisin, le continent africain, doit faire l'objet d'attentions particulières, et notamment la rive sud de la Méditerranée. En effet, les défis économiques pour une population en croissance et jeune sont immenses. Dans les pays d'Afrique du Nord, la population agricole représente entre 20 % et 40 % des actifs. La croissance démographique y est encore significative (1,4 % au Maroc ou 1,8 % en Egypte) malgré la baisse déjà ancienne de la fécondité. En Afrique de l'Ouest, ces chiffres sont encore plus importants.

Si l'on en croit les prévisions démographiques mondiales, il y aura environ 9 milliards de bouches à nourrir sur la planète en 2050. L'UE doit assumer sa part de responsabilité dans la sécurité alimentaire mondiale en maintenant et développant ses capacités de production. Il ne faut pas oublier que l'Agriculture depuis 10 000 ans est un enjeu géostratégique majeur pour l'humanité, comme l'a rappelé récemment Jean-Claude Juncker, le Président de la Commission européenne.

Le changement climatique est une réalité et nous le voyons bien avec la multiplication des événements climatiques majeurs qui impactent les productions agricoles. Nous devons nous y adapter en faisant preuve d'innovation et en valorisant les résultats de la recherche.

Nous sommes porteurs de solutions et l'agriculture a de nombreux atouts à valoriser pour participer à la réduction des gaz à effet de serre : stockage de carbone, méthanisation, biocarburants... La loi sur la transition énergétique au niveau français fixe les grands objectifs chiffrés : réduction de 40% des émissions de gaz à effet de serre (GES), consommation énergétique finale divisée par deux en 2050 et la part des énergies renouvelables (ENR) portée à 32% en 2030. C'est pourquoi, la politique européenne en matière d'énergie et de climat doit prendre pleinement en compte les apports multiples de l'agriculture et doit conserver une ambition forte pour les biocarburants de 1ère génération après 2020, qui doivent pouvoir contribuer à hauteur d'au minimum 7% à un objectif global de 15% d'énergies renouvelables dans les transports à l'horizon 2030. En outre, ils génèrent des coproduits pour l'alimentation animale participant à l'indépendance en protéines de l'Union européenne.

Il est nécessaire de trouver l'équilibre entre le défi alimentaire et le défi climatique en conciliant les performances économiques, sociales et environnementales afin de produire plus et mieux.

La recherche, l'innovation, la formation, accompagnées par **les investissements** nécessaires sont donc aussi des enjeux majeurs.

En termes d'économie mondiale et de **commerce international**, l'Union européenne est l'acteur le plus engagé dans la mondialisation, étant à la fois le plus important exportateur, mais aussi le plus grand importateur. Dans les négociations commerciales internationales, en mettant en avant l'accès à un marché solvable de 508 millions de consommateurs, l'Union européenne détient un pouvoir de négociation majeur. Alors que les citoyens critiquent **les excès de la mondialisation**, que les Etats-Unis semblent s'orienter vers un certain protectionnisme, l'Union européenne doit mieux assumer sa position et tirer profit des opportunités de l'ouverture des marchés, tout en préservant son modèle économique, social et environnemental.

Enfin, le **Brexit** est un réel enjeu de court terme, qui va occuper une grande part des ressources humaines et de l'énergie politique des années à venir.

C'est sans doute pourquoi l'Union européenne fait l'objet de fortes déceptions. C'est que beaucoup est attendu de sa part, lorsque l'on pressent intuitivement, que nos Etats n'en sont plus capables. Ces défis variés et nombreux, que l'UE a devant elle, il faut les relever de façon articulée, conjointement et en bénéficiant au maximum des synergies de l'échelon européen.

8. L'Union européenne doit être plus harmonisée et solidaire

En préambule du Traité de Rome, les Chefs d'Etats et de gouvernements se disent « Soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ».

● La convergence entre les politiques menées dans les Etats membres doit être relancée

- Sur les normes du marché unique, les normes « CE¹⁵ »

La législation relative au marché unique garantit la libre circulation de la plupart des marchandises. En contrepartie, elle a défini des normes européennes pour ces marchandises qui garantissent la sécurité des consommateurs et ont permis de supprimer les contrôles aux frontières de chaque Etat membre.

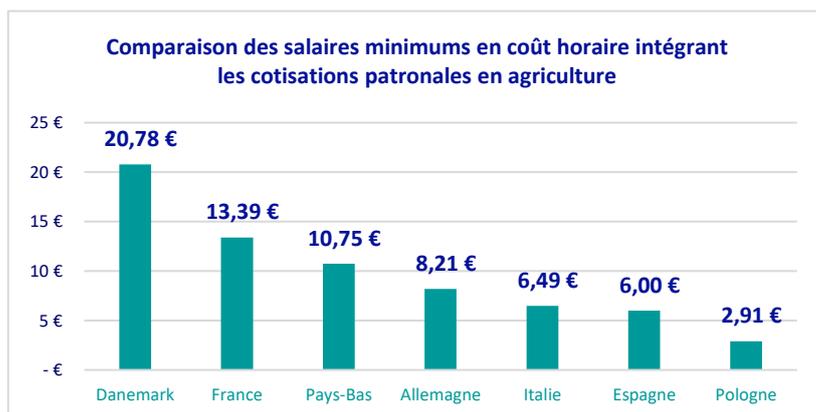
Certains produits doivent comporter un marquage « CE » symbolisé par un logo spécifique. Ce logo atteste que l'équipement a subi des contrôles pour assurer sa conformité à des exigences, notamment de santé et de sécurité, définies par des normes européennes. Ce marquage est obligatoire pour les produits concernés, quel que soit le lieu de production.

La haute qualité de ces produits est reconnue par les normes européennes. Celles-ci fournissent même un avantage sur le marché des pays tiers à nos produits européens. Mais attention à ne pas aller trop loin ! Par exemple, la FNSEA a dû convaincre, pour obtenir une dérogation sur l'apposition de tableaux nutritionnels sur les produits fermiers, que cette norme ne répondait pas à la demande des consommateurs qui attend de ces produits de l'authenticité et de la diversité.

Ces normes harmonisées au niveau européen offrent donc l'accès à un marché de plus de 500 millions de consommateurs, permettent des économies d'échelle et se sont révélées gagnant-gagnant pour l'ensemble des filières agroalimentaires et pour les consommateurs. Ainsi, à l'instar de la norme CE, chaque norme européenne doit faire l'objet d'un cahier des charges identique dans tous les états membres.

- Sur les coûts du travail

L'UE doit se saisir de la problématique du salaire minimum sur le marché unique. Les écarts qui existent aujourd'hui au sein même de l'Union européenne et de la zone euro, ne sont pas acceptables. Puisque la crise économique accentue les évolutions divergentes entre les Etats membres, **il faut une impulsion européenne pour relancer un mouvement de convergence.**



¹⁵ Les normes CE sont obligatoires pour un certain nombre de biens de consommation ou d'équipement, qui sont soumis à des directives européennes.

En débutant par exemple, par **la mise en place d'un salaire minimum dans chaque Etat membre**, correspondant à un pourcentage du salaire médian national, un signal fort serait donné en faveur de la convergence.

Suite aux pressions européennes, l'Allemagne a mis en place récemment un salaire minimum. Cette première étape est particulièrement urgente au sein de la zone euro qui subit des délocalisations et pourrait être rapidement mise en place dans un « groupe pionnier »¹⁶ d'Etats membres.

De plus, des données gouvernementales, issues du rapport « Dedinge »¹⁷, sur la période 2013-2015, montrent que les écarts de coûts du travail sont aggravés par les charges patronales.

L'hétérogénéité des règles sociales dans les différents pays crée également des distorsions entre les entreprises, ce qui s'apparente à du dumping social. Dans les 28, la réglementation sociale est extrêmement variée et inégale. Les dispositions concernant, par exemple, le temps de travail, le licenciement, les contrats ou les procédures d'embauche sont d'une asymétrie remarquable. Là encore, les entreprises situées dans les pays les plus stricts souffrent d'un réel écart de réactivité et de compétitivité. Le cadre français est certainement l'un des plus rigides et des plus lourds en procédures face à des pays jouissant d'une réelle flexibilité. Cette diversité est liée à différents éléments, notamment la variété des transpositions nationales, les différences d'interprétation des textes ou encore les divergences de définitions nationales.

Les dissensions autour du détachement des travailleurs illustrent ces distorsions. Les zones grises¹⁸ des règles européennes existantes, liées à des transpositions aléatoires et des règles sociales variées, entraînent une concurrence déloyale entre pays, entre entreprises et entre travailleurs. Les « règles du jeu » doivent être lisibles et harmonisées afin de mieux cadrer ce dispositif qui permet notamment de pallier les pénuries de main d'œuvre et de compétences.

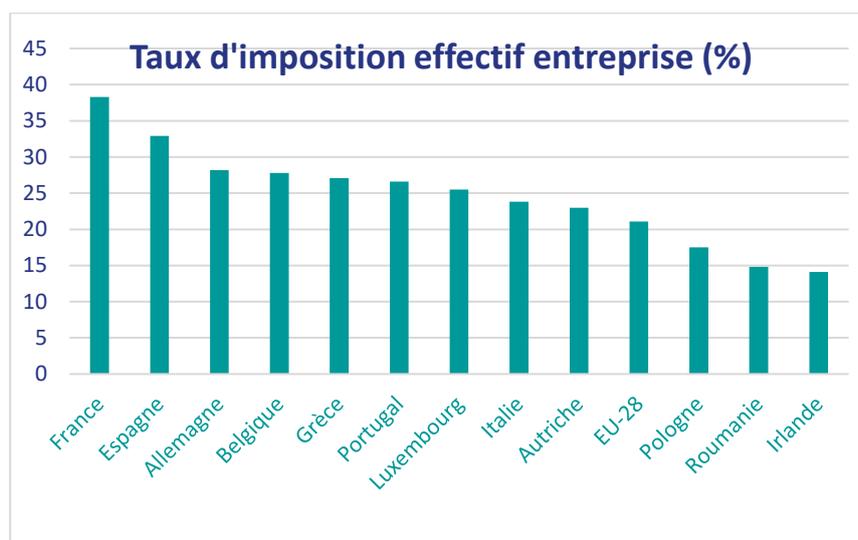
- [Sur la fiscalité](#)

Alors que la TVA est encadrée au niveau communautaire, la fiscalité est restée une compétence exclusive des Etats membres. L'Union européenne poursuit son objectif de coordination en définissant l'assiette de l'impôt, en cherchant à réduire les processus d'optimisation fiscale au sein de l'Union européenne et même en attaquant en justice certaines pratiques des Etats membres. Toutefois, les exploitations agricoles qui ne sont pas, par nature, délocalisables, subissent des niveaux de charges très différents.

¹⁶ Voir page 31

¹⁷ « Réalité des écarts de compétitivité dans les secteurs agricole et agroalimentaire liés au coût du travail avec certains pays européens et analyse des dispositifs de protection sociale des salariés et des non-salariés » - août 2015 – Patrick Dedinge (CGAAER) et Aurélien Besson (IGAS).

¹⁸ En droit, une zone grise correspond à un vide juridique, une ambiguïté ou un cas non précisé dans la loi.



Source : Commission européenne 2015 - Données ensemble des entreprises, non significatif pour le secteur agricole, mais illustratif de la problématique

L'agriculture reste en effet un secteur d'activité professionnel très fortement marqué par la variabilité des revenus due à la volatilité des cours et à une exposition croissante aux aléas climatiques et sanitaires. **La fiscalité** constitue un élément incontournable dans la gestion et le développement des entreprises agricoles ainsi que dans leur transmission.

Toutefois, force est de constater que certains dispositifs ne répondent plus tout à fait à l'évolution des exploitations et que certains Etats membres bénéficient de facilités de lissage de l'impôt sur les bénéfices, d'exonérations plus favorables de droits sur la transmission et d'imposition moins lourde du patrimoine et des plus-values...

- **Sur les mesures sanitaires**

Les enjeux sanitaires ont nécessairement une dimension européenne dans un marché unique où s'échangent des produits agricoles, des animaux, des végétaux. Malgré cela, nous constatons des disparités dans la mise en œuvre des mesures de prévention contre les maladies ou de gestion des crises sanitaires, avec des Etats membres livrés à eux-mêmes selon leurs propres moyens. L'absence d'outils et de financements communautaires adaptés en matière sanitaire conduit à une exposition accrue aux maladies et une augmentation certaine du risque de propagation au sein de l'UE, comme nous avons pu le constater dans la gestion de l'Influenza aviaire ou de la Flavescence dorée. Il faut que l'UE soit capable de mettre en place de véritables plans de lutte au niveau communautaire.

Par ailleurs, il faut une procédure unique et européenne de la délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM) des médicaments vétérinaires.

- **Sur les normes environnementales**

L'union européenne est à l'origine de nombreuses directives, votées par les Etats membres et le Parlement européen concernant la protection de l'environnement. Ce sujet nécessite la prise en compte des contextes pédo-climatiques locaux et est donc soumis à une transposition en droit national pour prendre en compte ces spécificités.

Or, nous constatons régulièrement que la France, via une **surtransposition**¹⁹ permanente des règles européennes, accentue les écarts de compétitivité en ajoutant des contraintes supplémentaires aux orientations européennes. C'est le cas par exemple, lors de la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytosanitaires en France. Dans l'objectif d'une concurrence loyale entre les pays et d'une protection identique du consommateur, nous défendons l'évolution vers une AMM unique pour les produits phytosanitaires délivrés au niveau européen.



Par exemple, la Directive cadre sur l'eau fixe des objectifs pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles (eaux douces et eaux côtières) et pour les eaux souterraines. L'objectif général était d'atteindre en 2015 le bon état des différents milieux sur tout le territoire européen. La France s'était fixée 66 % des masses d'eau de surface en bon état écologique, tandis que l'Allemagne s'était fixée 20 % et l'Angleterre 43 %. Aujourd'hui, en France, 52 % des masses d'eau seraient en bon état.

- **Sur les normes de bien-être des animaux**

Depuis la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages de 1978, l'Union européenne a adopté différents types de réglementation pour répondre aux attentes de la société civile et des consommateurs en matière de protection animale : règlements transport, abattage, directives par filière d'élevage...

Le niveau d'exigence en Europe sur le bien-être animal est plus élevé que dans la majeure partie du reste du monde. De plus, des règles plus contraignantes peuvent être prises par les Etats membres ou exigées par les partenaires commerciaux de l'aval - transformateurs comme distributeurs - et conduire à des modifications fondamentales des outils de production, nécessitant des investissements conséquents. Là aussi, il faut une convergence sur le marché intérieur et éviter toute distorsion de concurrence dans les modes de production.

- **Mais une « certaine » subsidiarité demeure indispensable**

Nous ne pouvons pas imposer à tous les Etats membres de s'harmoniser selon nos propres règles. La reconnaissance de nos diversités conduit aussi à la nécessité de flexibilité et d'adaptation. C'est la difficile mise en œuvre de la subsidiarité, qui doit permettre la prise en compte de nos spécificités locales, mais ne doit pas conduire à des distorsions de concurrence.

Dans l'adoption des règlements européens, cette subsidiarité doit donc assurer **une remise à niveau de secteurs ou de territoires, afin de permettre une concurrence loyale**. Dans le débat politique entre les co-législateurs, l'intérêt général doit primer pour obtenir une convergence, dans le respect de la diversité européenne.

¹⁹ Il y a sur-transposition dès lors que :

- le texte national impose des obligations supplémentaires ou supérieures des exigences d'une directive
- le texte national introduit des exceptions ou des dérogations non prévues par la directive
- le texte national crée de nouvelles normes alors que le droit national antérieur répondait d'ores et déjà aux exigences de la directive.

La solidarité très encadrée vis-à-vis des PECO a conduit leurs dirigeants à utiliser leurs avantages comparatifs – faible salaire, fiscalité attractive – et l'évolution de ces pays a été spectaculaire. Mais en conséquence chaque Etat a fait de même et nous sommes passés à un jeu non coopératif, la convergence n'a pas eu lieu et la concurrence intra-européenne s'est généralisée. Ce cercle vicieux doit être interrompu !

 **La solution pragmatique est connue, il faut des « groupes pionniers » qui ouvrent la voie à une véritable Union économique, financière, bancaire et budgétaire**

La diversité de l'UE à 28 doit être reconnue. Nous n'avons pas tous la même histoire, nous ne sommes pas tous au même niveau de développement, nos structures démographiques sont différentes. En rejoignant le projet européen, nous ne voulons pas nier ces différences, mais partager nos valeurs communes, les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'état de droit ainsi que de respect des droits de l'homme.

Afin de ne pas bloquer certains pays qui souhaiteraient partager plus de politiques, plus de souveraineté, il faut laisser des groupes plus restreints de pays réussir, là où l'UE à 28 bloque. Les Etats membres doivent accepter la différenciation dans la construction européenne tout en assurant plus de cohésion et en ayant aussi l'objectif d'étendre les premières réalisations à tous ceux qui souhaitent les rejoindre.

Ces accords entre États membres pour approfondir la construction européenne existent en dehors des institutions communautaires, par des accords intergouvernementaux conclus entre États européens. Cela leur permet d'adopter des règles communes en contournant l'opposition de certains États au Conseil de l'Union européenne. C'est le cas de la coopération Schengen, qui abolit les frontières intérieures, au profit de règles communes de contrôles aux frontières extérieures et d'une intensification de la coopération entre les services de police des différents États membres. Cette avancée majeure a été intégrée en 1997 par le Traité d'Amsterdam à l'acquis communautaire, même si tous les Etats membres ne l'appliquent pas (Irlande, Royaume Uni etc...). C'est aussi le cas de l'euro, qui est la monnaie commune de 19 Etats membres.

Si une volonté politique est affirmée, il est possible d'avancer, d'autant que l'outil juridique existe. Il s'agit de la procédure de coopération renforcée, qui peut être envisagée si l'UE a bloqué sur un sujet qui respecte l'acquis communautaire. Elle ne peut avoir lieu que si neuf États au minimum y participent, et toute forme de coopération doit rester ouverte à l'inclusion de nouveaux entrants dans le groupe, visant de cette manière à créer un effet d'entraînement.

Une réforme interne, institutionnelle reste sans doute nécessaire mais elle n'est pas envisageable à court terme. Les approches, fédéraliste ou intergouvernementale, qui ont sous-tendu la construction européenne sont aujourd'hui contestées par les Etats membres ou rejetées par certaines populations de l'UE.

« L'euro n'est pas seulement une monnaie, c'est un projet politique et économique », comme le soulignent le président de la Commission européenne, le président du sommet de la zone euro, le président de l'Eurogroupe, le président de la Banque centrale européenne et le président du Parlement européen. Dans le rapport des cinq Présidents, la nécessité du renforcement de cette Union économique est soulignée, et une voie pour y parvenir est tracée.

En effet, malgré les critères de Maastricht, et bien que la Commission européenne l'ait souhaité en même temps que la création de l'euro, il manque **une réelle politique économique, budgétaire, fiscale et sociale harmonisée** pour la zone euro. Cette politique harmonisée doit être garante des règles définies d'un commun accord pour permettre aux membres de tirer profit des avantages liés à l'utilisation d'une

monnaie stable et crédible au sein d'un grand marché unique, puissant et compétitif. Mais en parallèle, elle doit permettre de faire face à des chocs économiques différents dans les Etats membres. Si le chômage est bas dans certains pays, il est très élevé dans d'autres, et il en est de même pour les dettes publiques et les marges de manœuvres budgétaires.

La solution ne passera que par la mise en œuvre d'orientations générales favorisant les convergences économiques (fiscales, sociales, sanitaires...).

Le budget européen doit être renforcé et indépendant des contributions nationales

Afin de rendre possible une véritable union économique, il faut promouvoir le renforcement d'une union budgétaire et donc à court terme, **un réel renforcement du budget européen**.

L'Union budgétaire est un objectif de long terme, qui nécessitera une modification des Traités. Nous l'avons vu avec le scénario du Frexit, les Etats membres, de par leur participation à un ensemble plus vaste, ont des gains bien supérieurs à leur simple contribution budgétaire. La création d'un budget européen, lié à des ressources propres indépendantes des Etats membres, permettra des emprunts et une flexibilité entre les années budgétaires. Cela améliorera la conception des politiques et éliminera les tentations du « juste retour » dans l'élaboration des politiques communautaires par les Etats membres.

Toutefois, à court terme, il est nécessaire de progresser dans le cadre actuel des Traités. **Le budget européen doit être augmenté afin de permettre la mise en œuvre de politiques nouvelles attendues par les citoyens**. La limite actuelle de 1 % du PIB de l'UE fixée en 2002 par un accord politique entre MM Chirac et Schroeder afin de permettre l'élargissement, n'a plus de raison d'être. Depuis 2002, les enjeux et les attentes vis-à-vis de l'Union européenne se sont multipliés. Cette augmentation du budget doit être réalisée en lien avec les compétences et les responsabilités qui sont confiées à l'Union européenne. Par exemple, le lancement de Galileo et la politique spatiale de l'Union européenne est une excellente opportunité. Toutefois, il est paradoxal que ceci doive se faire au détriment d'autres politiques communautaires, au premier rang desquelles la PAC qui est régulièrement dans le viseur.

Vers une Europe qui protège et s'affirme sur la scène internationale

L'Union européenne ne doit pas être le cheval de Troie de la mondialisation. Première puissance commerciale au monde, **l'Union européenne doit affirmer ses intérêts, notamment agricoles et agroalimentaires**.

Elle en a quelquefois la volonté, comme sur la réforme du calcul des droits anti-dumping. Tenant compte de l'octroi – quasi automatique – du statut d'économie de marché à la Chine, l'UE a modifié sa méthode de calcul pour analyser les distorsions de concurrence. L'UE a décidé de tenir compte des prix sur le marché intérieur, mais aussi des politiques publiques et de l'influence de l'Etat ou encore de l'indépendance du secteur financier. Grâce à ces modifications, le niveau des droits antidumping qui frappe la Chine devrait rester stable.

Dans les accords bilatéraux, l'Union européenne doit **maintenir une préférence communautaire suffisante** permettant de produire en Europe selon les attentes des citoyens européens et non pas négocier à marche forcée une ouverture complète du marché européen. Des garde-fous minima doivent être mis en place dans le cadre des négociations commerciales pour pérenniser l'activité agricole en Europe.

Le classement de certains produits en **produits sensibles, voire leur exclusion** des négociations tarifaires, la limitation de l'ouverture du marché sur ces produits, le respect des normes sociales, sanitaires et environnementales européennes, et la reconnaissance des règles d'origine et des indications

géographiques sont les conditions nécessaires dans tous les accords. Suivant l'exemple du Canada, l'Union européenne devrait envisager des soutiens spécifiques lorsqu'elle octroie des contingents de produits sensibles.



Suite à la signature de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada, le CETA, le gouvernement canadien a annoncé 240 millions d'euros « pour renforcer la compétitivité de l'industrie laitière » et permettre aux producteurs laitiers d'augmenter « leur productivité en modernisant leur équipement » comme, par exemple, grâce à des robots de traite ou des systèmes d'alimentation automatisés.

De la même façon, les normes sanitaires de l'Union européenne sont parmi les plus élevées du monde et imposent de fortes contraintes aux producteurs. L'Union européenne doit les défendre dans les négociations internationales et **s'assurer du respect du « principe de régionalisation »** qui permet à des produits européens situés en dehors des zones à risques de maladie de continuer à être échangés au sein de l'UE et exportés vers des Pays tiers. Ainsi, la fermeture du marché russe aux produits porcins de toute l'Union européenne, alors que la zone de peste porcine était confinée à l'est de l'Union, est contraire aux règles de l'OMC. De plus, une harmonisation entre les obligations des pays tiers et des Etats membres est nécessaire pour garantir l'entrée de denrées exemptes de tout risque sanitaire.

Mais **l'Union européenne doit aussi se montrer conquérante** sur nos produits qui ont des débouchés à l'exportation, qui doivent bénéficier des mêmes soutiens que ceux de nos partenaires internationaux, comme les crédits à l'exportation. Valorisons nos savoir-faire et la qualité de nos produits dans les négociations, pour obtenir **des accords équilibrés pour le secteur agricole**.

De même sur le Brexit, non seulement, il faut négocier avec le Royaume-Uni une séparation sur l'ensemble des questions de l'acquis communautaire et de la vie des citoyens de chaque côté de la Manche, mais en termes de commerce international, il faut aussi résoudre la question de déstructuration d'une zone de libre-échange selon les critères de l'OMC. En appliquant l'article 24 du GATT « à l'envers », **le Royaume-Uni doit « partir » en reprenant l'ensemble des contingents du Commonwealth et sa part de commerce** inclus dans les nombreux accords bilatéraux conclus depuis 1973.

Un premier cercle d'Etats membres doit ouvrir la voie à un renforcement de l'intégration européenne, avec des politiques communes financées au niveau européen. **Cette Europe des projets qui a fonctionné par le passé**, peut donner un second souffle à la construction européenne et est indispensable à la convergence de nos économies. En s'affirmant comme un bloc solidaire, l'Union européenne pourra mieux se renforcer pour soutenir la concurrence internationale.

Nous voulons :

Une Europe qui remplit son rôle de coordination des politiques nationales afin d'accéder à une véritable harmonisation sociale. Une Europe qui recrée sa cohérence et sa cohésion communautaire par de réelles coopérations et convergences plutôt qu'en laissant s'accroître les divergences de règles et d'intérêts. Une Europe sociale solide qui participera à l'équilibre de son marché unique.

Une Europe qui lève les freins à la compétitivité sur son marché unique en le rendant sain, équitable et juste. Une Europe qui permet à toutes ses entreprises d'évoluer dans des conditions de concurrence loyale, sans surcharge administrative.

9. Gouvernance : L'UE est une démocratie représentative, mais il faut renforcer le rôle des élus politiques qui doivent être responsables devant les citoyens.

« L'Union européenne est aujourd'hui conduite par ses règles plutôt que par ses Chefs, pourtant démocratiquement élus et légitimes », Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman.

A chacun son rôle et sa responsabilité à son échelon

« A celui qui ne sait pas vers quel port il navigue, aucun vent n'est favorable » Sénèque.

Si au cours des 60 dernières années la méthode communautaire a prouvé son efficacité pour créer des compromis en vue de l'intérêt général, elle a montré ses limites. Même à 28 participants, le **Conseil européen** doit retrouver son rôle majeur d'orientation et de vision à long terme.

Le projet politique doit être relancé à ce niveau, avec toute l'énergie indispensable pour faire partager cet espoir de Mieux d'Europe !

Au niveau du Parlement européen, la **création d'une liste transnationale** avec l'élection au suffrage universel direct doit être envisagée aux côtés des listes nationales actuelles. Les Commissaires européens seraient issus de cette liste avec le chef de file du parti majoritaire qui deviendrait le futur Président de la Commission européenne. Ceci assurerait une meilleure visibilité non seulement de ce Parlement européen, mais aussi et surtout de la **Commission européenne**, puisque chaque citoyen européen aurait alors effectivement voté sur la composition du collège des Commissaires.

De plus, les règles françaises du protocole devraient revaloriser la place des Députés européens français, en leur accordant une primauté hiérarchique par rapport au députés nationaux. En effet, les 74 députés européens français représentent 65 millions de citoyens dans une enceinte qui est à l'origine de très nombreuses législations, que les députés nationaux seront dans l'obligation de transcrire en droit national. Cela permettrait peut-être de **modifier la sélection de ces députés** qui doivent être choisis pour leur compétence, leur professionnalisme et leur capacité de travail au niveau de l'UE, plutôt que comme lot de consolation en attendant de revenir sur la scène nationale. Pour élire les députés européens français, il faudrait alors adosser leur circonscription à l'échelle des régions françaises.

Avec la création d'un groupe pionnier, il faut en parallèle un **renforcement de l'Union politique** grâce à un véritable système de responsabilité démocratique, de légitimité et de renforcement des institutions. Un gouvernement de la zone euro au sein de la Commission, qui puisse aller plus loin que les recommandations du « semestre » européen sur la coordination des politiques économiques des Etats membres nous semble indispensable. Et celui-ci devrait être soumis à un contrôle démocratique renforcé par des députés européens de la zone euro (un Parlement de la zone euro).

Au niveau du Conseil de l'UE, les ministres français devraient rendre compte régulièrement des débats et des négociations devant les Assemblées françaises, afin de mieux impliquer les élus nationaux à la préparation de la législation européenne. En assurant une publicité à ces retours par leur diffusion publique, l'ensemble des citoyens pourraient retrouver un lien avec l'Union européenne. De plus, cette mise en lumière médiatique motiverait les Ministres à réellement participer à ces réunions européennes. Par ailleurs, il s'agira d'assurer une meilleure collaboration entre parlementaires nationaux et parlementaires européens de façon à renforcer la cohérence des politiques nationales et européennes.

Enfin, le rôle de la Commission est majeur dans la formalisation des compromis car elle maîtrise les compétences techniques et juridiques pour les concrétiser. Elle doit aussi garantir l'intérêt général, mais elle doit être attentive à ne pas outrepasser ses devoirs : le savoir ne doit pas anéantir la décision politique ! La Commission doit être plus attentive à respecter les accords politiques entre les colégislateurs.

Avec une méthode d'élaboration des textes adaptée

Le Traité de Lisbonne a confirmé les « Actes législatifs de base », les règlements du Parlement et du Conseil. Issus de la négociation en trilogue, ces accords politiques entre les colégislateurs s'appliquent directement sur tout le territoire de l'Union européenne.

Mais le Traité de Lisbonne a modifié assez profondément la procédure de comitologie. Il prévoit une délégation de compétence au profit de la Commission sous deux formes : les actes délégués et les actes d'exécution. Désormais, le contrôle opéré par les États membres est beaucoup plus réduit que dans le passé, puisque les Comités ne votent plus formellement.

Étant donné la complexité d'une réglementation qui s'applique dans 28 États membres, on peut comprendre cette évolution. L'acte délégué permet en pratique, d'adapter, de compléter et d'appliquer les actes de base adoptés par le législateur européen. À l'image des décrets, ils peuvent s'apparenter à ce que ferait un réel gouvernement !

Mais l'opacité de la préparation de ces actes délégués, l'absence de possibilité de modification par le Conseil ou le Parlement (qui ont 2 mois pour rejeter un projet d'acte délégué) font craindre un détournement de l'esprit de la loi.

L'esprit de la loi non respecté

L'exemple de l'acte délégué sur le verdissement (en cours) en est la parfaite illustration. En effet, alors qu'il avait été convenu par le Conseil européen lui-même et consolidé par les colégislateurs dans le règlement de base que « L'obligation de prévoir une surface d'intérêt écologique dans chaque exploitation agricole sera mise en œuvre d'une manière qui n'impose pas que les terres en question soient retirées de la production », la Commission européenne en proposant d'interdire l'usage des produits phytopharmaceutiques sur les SIE, conduit non seulement à supprimer la possibilité de culture sur les SIE et donc à retirer ces terres de la production, mais en plus pénalise un secteur, les protéagineux, qui sont reconnus bénéfiques pour l'environnement et contribuent à l'indépendance de l'UE en protéines végétales.

Afin de mieux préparer ces négociations, la France devrait mettre en place un **Comité en charge de la cohérence des politiques au niveau des exploitations**. Trop d'experts spécialisés semblent croire mieux connaître que nous ce qui doit être fait dans nos exploitations sur un sujet spécifique. Mais, si on compile toutes ces obligations et ces approches réglementaires, il faudrait pouvoir dire au vent de cesser de souffler, à la pluie de ne plus tomber ou aux vaches d'arrêter de péter ! Mais comme cela a été reconnu au Parlement européen, ce n'est pas dans notre pouvoir !!! Il faut donc des législations cohérentes et sensées.

Gouverner, c'est prévoir. Il est nécessaire **d'anticiper tous les chantiers réglementaires européens** qui impactent les exploitations agricoles, de suivre l'actualité européenne des démarches de simplification et d'évaluation de la réglementation, d'utiliser de façon optimale les dispositifs de consultation publique européens. Un dispositif permanent d'informations partagées permettant aux administrations, organisations professionnelles agricoles et aux régions, de connaître par anticipation ce calendrier et de mener les travaux nécessaires à l'influence française devrait être mis en place. C'est pourquoi, nous devons poursuivre les travaux menés au niveau national dans le cadre du CORENA (comité de rénovation des normes en agriculture installé en mars 2016 par le Premier ministre à la demande de la FNSEA) réunissant toutes les administrations et les professionnels.

Un meilleur ancrage de la réalité entre l'UE et ses États membres passe aussi par une **fonction publique compétente et de qualité**. Le passage de fonctionnaires nationaux à Bruxelles et réciproquement de



fonctionnaires européens dans les administrations nationales devrait être obligatoire afin de renforcer la compréhension des différents échelons et ne pas avoir de technocrates hors sol qui définissent des règles sans avoir idée de leur application concrète.

Sur ces points de méthode, nous voulons que **le Conseil et le Parlement** définissent très précisément la portée et le champ d'application des actes délégués.

Que la **Commission européenne** respecte strictement l'intention du législateur européen, telle qu'elle a été énoncée dans le compromis politique, à l'occasion des trilogues, auxquels la Commission a elle-même participé. De plus, afin de mieux légiférer, elle devrait mieux prendre en compte les comités d'experts des États membres qui, apportent de réelles compétences, ainsi que pour le secteur agricole, les Groupes de Dialogue Civil (à condition d'améliorer leur fonctionnement).

Que **la France** s'organise mieux pour assurer une influence efficace sur la préparation des textes communautaires

Une démocratie représentative efficace s'appuie sur les organisations représentatives

A l'ère de twitter et autres réseaux sociaux, qui peuvent faire rêver de démocratie directe, mais peuvent être source de manipulation, **les responsables politiques doivent renforcer le lien avec les corps intermédiaires**, les syndicats et autres organisations représentatives. L'élaboration d'une législation pertinente nécessite des analyses approfondies par sujet et l'apport des acteurs socio-économiques est irremplaçable.

Au niveau européen, notre propre organisation agricole, le COPA, doit se réformer pour être mieux écoutée. Il semble indispensable de sortir des consensus mous qui ne veulent plus rien dire. En rétablissant de réels débats d'orientations politiques, le COPA doit être capable de donner du sens à la construction européenne et à la PAC. **Soit nous serons collectivement capables au niveau européen de consensus dynamiques, soit il faudra envisager le recours généralisé à la majorité qualifiée.**

La présence française à Bruxelles doit être renforcée à tous les niveaux. Beaucoup de nos compatriotes utilisent le Thalys pour de rapides aller-retours. Cette proximité entre Paris et Bruxelles peut présenter certains avantages, notamment pour des actions de lobbying plus ponctuelles ou dans l'urgence. Mais agir uniquement selon le « mode urgence » peut se révéler contre-productif : il est nécessaire **d'investir en temps à Bruxelles** et de construire sur le long terme, auprès des représentants des différentes Institutions européennes et des autres parties prenantes, et en premier lieu auprès de nos homologues des organisations syndicales des autres États membres. Tous ces contacts doivent contribuer à mieux faire connaître l'agriculture française, les priorités et préoccupations des agriculteurs français, mais aussi, par une meilleure connaissance réciproque, à faciliter la construction de consensus forts en « bilatérale » ainsi qu'au niveau européen.

Enfin, **la coordination entre les acteurs français et notre administration doit être améliorée** pour plus d'efficacité. En effet, il n'est pas rare de voir les organisations professionnelles agricoles danoises rencontrer avec leur administration des représentants de la Commission européenne. Les Chambres d'Agriculture autrichiennes sont même logées au sein de la Représentation officielle de l'Autriche auprès de l'UE, ce qui leur garantit une coopération efficace et un bon accès aux documents du Conseil.

Une gouvernance mieux définie et mieux comprise, car mieux expliquée, est urgente pour l'avenir de l'Union européenne. Ce lien entre l'Union européenne et ses citoyens doit se reconstruire sur des bases renouvelées afin de recréer de la confiance, du dynamisme et de l'espoir pour l'avenir de notre continent et de notre planète.

La PAC a été un de ces projets fondateurs qui a soudé les peuples européens. Le secteur agricole fait toujours partie de ces enjeux et conserve ce lien spécifique avec les citoyens qui sont aussi des consommateurs quotidiens de nos produits.

La PAC doit redevenir un élément constitutif majeur de ce ciment à condition de repenser un véritable projet agricole européen.

IV. Repenser un projet agricole européen

« Il y va d'une grande œuvre, il y va d'un nouvel et meilleur avenir pour beaucoup qui actuellement désespèrent ; et il s'agit en fait d'une réforme qui prendra de nombreuses années, réforme de l'agriculture, mais aussi de tout notre monde occidental, où nous devons prendre notre responsabilité d'élément solide et vivace », discours de clôture de la Conférence de Stresa 1958 du Commissaire Sicco Mansholt

La mise en œuvre de la nouvelle PAC n'est pas encore achevée qu'il convient déjà de se mettre en ordre de marche pour construire la suivante. Les crises successives et ininterrompues que vivent les agriculteurs depuis la mise en œuvre de la réforme de 2013 ont très clairement montré la nécessité de remettre l'ouvrage sur le métier.

En effet, la PAC s'est avérée impuissante face à l'ampleur de ces crises et à une volatilité des prix sans précédent. Ce n'est pas faute d'avoir attiré l'attention des pouvoirs publics sur les conséquences prévisibles du démantèlement progressif des outils de gestion de marché. Depuis la réforme de l'Agenda 2000, qui a marqué une véritable accélération de ce processus, la FNSEA a mis en garde sur les dangers d'une orientation de la production agricole uniquement par le marché. La notion de prix d'intervention a été vidée de toute substance, et ne joue même plus le rôle de filet de sécurité pour les producteurs, en tous cas pas en termes de revenu. Le « tout DPB » n'a jamais constitué une politique agricole. La FNSEA s'est ainsi toujours positionnée en faveur du maintien d'un soutien direct « intelligent » qui permette à l'agriculture de combiner les trois dimensions : économique, territoriale et environnementale. Ce besoin d'une PAC forte, efficiente et régulatrice est fondamentale dans un contexte de volatilité des prix devenue structurelle depuis 2007. Cette volatilité affecte toutes les productions. A l'aléa économique, s'ajoutent des aléas sanitaires et climatiques de plus en plus fréquents.

En deux ans les agriculteurs auront tout subi : des prix catastrophiques, des aléas climatiques sans précédents, les conséquences d'une crise diplomatique (l'embargo russe), des crises sanitaires graves, des relations dans la chaîne alimentaire délétères, un empilement de normes ubuesques, sans parler des contrôles qui pèsent telle une épée de Damoclès sur les exploitants.

Réformer la PAC est sans aucun doute un exercice très complexe. Il le sera d'autant plus que l'Union européenne n'affiche pas une ambition claire pour l'agriculture. Particulièrement dans cette période d'incertitudes et de turbulences européennes, l'agriculture doit rester un enjeu stratégique pour l'Union européenne. La recherche d'une maîtrise des dépenses agricoles a guidé largement les premières réformes de la PAC. La préparation des négociations internationales sur le commerce (GATT, OMC) a notamment motivé l'instauration du découplage des aides en 2003. Nous refusons que ce secteur puisse être considéré comme une variable d'ajustement budgétaire, politique ou commerciale.

Le Président de la Commission européenne lui-même, Jean-Claude Juncker, a affirmé en s'adressant aux agriculteurs le 6 décembre 2016, que l'agriculture demeure un enjeu stratégique pour l'UE : *« Un pays, un continent qui ne peut pas s'autoalimenter, d'un point de vue géostratégique est un pays, voire un continent, en voie de perdition parce que dépendant de la volonté des autres. Moi je ne veux pas d'une Europe qui dépend de la volonté des autres. Nous vous devons donc beaucoup à vous et à vos prédécesseurs pour le travail qui est le vôtre puisque le monde de l'agriculture – le monde de la ruralité d'une façon générale – est un monde qui travaille. Vous n'estimez pas que le travail interrompt vos loisirs : vous travaillez. Souvent avec abnégation, par sens du devoir, par tradition familiale. Aussi pour la fierté que vous retirez, et à juste titre, de votre mission qui est essentielle et qui est indispensable : celle de nourrir nos concitoyens. Sans vous, notre mode et notre qualité de vie ne seraient pas ce qu'ils sont aujourd'hui, et je voulais vous en rendre hommage. »*

Chiche Monsieur le Président de la Commission ! Aujourd'hui, il est temps de passer de la parole aux actes. Pour que l'agriculture reste un enjeu stratégique, il nous faut repenser un projet agricole européen capable de **relever de multiples défis** :

- maintenir une agriculture, rémunératrice pour les agriculteurs, diverse et plurielle sur tout le territoire et créatrice d'emplois et de valeur ajoutée dans les filières,
- assurer la sécurité alimentaire en Europe et dans le monde,
- préserver la qualité du modèle alimentaire européen,
- agir pour la durabilité de l'agriculture et répondre aux enjeux sociétaux sans cesse croissants.

Tout cela suppose de combler les insuffisances actuelles de la PAC. En effet, les réformes successives de la PAC ont dénaturé le projet agricole européen, et les objectifs du Traité de Rome paraissent un lointain souvenir. Sans véritable ambition économique, l'Union européenne est condamnée à devoir justifier le budget consacré à la PAC par du *greenwashing* ou tout autre habillage, se traduisant inévitablement par une surenchère normative déconnectée de la réalité du terrain, qui handicape la compétitivité des exploitations. Les enjeux sociétaux doivent évidemment faire partie du projet agricole européen : la sécurité alimentaire, l'environnement, le bien-être animal, la sécurité sanitaire, la qualité et la diversité des produits, l'aménagement des territoires, l'emploi. Au même titre que l'ensemble des activités humaines, une partie des actions à mettre en place pour relever le défi du changement climatique incombe au monde agricole qui peut, par la même occasion, en faire une opportunité pour l'agriculture. En effet, des solutions multiples sont à encourager dans le secteur agricole, notamment le développement des énergies renouvelables, à condition que cela se fasse sur la base du volontariat et que l'agriculteur en garde la maîtrise. Durabilité environnementale et durabilité économique de l'activité agricole sont étroitement liées. **L'heure est donc venue de mettre sur la table une véritable stratégie économique pour l'agriculture européenne.**

Le projet agricole européen doit aussi s'inscrire dans une dimension internationale. Si l'on en croit les prévisions démographiques mondiales, il y aura environ 9 milliards d'êtres humains sur la planète en 2050. L'amélioration des conditions de vie dans plusieurs régions du monde tire la demande de denrées alimentaires vers le haut et favorise la transition vers des régimes alimentaires comprenant davantage de produits d'origine animale dans les pays « émergents ». En raison de ces évolutions, la demande de denrées alimentaires aura doublé en 2050. L'UE doit assumer sa part de responsabilité dans la sécurité alimentaire mondiale. Certes, l'Union européenne demeure la première puissance exportatrice de produits agricoles et agro-alimentaires, mais le renforcement des politiques agricoles aux Etats-Unis, en Chine ou au Brésil doit nous interroger. **L'Europe doit absolument se réveiller pour maintenir sa puissance agricole.**

Il faut aussi que l'Europe se préoccupe davantage de ses relations avec le bassin méditerranéen où la question agricole et alimentaire occupe une place incontournable et stratégique. Incontournable parce que l'agriculture joue en Méditerranée un rôle fondamental dans les équilibres économiques, sociaux et territoriaux. Stratégique, parce que de son évolution et de son traitement dépendent non seulement des enjeux politiques et commerciaux forts mais également la volonté ou non de construire une Méditerranée plus solidaire.

Enfin, nous ne pouvons ignorer que les négociations du Brexit auront très certainement des conséquences budgétaires, institutionnelles et commerciales en lien avec les négociations bilatérales. **Nous n'accepterons pas que ces contraintes se traduisent par une réforme de facilité ou une réforme au rabais.** La mise en œuvre de la future PAC doit être lancée dans de bonnes conditions.

Nous proposons d'articuler ce projet agricole européen autour de trois axes :

- assurer la compétitivité et la croissance de l'agriculture européenne dans toute sa diversité, la compétitivité s'entendant à la fois sur les charges pesant sur les exploitations « compétitivité prix » mais également par la capacité à créer de la valeur ajoutée « compétitivité hors coût » ;
- se donner les moyens d'une agriculture durable dans toutes ses composantes économiques, sociales et environnementales ;
- accroître la résilience des exploitations face à des aléas qui se multiplient et à une volatilité des cours destructrice. La résilience se définit par la capacité d'une exploitation à revenir sur la trajectoire de la croissance après avoir encaissé un choc, ce qui suppose une anticipation par la gestion des risques et le développement de la robustesse des exploitations.

« **Compétitivité, durabilité, résilience** » sont les maîtres-mots qui guideront nos orientations sur la future PAC.

A ce stade, il s'agit bien d'affirmer des orientations et non de débattre sur les outils pour les mettre en œuvre. Les modalités de la PAC de 2013 ont fait l'objet de débats et de prises de position claires de la FNSEA (la convergence, le paiement redistributif, le paiement vert...). Entrer dans le détail de ces modalités pour la PAC post 2020 serait prématuré et en décalage avec le tempo communautaire. Avant cela, il faut fixer nos orientations puis les faire partager par nos homologues européens.

10. Un calendrier de la réforme adapté aux ambitions

*« Je ne prendrai pas de calendrier cette année, car j'ai été très mécontent de celui de l'année dernière »,
Alphonse Allais*

Il y a urgence à poser les bases d'une nouvelle PAC pour autant la précipitation n'est pas de mise car **nous ne voulons pas d'une réforme au rabais**. La PAC actuelle a été décidée jusqu'en 2020 avec un financement assuré du budget du FEAGA de 2020, ce qui correspond aux aides de la campagne 2019. Ainsi, et conformément au Cadre Financier Pluriannuel sur lequel se sont mis d'accord les Etats membres, la mise en place d'une nouvelle PAC est prévue pour le 1^{er} janvier 2021.

Cependant nous avons de fortes interrogations sur la tenue de cette échéance. La réforme précédente a pris cinq années pour être adoptée et se mettre en place, notamment en raison du processus de codécision en agriculture qui implique les trois institutions de l'Union Européenne : les premières discussions sont intervenues en 2010, les textes ont été adoptés en décembre 2013 et la mise en œuvre s'est faite en 2015 après une année de transition.

Pour respecter l'échéance de 2021, il faudrait donc que les discussions aient déjà débuté. Des échanges informels ont bien eu lieu en 2016 comme le Conseil des ministres de l'Agriculture de l'Union européenne à Amsterdam au mois de mai, ou la conférence de Cork en septembre. Cependant les éléments suivants plaident pour un report du calendrier :

- aucun papier politique n'est encore sur la table et le 1er semestre 2017 sera pris par l'adoption du règlement dit « Omnibus », la clause de révision du verdissement et la poursuite de l'exercice de simplification ;
- les négociations du Brexit, si elles se confirment mobiliseront de nombreuses compétences, du temps et de l'énergie ;
- les élections du Parlement européen et la nomination de la nouvelle Commission interviendront en 2019. Le risque n'est donc pas négligeable de voir les négociations antérieures amendées voire même balayées.

Les conditions ne sont pas réunies pour mener une réforme. Les institutions européennes, les groupes de réflexion et les parties prenantes ne sont pas prêts, pas seulement pour des raisons techniques et parce qu'il faut du temps, mais aussi parce que nous avons besoin de stabilité. Eu égard à la complexité de la PAC et aux difficultés rencontrées pour mettre en œuvre la dernière réforme, les agriculteurs ont besoin de stabilité politique et d'une vision à long terme, en particulier sur les mesures de soutien.

Plusieurs années seront inévitablement nécessaires, en particulier dans le cadre du traité de Lisbonne, accentué par les incertitudes liées aux conséquences du Brexit, pour réfléchir, partager des objectifs, débattre des enjeux et trouver des solutions.

Par conséquent, nous trouvons plus raisonnable que le calendrier de la PAC soit aligné sur les élections européennes, permettant à une mandature de préparer la réforme et de suivre sa mise en œuvre. Ce qui nous amènerait dans les faits à une application de la prochaine PAC en 2023. La négociation sur la future PAC post-2020 ne peut pas être un virage mal négocié.

En décidant de dispositions applicables pour une période de dix ans, avec possibilité d'amélioration à mi-parcours, après cinq ans, cette proposition devrait assurer davantage de stabilité au secteur agricole. Cela garantirait aussi une évolution en douceur et permettrait au Parlement européen et à la Commission de traiter tout problème qui surviendrait au cours de chaque mandat.

Bien sûr cela ne nous empêchera pas de contribuer aux réflexions en cours pour l'amélioration des outils existants, mais il est bien clair que le projet de règlement dit « Omnibus », et encore moins l'exercice de simplification de la PAC, menés en 2017 ne doivent se traduire par une révision à mi-parcours. Enfin, la constitution d'alliances avec des Etats membres est une nécessité absolue si nous voulons espérer influencer les orientations de la future réforme.

Pour répondre à notre projet agricole européen, il faut que la PAC traduise une vision d'avenir et s'inscrive dans la durée. La précipitation sera nécessairement contreproductive.

11. Des soutiens directs facteurs de durabilité

« Pour qu'il y ait durabilité, il faut qu'il y ait rentabilité », Pekka Pesonen, Secrétaire Général du COPA

Les aides directes découplées (les DPB), les aides couplées et le soutien supplémentaire possible pour les zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques, contribuent à un triple objectif : économique, environnemental et territorial. Ces trois instruments sont complémentaires. L'aide découplée constitue une aide au revenu des agriculteurs et rémunère la multifonctionnalité de l'agriculture européenne et en particulier la rémunération de standards plus élevés. Elle permet à la production agricole de capter les signaux du marché pour mieux répondre à la demande. Cependant, le « tout DPU » ou le « tout DPB » n'est pas suffisant et il est nécessaire de mettre en œuvre des aides couplées et des compensations de handicaps. Les trois étages de la fusée sont nécessaires à l'objectif de développement durable de l'agriculture européenne.

Pour que les aides directes atteignent leur objectif, encore faut-il qu'elles soient ciblées sur les agriculteurs professionnels. Nous devons donc définir un véritable statut de l'agriculteur. Ce statut dotera l'agriculteur de droits et d'obligations concrètes, dont l'éligibilité aux aides de la PAC. Notre ambition est d'y arriver au niveau communautaire, à défaut il faudra négocier davantage de subsidiarité en la matière.

Le DPB, un socle nécessaire

Par leur stabilité et par la contribution essentielle au revenu qu'ils représentent, les droits à paiement directs contribuent à la résilience des exploitations face à la volatilité des prix. Ces dernières années nous ont permis d'affirmer que la contribution des DPB au revenu des agriculteurs est insuffisante, notamment en cas d'accident climatique ou sanitaire, et ne permet pas toujours de compenser la forte volatilité des prix, mais espérer revenir à des aides compensatoires ou à des paiements intégralement couplés est illusoire. De plus, de nombreux Etats membres (17 sur 28) auront d'ici 2020 un paiement unique à l'hectare avec une convergence à 100 %.

La complexité de leur mise en œuvre et l'absence de recul sur leur impact ne permet pas à ce stade d'envisager leur évolution. Nous sommes malgré tout en mesure d'affirmer que **le paiement de base doit rester le socle de la politique agricole commune, qui est nécessaire sans être suffisant au regard des enjeux de développement durable.**

La filière viticole est un cas particulier. L'OCM vitivinicole a en effet permis à la filière de mettre en place des mesures structurantes que sont la restructuration du vignoble, les investissements, la promotion et les prestations viniques. C'est pourquoi les viticulteurs veulent reconduire dans la future PAC cette politique basée sur l'investissement plutôt que les aides découplées, pour maintenir et développer sa compétitivité.

Conserver une capacité d'orienter les productions

Le DPU ou le DPB ne constituent pas une politique agricole à eux seuls. Une véritable politique agricole doit pouvoir :

- maintenir la diversité des productions, et donc apporter un soutien adapté aux filières les plus fragiles. L'enjeu est bien sûr économique, social, environnemental et territorial ;
- orienter les productions pour permettre de développer celles qui représentent un enjeu fort, notamment les productions les plus vertueuses sur le plan agro-environnemental ou dans leur contribution à la lutte contre le changement climatique (par exemple les légumineuses ou les protéagineux...).

La PAC a besoin de souplesse, de pragmatisme et d'une vision d'avenir. C'est pourquoi les aides couplées représentent un outil indispensable.

Les aides couplées doivent viser non seulement à encourager la compétitivité économique, la productivité, la création de valeur ajoutée dans les territoires, mais aussi à favoriser la structuration de certaines filières. Elles se justifient pleinement pour maintenir un niveau de production qui serait menacé sur certains territoires en l'absence d'aide couplée (exemple du riz ou du blé dur en zone méditerranéenne), notamment pour compenser une compétitivité insuffisante, pour de nombreuses productions ayant une importance pour des raisons économiques, sociales ou environnementales. Ces aides couplées, pour être pertinentes, doivent rester un soutien à la production, capté par l'exploitation agricole, et non pas par l'aval, comme cela peut être le cas pour certaines productions actuellement.

Cependant, aujourd'hui le règlement communautaire interdit de les utiliser pour encourager et développer des productions, quand bien même celles-ci jouent un rôle positif pour l'environnement et l'aménagement du territoire. Le cas le plus emblématique est l'aide couplée aux protéagineux qui risque d'être remise en cause alors que l'objectif est bien le développement d'une filière qui contribue à l'autonomie en protéines végétales de l'Union européenne et présente de nombreux atouts environnementaux.

Par ailleurs, il est **impératif** que les critères de structuration économique, tels que l'adhésion à une OP, puissent faire partie des critères d'éligibilité aux aides couplées selon le règlement communautaire, de telle sorte que cette aide soit clairement un moyen pour les agriculteurs d'investir dans une filière identifiée et de contribuer à sa structuration.

L'utilisation par la France des capacités de couplage prévues dans la PAC actuelle, se justifie par la diversité de ses productions et de ses territoires. **Nous voulons par conséquent maintenir un volant d'aides couplées suffisant dans la future PAC qui représente un soutien économique à une activité professionnelle.**

Nous pensons par ailleurs que l'Union européenne doit **sortir les aides couplées des contraintes OMC**, afin de pouvoir agir efficacement sur la structuration et le développement de filières qui répondent aux enjeux actuels. L'Union européenne dispose de marges de manœuvre importantes²⁰, la classification des soutiens en boîtes de l'OMC lui étant favorable. Il faut par conséquent que l'UE sorte du dogme de la boîte verte, et arrête de prêter le flanc aux attaques de nos partenaires internationaux en matière de soutiens internes. S'agissant des aides PAC annuelles, il convient également de procéder à une évaluation de l'empilement des mesures de subsidiarité retenues par la France depuis 2013, afin d'enrayer les distorsions de concurrence croissantes qui se sont instaurées avec nos principaux voisins européens.

Recombinaison de l'économie avec les territoires

La PAC doit contribuer à maintenir l'activité agricole non seulement dans des régions confrontées à des handicaps naturels ou spécifiques, au premier rang desquelles les zones de montagnes, mais aussi dans les territoires en déprise où l'agriculture reste l'unique dynamique économique, les régions d'élevages de plaines où l'enjeu de la pérennité de l'activité agricole est présente, et dans les zones intermédiaires.

Les paiements qui permettent de compenser tout ou partie des coûts supplémentaires et la perte de revenu résultant des handicaps naturels ou spécifiques sont essentiels au maintien de la production agricole. Là encore, les enjeux sont multiples : économiques, sociaux et environnementaux. **L'ICHN est donc une aide nationale, complémentaire au DPB et aux soutiens couplés qui doit être maintenue et confortée dans son principe** et dans sa vocation territoriale, pour permettre un ré-équilibre des conditions économiques et une concurrence équitable, malgré les handicaps naturels, notamment pour favoriser le maintien de l'élevage.

Nous réaffirmons la vocation économique de l'ICHN, à savoir donner les moyens aux agriculteurs d'exercer leur activité dans les mêmes conditions que ceux des zones non touchées par les handicaps au regard d'un niveau de perte de revenu et des coûts supplémentaires engendrés par lesdits handicaps. L'ICHN est un levier de développement des territoires difficiles pour ancrer l'activité, la valeur ajoutée, et donc contribuer à la vitalité de ces territoires.

Cependant, les réformes successives de la PAC n'ont pas su apporter de réponses satisfaisantes aux Zones Intermédiaires. Elles ont eu à l'inverse pour effet de diminuer les aides directes octroyées à l'hectare dans ces zones créant ainsi des distorsions de concurrence. Ces zones intermédiaires se caractérisent par un faible potentiel agronomique, une part importante des oléagineux dans l'assolement, une grande variabilité et une faiblesse des rendements, une part importante d'exploitations mixtes de polyculture-élevage. On constate une forte tendance à la simplification des systèmes de ces régions avec des abandons de l'élevage, malgré l'intérêt évident de la polyculture élevage.

²⁰ L'UE utilise 10 milliards € en mesure de soutien global pour un plafond autorisé de 70 milliards, soit 60 milliards € de marge de manœuvre.

La FNSEA et ses Associations spécialisées ont cherché des solutions dans le cadre de la PAC essentiellement à travers des mesures du 2^{ème} pilier, au premier rang desquelles la MAE Rotationnelle mise en œuvre en 2002. Depuis son abandon en 2015, les nouvelles mesures agro-environnementales (MAEC polyculture-élevage, MAEC Grandes cultures en Zones Intermédiaires) ne constituent pas des traitements adaptés à ces zones, les cahiers des charges restant inadaptés malgré notre mobilisation. Des solutions devront donc être envisagées à court terme par les soutiens directs, structurellement accompagnés par des dispositifs d'investissement qui répondent à une réelle ambition collective et territoriale pour l'agriculture de ces zones, en définissant une stratégie de maintien et de développement des activités économiques de filières. Il faut encourager les investissements dans des segments économiques pertinents.

Pour les départements d'outre mer, en tant que territoires ultramarins, leur spécificité doit être reconnue dans la PAC au travers des programmes POSEI (Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité).

Soutenir les agriculteurs professionnels

Pour la FNSEA, les aides de la PAC doivent être mieux ciblées et les soutiens orientés vers les personnes, hommes et femmes, qui exercent réellement le métier d'agriculteur. Il en va de la vitalité des filières comme des territoires ruraux, afin d'éviter que ne se développe une agriculture sans agriculteur, que le foncier ne soit accaparé par des sociétés financières ou encore que les aides soient captées par de simples détenteurs de patrimoine foncier.

Cette approche impose de définir qui est agriculteur dans le cadre de la PAC. Pour ce faire, l'Europe doit prendre la responsabilité de mieux cerner qui est **agriculteur professionnel et lui réserver l'octroi des soutiens publics**, à défaut, elle doit permettre à chaque Etat membre, dans le cadre de la subsidiarité, le soin de le faire. Dans ce cadre, il sera nécessaire d'éviter toute complexification administrative, à l'instar de ce qui a pu être observé notamment dans la filière équine. Pour cela, un travail doit être engagé sur la définition de l'agriculteur professionnel, notamment avec l'apparition des nouvelles formes d'agriculture, afin de conditionner l'accès au métier à une véritable activité agricole, tout en prenant en considération l'aspect lié à la transmission.

Malgré l'ampleur de la tâche, et sans entrer dans l'ensemble des implications de la définition du statut de l'agriculteur, un précédent existe depuis 2015 au sein même du 1^{er} pilier ; il concerne le paiement annuel en faveur des jeunes agriculteurs (« top up » JA). Au-delà des personnes physiques exerçant effectivement l'activité, une personne morale, quelle que soit sa forme juridique, est éligible au « top up » pour autant qu'un jeune agriculteur remplissant les critères personnels d'éligibilité exerce **un contrôle effectif et durable** sur la personne morale en termes de décisions liées à la gestion, aux bénéfices et aux risques financiers (lorsque plusieurs personnes physiques, y compris une ou plusieurs personnes qui ne sont pas de jeunes agriculteurs, participent au capital ou à la gestion de la personne morale, le jeune agriculteur doit être capable d'exercer ce contrôle effectif et durable soit seul, soit conjointement avec d'autres agriculteurs).

Il y a là des conditions qui ressemblent fort à celles dont nous souhaitons la mise en place (personne physique, maîtrise directe ou indirecte - seul ou avec d'autres agriculteurs professionnels – du capital de l'exploitation en société, absence de subordination dans l'exercice de l'activité, exercice de fonctions de direction...) qui doivent s'appliquer à tous les agriculteurs pour l'octroi des aides de la PAC.

Soutenir le renouvellement des générations

Sur un plan démographique, nous constatons une baisse constante du nombre d'agriculteurs, et un vieillissement de la population agricole : seulement 6,5 % des agriculteurs ont moins de 35 ans en Europe.

Pour assurer la durabilité de l'agriculture, il est indispensable de favoriser le renouvellement des générations par une politique adaptée à la situation de chaque Etat membre.

Les aides directes représentent aujourd'hui le principal instrument d'une PAC convertie aux marchés. Nous voulons que ces soutiens soient facteurs de durabilité des exploitations agricoles, au service d'une agriculture productive, rémunératrice pour des agriculteurs professionnels qui s'inscrivent dans les filières et les territoires.

12. Accroître la résilience des exploitations

« Si nous nous référons au passé, nous serons confrontés à un torrent de chocs, naturels ou dûs à l'homme. Nous savons que renforcer la résilience signifie aider les individus, les ménages, les communautés et les pays à se préparer, à faire face, à se remettre de ces chocs et à se relever encore mieux », Shenggen Fan, Directeur général, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.

Les années 2007-2009 ont marqué une rupture avec l'émergence d'aléas accrus (en amplitude et en récurrence) tant sur le plan climatique ou sanitaire que sur celui de la volatilité des prix qui rend les agriculteurs particulièrement vulnérables.

Comme nous l'avons affirmé dans notre plateforme du Conseil de l'Agriculture Française (CAF) pour les élections Présidentielles françaises, il s'agit d'accroître la résilience des exploitations face aux turbulences économiques, climatiques et sanitaires qui se multiplient et à une volatilité des cours destructrice. Il faut donner aux agriculteurs de la visibilité dans leur métier et leurs décisions et de la stabilité dans leurs revenus, tout en mettant en avant le principe de responsabilité.

La volatilité des prix devenue structurelle n'a pas que des conséquences sur le revenu des exploitants agricoles. Elle affecte le potentiel de production en mettant en péril les exploitations qui affichent les niveaux d'investissements les plus importants. Il s'agit donc aussi d'un enjeu de société et de capacité des populations à se nourrir. Pour y faire face, les Etats membres doivent se doter d'outils efficaces qui devront être considérés comme une sorte d'assurance pour la sécurité alimentaire. C'est comme cela que l'Union européenne affirmera son rôle pour répondre à l'accroissement des besoins alimentaires de la planète.

L'amélioration de la résilience des exploitations doit se traiter à plusieurs niveaux :

- **Au niveau de l'exploitation :** par les soutiens directs, par les choix de gestion et de commercialisation de l'exploitant, par une stratégie de modernisation et d'innovation ;
- **Au niveau des filières :**
 - par une organisation économique des producteurs (OP et AOP) renforcée et soutenue,
 - par le développement de la contractualisation qui prend en compte les coûts de production en agriculture,
 - par la mise en œuvre dans le cadre interprofessionnel d'un éclairage des négociations commerciales (indicateurs, critères techniques, qualité...) et d'une stratégie de partage des risques sur toute la filière (gestion des marchés, contrats, stabilisation du revenu...) et de la valeur créée dans la filière,
 - par des stratégies de modernisation et d'adaptation des exploitations aux enjeux sociétaux de l'alimentation (qualité, sécurité, bien-être des animaux, environnement).
- **Au niveau régional :** par l'accompagnement sur la modernisation et l'innovation des exploitations ;

- **Au niveau national** : par des politiques fiscales adaptées, la mise en place de plans de prévention sanitaires ou climatiques au premier rang desquels le déploiement de l'irrigation et la mise en œuvre de nouvelles capacités de stockage de l'eau ;
- **Au niveau de l'Union européenne** : par la préservation d'outils de gestion de marché pour faire face aux aléas, par un cadre juridique qui permette la mise en œuvre d'une palette d'outils assuranciers ou de mutualisation par les Etats membres faisant l'objet d'un cofinancement européen par le relèvement du plafond des minimis pour les aides d'Etats au même niveau que les secteurs d'activités ;
- **Au niveau international** : dans le cadre des accords commerciaux bilatéraux (ou à l'OMC) qui se multiplient, par le classement de certains produits en « produits sensibles », par la prise en compte de la spécificité du modèle agricole européen, par la reconnaissance de nos signes officiels liés à la qualité et à l'origine (AOP/AOC/IGP).

C'est notamment sur le cinquième niveau que la PAC intervient prioritairement, mais elle a aussi la capacité de donner un cadre juridique pour permettre d'intervenir sur les autres niveaux.

Des outils de gestion de marchés pour anticiper les crises

L'imperfection des marchés agricoles n'est plus à démontrer. Du fait d'une offre et d'une demande rigides, les marchés agricoles sur-réagissent : les variations de prix sont bien plus importantes que les variations de volumes constatés sur les marchés. Par ailleurs, l'agriculture est un secteur stratégique tant en termes économiques (importance des exportations agricoles et agro-alimentaires, emplois,...), environnemental (production d'externalités positives), qu'en matière de sécurité alimentaire et de cohésion territoriale.

Nous devons par conséquent **plaider la spécificité des marchés agricoles** pour maintenir une gestion des marchés. Des corrections sur les volumes mis en marché doivent pouvoir être opérées, la crise laitière et l'embargo russe l'ont démontré :

- Par des outils d'intervention réactifs et rénovés en cas de crise ;
- Par la mise en œuvre d'aides au stockage privé couplée à des stratégies exportatrices ;
- Par le développement de l'aide alimentaire ;
- Par des outils de gestion des crises à mieux définir et calibrer ;
- Par l'utilisation de débouchés non alimentaires.

La gestion des conséquences de l'embargo russe est un bon cas d'école. La France semblait au départ très isolée dans sa volonté de corriger les imperfections des marchés agricoles. Néanmoins, certains Etats sont revenus sur leur position devant les conséquences de l'embargo. Ces pays (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Italie, Luxembourg) dont certains expriment clairement une vision plus libérale que la France, pourraient à l'avenir venir appuyer des positions françaises pour l'intégration de mesures de gestion de crise dans la PAC post-2020.

Toutefois, nous devons rester lucides. Les outils qui figent le niveau de production ne sont plus d'actualité au niveau communautaire et l'Union européenne ne reviendra pas en arrière en intervenant comme par le passé sur les marchés en amont. Cependant, nous devons tout mettre en œuvre pour obtenir des consensus dans l'espace qui demeure entre libéralisme et interventionnisme. Il faudra **conserver les filets de sécurité actuels tout en proposant plusieurs pistes d'amélioration** :

- Permettre la mise en œuvre d'une véritable opération d'aide alimentaire. La question du financement d'une telle aide sera à considérer hors du budget de la PAC ;
- Permettre le déclenchement d'outils de gestion de crise ponctuels liés à la responsabilité des acteurs. Nous ne voulons pas nous affranchir des signaux longs du marché mais intervenir quand il y a urgence : le dispositif de réduction volontaire de la production laitière doté d'une enveloppe de 150 M€ est une illustration des marges de manœuvre nécessaires, même s'il a été décidé trop tardivement par le Conseil de l'UE en juillet 2016.

Enfin, le premier niveau de la gestion de l'offre se trouve dans les filières. Au-delà de la contractualisation, **il faut que la PAC prenne davantage en compte les mécanismes interprofessionnels**. Les professionnels d'une filière sont les plus à même de favoriser la mise en adéquation de l'offre par rapport à la demande, à l'image de ce qui est pratiqué dans l'interprofession du champagne ou des fromages sous AOP. L'OCM unique et le droit de la concurrence doivent évoluer sur ce point (voir chapitre 13).

Des outils assurantiels, fonds de mutualisation et de stabilisation du revenu, pour protéger l'exploitation

Le bilan de santé de la PAC a ouvert une première palette d'outils : assurances climatiques, fonds de mutualisation sanitaire et environnemental, fonds de stabilisation du revenu. Le bilan est mitigé avec une mise en œuvre timide. Peu d'Etats membres les ont utilisés. Et même si la France est un des plus allants avec l'assurance socle et le FMSE, force est de constater que le taux de pénétration de l'assurance ne décolle pas et qu'il n'y a pas à ce jour de solution assurantielle satisfaisante pour l'herbe.

Il convient donc de passer à la vitesse supérieure, en créant les conditions d'un consensus, loin d'être évident dans l'UE, en prenant soin de **différencier les outils selon la nature du risque**.

Créé à l'initiative de la FNSEA et des Jeunes Agriculteurs en 2013, **le Fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE)** est devenu un outil de gestion des risques incontournable au service des agriculteurs, à la fois pour atténuer l'impact économique des crises sanitaires sur les exploitations et comme support indispensable de la politique sanitaire. **Il mérite aujourd'hui d'être conforté** en clarifiant ce qui relève de l'indemnisation professionnelle de la responsabilité et de l'intervention de l'Etat.

Rappelons qu'en matière de gestion des risques climatiques, le premier outil est l'irrigation. Il devient urgent de réfléchir à une gestion globale de l'eau par le développement d'infrastructures permettant un accès sécurisé, à la fois pour la consommation humaine directe et la consommation agricole. Il est indispensable que les agriculteurs aient les moyens de s'adapter pour sécuriser leur accès à l'eau et par la même sécuriser la ressource alimentaire.

Concernant l'assurance récolte, les aléas de la campagne 2016 ont rappelé la nécessité de se couvrir contre les risques climatiques. Les freins doivent être levés, et en particulier le seuil de déclenchement (dans le cadre subventionné) de 30 % doit être abaissé à 20 %, en utilisant les marges de manœuvre de la boîte orange de l'OMC. Ces améliorations doivent permettre d'accroître son attractivité et de viser ainsi la plus grande mutualisation possible, qui doit être renforcée par une forte incitation. **L'assurance est l'affaire de tous** et chacun doit pouvoir bénéficier d'une assurance adaptée. L'incitation à la souscription passe par deux mesures nécessaires sinon suffisantes :

- Maintenir un taux de subvention de l'assurance récolte de façon que chacun connaisse le coût exact et définitif de son assurance au moment de la contracter.
- Permettre aux agriculteurs de ne verser que le solde net de l'assurance moins la subvention dédiée. Le poids dans les trésoreries pendant plus d'un an de l'avance réalisée est un frein considérable à l'assurance pour les plus vulnérables et les jeunes installés.

La question de la volatilité doit trouver de nouvelles réponses : les paiements directs ont montré leurs limites face aux déséquilibres de marché (embargo russe) ainsi qu'à la persistance de prix bas. Le tout marché ne marche pas. Pour autant nous nous inscrivons dans une perspective de croissance de l'agriculture et de ses marchés : il convient donc de travailler sur des outils qui conjuguent dynamisme de la production et stabilité des revenus. Le niveau de l'EBE de l'exploitation compte plus que le niveau des aides. C'est lui que toute politique doit viser à stabiliser ou du moins à éviter de passer en-dessous d'un seuil insupportable par l'entreprise agricole.

Des outils contracycliques doivent être imaginés, c'est-à-dire des outils qui permettent de réagir et de compenser quand les prix s'effondrent ; mais lesquels ?



Un Fonds d'urgence lait en Belgique

Face à la crise laitière de l'été 2015 et devant le constat d'un prix en magasin toujours aussi stable, l'ensemble des partenaires de la chaîne alimentaire belge se sont réunis dans l'objectif d'apporter une aide conjoncturelle aux exploitants. En quelques mois, un fonds de soutien approvisionné par la grande distribution, a été mis en place et a atteint 46 millions d'euros.

Cette aide, dont le montant est d'environ 2,5 centimes d'euros par litre de lait, a été versée directement aux producteurs via les services de l'Etat. Les pouvoirs publics ont apporté, à la fois, les données objectives permettant de calculer le manque à gagner, et la validation juridique du dispositif au regard du droit de la concurrence. Quelques mois plus tard, une aide similaire a été instaurée par les partenaires de la chaîne alimentaire dans le secteur porcin.

Le Commissaire Hogan a mis sur la table via le règlement Omnibus, une proposition d'adaptation très intéressante de l'outil « fonds de stabilisation du revenu » qui doit être mis en place par secteur de production, avec un seuil de déclenchement impérativement abaissé à 20 %.

Compte tenu des expériences belges sur la mise en place de fonds d'urgence dans les secteurs lait et porc, de nos propres réflexions dans le secteur porcin, des discussions entre les acteurs des filières sur les relations commerciales, cet outil pourrait être prometteur. Il convient d'en explorer la faisabilité, y compris en matière budgétaire et modalités de fonctionnement.

Des expérimentations d'assurance revenu ou marges se déroulent actuellement ; elles permettront de quantifier le rapport « coûts/bénéfices/efficacité » de ces nouveaux produits. Mais il ne faut pas perdre de vue que le risque de marché est un risque systémique qui ne peut être réassuré que par la puissance publique.



Instrument de stabilisation des revenus (ISR)

Prévu par le second pilier de la PAC à l'article 39, un outil de stabilisation des revenus peut être activé par les Etats membres afin d'indemniser les agriculteurs ayant subi une perte de revenu importante.

Les conditions prévues par le règlement communautaire sont :

- Cet outil ne s'applique qu'aux chutes de revenu supérieures à 30%.

Modalités de calcul : la baisse du revenu s'entend par rapport au revenu annuel moyen de l'agriculteur concerné au cours des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes, en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible.

- Le fonds compense 70 % des pertes subies au maximum. Autrement dit, le montant de l'aide correspond à la différence entre la baisse effective du revenu et le montant correspondant à la baisse de 30 %.

Le calcul du revenu au sens de ce règlement correspond à la somme des recettes que l'agriculteur obtient du marché et des aides publiques, à laquelle on soustrait le coût des intrants.

Face au manque d'intérêt des Etats membres pour l'instrument de stabilisation du revenu (ISR) actuellement prévu par la PAC, la Commission a proposé une modification dans le règlement « Omnibus » pour faire de l'ISR un outil sectoriel, et un abaissement du seuil de déclenchement à 20 % de baisse des revenus²¹. Le règlement omnibus prévoit également une possibilité pour que l'Etat membre contribue au capital initial. Le projet de règlement dit « Omnibus » de la Commission s'inscrit dans la révision des perspectives financières 2015-2020. La procédure législative est donc spécifique au règlement financier mais rapide. Le législateur européen doit travailler à un accord d'ici l'été prochain, afin d'avoir une mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2018.

Pour la FNSEA, il s'agit d'une ouverture capitale de la part de l'UE car l'ISR permet de lisser les revenus. Cet outil peut intéresser l'aval de la filière, dont les industriels, en ce sens leur participation au fond est souhaitable. Ce sujet peut être géré par les filières, notamment au niveau des interprofessions. Il faut sortir de l'allocation de l'aide en fonction de l'individualité du revenu de l'agriculteur, pour se tourner vers des outils spécifiques au secteur déterminé, indiciels et décidés au niveau de l'interprofession. La Commission doit prendre en compte la proposition de la « Task Force marchés » qui va dans ce sens, à savoir que l'on puisse utiliser des indices.

Ce dispositif d'ISR sectoriel est une véritable rupture à deux niveaux :

- Il permet de sortir du cadre imposé par l'OMC en s'affranchissant des contraintes de classement en boîte verte. En effet, pour être classé en boîte verte les versements au titre de programmes de gestion des risques incluant la participation financière de l'État doivent être déclenchés uniquement si la perte de revenu est supérieure à 30 % et ne doit pas dépendre du type de production. Et puisque la Commission sort du dogme de la boîte verte et dispose de marges de manœuvre, poussons la logique jusqu'au bout et **demandons l'extension à l'ensemble des outils de gestion des risques** (assurances, fonds mutuels) des évolutions proposées pour l'ISR (en particulier le seuil de déclenchement à 20%) ;
- Il permet de s'affranchir de l'épée de Damoclès que constitue le droit de la concurrence. En effet, les fonds d'aides temporaires allouées aux producteurs de lait et aux éleveurs de porcs en Belgique pendant la crise 2015/2016, ont dû être soumis à des validations de l'Autorité de la

²¹ Le calcul du revenu au sens de ce règlement correspond à la somme des recettes que l'agriculteur obtient du marché et des aides publiques, à laquelle on soustrait le coût des intrants.

Concurrence belge et de la DG Concurrence de la Commission européenne. L'existence d'un cadre juridique communautaire pour permettre la constitution de ce type de fonds évitera les réticences des acteurs des filières à y participer, comme cela a pu être le cas en France dans le cas du « Fonds Porcin » en 2016. Les belges ont d'ailleurs réfléchi à un mécanisme de stabilisation interprofessionnel plus structurel pouvant être activé en période de crise, avec l'ambition de présenter ce projet pilote innovant au niveau européen pour son intégration en vue de la future PAC. Les agriculteurs doivent également être mis en capacité de constituer une épargne de précaution, véritable outil d'auto-assurance contra cyclique individuel. Les sommes sont librement épargnées et reprises à l'initiative du producteur dans la limite d'un seul plafond global, proportionné à l'activité. Ces sommes sont fiscalisées au moment de la réintégration. Le dispositif relève certes d'une décision nationale ; il mérite cependant de s'inscrire dans un cadre européen reprenant les différents outils de gestion des risques.

D'autres approches sont sur la table qui s'inspirent de l'ancienne politique américaine des deficiency payments. Ils sont évidemment séduisants puisqu'ils compensent la différence entre les prix de marché et des prix garantis par la puissance publique. Ils reposent sur une volonté politique sans faille qui permet d'ajuster en permanence le budget agricole à la situation économique du secteur et à la réalité des marchés. Ainsi, les soutiens consacrés aux agriculteurs (titre 1, titre 2, titre 11 du Farm Bill) étaient évalués à 18,6 milliards de dollars par an lors de la signature du Farm Bill en février 2014. Les récentes mises à jour affichent un besoin révisé de 19,94 milliards de dollars. Par exemple, les paiements pour ces trois titres (99 % des paiements aux farmers) s'élevaient à 16 milliards pour l'année fiscale 2015. La projection pour l'année fiscale 2017 est de 20,9 milliards.

Cette flexibilité budgétaire est elle possible pour la PAC ?

Dans un budget contraint, et le Brexit ajoute encore de la contrainte, **les appétits sont forts pour prélever les ressources consacrées à l'agriculture et les rediriger vers d'autres politiques** : migrants, environnement, entre autres. Notre intérêt pour la prochaine PAC est de travailler aux outils les plus ambitieux mais en nous inscrivant dans un budget agricole « sanctuarisé », c'est-à-dire gravé dans le marbre sur la durée de la programmation budgétaire. Sinon le risque est certain de voir le budget varier mais seulement à la baisse et jamais à la hausse.

Sur l'ensemble de ces sujets, **l'improvisation n'a pas de place. L'expérimentation est l'étape obligée.** Les politiques de gestion des risques nord-américaines se sont construites sur plus d'une décennie et ne cessent d'évoluer.

Face aux aléas économiques, climatiques et sanitaires, **notre approche privilégie une palette d'outils** qui ont l'ambition de conjuguer le dynamisme de la croissance, la responsabilité de l'entrepreneur, la visibilité de ses décisions et une plus grande stabilité des revenus. Il faut non seulement créer de nouveaux mécanismes et revoir ceux qui existent, mais encore assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif et l'inscrire dans un principe de coresponsabilité entre les agriculteurs, les filières, les régions, l'Etat et l'UE. Au niveau de chaque exploitation, l'agriculteur pourra alors recourir à un nombre accru d'outils, qu'il devra combiner pour couvrir au mieux l'étendue de ses risques.

13. Redonner du pouvoir aux producteurs dans la chaîne alimentaire

« Les agriculteurs sont le premier maillon de la chaîne alimentaire et se trouvent dans une situation précaire », Cees VEERMAN, Président de la task force sur les marchés agricole

L'évolution de la PAC qui déconnecte les aides des productions et réduit la gestion des marchés à sa plus simple expression, place plus que jamais les prix à la production comme élément essentiel pour l'obtention d'un revenu pour les agriculteurs. Par ailleurs, les agriculteurs sont confrontés à une concentration des outils d'aval et de la grande distribution provoquant un rapport de force déséquilibré en leur défaveur.

Dans ce contexte les producteurs doivent se regrouper pour être plus forts dans la négociation collective de leurs prix face aux acteurs d'aval. Développer une contractualisation équitable apparaît le moyen le mieux à même de restaurer une certaine stabilité et sécurité dans la formation des prix et par conséquent du revenu des producteurs. Un contrat, c'est un produit, un volume, un prix et une durée. L'ensemble de ces paramètres conditionne l'équité du contrat.

Pour atteindre cet objectif et éviter que le producteur se trouve seul et désarmé face à son acheteur, la négociation collective du cadre et des éléments contractuels est indispensable. Elle doit pouvoir se réaliser d'une part à l'échelle d'une filière, dans un cadre interprofessionnel, mais aussi par l'intermédiaire des organisations de producteurs (OP) qui constituent un moyen, pour les agriculteurs, de renforcer leur pouvoir de négociation, en particulier par des recommandations sur les prix.

Desserrer l'étau du droit de la concurrence

Depuis le Traité de Rome de 1957, l'Union européenne a entendu imposer la primauté de la PAC sur le droit de la concurrence. Il précise en effet que les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne s'appliquent pas à la production et au commerce des produits agricoles, dans la mesure déterminée par le Conseil de l'UE et le Parlement, lorsque ces pratiques participent à la réalisation des objectifs de la PAC. L'enjeu n'était autre que de se donner les moyens de réaliser les objectifs du Traité de Rome : assurer à des prix raisonnables l'autosuffisance alimentaire de l'Europe, un niveau de vie équitable aux agriculteurs.

Force est de constater que cette prévalence de la PAC ne s'applique pas et que la reconnaissance comme organisation de producteurs n'exonère pas de la soumission au droit de la concurrence.

Les OP commerciales, avec transfert de propriété de l'agriculteur au premier acheteur, constituent la forme la plus aboutie de l'organisation économique. Cependant, il est nécessaire pour que les producteurs reprennent la main dans certains secteurs, de permettre aux OP non commerciales, sans transfert de propriété, de négocier collectivement les clauses du contrat dont le prix. Le Paquet Lait, repris dans l'OCM unique de la réforme de la PAC de 2013, a ainsi permis de déroger au droit de la concurrence en octroyant la possibilité aux OP, même sans transfert de propriété, de négocier collectivement les clauses du contrat (y compris le prix). Cette dérogation au droit de la concurrence a constitué une avancée significative dans l'organisation économique des producteurs, en particulier dans le contexte de disparition programmée des quotas laitiers pour 2015.

Le secteur de la betterave sucrière s'est trouvée également confrontée au même challenge avec l'abandon des quotas prévue pour 2017. Une fois encore, la DG Concurrence dans sa vision dogmatique a fait une lecture purement juridique de l'OCM unique rendant impossible toute négociation collective. L'action de la Confédération Générale des Planteurs de Betterave, avec ses homologues européens, et l'appui de la DG Agri, du parlement Européen et du ministre de l'Agriculture, a abouti à un acte délégué paru en juillet 2016 qui autorise la négociation collective entre une entreprise sucrière et les planteurs de betteraves concernés. Ils peuvent convenir de clauses de répartition de la valeur, portant notamment sur

les gains et les pertes enregistrés sur le marché, afin de déterminer comment doit être répartie entre eux toute évolution des prix pertinents du marché du sucre ou d'autres marchés de matières premières.

Pour les autres secteurs, les initiatives prises par les producteurs en matière d'organisation des filières sont toujours sous la menace des Autorités de la concurrence. L'exemple français des endives est criant des difficultés d'articulation entre le droit agricole et le droit de la concurrence. Les lectures juridiques entre les différentes juridictions diffèrent sur ce qu'ont droit de pratiquer les acteurs économiques en se regroupant, notamment en matière de prix. Ces interprétations juridiques concernent en particulier la notion de marché pertinent, dont la définition souvent trop restrictive, constitue une entrave à l'organisation économique des producteurs.

Il est temps de desserrer l'étau de l'interdiction des ententes pour la vente des produits agricoles, de sortir des lectures purement dogmatiques, de redonner corps à l'esprit de la loi en faveur de l'organisation économique des producteurs. La PAC post-2020 doit jouer ce rôle et permettre, comme le stipule le Traité de Rome, à l'agriculture de déroger au droit de la concurrence.

Sortir d'une vision dogmatique

Face à la crise que vit l'agriculture européenne, de nombreuses réflexions sont menées au niveau communautaire pour renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne alimentaire, à commencer par la Task Force marchés mise en œuvre par la Commission à l'automne 2015 qui a rendu ses conclusions.

Elle reconnaît qu'il existe un manque de clarté concernant les règles applicables aux actions collectives des producteurs. Partageant un constat fait par la FNSEA, les experts indiquent que les dérogations successives ont créé une certaine confusion sur le plan réglementaire. De plus, la Task Force s'étonne que le droit communautaire ne comporte pas de dérogation générale et explicite à l'interdiction des ententes, en faveur des organisations de producteurs.

Voici quelques conclusions de la Task Force que nous pourrions reprendre à notre compte :

- Mettre fin à la confusion qui règne actuellement sur les limites à la coopération entre producteurs agricoles ;
- Conserver la dérogation spécifique au secteur laitier et étendre la même possibilité aux autres secteurs, y compris les secteurs de l'amont de la production agricole ;
- Exempter la planification conjointe et la vente conjointe de l'interdiction des ententes lorsqu'elles sont réalisées par des OP et AOP reconnues ;
- Permettre une application effective de l'article 209 de l'OCM (exceptions aux règles de l'interdiction des ententes) en le réécrivant pour permettre aux agriculteurs de bénéficier d'une plus grande sécurité juridique.

Par ailleurs, un rapport de la Commission a été remis au Parlement européen et au Conseil sur le Paquet Lait. Le rapport montre qu'après trois années de mise en œuvre, les agriculteurs européens ont recours de plus en plus souvent aux instruments prévus par le paquet lait, tels que la négociation collective par les OP des clauses contractuelles ou le recours aux contrats écrits.

En lien avec la conclusion du rapport de la Task Force sur les marchés agricoles de la DG Agri, le rapport propose que le Paquet Lait soit prolongé dans le but d'encourager une implication encore plus poussée des producteurs dans les organisations de producteurs. En effet, les dispositions relatives aux OP et aux négociations collectives ne s'appliquent, pour le moment, qu'à environ 36 % des livraisons de lait de vache dans l'Union européenne.

De la même manière la Commission suggère que soient encouragés les regroupements d'OP au sein d'Associations d'OP grâce à des possibilités de financement, une fois les OP bien établies. Il est à cet égard

indispensable de maintenir et de soutenir les spécificités de l'OCM fruits et légumes (cofinancement professionnel et européen par l'intermédiaire de programmes opérationnels), qui contribue à un renforcement de l'organisation des producteurs, y compris par la mise en place de convergences stratégiques au niveau européen.

La Commission européenne a récemment annoncé qu'elle allait prendre prochainement une initiative visant à renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, notamment en étendant à d'autres secteurs certaines dispositions du Paquet Lait. Le Parlement européen prend aussi des initiatives pour profiter des discussions sur le règlement « Omnibus » pour faire bouger les lignes de l'OCM unique. Dans la vente des produits agricoles, l'accord sur une formule de prix déterminable, fondée notamment sur un ou des critère(s) de marché(s) objectif(s), doit être considéré comme nécessaire à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).

Profitons de ces initiatives pour faire avancer nos idées. L'attitude de la DG Concurrence qui applique aveuglément une vision dogmatique issue des lois anti-trusts nées aux USA à la fin du XIXème siècle est d'un autre temps. **Non, il n'est pas contradictoire d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, et des prix raisonnables aux consommateurs ! La sécurité alimentaire de l'UE nécessite une bonne rémunération de ses producteurs.**

Renforcer le rôle des Interprofessions

La reconnaissance des organisations interprofessionnelles est encadrée depuis le 1^{er} janvier 2014 par le règlement OCM unique. Leurs missions ont été élargies et peuvent inclure un des objectifs suivants : statistiques sur les coûts de production et les prix, exploration des marchés à l'exportation, création de contrats-types, promotion de la santé alimentaire et sanitaire, qualité des produits, agriculture biologique ou gestion des produits résiduels.

La PAC post-2020 devra envisager l'extension de ces missions en permettant qu'elles jouent un rôle accru dans la négociation collective du prix, la gestion de l'offre et la mise en œuvre d'outils de stabilisation du revenu. Il est indispensable que l'ensemble des acteurs des interprofessions se comporte de manière responsable pour ne pas nuire au bon fonctionnement interprofessionnel. Les travaux interprofessionnels doivent bénéficier à l'ensemble des acteurs des filières. Le schéma interprofessionnel étant essentiellement français, il ne s'agira pas d'imposer mais d'« **encadrer pour permettre** ». La puissance publique ne voulant plus gérer les marchés, elle doit donner la capacité aux acteurs privés de le faire, de manière transparente pour les autorités, et en favorisant les observatoires des prix des matières premières.

Notre meilleure stratégie est celle de l'organisation économique. Au niveau de la première mise en marché elle est cruciale : c'est là que se joue la valorisation de nos produits. La future PAC devra traduire cette stratégie par une évolution et une clarification des règles, quitte à malmener le dogme du Droit de la Concurrence et revenir aux fondamentaux du Traité de Rome, qui permet de prendre en compte l'exception agricole dans le cadre de l'intérêt général.

14. Comment prendre en compte l'environnement ?

« La confiance est le ciment invisible qui conduit une équipe à gagner », Bud Wilkinson, sénateur américain.

Notre projet agricole pour l'Europe combine compétitivité et durabilité des productions. L'agriculture assume l'exigence de durabilité. C'est même la marque de fabrique de l'agriculture européenne que nous pouvons valoriser auprès du citoyen et du consommateur européen, car elle répond à sa demande. La protection des ressources naturelles, la préservation des paysages, la protection de la biodiversité ou encore la lutte contre le changement climatique, sont des défis auxquels l'agriculture doit continuer à répondre.

Pour ce faire, nous proposons une écologie intelligente et pragmatique qui permet de conjuguer performance économique et performance environnementale, qui privilégie l'engagement à la norme, qui passe d'une obligation de moyens à la culture du résultat et qui renoue avec la confiance envers les acteurs économiques. Cette culture doit être définie avec des objectifs atteignables et par des indicateurs tenant compte aussi des réalités économiques des exploitations. Il faut favoriser l'adaptation, le progrès plutôt que la sanction.

Le statu quo est-il envisageable ?

La conditionnalité des aides a été mise en œuvre par la réforme de la PAC de 2003, pour garantir une agriculture plus durable et favoriser ainsi une meilleure acceptation de la politique agricole commune par l'ensemble des citoyens. Manifestement, ni les agriculteurs, ni les pouvoirs publics, ni même les filières, n'ont su valoriser cette première couche de verdissement.

En effet, très vite une deuxième couche a été mise en œuvre lors de la réforme de la PAC de 2013 avec le « paiement vert » ou « verdissement ». Un nouveau pas est donc franchi avec ce paiement découplé qui représente 30 % du budget du 1^{er} pilier de la PAC (de l'ordre de 84€/ha en moyenne selon les exploitations) soit 2,2 milliards d'euros par an en France, en contrepartie de mesures contribuant par l'effort de masse globale des agriculteurs à améliorer la biodiversité, la protection de la ressource en eau et la lutte contre le changement climatique.

Malgré tous les problèmes d'application que rencontrent les mesures de verdissement et de conditionnalité, les agriculteurs ont su s'adapter. Une certaine stabilité dans les règles serait nécessairement appréciée. Ainsi, lors de la consultation sur le verdissement, la FNSEA a pris la position suivante :

- les trois mesures de verdissement contribuent à la protection de l'environnement ;
- les diverses possibilités de mise en œuvre, en particulier sur les SIE et la diversité des cultures (équivalence pour les systèmes spécialisés maïs), sont nécessaires aux agriculteurs pour satisfaire leurs obligations en tenant compte de la diversité des contextes pédoclimatiques, et des modèles de production ;
- le verdissement, tel qu'il est aujourd'hui, comporte des contraintes qui, si elles étaient durcies, conduiraient à une baisse sensible de la production agricole.

Pourtant, il est difficile d'envisager de ne rien changer en termes de prise en compte des préoccupations environnementales dans la future PAC car la pression est forte. Nous ne pouvons pas sous-estimer les forces contraires :

- certains, au mépris du concept même du développement durable, souhaitent privilégier une écologie punitive au sein de la PAC, au détriment des enjeux économiques auxquels les agriculteurs doivent faire face. Ces pressions sont telles, que l'exercice de simplification mené par le commissaire Hogan, qui était à la base une bonne idée, se traduira par des mesures de très faible envergure voire même par une régression en matière de pragmatisme agronomique. Or il ne peut pas y avoir de simplification sans pragmatisme ;
- d'autres, qu'il s'agisse d'organisations ou même d'Etats membres, ont changé de stratégie avec comme objectif de récupérer le budget lié au verdissement, soit 30 % du premier pilier. Pour beaucoup, les termes du débat ont changé : il ne s'agit plus de durabilité de l'agriculture mais d'un débat strictement budgétaire.

Nous devons reconnaître que les termes du débat ont changé. Il paraît à peu près certain que **défendre le statu quo mènera l'agriculture dans une impasse**. En tous cas, a minima, cela conduira à une surenchère de règles déconnectées du terrain, issues de négociations longues en trilogie, avec des actes délégués rédigés par la Commission dans une approche essentiellement juridique...

Le verdissement, la conditionnalité des aides et les MAEC sont-ils les bons outils ?

Ces trois instruments constituent le « pilier » environnemental de la PAC. Ces mesures environnementales, mises en œuvre dès 1992, ont le mérite d'apporter une réponse à la demande du citoyen et de permettre à l'Union européenne de justifier l'utilisation du budget de la PAC. Pourtant, les critiques sont nombreuses à l'égard de ces outils.

L'éco-conditionnalité des aides et le verdissement, se traduisent par des mesures complexes, souvent déconnectées de la réalité agronomique, et synonymes de surcharge administrative. Le même constat peut être fait sur les MAEC, dont les cahiers des charges ont tendance à décourager les agriculteurs. La multiplicité des indicateurs contrôlés, en particulier pour la conditionnalité, a atteint les limites du gérable par un agriculteur, et s'avère même contreproductive en matière d'activité agricole.

Les sanctions et les pénalités liées à la conditionnalité sont une illustration parfaite d'une machine administrative qui s'est emballée, produisant un outil déconnecté de toute réalité. La Commission elle-même²² reconnaît la possibilité *«que même les agriculteurs agissant avec une diligence raisonnable pourraient ne pas être toujours en pleine conformité avec l'ensemble de la législation incluse dans le cadre de la conditionnalité. C'est le cas, par exemple, des petites erreurs qui peuvent se produire pendant une période d'augmentation de la charge de travail (temps de récolte, période de mise-bas), en raison de contraintes familiales graves (maladie) ou même liées à des catastrophes naturelles (des inondations, etc.)»*. La Commission européenne a créé les concepts d'*«erreur humaine»* et de *«non conformités mineures sans sanction»*, sauf qu'ils ne sont pas appliqués ; tétanisée par la peur du refus d'apurement des aides, notre administration est devenue la plus zélée d'Europe !

La complexité administrative est issue de la logique de contrôle de la DG Agri : toute mesure doit être contrôlable et compatible avec une logique de paiement annuel. **Cette logique basée exclusivement sur une logique de moyens pose question** alors que les ONG environnementales, elles-mêmes à l'origine de ce verdissement, contestent l'efficacité réelle de ces mesures.

²² extrait d'un courrier de la DG AGRI à la Représentation permanente française auprès de l'UE

Le maintien des prairies permanentes est un bon exemple : comment expliquer à un agriculteur qu'il ne peut plus réaliser de rotation longue supérieure à 5 ans, sinon sa prairie temporaire sera classée en prairie permanente et risque d'être figée à tout jamais ? Comment expliquer à un jeune agriculteur qui s'installe que les surfaces qu'il a reprises doivent rester en prairies permanentes alors que son projet agricole est basé sur un développement de l'autonomie en cultures fourragères ? Au-delà de ces incohérences, les procédures administratives de déclaration, d'autorisation voire d'obligation de re-semis des prairies sont déconnectées de toute réalité.

De même, certaines exigences sont en décalage avec l'évolution des pratiques culturales, qui prennent en considération les évolutions climatiques et les progrès techniques et agronomiques.

La complexité des MAEC trouve sa source dans une logique sur laquelle nous pouvons nous interroger. Financer des surcoûts, sans prendre en compte la gestion du risque par l'exploitant qui modifie ses pratiques agricoles, de surcoût dans un contexte économique difficile, ne peut pas convaincre de l'opportunité de s'engager dans une MAEC. A cela s'ajoute une décentralisation dans les régions, qui s'est faite sans suffisamment de préparation et dans un cadre de pénurie budgétaire qui ne permet pas un réel effet levier. Ceci renforce la nécessité d'un cadrage national fort sur le second pilier, en particulier pour éviter les distorsions de concurrence entre régions.

Enfin, les choix pour appliquer le verdissement et la conditionnalité sont très différents d'un Etat membre à l'autre, entraînant un risque de distorsions de concurrence dont l'impact économique est difficile à évaluer. Il est bien évident par ailleurs, que certaines mesures méritent d'être adaptées aux territoires et qu'une dose de subsidiarité est nécessaire en matière environnementale.

Quelle alternative ?

Face à ces constats, nous devons faire des propositions, accepter certaines évolutions, mais en fixant un cadre précis, des lignes rouges à ne pas franchir. Il faut sortir de cet empilement administratif : une couche de conditionnalité, une couche de verdissement... Il faut changer de vision : c'est l'engagement des agriculteurs dans l'amélioration des pratiques, dans la mise en œuvre de pratiques innovantes, qui permettra de répondre au double défi économique et environnemental.

L'obligation de moyens ne peut plus constituer à elle seule une politique de développement durable crédible et efficace. Il n'est pas acceptable non plus de ne pas reconnaître les efforts que font les agriculteurs et l'amélioration constante des pratiques agricoles. L'objectif environnemental de la PAC doit **évoluer vers une culture du résultat, qui privilégie l'engagement à la norme**, basée sur des indicateurs à l'échelle de l'exploitation, maîtrisables par les agriculteurs. Cela permettra de reconnaître ce qui est fait, de rétablir la confiance entre les agriculteurs et les citoyens, **d'encourager ceux qui s'engagent dans des démarches de progrès.**

Ainsi, la future PAC devra encourager l'investissement et l'innovation qui permettront aux exploitations de répondre aux ambitions de durabilité de l'agriculture européenne. Nous pensons que les avancées technologiques du secteur agricole constituent une opportunité considérable pour les politiques européennes en matière de durabilité et d'environnement (voir encadré ci-dessous).

Les institutions européennes peuvent se saisir du potentiel d'innovation considérable pour bâtir des politiques simples et efficaces et réduire les procédures administratives requises auprès des agriculteurs. **L'Union européenne peut basculer d'une politique prescriptive et tatillonne à une véritable politique d'engagement basée sur la confiance**, qui pourrait être une alternative aux critères des mesures de verdissement actuelles, basée sur la volonté des agriculteurs eux-mêmes (les producteurs pourraient opter pour les politiques existantes ou sur une approche de résultat). Cette nouvelle option pour les règles du verdissement serait fondée sur des objectifs quantifiables, qui n'excluent pas d'utiliser des indicateurs de moyens (investissements, bonnes pratiques) aux effets équivalents, qui seraient ajustés en fonction

des connaissances et des capacités techniques des agriculteurs. **Il faudra bien sûr définir les voies et les moyens pour attester du respect de l'engagement et permettre ainsi de le valoriser auprès du citoyen, dans les filières, auprès du consommateur.** La certification peut être une voie, ou encore la réalisation de diagnostics reconnus par la puissance publique.

Nous proposons d'expérimenter et d'approfondir une approche qui globalise et simplifie «conditionnalité» et «verdissement» : une approche plus dynamique basée sur l'engagement des agriculteurs, accompagné par de l'investissement et de l'innovation...

Nous voulons un changement de méthode dans la future PAC : les enjeux environnementaux doivent se traduire par une approche globale et intelligente sur l'exploitation, qui prend en compte la nature de l'activité agricole (une activité qui travaille avec du vivant, dans un environnement soumis à des aléas) et qui répond à la diversité de l'agriculture française.

Quelques axes d'investissements et d'innovation qui permettront aux agriculteurs professionnels de répondre aux ambitions de durabilité de l'agriculture européenne :



En élevage

La génétique en élevage

Des Outils d'Aide à la Décision (OAD) : applications, capteurs, drones...

Des investissements :

- la rénovation des bâtiments d'élevage ou la construction de nouveaux bâtiments à énergie positive ;
- la mise en place de couverture de fosses à lisier ;
- l'installation de laveurs d'air dans les bâtiments hébergeant les animaux ;
- des ouvrages de stockage des fourrages ;
- des abreuvoirs économes en eau ;
- des équipements de recyclage des eaux blanches ;
- Des accompagnements pour favoriser l'acceptabilité sociale et sociétale (subventions service de remplacement pour alléger la contrainte de l'astreinte – formation...);
- Des bâtiments et des équipements facilitant la prise en compte des demandes en matière de bien-être animal.

En production végétale

De la génétique amenant des semences ou des plants plus résilients par rapport aux stress extérieurs (ravageurs, maladies, conditions climatiques...) ou valorisant mieux les intrants.

Des outils d'aide à la décision visant une optimisation des apports de fertilisants et/ou des modalités de protection des cultures et/ou d'économie d'eau et/ou d'énergie.

Des agroéquipements contribuant à des pratiques plus durables :

- matériels d'épandage des effluents agricoles limitant la dispersion dans l'air ou par un enfouissement immédiat des effluents dans le sol ;
- matériels de lutte mécanique contre les adventices, matériels de lutte thermique, matériel de lutte contre les prédateurs (ex : filets anti-insectes), épampreuse, matériel de pulvérisation de précision... ;
- matériels visant des économies d'eau (ex : goutte à goutte, régulation électronique...);

- matériels permettant des économies d'énergie dans les serres (ex : écrans thermiques, ballons de stockage d'eau chaude, systèmes de régulation...) ;
- pour les exploitations agricoles, les investissements 3.o.

15. Pour une agriculture moderne et innovante et compétitive

« Les révolutions agricoles apparaissent comme des réponses à une crise du système existant, et c'est le changement des conditions économiques sociales et politiques qui rendent possible la généralisation de solutions préexistantes », Marcel Mazoyer, Professeur INA PG.

La vision de l'agriculture véhiculée par les médias, y compris par la publicité des produits alimentaires, met trop souvent en avant une image d'Épinal d'une agriculture appartenant au passé et cultive la nostalgie chez nos concitoyens. Pourtant, ce sont les progrès de la science et des technologies, appliqués par une agriculture moderne et innovante, qui permettront aux agriculteurs de relever tous les défis sociétaux de l'agriculture, notamment en termes d'environnement, de bien-être animal, et les enjeux de l'alimentation..., tout en préservant la diversité des productions et des systèmes d'exploitation.

Les besoins

Selon l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies (FAO), la croissance de la population mondiale et l'évolution des modes de consommation conduiront à une plus grande demande de produits alimentaires dans les prochaines décennies. Pendant ce temps, les effets néfastes des changements climatiques exerceront une pression croissante sur l'environnement naturel, qui nous oblige à réduire l'empreinte écologique de nos systèmes de production alimentaire.

Sur la base de ces attentes futures, « **produire plus et produire mieux** » est devenu notre slogan de la **dernière décennie**, ce qui implique que les agriculteurs devraient augmenter leur production tout en assurant en même temps une utilisation plus durable de leurs ressources naturelles. Cependant, au sein de l'Union européenne, cette ambition peine à être traduite dans une vision et une stratégie partagée sur la manière d'atteindre ces objectifs, alors que les niveaux de productivité agricole semblent avoir stagné dans les principales zones agricoles européennes.

Parallèlement, les filières agricoles françaises souffrent d'un retard de modernisation, à l'amont comme à l'aval. Par exemple, les filières animales en crise ont chacune des besoins d'investissement compris entre 2 et 2,5 milliards d'€ sur la période 2015/2020 selon l'IDELE (Institut de l'Élevage) et l'IFIP (Institut du porc Recherche et Expertise pour la filière porcine). Le premier objectif est de rester performant et compétitif malgré des moyens de production (notamment les bâtiments d'élevage) vieillissants. Le deuxième est de répondre aux attentes du consommateur, non seulement sur la qualité des produits commercialisés mais aussi sur les conditions de production. Là encore, produire plus et mieux, ou avec moins, pourrait être le slogan des filières agricoles : plus de qualité, mieux de bien-être animal, moins d'intrants...

Ces besoins concernent tous les secteurs et ont été formalisés dans les plans stratégiques²³ des filières élaborés par FranceAgrimer :

- Adaptation des tailles d'élevage pour une meilleure productivité,
- Modernisation des bâtiments (basse consommation d'énergie, bloc de traite...),

²³ La filière semences n'est pas représentée à FranceAgrimer en tant que telle, les propositions ont été envoyées directement par la FNAMS au niveau des différentes régions pour intégration des investissements spécifiques aux cultures de semences dans les PCAE

- Valorisation des effluents via la méthanisation,
- Outils d'aide à la décision, agriculture de précision...

Là non plus, l'Union européenne ne donne pas d'orientation et de stratégie clairement affirmée à travers la PAC. Certes, nous pouvons considérer que la modernisation est avant tout de la responsabilité des filières dans un cadre interprofessionnel, mais dans la mesure où l'enjeu concerne le bien commun, à savoir la santé et l'environnement, les politiques publiques ont toute leur place à jouer. Dans ce cadre, l'application systématique du principe de précaution ne doit-elle pas laisser une plus large place à un principe d'innovation ?

Une politique d'investissement

La modernisation et l'innovation dans nos exploitations sont un enjeu majeur pour l'avenir de nos filières. Une réelle stratégie d'investissement en faveur de la modernisation et de l'innovation dans les exploitations agricoles est donc fondamentale.

Cette stratégie peut être développée dans le cadre du deuxième pilier de la PAC. Il ne s'agit pas forcément de mobiliser une part importante du budget de la PAC mais d'être capable d'impulser des orientations et de permettre un effet levier sur la mobilisation d'autres ressources (Etat, Régions, industries d'amont et d'aval...).

La France a ainsi fait l'expérience du PCAE (plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations) prioritairement tourné vers l'élevage pour répondre aux enjeux de la mise aux normes des exploitations, de l'amélioration des conditions de travail, des distorsions de concurrence et de la compétitivité. Ce plan a été doté initialement d'un fonds de modernisation de 200 M€/an, alimenté par l'Union européenne, l'Etat et les Régions et s'est inscrit dans le cadre d'une régionalisation du FEADER. Il convient de consolider sur le plan national la mise en œuvre du PCAE dans les différentes régions et de comparer les dispositifs choisis par chaque région.

Notre préoccupation est que les investissements retenus dans les régions soient cohérents avec les priorités des filières, cela suppose un cadre national décliné dans les régions. L'articulation entre les Associations spécialisées de la FNSEA et son réseau territorial doit jouer un rôle majeur pour atteindre cet objectif. Les FRSEA doivent s'investir auprès des conseils régionaux pour la mise en œuvre des stratégies retenues par les filières. Par ailleurs, il convient de **donner une place significative à l'investissement productif dans le cadre de la prochaine PAC**, indispensable pour permettre à l'agriculture de se moderniser. Face à des remises en cause croissantes, l'agriculture doit pouvoir valoriser les techniques de production innovantes qui permettent de concilier la compétitivité économique indispensable des exploitations avec les attentes légitimes de la société.

Favoriser l'agriculture 3.0 ²⁴

La révolution numérique en cours, permise par les nouveaux développements technologiques extérieurs au secteur agricole, pourrait agir comme un facteur majeur de changement et apporter une contribution significative à la réalisation de ces objectifs concomitants de sécurité alimentaire et de durabilité environnementale.

²⁴ Le web 3.0 représente l'extension d'Internet à des choses et à des lieux du monde physique. Considéré comme la troisième évolution de l'Internet, le web 3.0 désigne des objets connectés aux usages variés générant un accroissement exponentiel du volume de données sur le réseau, à l'origine du big data.



Elle concerne les marchés et l'évolution des modes de consommation, avec l'étiquetage QR code par exemple, qui permet de renvoyer à des informations plus détaillées sur les produits. Le potentiel de développement d'un marketing qui répond aux attentes des consommateurs est prometteur.

Ces technologies innovantes concernent aussi les modes de production et peuvent être désignées par le terme « Smart Farming ».

Avec l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, les capteurs, les satellites, les drones, il est possible de recueillir une grande quantité d'informations détaillées sur l'état des cultures et des animaux. Les agriculteurs peuvent utiliser ces informations, grâce au développement des outils d'aide à la décision, pour affiner leurs pratiques et répartir leurs intrants d'une manière plus efficace et ciblée, au lieu d'appliquer le même traitement à l'ensemble de la culture ou du troupeau indépendamment des besoins spécifiques. L'objectif est une augmentation de la rentabilité et de la productivité tout en réduisant l'utilisation des intrants.

Développer les formations mixtes digitales pour mieux accompagner les agriculteurs dans leur métier et dans l'intégration du smart farming. Ces formations qui allient le présentiel au distanciel offrent aux agriculteurs un enseignement collaboratif, prenant en compte les différences et les besoins de chacun. Il en résulte un dispositif de formation techniquement mature, pédagogiquement efficient, économiquement profitable, à même d'accompagner le secteur agricole dans la pérennisation de ses structures.

Il y a donc un fort potentiel pour aider le secteur agricole de l'UE dans la réalisation des objectifs d'amélioration de sa compétitivité et sa durabilité environnementale. Ces méthodes peuvent également contribuer à d'autres objectifs agroenvironnementaux et économiques, tels que la lutte contre les maladies des cultures, l'amélioration de la qualité et la traçabilité des produits à travers la chaîne alimentaire, ou encore l'amélioration du bien-être animal.

La politique agricole commune actuelle pour la période 2014-2020 comporte plusieurs dispositions qui permettent aux États membres de l'UE de promouvoir l'utilisation de pratiques Smart Farming par le biais de leurs programmes de développement rural. Cependant, pour de nombreuses exploitations l'équilibre coût / bénéfice n'est pas toujours atteint. Par conséquent, les méthodes agricoles intelligentes qui présentent des avantages pour la viabilité de notre système de production alimentaire pourraient être encouragées en permettant aux agriculteurs qui utilisent ces techniques d'être automatiquement exemptés d'une ou plusieurs obligations de verdissement, soit **en donnant aux méthodes agricoles intelligentes un statut similaire à celui de l'agriculture biologique ou en les reconnaissant comme des pratiques équivalentes.**

Notre projet agricole est celui d'une agriculture moderne qui n'exclut aucun système d'exploitation, mais qui autorise l'utilisation des techniques les plus avancées pour une activité productive et durable. Il est temps que la PAC donne une impulsion franche pour faire de l'agriculture une activité de pointe, sans oublier la contribution majeure des filières à cette évolution.

16. Défendons un budget de la PAC à la hauteur de nos ambitions

« Maintenir le budget PAC, c'est renforcer l'UE, car c'est la seule politique intégrée aujourd'hui », Dacian CIOLOS, Commissaire européen

Alors que la Commission européenne met en avant la croissance et l'emploi au cœur de sa politique pour les années à venir, la PAC reste la seule politique sectorielle communautarisée. Les besoins financiers de l'Union européenne sont immenses mais les budgets limités. Le développement de nouvelles politiques

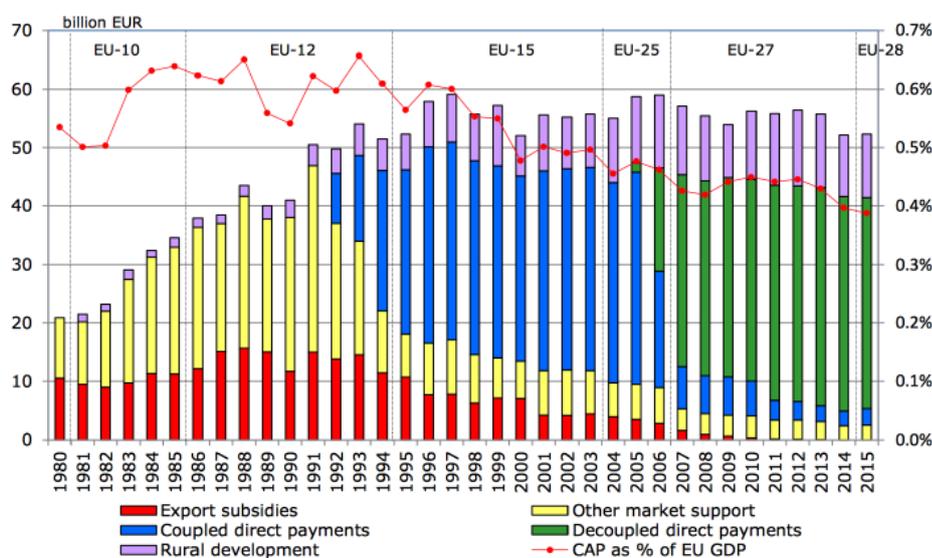
ne doit pas se faire au détriment de la PAC, car l'agriculture européenne participe pleinement de ces objectifs européens notamment en matière d'emploi.

La PAC représente une part importante du budget de l'UE (38 % en 2015), mais ne représente que 0,4 % des dépenses publiques européennes. Le budget de la PAC est inférieur à ses équivalents chinois ou américain qui ont considérablement renforcé les soutiens agricoles. En outre, il a été stable ou en baisse depuis plusieurs années, en dépit de l'élargissement de l'UE. Le budget de la PAC a été réduit de 12 % entre les Perspectives Financières de 2007-2013 (420,7 milliards d'euros) et celles de 2014-2020 (373,2 milliards d'euros).

Cette tendance doit être enrayerée. Face aux multiples défis que doit relever l'agriculture le budget de la PAC doit être conforté, au moins à son niveau actuel en termes réels. Notre orientation pour un budget européen renforcé doit permettre la mise en œuvre des politiques nouvelles attendues par les citoyens. Nous ne pouvons continuer à nous partager un budget sans cesse réduit, alors que nous appelons de nos vœux des politiques européennes ambitieuses, y compris dans le secteur agricole.

Si nous voulons jouer notre rôle dans la lutte contre le changement climatique, notamment en développant les puits de carbone, si nous voulons investir dans les exploitations pour être compétitifs et répondre aux attentes de la société sur la qualité de l'alimentation et la durabilité de la production, alors l'Europe doit nous en donner les moyens.

Figure 1 : évolution des dépenses de la PAC en termes réels



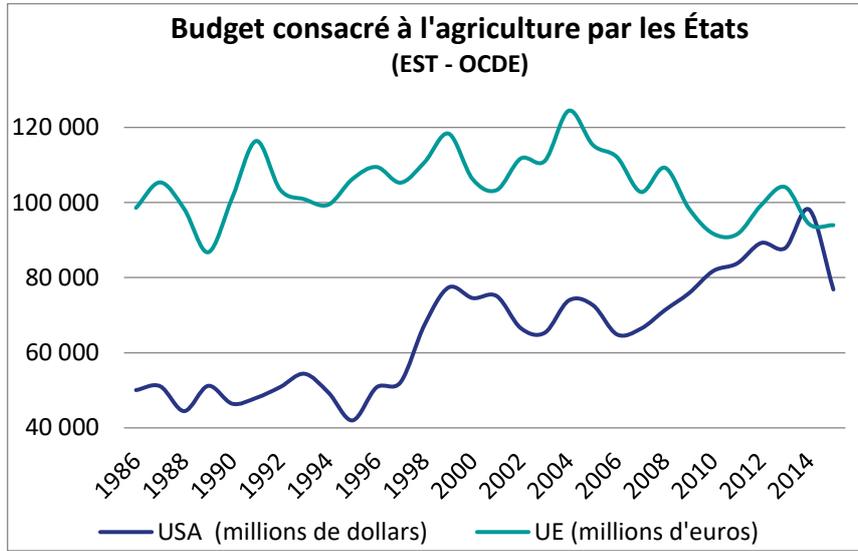
Le Farm Bill et le budget de l'USDA

Le nouveau Farm Bill pour la période 2014-2018 a été adopté le 7 février 2014. Cette nouvelle politique alimentaire, agricole et rurale consacra en moyenne 75 Md€ par an à la politique d'aide alimentaire et nutritionnelle et 15 Md€ par an à la politique agricole et rurale. Toutefois, pour 2017, la dotation agricole atteint 25 milliards de dollars.

Le Farm Bill prévoit un renforcement sans précédent du « filet de sécurité » pour les agriculteurs américains par la diversification des outils assurantiels offerts aux agriculteurs. La nouvelle loi supprime la plupart des paiements directs.

La tendance du budget américain consacré à l'agriculture est clairement au renforcement, au contraire du budget européen (voir graphe ci-dessous).





V. Conclusion

Consolider l'Union européenne n'est pas une fin en soi. Nous avons démontré que mettre à bas tout l'édifice européen, non seulement ne nous ferait pas gagner grand-chose, mais surtout risquerait de nous faire perdre beaucoup en termes de démocratie, d'efficacité économique ou de remise en cause du diktat du marché. Les défauts européens ne confèrent pas la perfection au niveau national. Certaines marches arrières confèreraient de lourds dégâts, nous les avons pointés.

Les défis de l'Europe sont nombreux et parfois nouveaux. C'est pourquoi, face aux replis nationaux, nous proposons :

- Davantage de convergence des politiques économiques, sociales, fiscales et environnementales
- L'affirmation de politiques communes à travers des coopérations entre Etats membres
- Un budget européen renforcé dans lequel la PAC ne serait plus une variable d'ajustement
- Une Europe qui s'affirme et protège sur la scène internationale
- Une Europe moins technocratique par une meilleure gouvernance des élus, qui s'appuie davantage sur les organisations représentatives.

Dans cet effort de consolidation, la PAC, qui demeure la seule véritable politique commune intégrée, peut continuer à constituer le ciment de l'édifice à condition qu'un véritable projet agricole européen émerge. Un projet agricole qui réponde aux exigences d'efficacité économique de nos productions et de durabilité de l'activité agricole. Un projet qui permette aux agriculteurs européens de vivre décemment de leur métier tout en répondant aux attentes des citoyens en assurant l'accès à une alimentation suffisante et de qualité. Pour cela la future PAC post-2020 devra :

- Prévoir pour les agriculteurs professionnels des soutiens adaptés aux objectifs de durabilité de l'agriculture européenne ;
- Offrir une palette d'outils pour accroître la résilience des exploitations ;
- Redonner du pouvoir aux producteurs dans la chaîne alimentaire où les risques et les responsabilités doivent être partagés ;
- Privilégier une approche environnementale basée sur l'engagement et la confiance plutôt que sur la norme ;
- Promouvoir une agriculture moderne et innovante en favorisant l'investissement et la recherche ;
- Disposer d'un budget de la PAC à la hauteur de ces ambitions.

Ces propositions peuvent contribuer au sursaut nécessaire pour que l'Europe réponde aux multiples défis et soit mieux comprise par les citoyens, dont les agriculteurs.

