

**AVIS DE L'ARF
SUR LE BILAN DE SANTE
DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

RAPPEL DU CONTEXTE

Les Conseils régionaux français saluent l'ouverture par la Commission européenne du débat sur le bilan de santé de la politique agricole commune (PAC). Ils considèrent qu'il constitue une étape particulièrement importante pour l'avenir de l'agriculture européenne dans un contexte de tension accrue, et vraisemblablement durable, sur le cours de certaines matières premières et dans le cadre des négociations à l'OMC. De plus, alors que les discussions sur le réexamen du budget et des politiques communautaires sont engagées, la part de la PAC dans le budget européen et la répartition des aides attribuées font l'objet de fortes critiques. Enfin, il apparaît très clairement que l'agriculture ne peut rester sans réponse face aux préoccupations des sociétés et des citoyens européens en matière d'environnement.

Les Conseils régionaux français considèrent que le bilan de santé s'inscrit dans un processus d'évolution plus large de la PAC afin qu'elle réponde davantage aux nouveaux défis auxquels est confrontée l'agriculture européenne : les élargissements récents de l'Union, la mondialisation croissante des échanges agricoles, la nécessité d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans les techniques de production et du renforcement des liens entre activités de recherche et de production, l'impératif de souveraineté alimentaire, l'exigence de qualité et de sécurité alimentaire, l'obligation de transparence et d'équité absolue dans l'attribution des aides, la prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture.

Compte tenu de l'importance de l'agriculture en termes de développement économique et d'aménagement de leur territoire d'une part et de leurs contributions à son financement d'autre part, les Conseils régionaux français souhaitent partager leurs premières réflexions et orientations sur ce sujet.

I. UNE EVOLUTION INDISPENSABLE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Les Conseils régionaux français sont pleinement conscients que la politique agricole commune, telle qu'elle est aujourd'hui mise en œuvre, n'est plus légitime, durable et adaptée aux nombreux enjeux identifiés.

Ils considèrent que quatre grands facteurs expliquent ce constat largement partagé par un nombre croissant d'acteurs institutionnels et professionnels :

➤ **Des résultats économiques très contrastés**

Si la PAC a permis à l'Europe, en général, et à la France, en particulier, de se positionner comme une des premières puissances agricoles mondiales, ce résultat a été obtenu au détriment de nombreuses petites exploitations, disparues faute de compétitivité, et a entraîné une désertification de certains territoires ruraux. Les mesures mises en œuvre au niveau international, visant à écouler les excédents générés par cette politique, ont également largement contribué à fragiliser l'agriculture vivrière des pays en voie de développement.

➤ **Des effets particulièrement néfastes sur l'environnement**

Depuis son lancement en 1962 et malgré les différentes réformes mises en œuvre, notamment celles de 1992 et de 2003, la PAC n'a cessé de favoriser une agriculture intensive. Les acteurs institutionnels et professionnels en mesurent aujourd'hui les effets néfastes sur l'environnement (pollution des sols et des nappes phréatiques, perte de la biodiversité, assèchement des réserves en eau, lessivage des sols, pollution aux produits phytosanitaires...).

➤ **Une opacité et une iniquité dans l'attribution des aides**

La PAC se caractérise par une absence de transparence dans l'attribution des aides et une concentration des subventions sur les plus grosses exploitations : 25% des aides sont attribuées à 5% seulement des exploitations, alors que 40% des exploitations européennes ne bénéficient que de 5% du budget consacré à cette politique. Par ailleurs, une grande inégalité existe entre les filières de production, puisque, par exemple, 50% des aides de la PAC sont affectées à la production de céréales, contre 3% pour la production de fruits et légumes.

➤ **Des choix politiques français inappropriés**

Alors que de véritables marges de manœuvre étaient offertes aux Etats membres dans le cadre de la réforme de 2003, les autorités françaises ont souhaité, dans de nombreux domaines relevant de la subsidiarité, préserver les « acquis » du modèle existant. Ainsi, l'attribution des aides sur le principe des références historiques a entériné, en France, les inégalités entre régions et entre exploitations. On constate notamment une forte concentration des aides sur un petit nombre d'exploitations et sur le secteur céréalier. De même, les autorités françaises, contrairement à d'autres Etats membres, n'ont pas voulu utiliser la possibilité offerte par l'article 69 du règlement 1782/2003 qui permet de réorienter une partie des aides sur certains types d'agricultures, notamment celles qui sont respectueuses de l'environnement (agriculture biologique, produits de qualité), mais aussi des productions en difficulté, comme les fruits et légumes ou l'élevage ovin.

H: LE SOUTIEN DES CONSEILS REGIONAUX FRANÇAIS AUX PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE

Les Conseils régionaux français trouvent intéressantes les principales propositions de la Commission européenne contenues dans la Communication sur le bilan de santé de la PAC :

➤ L'accroissement de la modulation obligatoire

La modulation permet à la fois de corriger les inégalités de revenu en écrêtant les aides directes attribuées au titre du premier pilier et de réorienter en profondeur la politique agricole, en encourageant les systèmes d'agriculture plus durable et le développement rural au travers du second pilier. Les Conseils régionaux français considèrent que cette redistribution des aides en fonction d'objectifs sociétaux, notamment en matière de protection de l'environnement et de gestion du territoire, revêt aujourd'hui une importance cruciale.

➤ Le découplage des aides

Le découplage des aides proposé par la Commission européenne permet de répondre à un objectif de simplification administrative et d'assurer une compatibilité des aides avec les accords conclus ou en voie de l'être au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce. Le découplage peut également permettre aux agriculteurs de s'adapter plus rapidement à l'évolution des marchés.

Cependant, les Conseils régionaux français considèrent—qu'un découplage total pourrait entraîner dans certaines situations un risque important d'abandon de la production, en particulier dans les zones défavorisées. Dans les zones de montagne, par exemple, l'agriculture, au-delà de sa fonction de production, joue un rôle primordial pour l'entretien des espaces et le maintien d'activités rurales.

Les Conseils régionaux français plaident donc pour la possibilité de maintenir un couplage des aides dans les territoires fragiles pour un certain nombre de productions notamment animales.

➤ Le plafonnement des aides

Près de 80% des aides attribuées à la France sont distribuées à 20% des exploitations. Cette répartition des aides européennes n'est plus acceptable. Les Conseils régionaux français considèrent donc que l'orientation exprimée par la Commission européenne dans sa communication, prévoyant une dégressivité des aides, est tout à fait légitime.

Cependant, ils conviennent, dans un souci d'équité, de transparence et de cohérence, de la nécessité de plafonner strictement les aides par exploitation. Les montants ainsi dégagés devront rester à disposition de l'Etat membre en vue d'une redistribution vers d'autres exploitations et productions par le biais de l'article 69 du règlement 1782/2003 sans oublier le nécessaire soutien à la vie rurale.

➤ La régionalisation des aides avec la suppression des références historiques

L'attribution d'aides à des exploitations agricoles reposant sur des références historiques de plus de 6 ans ne se justifient plus d'un point de vue économique et sociétal. Ce mode d'attribution, choisi par les autorités françaises suite à la réforme de 2003, conduit à entériner des «rentes de situation» et à empêcher toute réorientation de l'agriculture pour répondre aux nouveaux défis.

Les Conseils régionaux français considèrent dès lors que la régionalisation, avec la mise en place d'un paiement unique, sans référence historique, devrait permettre de répondre aux objectifs de simplification, de mutualisation, d'équité et de réorientation des aides vers des systèmes herbagers, davantage respectueux de l'environnement.

➤ Le renforcement de la conditionnalité des aides

Il est primordial que l'agriculture européenne prenne en compte les nouveaux défis environnementaux tels que le réchauffement climatique, la gestion de l'eau ou la préservation de la biodiversité. Pour relever ces défis, la politique agricole commune doit clairement afficher un objectif alliant compétitivité des exploitations et respect écologique.

Les Conseils régionaux français estiment dès lors qu'il convient de renforcer la conditionnalité des aides avec de nouveaux critères environnementaux afin de modifier en profondeur les pratiques culturales dans un souci d'une meilleure préservation de l'environnement.

➤ L'adaptation des instruments de soutien des marchés

Dans un contexte de mondialisation accrue des échanges agricoles et des accords dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce, l'adaptation des instruments de soutien des marchés est inévitable et souhaitable.

Toutefois, les Conseil régionaux français considèrent qu'il importe pour l'Union européenne de maintenir des instruments efficaces de gestion des marchés afin de préserver le modèle agricole européen qui allie sécurité alimentaire, préservation de l'environnement et aménagement du territoire. Sans préservation et rénovation des outils de régulation de la production, il est illusoire de juguler les tensions inflationnistes dans un marché globalisé, tandis que la seule substitution des outils de régulation (quotas, stockage, intervention) par des outils de gestion de crise, exposerait dangereusement les consommateurs européens aux fluctuations inévitables des marchés mondiaux.

EN CONCLUSION LES CONSEILS REGIONAUX FRANÇAIS REAFFIRMENT LEUR ATTACHEMENT AU MAINTIEN ET AU DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE ET CONSIDERENT QUE LE BILAN DE SANTE

- ❖ représente une étape importante d'un processus d'évolution indispensable de la politique agricole commune, caractérisé à la fois par le renforcement du niveau régional comme niveau de mise en œuvre de cette politique et un accroissement de la place et du rôle des Régions dans la gouvernance de cette politique ;

- ❖ constitue l'opportunité d'infléchir sensiblement la politique agricole commune en soutenant, au titre du premier pilier, grâce notamment aux redéploiements des aides liés au plafonnement des primes et à la suppression des références historiques, des types d'agriculture qui sont importants pour l'environnement, l'amélioration de la qualité et fortement ancrés dans les territoires (productions sous Indication Géographique, AOC, agriculture biologique, productions extensives) ;
- ❖ permet, par l'augmentation de la modulation notamment, de tendre vers un rééquilibrage au profit du second pilier ; celui-ci permettra de mieux répondre aux nouveaux défis d'une agriculture durable, plus respectueuse de l'environnement, tout en assurant davantage de cohésion territoriale par le maintien d'un tissu rural vivant ;

Ils précisent enfin que la présente contribution exprime leurs premières réflexions et orientations sur le bilan de santé de la PAC et à vocation à être complétée au fur et à mesure de l'avancement du débat européen, notamment en ce qui concerne les modalités de la régionalisation des aides.