



Rapport d'un projet sur les plans stratégiques nationaux PAC

# Réforme de la PAC post 2020 : l'ambition perdue ?



**Auteurs :**

Matteo Metta, analyste des politiques et coordinateur (ARC2020),

Hans Wetzels, analyste des politiques (ARC2020),

Rosa Melina Armijo Campos, analyste des politiques (ARC2020)

**Éditeurs pour la version d'origine en anglais :**

Oliver Moore, directeur de la communication (ARC2020), Alison Brogan, soutien rédactionnel (ARC2020)

**Traduction en français :** A4traduction

**Éditeurs pour la version française :**

Aurélie Catallo, coordinatrice (Pour une autre PAC)

Jules Hebert, coordinateur des programmes (Heinrich-Böll-Stiftung Paris)

**Graphiste pour la version française :** Céline Violet

Les informations et les opinions contenues dans ce rapport émanent de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Heinrich-Böll-Stiftung, de Pour une autre PAC, d'ARC2020 et des organisations ayant contribué à l'analyse. La Heinrich-Böll-Stiftung, Pour une autre PAC et ARC2020 ne garantissent pas l'exactitude des données figurant dans ce rapport. Ni eux, ni aucune personne agissant en leur nom ne peut être tenu responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues ici.

**Déclaration concernant les droits d'auteur :**

Ce texte et ces infographies font l'objet d'une licence Creative Commons « Attribution-ShareAlike 4.0 Unported » (CC BY-SA 4.0). Pour le contrat de licence, consultez <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode> et pour un résumé (et non un substitut), consultez <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en>

La reproduction est autorisée à condition que la source soit mentionnée.

**Citation recommandée :**

ARC2020 (2020) CAP reform post 2020: lost in ambition? Final Report. Brussels. Édition française de Pour une autre PAC et Heinrich-Böll-Stiftung Paris. *Réforme de la PAC post 2020 : l'ambition perdue*, janvier 2021

**ARC2020 remercie tout particulièrement les intervenants des coalitions européennes et nationales qui ont activement contribué à ce projet, à savoir :**

[Por Otra PAC](#), Espagne

[Pour une autre PAC](#), France

[Cambiamo Agricoltura](#), Italie

[Deutscher Naturschutzring](#), Allemagne

[Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.](#), Allemagne

[BUND, Friends of the Earth](#), Allemagne

[Koalicja Żywa Ziemia](#), Pologne

[The Environmental Pillar](#), Irlande

[Good Food Good Farming](#), Union Européenne

[EU Food Policy Coalition](#), Union Européenne

## Sommaire

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>DANS QUELLE MESURE LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES PLANS STRATÉGIQUES NATIONAUX PAC EST-IL TRANSPARENT ET INCLUSIF ?</b>	<b>8</b>
<b>AMBITION CLIMATIQUE ET ENVIRONNEMENTALE DES PLANS STRATÉGIQUES PAC : SUR QUELLE BASE EXACTEMENT ?</b>	<b>14</b>
<b>PACTE VERT : ACCÉLÉRATION DE LA RÉFORME DE LA PAC OU DU DÉREGLEMENT CLIMATIQUE ?</b>	<b>21</b>
<b>PLANS STRATÉGIQUES PAC, CLIMAT ET ENVIRONNEMENT : UNE PORTÉE EN CONSTANTE DIMINUTION</b>	<b>23</b>
<b>LA PAC ET LES PAYS DU SUD : PLANS STRATÉGIQUES NATIONAUX, UN PAS EN ARRIÈRE ?</b>	<b>25</b>
<b>L'ACCORD D'ASSOCIATION UE-AMÉRIQUE CENTRALE ET LA PAC</b>	<b>29</b>
<b>LES IMPLICATIONS DE LA PAC AU-DELÀ DES FRONTIÈRES DE L'UE : L'UKRAINE</b>	<b>38</b>
<b>LES IMPLICATIONS DE LA PAC AU-DELÀ DES FRONTIÈRES DE L'UE : LE GHANA</b>	<b>42</b>
<b>LA PAC POST 2020 SERA-T-ELLE PLUS ÉQUITABLE ?</b>	<b>46</b>
<b>UNE PAC POST 2020 QUI PROTÈGE LE MONDE RURAL : ANALYSE DE LA POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN</b>	<b>53</b>
<b>CADRE DE PERFORMANCE, DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA PAC : POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN</b>	<b>68</b>
<b>RÉFORME POST 2020 DE LA PAC : FUTURS DOMAINES D'ANALYSE ET D'ACTION POLITIQUE POUR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE</b>	<b>74</b>

## L'ambition perdue

Essayer de comprendre la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE), c'est comme évoluer dans un dédale de bureaucratie et d'intérêts cachés des lobbies. Il n'est pas plus facile d'appréhender le processus et l'orientation d'une réforme de la PAC. Il faut faire preuve d'opiniâtreté pour décrypter un système qui manque de transparence et prend appui sur des ententes et des arrangements visant à favoriser des intérêts acquis.

Avec cette publication, nous présentons notre mission qui est d'éclairer le processus de réforme de la PAC en cours. La Commission européenne a proposé une nouvelle architecture politique pour la politique agricole commune. Dénommée le nouveau modèle de mise en œuvre, elle se base sur les plans stratégiques nationaux élaborés par les États membres de l'UE. Si elle est adoptée par les colégislateurs, cette réforme donnera plus de pouvoir politique aux États membres sans définir un cadre solide d'objectifs, des valeurs cibles et de résultats susceptibles de répondre aux nombreux enjeux auxquels est aujourd'hui confrontée l'agriculture européenne. En d'autres termes, l'un des piliers de l'intégration européenne – la PAC – est en train d'être renationalisé sans orientation politique commune.

Face à la menace croissante des crises et du nationalisme, il faut être courageux et agir pour sauver la maison commune – et se montrer visionnaire pour se préparer aux plus grands défis qui s'annoncent. La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a annoncé un « Pacte vert pour l'Europe » en jugeant que cette décision était aussi historique que « le premier pas de l'homme sur la lune ». L'objectif ultime est que l'Europe devienne le premier continent neutre en carbone d'ici 2030. Toutefois, ce Pacte vert n'a pas pour ambition de contribuer à la réforme de la PAC. De plus, les objectifs fixés par les récentes stratégies « biodiversité » et « de la ferme à la table » ont reçu un accueil glacial à la fois au Conseil et au Parlement : il est bien de parler d'une ambition environnementale revue à la hausse, mais agir est mieux. Si l'on veut sauver la maison commune, la Commission européenne doit avoir le courage de repenser le processus de réforme de la PAC pour y inclure des objectifs spécifiques sur le climat, la biodiversité et un nouveau système alimentaire.

Cette publication est la première étape d'une analyse politique plus poussée des plans stratégiques de la PAC. Elle invite toutes les parties prenantes à se réunir et à

coopérer, et ensemble à faire pression en faveur d'une réforme plus importante et plus radicale de la politique agricole commune. C'est le moment de donner aux États membres un rôle plus important pour définir les besoins et le potentiel d'une véritable transition vers un système agricole et alimentaire résilient et durable. Mais nous avons besoin d'un terrain d'entente et d'une action commune à l'échelon européen pour que survienne le changement de paradigme incarné par ce système. Un grand merci à Matteo Metta, Lisa Tostado, Oliver Moore, Luise Körner et à tous les contributeurs qui ont permis cette analyse.

**Eva van de Rakt, Directrice de la Heinrich-Böll-Stiftung European Union, et Hannes Lorenzen, Président, ARC2020**

**Décembre 2020**

ARC2020 et le bureau de Bruxelles de la Heinrich-Böll-Stiftung ont fourni un travail remarquable de suivi et d'analyse du processus de réforme de la PAC en cours depuis 2018, tant par la diversité des enjeux étudiés que par la richesse du croisement d'informations issues de six États membres différents. C'est la raison pour laquelle Pour une autre PAC, en coopération avec le bureau de Paris de la Heinrich-Böll-Stiftung, a œuvré à la parution en français de cette brochure, à l'aune de l'année 2021 qui sera cruciale pour la définition du Plan Stratégique National de la France. Ensemble, nos deux organisations espèrent contribuer à la mise en perspective européenne de cet exercice politique qui s'annonce bien peu commun pour une réforme de la PAC, ainsi qu'au témoignage de l'implication et de l'expertise des ONG et organisations agricoles françaises en matière de définition des politiques agricoles. Sur une question aussi vitale que celle de l'agriculture et de l'alimentation, nous sommes en effet convaincus que la société civile européenne doit pleinement jouer son rôle.

**Jens Althoff, Directeur de la Heinrich-Böll-Stiftung Paris, et Mathieu Courgeau, Président, Pour une autre PAC**

**Janvier 2021**

## Introduction

La politique agricole commune (PAC) est l'une des politiques les plus importantes et anciennes de l'Union européenne. En 2018, la Commission européenne a fait une proposition de réforme de la PAC incluant, entre autres éléments, un nouveau modèle de mise en œuvre et une architecture environnementale et climatique avec de nouvelles initiatives écologiques. Alors comment cette communication initiale de la Commission a-t-elle évolué depuis juin 2018 ?

Depuis la proposition de la Commission, la réforme de la PAC post 2020 est devenue un processus long et fastidieux. Les ambitions politiques de départ ont été confortées par les objectifs et les orientations du Pacte vert. Toutefois, si l'intention était de s'attaquer sérieusement aux défis socio-économiques et environnementaux que l'Europe et le monde doivent relever, ces ambitions se sont perdues en chemin. L'état actuel de la réforme n'aura a priori que peu ou pas d'impact sur de nombreux aspects de la PAC, sauf si les colégislateurs travaillent de manière constructive en trilogue avec la Commission sur la conditionnalité, les éco-régimes, la redistribution des paiements, l'organisation commune du marché et l'approche basée sur la performance.

Du fait des lobbies de l'agro-alimentaire et des politiques adeptes du statu quo, le processus de réforme a lentement progressé à deux niveaux. Au niveau de l'UE, le Parlement européen et le Conseil ont convenu de positions respectives en octobre 2020, ce qui leur donne le mandat de négocier dans les trilogues avec la Commission

et d'approuver la totalité du contenu de trois réglementations sur la PAC post 2020.

Au niveau national, les États membres ont défini les bases des plans stratégiques nationaux (PSN) relevant de la PAC, sur la base d'analyses atouts, faiblesses, opportunités, menaces (AFOM), d'une évaluation des besoins et d'une étude préliminaire des interventions, mais il reste beaucoup à préparer avant leur soumission à la Commission, l'approbation finale par cette dernière et l'entrée en vigueur en janvier 2023.

ARC2020 travaille avec des ONG, des scientifiques et des organisations de la société civile progressistes afin d'analyser le processus de réforme à l'échelon européen dans un certain nombre d'États membres et au-delà de l'UE. La figure n° 1 offre un aperçu des analyses politiques publiées en 2020 sur différents aspects environnementaux, économiques et sociaux qui sont en jeu dans la réforme de la PAC.

Ce rapport, qui compile toutes les analyses politiques réalisées et publiées en 2020, vise à :

- Décrire comment les plans stratégiques PAC ont été préparés et conçus dans un certain nombre d'États membres.
- Identifier les bonnes pratiques et les freins dans les États membres, ainsi que les positions du Parlement européen (PE), du Conseil et de la Commission européenne (CE).
- Fournir des recommandations politiques aux colégislateurs, aux États membres et aux ONG.



**Figure 1. Analyses politiques réalisées en 2020 sur la réforme de la PAC et les plans stratégiques PAC**

**7. Une PAC post 2020 qui protège le monde rural ? : analyse de la position du Parlement européen**

Cet article scrute la position du Parlement européen à l'égard de la PAC post 2020 au travers d'un filtre rural.

**5. Les implications de la PAC au-delà de l'UE**

Cette série d'articles analyse les implications de la PAC au-delà des frontières de l'UE. Ils explorent les interactions entre les trois règlements de la réforme de la PAC et des pays tiers, à savoir le Honduras, l'Ukraine, le Ghana, et les Pays du Sud.

**8. Cadre de performance, de suivi et d'évaluation de la PAC : position du PE**

Cet article évalue si la position du Parlement européen votée en octobre 2020 a renforcé, maintenu ou affaibli la proposition initiale de la Commission visant à réorienter la PAC vers la performance plutôt que la conformité.

**6. La PAC post 2020 sera-t-elle plus équitable ?**

Cet article examine si les colégislateurs sont susceptibles de garantir une distribution plus équitable des paiements.

**4. Plans stratégiques PAC, climat et environnement : une portée en constante diminution**

Cet article évalue la manière dont les États membres et les colégislateurs de l'UE ont commencé à se saisir du Pacte vert et du renforcement de l'ambition environnementale pour la réforme de la PAC.

**3. Pacte vert : accélération de la réforme de la PAC ou du dérèglement climatique ?**

En mai 2020, la Commission a publié ses stratégies « biodiversité » et « de la ferme à la table ». Cet article analyse leurs implications sur la réforme de la PAC.

**2. Ambition climatique et environnementale des plans stratégiques PAC : sur quelle base exactement ?**

Cet article fournit un cadre et des exemples de questions directrices pour déterminer le niveau d'ambition climatique et environnementale des plans stratégiques PAC.

**1. Dans quelle mesure le processus d'élaboration des plans stratégiques nationaux PAC est-il transparent et inclusif ?**

Cet article analyse les bonnes pratiques et les domaines où il est nécessaire d'améliorer la transparence et l'inclusivité du processus d'élaboration des plans stratégiques dans les États membres.



En tant que mouvement de la société civile progressiste, ARC2020 défend un projet qui poursuit ces objectifs en soulevant les questions politiques suivantes :

1. Existe-t-il une approche **transparente et inclusive** lors du processus d'élaboration des plans stratégiques PAC (c'est-à-dire lors de l'élaboration de l'analyse AFOM, de l'évaluation environnementale stratégique, de l'évaluation ex ante et de l'éco-régime) ?
2. Les plans stratégiques et la réforme de la PAC post 2020 sont-ils à la hauteur de l'**ambition climatique et environnementale** accrue essentielle pour répondre à l'urgence climatique, au déclin de la biodiversité et à l'épuisement des ressources naturelles dans des systèmes agroalimentaires mondiaux, régionaux et locaux ?
3. Les plans stratégiques et la réforme de la PAC post 2020 offrent-ils la garantie de **mieux cibler les soutiens**, notamment une distribution plus équitable des paiements directs entre les agriculteurs européens ?
4. Les États membres et les colégislateurs de l'UE peuvent-ils garantir une **réforme de la PAC post 2020** protégeant le monde rural, qui encourage un développement territorial durable dans les zones rurales, met en relation le soutien local attribué au titre de la PAC avec la politique de cohésion, et utilise des investissements et des aides à plus grande échelle provenant d'autres politiques nationales et de l'UE ?
5. Quelles sont les implications des plans stratégiques et de la réforme de la PAC post 2020 **au-delà des frontières de l'UE**, en lien avec le commerce, la coopération rurale, le droit du travail et les normes environnementales ?

**ARC2020 a minutieusement étudié des documents politiques, des publications scientifiques et des rapports d'audit, et l'organisation s'est rapprochée des ONG, des scientifiques critiques, des conseillers politiques et des parties prenantes progressistes présents sur le terrain.**

**Ce rapport conclut en identifiant de futurs domaines d'analyse et d'action politique en 2021.** Parmi ceux-ci figurent un examen critique des décisions à prendre dans les plans stratégiques PAC en matière d'éco-régimes, plafonnement, dégressivité, indicateurs et systèmes de données, décentralisation et division des responsabilités avec les autorités régionales et locales, inclusion des parties prenantes des domaines de la santé et de l'environnement, dépenses et réalisations environnementales dans le deuxième pilier, entre autres.

**Il faudra prêter attention au dernier cycle de négociations de la réforme de la PAC au niveau européen, à savoir les trilogues, ainsi qu'au processus d'approbation des plans stratégiques PAC.** La Commission a fait de nombreuses promesses en matière de transparence, comme de rendre publics divers documents dont les recommandations et les critères d'approbation ou de rejet des PSN soumis.

**ARC2020 continuera de jouer un rôle essentiel de surveillance des institutions de l'UE et des États membres, et de travailler avec les organisations de la société civile, les scientifiques, les paysans et l'ensemble des voix rurales afin de suivre attentivement la réforme et d'influencer les plans stratégiques nationaux.** La réforme de la PAC est une bataille ardue, au même titre que n'importe quelle lutte ou mouvement social qui résiste à l'aliénation par le marché de communautés agricoles et de pratiques agricoles traditionnelles, à la surexploitation des ressources naturelles, aux extinctions socio-écologiques, au dépeuplement et à la marginalisation des zones rurales, ainsi qu'à la dégradation de l'accès à une nourriture saine.

**Tout en espérant parvenir à un accord à l'échelon européen, les États membres vont dialoguer avec les parties prenantes et les scientifiques afin de définir les mécanismes nationaux d'exécution, les cadres de suivi et d'évaluation, et les détails des interventions à soutenir dans les plans stratégiques PAC.** Malgré l'augmentation des contraintes imposées par les politiques et le marché, l'opportunité d'identifier de bonnes pratiques, et de militer en faveur de systèmes alimentaires plus durables et de zones rurales dynamiques, est toujours présente. Les États membres peuvent encore réaliser les changements nécessaires pour que la PAC soit plus juste et plus verte, tout en protégeant la santé et le monde rural.



# Dans quelle mesure le processus d'élaboration des plans stratégiques nationaux PAC est-il transparent et inclusif ?

Matteo Metta Avril 2020

Après les premières étapes du processus visant à élaborer les plans stratégiques nationaux PAC, cet article analyse la transparence et l'inclusivité des parties prenantes dans une sélection de six États membres : France, Irlande, Italie, Allemagne, Espagne et Pologne. Les résultats montrent des pratiques intéressantes lorsqu'il s'agit d'établir des procédures de révision écrites ou des plateformes en ligne, mais ils identifient de nombreuses restrictions et lacunes que les États membres et la Commission doivent traiter de toute urgence. Ils s'interrogent également sur le rôle du nouveau modèle de mise en œuvre dans l'instauration d'une capacité de gouvernance décentralisée

et d'une meilleure implication des parties prenantes à l'échelon régional. Afin de lutter contre ces restrictions lors des prochaines étapes préparatoires, l'article appelle la Commission et les États membres à travailler sur les problèmes suivants : amélioration des voies de communication ; publication de feuilles de route actualisées et dynamiques ; consultations et réunions de négociations plus transparentes ; procédures écrites plus claires et amélioration de la consultation des parties prenantes. Certaines recommandations concernent aussi les ONG et les organisations de la société civile.

## Introduction

On pourrait faire valoir que la transparence et l'inclusion des parties prenantes sont deux facettes de la même réalité. Les deux ont un rôle important à jouer pour susciter des changements systémiques dans la PAC actuelle. Après les premières étapes du processus visant à élaborer les plans stratégiques nationaux PAC, ARC2020 a animé un réseau de coalitions nationales pour répondre à la question : *Dans quelle mesure le processus de conception des plans stratégiques nationaux PAC est-il transparent et inclusif ?*

Dans cette analyse, la transparence se définit comme la divulgation proactive d'informations publiques, telles que feuilles de routes et calendriers, analyses AFOM, procès-verbaux des réunions, rapports d'ateliers et listes

des parties prenantes consultées. L'inclusion des parties prenantes fait référence à l'engagement des individus (ou d'un groupe) ayant un rôle et des responsabilités spécifiques.

Les bonnes pratiques et les restrictions relatives à la transparence et à l'inclusion ont été analysées par le biais de groupes de réflexion en ligne et de collecte de données qualitatives, avec le soutien de coalitions nationales actives dans six États membres : France (FR), Irlande (IE), Italie (IT), Allemagne (DE), Espagne (ES) et Pologne (PL). Pour information, le tableau 1 montre un aperçu des grandes étapes parcourues par ces États membres au moment où cette analyse a été réalisée.

**Tableau 1: situation dans les États membres analysés à la fin avril 2020**

États Membres	SWOT analysis			Assessment of needs		
	Début	Consultation	Publication	Début	Consultation	Publication
DE	T1 2019	oui	<a href="#">Lien*</a>	T4 2019	oui	
ES	T2 2019	oui	<a href="#">Lien*</a>	T1 2019	oui	<a href="#">Lien*</a>
FR	T4 2019	oui	<a href="#">Lien</a>	T4 2019	oui	<a href="#">Lien**</a>
IE	T2 2019	oui	Non disponible	T2 2020		
IT	T2 2019	oui	Non disponible	T1 2020		
PL	T3 2019	oui	Non disponible	T3 2019	oui	

\* Documents publiés sous forme de projet. L'Espagne a traité à la fois l'évaluation des besoins et l'établissement de priorités.

\*\* Besoins évalués mais pas encore classés.

Pour être plus précis, il faudrait ajouter que :

- Certains États membres, comme l'Allemagne et l'Irlande, commencent à travailler sur les interventions de la PAC.
- La France organise un débat public national pour accompagner l'élaboration du plan stratégique PAC.
- Dans certains États membres, des consultations et des documents sont bien élaborés en interne des autorités compétentes mais non publics, si bien qu'il n'est pas possible de compléter ce tableau (par exemple, l'Italie a évalué ses besoins, mais sans que le fruit de cette évaluation ne soit connu).
- Dans presque tous les pays de l'UE, le calendrier est affecté par la pandémie de COVID-19 et continue de l'être, ainsi que par les décisions politiques prises par

l'UE (par exemple, le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ou CFP).

Les résultats présentés dans les sections suivantes montrent de bonnes pratiques, mais aussi des lacunes importantes et des thèmes à traiter de toute urgence par l'UE et les États membres. Par conséquent, cette étude appelle la Commission, les États membres, mais aussi les ONG et les organisations de la société civile à mettre en œuvre des actions spécifiques pour accroître le niveau de transparence et d'inclusion lors des dernières étapes avant l'approbation finale des plans stratégiques PAC par la Commission.

## #Organiser et actualiser les voies de communication officielles



- Mise en place de pages web ou des plateformes en ligne sur les sites internet des ministères afin de simplifier les échanges d'information et la communication avec les parties prenantes (par ex. FR, ES, IE, IT)
- Installation de points de contact, boîtes mail et références pour rester en contact avec les services responsables du ministère (par ex. ES, FR)

- Les canaux d'information les plus efficaces sont informels (par ex. IT)
- Réactions lentes des ministères aux questions et aux contributions des ONG et des organisations de la société civile (par ex. PL, ES)

## Recommandations

**1. La Commission** devrait mettre à disposition du public le CAPReform Wiki créé dans son plan de gestion (p. 67) afin de faciliter la présentation et le suivi du processus de réforme de la PAC entre les États membres. Il est aussi nécessaire de donner accès à l'adresse e-mail des « pôles géographiques » de la Commission et de publier un calendrier qui indiquera les dates de soumission des documents des États membres à la Commission (par exemple, analyse AFOM, évaluation des besoins, etc.).

**2. Les États membres** devraient créer des voies de communication et améliorer ceux déjà existants, y compris les sites web et les plateformes, afin d'interagir continuellement et ouvertement avec les organisations de la société civile et les scientifiques. Cela devrait inclure des

outils simples adaptés aux contraintes du COVID-19 (par exemple, courtes vidéos, webinaires mensuels).

**3. Les ONG** et les parties prenantes doivent continuer à suivre régulièrement le processus de conception des plans stratégiques PAC à chaque étape, en informant l'ensemble de la société des orientations prises et en défendant des positions communes par des campagnes de communication et des réunions.

## #Publier et actualiser les feuilles de route Observations



- Des feuilles de route indicatives de la préparation des plans stratégiques PAC ont été publiés en ligne en ES et en DE.
- Un échéancier clair et facilement accessible pour un débat public portant sur la réforme de la PAC (FR)

- Pas de publication d'une feuille de route (IT, PL)
- Échéancier peu clair ou ne faisant référence qu'aux activités passées (IE, IT, PL)
- Feuilles de route statiques (n'ajoutant pas de dates spécifiques pendant le processus) (DE, ES)
- Accès aux feuilles de route uniquement pour les parties prenantes attirées (FR)

## Recommandations

**1. La Commission** doit encourager les échanges entre les États membres et augmenter le niveau général d'informations publiques. Pour ce faire, elle doit mettre à jour et publier les progrès réalisés par chaque État membre dans la préparation de son plan stratégique PAC tout, en indiquant les coordonnées du service responsable dans chaque État membre.

**2. Les États membres** doivent envisager des outils plus dynamiques pour informer les citoyens des progrès réalisés et restant à réaliser dans leurs feuilles de route. Des

échéanciers génériques doivent être complétés avec des dates spécifiques de réunions importantes, d'ateliers, de grandes étapes.

**3. Les ONG et les organisations de la société civile** doivent continuer à être actives à chaque étape du processus afin de surveiller la cohérence entre les différents éléments des plans stratégiques PAC (interventions, analyses AFOM, évaluation des besoins, évaluation environnementale stratégique, évaluation ex ante, autres politiques nationales et européennes).

## #Réunions de consultation plus transparentes et efficaces Observations



- Ateliers simplifiés impliquant diverses parties prenantes pour l'analyse AFOM (DE, IE)
- Publication en ligne de comptes rendus, présentations PPT, documents et listes des organisations participant aux réunions au ministère (IE)
- La liste des parties prenantes consultées est partagée entre les participants (FR).

- Réunions bilatérales ou collectives avec des parties prenantes sans publication des comptes rendus ou sans liste des organisations présentes (généralement entre les États membres)
- Rédaction de rapports d'ateliers qui ne reflètent pas correctement les conclusions et les discussions des réunions ou de l'atelier (DE)
- Réunions collectives avec le ministre qui n'ont pas d'animation ou facilitation cadrée. Les interactions sont unidirectionnelles (des parties prenantes au ministère). (FR, IT)

## Recommandations

**1. La Commission** doit publier des critères clairs pour la négociation et l’approbation des plans stratégiques PAC, y compris des critères relatifs à la transparence et à l’inclusivité de leur processus d’élaboration. Les bonnes pratiques doivent être recueillies et partagées entre les États membres et l’application d’outils doit être mieux soutenue.

**2. Les États membres** doivent améliorer la transparence de leurs réunions de consultation et des rapports d’avancement. Des méthodes de facilitation efficaces

doivent être déployées pour rassembler et discuter les multiples contributions, en utilisant les outils en ligne les plus récents pendant les mesures de restriction du COVID-19. Les rapports d’atelier doivent intégrer les contributions des ONG.

**3. Les ONG et les organisations de la société civile** doivent organiser leurs efforts avec leurs alliés des autres pays en partageant les bonnes pratiques et les restrictions, et les inviter à suggérer des améliorations à leurs ministères.

## #Définir par écrit des procédures de travail plus claires Observations



- Les ministères devront se justifier si des contributions issues du débat public sur la réforme de la PAC sont rejetées (FR).
- Pour le débat public, des modèles existent pour organiser la collecte des contributions des parties prenantes, y compris les ONG et les citoyens (par ex. le kit « J’organise mon débat » en FR).
- Des instructions claires, des formulaires de soumissions, des outils, un calendrier et des procédures de consultations sur l’analyse AFOM préliminaire (IE)

- Ni retour ni justification après l’envoi de documents ou de contributions aux documents préliminaires (dans de nombreux États membres)
- Manque de clarté sur les procédures pour les révisions écrites et les conclusions finales (dans de nombreux États membres)
- Versions actualisées des documents accessibles uniquement à certains membres des groupes de travail officiels mis en place par le ministère (dans de nombreux États membres)
- Manque de clarté persistant sur les critères permettant d’établir la priorité des besoins (dans de nombreux États membres)

## Recommandations

**1. La Commission** doit demander aux États membres de fixer des critères permettant d’établir la priorisation des besoins et d’examiner leurs implications dans les plans stratégiques PAC finaux.

**2. Les États membres** doivent établir des procédures et un calendrier plus clairs pour les consultations écrites. Les justifications de rejet des propositions seront envoyées aux ONG. Il faut prévoir des délais suffisamment longs pour recevoir les contributions. Les consultations de dernière minute seront évitées. Il est utile de fournir des

modèles pour recueillir les contributions. La contribution de chaque partie prenante doit être rendue publique.

**3. Les ONG et les organisations de la société civile** doivent demander aux États membres de fixer des procédures écrites de consultation claires en suggérant les bonnes pratiques des autres pays européens.

## #Une implication meilleure et accrue des scientifiques, de la société civile et des ONG

### Observations



- De nombreuses contributions de parties prenantes considérées comme moins influentes que les syndicats agricoles traditionnels ont été prises en compte dans la validation du diagnostic et de l'analyse AFOM (FR).
- Lignes directrices pour les analyses AFOM développées à l'échelon national pour encourager et coordonner les contributions régionales aux plans stratégiques PAC en provenance du terrain

- Outre les analyses AFOM, les consultations PAC et le travail se basent principalement sur des « experts nommés » ou des acteurs officiels, comme les autorités nationales et régionales (IT, DE). Ce choix limite la contribution des autres intervenants (par ex. les ONG environnementales).
- Seules quelques régions en Italie ont mené leur propre processus de consultation et analyse AFOM (par ex. la Lombardie). Cette hétérogénéité suscite des doutes sur la cohérence entre régions et la représentation territoriale à l'échelon national.

## Recommandations

### 1. La Commission devrait :

- S'assurer que les comités de suivi seront bientôt mis en place (article 111 du règlement CSP) et que leur compétence en matière d'élaboration des projets de plans stratégiques n'est pas supprimée pendant la négociation en trilogue (négociation interinstitutionnelle) ;
- Définir des modalités pour vérifier le niveau et la diversité de la consultation des parties prenantes dans les États membres pendant la conception des plans stratégiques PAC (par ex. liste des organisations, réunions)
- Examiner comment les analyses AFOM nationales et l'évaluation des besoins reflètent les dimensions régionales dans des pays comme IT, DE, FR, ES, PT, BE. Il faut éviter un déséquilibre régional.

### 2. Les États membres devraient :

- Consulter une grande diversité de parties prenantes, en plus des autorités officielles, des bureaux d'étude et des syndicats agricoles ; consulter de manière équilibrée les parties prenantes dans les domaines sociaux, environnementaux et économiques ; éviter de restreindre la consultation de la société civile à une ou deux ONG environnementales ; consulter les organisations agricoles représentatives des mouvements paysans, de l'agriculture biologique et de l'apiculture, ainsi que les ONG de consommateurs.

- Encourager un débat public au lieu de restreindre les consultations aux parties prenantes et aux ministères.
- Respecter et promouvoir l'égalité entre les genres à chaque étape.
- Encourager les contributions et les propositions, et ne pas se limiter aux commentaires et aux révisions.

### 3. Les ONG et les organisations de la société civile devraient continuer à :

- Se mettre en réseau avec d'autres ONG et organisations de la société civile alliées à l'échelon européen, national ou régional, et renforcer les connaissances et les capacités collectives
- Communiquer avec les citoyens, les décideurs politiques progressistes et les scientifiques pour recueillir des données tangibles et des opinions pour leurs stratégies de campagne
- Comblent les lacunes en matière d'information sur les orientations futures du plan stratégique PAC dans chaque pays et mobiliser des actions collectives pour un développement durable de l'agriculture, de la sylviculture et du monde rural.

## Conclusions

Cette analyse souligne le besoin urgent d'améliorer les échanges de bonnes pratiques entre les États membres afin de garantir la transparence et l'inclusivité lors de l'élab-

oration des plans stratégiques PAC. Plus important encore, elle invite la Commission et les États membres à se montrer plus responsables et proactifs dans ce domaine.

**L'étude est limitée à six États membres, mais les bonnes et les mauvaises pratiques existent ailleurs dans l'UE.** Des échanges en ligne avec des coalitions nationales d'autres pays ont mis en évidence une grande diversité de situations. Dans certains États membres, le niveau de transparence et d'inclusion des parties prenantes est minime. Cette étude pose également la question des conséquences du nouveau modèle de mise en œuvre dans l'élaboration d'une capacité de gouvernance régionale décentralisée et d'une meilleure implication des parties prenantes locales. Dans de nombreux cas, les restrictions imposées par le COVID-19 ont exacerbé le manque de démarches proactives des États membres. Des réunions, des débats et des consultations publiques ont été annulés, ou parfois, reportés ou transférés vers des formats virtuels.

**Mise en garde : la transparence totale de la prise de décision publique est impossible.** Toutefois, il est important de se pencher sur les démarches actuelles de lobbying ou officielles au sein des institutions européennes et des États membres. Deux ans après la proposition de la Commission sur la réglementation de la PAC post 2020, il est toujours très difficile, même pour les autorités travaillant dans le cadre du processus législatif ordinaire, de garder la trace des derniers documents ou amendements approuvés par le Conseil. Prenons l'exemple récent de la proposition française de simplifier (de manière drastique) les exigences de la Commission en matière d'examen des performances. La proposition a été présentée en février 2020 pendant une réunion de groupe d'experts organisée par la Commission (voir l'agenda), et largement approuvée dans l'une des réunions de groupe du Conseil. Toutefois, ni les documents

ni les positions des États membres ne sont facilement accessibles.

**On peut également faire preuve de scepticisme en ce qui concerne « l'inclusion » ou la « consultation des parties prenantes »**, particulièrement avec le nouveau modèle de mise en œuvre. Même si de rares coalitions ont fait valoir que leurs contributions avaient réellement été prises en compte lors des consultations, il existe une grande marge de progression, les États membres se contentant souvent de publications routinières ou accordant une valeur purement symbolique aux consultations publiques. Il n'est pas facile pour les grands pays d'établir une négociation avec un large nombre de parties prenantes et de prendre en compte leurs caractéristiques (légitimité, histoire, représentativité, etc.). Cependant, il faut accorder une attention spéciale aux éléments suivants : la clarté des procédures ; le retrait le plus large possible des obstacles empêchant l'accès aux consultations ; une facilitation des méthodes interactives, du calendrier, des justifications et du feedback ; et une représentation égale en termes de genre et groupes de parties prenantes.

Néanmoins, notre analyse encourage de nombreuses actions concrètes pour améliorer le niveau de transparence et l'inclusion dans les prochaines étapes de préparation, y compris l'adoption finale. Après l'analyse AFOM et l'évaluation des besoins, l'élaboration du PSN comprend plusieurs étapes, telles que l'évaluation ex ante, l'évaluation environnementale stratégique, la détermination des objectifs et des valeurs cibles, la définition des interventions et des règles de conditionnalité, etc. Il reste encore beaucoup à faire avant de finalement juger le niveau de transparence et l'inclusivité dans le nouveau modèle de planification stratégique nationale.



Crédits : Commission européenne, 1992

## Ambition climatique et environnementale des plans stratégiques PAC : sur quelle base exactement ?

Matteo Metta Mai 2020

Le concept d'ambition climatique et environnementale des futurs plans stratégiques PAC revêt de multiples dimensions. Pourtant, il manque toujours des critères clairs permettant de guider un processus d'évaluation et d'approbation transparent. Cet article fournit un cadre et des exemples de questions directrices pour vérifier ce concept dans tous les éléments des plans stratégiques PAC.

Il existe déjà un principe de « non-recul » à l'article 92 du règlement relatif aux plans stratégiques, mais le manque de critères clairs en matière de climat et d'environnement va à l'encontre de celui-ci. Le niveau d'ambition est aussi recherché par les institutions de l'UE et les États membres de différentes manières, à différents moments. Les documents sur les stratégies européennes « de la ferme à la table » et « biodiversité » sont prévus à cet effet. Différents intervenants, promoteurs, acteurs passifs ou détracteurs, vont agir au cours de ce processus jusqu'à l'approbation finale des plans stratégiques PAC et au-delà. Le projet d'ARC2020 sur les plans stratégiques PAC va continuer de susciter un vaste dialogue dans l'UE. Les parties prenantes et les scientifiques sont invités à partager leur point de vue sur les progrès réalisés par les États membres lors de l'élaboration des plans stratégiques PAC, et d'envoyer leurs réponses ou observations aux questions directrices présentées dans cet article.

### Introduction

La publication des stratégies « de la ferme à la table » et « biodiversité », marque un virage important dans la réforme de la PAC à l'échelon européen et national. Comme prévu, le Pacte vert va jouer un rôle crucial dans la préparation et l'approbation des plans stratégiques PAC nationaux, tout comme d'autres facteurs qui ont affecté le processus de réforme engagé en 2018 (l'élection européenne de mai 2019, le Brexit, les négociations du cadre financier pluriannuel 2021-2027, la crise sanitaire du COVID-19).

Alors que les mesures transitoires de la PAC qui s'appliqueront en 2021 et 2022 vont geler pendant deux ans la mise en place d'une réforme de la PAC, il est encore possible de réviser le contenu, les résultats attendus et

la mise en œuvre de la réforme. La période de transition devrait servir à intensifier les débats et les suggestions d'amélioration.

Afin d'atteindre les objectifs et la vision définis dans le Pacte vert, la Commission a publié une [analyse des liens entre le pacte et la réforme de la PAC](#). Différents éléments innovants présentés dans cette analyse peuvent potentiellement améliorer le texte de base de la réforme (par exemple, un budget minimal dédié pour l'éco-régime du premier pilier). L'analyse insiste également sur la hausse du niveau global d'ambition climatique et environnementale des futurs plans stratégiques PAC et le rôle de la Commission elle-même dans le processus préparatoire qui sera encore consolidé suite au Pacte vert.

Alors que les États membres bénéficient d'une flexibilité accrue pour élaborer et exécuter les plans stratégiques PAC, la question de « la garantie d'une hausse de l'ambition climatique et environnementale dans les États membres » suscite toujours des doutes et un scepticisme compréhensibles. Deux ans après sa proposition de réforme en juin 2018, la Commission n'a toujours pas de réponses simples et opérationnelles à cette question complexe.

### Critères d'approbation des plans stratégiques PAC

La Commission semble avoir pris conscience du manque de transparence et de clarté dans le processus d'approbation des plans stratégiques PAC, si bien qu'une section spécifique de l'analyse portant sur la réforme de la PAC et le Pacte vert est exclusivement consacrée à cet aspect (voir la section 3.4.1 Améliorer la transparence dans le processus d'approbation des plans stratégiques PAC).

Dans cette section, la Commission explique que les plans stratégiques PAC seront approuvés en fonction de cinq critères généraux, dont un sur « leur cohérence et leur caractère non-contradictoire avec les réglementations de réforme de la PAC ». Étant donné les lacunes en termes de transparence et d'inclusion des parties prenantes dans le processus d'élaboration des plans stratégiques PAC observées dans certains États membres, les critères détaillés

par la Commission continuent de ménager le suspense au lieu d'aboutir à des actions urgentes et de convenir de critères clairs.

On s'attend à ce que la Commission applique avec rigueur plusieurs articles du règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC, et en particulier :

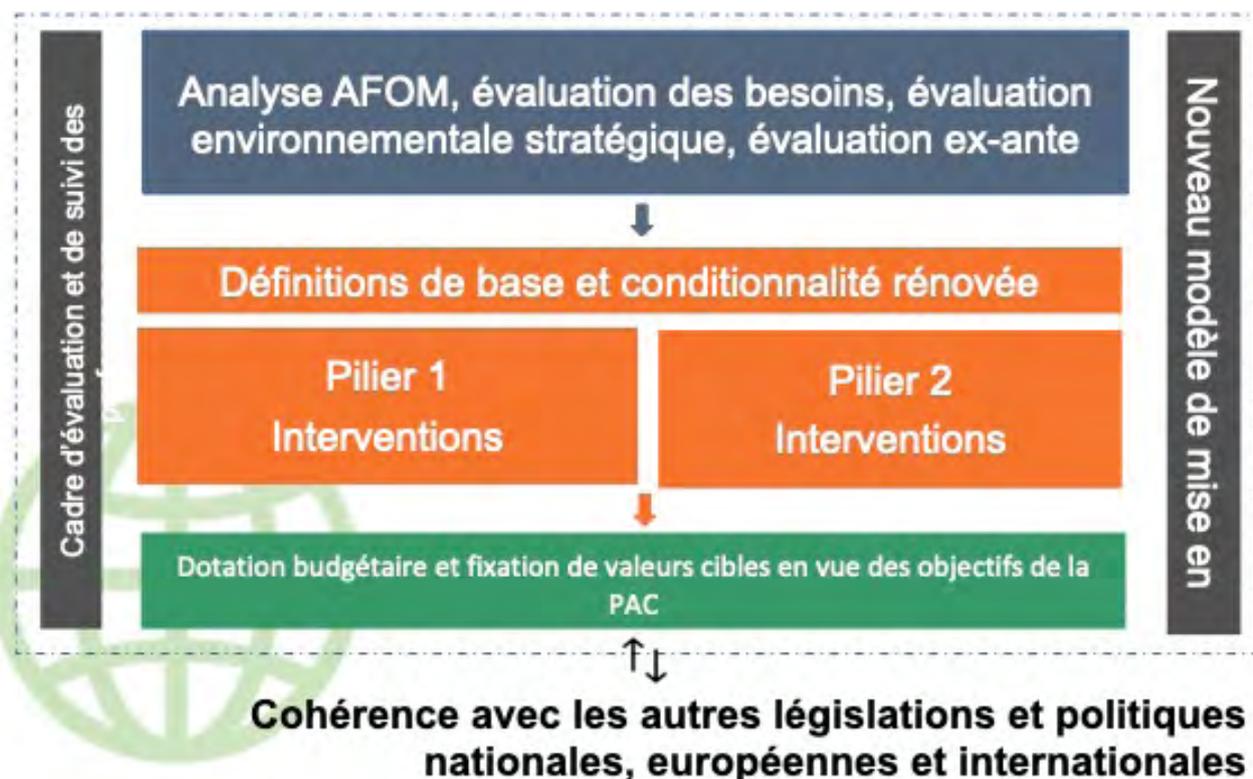
- Art. 92 Ambition accrue en matière d'objectifs environnementaux et climatiques
- Art. 94 Règles de procédure qui appellent les États membres à adopter des procédures transparentes lors du processus d'élaboration du PSN

### Comment pouvons-nous contrôler le niveau d'ambition climatique et environnementale des plans stratégiques PAC ?

Des scientifiques, des ONG, la Cour des comptes européenne et des organisations de la société civile n'ont pas attendu passivement pour répondre à cette question. De nombreux documents, des articles scientifiques, des ateliers et des réunions traduisent les requêtes spécifiques qui ont été formulées à la Commission et aux États membres.

L'un des principaux messages qui ressort de ce travail collectif est que le **niveau d'ambition climatique et environnementale doit être contrôlé et évalué à tous les niveaux des plans stratégiques PAC**. L'analyse par la Commission des liens avec le Pacte vert confirme également ce message. Pour juger quantitativement et qualitativement du niveau d'ambition climatique et environnementale des plans stratégiques PAC, il faut soigneusement examiner les éléments clés suivants (figure 1).

Figure 1 : Éléments clés permettant de contrôler l'ambition climatique et environnementale des plans stratégiques PAC



Le projet d'ARC2020 sur les plans stratégiques PAC appelle les ONG, les scientifiques, les organisations de la société civile travaillant dans les États membres à examiner ces éléments tout au long du processus d'élaboration des plans PAC.

### 1. L'analyse AFOM, l'évaluation des besoins, l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation ex ante

Alors que dans certains pays, elles sont considérées comme des exercices purement « symboliques », ces étapes forment les pierres angulaires des futurs plans stratégiques PAC. Elles peuvent poser les bases et justifier d'importantes décisions prises dans les plans finaux. Il est important de répondre aux principales questions directrices comme :

- L'analyse AFOM est-elle complète et couvre-t-elle tous les aspects du territoire relatifs à l'environnement et au climat (par ex. érosion des sols, production de viande industrielle, utilisation d'antibiotiques chez les animaux d'élevage, pollution de l'eau et de l'air) ? Tous les secteurs agroalimentaires ont-ils été inclus ? Ces questions sont particulièrement importantes car elles sont l'élément constitutif des étapes ultérieures.
- L'analyse AFOM a-t-elle aussi pris en compte les synergies et les tensions entre les aspects territoriaux analysés dans le cadre de chaque objectif spécifique de la PAC ?
- A-t-on établi une priorité entre les besoins en se basant sur une combinaison de critères quantitatifs et qualitatifs, comme pour les besoins environnementaux qui nécessitent une analyse du système d'information géographique (SIG) spécifique établissant les niveaux de besoins faibles, moyens et élevés (érosion des sols, qualité de l'eau, matière organique du sol, etc.) ?
- A-t-on nommé un expert de l'évaluation environnementale stratégique de manière transparente depuis les premières étapes du processus d'élaboration des plans stratégiques PAC ?

### 2. Définitions de base et rehaussement de la conditionnalité

- « L'essentiel est invisible pour les yeux », Antoine de Saint-Exupéry (Le Petit Prince). Quiconque a déjà signé un accord peut confirmer l'importance des conditions contractuelles ! Pour l'analyse du niveau d'ambition environnementale, il est important de vérifier les aspects suivants :

- A-t-on prescrit des normes supplémentaires par rapport à celles inscrites dans l'annexe III de la proposition de la Commission, art. 12(2) ?
- Ces normes ont-elles été incluses dans la conditionnalité ou dans l'éco-régime ?
- Est-ce que des procédures claires et actualisées sont établies pour surveiller, à une large échelle, le respect par les agriculteurs de la conditionnalité renouvelée ?
- A-t-on instauré un système d'accès à l'outil de gestion des nutriments pour une agriculture durable ?

### 3. Interventions sous le premier et le deuxième pilier

Même si les interventions du premier et du deuxième pilier peuvent être traitées individuellement, elles doivent être systématiquement évaluées les unes par rapport aux autres pour dresser des conclusions sur le niveau global d'ambition environnementale. Dans le cadre du premier pilier, nous suggérons de répondre aux questions suivantes :

- A-t-on prévu, via les paiements directs, une rémunération des modes de production durables et de la fourniture de biens publics (par exemple, protection de la biodiversité, stockage de carbone dans les sols, diversité génétique animale et végétale, prévention des feux de forêt, etc.) ?
- A-t-on supprimé des aides couplées jusqu'alors allouées à des systèmes de production nocifs et intensifs ou les a-t-on recalibré grâce à des critères d'accès environnementaux, climatiques et de bien-être animal ?
- A-t-on conçu les mesures du premier pilier avec une approche ascendante, notamment en les négociant avec le monde agricole pour analyser leurs motivations et tester l'efficacité et la capacité de ces mesures à fournir des biens publics ?
- A-t-on inclus de nouveaux mécanismes soutenant la diversification de la production afin de favoriser des rotations des cultures longues, la polyculture-élevage, l'intégration de légumineuses, le bouclage du cycle de nutriments ?

De la même manière, pour les interventions du deuxième pilier, on peut vérifier les questions suivantes dans les plans stratégiques PAC :

- A-t-on discuté, conçu et testé les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) avec une approche ascendante ?
- A-t-on évité le double financement entre l'éco-régime du premier pilier et les MAEC du deuxième pilier ?

- Les MAEC sont-elles couplées à des services de conseil agricole pour accompagner les paysans dans l'atteinte de leurs engagements agro-environnementaux ?
- Est-ce que les notions de continuité territoriale et de mise en œuvre à échelle territoriale ont été utilisées pour concevoir, cibler et suivre la performance des MAEC, de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels et es paiements pour les zones soumises à des désavantages spécifiques résultants de certaines exigences obligatoires ?

#### 4. Dotation budgétaire et définition des valeurs cibles

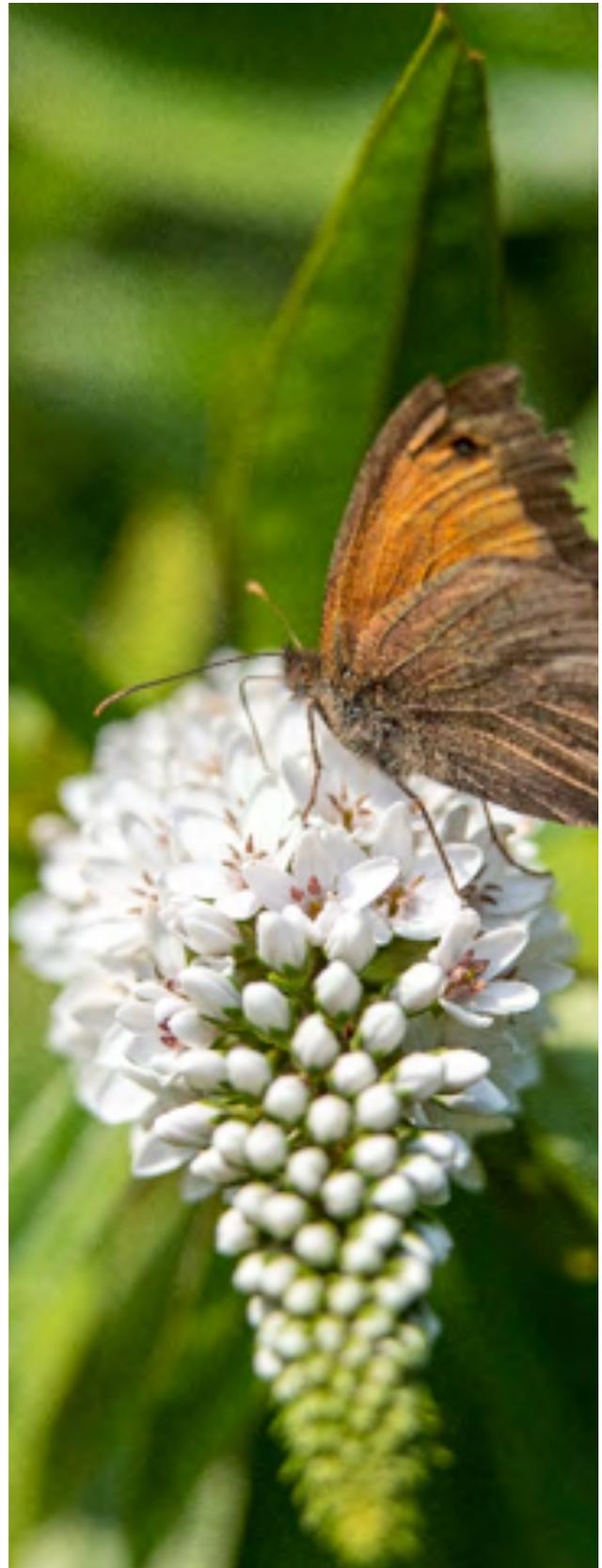
La répartition du budget joue un rôle central en soutenant l'ambition climatique et environnementale des plans stratégiques PAC. Ce rôle peut être évalué en répondant à des questions clés, comme :

- L'État membre a-t-il utilisé la flexibilité budgétaire entre les deux piliers pour augmenter le budget réservé aux mesures favorables à l'environnement, au climat et au bien-être animal dans le deuxième pilier ?
- A-t-il réservé un budget important pour les interventions favorables au climat et à l'environnement dans les deux piliers de la PAC ?
- A-t-il alloué un budget minimal pour tester des interventions innovantes, comme par exemple des paiements basés sur les résultats, une mise en œuvre collaborative ou un système d'enchère pour convenir de la valeur des MAEC ?
- A-t-on fixé clairement des valeurs de référence visant à mesurer les résultats obtenus en matière de valeurs intermédiaires et d'objectifs annuels ?

#### 5. Cadre de performance, de suivi et d'évaluation

Le cadre de performance, de suivi et d'évaluation est assurément complexe – et à moins de siéger dans l'une des réunions de travail du Conseil ou dans les bureaux de la Commission, vous aurez difficilement votre mot à dire. Dans tous les cas, la philosophie du cadre de performance, de suivi et d'évaluation est toujours la même : « Les États membres peuvent élaborer leur propre plan national d'évaluation en complément du cadre de performance, de suivi et d'évaluation. » Par conséquent, les questions clés sont les suivantes :

- A-t-on élaboré un système additionnel de données et d'indicateurs en complément du cadre de performance, de suivi et d'évaluation à l'échelon européen, particulièrement pour évaluer les effets environnementaux de la PAC (et pas seulement la réussite de sa mise en



Crédits : Commission européenne – Xavier Lejeune, 2020

œuvre) sur la biodiversité, l'eau, les sols, les émissions, etc. ?

- A-t-on comblé les lacunes dans la liste des indicateurs du cadre de performance, de suivi et d'évaluation avec des indicateurs nationaux et régionaux en phase avec l'ensemble des Objectifs de développement durable ?
- A-t-on élaboré des questions et des méthodologies d'évaluation spécifiques lors des premières étapes des plans stratégiques PAC afin de juger d'éventuelles tensions entre les diverses interventions de la PAC, que ce soit sur l'environnement, le social ou l'économie rurale ?

## 6. Modèle de mise en œuvre

Au nom d'une « flexibilité accrue et du principe de subsidiarité » pour les États membres, accroître l'ambition climatique et environnementale signifie répondre à des questions comme :

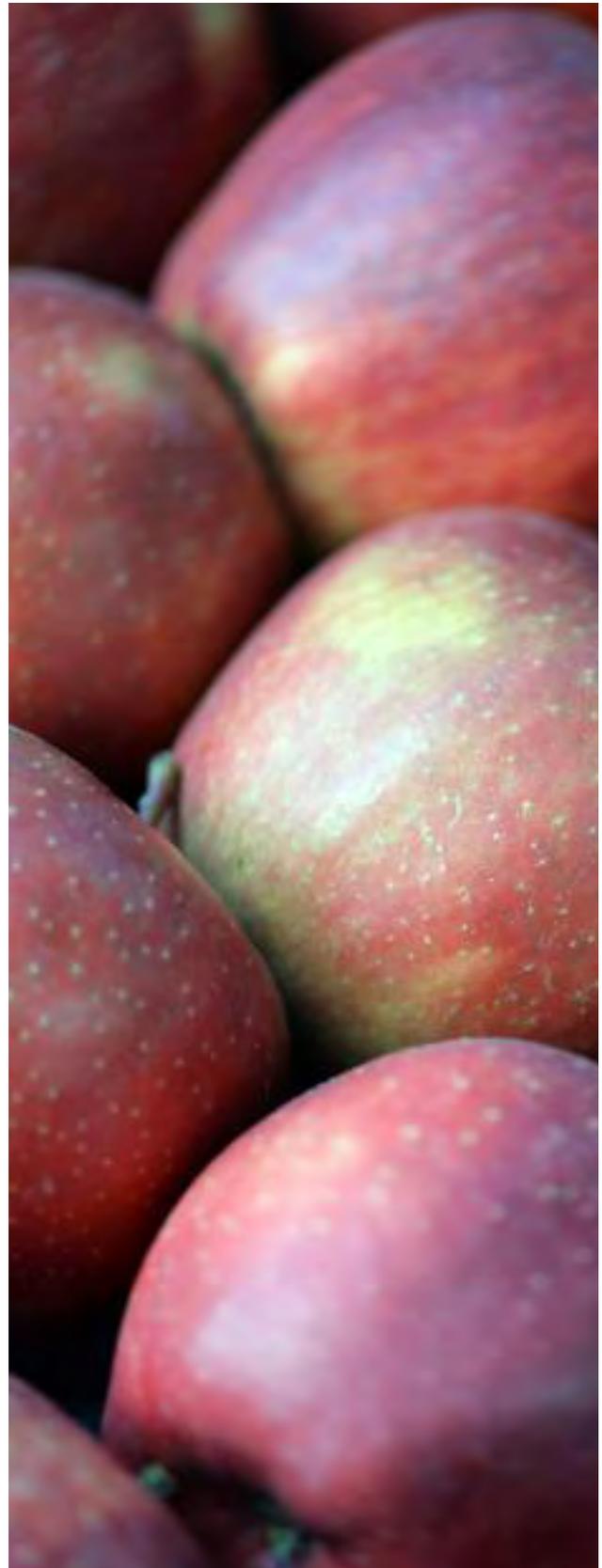
- A-t-on élaboré des approches visant à réduire les coûts administratifs des améliorations agro-environnementales dans les plans stratégiques PAC afin d'augmenter les niveaux d'efficacité et de performance ?

Les interventions environnementales du deuxième pilier qui ont été déléguées à des autorités régionales ont-elles été élaborées et basées sur les analyses AFOM et les évaluations des besoins à l'échelon régional ?

## 7. Cohérence avec les autres législations et politiques nationales, européennes et internationales

Certains parlent de « vision globale ». D'autres préfèrent « la cohérence externe ». Cet élément consiste à contrôler comment les plans stratégiques PAC sont cohérents avec les autres objectifs, législations et politiques nationaux, européens et internationaux, et comment ils interagissent. L'annexe XI de la proposition de la Commission fournit une première liste de législations européennes concernant l'environnement, le bien-être animal et le climat. À ce titre, les objectifs et les actions des stratégies « de la ferme à la table » et « biodiversité » doivent être pris en compte dans les plans stratégiques PAC.

Même si cette liste de questions directrices peut encore être élargie ou précisée, nous encourageons son utilisation pendant l'évaluation des plans stratégiques PAC tout au long des phases d'élaboration et lors de l'évaluation ex ante.



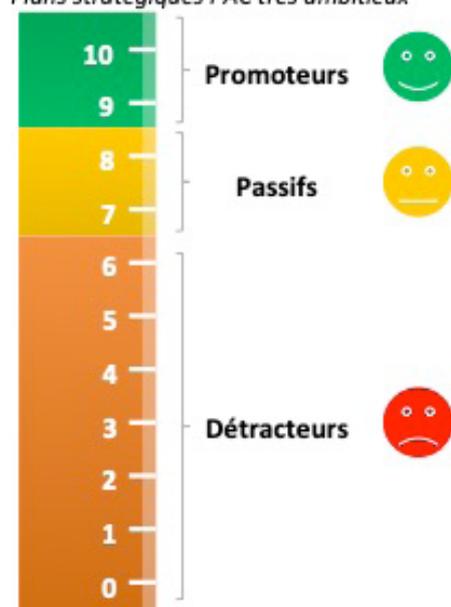
Crédits : Commission européenne - François Walschaerts, 2016

## Quel rôle peut-on jouer dans le processus d'élaboration ?

Malgré la mise en place de la période de transition entre la PAC 2015-2020 et la réforme, il reste beaucoup de marges de manœuvre pour s'impliquer activement dans les États membres jusqu'à l'adoption finale des plans stratégiques PAC. Au cours de ce processus, il est important d'agir

sur tous les plans : échanger les bonnes pratiques entre les États membres, soutenir des objectifs ambitieux, promouvoir des solutions pour les améliorer ou les atteindre, participer au dialogue transparent entre la Commission et les États membres, suivre les réunions de travail du Conseil et les trilogues.

Plans stratégiques PAC très ambitieux



## Niveau d'ambition climatique et environnementale des plans stratégiques PAC = Promoteurs - Détracteurs

Accroître le niveau d'ambition environnementale et climatique de la PAC post 2020

Le rôle de promoteur implique de transformer les événements externes comme le COVID-19 en une opportunité de s'améliorer. Cette approche est contraire à celle des détracteurs qui continuent d'affaiblir les plans stratégiques PAC et d'accroître leur manque de précision. Les détracteurs utilisent les défis impliqués par une transition vers une agriculture plus verte comme arguments pour faire reculer la PAC, repousser les réformes, ou revendiquer des arbitrages à court terme entre les dimensions environnementales et économiques de l'agriculture.

## Conclusions

ARC2020 a analysé les implications de la réforme de la PAC et de ses liens avec le Pacte vert pour les plans stratégiques PAC. Le concept d'ambition climatique et environnementale revêt de multiples dimensions. Il faut y répondre en intégrant tous les éléments des plans stratégiques PAC. Un manque de critères clairs définis

à l'échelon de l'UE peut compromettre le principe de « non-recul » de la réforme. Le niveau d'ambition est encore en négociation entre les institutions européennes et les États membres. Différents intervenants, promoteurs, acteurs passifs ou détracteurs, vont agir au cours de ce processus jusqu'à l'adoption finale des plans et au-delà.

## Références

- Pe'er, G., Bonn, A., Bruelheide, H., Dieker, P., Eisenhauer, N., Feindt, P. H., ... & Marquard, E. (2019). Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. *People and Nature*.
- Lampkin N, Stolze M, Meredith S, de Porrás M, Haller L, Mészáros D (2020) Using Eco-schemes in the new CAP: a guide for managing authorities. IFOAM EU, FIBL and IEEP, Brussels.

Ambition climatique et environnementale des plans stratégiques PAC : sur quelle base exactement ?

- European Commission (2020) Analysis of links between CAP Reform and Green Deal. Commission Staff Working Document. Brussels.
- Scown, M. W., & Nicholas, K. A. (2020). European agricultural policy requires a stronger performance framework to achieve the Sustainable Development Goals. *Global Sustainability*, 3.
- Schroeder, L. A., Isselstein, J., Chaplin, S., & Peel, S. (2013). Agri-environment schemes: Farmers' acceptance and perception of potential 'Payment by Results' in grassland—A case study in England. *Land Use Policy*, 32, 134-144.



Crédits : Commission européenne - Sakis Mitroliadis, 2017

## Pacte vert : accélération de la réforme de la PAC ou du dérèglement climatique ?

Matteo Metta Juin 2020

Les stratégies « biodiversité » et « de la ferme à la table » ont ravivé le débat public autour de l'avenir à long terme de la PAC. Bien qu'il ait été provisoirement éclipsé par la crise du COVID-19, de nombreux aspects restent à débattre. Avant de le poursuivre, il faut s'interroger sur la manière dont ce débat peut s'articuler avec les besoins urgents de la réforme de la PAC en cours de négociation.

### Retour aux débats sur la réforme de la PAC

La première conséquence politique des stratégies « biodiversité » et « de la ferme à la table » a été de réaffirmer la proposition initiale de réforme de la PAC, y compris de son modèle de mise en œuvre basé sur la performance et de la réhausse de son architecture environnementale et climatique. Après deux années de négociations, la possibilité de recommencer de zéro le processus de réforme de la PAC apparaît comme très peu réaliste, notamment avec les deux années de transition et le mécontentement croissant qui porte sur plusieurs éléments de la réforme.

En insistant sur la compatibilité (potentielle !) avec les stratégies « biodiversité » et « de la ferme à la table », la Commission européenne entérine intrinsèquement sa première proposition laquelle, entre autres conséquences, aboutira à plus de « simplification » à Bruxelles et accordera plus de responsabilités aux États membres.

La publication du Pacte vert a pour effet de mettre de côté le débat portant sur le nouveau modèle de mise en œuvre basé sur la performance, qui est pourtant au cœur de cette réforme, et ses effets potentiellement préjudiciables sur la capacité de gouvernance décentralisée des pays régionalisés comme l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, le Portugal, etc

### Manœuvres dilatoires et approche précautionneuse

La seconde conséquence du Pacte vert est le débat politique. Le débat sur leurs relations avec la réforme de la PAC grandit de jour en jour au sein de toutes les arènes politiques.

Les stratégies « biodiversité » et « de la ferme à la table » signent « le début d'une discussion, plutôt que la fin », estime Wolfgang Burtscher, directeur général de la DG agriculture et développement rural à la Commission, le 4 juin dernier, lors d'un [webinaire](#) organisé avec le Irish Farmers Journal. Il ajoute que les objectifs environnementaux ambitieux sont « indicatifs » et « sujets à une analyse d'impact » qui doit aussi prendre en compte les arbitrages éventuels en matière de sécurité alimentaire, compétitivité et revenus des agriculteurs.

En réponse aux interrogations des agriculteurs irlandais – pour qui l'objectif de 25 % d'agriculture biologique proposé par la stratégie « de la ferme à la table » semble irréaliste –, Wolfgang Burtscher a expliqué que la Commission adoptera **une approche au cas par cas lors de l'évaluation du niveau d'ambition environnementale des plans stratégiques PAC**. Cette approche permettra de prendre en compte les différentes valeurs de référence relatives aux objectifs de l'UE.

Alors que les stratégies « biodiversité » et « de la ferme à la table » sont supposées accroître l'ambition politique en faveur d'une PAC plus écologique, en pratique nous observons déjà :

- **Une tendance des États membres à maintenir la structure actuelle de la PAC.** De vieux mantras comme « la sécurité alimentaire » et « la compétitivité agricole » reviennent en force en faveur d'un statu quo.
- **Un appel des États membres à engager des analyses d'impact et des consultations des parties prenantes, comme manœuvres dilatoires pour éviter de s'engager dans les plans stratégiques PAC.** Même si l'appel en faveur de ces analyses et de ces consultations semble juridiquement fondé, il contredit les contextes politiques nationaux qui ignorent les consultations générales des parties prenantes, les preuves qui gênent, la science critique et toutes sortes d'évaluations sensibles demandant une distribution plus équitable des paiements de la PAC conformément à une réforme socialement juste et écologique.
- **Une approche précautionneuse de la Commission vis-à-vis des États membres** et l'interprétation bâclée de la manière de vérifier que les plans stratégiques PAC

sont conformes au Pacte vert et à une ambition environnementale et climatique accrue.

À ces aspects pragmatiques, nous devons aussi ajouter les problèmes techniques. Ils sont toujours utiles pour échapper aux engagements sérieux et aux mécanismes de responsabilité précis, comme :

- un manque de définitions harmonisées des objectifs,
- un manque de valeurs de référence actualisées identifiées dans l'analyse AFOM,
- des problèmes de méthodologie et de collectes de données,
- des mécanismes peu clairs pour utiliser les objectifs lors de l'approbation, le rejet ou l'amendement des PSN.

### Un budget plus important – mais pour quoi ?

Lorsque les ministres européens de l'agriculture s'accordent, c'est surtout pour demander en chœur un maintien du budget de la PAC. En mai 2020, la Commission a présenté une nouvelle proposition de budget de la PAC pour la période 2021-2027. Même si la nouvelle proposition représente une augmentation totale de 2 % (en termes réels) par rapport à la proposition initiale de 2018, il subsiste des interrogations sur la manière dont le budget sera dépensé.

La réforme de la PAC post 2020 restera-t-elle dans les mémoires comme une valse du Parlement européen et des ministres de l'Agriculture du Conseil, au cours de laquelle l'éco-régime, facultatif pour les paysans, remplacera les normes de base de la conditionnalité renforcée, elle obligatoire pour tous les agriculteurs bénéficiaires ?

Si les stratégies « biodiversité » ou « de la ferme à la table » doivent jouer le rôle de « coups de pouce politiques » au lieu de devenir de sérieux engagements, les États membres et la Commission vont-ils au moins appliquer les législations de base de l'UE en matière de transparence (art. 94 sur les règles de procédure du règlement relatif aux plans stratégiques de la PAC) et de principe de non-recul (art. 92) ? Étant donné la réticence de plusieurs États membres à ouvrir leurs procédures et à divulguer des informations publiques aux citoyens, il y a peu d'espoir que s'instaure une négociation transparente entre la Commission et les États membres.

### Mettre en perspective la réforme

Une ambition accrue permettra également d'augmenter le budget afin de garantir une transition socialement juste. Il est de plus en plus mis en avant que la recherche et l'innovation, les services de conseil agricole et la numérisation sont en mesure de résoudre plusieurs des problèmes de durabilité de l'agriculture. Néanmoins, nous ne devons pas oublier que dans toute l'UE, ces activités sont de plus en plus privatisées et détournées par des intérêts commerciaux. Au lieu de cela, ces services devraient être encadrés publiquement afin d'assurer des contrôles et des conseils agricoles réguliers et accessibles gratuitement, lesquels aideraient in fine les agriculteurs à adopter des pratiques durables sur le terrain.

Les discussions sur les stratégies « biodiversité » et « de la ferme à la table » peuvent brouiller la vision que les États membres ont des réformes de la PAC – ou clarifier leurs perspectives. Bien que certains aspects controversés ne soient pas couverts par l'une ou l'autre des stratégies (par exemple, lacune en matière de développement de l'agriculture biologique dans l'élevage ou de baisse de l'usage des herbicides), il est important d'instrumentaliser les deux stratégies pour appeler à des changements de politique spécifiques et immédiats.



Crédits : Commission européenne - Etienne Ansotte, 2014

## Plans stratégiques PAC, climat et environnement : une portée en constante diminution

Matteo Metta Juillet 2020

Cette analyse se base sur des réunions de groupes de discussions avec les organisations de la société civile impliquées dans la préparation des plans stratégiques PAC dans les États membres.

### La préparation des plans stratégiques PAC

À l'échelon de l'État membre, les activités préparatoires se déroulent en accord avec les progrès réalisés au Conseil. On observe les tendances générales suivantes :

- **La analyses AFOM et les évaluations des besoins (listes de souhaits)** n'expriment pas d'engagements quantitatifs/qualitatifs et favorisent l'élaboration d'interventions et de dotations budgétaires ne tenant pas compte des données tangibles et des faits énoncés. Il semble que les États membres évitent d'endosser une quelconque responsabilité lors de ces phases préparatoires, qui peuvent en fin de compte s'avérer utiles pour réaliser des modifications cosmétiques des plans stratégiques PAC.
- **Une faible transparence et des freins à l'implication des parties prenantes**, ainsi qu'une faible considération accordée aux recommandations des organisations de la société civile en Irlande, Italie, Allemagne, Espagne et Pologne. En Allemagne, les associations membres d'une plateforme commune ont formulé des demandes spécifiques pour l'éco-régime dans le plan stratégique PAC. En France, un rapport résumant les conclusions du débat public a été publié et envoyé au ministre de l'Agriculture. Le rapport indique quel est le classement prioritaire des objectifs de la PAC selon les citoyens français ayant participé au débat, ainsi que des suggestions pour le nouveau plan stratégique PAC. Ce rapport deva faire l'objet d'une réponse du ministère en charge de l'agriculture. D'autres pays, comme la Pologne, l'Espagne et l'Irlande, ont émis des propositions similaires en faveur d'une PAC plus durable, mais avec peu de réactions positives, voire aucune. Parmi toutes ces tentatives, il semble y avoir peu de place pour un changement politique profond. Le pouvoir ultime de construction de la PAC est toujours concentré dans les mains d'une triple alliance solide incitant au « statu quo » : 1) les ministères de l'agriculture, 2) les syndicats agricoles majoritaires et 3) les gros acteurs du secteur agroalimentaire. Les ONG progressistes ont le sentiment croissant que l'implication des parties prenantes sera encore moindre lorsqu'il sera temps de prendre des décisions importantes sur les plans stratégiques PAC.
- **Peu de prise en compte des leçons apprises et des conclusions des groupes opérationnels issus du Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture (PEI-AGRI)** ayant porté sur des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) basées sur les résultats. À cet égard, les États membres peuvent se montrer plus sérieux et proactifs dans l'élaboration des interventions de la PAC basées sur ces initiatives innovantes lesquelles, dans le cas contraire, risquent de rester de simples figurantes pour magazines ou newsletters, au lieu d'être développées dans l'ensemble du secteur agricole.
- **Une décentralisation peu claire des responsabilités dans les États membres ayant des autorités régionales comme l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne, etc.**, particulièrement lorsqu'il s'agit d'élaborer des interventions plus innovantes et ascendantes à l'échelon régional. En France, les mesures surfaciques du deuxième pilier seront gérées par l'État, tandis que les mesures non surfaciques seront confiées aux Conseils régionaux. En Italie, Allemagne ou Espagne, les interventions portant sur le développement rural seront probablement déléguées aux autorités régionales, comme c'est le cas dans la période de programmation actuelle. Cela constituera-t-il une forme de dissidence par rapport à l'approche centralisée et homogène problématique fomentée par les décideurs politiques de Bruxelles ?
- **Le manque de propositions sérieuses visant à alléger la charge administrative et à améliorer les services de conseil agricole** qui, pourtant, jouent un rôle essentiel pour aider les agriculteurs à atteindre les multiples objectifs de la PAC.
- **Le manque d'initiatives pour élaborer un éco-régime ambitieux et des MAEC avec une approche ascendante**, qui incluraient à la fois agriculteurs, scientifiques et ONG. Par ailleurs, on peut constater une volonté de pousser l'éco-régime dans les bras de systèmes privés

de certification, qui sont adoptés sur la base du volontariat au niveau de l'exploitation.

À titre d'exemple, parmi ces systèmes privés figurent la certification Haute Valeur Environnementale en France ou les conditions de paiement de Glanbia Ireland visant à encourager la biodiversité dans les fermes laitières. D'autres exemples ont été présentés au Parlement européen pour conseiller et/ou faire pression sur le groupe Renew.

Bien que ces initiatives gagnent du terrain en partant du principe que le marché peut parfaitement gérer et superviser la durabilité environnementale des agriculteurs européens, rien – ni données ni systèmes fiables mis en place – ne permet de prouver que cette assertion est vraie ou même préférable à l'élaboration d'un système de contrôle et de performance efficace de la PAC. On peut également s'inquiéter que ces systèmes privés entraînent une hausse des coûts administratifs dans la mise en œuvre de la PAC en raison d'un double contrôle de conformité.

De plus, ils présupposent le bon fonctionnement des « systèmes intégrés de points » ou des « indicateurs de performance pour la durabilité ». La question est : seront-ils réellement mieux respectés ou plus efficaces que le contrôle, la surveillance et l'évaluation publics actuels de la PAC ? Étant donné les échanges actuels entre la Commission, le Conseil et les États membres, et les difficultés d'instaurer un système de contrôle sérieux et une PAC orientée sur la performance, peut-on vraiment s'attendre à quelque chose de mieux de la part d'éco-régimes gérés et certifiés par le privé – et recevant de l'argent public ?

## La réforme de la PAC à l'échelon européen

En ce qui concerne les travaux du Conseil sur la réforme de la PAC, il reste peu de chose de la proposition initiale de la Commission pour cette dernière. Cette affirmation peut sembler exagérée, mais elle est étayée par le rapport d'étape de la présidence croate sur les négociations au cours du premier semestre 2020.

Alors que les négociations sur le budget de l'UE 2021-2027 ne se sont closes que fin 2020 et que les dispositions transitoires de deux ans ont fait l'objet d'un accord en trilogues, plusieurs opportunités pour une réforme en profondeur de la PAC existent encore. Toutefois, les progrès réalisés jusque-là dans les négociations ne suscitent

pas de grands espoirs. Paradoxalement, si l'on examine les points 16 à 20 du cadre de performance, de suivi et d'évaluation, le rapport d'étape montre que nous pourrions même aboutir à une nouvelle PAC qui serait moins axée sur la performance que l'ancienne. Prétextant la simplification, les États membres s'évertuent à affaiblir les outils permettant à la Commission d'orienter la politique tout au long de la période de programmation. Par ailleurs, le rapport explique que les indicateurs communs de suivi et d'évaluation pourraient in fine devenir des actes délégués supplantant la législation de base. Ce rapport montre aussi les tentatives du Conseil pour :

- **Affaiblir la proposition d'une PAC davantage axée sur la performance**, en diminuant de manière drastique le nombre d'indicateurs sujets à un examen de performance (désormais bisannuel) ou en affaiblissant fortement les mécanismes politiques liés au cadre de performance, de suivi et d'évaluation (par exemple, en reportant le calendrier d'élaboration des rapports, en assouplissant les possibilités de s'écarter des valeurs cibles et intermédiaires, ou encore en excluant les indicateurs d'impact de l'examen à mi-parcours).
- **Faire abstraction de la conformité avec le Pacte vert** en retardant sa véritable intégration dans les plans stratégiques PAC.
- **Affaiblir le système de contrôle et les sanctions relatives au renforcement de la conditionnalité**, ce qui permettrait aux États membres de masquer des cas de non-conformité, alors que les contrôles de respect de la conditionnalité sont déjà très limités par rapport au nombre total de bénéficiaires de la PAC.



Crédits : Commission européenne - Lukasz Kobus, 2020

## La PAC et les pays du Sud : plans stratégiques nationaux, un pas en arrière ?

Hans Wetzels Juillet 2020

Réforme après réforme, la PAC s'est moins focalisée sur la seule promotion des exportations et un peu plus sur le développement durable. Mais ces progrès pourraient être balayés si les États membres commençaient à formuler eux-mêmes leurs propres objectifs de politique agricole.

### Introduction

L'UE est une puissance agricole mondiale. Elle importe de grandes quantités de matières premières comme le soja, la canne à sucre ou l'huile de palme, les fruits et les légumes tropicaux, et alimente le marché mondial avec un flux régulier d'aliments transformés, de céréales, de produits laitiers et de viandes. Les sociétés agroalimentaires et de distribution de l'UE figurent parmi les plus importantes de la planète. Les agriculteurs européens reçoivent de grosses subventions et les décisions prises à Bruxelles, ainsi que dans les autres capitales européennes, peuvent se répercuter sur le développement et la sécurité alimentaire du monde entier.

Cet effet domino peut s'avérer aussi positif que négatif, affirme Gilbert Bor. Il exploite une petite ferme dans les montagnes occidentales du Kenya. Le paysage qui entoure sa ville, Kapseret, est vallonné et les sols ont une couleur rouge foncé. Les routes sont bordées de pins et les vaches sont principalement de la race frisonne. Outre l'exploitation de sa propre ferme, Gilbert Bor écrit des essais et donne des cours à l'université agricole régionale.

Lorsqu'il circule en voiture, il s'arrête régulièrement en ville et parle aux ouvriers ou inspecte le bétail. La plupart des agriculteurs de la région cultivent du maïs ou des haricots pour leur subsistance. En saison, ils amassent leurs céréales dans de petits abris en bois et ils ont construit un système de drainage pour eux-mêmes. Dernièrement, la situation s'est améliorée autour de Kapseret. Quelques années auparavant, la communauté agricole a décidé d'investir collectivement dans un local de stockage du lait afin de renforcer sa position de négociation sur les marchés locaux, tandis que les autorités régionales ont commencé à promouvoir des cultures commerciales comme l'avocat ou le café pour améliorer la place des agriculteurs dans la chaîne de valeur.

Chaque matin, Gilbert Bor se lève à 6 heures et emmène ses vaches dans les bois de la vallée. Il explique que récemment, pour la première fois, il a planté du café au lieu du maïs. Les semences étaient offertes par les autorités régionales : « Pour des produits de plus forte valeur ajoutée comme le café, l'UE est un marché important, aussi j'espère être capable d'exporter », explique-t-il avec espoir. « Une grande partie des exportations du Kenya est exempte de taxes en Europe. C'est la même chose pour le Ghana, le Nigeria ou des pays francophones. »



Crédits : Hans Wetzels – ARC2020

Il est absolument crucial d'adopter des politiques judicieuses de développement visant les zones rurales afin d'arrêter l'interminable exode des jeunes Africains vers les terribles bidonvilles des métropoles comme Nairobi, mais aussi d'endiguer le flot incessant de migrants risquant leur vie sur la mer Méditerranée pour atteindre l'Europe.

Des agriculteurs comme Gilbert Bor jouent un rôle décisif dans ce développement. Pour eux, l'UE peut être soit un marché crucial pour les produits africains, soit un concurrent majeur capable d'inonder les marchés locaux avec des aliments à bas prix et fortement subventionnés. Pour cette raison, Gilbert Bor surveille de près la nouvelle politique agricole commune de l'UE qui transférera la responsabilité législative de la Commission européenne aux États membres.

« Presque tous les pays de l'Union européenne achètent des produits agricoles kenyans », admet Gilbert Bor. « Jusqu'à présent, ceux qui profitaient le plus des exportations vers l'Europe étaient des entreprises agricoles sophistiquées, spécialisées dans l'horticulture ou la culture des fleurs. Mais il existe aussi des opportunités pour les petits agriculteurs comme moi sur le marché biologique du café. Tout dépend de ce que les pays importateurs comme l'Allemagne ou les Pays-Bas décident de faire. Les agriculteurs africains doivent surveiller de près la politique agricole de l'UE parce qu'elle est importante pour notre développement. Et surtout maintenant que la Commission européenne souhaite transférer de nombreuses prises de décision nous concernant aux gouvernements nationaux. Les choix politiques de l'UE comptent pour les agriculteurs africains. »

## Évaluer les plans stratégiques PAC nationaux

En 2018, le Parlement européen a pour la première fois commandé un rapport visant à étudier l'impact de la Politique agricole commune hors des frontières de l'Europe. Cette étude a été dirigée par Maria Blanco, professeure à l'Université technique de Madrid. « Pendant cette période récente de travail législatif de la PAC, nous avons perçu des progrès, la politique agricole commune étant mieux en phase avec les objectifs de développement. Mais il est toujours possible de faire mieux », explique-t-elle. « La mesure des conséquences externes de la PAC est complexe. Regardez le sucre, par exemple. La Commission européenne souhaite taxer les consommateurs de l'UE parce qu'ils consomment trop de sucre. En même temps, nous continuons à subventionner nos propres agriculteurs pour qu'ils produisent de grandes quantités de betteraves sucrières bon marché. »

L'orientation de la PAC est décidée depuis des décennies à l'échelon européen. Depuis 2014, la PAC essaye de devenir plus compatible qu'avant avec les objectifs de développement durables internationaux, conclut le rapport de Maria Blanco, principalement en supprimant progressivement les subventions aux exportations qui faussent le commerce et en alignant mieux les prix européens sur les prix alimentaires mondiaux.

Toutefois, une hausse des opportunités d'exportation des pays en développement sur un marché mondial équilibré s'avère souvent dangereuse pour les pays du Sud, met en garde le rapport. Plus de commerce ne signifie

pas nécessairement de meilleurs revenus pour les petits agriculteurs. La hausse des échanges peut mettre la pression sur l'environnement ou faire entrer dans un pays des intérêts financiers qui ne sont pas accompagnés d'un système judiciaire à la hauteur, entraîner des déplacements de population locale ou porter atteinte aux droits humains. Maria Blanco explique : « Pour rester sur l'exemple du sucre, l'importation de canne sucrière hors d'Europe serait véritablement moins chère et en théorie, elle créerait de l'activité économique dans les pays du sud. Toutefois, l'importation de matières premières des pays en développement risque aussi de ne pas stimuler le développement durable car elle pourrait favoriser la confiscation des terres ou la pollution environnementale à l'autre bout du monde. »



Crédits : Hans Wetzels – ARC2020

En 2018, la Commission européenne a décidé de retransférer la responsabilité législative aux États membres de l'UE en leur permettant de rédiger les plans stratégiques nationaux. On en ignore les conséquences pour les pays en développement.

« Tout changement dans la PAC peut avoir une influence considérable sur les marchés domestiques, mais aussi dans le monde entier. Si vous tenez à évaluer ex ante les effets possibles des prochains plans stratégiques nationaux, vous devez regarder au-delà de la PAC », explique Maria Blanco. « Les politiques agricoles affectent principalement les agriculteurs. Mais pour les pays en développement, les enjeux les plus importants portent sur d'autres niveaux de la chaîne alimentaire. Souvent, la PAC ne joue pas un rôle décisif dans ces cas. Dans l'UE même, les agriculteurs ne sont pas les premiers bénéficiaires du

tissu législatif ayant trait à l'alimentation et à l'agriculture. Le secteur agroalimentaire est bien plus puissant. Pour comprendre totalement les plans stratégiques nationaux, il faut comprendre qui en profite le plus. »

## Dumping en cours

L'agriculture est depuis toujours au cœur du projet européen. Tout a commencé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale sur la base de la paix, de la prospérité et de la sécurité alimentaire. Pour y parvenir, la Politique agricole commune (PAC) a été créée en 1962. Son objectif : fournir des denrées à prix abordable aux citoyens et un salaire équitable aux agriculteurs – en imposant une stricte barrière aux importations et en fixant en Europe un prix des matières premières bien supérieur à celui des marchés mondiaux.

Au final, l'agriculture européenne est devenue si efficace que les surplus de denrées alimentaires se sont accumulés. Pour y remédier, les autorités européennes ont introduit une restitution à l'exportation pour les agriculteurs vendant à bas prix sur les marchés mondiaux – avec des conséquences terribles pour le développement des pays du Sud. Les subventions européennes à l'exportation ont entraîné une inondation des marchés et une chute des prix, détruit les économies agricoles locales et généré de nombreux effets préjudiciables directs et indirects sur l'environnement, ainsi que sur les conditions de travail.

Ces dernières années, la proposition de renforcer les exportations allemandes de produits laitiers a été fortement critiquée en raison des dégâts économiques potentiels dans les pays en développement. Au Ghana, la pâte de tomates italienne pousse un nombre croissant de conserveries locales à fermer, et l'afflux des exportations de viande de poulet, de lait en poudre et réengraissé vers l'Afrique de l'Ouest, après la suppression des quotas de lait européens en 2015, pourrait aggraver davantage encore les déséquilibres. « Ce dumping de produits européens à bas prix en Afrique déstabilise l'activité des agriculteurs dans les pays en développement », explique Olivier de Schutter, rapporteur des Nations unies et directeur du think tank basé à Bruxelles, IPES-Food. « Les agriculteurs ne reçoivent pas de subventions et ne peuvent pas être compétitifs sur les prix. La société civile soulève cette question depuis des dizaines d'années et suggère par exemple que les producteurs des pays en développement accèdent à des recours juridiques dans l'UE en compensation. »

## Une question très complexe

Plus récemment, les marchés des produits agricoles européens ont subi des pressions en raison du Brexit, d'un protectionnisme accru des États-Unis et de l'épidémie de coronavirus. Dans un tel environnement économique, on peut se demander si les gouvernements de l'UE vont continuer à donner la priorité aux questions de développement et de durabilité au lieu de chercher de nouveaux marchés en Asie, en Amérique latine ou en Afrique, et de renforcer leur secteur agricole national en optimisant la production. « Le vrai risque maintenant », craint Maria Blanco, « est que les États membres ne soient pas aussi ambitieux dans leur plan national que la PAC elle-même. J'ai peur qu'en perdant la coordination de l'UE en faveur des plans nationaux, nous perdions aussi nos meilleurs instruments pour appliquer des objectifs communs. Chaque pays va naturellement penser à ce qui est le mieux pour sa propre économie au lieu de prendre en compte les intérêts de l'UE ou même du monde en développement. »

Les plans stratégiques nationaux peuvent aussi s'avérer très problématiques si, à l'échelon national, ils entraînent la création de nouvelles barrières imprévisibles qui bloqueraient les importations des pays en développement, avertit Olivier de Schutter : « Si les pays concentrent leurs mesures environnementales sur des secteurs non stratégiques, tout en assouplissant les exigences des secteurs clés de l'exportation et en dynamisant leur compétitivité, cela pourrait créer des distorsions commerciales au sein de l'UE et même du dumping sur les marchés extérieurs ».

## Conclusions

L'agriculture européenne exerce, par défaut, un fort impact sur les systèmes agricoles, la subsistance et les modes de développement des pays du monde. Mais cet impact n'a pas vocation à être négatif. Une véritable prise en compte du développement durable dans l'UE créerait un effet domino international. Les pays européens ayant importé le plus de produits biologiques en 2019 sont les Pays-Bas (32 %), l'Allemagne (13 %) et la Belgique (11 %) – 70 % de ces importations provenant de Chine (13 %), d'Ukraine (10 %), de République dominicaine (10 %), d'Équateur (9 %), du Pérou (7 %), de Turquie (7 %) et d'Inde (5 %). La Chine a exporté des tourteaux d'oléagineux tandis que l'Équateur, la République dominicaine et le Pérou ont exporté en Europe des fruits tropicaux, des noix et des épices, et que

## La PAC et les pays du Sud : plans stratégiques nationaux, un pas en arrière ?

l'Ukraine, la Turquie et le Kazakhstan ont principalement fourni du blé biologique.

Au Kenya, près de 80 % des agriculteurs exploitent des parcelles faisant moins de 8 hectares. Ils produisent principalement pour les marchés locaux. Mais dans ce pays, la demande de cultures commerciales est en hausse. Un nouvel accord marchand pourrait signifier la hausse de 40 % des exportations d'avocats vers la Chine. Toutefois, pour le café, les mangues, les noix de macadamia ou les cacahuètes, l'Europe reste un marché décisif. Selon des statistiques de l'UE, le commerce avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) a représenté 12 % de toutes les importations agroalimentaires européennes en 2016.

Mais dans certains pays, une vision trop simplifiée du commerce a entraîné des déplacements de population locale et des conséquences négatives sur les moyens de subsistance locaux – au lieu du développement promis.

Dans le rapport Money Flows (Flux d'argent) (2020) le think tank d'Olivier De Schutter, IPES-Food, a analysé un total de 445 projets de développement agricole au Kenya pour un budget cumulé de près d'1,2 milliard de dollars. Plus de 70 % d'entre eux se limitaient à soutenir l'agriculture industrielle par le biais d'un meilleur usage des pesticides, la vaccination du bétail ou une diminution des pertes après récolte – essentiellement parce que l'impératif de produire de grands volumes de denrées à bas prix est profondément ancré dans le marché mondial. « Le problème majeur, estime O. De Schutter, est que les politiques aident les entreprises à acheter au plus bas prix des denrées alimentaires provenant de différentes régions mondiales. Les petits agriculteurs des pays en développement et de l'UE elle-même en paient le prix fort. Malgré les réformes de la PAC ces dernières années, l'UE ne semble pas vouloir renoncer à sa vocation d'être l'un des premiers exportateurs agricoles du monde. »



Crédits : Commission européenne - Jennifer Jacquemart, 2017

## L'accord d'association UE-Amérique Centrale et la PAC.

Melina A. Campos Octobre 2020

Cet article examine les faiblesses de l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Amérique Centrale dans le contexte de la réforme de la politique agricole commune post 2020. Nous nous intéresserons particulièrement au « traitement spécial réservé aux bananes » concédé au Honduras et à ses relations étroites avec l'Organisation Commune des Marchés (OCM). L'OCM et ses certificats d'import/export sont étroitement liés à la concentration de la puissance commerciale des exportateurs multinationaux, à la pression qu'exercent les supermarchés européens sur les prix des producteurs de bananes, et aux conséquences sur le droit du travail en Amérique Centrale.

L'article suggère que les pays d'Amérique Centrale devraient faire l'objet d'une analyse d'impact plus poussée avant que l'UE signe un accord d'association avec eux. Enfin, cette contribution soulève des questions sur la réforme de la PAC post 2020.

### L'importance de l'Amérique Centrale<sup>1</sup> dans le marché agricole mondial

L'histoire du commerce agricole d'Amérique Centrale est indissociable de la naissance et de l'émergence internationale du commerce des fruits frais. Présentes dans la région (du Guatemala au Panama) depuis 1889, les multinationales américaines fruitières (United Fruit Company, Standard Fruit Company et Cuyamel Fruit) ont bâti un fabuleux empire : le secteur des produits frais a pourvu la région d'une infrastructure inégalée exclusivement destinée à l'exportation de bananes vers les États-Unis.

Familièrement et avec un certain mépris, les nations d'Amérique Centrale sont qualifiées de « républiques bananières » en raison des conséquences sociopolitiques engendrées par l'activité de ces multinationales américaines (Bucheli, 2008). Au fil du temps, celles-ci ont évolué et se sont développées à l'international, donnant naissance aux sociétés actuelles Chiquita, Del Monte, Dole, Fyffes, etc.

Plus d'un siècle après, l'Amérique Centrale exporte toujours avec succès ses produits agricoles dans le monde. La région excelle dans l'exportation de plusieurs denrées, telles que le café, les fruits et les légumes frais, les fruits de mer, entre autres. Selon des données de Trade Map<sup>2</sup>,

la consultation des données d'exportation de la période 2015-2019 organisées en quatre niveaux de tarifs par le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, communément appelé le Système harmonisé (SH), montre que les nations d'Amérique Centrale figurent au premier rang des exportations pour plusieurs produits. Le tableau suivant résume leur performance :



Crédits : Commission européenne - Jennifer Jacquemart, 2017

<sup>1</sup> L'Amérique Centrale est constituée des pays suivants : Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama.

<sup>2</sup> <https://www.trademap.org/Index.aspx>

Tableau 1 : Classement 2019 de la performance des pays d'Amérique Centrale en matière de fourniture de denrées agricoles dans le monde (en tonnes)

	Feuillage ornemental	Racines et tubercules	Bananes	Ananas	Melons	Café	Huile de palme	Huile de coco	Sucre de canne	Mélasses
Costa Rica	11 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	1 <sup>er</sup>	11 <sup>e</sup>	22 <sup>e</sup>	11 <sup>e</sup>	12 <sup>e</sup>		
El Salvador									16 <sup>e</sup>	9 <sup>e</sup>
Guatemala	13 <sup>e</sup>		3 <sup>e</sup>		2 <sup>e</sup>	11 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	8 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>
Honduras			10 <sup>e</sup>	21 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	10 <sup>e</sup>	13 <sup>e</sup>		12 <sup>e</sup>
Nicaragua		19 <sup>e</sup>	19 <sup>e</sup>			13 <sup>e</sup>			17 <sup>e</sup>	14 <sup>e</sup>
Panama			13 <sup>e</sup>							

Source : graphique de l'auteure basé sur les données de Trade Map

Le tableau 1 indique que les exportations agricoles d'Amérique Centrale se concentrent sur l'exportation de bananes, ananas, melons, café, huile de palme/coco, canne à sucre et ses sous-produits. Les nations d'AC figurent parmi les 20 premiers pays producteurs et exportateurs de ces denrées en tonnes (t).

Il est aussi important de mentionner que les principaux pays de production sont : le Costa Rica (CR), le Guatemala (GT) et le Honduras (HN). Le Salvador (SV), même s'il possède un petit territoire, exploite principalement la canne à sucre. Le Panama (PA) reste compétitif dans la production et l'exportation de bananes. Le Nicaragua (NI) n'exporte pas autant que ses voisins, mais il compte toujours sur le marché de l'UE pour ses denrées.

### Les relations entre l'UE et l'Amérique Centrale : du dialogue à l'accord d'association

Depuis 1960, l'Amérique Centrale est une région économiquement et politiquement intégrée<sup>3</sup>. En 1984, le dialogue de San José constitue le premier dialogue économique et politique entre l'Amérique Centrale et l'UE. Après son institutionnalisation au Luxembourg en 1985, ce dialogue a évolué sous forme de réunions politiques et économiques annuelles de haut niveau qui ont duré plus de dix ans (Commission européenne, 1997). Le premier accord de coopération a été signé entre les deux régions et est entré en vigueur en mars 1987.

En 2000, l'UE a signé l'accord de Cotonou concrétisant l'engagement à instaurer un cadre politique qui améliore les conditions de la prospérité dans les nations en développement. Avec l'accord de Cotonou, l'UE a institutionnalisé les accords de partenariat économique (APE) avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

En 2005, l'UE et les pays d'Amérique Centrale ont commencé à réviser leur APE et ouvert la voie à un nouvel accord d'association (Conseil de l'Union européenne, 2005). Les négociations sont intervenues entre 2007 et 2010 et ont abouti en 2013 (dont un résumé est ici disponible). L'accord d'association s'appuie sur trois piliers : a) un dialogue politique ; b) la coopération et c) le commerce (Commission européenne, 2012). Le document de stratégie régionale 2007-2013 sur l'Amérique Centrale fournit une vue d'ensemble complète des relations UE-Amérique Centrale en termes de politique, coopération et relations commerciales avant et pendant la négociation de l'accord d'association. Par ailleurs, il souligne l'importance de l'approche de bailleur de fonds de l'UE dans la région (Commission européenne, 2007).

Avant l'accord d'association, l'UE a accordé différents systèmes généralisés de préférences (SGP) à l'Amérique Centrale. Le SGP exonère de droits à l'importation les produits entrant sur le marché de l'UE en provenance de pays économiquement vulnérables. Différents types de SGP sont accordés à cette région (Campos, 2016) :

- 1999-2001 : les SGP sans disposition/incitation particulière
- 2002-2004 : avec des dispositions particulières pour lutter contre la production et le trafic de drogue
- 2005-2008 : avec des dispositions/incitations particulières pour le développement durable et la gouvernance
- 2009-2011 : sans dispositions/incitations particulières
- 2012-2013 : sans dispositions/incitations particulières.

Habituellement, l'UE signe des accords d'association avec un pays en échange d'engagements politiques, économiques, commerciaux ou de respect des droits humains. Le pays bénéficie de meilleures conditions commerciales (par exemple, l'exonération de droits douaniers) sur une partie ou la totalité des marchés de l'UE, ainsi qu'une assistance financière ou technique.

Lorsqu'on compare les schémas SGP (1999-2013) et l'accord d'association entre l'UE et l'Amérique Centrale, les conditions d'accès au marché n'ont pas changé pour les ananas, les melons ou l'huile de palme, simplement parce que ces produits n'étaient pas soumis à des taxes douanières de la part de l'UE. Pour les bananes et le café qui sont des produits sensibles à l'importation (des produits qui d'un point de vue socio-économique sont sensibles à la libre concurrence), les conditions d'accès au marché ont été améliorées et les restrictions commerciales allégées avec l'accord d'association.

### Analyse de l'accord d'association UE-Amérique Centrale (et ses liens avec la PAC)

Ce chapitre décrit comment certains aspects de la PAC, à savoir les licences d'exportation avec des pays tiers instaurées par le Règlement 1308/2013 sur l'Organisation Commune des Marchés, qui ont été négociées de façon implicite lors de l'accord d'association avec les pays d'Amérique Centrale, sont liés au secteur de l'exportation de bananes au Honduras.

#### Le cas des licences d'exportation des bananes du Honduras

Les pays d'Amérique Centrale fournissent 20 % de la production régionale de bananes sur le marché européen, dont une partie est alors réexportée. En 2019, la Belgique et les Pays-Bas étaient les 6e et 7e exportateurs mondiaux de banane<sup>4</sup>.

Les bananes sont toujours un produit commercial sensible entre les deux régions. Grâce à l'accord d'association, les pays d'Amérique Centrale bénéficient d'un traitement spécial avec des contingents tarifaires. Ce traitement permet l'importation d'une quantité prédéterminée d'un produit avec des droits plus faibles (droit contingentaire) que les droits à l'importation habituels pour ce produit. À partir de 2020, l'UE a baissé ses droits qui sont passés à 75 EUR/t contre 114 EUR/t appliqués depuis 2017. Les exportateurs d'Amérique Centrale doivent demander une licence d'exportation pour exporter leurs bananes sur le marché européen. L'émission de ces licences est du ressort du ministère du Commerce dans ces pays d'Amérique Centrale.

Les données statistiques fournies par le Secrétariat chargé du développement économique du Honduras<sup>5</sup> confirme que dans les années qui ont suivi l'application de l'accord d'association avec l'UE, un grand nombre de licences d'exportation des bananes ont été émises en faveur de sociétés multinationales.



Crédits : Commission européenne - Flavia Camilleri, 2013

<sup>4</sup> Données compilées à partir du site <https://www.trademap.org>

<sup>5</sup> <https://sde.gob.hn/>

**Tableau 2: Synthèse des licences d'exportation de bananes au Honduras dans le cadre de l'accord d'association avec l'UE**

Année d'application de l'accord d'association	Nombre total de licences d'exportation émises	Nombre de licences d'exportation émises à des multinationales	Nombre de licences d'exportation émises à des producteurs du Honduras qui exportent des bananes via des multinationales	Nombre de licences d'exportation émises à des producteurs du Honduras qui exportent directement des bananes
2013	28	28	0	0
2014	250	44	196	10
2015	258	52	204	2
2016	314	69	245	0
2017	409	201	208	0
2018	409	234	163	12
2019	140	120	20	0
TOTAL	1808	748	1036	24

Source: tableau de l'auteure basé sur les données du Secrétariat chargé du développement économique du Honduras

Entre 2013 et 2019, sur un total de 1 808 licences d'exportation, 748 ont été émises pour des multinationales. Et 1 036 licences ont été émises pour des producteurs du Honduras qui fournissent leurs bananes à des multinationales exportatrices. Ces chiffres témoignent d'une forte concentration du commerce dans les mains des multinationales.

« En 2019, sur 140 licences d'exportation de bananes, 120 ont été accordées à des multinationales et à leurs fournisseurs ».

Selon un ancien employé de Chiquita, aujourd'hui membre actif et ex-président de l'association nationale des producteurs de bananes du Honduras (Asociación de Productores de Bananos Nacionales), la production de bananes et leur exportation sont aux mains de multinationales (communication personnelle, 29 septembre 2020). Habituellement, ces sociétés ne possèdent pas seulement leurs propres parcelles de culture, mais elles achètent aussi les bananes des cultivateurs honduriens. Même si les multinationales possèdent l'infrastructure d'exportation des bananes en Amérique Centrale, les producteurs du Honduras peuvent demander une licence d'exportation individuelle. Toutefois, leur production est généralement

vendue aux multinationales qui peuvent ainsi consolider leurs exportations et organiser les ventes sur le marché européen.

Comme le prouve le tableau n°2, très peu de cultivateurs de bananes du Honduras exportent directement vers l'UE. Cette situation ne reflète pas l'objectif de prospérité commerciale souhaité dans l'accord d'association et visant à renforcer l'accès au marché des petites et moyennes entreprises (PME) d'Amérique Centrale. Le titre III sur le développement social et la cohésion sociale, article 41, section b) de l'accord soutient à la lettre ce point :

« (...) les politiques commerciales et d'investissement, en tenant compte du lien entre le commerce et le développement durable, le commerce équitable, le développement des entreprises rurales et micro-urbaines, des petites et moyennes entreprises et leurs organisations représentatives et la responsabilité sociale d'entreprise » (Union européenne 2012).

Dans l'optique du développement du secteur des exportations de bananes au Honduras, il est essentiel de réfléchir à la manière dont cette production et ce modèle

commercial peuvent contribuer au développement rural, à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités et de l'exclusion. D'un autre côté, les évolutions actuelles au niveau de la production et des échanges, encadrées par un accord d'association, soulignent un autre sujet pertinent en matière d'utilisation des terres en Amérique Centrale. Ainsi, cette contribution amène à se demander si les terres d'Amérique Centrale seront perçues uniquement comme des zones productives qui génèrent des bénéfices immédiats pour les entreprises multinationales et, étant donné les forces du marché, excluent indirectement les PME.

Par ailleurs, il existe d'autres aspects du marché à prendre en considération, tels que la pression que les négociants et les détaillants européens exercent sur les exportateurs des pays en développement. Habituellement, ces pressions sur les prix sont transmises aux producteurs et non aux opérateurs ; après tout, ceux-ci travaillent à la commission (Campos, 2016). Par exemple, l'Équateur, plus grand producteur de bananes d'Amérique latine, souligne le problème en rejetant les prix des bananes imposés par Aldi (Fruitnet, 2019). Il est important de mentionner que les conditions d'accès au marché européen des bananes d'Équateur sont similaires à celles du mécanisme centraméricain. L'étude menée par Oxfam « Sweet fruit, bitter truth » pointe également la responsabilité des chaînes de supermarchés allemandes qui font pression sur les producteurs de bananes des pays en développement, et peuvent ainsi importer ces fruits tout au long de l'année à des prix très bas (Oxfam Allemagne, 2016).

Globalement, le cas sensible de la banane soulève plusieurs questions qui méritent un examen scientifique et politique approfondi :

- Les bananes ont toujours été un produit commercial sensible et dans la majorité des cas, elles sont produites par des multinationales. Alors pourquoi l'UE a-t-elle toujours accordé de l'importance aux préférences commerciales et à leurs conditions d'accès au marché, tout en faisant état de cet accord comme une étape importante dans les relations commerciales entre les deux régions ? Pourquoi un accord d'association était-il nécessaire alors que les conditions de production n'ont pas véritablement changé ?
- Après sept ans de mise en œuvre, l'accord d'association est-il un outil politique pertinent pour les PME productrices de bananes d'Amérique Centrale, sachant qu'aujourd'hui ce sont les multinationales qui continu-

ent de contrôler les flux commerciaux et d'en tirer les principaux profits ?

- L'UE peut-elle, par le biais de sa réforme de la PAC et du règlement sur l'Organisation Commune des Marchés, intégrer de meilleurs mécanismes et dispositions commerciales qui créent une situation gagnant-gagnant pour les pays en développement et incluent leur structure de PME, particulièrement quand il s'agit de faire fonctionner l'accès au marché des produits sensibles comme les bananes du Honduras dans le cadre d'un accord d'association ?
- Dans quelle mesure les producteurs de bananes de l'UE continueront-ils de bénéficier d'interventions sectorielles avec la nouvelle réforme de la PAC ? Et, de quelle manière ces interventions entrent-elles ou concurrence ou en synergie avec la production et le commerce durables de bananes en Amérique Centrale ?

## Autres effets collatéraux : les droits des travailleurs

Une étude récente menée par le Forum international pour les droits des travailleurs (International Labor Rights Forum), l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation (IUF), le Secrétariat régional pour l'Amérique latine (Rel UITA) et le Fair World Project (Projet pour un monde équitable) avec le soutien de 3F International, a mis à jour les conditions de travail des filiales de Fyffes au Honduras. Fyffes plc. est une entreprise japonaise spécialisée dans les fruits frais, basée à Dublin (Irlande), et dont le chiffre d'affaires dépasse le milliard de dollars.

Foxvog & Rosazza<sup>6</sup> ont décrit comment les travailleurs honduriens des exploitations de melon de Fyffes sont soumis à des conditions de travail précaires. Le rapport a dévoilé les pratiques suivantes : des ouvriers âgés de 60-70 ans qui travaillent depuis plus de vingt ou trente ans et ne bénéficient pas d'un système de sécurité sociale ; la fraude salariale généralisée avec des salaires inférieurs au montant minimal fixé par le gouvernement hondurien ; des conditions de travail inhumaines avec des accidents du travail

6 [www.laborrights.org/fyffeshondurasreport](http://www.laborrights.org/fyffeshondurasreport)

7 SÜSSE FRÜCHTE, BITTERE WAHRHEIT Die Mitverantwortung deutscher Supermärkte für menschenunwürdige Zustände in der Ananas- und Bananenproduktion in Costa Rica und Ecuador

et des évanouissements dus aux conditions climatiques extrêmes ; et l'exposition à des produits agrochimiques toxiques. Des conditions similaires existent dans l'industrie de la banane. De la même manière, l'étude menée par Oxfam « Sweet fruit, bitter truth »<sup>7</sup> a mis en lumière les mauvaises conditions de travail dans les exploitations agricoles de banane et d'ananas au Costa Rica et en Équateur (Oxfam Allemagne, 2016).

En ce qui concerne la réforme de la PAC post 2020, de nombreuses discussions ont porté sur les normes environnementales et climatiques des importations européennes, particulièrement dans le contexte du pacte vert. Toutefois, il est important que la Commission européenne instaure des mécanismes plus solides qui empêchent les sociétés européennes d'importer des produits agricoles d'exploitations qui ne respectent pas le droit du travail.

Les conditions de travail sont aussi un problème au sein de l'UE. Le documentaire « Europas dreckiges Ernte » a dévoilé l'incapacité du marché à respecter le droit du travail dans le territoire européen et les faiblesses des normes/organismes de certification, certaines entreprises espagnoles ou italiennes certifiées enfreignant les droits des travailleurs migrants (ARD, 2019), (Foxvog & Rosazza, 2020).

Il convient de souligner que les multinationales peuvent exercer des politiques différentes en fonction des pays. Au Costa Rica et au Panama, les multinationales – producteurs ou opérateurs de banane – tels que Chiquita et Dole mettent en œuvre des projets de culture durable des bananes qui sont soutenus par les agences de coopération internationale<sup>8</sup>. Il est fort possible que les conditions de travail des travailleurs du secteur de la banane soient meilleures qu'au Honduras. Mais là encore, nous nous posons la question : les multinationales opérant au Costa Rica et au Panama ont-elles à un certain moment violé le droit du travail et bénéficié des conditions préférentielles de l'accord d'association ?

Récemment, pendant l'édition 2020 de la foire commerciale « la semaine verte »<sup>9</sup>, les chaînes de supermarchés allemandes ont convenu d'améliorer le droit du travail et de salaires décent pour les travailleurs des bananeraies dans les pays en développement (BananaLink, 2020). Il s'agit d'une mesure facultative qui, espérons-le, sera en phase avec l'initiative allemande pour une nouvelle réglementation de la chaîne d'approvisionnement (Initiative Lieferkettengesetz<sup>10</sup>). Elle contribue à améliorer les conditions de travail dans tous les pays d'Amérique Centrale où opèrent les multinationales. C'est une étape importante,

étant donné que l'infrastructure et la logistique existantes dans les bananeraies d'Amérique Centrale appartiennent aux multinationales. « Après tout, il s'agit d'entreprises qui occupent le terrain depuis 100 ans et nous pensons qu'elles ne vont pas laisser des nouveaux venus mettre leur nez dans leur activité », affirme un importateur allemand de fruits (communication personnelle, juin 2013).

À l'échelle mondiale, c'est une démarche crédible que les chaînes de supermarché allemandes ont entamée. Après tout, ces chaînes contrôlent environ 50 % de la distribution alimentaire via les supermarchés européens (Metro AG, 2015). Elles constituent un mécanisme de distribution décisif de bananes aux consommateurs européens. À ce titre, les chaînes de supermarchés allemandes sont des « clients des multinationales » et elles ont le pouvoir de négocier pour changer la philosophie de travail des multinationales exportatrices. Si cette mesure prise lors de la Semaine verte est renforcée par la nouvelle initiative allemande en faveur d'une réglementation de la chaîne d'approvisionnement (Initiative Lieferkettengesetz, 2019), elle deviendra alors probablement une force de marché adéquate pour exiger un changement des conditions de travail des ouvriers agricoles dans les plantations de bananes du monde entier.



Crédits : Commission européenne - Jennifer Jacquemart, 2017

<sup>8</sup> <https://www.rewe-group.com/en/newsroom/press-releases/1452>

<sup>9</sup> <https://www.gruenewoche.com/>

<sup>10</sup> <https://lieferkettengesetz.de/>

<sup>11</sup> <https://www.eu2020.de/eu2020-en>

## La PAC et comment l'UE peut améliorer l'accord d'association avec l'Amérique Centrale

En septembre 2020, Peter Altmaier, actuel ministre allemand de l'économie et de l'énergie, a présenté au Parlement européen les priorités de la présidence allemande du Conseil européen en matière de commerce extérieur<sup>11</sup>. Peter Altmaier est aussi coordinateur des affaires économiques et commerciales de cette présidence 2020.

Pendant la réunion de la commission du commerce international du Parlement européen (INTA), de nombreux eurodéputés se sont interrogés sur la durabilité des chaînes d'approvisionnement au sein et à l'extérieur de l'UE. Selon Peter Altmaier, l'UE devrait contrebalancer la nécessaire prise en compte de chaque problème de commerce extérieur se rapportant à la durabilité afin de faciliter la signature de plus d'accords d'association entre l'UE et d'autres nations.

Mais Peter Altmaier se trompe. Il est nécessaire que l'UE réalise davantage d'analyses d'impact lorsqu'elle négocie des accords d'association, particulièrement dans l'intérêt des deux parties et pour permettre une adéquation entre le pilier commercial et les Objectifs de développement durable (ODD), conformément aux principes de développement durable de l'UE. Simplement parce que l'obtention de prix avantageux pour les produits agricoles importés et de marges intermédiaires élevées au sein du marché européen ne peut continuer à justifier une politique de réduction des coûts au détriment de l'exploitation des opérateurs agricoles dans les pays en développement. C'est le cas des exportations de fruits tropicaux au Honduras qui se trouvent dans les mains des multinationales.

S'agissant d'évaluer les possibles liens étroits entre la PAC et les chaînes d'approvisionnement agroalimentaire du Honduras, la note de synthèse Checking the Chain: Achieving Sustainable and Traceable Global Supply Chains Through Coordinated G20 Action est une source de grande valeur suggérant comment une législation rigoureuse à l'échelon national pourrait garantir la cohérence internationale en instaurant des chaînes d'approvisionnement plus transparentes, et mettre en œuvre des mesures de vigilance (Spertus-Melhus & Engelbrechten, 2020). L'élaboration de ces politiques à l'échelon du G-20 est aussi conforme à la proposition d'une directive du Parlement européen et du Conseil de l'Europe sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations in-

terentreprises intervenant au sein de la chaîne d'approvisionnement (Parlement européen, 2018).

Lorsqu'elle négocie un accord d'association, l'UE pourrait instaurer d'autres mécanismes pour les pays en développement comparables à la base de données des opérateurs instituée par l'art. 10 du règlement d'exécution de la Commission n°543/2011 concernant les secteurs des fruits et des légumes et des fruits et des légumes transformés, particulièrement pour les exportateurs accédant au marché de l'UE.

Couplé aux points précédents, le respect de chaînes d'approvisionnement agroalimentaires transparentes dans les pays en développement devrait faire partie des stratégies du pacte vert de l'UE (par ex. la stratégie de la ferme à la table) afin de garantir un retour économique équitable aux agriculteurs/producteurs et d'améliorer leur qualité de vie.

La réforme de la PAC doit prendre en compte les recommandations proposées par les organisations de la société civile, telles que la note de synthèse « Augmenter l'ambition de la stratégie Farm to Fork sur ses aspects globaux », qui s'engage en faveur de sept stratégies clés permettant la transition vers des chaînes d'approvisionnement alimentaire durables. Certaines de ces recommandations peuvent certainement contribuer à améliorer la situation des chaînes d'approvisionnement des bananes au Honduras et en Amérique Centrale à travers ses échanges avec l'UE (CIDSE, 2020 et Commission européenne, 2020).

## Références

- ARD. (26. July 2019). Europas dreckige Ernte. Berlin, Berlin, Germany . Abgerufen am 20. April 2020 von [https://programm.ard.de/live-tv-de/eid\\_280071808937804](https://programm.ard.de/live-tv-de/eid_280071808937804)
- BananaLink. (17th. January 2020). German supermarkets commit to pay living wages in their supply chains. Norwich, Norfolk, United Kingdom. Abgerufen am 25. September 2020 von <https://www.bananalink.org.uk/news/german-supermarkets-commit-to-pay-living-wages-in-their-supply-chains/>
- Bucheli, M. (2008). Multinational corporations, totalitarian regimes and economic nationalism: United Fruit Company in Central America, 1899–1975. *Business History*, 50(4), 433-454. doi:doi: 10.1080/00076790802106315
- Campos, R. M. (2016). *Analyzing B2B Relationships in the Supply Management of Tropical Fruit. Exploratory Evidence from Dutch and German Fruit Import Companies sourcing*

- Tropical Fruit from Central America* (1st Ausg.). Saarbrücken, Germany: AV Akademiker Verlag .
- CEPAL. (October 2009). *El acuerdo de asociación económica entre Centroamérica y la Unión Europea: viabilidad, avances y perspectivas*. Abgerufen am 21. September 2020 von CEPAL - Publicaciones: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4890-acuerdo-asociacion-economica-centroamerica-la-union-europea-viabilidad-avances>
- CIDSE. (9. September 2020). *Raising the ambition on global aspects of the EU Farm to Fork Strategy*. Abgerufen am 2. October 2020 von CIDSE - Policy brief: <https://www.cidse.org/2020/09/24/raising-the-ambition-on-global-aspects-of-the-eu-farm-to-fork-strategy/>
- Council of the European Union. (2005, May 26). XXI San José Dialogue Ministerial meeting between the EU and CA. *Joint Communiqué*. Luxembourg, Luxembourg, Luxembourg: Press Office. Retrieved September 16, 2020, from [http://www.sice.oas.org/TPD/CACM\\_EU/Negotiations/2005SanJose\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_EU/Negotiations/2005SanJose_e.pdf)
- European Commission. (29. November 1995). Communication from the Commission to the Council. *on the renewal of the San José dialogue between the European Union and Central America*. Brussels, Brussels-Capital-Region, Belgium. Abgerufen am 15. September 2020 von <http://aei.pitt.edu/2786/1/2786.pdf>
- European Commission. (25. February 1997). *Relations between the EU and Central America*. Abgerufen am 14. September 2020 von Press corner: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_97\\_19](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_97_19)
- European Commission. (15. October 2008). *Antitrust: Commission fines banana suppliers € 60.3 million for running price cartel*. Abgerufen am 23. September 2020 von Press corner: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_08\\_1509](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_1509)
- European Commission. (29. MARCH 2007). *Central America Regional Strategy Paper 2007-2013*. Abgerufen am 14. September 2020 von EU-LAC Foundation: <https://eulacfoundation.org/en/content/central-america-regional-strategy-paper-2007-2013>
- European Commission. (15. 10 2008). *Green Paper on agricultural product quality: product standards, farming requirements and quality schemes*. Von Publications Office of the European Union: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b0882f5-55f7-41b5-af74-296820b1030f/language-en> abgerufen
- European Commission. (28. May 2009). *Impact Assessment Report {COM(2009) 234} {SEC(2009) 671}*. Abgerufen am 15. September 2020 von EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0234:FIN:EN:PDF>
- European Commission. (16. December 2010). *Commission Communication — EU best practice guidelines for voluntary certification schemes for agricultural products and foodstuffs*. Abgerufen am 5. October 2020 von EUR - Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52010XC1216%2802%29>
- European Commission. (07. June 2011). *COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 543/2011*. Abgerufen am 01. October 2020 von EUR - Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0543&from=EN>
- European Commission. (29. June 2012). *Comprehensive Association Agreement between Central America and the European Union*. Abgerufen am 16. September 2020 von Press Corner: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_12\\_505](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_505)
- European Commission. (01. January 2019). *Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products*. Abgerufen am 28. September 2020 von EUR - Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02013R1308-20190101>
- European Commission. (18. September 2020). *Bananas statistics. Statistics on bananas production, prices and trade*. Abgerufen am 26. September 2020 von European Commission: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/overviews/market-observatories/fruit-and-vegetables/bananas-statistics\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/overviews/market-observatories/fruit-and-vegetables/bananas-statistics_en)
- European Commission. (2020). *From Farm to Fork*. Abgerufen am 02. October 2020 von European Commission - Priorities 2019-2024: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en)
- European Commission. (30. January 2012). *International aspects of agricultural policy*. (D.-G. f. Development, Hrsg.) Brussels, Brussels, Belgium. Abgerufen am 19. September 2020
- European Parliament. (10. October 2018). *Report: on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain (COM(2018)0173 – C80139/2018 – 2018/0082(COD))*. Abgerufen am 02. October 2020 von European Parliament: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0309\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0309_EN.html)

European Parliament. (3. September 2020). Committee on International Trade. *Peter Altmeier Speech*. Brussels, Brussels metropolitan area, Belgium: European Parliament. Abgerufen am 3. September 2020 von [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-international-trade\\_20200903-0900-COMMITTEE-INTA\\_vd](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-international-trade_20200903-0900-COMMITTEE-INTA_vd)

European Union. (06. June 2012). *Agreement establishing an Association between the European Union and its Member States, on the one hand, and Central America on the other*. Abgerufen am 25. September 2020 von European Commission: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22012A1215\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22012A1215(01))

European Union. (06. June 2012). *EUR-Lex*. Abgerufen am 25. September 2020 von European Commission: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22012A1215\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22012A1215(01))

FAO. (February 2020). *Bananas*. Abgerufen am 26. September 2020 von Trade and Markets: <http://www.fao.org/3/ca9212en/ca9212en.pdf>

Foxvog, L., & Rosazza, G. (1. April 2020). *FYFFES FARMS EXPOSED. The Fight for Justice in the Honduran Melon Field*. Washington, DC, USA. Abgerufen am 25. September 2020 von [www.laborrights.org/fyffeshondurasreport](http://www.laborrights.org/fyffeshondurasreport)

Fruitnet. (13. November 2019). *Ecuador: banana prices 'not enough'*. Abgerufen am 23. September 2020 von Eurofruit: <http://www.fruitnet.com/eurofruit/article/180232/ecuador-retail-banana-prices-not-enough>

Initiative Lieferkettengesetz. (09. September 2019). *Impressum*. (G. e.V., Herausgeber) Abgerufen am 15. October 2020 von Initiative Lieferkettengesetz: <https://lieferkettengesetz.de/>

Metro AG. (July 2015). *Metro Retail Compendium 2015/2016*. Düsseldorf, NRW, Germany.

Oxfam Germany. (31. May 2016). *Süße Früchte, bittere Wahrheit*. Abgerufen am 10. October 2020 von Oxfam Deutschland Publikationen : <https://www.oxfam.de/system/files/20150530-oxfam-suesse-fruechte-bittere-wahrheit.pdf>

Spertus-Melhus, A., & Engelbrechten, L. v. (10. June 2020). *Checking the Chain: Achieving Sustainable and Traceable Global Supply Chains Through Coordinated G20 Action*. Abgerufen am 2. October 2020 von Policy Area: Trade, Investment and Growth: [https://www.g20-insights.org/policy\\_briefs/checking-the-chain-achieving-sustainable-and-traceable-global-supply-chains-through-coordinated-g20-action/](https://www.g20-insights.org/policy_briefs/checking-the-chain-achieving-sustainable-and-traceable-global-supply-chains-through-coordinated-g20-action/)

# Les implications de la PAC au-delà des frontières de l'UE : l'Ukraine

Hans Wetzels Octobre 2020

L'Ukraine est un grand pays d'exportation agricole vers l'Union européenne. Une PAC progressiste pourrait forcer l'agriculture ukrainienne à devenir plus durable. Mais la nationalisation en cours de la politique agricole commune pourrait bien mettre fin à ces ambitions environnementales.

## Introduction

*Le grain est la reine des devises, a autrefois écrit Vladimir Lénine. Depuis la seconde moitié du XIXe siècle, l'Ukraine cultive cette idée et la ville portuaire d'Odessa est alors devenue le premier centre d'exportation de l'Empire russe – en redirigeant les flux de grains provenant des terres ukrainiennes vers les villes industrielles d'Europe en rapide expansion. La terre noire, fertile et riche en humus, est légendaire pour sa productivité, permettant aux maisons de négoce habiles d'amasser des fortunes.*

*Aujourd'hui, l'Ukraine est un fournisseur mondial majeur de céréales, de tournesol et d'oléagineux, et ses secteurs de la production de viande, de produits laitiers et de soja sont en hausse. Au total, le pays exploite environ 30 millions d'hectares de sols très productifs : il s'agit de la plus grande superficie agricole de la zone Europe. L'Ukraine est le troisième exportateur de céréales du monde et le cinquième pour le blé. Depuis l'indépendance du pays en 1991 qui a suivi l'effondrement de l'Union soviétique, les oligarques ont mis la main sur les terres et ont pu amasser des fortunes. Cette situation a entraîné une rapide concentration des terres, de l'inégalité croissante et une dégradation environnementale dans les zones rurales.*

Selon un rapport conjoint de 2013 commandé par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), les projections de demande alimentaire mondiale indiquent un rôle accru des anciens pays de l'Union soviétique comme le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine pour ce qui est de nourrir la planète – principalement grâce à leurs sols fertiles, le prix bas des terres et la proximité des grands marchés d'Europe, de Chine et du Moyen-Orient. Selon le même rapport, la production agricole pourrait croître de plus de 30 %

dans les prochaines décennies. « Actuellement, la majorité des exportations ukrainiennes vers l'UE sont encore des matières premières en vrac, comme les oléagineux et les céréales », explique Raimund Jehle, le directeur de la FAO. « Les oligarques font lourdement pression pour que les normes environnementales ne soient pas trop élevées. Un tournant écologique de la PAC, qui privilégierait davantage la diversité agricole, le développement rural ou la protection de la biodiversité aurait des effets plutôt positifs dans des pays comme l'Ukraine en incitant le gouvernement à s'engager dans plusieurs directions au lieu de se limiter à exporter davantage de marchandises en vrac. »

## Quelles sont les principales exportations, importations et relations commerciales avec l'UE ?

L'agro-industrie ukrainienne s'en sort plutôt bien en fournissant des marchandises en vrac à l'Europe. Des conglomerats pleinement intégrés comme Kernel (qui loue et exploite plus de 500 000 hectares de terre) ou Myronivsky Hliboproduct (MHP – 370 000 hectares de terre) produisent du maïs et du tournesol, exportent des céréales ou de la viande de poulet, et opèrent généralement par le biais d'un réseau complexe de filiales souvent immatriculées dans des paradis fiscaux. Malgré le moratoire (qui sera bientôt levé) sur la vente des terres, les intervenants agricoles étrangers affluent aussi en Ukraine. Pour le conglomérat germano-américain Bayer-Monsanto, l'Ukraine représente plus de 20 % de la part totale du marché européen. L'an dernier, le plus grand négociant en grains, Cargill, implanté au Minnesota (États-Unis), a commencé à charger des cargaisons sur un tout nouveau navire dans le port d'Odessa, et même le gouvernement chinois, qui aimerait une part du gâteau, a signé un accord d'exportation avec le gouvernement ukrainien en 2017.

Depuis que l'accord d'association (très polémique) signé par la Commission européenne et le gouvernement ukrainien est entré en vigueur en 2017, les liens commerciaux se sont encore renforcés. Selon les [chiffres de la Commission](#), le commerce avec l'Ukraine a augmenté de plus de 48 % depuis 2016. L'UE reste le premier partenaire commercial de l'Ukraine – avec plus de 40 % des

flux d'échange en 2019. L'UE exporte principalement du matériel lourd, des produits chimiques et de l'équipement agricole. Parmi les principales importations en Europe figurent le maïs non moulu, le minerai de fer, les oléagineux et les légumes, la majorité de la production ukrainienne étant achetée par la Pologne (2 661 millions EUR), l'Italie (2 501 millions EUR) et l'Allemagne (2 242 millions EUR). Début 2019, la Pologne a même remplacé la Russie à la place de premier acheteur des marchandises ukrainiennes. « L'agriculture est l'un des trois principaux secteurs du pays qui apportent à l'Ukraine la majorité des revenus issus des exportations », affirme Maria Didyk du Pacte mondial des Nations unies, une initiative ciblant les entreprises, notamment les multinationales, pour les inciter à respecter certains principes concernant les droits humains et l'environnement. « Plusieurs intervenants majeurs de l'industrie agroalimentaire sont membres du Pacte mondial. Les indicateurs environnementaux, sociaux et de gouvernance font désormais partie des prises de décisions d'investissements. Pour que le développement agricole soit durable, nous devons inciter le plus possible d'entreprises agroalimentaires nationales à respecter ces principes. »

### Comment le travail, le développement et l'environnement sont-ils liés aux politiques et au marché de l'UE ?

Ce sont précisément ces indicateurs environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance qui sont soumis à des pressions depuis que l'Ukraine est passée du statut d'économie communiste à celui d'économie capitaliste débridée. La concentration des terres flirte souvent avec la semi-légalité, et les exemples de pollution des eaux souterraines, la corruption des autorités locales, l'exploitation forestière illégale ou l'entreposage dangereux de fumier sont légion. Des cultures génétiquement modifiées interdites par la loi sont exportées du port d'Odessa en grandes quantités et un moratoire gouvernemental sur les inspections des exploitations complique le contrôle des droits des animaux.

Raimund Jehle est le directeur régional du programme FAO pour l'Europe de l'Est – comprenant l'Ukraine, l'Albanie, la Géorgie, la Moldavie et l'Arménie. Le FAO comme l'UE se sont largement engagés à aider les autorités ukrainiennes à élaborer des réformes agricoles à partir de 2015. « Dans le secteur agricole, affirme R. Jehle, l'Ukraine est le quatrième partenaire commercial de l'UE après le Royaume-Uni, le Brésil et les États-Unis. L'ennui, c'est

que la concentration foncière dans les zones rurales est énorme ; il n'est pas rare de trouver des exploitations de plus de 30 000 hectares, ce qui génère des problèmes tant sur le plan social qu'environnemental. Outre ces marchandises, les secteurs dominés par les petits propriétaires, comme les fruits, connaissent la plus forte croissance des exportations. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association, les exportations de fruits vers l'UE ont doublé et les exportations de légumes ont rapporté 86 millions EUR en 2018 contre 11 millions EUR en 2015. Comparés aux marchandises en vrac, ces résultats sont encore relativement modestes, les fruits et légumes représentant environ 3 % des exportations agricoles de l'Ukraine. Mais les opportunités de croissance ne manquent pas. »

### Les conséquences de la réforme de la PAC sur l'agriculture ukrainienne

L'Ukraine est un fournisseur de l'Europe et à ce titre, la législation de l'UE, comme la PAC, est importante. Le directeur régional de la FAO estime que des normes de durabilité plus élevées en Europe pourraient encourager l'Ukraine à élaborer des mécanismes de vérification et des systèmes de certification, ou entraîner une baisse de l'utilisation des pesticides, un meilleur traitement des animaux, et lutter contre la concentration foncière.

D'un autre côté, les agriculteurs ukrainiens qui souhaitent exporter leur production sont concernés au premier plan par la manière dont les États membres de l'UE utilisent les finances de la PAC pour soutenir leurs propres agriculteurs. Roman Makukhin enseigne l'économie biologique à l'école de commerce Kyiv-Mohyla de la capitale (Kiev) et il cultive des fruits dans une exploitation biodynamique à la campagne. « La PAC est très discriminatoire envers les agriculteurs ukrainiens », accuse-t-il. « Le secteur des fruits de notre pays peut se développer, mais la Pologne exporte aussi beaucoup vers l'Ukraine. La production polonaise n'est pas soumise à des quotas et est fortement subventionnée par Bruxelles. Cette situation provoque une chute de la production animale et la disparition de nos vergers de pommes. En agissant ainsi, l'UE limite directement la production agricole hors produits de base en Ukraine avant même qu'elle puisse se développer. L'Allemagne pourrait être le principal marché de nos produits biologiques et biodynamiques. Au lieu de cela, la PAC continue à privilégier l'efficacité et à maintenir notre pays sur une voie de destruction de l'environnement axée sur les biens de première nécessité. »

Depuis que la responsabilité législative de la PAC est transférée de la Commission européenne aux États membres, les gouvernements nationaux s'évertuent à élaborer leur plan stratégique national pour déterminer comment la PAC sera appliquée dans leurs territoires. L'évaluation de l'impact exercé sur les pays tiers est un processus très complexe qui dépend des contextes politiques, des marchés et des spécificités des cultures de chaque État membre, affirme Raimund Jehle. Alors que les producteurs de fruits pourraient profiter d'une diminution de l'aide inconditionnelle aux revenus versée aux agriculteurs de l'UE, l'influence des exportateurs de biens de première nécessité sur l'agriculture ukrainienne ne ferait que diminuer si la PAC intégrait des exigences de durabilité ambitieuses et obligatoires. « Pour comprendre les conséquences de la réforme de la PAC », insiste R. Jehle, « vous devez étudier attentivement à quoi ressemble la structure du secteur agricole dans le pays ciblé. » « L'adoption de normes environnementales au sein de l'UE pourrait entraîner une mise à niveau majeure chez les voisins de l'Est ou parmi les pays candidats à l'accession, comme l'Ukraine ou la Serbie. Actuellement, ils pensent principalement en termes de production intensive des biens de première nécessité afin de générer du revenu. »

Matthias Krön est directeur de l'association Donau Soja située à Vienne. Selon lui, même la production en vrac pourrait devenir bien plus durable si l'UE mettait en place des politiques adéquates. Depuis le début de ses opérations en 2012, son association à but non lucratif s'est rapidement développée dans la plupart des pays longeant le Danube. Il possède à présent des bureaux en Autriche, en Serbie, en Moldavie, en Roumanie, en Pologne et en Ukraine afin de ramener la production de protéines sur le territoire européen. Le pacte vert de référence que la Commission européenne a présenté au monde en 2019 pourrait constituer une avancée majeure vers une agriculture plus écologique, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE. « Nous devons rester très attentifs à la manière dont les détenteurs d'intérêts acquis essaieront d'affaiblir le pacte », avertit Matthias Krön. « Par essence, la PAC n'est compétente qu'au sein de l'Union. Ainsi, pour demander à des pays fournisseurs comme le Brésil ou l'Ukraine de concrétiser les demandes de développement durable de la PAC, nous aurons besoin de mécanismes de surveillance et de procédures de certification, ou encore de normes d'importation concernant l'usage des pesticides ou les droits des animaux. En cas d'incapacité à mettre en place de tels mécanismes de contrôle ou à surveiller et réguler les importations, les agriculteurs européens pour-

raient très bien exiger de vraies mesures protectionnistes. Actuellement, une quantité importante de soja arrivant d'Ukraine est génétiquement modifiée en toute illégalité alors que ces mêmes cultures sont interdites dans l'UE. Plus les standards augmentent dans l'UE, plus la demande de régulation des importations se renforce. »

Le soja est l'un des secteurs en croissance de l'agriculture ukrainienne. L'ancienne république soviétique est déjà devenue la plus grande productrice de soja d'Europe. Selon une analyse présentée par Donau Soja, les exportations de soja ukrainien se sont multipliées par dix entre 2006 et 2016. L'Ukraine se classe désormais sixième en termes d'exportation (1,4 %) derrière des géants en apparence indétrônables : le Brésil (56 % du marché mondial) et les États-Unis (29 %), le Canada, le Paraguay (tous deux 3,7 %) et l'Argentine (2,3 %). « Nous essayons de mettre en œuvre pour nos agriculteurs un standard qui soit véritablement supérieur aux standards actuels de l'UE », affirme M. Krön. « À l'avenir, nous souhaitons nous rapprocher davantage encore de l'éco-régime de la nouvelle PAC. Plus les standards de production européenne sont solides, plus les Ukrainiens seront incités à rejoindre notre organisation et à être certifiés. Mais nous nous heurtons à l'état de droit en Ukraine et nous avons besoin de mécanismes de vigilance pour réagir. »

## Réflexions finales sur la renationalisation de la PAC

On peut se demander si la renationalisation à venir de la PAC modifiera le paysage des prises de décision européennes d'une manière telle que l'agriculture internationale pourrait évoluer vers plus de durabilité. En octobre 2020, au cours d'une longue semaine de débats et de sessions de vote, le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'UE ont déjà attaqué les ambitions environnementales que la Commission européenne avait fixées dans le pacte vert. Alors que les parlementaires ont rejeté les objectifs environnementaux, les ministres du Conseil ont imposé une dotation budgétaire à l'éco-régime moindre que celle initialement proposée. « Pour des organisations internationales comme les nôtres, estime Matthias Krön, la nationalisation de la PAC constitue un désavantage stratégique. Les lobbies des agriculteurs ont toujours un meilleur accès aux décideurs politiques à l'échelon national, et généralement ils ne font pas pression pour durcir les normes de production. Mais les détails ont leur importance. Si les institutions de l'UE proposent quand même des indicateurs forts en matière de teneur

en protéines des haricots de soja, de rotation des cultures ou de résidus de pesticides, l'égalité de traitement entre les capitales nationales sera maintenue. »

Pourtant, beaucoup de choses dépendent de la direction que les gouvernements nationaux vont choisir pour mettre en œuvre la PAC. Pour l'Ukraine, la Pologne est un partenaire décisif au sein de l'UE. Selon un responsable du gouvernement très impliqué dans l'élaboration du plan stratégique national polonais (PSN), Varsovie travaille encore sur une « couche stratégique » avant de pouvoir en dire plus sur les particularités du PSN-PAC : « Au vu de notre calendrier, nous estimons que la version finale de notre PSN sera prête d'ici août 2021. À cause du COVID-19, des discussions budgétaires sur le cadre financier pluriannuel de l'UE et de la stratégie de la ferme à la table, des éléments déjà préparés ont dû être complétés ou modifiés. »

Au cours d'un entretien accordé à Arc2020, le député européen polonais Czeslaw Siekierski, membre du parti des agriculteurs traditionnels, Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), pense que beaucoup des problèmes actuels que rencontrent les agriculteurs sont dus à l'ouverture de la frontière avec l'Ukraine. Depuis, les céréales à bas prix, les fruits et les volailles affluent en Pologne en provenance du voisin oriental. L'actuel gouvernement conservateur polonais a accédé au pouvoir en promettant de combattre la pauvreté rurale. Dans une lettre envoyée en juin 2020 à propos du PSN polonais, le ministre de l'Agriculture Jan Ardanowski suggère que le gouvernement anticipe effectivement plus de soutien pour les « plus petites entités ayant probablement un fort potentiel » en fonction de la « situation sur le marché, le type de produits offerts » et des détails de l'entreprise. Jan Ardanowski veut également s'assurer « qu'un nombre croissant » d'entités aura droit au soutien financier de la PAC. « Pour comprendre ce que cela signifie, nous devons penser en termes de quantité », explique le directeur de la FAO, Matthias Jehle. « La hausse des exportations de fruits et de légumes de l'Ukraine est importante en termes de valeur monétaire. Mais la Pologne est déjà un producteur majeur de pommes. Si on regarde la quantité de produits présents sur le marché, on voit que les agriculteurs polonais ne pourront pas accroître leur production de pommes de manière telle que cela limiterait le développement du secteur ukrainien. Ce qui compte, ce sont les conditions du marché au sein de l'UE. Si les agriculteurs polonais devaient respecter des normes différentes, cela engendrerait un fossé opposant les deux pays. En outre, quels que soient les choix de la Pologne dans son PSN, le pays ne va pas subitement se

mettre à produire dix millions de tonnes de plus de tournesol ou de soja. Tout simplement parce qu'il ne bénéficie pas des mêmes conditions climatiques que l'Ukraine. »

Selon Matthias Jehle, un PSN-PAC polonais ambitieux n'affecterait pas fondamentalement le développement de l'agriculture ukrainienne. Ce qui importe le plus aux pays tiers voisins de l'Est et des Balkans est d'empêcher qu'un niveau élevé d'ambition environnementale soit édulcoré par les institutions de Bruxelles car il enverrait aux agriculteurs ukrainiens le signal que les exportations à large échelle sont la meilleure manière de progresser. « Quelles que soient les récriminations des agriculteurs polonais ou allemands contre les fruits ou les céréales à bas prix venant d'Ukraine, la nationalisation de la PAC ne permettra pas d'imposer des restrictions aux importations », avertit M. Jehle. « D'une certaine manière, le gouvernement polonais peut décider d'utiliser son PSN pour subventionner les agriculteurs et aménager les objectifs de développement environnemental et rural. Pour comprendre les conséquences possibles sur l'Ukraine, on doit analyser très précisément les marchés pour chaque produit spécifique. Le gouvernement polonais voudra éventuellement stimuler les entités plus petites, mais au final elles devront quand même concurrencer les produits ukrainiens sur le prix et la qualité. Parce que la responsabilité des politiques commerciales restera assurément entre les mains de la Commission européenne. »



Crédits : Commission européenne – Luc Gerin, 2012

# Les implications de la PAC au-delà des frontières de l'UE : le Ghana

Hans Wetzels Novembre 2020

L'UE exporte de grandes quantités de lait et de volailles vers l'Afrique de l'Ouest. Le choix de l'Europe de privilégier encore plus l'efficacité de sa production de denrées de base pourrait bien mettre sérieusement en danger l'économie émergente du Ghana.

## Introduction

La République du Ghana, située sur la côte atlantique, est frontalière du Togo, de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso. Le pays compte une population d'environ 29,6 millions d'habitants et se classe systématiquement dans les trois premiers pays africains en matière de liberté d'expression et de liberté de la presse. Les médias audiovisuels sont professionnels et l'économie est en expansion. Selon les données de la Banque mondiale, les trois matières premières principales exportées par le Ghana sont le pétrole, l'or et le cacao. On s'attend à une accélération de la croissance économique hors secteur pétrolier, l'effet des nouvelles politiques agricoles du gouvernement et la promotion de l'agroalimentaire commençant à se faire sentir.

En 2019, l'ambassade néerlandaise située à Accra, la capitale, a commandé une vaste étude visant à déterminer les opportunités de croissance dans le secteur de la volaille. Selon ce rapport, les entreprises néerlandaises pourraient réaliser de gros profits en vendant des équipements techniques et des aliments à bas prix au Ghana, ou s'implanter économiquement en Afrique en utilisant l'économie ghanéenne. Est-ce le signe annonciateur d'un modèle de développement régional avec le Ghana comme base principale ? « En gagnant la confiance du monde grâce à une transition politique pacifique, ainsi qu'un engagement démocratique ferme et solidement ancré, le Ghana a réussi à transformer sa croissance économique en investissement direct ces dernières années », lit-on dans le rapport de l'ambassade. « Le secteur de l'agriculture devrait augmenter de 7,3 % grâce aux programmes phares du gouvernement. Ils vont permettre d'améliorer la performance des cultures et de l'élevage de bétail. »

## Une politique gouvernementale active

Le gouvernement du Ghana réalise beaucoup d'efforts pour attirer les investisseurs étrangers. Les entreprises de transformation bénéficient d'une exonération fiscale pendant cinq ans, l'agroalimentaire peut prétendre à des réductions d'impôts, et des exonérations douanières s'appliquent aux machines agricoles et industrielles. L'ambassade néerlandaise insiste sur le fait qu'il existe des « opportunités spécifiques d'investissement » pour la production de semences améliorées, engrais, pesticides et herbicides, et l'installation et la production d'équipements pour la chaîne du froid dans les exploitations. Elle note également un fort potentiel pour les cultures commerciales et le bétail destinés aux marchés d'Afrique et de l'UE.

La volaille, poursuit le rapport, est l'un des secteurs dont le potentiel de développement est le plus fort. Toutefois, les modes de consommation des foyers du Ghana sont toujours fortement dominés par les produits à base de volaille surgelés et importés. La majorité de la viande de poulet des supermarchés et des boutiques est importée des États-Unis, du Brésil ou de l'UE. Les produits étrangers sont moins chers que la volaille locale, et les producteurs ghanéens ont du mal à être concurrentiels et à profiter de la demande urbaine croissante pour la viande de poulet dans toute la région d'Afrique occidentale. « Le Ghana est toujours une économie agricole », explique Anthony Akunzule, un aviculteur. « En général, le secteur emploie jusqu'à 65 % des Ghanéens. Mais l'agriculture est particulièrement importante dans les communautés rurales (environ 97 % de la population). La production de volailles est très performante et son cycle de production court est un élément majeur qui permet de générer rapidement des revenus. Une manne financière pour les agriculteurs. Mais les exportations européennes de poulets congelés au Ghana ont un effet négatif sur la performance potentielle du secteur de la volaille. »

En 2013, le gouvernement d'Accra a supprimé les droits de douane sur les produits pour animaux, comme les aliments, les médicaments et les vaccins afin de stimuler la production locale de volailles, et il s'est efforcé d'améliorer l'accès aux services vétérinaires. En 2014, le gouvernement a lancé le « le projet de revitalisation du poulet » et

introduit une nouvelle législation obligeant les négociants à acheter 40 % de leur viande de poulet aux fermiers du Ghana. En 2017, un programme phare appelé « Planting for Food and Jobs (PFJ – planter pour l'alimentation et l'emploi) » a été mis en place afin de produire des denrées agricoles destinées à une nouvelle industrie nationale de la transformation – faisant jouer au Ghana un rôle historique de fournisseur alimentaire et créant des emplois très attendus. Ces interventions actives du gouvernement semblent être payantes. Selon les calculs de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en 2000, plus de 58 % des volailles totales consommées provenaient des éleveurs ghanéens. En 2011, ce chiffre avait chuté à tout juste 20 % – avant de remonter à 38 % en 2016. Les données du gouvernement indiquent une augmentation des exportations vers les pays voisins comme le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire ou le Mali entre 2017 et 2020 grâce au programme PFJ, et le nombre de cultivateurs participants a augmenté de 200 000 en 2017 pour atteindre 1,49 million aujourd'hui.

## Les politiques européennes

Néanmoins, il subsiste d'importants goulots d'étranglement, estime Anthony Akunzule. Outre les cultures d'exportation comme le cacao ou les noix de cajou, la culture du maïs, du riz, de la patate douce et du manioc est essentielle pour les agriculteurs qui vendent sur le marché intérieur du Ghana. En plus de sa propre exploitation, Anthony Akunzule dirige une ONG appelée Ghana Poultry Network (GAPNET) en partenariat avec Vétérinaires sans frontières du Canada. Il est également membre de Slow Food International. Selon l'association nationale du secteur avicole du Ghana, en 2020, plus de 90 % de la demande annuelle de viande de poulet est assurée par des producteurs étrangers. Selon des statistiques commerciales de l'UE, les agriculteurs européens ont exporté quelque 175 000 tonnes de poulet congelé au Ghana en 2019 – contre seulement 13 000 tonnes en 2003. Les éleveurs de poulet n'arrivent plus à vivre face aux importations à bas prix de l'UE et s'embarquent souvent dans un voyage périlleux à travers le Sahara pour traverser la Méditerranée en quête d'une vie meilleure en Europe. Anthony Akunzule l'affirme : « Avec la mondialisation, les politiques agricoles européennes influencent l'agriculture ghanéenne et ce n'est pas fini. C'est particulièrement le cas des exportations de fruits et de légumes du Ghana vers l'Union européenne. Dernièrement, les fruits ghanéens étaient interdits en raison de problèmes de résidus chimiques. Mais les politiques européennes ralen-

*tissent aussi la croissance de notre secteur avicole et les exportations de poussins d'un jour de qualité de l'UE vers notre pays affectent les opérations des couvoirs locaux. »*

La volaille n'est pas le seul secteur, et le Ghana n'est pas le seul pays impacté par les exportations européennes vers l'Afrique de l'Ouest. Après la suppression des quotas laitiers européens en 2015, les marchés d'Europe ont été inondés de lait, les prix de vente ont chuté et les producteurs ont dû rechercher des opportunités d'exportation. L'exportation de la poudre de lait à base de graisse végétale a depuis atteint un total de 276 892 tonnes en 2018 – soit une hausse de 234 % en dix ans, selon les données rassemblées par le European Milk Board (EMB). Des entreprises mondiales comme Danone, Arla ou Friesland-Campina ont aussi augmenté leurs capacités de transformation dans les pays d'Afrique de l'Ouest, comme le Nigeria et la Côte d'Ivoire, et fournissent la région de produits laitiers à bas prix produits localement. Au passage, ils détruisent des communautés agricoles locales au Ghana ou au Burkina Faso. Dans un communiqué conjoint publié en avril 2019, l'EMB et diverses associations de producteurs africains (représentant près de 50 millions d'éleveurs de la région) tiraient la sonnette d'alarme : « L'essor local de l'aviculture peut largement contribuer au développement socio-économique durable de zones rurales souvent fragiles et marginales, et à plus de sécurité, de paix et de coopération régionale. Les systèmes locaux de mini-laiteries, centres de collectes, réseaux locaux d'industries et de distribution offrent aux consommateurs des produits laitiers locaux de grande qualité. » Pourtant : « attirées par une hausse de la demande en Afrique de l'Ouest, les sociétés laitières européennes investissent lourdement dans la transformation et la commercialisation pour trouver de nouveaux débouchés à leurs surplus de différentes poudres de lait. Elles exportent d'Europe vers l'Afrique de l'Ouest des poudres de lait écrémé ou entier à bas prix. Il est impossible de résister à cette concurrence déloyale. »

## Solutions politiques

Pour l'Alliance agricole internationale, la solution est politique. Les autorités africaines, écrit-elle, doivent augmenter les taxes à l'importation, appliquer des mesures d'exemption de TVA ciblées sur le lait local, renforcer la transparence du marché concernant la poudre de lait réengraissée avec des huiles végétales, et obliger les investisseurs étrangers à utiliser du lait local : « L'exportation massive au Ghana de poudre réengraissée avec des huiles végétales est la conséquence la plus néfaste

*de l'échec de la politique européenne. Une politique qui incite à produire toujours plus au prix le plus bas possible, entraînant des crises de prix successives. »*

Mais bien que le Ghana impose déjà des droits de douane, l'importation de volailles continue de fragiliser son marché intérieur. Les politiques européennes facilitant les exportations à bas prix de denrées, centrées autour de la politique agricole commune, doivent également être surveillées de près, suggère EMB. L'UE doit envisager d'arrêter la promotion des exportations de lait et permettre aux producteurs européens de bénéficier de prix couvrant leurs coûts de production. Enfin, elle doit adopter des mesures visant à gérer le volet approvisionnement de la production laitière européenne en cas de crise. Ces actions, écrit l'EMB, éviteraient la surproduction structurelle cyclique qui se termine maintenant sur les marchés africains.

En 2018, le Parlement européen a pour la première fois commandé un rapport visant à étudier les effets externes des politiques agricoles européennes. Le professeur Alan Matthews du Trinity College de Dublin a également coécrit un rapport sur les dimensions externes de la PAC – cette fois-ci à la demande du Comité européen des régions. Ciblée sur les exportations de poudre de lait, de volailles et de tomates transformées, son étude conclut contre toute attente que, bien que la PAC continue de favoriser la production au sein de l'UE, l'impact direct dans les pays en développement serait relativement faible. « Prenons le cas de l'élevage des volailles. Dans l'UE, l'aviculture est une activité qui coûte cher, pourtant nous exportons quand même à bas prix », explique Alan Matthews. « D'un point de vue purement économique, cela n'a aucun sens. Il vous faut donc étudier précisément les produits échangés. L'UE exporte principalement la viande brune du poulet pour la simple raison que les consommateurs européens boudent ces parties de l'animal, tandis que la demande africaine de protéines bon marché est en hausse. Par conséquent, les producteurs industriels de poulet essaient de tirer un minimum de profit des produits qu'ils ne vendront pas sur leurs marchés intérieurs. La faible valeur des exportations européennes affecte évidemment les producteurs locaux du Ghana car elle fait chuter les prix sur les marchés africains. Mais vous devez faire très attention à la politique qui est en cause parce que dans ce cas, la PAC n'est pas fautive. »

## Erreur sur la cible

À propos de la récente augmentation des exportations de lait qui résulterait principalement de la suppression des quotas laitiers et de l'innovation, Alain Matthews répond : « Nous avons découvert que la hausse des exportations de poudre de lait à base de graisse végétale était liée à une période de hausse extraordinaire des prix du beurre. Pendant des décennies, ce produit était boudé parce que jugé peu sain pour la santé. Puis les nutritionnistes se sont décidés à réhabiliter le beurre et les prix ont explosé. Les huiles végétales moins chères, particulièrement l'huile de palme, sont depuis utilisées dans les poudres de lait, ce qui explique la hausse des exportations. Cette situation peut évidemment menacer le secteur laitier local. Mais elle n'a rien à voir avec la PAC. Pour trouver la solution, nous devons nous concentrer sur le vrai problème. Je suggère d'organiser des tables rondes entre les producteurs ghanéens, certains négociants, les transformateurs et le gouvernement local. Elles seraient appuyées par des financements européens et serviraient à rédiger une stratégie laitière prenant en compte d'abord les intérêts du Ghana. Parce qu'il n'est pas possible de construire des chaînes d'approvisionnement locales quand vous n'avez pas d'électricité la moitié de la journée. »

## Réflexions sur la réforme de l'Organisation Commune des Marchés

Du côté européen, la surproduction de lait nécessite de remettre en question la structure du système agricole. L'Organisation Commune des Marchés est le cadre des mesures du marché pour la PAC. Après une série de réformes, toutes les mesures séparées ont été codifiées en 2007 en une seule Organisation Commune des Marchés concernant tous les produits agricoles. En octobre 2020, le Parlement européen a de nouveau voté un ensemble complet de dispositions concernant l'organisation commune. Dans un bulletin d'informations analysant ce vote, l'EMB a exprimé sa déception face au rejet de l'amendement 277 qui imposait une réduction obligatoire de la production comme instrument de gestion des crises laitières – au lieu de plafonner la surproduction, le marché reste la solution de référence. « Des lobbies agricoles puissants existent en Europe et dans les pays en développement », commente Alan Matthews. « La demande des consommateurs dans les zones urbaines d'Afrique augmente à une vitesse fulgurante et les produits de l'UE donnent accès à des protéines bon marché à de nombreux foyers à bas revenus qui sans cela s'en passeraient. Aussi, j'hésite à

*affirmer que nous devrions interdire les exportations à bas coût de l'UE vers l'Afrique. En revanche, il faut que les gouvernements africains bâtissent et développent des chaînes d'approvisionnement locales pour répondre à la demande du marché. Les entreprises ont cette responsabilité, et les gouvernements européens doivent prendre conscience de l'influence des exportations sur ces modes de développement. »*



Crédits : Commission européenne – Jan Joseph Stok, 2014

## La PAC post 2020 sera-t-elle plus équitable ?

Matteo Metta Septembre 2020

La réforme post 2020 promettait de créer une PAC plus équitable avec une amélioration du ciblage et de la distribution des ressources. Au cœur d'une PAC plus équitable, la Commission a introduit le plafonnement obligatoire – montant maximal de paiement par ferme – et la dégressivité, soit une réduction progressive des paiements au-dessus d'un certain niveau, afin de répondre à une distribution biaisée de près de 80 % des paiements directs à seulement 20 % des bénéficiaires européens. Un mois avant le vote final en séance plénière au Parlement européen et les négociations trilobes avec le Conseil, la proposition ne semblait malheureusement pas prendre la direction souhaitée.

### Contexte

Ces quatre mots ont fait l'objet d'un vif débat et forment toujours le slogan principal de cette réforme : une PAC plus équitable. Une PAC plus équitable peut avoir plusieurs sens : une distribution plus juste des paiements directs du premier pilier entre différents types d'agriculteurs au sein et entre les États membres de l'UE, ou encore l'élaboration d'une PAC qui respecte les conditions socio-économiques, l'égalité entre les genres et l'environnement au sein et au-delà de l'UE.

Dans la proposition de la Commission de juin 2018, une PAC plus « équitable » fait principalement référence à une meilleure distribution des paiements directs, par exemple en faveur des petites fermes ou des jeunes agriculteurs. Cet article examine seulement trois mécanismes principaux : le plafonnement, la dégressivité et le paiement redistributif. Il concerne partiellement le cadre de performance, de suivi et d'évaluation.

Nous avons tiré des enseignements en comparant l'actuelle PAC 2014-2020 avec la proposition post 2020 en s'appuyant sur les positions du Parlement européen et les réunions de travail du Conseil sur la distribution des paiements directs.

L'analyse se base sur des études, des règlements, les propositions de la Commission, des rapports d'étape et des réunions du Conseil, ainsi que des positions informelles des groupes politiques du Parlement, que nous avons rassemblés en septembre 2020. D'un point de vue général, l'article vise à répondre aux questions suivantes :

quels sont les points les plus susceptibles de générer un accord dans les négociations pour une PAC plus équitable, et quels sont les nœuds à défaire dans cette dernière étape de la procédure législative ?

### Le plafonnement aujourd'hui

Le plafonnement est un mécanisme facultatif dans la PAC actuelle, dont l'objectif est de n'accorder des subventions aux bénéficiaires que dans la limite d'un certain montant, sur la base du principe selon lequel ces bénéficiaires peuvent demeurer efficaces avec moins de subventions car ils ont la possibilité de s'adapter en réalisant des économies d'échelle. Comme l'indique l'art. 11 du règlement 1307/2013, les États membres doivent appliquer une réduction d'au moins 5 % sur les montants de paiements directs supérieurs à 150 000 EUR, sauf si ces États ont décidé d'appliquer le paiement distributif en y allouant plus de 5% de leur enveloppe du premier pilier.

Une étude du Parlement européen (2015) sur la [mise en œuvre du premier pilier de la PAC 2014-2020](#) montre que lorsque le plafonnement est facultatif, il est irrégulièrement appliqué dans l'ensemble des États membres. Seuls 12 pays ont appliqué un plafonnement obligatoire dans la programmation actuelle. Parmi eux, six ont fixé des seuils élevés. Par exemple, l'Italie a plafonné ses paiements directs à 500 000 EUR par exploitation avec une réduction de 50 % pour la partie du montant dépassant 150 000 EUR. Les autres pays n'ont pas imposé de plafonnement ni de dégressivité du tout (France, Allemagne, Roumanie, Croatie, etc.).

Les pays affichant la plus forte concentration foncière (la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie ou la Pologne), mais aussi ceux ayant différentes structures d'exploitation, ont toujours fait preuve de résistance face au plafonnement des paiements directs. Ces pays semblent désireux de satisfaire les propriétaires de grandes exploitations en leur évitant une perte de subventions. Les opposants au plafonnement utilisent des arguments allant du risque de déplacement de main-d'œuvre, à la sécurité ou la souveraineté alimentaire en passant par la classique simplification ou encore la protection de la diversité de l'agriculture européenne.

La triste vérité est que les ministères de l'agriculture ne souhaitent pas inquiéter les plus gros bénéficiaires de la PAC, tels que les grands propriétaires terriens, qui pourraient se résoudre à créer des solutions artificielles pour répondre aux nouvelles exigences politiques. Ils ne souhaitent pas refreiner le changement structurel en cours dans l'agriculture, orientant cette dernière vers des fermes toujours plus grandes et gourmandes en capitaux.

### Plafonnement et dégressivité : résoudre le casse-tête

Les négociations sur le plafonnement et la dégressivité sont étroitement liées à de nombreuses autres décisions sur la PAC (par exemple, l'enveloppe annuelle réservée aux paiements directs, la soumission des petites fermes à la conditionnalité, la part de budget dédiée à l'éco-régime, l'accès aux droits à paiement de base). Toutefois, les décisions majeures concernant ces mécanismes pourraient se résumer aux points suivants : around these mechanisms might be boiled down to the following points:

- Mise en œuvre : facultative ou obligatoire pour les États membres ?

- Seuil : montant maximal en euros par exploitation au-dessus duquel s'appliquent le plafonnement et la dégressivité
- Déductions : ce qu'il faut exclure du montant des paiements directs soumis au plafonnement et à la dégressivité (par exemple, le coût du travail, l'éco-régime, le soutien au revenu pour les jeunes agriculteurs, etc.)
- Exemptions : sous quelles conditions le plafonnement ne serait pas obligatoire pour un État membre (par exemple, selon un montant minimal de budget alloué au paiement redistributif)
- Mécanismes de réaffectation : à quelles interventions serait transféré l'excédent budgétaire obtenu par le plafonnement et la dégressivité ?

Le tableau 1 compare certains de ces points clés entre la PAC actuelle et la réforme post 2020 proposée par la Commission. La nouvelle PAC n'étant pas encore adoptée, cette comparaison se base sur les positions informelles des groupes politiques du Parlement, ainsi que sur les rapports d'étape et les réunions du Conseil disponibles publiquement.

Table 1: Positions de la Commission, du Parlement et du Conseil sur la réduction des paiements directs dans l'actuelle PAC 2014-2020 comparées à la PAC post 2020

PAC 2014-2020		PAC post 2020			
		Proposition de la Commission	Positions des groupes du Parlement européen (sept. 2020) <sup>12</sup>		Position du Conseil
Références	R1307/2013	COM/2018/392 final	Position informelle du PPE	Position informelle des Verts	Rapports d'étape du Conseil
Plafonnement des paiements directs	Facultatif	Obligatoire	Obligatoire, mais avec des exceptions	Obligatoire	Facultatif
Seuil (EUR/ex- ploitation)	Décision des ÉM	100 000	100 000	50 000	Décision des ÉM

La PAC post 2020 sera-t-elle plus équitable ?

PAC 2014-2020		PAC post 2020			
		Proposition de la Commission	Positions des groupes du Parlement européen (sept. 2020) <sup>12</sup>		Position du Conseil
Dégressivité avant plafonnement	au moins 5 % pour la partie du montant des paiements directs dépassant 150 000 EUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ a) au moins 25 % pour la partie entre 60 000 et 75 000 EUR</li> <li>■ b) au moins 50 % pour la partie entre 75 000 et 90 000 EUR</li> <li>■ c) au moins 75 % pour la partie entre 90 000 et 100 000 EUR</li> <li>■ d) de 100 % pour le montant dépassant 100 000 EUR</li> </ul>	N'est pas favorable à une dégressivité	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ a) au moins 25 % pour la partie entre 35 000 et 40 000 EUR</li> <li>■ b) au moins 50 % pour la partie entre 40 000 et 45 000 EUR</li> <li>■ c) au moins 75 % pour la partie entre 45 000 et 50 000 EUR</li> <li>■ d) de 100 % pour le montant supérieur à 50 000 EUR</li> </ul>	Décision des ÉM de choisir la dégressivité ou le paiement redistributif
Déductions pour le calcul du montant du paiement direct soumis au plafonnement	Décision des ÉM	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ salaires liés à une activité agricole déclarée par l'agriculteur, y compris impôts et contributions sociales ; et</li> <li>■ coût équivalent du travail régulier et non payé lié à une activité agricole pratiquée par des personnes travaillant sur l'exploitation [...]</li> </ul>	Dépenses pour l'éco-régime, les jeunes agriculteurs et 50 % des coûts du travail	Dépenses pour l'éco-régime, le bien-être animal et les coûts du travail	Certains États membres souhaitent soustraire les dépenses en matière de coûts du travail, éco-régime et jeunes agriculteurs. Généralement, le Conseil recherche plus de flexibilité pour préciser la méthode de calcul des montants à déduire.

Source: auteur (sept. 2020)

<sup>12</sup> Nous avons analysé la position informelle de quatre groupes politiques sur ce sujet (PPE, Renew, Verts, GUE) qui étaient disponibles à la date de cette analyse (sept. 2020). Seules les positions traitant spécifiquement de ces points sont présentées dans le tableau 1.

## Alors, plafonnement ou pas ?

Bien qu'il ne soit basé que sur une petite portion des nombreuses représentations politiques du Parlement européen (PE), le tableau 1 montre que le PE et la Commission sont d'accord sur l'instauration d'un plafonnement obligatoire. Un résultat similaire a été obtenu lors du vote de la commission en charge de l'agriculture du Parlement européen en avril 2019 (plafonnement obligatoire à 100 000 EUR/exploitation). Cependant, le groupe PPE estime que le plafonnement ne doit pas être obligatoire quand les États membres allouent au moins 10 % de leur enveloppe nationale des paiements directs au paiement redistributif.

D'un autre côté, le Conseil – composé des ministres de l'agriculture de chaque pays de l'UE – estime quasiment à l'unanimité que le plafonnement et la dégressivité doivent rester un choix facultatif des États membres. Leur argumentation a déjà été énoncée dans le rapport d'étape de la présidence autrichienne en décembre 2018 :

« La réduction des paiements qui est proposée (article 15) est susceptible d'entraver les perspectives économiques de certaines exploitations, notamment celles qui participent à des programmes pour le climat et l'environnement et celles détenues par des jeunes. Cela peut inciter à diviser les exploitations, et aussi générer une charge administrative considérable, en particulier du fait de la déduction des coûts de la main-d'œuvre. »

En utilisant (mal) les préoccupations environnementales, sociales (c'est-à-dire ici les jeunes agriculteurs) et techniques (c'est-à-dire la charge administrative), le Conseil édulcore la proposition de la Commission afin d'éviter tout plafonnement obligatoire. Des dispositions alternatives peuvent être créées pour un plafonnement obligatoire et personnalisé qui traiterait cette question à l'échelon national en prenant en compte les conditions socio-économiques. En pratique, toutefois, le Conseil essaye d'éviter toute disposition qui demande aux États membres de s'engager en faveur d'un plafonnement obligatoire, mais aussi de saper des contrôles plus stricts lors de l'approbation de plans stratégiques PAC plus « équitables ».

Cette position apparaît plus clairement dans le dernier document de référence de la présidence allemande (p. 7) intitulé « État des travaux sur la réforme de la PAC et échange de vues », publié le 16 septembre 2020 :

« Sur la base des conclusions du Conseil européen sur le CFP, la présidence a adapté la formulation juridique en indiquant que le plafonnement devrait être facultatif pour les États membres. Dans l'esprit de la proposition initiale de la Commission, elle a également introduit un mécanisme facultatif de réduction des paiements directs inférieurs à 100 000 EUR et un plafonnement facultatif pour les grands bénéficiaires au-delà de cette limite, ce qui offrirait une flexibilité maximale aux États membres. »

L'échange de vues organisé le 21 septembre a montré un large consensus entre les ministres nationaux de l'agriculture sur la nature facultative du plafonnement. Le commissaire européen à l'agriculture, Janusz Wojciechowski, a dans un premier temps fait part de sa déception quant aux choix du Conseil, mais il a ensuite applaudi le processus de formation du consensus ultra-rapide mené par la présidence allemande.

## Dégressivité

En ce qui concerne la dégressivité, le langage utilisé est en désaccord avec les positions adoptées. Dans le texte ci-dessus, le Conseil prétend respecter l'esprit de la proposition de la Commission (c'est-à-dire une réduction des paiements directs inférieurs à 100 000 EUR), mais laisse les États membres décisionnaires. On peut s'interroger sur les bases sur lesquelles le Conseil prétend respecter le pouvoir politique de la Commission alors qu'il supprime systématiquement toutes les exigences contraignantes pour les États membres.

Des pays comme l'Italie continueront-ils d'imposer un seuil de plafonnement élevé (500 000 EUR) et pour quelles raisons ? Des pays comme l'Allemagne ou la France vont-ils modifier leur mécanisme de distribution et introduire le plafonnement obligatoire ? En d'autres mots, quelle position politique les ministres de l'agriculture vont-ils adopter pour traiter sérieusement de problèmes tels que la diminution du nombre d'agriculteurs, la concentration foncière,

13 L'analyse a pris en considération tous les rapports d'étape, de la présidence autrichienne (2018) à la présidence allemande (2020). Les documents sur les amendements du Conseil n'étaient pas disponibles et auraient pu enrichir l'analyse.

le développement d'une agriculture hautement capitaliste, des bénéficiaires PAC à l'affût d'opportunités de rentes, l'absence de renouvellement générationnel.

Est-il juste que la majorité des ministres de l'agriculture demandent plus de flexibilité et à exempter les petits agriculteurs de la conditionnalité et de ses contrôles quand, d'un autre côté, ils protègent les plus gros bénéficiaires et édulcorent les mécanismes de redistribution ?

Si les ministres de l'agriculture et les eurodéputés sont inquiets des conséquences du plafonnement sur l'emploi dans les zones rurales, pourquoi n'envisagent-ils pas un soutien complémentaire à l'emploi au titre des paiements directs, c'est-à-dire un paiement alloué selon le nombre d'unités de travail annuel, comme ce que préconisent les Verts au Parlement européen ? Il existe certainement différentes manières d'introduire le plafonnement sans affecter l'emploi, mais la question suscite peu l'intérêt.

## Où va l'argent récupéré ?

La destination de l'argent récupéré grâce au plafonnement et la dégressivité constitue une autre décision controversée. Dans l'esprit d'une redistribution plus équitable, le considérant 25 et l'article 15(3) de la proposition de la Commission déterminent que le produit issu de la réduction des paiements sera principalement utilisé pour les paiements directs découplés, donnant au paiement redistributif, à l'éco-régime et au soutien complémentaire pour les jeunes agriculteurs, ou encore vers le second pilier. Nous n'avons pas pu trouver les positions spécifiques des groupes politiques du Parlement européen sur ce point.

En ce qui concerne le Conseil, il existe toujours de nombreuses interrogations sur les détails exacts, mais la position générale est toujours en faveur d'une flexibilité accrue. En octobre 2018, [le rapport d'étape de la présidence autrichienne](#) affirmait : « *Il faut clarifier les dispositions concernant l'utilisation du produit résultant de la réduction des paiements, et préciser en particulier le pilier au titre duquel il pourrait être dépensé.* » Le 21 septembre, les ministres de l'agriculture ont donné une réponse plus claire : « nous voulons plus de flexibilité » !

## Se précipiter vers l'approbation

Dans [un billet de blog publié en 2019](#), Alan Matthews, professeur au Trinity College de Dublin en Irlande, a proposé un compromis permettant de plafonner les paiements di-

rects et en même temps, « de ne pas priver d'argent les plus grands bénéficiaires. » Une lecture complète de sa proposition est révélatrice. En résumé, au lieu de réaffecter le budget par des paiements redistributifs complémentaires, il suggère d'orienter le produit du plafonnement vers de l'éco-régime et/ou des engagements agro-climatiques et environnementaux, en accordant la priorité aux plus gros bénéficiaires pour qu'ils fournissent des biens publics.

Cette proposition peut être conforme à l'argumentaire de la PAC (argent public pour biens publics). Mais en réalité, le Conseil ne se préoccupe que de deux choses : 1) attaquer au plus vite les trilogues ; 2) réduire tout risque de sous-consommation de l'enveloppe dédiée à l'éco-régime. Sur l'éco-régime, les propositions du Conseil consistent ainsi à affaiblir l'idée d'une part de budget minimale obligatoire, à donner plus de flexibilité pour les premières années de sa mise en œuvre (dont une flexibilité totale pour toute autre catégorie de paiement direct pendant deux ans, comme le proposait [la présidence allemande le 3 septembre](#)) et à affaiblir la conditionnalité environnementale (en particulier la BCAA 9) afin d'abaisser en même temps le seuil d'accès à l'éco-régime qui serait par ce biais « facile à adopter ».

## Cadre de performance, de suivi et d'évaluation

La volonté d'une PAC plus équitable et axée sur la performance était tellement forte dans le programme politique initial de la Commission présenté par l'ex-commissaire à l'agriculture, Phil Hogan, que trois indicateurs communs ont été proposés en annexe I :

- **Indicateurs de résultat R.6** : Redistribution aux petites exploitations agricoles : Pourcentage de soutien additionnel par hectare pour les exploitations éligibles d'une taille inférieure à la moyenne (par rapport à la moyenne)
- **Indicateurs de résultat R.7** : Renforcer le soutien aux exploitations situées dans les zones qui ont des besoins spécifiques : Pourcentage de soutien additionnel par hectare dans les zones qui ont des besoins supérieurs (par rapport à la moyenne)
- **Indicateur d'impact I.24** : Une PAC plus équitable : Améliorer la répartition des aides de la PAC

Bien que l'on note des limites portant sur la qualité de ces indicateurs, comme c'est toujours le cas pour presque tous les indicateurs existants de l'annexe I, un grand nombre

d'États membres s'est déclaré en faveur de la proposition de l'Irlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Espagne de supprimer les indicateurs R.6 et R.7 qui étaient considérés comme « *non pertinents pour mesurer la performance de la PAC* ». Néanmoins, la présidence croate avait conservé ces deux indicateurs dans la version révisée de l'annexe I. En ce qui concerne les indicateurs d'impact et particulièrement l'indicateur I.24, longtemps la dernière information publique est restée celle de mars 2019.

## Allons-nous réellement vers une PAC plus équitable ?

Seul le vote en plénière du Parlement européen permettra de déterminer si cette institution s'exprime en faveur d'un plafonnement et d'une dégressivité obligatoires ou non dans toute l'Europe. Si le choix du Parlement est différent de la position du Conseil, alors ce sont les trilogues qui devront trancher sur ce point.

Un plafonnement facultatif pourrait bien signer la fin de règles de jeu communes à tous les pays de l'UE. Il ne serait souhaitable que dans la mesure où les États membres trouvent des solutions ambitieuses et personnalisées de plafonnement, de dégressivité et de paiement redistributif à l'échelon national. Le plafonnement facultatif exige aussi un processus d'approbation des plans stratégiques PAC rigoureux, transparent et s'appuyant sur des faits plutôt que sur de simples recommandations pour obtenir le tampon « équitable » de la Commission. Nous devrions tirer les leçons de l'expérience passée avec l'application de l'actuelle PAC 2014-2020.

Le commissaire européen à l'agriculture, la présidence allemande du Conseil et de nombreux ministres de l'agriculture sont convaincus que nous sommes très proches d'une nouvelle PAC. C'est vrai en termes de flexibilité et de subsidiarité de la réforme. Si le but est de mener une réforme commune, de nombreuses autres décisions concernant une distribution plus égale des paiements directs devraient encore avoir lieu. Ceux qui s'attendent à découvrir une PAC plus équitable en Europe risquent fort d'être déçus. Au lieu d'une réforme vers du mieux à l'échelon européen, la nouvelle politique agricole commune pourrait bien se conclure sur le statu quo habituel.

## En conclusion

Le plafonnement, le paiements redistributif et la dégressivité ne peuvent définir à eux seuls une PAC plus équitable. Celle-ci est aussi à chercher du côté d'une vision globale afin d'inclure le régime de paiements de base, les convergences externe et interne, etc. Une PAC plus équitable signifie avant tout un meilleur ciblage des ressources, ce qui revient au bout du compte à demander aux décideurs politiques et aux administrations de se montrer plus sélectifs et précis sur la manière dont les mesures de la PAC sont conçues et attribuées pour répondre à des besoins spécifiques et ciblés.

Bien que l'idée de simplification soit louable, la PAC doit préserver une forte volonté politique si elle veut réduire les inégalités, même face à ses défis techniques. Concrètement, cela signifie qu'outre une transformation politique, la PAC doit continuer à renforcer ses capacités et équiper les administrations nationales voire régionales d'outils, de bases de données et de compétences adéquates afin de distribuer les paiements avec plus de précision. Une PAC plus équitable est également indissociable de la modernisation des circuits de mise en œuvre et de l'assistance technique.

Enfin, une politique commune plus équitable ne doit pas se limiter à sa dimension socio-économique, telle qu'un meilleur ciblage des paiements directs sur les petites fermes et les jeunes agriculteurs. Une grande part des dépenses de la PAC est réservée aux objectifs environnementaux et climatiques. Cela suppose donc d'être vigilant à la manière dont les interventions du premier comme du deuxième pilier vont cibler les bénéficiaires et les zones ayant les problèmes environnementaux les plus criants (par exemple, risques d'érosion des sols, pollution de l'eau, déclin de la biodiversité, inondation). Il en va de même pour une interprétation plus large de la justice et de l'inclusion de la PAC, y compris dans ses impacts hors UE. Beaucoup de choses sont à prendre en compte en matière d'équité et la PAC a encore beaucoup de progrès à faire en la matière.

## Références

- Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne (2020) Échange de vues. Webcast. Bruxelles
- Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne (2020) Conseil Agriculture et Pêche. Session publique. Webcast. Bruxelles
- Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne (2020) Conclusions de la réunion du Conseil du 20 juillet 2020. Bruxelles

## La PAC post 2020 sera-t-elle plus équitable ?

- Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne (2020) Rapport d'étape de la présidence croate. Brussels.
- Présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne (2019) Conclusions de la réunion du Conseil des 16 et 17 décembre 2020. Bruxelles
- Présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne (2019) Rapport d'étape de la présidence finlandaise. Bruxelles
- Présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne (2019) Rapport d'étape de la présidence roumaine. Bruxelles
- Présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne (2019) Rapport d'étape de la présidence. Bruxelles
- Présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne (2018) Rapport d'étape de la présidence. Bruxelles
- Présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne (2018) Rapport d'étape de la présidence. Bruxelles



Crédits : Commission européenne - Jan-Joseph Stok, 2014

# Une PAC post 2020 qui protège le monde rural : analyse de la position du Parlement européen

Matteo Metta Novembre 2020

À la suite de la position adoptée par le Parlement européen en octobre 2020, cet article réalise une analyse détaillée des amendements se rapportant à différents aspects du développement rural : dotation budgétaire, flexibilité budgétaire entre les piliers, LEADER, villages intelligents, dépenses environnementales, agriculture biologique, décentralisation des mécanismes d'exécution, etc.

L'analyse révèle que le Parlement européen a essayé de combler les lacunes législatives contenues dans la proposition initiale de la Commission, mais qu'il ne parvient toujours pas à apporter de la clarté et une réponse sérieuse à des questions rurales plus systémiques. L'article enjoint aux colégislateurs de regarder au-delà du seul secteur agricole lorsqu'ils seront en phase finale de négociation et de garantir une PAC post 2020 qui soutienne la ruralité.

## La réforme de la PAC à l'échelon de l'UE : état de la situation

Le vendredi 23 octobre 2020, le Parlement européen a adopté sa position finale sur les différentes composantes de la proposition législative 2018 de la Commission européenne pour la réforme de la PAC post 2020, à savoir un paquet composé des trois règlements suivants :

- Règlement établissant les règles relatives aux plans stratégiques PAC
- Règlement horizontal établissant les règles relatives au financement, à la gestion et au suivi de la PAC
- Règlement établissant les règles relatives à l'Organisation Commune des Marchés des produits agricoles.

Après deux ans et demi de négociations sur ces trois textes législatifs, le Conseil a aussi adopté sa position le mercredi 21 octobre 2020.

Dans les mois suivants, le Conseil, le Parlement européen et la Commission négocieront ensemble sur la base de leurs positions respectives, afin d'obtenir un accord dans les trilogues.

Les trilogues sur la PAC se poursuivront parallèlement aux négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la seconde vague de la pandémie de COVID-19.

Dans une certaine mesure, ces facteurs peuvent toujours influencer les résultats de la réforme de la PAC, y compris pour son pilier relatif au développement rural.

## Une analyse au prisme de la ruralité de la position du Parlement européen sur la PAC post 2020

Cet article analyse le texte adopté par le Parlement européen sur le règlement relatif aux plans stratégiques, en particulier les éléments liés aux aspects du développement rural.

Cette analyse au prisme de la ruralité vise à vérifier si la position du Parlement européen a renforcé ou affaibli la politique de développement rural menée au sein du règlement relatif aux plans stratégiques PAC, comme en dehors (synergie et cohérence avec la politique de cohésion).

De manière plus détaillée, l'analyse étudie si le Parlement européen a suffisamment abordé certaines lacunes législatives ou préservé certains des éléments de la proposition de la Commission qui sont importants pour la conception et l'exécution des interventions pour le développement rural adoptant une approche territoriale.

Après avoir évalué les amendements les plus pertinents adoptés par le Parlement, l'article tire des conclusions et suggère des recommandations destinées aux colégislateurs impliqués dans les derniers cycles de négociations, à savoir les trilogues.

## Renforcer le développement rural au sein de la PAC

### Application du principe d'égalité de traitement et d'égalité hommes-femmes

L'amendement 125 introduit « l'intégration d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes » dans l'article 9 sur les principes généraux.

Dans le même esprit, les amendements 10 et 19 aux considérants ajoutent un arrière-plan juridique à « l'égalité

hommes-femmes ». En conséquence, la Commission devra vérifier comment les États membres garantissent l'application de la [Directive 2010/41/EU](#) dans les plans stratégiques PAC.

Étant donné l'expérience actuelle avec la PAC et les programmes de développement rural, il est difficile de savoir comment cette position se traduira de manière concrète et efficace, et si ces points seront contrôlés lors de l'approbation des plans stratégiques PAC. Il faut espérer que ces dispositions garantissent l'absence de discrimination, quelle qu'elle soit, en termes de sexe ou de genre, au moins dans l'exécution de la PAC.

La PAC post 2020 poursuit trois objectifs généraux : le dernier se rapporte au développement rural.

Circonscrire le développement rural ou le restreindre au revenu de l'agriculture et des agriculteurs ? Il s'agit assurément d'une position contestable prise lors du dernier vote du Parlement européen, en particulier parce que la garantie d'un revenu agricole viable est un besoin auquel le premier objectif général de la PAC répond déjà. À l'image d'autres amendements votés principalement par les trois groupes politiques centraux du Parlement européen (PPE, Renew, S&D), celui-ci est fidèle à la requête habituelle des eurodéputés visant à récupérer l'argent du développement rural pour le seul secteur agricole.

## Article 5. Objectifs généraux

### Amendement 104

#### Proposition de règlement Article 5 – alinéa 1 – point c

##### *Texte proposé par la Commission*

(c) consolider le tissu socioéconomique des zones rurales.

##### *Amendement*

c) consolider le tissu socioéconomique des zones rurales ***afin de contribuer à préserver les emplois et à en créer de nouveaux, en garantissant un revenu viable aux agriculteurs, en assurant un niveau de vie équitable à l'ensemble de la population agricole et en luttant contre l'exode rural, avec une attention particulière accordée aux régions les moins peuplées et les moins développées, ainsi qu'à un développement territorial équilibré.***

Il est important de se rappeler que bien qu'ils jouent un rôle décisif, les agriculteurs ne sont pas les seuls acteurs à prendre en considération en matière de développement rural. Un grand nombre d'intervenants et d'institutions doivent être mobilisés et soutenus, et leurs besoins de mise en réseau correctement financés.

Malgré le nombre d'études et de consultations publiques montrant que les problèmes des zones rurales sont plus systémiques et nécessitent une approche territoriale (plutôt que sectorielle), les amendements évalués dans

cette analyse démontrent clairement un retour à « l'agriculture d'abord » dans la politique de développement rural. Si le Parlement et le Conseil adoptent maintenant ces amendements, quel est l'intérêt de la [consultation publique de la Commission portant sur la vision à long terme pour les zones rurales](#) dans l'élaboration de la politique de développement rural pour les sept prochaines années ?

## Article 6 : Objectifs spécifiques

Avec l'amendement 113, le Parlement européen a adopté une position plus complète et détaillée sur l'objectif

spécifique de la PAC (h) qui est celui le plus concerné par le développement rural.

### Amendement 113

#### Proposition de règlement

#### Article 6 – paragraphe 1 – point h

##### *Texte proposé par la Commission*

(h) promouvoir *l'emploi*, la croissance, l'inclusion sociale et le développement local *dans* les *zones* rurales, y compris la bioéconomie et la sylviculture durable;

##### *Amendement*

h) promouvoir *la cohésion sociale et territoriale dans les zones rurales, notamment par la création d'emplois*, la croissance, *l'investissement*, l'inclusion sociale, *la lutte contre la pauvreté rurale* et *par* le développement local, *y compris par des services locaux de qualité pour les communautés rurales, en mettant l'accent en particulier sur les zones soumises à des contraintes naturelles; promouvoir des conditions de vie, de travail et économiques décentes; favoriser la diversification des activités et des revenus*, y compris *l'agrotourisme*, la bioéconomie, *l'économie circulaire* et la sylviculture durable, *tout en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes; promouvoir l'égalité des chances dans les zones rurales par le truchement de mesures de soutien spécifiques et la reconnaissance du travail des femmes dans l'agriculture, l'artisanat, le tourisme et les services locaux;*

Toutefois, dans les ajouts proposés, il manque des références spécifiques à d'autres leviers importants. L'agriculture de groupe en est un exemple. L'argument ici développé est que l'agriculture de groupe a été largement négligée dans de nombreuses interventions de la PAC (celles soutenant la coopération, les investissements collectifs et le système de connaissances et d'innovation agricoles), malgré son rôle vital et avéré de promotion de l'inclusion sociale dans l'agriculture et les zones rurales.

Tout en omettant d'ajouter une référence à l'agriculture de groupe, les groupes PPE, Renew et S&D ont suivi les suggestions des grandes entreprises agricoles et high-tech, et des lobbies du machinisme agricole pour ajouter des crédits budgétaires à l'agriculture de précision, au

détriment d'utilisation du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Dans tous les cas, le risque est déjà très élevé que l'objectif spécifique (h) se transforme en une longue liste de vœux incohérente. Sa définition, toutefois, encadre le choix et les particularités de chaque intervention. À tel point que le règlement relatif aux plans stratégiques PAC répond mal à de nombreux enjeux comme l'agriculture de groupe, la multifonctionnalité des fermes, les infrastructures de transports entre villes et campagnes, la connexion au numérique.

### Article 13 Services de conseil agricole

L'amendement 1129 établit qu'une part minimale de 30 % du budget alloué aux services de conseil agricole doit contribuer aux objectifs spécifiques de la PAC relatifs à l'atténuation et à l'adaptation climatique, à l'efficacité énergétique et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et à la biodiversité.

Par ailleurs, les États membres devront garantir que les services de conseil agricole sont équipés pour fournir des conseils autant sur la production que la fourniture de biens publics.

Même si la connexion entre les services de conseil agricole et la fourniture de biens publics est une initiative louable, il est important de se rappeler que ces services sont financés par le budget du Feader pour le développement rural. Ces amendements fixent de meilleurs objectifs aux services de conseil agricole, mais ils continuent de circonscrire le budget du Feader aux seuls agriculteurs (via les services de conseil agricole).

Les services de conseil agricole pour les biens publics jouent un rôle important pour une agriculture durable. Mais pourquoi une part de budget ne leur est-elle pas aussi réservée dans le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), notamment dans les programmes opérationnels ou pour l'adoption de systèmes tels que l'agroécologie ou l'agriculture biologique dans l'éco-régime ?

Les agriculteurs et les autorités publiques ont besoin du budget du premier pilier pour mettre en place un système public de conseil fonctionnel, et garantir l'accès à des conseils pertinents, réguliers et indépendants et à des diagnostics agro-environnementaux, relatifs à la surveillance de la qualité des sols, la qualité de l'eau, le contrôle des maladies, des conseils sur la météorologie et le climat, la santé animale.

Dans de nombreux endroits de l'UE, la surveillance de la qualité des sols, par exemple, n'est pas vraiment réalisée. Au contraire, dans des pays comme l'Autriche, le test de la santé des sols, financée par des fonds publics, est une pratique habituelle depuis de nombreuses années. L'État a bâti un système de données qui surveille les paramètres des sols à l'échelle de la ferme, comme la matière organique ou l'érosion due à l'eau. Un tel système devrait former la base d'un conseil agricole indépendant, mais aussi de suivi et d'évaluation de la PAC.

Pour finir, aucun amendement n'a été ajouté pour clarifier qui sont les bénéficiaires des services de conseil agricole : les agriculteurs ou les conseillers, ou les deux ? Le choix final semble être laissé aux États membres dans les plans stratégiques PAC.

### Article 28 Eco-régimes et programmes de renforcement de la compétitivité

Avec l'amendement 1130, le Parlement européen a introduit la possibilité de soutenir le bien-être animal dans le cadre de l'éco-régime du premier pilier. Dans l'actuelle période de programmation 2014-2020, ce soutien n'était possible qu'au titre des mesures de développement rural (notamment la mesure 14 en faveur du bien-être animal). Le soutien au bien-être animal dans le cadre de l'éco-régime du premier pilier peut être positif, mais il pourrait aussi s'avérer très risqué s'il était utilisé comme une autre forme de soutien à l'élevage industriel. Par conséquent, une PAC plus vertueuse en matière de bien-être animal devra passer par des conditions d'accès strictes aux paiements dédiées à l'élevage dans l'éco-régime.

L'amendement 1131 établit que l'éco-régime doit être différent ou complémentaire des mesures agro-environnementales et climatiques du deuxième pilier (article 65). L'amendement 1132 établit quant à lui que la liste nationale de pratiques éligibles à l'éco-régime doit prendre en compte les besoins régionaux et faire l'objet d'évaluations bisannuelles de la Commission. Des États membres comme l'Italie, la France ou l'Espagne devront faire preuve de beaucoup d'intelligence et de coopération avec les autorités régionales pour identifier et traiter les besoins régionaux par le biais des interventions du premier pilier, lesquelles seront vraisemblablement gérées de manière centralisée à échelle nationale.

Les programmes de renforcement de la compétitivité figurent parmi les nouveautés introduites par les amendements de compromis votés par les groupes PPE, S&D et Renew. Dans ces programmes, « *les États membres soutiennent les agriculteurs actifs qui s'engagent à consacrer des fonds au renforcement de la compétitivité agricole de l'agriculteur* » (amendement 238). Il est difficile de comprendre ce que l'on attend de cet énoncé et comment il concerne les autres interventions.

Le même amendement spécifie que les programmes de renforcement de la compétitivité seront cohérents avec de nombreuses interventions de développement rural, à savoir les investissements (art. 68), l'installation des jeunes

agriculteurs et des jeunes entreprises rurales (art. 69), les outils de gestion des risques (art. 70), la coopération (art. 71), et l'échange de connaissances et d'informations (art. 72). Peut-être que les programmes de renforcement de la compétitivité ont été introduits pour garantir que les interventions du deuxième pilier soient bien tournées vers les agriculteurs, plutôt que de créer un nouveau type d'interventions au titre du deuxième pilier. Plutôt qu'une innovation dans le premier pilier, ils reflètent l'habituelle position « ne volez pas l'argent des agriculteurs » préconisée par le syndicat agricole majoritaire européen, les lobbies du machinisme agricole, les représentants des grands propriétaires terriens, ainsi que les ministres de l'agriculture, à l'encontre du Feader et de la politique de développement rural.

#### **Article 64 Interventions au titre du développement rural**

Comme il l'a déjà fait en 2019 (avant les dernières élections européennes), le Parlement européen a adopté quelques changements à la liste initiale des types d'interventions de développement rural proposée par la Commission. Les principaux changements ont trait à la terminologie des mesures agro-environnementales et climatiques qui s'appellent désormais les « mesures en matière de durabilité agro-environnementale, d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce phénomène et autres engagements en matière de gestion ».

Un changement terminologique similaire a été proposé pour l'intervention en faveur de l' « installation de jeunes agriculteurs et de nouveaux agriculteurs et lancement et développement de jeunes entreprises rurales durables ». Cet amendement pourrait avoir des implications positives s'il ouvre la possibilité de soutenir non seulement les nouvelles entreprises, mais aussi les entreprises rurales existantes, ainsi que les nouveaux agriculteurs même âgés de plus de 40 ans.

Par ailleurs, différents amendements ont été votés pour introduire une intervention soutenant « l'installation de technologies numériques ». Dans ce cas, toutefois, la différence avec d'autres investissements (art. 68) reste peu claire. De plus, le bénéficiaire final de « l'installation de technologies numériques » doit être mieux défini.

Outre l'installation réelle de technologies numériques à l'échelon individuel, on aurait pu faire beaucoup plus pour encourager la création et l'utilisation durables des technologies numériques dans les zones rurales, ainsi que

l'accès à ces technologies. De plus, la position votée par le Parlement ne contient pas de stratégie sérieuse pour réussir l'objectif du Pacte vert qui est « d'installer un accès internet à haut débit dans les zones rurales », comme le souligne le document de travail des services de la Commission sur les liens entre la PAC et le Pacte vert (p. 11). Le manque d'intégration entre la PAC et le Pacte vert se retrouve donc également dans les interventions relatives au développement rural, et pas seulement dans le niveau global d'ambition environnementale.

#### **Article 65 Engagements en matière d'environnement et de climat et autres engagements en matière de gestion**

Comparé à la proposition législative initiale de la Commission pour l'article 65, l'amendement 1133 établit que les paiements peuvent aussi être accordés pour la protection et l'amélioration des ressources génétiques, et de la santé et du bien-être animal.

Dans ce même amendement, le Parlement européen introduit la possibilité de déterminer la valeur des paiements en incluant une incitation financière allant au-delà de la seule compensation du manque à gagner visant à compenser les coûts engagés par les bénéficiaires et les pertes de revenus résultant des engagements.

De plus, l'amendement permet aux États membres de varier le niveau des paiements en fonction du niveau d'ambition de la durabilité dans chaque engagement ou ensemble d'engagements. Comme pour toute ambition, tout dépendra des exigences fixées au départ. Outre cette flexibilité supplémentaire dans la fixation des paiements, les États membres continueront de décider s'ils versent les MAEC sur la base d'engagements de moyens ou de résultats, ou une combinaison des deux.



Crédits : Commission européenne – Xavier Lejeune, 2020

## Nouvelle section : agriculture biologique

L'amendement 811 introduit une nouvelle section dans le règlement relatif aux plans stratégiques PAC. Cet amendement établit que « les États membres évaluent le niveau de soutien nécessaire aux terres agricoles gérées dans le cadre de la certification biologique ». La pertinence de cet amendement est douteuse, étant donné que les trois grands groupes politiques du Parlement (PPE, S&D et Renew) ont rejeté tout engagement sérieux pour intégrer dans la PAC les objectifs des stratégies « de la ferme à la table » et « biodiversité », y compris ceux concernant l'agriculture biologique. Il ne concerne également que les surfaces et exclut les animaux d'élevage.

L'amendement établit que pour accroître la part de surface en agriculture biologique, « les États membres déterminent le niveau de soutien approprié à la conversion vers l'agriculture biologique et au maintien de ce type de culture par des mesures de développement rural dans l'article 65 ».

L'amendement ne mentionne pas l'éco-régime du premier pilier. Les paiements annuels au titre de l'éco-régime peuvent effectivement soutenir le maintien en agriculture biologique. Il pourrait aussi avoir un effet positif sur la conversion à l'agriculture biologique dans le cas où les États membres s'engageraient à adopter un soutien plus stable à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement à long terme. Par conséquent, il serait sage d'inclure l'éco-régime du premier pilier dans cette nouvelle section.

## Article 68 Investissements

L'amendement 1139 établit que les investissements réalisés dans le cadre du soutien du Feader feront l'objet d'une évaluation environnementale ex ante. Il s'agit d'éviter de financer des projets d'investissement susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement.

Il serait intéressant de voir comment cet amendement se traduira concrètement, étant donné que dans la plupart des programmes de développement rural 2014-2020, les investissements soutenus visaient à accroître la taille, la densité ou la productivité des élevages. Il est vraisemblable que cet amendement soit abandonné pendant les négociations en trilogues avec le Conseil, sur la base du contre-argument d'une charge administrative élevée et de la nécessité de simplification.

Le même amendement détermine que les investissements dans le secteur forestier devront inclure l'obligation de planter des espèces adaptées aux écosystèmes locaux, ou des instruments équivalents dans le cas d'entreprises forestières à partir d'une certaine taille. Mais quelle taille ? Importance économique ou surface ? Ce point doit être défini.

Par ailleurs, 30 % du budget alloué aux investissements doit être consacré à environnement et aux objectifs climatiques, et une priorité accrue doit être accordée aux investissements réalisés par les jeunes agriculteurs.

Lorsqu'ils sont complémentaires d'autres instruments de l'Union, les investissements de développement rural peuvent aussi servir à soutenir des infrastructures pour l'internet haut débit. En raison du flou qui entoure le terme « complémentaires », cet amendement est intéressant parce que, jusqu'à présent, la Direction générale de l'agriculture (DG AGRI) de la Commission européenne ne s'est pas sérieusement engagée à consacrer du budget de la PAC pour la couverture en haut débit des zones rurales. Par ailleurs, la DG semble peu désireuse d'améliorer la cohérence entre la PAC et les autres fonds consacrés à la politique de cohésion.

Les régions rurales pourraient être pénalisées par la confusion entre les fonds européens, à savoir duquel doit provenir l'impulsion pour à garantir la couverture haut débit dans ces zones.

Avec l'article 68, un nouveau texte a été adopté par le Parlement concernant les investissements dans l'irrigation,

autant dans les zones irriguées que drainées. Ces investissements étaient déjà financés dans les programmes de développement rural 2014-2020. Cet amendement majeur oriente les investissements directs prévus par l'art. 68 vers les économies d'eau. Il est important de le suivre car il pourrait, en tout état de cause, être affaibli dans les négociations en trilogues ou être appliqué de façon inefficace sur le terrain.

Les problèmes liés à l'eau sont souvent plus systémiques que techniques (par exemple, une agriculture axée vers le marché et intensive), et les investissements visant à améliorer les économies d'eau à l'échelon des fermes doivent être complétés par ceux visant à générer des économies liées au prélèvement d'eau, c'est-à-dire réduire les pertes dans les canalisations de distribution jusqu'à l'exploitation agricole.

L'amendement 1168 établit que les États membres peuvent accorder leur aide pour l'installation de technologies numériques dans les zones rurales. Dans cet amendement, l'installation peut être accordée aux entreprises rurales des villages intelligents, mais aussi pour soutenir l'agriculture de précision ou les infrastructures de technologie de l'information et de la communication (TIC) à l'échelon de l'exploitation.

Comme pour de nombreux autres amendements, les trois grands groupes politiques du Parlement ont créé une faille afin de pouvoir utiliser le budget Feader en soutien de l'agriculture de précision. En l'état actuel des choses, outre les investissements (article 68), l'agriculture de précision peut aussi profiter des éco-régimes et de nombreuses autres interventions menées au titre du Feader, comme la coopération, le conseil agricole ou l'AKIS.

### **Article 69 Installation de jeunes agriculteurs et de jeunes entreprises rurales**

L'amendement 477 élargit la portée de cette intervention pour y inclure « les jeunes agriculteurs » et « le développement des entreprises rurales durables ». On ne sait pas clairement si le développement des entreprises intègre aussi le soutien aux entreprises existantes. Dans ce cas, cet amendement serait positif, les subventions pouvant être garanties aux nouvelles entreprises, mais aussi à celles fonctionnant déjà dans le territoire depuis plusieurs années.

Le même amendement détermine que toute aide « est subordonnée à la présentation d'un plan d'entreprise ».

L'amendement inclut également le soutien à la diversification des activités agricoles, ce qui garantit que les subventions serviront à intégrer l'agriculture dans le reste de l'économie et de la société rurale.

En ce qui concerne les « activités non agricoles dans les zones rurales relevant de stratégies locales de développement », l'amendement 482 précise que les subventions seront accordées aux agriculteurs soucieux de diversifier leurs activités, mais aussi aux microentreprises et aux personnes physiques des zones rurales. Alors que pour les agriculteurs, les grands groupes politiques n'ont montré aucun intérêt à poser des conditions en termes d'économie agricole, cet amendement ajoute des conditions (peu claires) sur la taille de l'entreprise rurale, devant être « micros ». Ce manque de clarté pourrait empêcher le soutien aux petites et moyennes entreprises rurales. En même temps, l'amendement n'empêche pas les grands bénéficiaires agricoles du premier pilier de bénéficier du budget du Feader.

L'amendement 483 soutient l'accès des jeunes et des nouveaux agriculteurs au budget du Feader au titre de cet article, même s'ils appartiennent à des organisations de producteurs et bénéficient de programmes opérationnels au titre du premier pilier.

Enfin, il faut noter que pour les plans d'entreprise exigeant l'action collective de multiples partenaires comme dans l'agriculture de groupe ou l'agriculture multifonctionnelle, le Parlement européen n'a pas inclus de dispositions visant à encourager les États membres à associer les subventions au titre de cet article à d'autres interventions relatives au développement rural (par exemple, coopération, transfert de connaissances et d'information, investissements).

### **Article 70 Outils de gestion des risques**

Avec les amendements 486, 1152cp1 et 1063, les États membres ont la flexibilité de choisir dans leur plan stratégique PAC s'ils souhaitent ouvrir la mesure de gestion des risques ou pas, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Qu'elle soit obligatoire ou facultative pour les États membres, l'objectif de outils de gestion des risques visés est restreint et orienté vers une couverture a posteriori des pertes de revenus relatives à « l'activité agricole ».

La définition de « l'activité agricole » sera précisée dans chaque plan stratégique PAC, mais elle sera très probablement limitée au terme « production agricole », comme si l'agriculture n'assurait que cette seule fonction. Il sera

donc important de vérifier si cette définition peut aussi inclure « les activités de diversification agricole » (par exemple, le tourisme agricole, les centres de formation, les services sociaux, la vente directe, etc.).

Il y a un vrai enjeu à protéger les petites et moyennes exploitations qui repeuplent les zones rurales et prennent plus de risques en diversifiant leurs activités et en offrant des services à leur territoire. Quand un canal de vente direct à la ferme est détruit par un événement climatique, les agriculteurs subissent des préjudices financiers et commerciaux (par exemple, les consommateurs changent de points de vente ou de vendeurs). Des risques similaires existent au niveau du tourisme agricole, des centres de formation ou des services sociaux, par exemple ceux observés pendant la pandémie de COVID-19.

Par conséquent, la définition des activités agricoles est cruciale pour comprendre si les outils de gestion des risques s'appliqueront au développement rural en général ou seront limités à la couverture de la production agricole. S'ils sont intégrés dans le plan stratégique PAC, il est ici suggéré qu'ils ciblent les pertes de revenus agricoles au sens large, et pas seulement ceux issus de la production agricole et incluent une valorisation des stratégies d'adaptation ou d'atténuation des risques.

Enfin, bien que financés par une dotation financière du Feader, la gestion des risques ne s'adresse qu'aux seuls agriculteurs, en faisant l'impasse sur d'autres types d'entreprises rurales qui sont importantes pour l'attractivité des zones rurales et pour leur population.

### Article 71 Coopération

Les amendements 497 et 1170cp2 de cet article élargissent le soutien à la coopération aux projets du groupe opérationnel du Partenariat européen pour l'innovation agricole (PEI-AGRI) ou aux groupes d'actions locales (GAL) existants, et pas nécessairement aux nouveaux. Le même amendement précise que les projets de coopération peuvent être financés si au moins une entité est impliquée dans la production agricole (les groupes d'action locale LEADER pourraient être exemptés de cette exigence).

Aucune disposition qui permettrait de clarifier la composition des groupes d'action locale (équilibre entre partenaires publics et privés) n'est intégrée. Idem en ce qui concerne une incitation de ces groupes à concevoir et réaliser des projets de coopération avec d'autres GAL, dans le même État membre ou en dehors.

Avec l'amendement 502 et 1170cp4, les groupes d'action locale peuvent demander une avance à l'organisme payeur compétent si cette possibilité est prévue dans le plan stratégique. Le montant de l'avance ne dépasse pas 50 % de l'aide publique pour les frais de fonctionnement et d'animation.

L'amendement 830cp2 redonne une forte priorité aux agriculteurs et aux entreprises forestières par le biais de l'initiative LEADER.

Les amendements 500 et 1170cp2 établissent que le soutien à la coopération peut aussi être accordé aux organisations de producteurs et aux groupes de producteurs, malgré toute l'aide financière que ces organisations peuvent recevoir de l'Union dans le cadre des programmes sectoriels du premier pilier. Dans ce cas, la coopération en termes de promotion des circuits courts sera davantage encouragée. Avec les amendements 501 et 830cp1, les États membres ne devront pas soutenir des interventions ayant des conséquences négatives sur l'environnement. Les critères et les règles d'application de ce point doivent être précisés.

### Article 72 Échange de connaissances et d'information

L'amendement 505 introduit la possibilité de subventionner le soutien à l'échange de connaissances et d'information à des interventions dans différents domaines : agriculture, sylviculture, agrosylviculture, protection environnementale et climatique, activités rurales, villages intelligents et PAC. Il manque toujours une définition du village intelligent dans le texte législatif.

L'amendement 506 ajoute que le soutien au titre de cet article peut aussi être accordé à la création de plans et d'études. À moins que l'objectif et la cible de ces plans/études soient spécifiés ultérieurement dans les trilogues, on ne sait pas comment ils serviront aux agriculteurs ou aux entreprises rurales, ou comment leurs leçons peuvent être sérieusement prises en compte par les autorités de gestion pour élaborer les plans stratégiques PAC.

Concernant ces subventions, l'amendement 510 exclut les cours ou formations qui font partie des programmes ou systèmes statutaires de formation initiale des niveaux secondaire ou supérieur. Pourtant, la PAC est une politique publique qui devrait renforcer les institutions publiques travaillant dans le sens de l'intérêt public plutôt que de vider leur capacité et leur champ d'action.

La question est de savoir si cet amendement découragera ou empêchera les universités ou les écoles secondaires de proposer des formations, en étant rémunérées ou pas. Nous demandons des explications pour justifier l'exclusion de ces institutions qui sont souvent publiques, et équipées de laboratoires et de ressources utiles à l'échange de connaissances et d'information. Au contraire, leur implication devrait être prioritaire.

L'amendement 512 encourage la prestation d'interventions de développement rural en faveur des femmes avec l'intention de promouvoir une plus grande inclusion de celles-ci dans l'économie rurale.

L'amendement 513 introduit le développement des stratégies relatives aux villages intelligents. Toutefois, l'amendement ne fournit ni n'adopte de description de la stratégie sur les villages intelligents comme cela existe, par exem-

ple, pour les stratégies de développement local mené par les acteurs locaux (article 33 du règlement portant dispositions communes 1303/2013).

Sans une description de quels sont les éléments qui composent cette stratégie (objectifs, interventions, partenaires, etc.) », de qui peut la concevoir et la mettre en œuvre (GAL, régions), etc., le développement des villages intelligents risque de ne pas être uniforme et comparable entre les pays de l'UE, et la Commission aura du mal à instaurer une aide technique pour les États membres (par exemple, un kit de démarrage de la stratégie).

Au contraire, les amendements du Parlement européen fournissent plus d'informations sur les objectifs, les interventions et les priorités de la stratégie sur les villages intelligents. Par conséquent, cette dernière peut aussi soutenir l'agriculture de précision !



En termes de gouvernance, alors que l'amendement mentionne le fait que c'est l'État membre qui développe et met en œuvre les villages intelligents dans ses plans stratégiques PAC, il précise ensuite qu'il est possible de l'associer aux « stratégies intégrées du développement local participatif ». Est-ce que cela signifie que les GAL doivent adopter une stratégie pour les villages intelligents à échelle nationale et si oui, pourquoi cela ne pourrait-il pas être fait à partir du terrain ? Par ailleurs, les aspects de gouvernance peuvent être clarifiés.

Alors que le concept de village intelligent est peut-être clair pour beaucoup, il est important de le préciser dans les actes législatifs. Cela permettrait de les différencier entre eux (le cas échéant), mais aussi de renforcer les synergies avec les stratégies des programmes LEADER ou de développement local participatif, ainsi que la coordination et le partage de responsabilité entre les fonds.

Enfin, l'amendement fait référence à la coordination entre le Feader et d'autres fonds structurels et d'investissement européens, bien que le règlement relatif aux plans stratégiques PAC contienne très peu de dispositions à cet égard. Comme nous l'indiquerons ultérieurement, le fonds du Feader est exclu du règlement concernant les dispositions communes aux fonds structurels européens, dont la politique de cohésion.

### Article 83 Dotation financière pour les types d'interventions dédiées au développement rural

Par rapport à la proposition initiale de la Commission présentée en juin 2018, le Parlement européen a augmenté l'enveloppe financière allouée aux interventions de développement rural. Le budget passe de 78 811 millions EUR à 109 000 millions EUR en prix courants (amendement 533).

Toutefois, la position de Parlement européen sur la dotation financière du Feader s'oppose à celle actée par le Conseil en juillet 2020, qui correspond quant à elle à 87 441,3 millions EUR. Or, le Conseil a traditionnellement plus d'influence dans la négociation du budget.

De manière générale, il convient de noter que les chiffres du Parlement européen et du Conseil sur la PAC dépendent de l'issue de la négociation du cadre financier pluri-annuel 2021-2027, attendue en décembre 2020.

Le même amendement établit qu'un unique taux de contribution du Feader doit être défini pour chaque région de niveau 2 de la nomenclature NUTS, même s'il existe des disparités de PIB par habitant en son sein.

### Article 86 Dotations financières minimales et maximales

L'amendement 1134 n'apporte aucune augmentation du budget alloué au programme LEADER (5 %), malgré sa contribution avérée au développement rural. Toutefois, il augmente le budget du Feader réservé aux objectifs environnementaux de la PAC de 30 % à 35 % comparé à la proposition initiale de la Commission pour la période post 2020 et à la période actuelle de programmation (2014-2020). Le tableau 1 propose une comparaison plus détaillée et prend aussi en compte les interventions qui sont incluses dans cette part de budget.



Crédits : Commission européenne – Dati Bendo, 2020

Tableau 1 : Comparaison des dépenses environnementales dans le deuxième pilier

	<b>PDR 2014-2020</b> (art. 59(6) du règlement 1305/2013)	<b>Proposition de la Commission pour la PAC post 2020</b> (art. 86)	<b>Position du Parlement européen post 2020</b> Amendement 1 134 à l'art. 86
<b>Dotations financières du Feader pour les dépenses climatiques et environnementales</b>	<b>Au moins 30 %</b>	<b>Au moins 30 %</b>	<b>Au moins 35 %</b>
<b>Interventions incluses dans le cadre des dépenses climatiques et environnementales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Art. 17 Investissements dans des actifs matériels relatifs à l'environnement et au climat</li> <li>■ Art. 21 Investissements forestiers</li> <li>■ Art. 28 Engagements MAEC</li> <li>■ Art. 29 Agriculture biologique</li> <li>■ Art. 30 NATURA 2000 et Directive-cadre sur l'eau (DCE)</li> <li>■ Art 31 Zone soumise à des contraintes naturelles (<b>100 % du budget alloué</b>)</li> <li>■ Art 33 Bien-être animal</li> <li>■ Art 34 Conservation des forêts et services environnementaux et climatiques</li> </ul>	Interventions traitant des objectifs environnementaux et climatiques spécifiques définis aux points (d), (e) et (f) de l'article 6(1) de ce règlement, <b>hors interventions basées sur l'article 66 (zone soumise à des contraintes naturelles).</b>	Interventions de tous types traitant des objectifs environnementaux et climatiques spécifiques définis aux points (d), (e) et (f), et (i) de l'article 6(1) de ce règlement.  <b>Un maximum de 40 % des paiements accordés conformément à l'article 66 peut être pris en compte pour le calcul de la contribution totale du Feader visée dans le premier sous-paragraphe.</b>

Comparée à la proposition post 2020 de la Commission, la position du Parlement européen présente une hausse du budget consacré aux dépenses environnementales, mais continue de l'édulcorer en incluant 40 % du budget alloué aux zones soumises à des contraintes naturelles (l'ICHN en France). L'intégration de 40 % du budget de ces zones dans le cadre des dépenses environnementales et climatiques du deuxième pilier va à l'encontre de la proposition initiale de la Commission.

Par exemple, comme le démontre [ce rapport sur le statut des habitats et des espèces protégés par l'UE en Irlande](#), 85 % de ces sites sont dans un mauvais état de conservation et 70 % d'entre eux sont affectés par l'agriculture – le pâturage intensif et le surpâturage étant les principaux responsables. Dans d'autres pays, il subsiste un manque d'éléments tangibles d'évaluation environnementale sur

les conséquences des paiements au titre de l'ICHN. Ce manque est souvent justifié par un système commun de suivi et d'évaluation avec de mauvais indicateurs.

Par conséquent, l'inclusion de l'ICHN, ainsi que ceux dédiés au bien-être animal dans le cadre des dépenses environnementales du deuxième pilier, continuent de susciter la controverse en raison du manque d'éléments tangibles montrant leur contribution pour le climat et l'environnement, et particulièrement en raison du manque d'un conditionnement fort dans l'accès à cette mesure.

Le même amendement stipule qu'au moins 30 % de la contribution totale du Feader sera réservée pour les trois premiers objectifs spécifiques de la PAC relatifs à la compétitivité agricole. Il s'agit des investissements (art. 68), des outils de gestion des risques (art. 70), de la coopéra-

tion (art. 71) et de l'échange de connaissances et d'informations (art. 72).

Enfin, le même amendement cantonne les dépenses de l'annexe X, qui détermine la part de budget minimale que les États membres doivent dépenser spécifiquement pour

l'objectif de la PAC « d'attirer les jeunes et de faciliter le développement des entreprises rurales », à l'aide pour les jeunes agriculteurs du premier pilier, en excluant ainsi la mesure « installation de jeunes agriculteurs et de jeunes entreprises rurales » prévue par le deuxième pilier.

**Proposition de règlement**  
**Article 86 – paragraphe 4**

*Texte proposé par la Commission*

**4. Pour chaque État membre, le montant minimal fixé à l'annexe X est réservé pour contribuer à atteindre l'objectif spécifique consistant à « attirer les jeunes agriculteurs et faciliter le développement des entreprises » défini à l'article 6, paragraphe 1, point g). Sur la base de l'analyse de la situation sous l'angle des atouts, des faiblesses, des occasions et des menaces (« analyse SWOT ») et du recensement des besoins à prendre en considération, le montant est utilisé pour les types d'interventions suivants:**

**(a) L'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs prévue à l'article 27;**

**(b) L'installation des jeunes agriculteurs visée à l'article 69.**

*Amendement*

**4. Les États membres réservent au moins les montants fixés à l'annexe X à l'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs prévue à l'article 27.**

Si cet amendement est adopté également dans les trilogues, cela signifie que la dotation budgétaire prévue par l'annexe X sera limitée uniquement au « soutien au revenu complémentaire pour les jeunes agriculteurs » du premier pilier I. Le soutien pour « l'installation des jeunes agriculteurs et des jeunes entreprises rurales » de l'article 69 sera alors laissé à la charge des interventions de développement rural dans le cadre du budget du Feader.

**Article 90. Flexibilité entre les paiements directs et les dotations du Feader**

Au lieu de préserver voire d'augmenter la proposition de la Commission de transférer le budget du premier vers le second pilier, les trois grands groupes politiques ont voté en faveur du contraire. Le transfert de fonds vers le Feader est réduit, passant d'un maximum de 32 % à 12 % des dotations totales pour les paiements directs (Fonds européen agricole de garantie). Ceci restreint la marge de manœuvre des États membres qui souhaitent accroître le soutien au développement rural.

Les dépenses liées à ce transfert vers le Feader seront fléchées vers les MAEC. Le Parlement européen a par ailleurs voté en faveur du report des transferts du premier vers le deuxième pilier en 2021 et 2022.

Le même amendement précise que les transferts vers le Feader seront déduits de l'aide de base au revenu pour un développement durable (article 86 4(a)) ou de l'aide couplée au revenu (article 86 4(c)), ou d'une combinaison des deux. C'est positif et logique, et signifie que les transferts vers le deuxième pilier ne viendront pas de l'éco-régime (s'ils sont adoptés).

**Décentralisation de la conception, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des interventions de développement rural**

Au travers de plusieurs amendements, le Parlement européen souligne la dimension régionale des plans stratégiques PAC, et l'importance de décentraliser la capacité de gouvernance et les mécanismes d'exécution de l'échelon national à l'échelon régional, particulière-

ment pour les interventions de développement rural. C'est en rapport avec ces éléments que la subsidiarité accrue promise par la PAC post 2020 pourrait devenir une réforme concrète.

Les amendements suivants soutiennent la réforme initiale de la Commission qui visait à simplifier et à se débarrasser des interactions directes entre la Commission européenne et les autorités régionales (par exemple, l'approbation de 118 PDR et l'évaluation de 118 rapports annuels de mise en œuvre). Néanmoins, ils montrent comment le Parlement européen a accepté d'ajouter des dispositions susceptibles d'aider la décentralisation des interventions de développement rural à l'échelon régional.

*« Le cas échéant, le plan stratégique comprendra des interventions régionalisées en matière de développement rural prenant en considération la structure administrative des États membres » (amendement 49 au considérant 55).*

*« Compte tenu du fait qu'une certaine flexibilité devrait être accordée aux États membres en ce qui concerne le choix de déléguer une partie de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan stratégique relevant de la PAC au niveau régional grâce à des programmes d'intervention en faveur du développement rural conformes au cadre national [...], les plans stratégiques relevant de la PAC devraient fournir une description de l'interaction entre les interventions nationales et les interventions régionales » (amendement 56 au considérant 60).*

*« En cas de régionalisation des éléments relatifs à la politique de développement rural, les États membres devraient avoir la possibilité de créer des autorités régionales de gestion » (amendement 57 au considérant 69). L'amendement 58 au considérant 70 ajoute l'instauration de comités régionaux de suivi.*

L'amendement 119 à l'article 7 propose que « les États membres peuvent ventiler les indicateurs de réalisation et de résultat figurant à l'annexe I en fonction des particularités nationales et régionales de leurs plans stratégiques ». On ne sait pas précisément si les autorités régionales devront aussi fixer des objectifs régionaux relatifs aux indicateurs de résultat à utiliser dans l'examen de la per-

formance, ainsi que leur rôle dans la collecte des données et l'évaluation des indicateurs d'impact.

L'amendement 121 à l'article 8 autorise les États membres et les régions à atteindre les objectifs de la PAC en précisant les interventions. On ne sait pas clairement si les régions auront le droit de concevoir des types d'interventions, telles que celles prévues par les chapitres II (paiements directs), III (interventions sectorielles) et IV (développement rural). C'est une possibilité, mais il est difficile d'imaginer sa mise en œuvre.

Si les interventions de développement rural se poursuivront comme c'est déjà le cas aujourd'hui, c'est-à-dire en partie gérées et suivies à échelle régionale, il est légitime de se demander si cette réforme de la PAC a amélioré la situation ou créé plus de confusion lorsqu'il s'agit d'instaurer et de maintenir d'importants outils de gestion des stratégies et des programmes (par exemple, analyses AFOM régionales, évaluation régionale des besoins, accords régionaux de partenariat, plans régionaux d'évaluation, etc.).

### **Renforcer le développement rural hors de la PAC : synergies avec les politiques de cohésion**

Parmi les nouveautés de cette réforme de la PAC post 2020, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ne fait pas partie du nouveau règlement portant dispositions communes 2021-2027 ([Parlement européen, 2019](#)). C'était pourtant le cas dans la période actuelle 2014-2020.

Le règlement portant dispositions communes (RDC) fixe des règles communes pour les fonds en gestion partagée. Le nouveau RDC va couvrir sept fonds : 1) le Fonds européen de développement régional, 2) le Fonds de cohésion, 3) le Fonds social européen, 4) le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, 5) le Fonds « asile et migration », 6) le Fonds pour la sécurité intérieure, et 7) l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas.

La proposition de la Commission en faveur d'un règlement relatif aux plans stratégiques part du principe que les interventions de développement rural vont de toute manière être impactées par certains articles du RDC 2021-2027. Mais elle ne propose pas de dispositions réelles pour en renforcer la cohérence avec les fonds structurels et d'investissement européens.

L'article 2(2) du règlement relatif aux plans stratégiques PAC établit des dispositions applicables du RDC aux

interventions de développement rural. En ce qui concerne cet article, il est vrai que la position du Parlement européen a essayé de souligner sa cohérence avec les fonds structurels (amendement 75). Toutefois, cet amendement aborde principalement les principes comme « une bonne gouvernance économique » (chapitre III du titre II du RDC), le développement territorial et le développement local participatif (chapitre II du titre III). Il reste beaucoup à faire en termes d'instruments efficaces de coordination et d'articles législatifs.

En l'état actuel, les interventions et les fonds de développement rural ne s'imposent pas dans les accords de partenariat, documents stratégiques convenus entre la Commission et les États membres, afin d'arrêter des dispositions permettant l'utilisation de multiples fonds pour la politique de cohésion de l'UE de manière effective.

Il est vrai que l'article 98(d)(iii) du règlement relatif aux plans stratégiques PAC établit que « les États membres donnent un aperçu de la coordination, de la délimitation et des complémentarités entre le Feader et d'autres fonds de l'Union actifs dans les zones rurales ». Toutefois, il s'agit d'une disposition qui n'intervient que dans le règlement relatif aux plans stratégiques PAC plutôt qu'à un échelon interservice (à savoir entre les différentes directions générales ou les autorités de gestion des États membres).

La cohérence des politiques rurales avec d'autres fonds de cohésion, mais aussi Horizon Europe, LIFE+, Erasmus, etc., joue un rôle important dans le traitement des problématiques les plus systémiques d'exode rural et de clivage avec les zones urbaines. Ces problématiques étant affectées par de nombreux facteurs, il est important d'instaurer des dispositions visant à garantir une bonne gouvernance entre les fonds et les politiques.

## Réflexions finales pour les trilogues

Cet article réalise une analyse au prisme de la ruralité de la position du Parlement européen à l'égard du règlement relatif aux plans stratégiques PAC. D'un point de vue général, l'analyse révèle que :

- **La proposition de la Commission contient plusieurs failles législatives en matière de développement rural** (par exemple, cohérence avec d'autres politiques européennes, interventions pour les villages intelligents, décentralisation de la conception, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des interventions de développement rural).

- **La position du Parlement européen a essayé de surmonter ces failles ; toutefois, plusieurs des amendements adoptés doivent être clarifiés et ajustés de manière détaillée** (par exemple, critères de rejet des investissements ayant des conséquences négatives sur l'environnement ou description de la stratégie pour les villages intelligents).
- **Dans certains cas, la position du Parlement européen a supprimé d'importantes propositions de la Commission visant à soutenir le développement rural** (par exemple, l'inclusion de l'installation de agriculteurs et de jeunes entreprises rurales par la réserve budgétaire prévue par l'annexe X ou l'exclusion des zones soumises à des contraintes naturelles des dépenses consacrées à l'environnement).
- **La position du Parlement européen doit, sur plusieurs interventions, trouver le juste équilibre à l'égard de toutes les potentialités du monde rural.** Elles ne se limitent pas au secteur agricole et peuvent servir à soutenir une approche intégrée du développement rural.

**La Commission et le Parlement européen doivent faire équipe et reconnaître le manque de réponses adéquates de l'UE par rapport aux questions rurales :** localement, moins de possibilités / de choix dans les domaines de l'éducation et de l'emploi, difficultés pour accéder aux services publics ou de transport, couverture internet ou couverture médicale insuffisante, ou manque de lieux culturels / d'activités de loisir.

Le rapporteur du Parlement européen et les rapporteurs fictifs doivent faire entendre la voix du monde rural pendant les trilogues avec le Conseil. Ils ne doivent pas reprendre la vieille antienne du « monde rural, un espace pour le secteur agricole et les agriculteurs uniquement ». Cette conception transparaît dans le nombre d'amendements et d'échappatoires votés par le Parlement pour canaliser les interventions de développement rural principalement vers les agriculteurs (par exemple, la stratégie pour les villages intelligents soutenant l'agriculture de précision).

**Par rapport au programme de développement rural actuel 2014-2020, il existe en apparence des avancées** (par exemple, une hausse du budget consacré aux dépenses pour le climat et l'environnement dans le deuxième pilier). Mais chaque amendement doit fait l'objet d'une analyse critique à partir des données existantes et des conditions qui l'encadrent (par exemple, l'ICHN ou le bien-être animal). Il faudra étudier en détail toutes les conclusions finales sur le niveau d'ambition rurale ou environnementale

de cette PAC et établir une vue d'ensemble (par exemple, flexibilité pour transférer du budget du premier vers le second pilier, délégations de pouvoirs aux régions, etc.).

**Enfin, nous enjoignons la Commission de se poser la question : cette réforme de la PAC est-elle adaptée au nouveau contexte ou doit-elle plutôt être retirée au vu de son manque d'intégration avec le Pacte vert ?** La Commission peut rechercher des alliances stratégiques avec d'autres politiques et fonds européens, et les prendre en compte dans la réforme en cours de la PAC. Les zones et

les populations rurales comptent sur Jorge Pinto Antunes (membre du cabinet du commissaire européen à l'agriculture, responsable de la vision à long terme des zones rurales, de la numérisation et des villages intelligents) et Roberto Berutti (membre du même cabinet, responsable du développement rural) pour obtenir le soutien d'autres fonds en faveur des zones rurales, mais aussi pour s'assurer que la PAC post 2020 protège effectivement le monde rural.



Crédits : Commission européenne - Inge van Oost, 2012

# Cadre de performance, de suivi et d'évaluation de la PAC : position du Parlement européen

Matteo Metta Novembre 2020

Cet article évalue si la position adoptée par le Parlement européen en octobre 2020 a renforcé, maintenu ou affaibli la proposition initiale de la Commission qui consistait à privilégier la performance par rapport à la conformité dans la PAC. Les résultats montrent que malgré une rhétorique ambitieuse, le Parlement a affaibli l'approche de performance de la réforme sur de nombreux points. Dans ce contexte, la Commission va-t-elle envisager de retirer sa proposition relative à la PAC ou tenir fermement ses positions sur la réforme par le biais d'amendements pendant les négociations en trilogues ?

## Introduction

Une nouvelle manière de travailler, axée sur la performance et une flexibilité accrue pour les États membres, constitue un élément central de la réforme de la PAC post 2020 voulue par la Commission. Comme l'annonçait le site web de la Commission, cette réforme visait à privilégier les résultats et la performance, plutôt que la conformité aux règles. Ce qui, en contrepartie, aurait simplifié et modernisé le fonctionnement de la PAC.

La proposition de la Commission a été plutôt bien accueillie par les législateurs de l'UE et les ministres de l'agriculture nationaux, ces derniers étant en quête de plus de liberté pour concevoir en interne leurs interventions et échapper un peu à la vigilance des technocrates de Bruxelles en matière de conformité et de contrôles.

De l'autre côté, la notion d'« approche basée la performance » relève d'un jargon bien accepté par notre « société de la performance » contemporaine, dont les activités sont de plus en plus numérisées, associées à des valeurs quantitatives et à des matrices, contrôlées par des tableaux de bord, intégrées dans des appareils numériques, mêlées à des principes de ludification (par exemple, bonus de performance, pénalités, badges, etc.).

Au sein d'une PAC surveillée de très près, la performance est aussi un concept sophistiqué pour les ministres de l'agriculture et les colégislateurs de l'UE visant à transmettre un nouvel esprit de modernité à une PAC désuète. Il s'agit sans aucun doute d'une manœuvre de la part de parle-

mentaires – certains faisant partie depuis trois mandats de la commission en charge de l'agriculture du Parlement européen – afin d'attirer l'attention sur le terme anglo-saxon de performance review (examen de la performance). Il peut aussi s'agir d'une mesure purement cosmétique, une volonté de redonner une apparence moderne à la PAC aux yeux des médias, des syndicats agricoles et de l'industrie agro-alimentaire.

Dans la proposition initiale de la Commission, une réforme de la PAC simplifiée et axée sur la performance se composait de :

- **Plus de flexibilité accordée aux États membres pour élaborer des interventions** et atteindre l'ensemble des objectifs et des résultats communs de l'UE.
- **Une liste révisée d'indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact**, introduisant de nouveaux éléments pour comprendre la corrélation de la PAC avec des aspects comme l'utilisation des pesticides dans l'agriculture, les villages intelligents, la résistance aux antibiotiques en élevage, etc.
- **Une approche et un calendrier communs de rédaction de rapports** basés sur des rapports annuels de performance et des réunions d'évaluation de la mise en œuvre de la PAC, à partir de données budgétaires, d'indicateurs de performance et de résultat, ces derniers étant utilisés pour fixer des cibles et des valeurs intermédiaires.
- **Une administration rationalisée**, la Commission ne s'occupant que de 27 plans stratégiques PAC fusionnant les interventions des deux piliers, plutôt que de 118 programmes de développement rural, qui sont dans la plupart des cas gérés à des niveaux de subsidiarité inférieurs (autorités régionales).
- **Des mécanismes de récompense pour les bonnes performances environnementales** basés sur l'attribution d'un bonus de performance.
- **Des mécanismes correcteurs pour les faibles performances de la PAC** basés sur la soumission d'éléments justificatifs ou d'un plan d'actions correctives par les États membres à la Commission et la réduction des paiements en cas d'écarts importants par rapport aux valeurs initialement prévues.

Ce sont les principaux éléments qui composent le cadre de performance, de suivi et d'évaluation de la PAC post 2020. Il existe toutefois de nombreux autres aspects ayant trait à ces éléments du cadre de performance, de suivi et d'évaluation : par exemple, des évaluations ex ante, intermédiaires et ex post ; des plans d'évaluation ; des règles sur la publication, l'indépendance fonctionnelle et la transparence des évaluations ; les organismes de certification, etc. Il existe également des aspects portant sur le cadre de performance, de suivi et d'évaluation lui-même qui mériteraient une analyse séparée : qualité des données et situations dans les États membres ; fiabilité et sensibilité des indicateurs ; société civile et engagement des scientifiques ; transparence et indépendance ; indicateurs complémentaires à l'échelon national et régional ; capacité d'évaluation à l'échelon national, régional et local ; abus politique ou défaut d'utilisation des évaluations pour piloter la PAC.

Cet article se limite à l'analyse de la position adoptée par le Parlement européen en octobre 2020 comparée à la proposition initiale de la Commission pour le cadre de performance, de suivi et d'évaluation, et vérifie si la position de la Commission a été renforcée, préservée ou affaiblie. Le tableau 1 présente un court récapitulatif des conclusions, suivi par une discussion plus détaillée des amendements les plus décisifs.

Organe élu par les citoyens européens, le Parlement doit adopter des positions qui représentent clairement les droits et les demandes de ces citoyens en matière d'obligation de rendre des comptes, de transparence, de rapport coûts-avantages, et de meilleure durabilité des politiques agricoles et rurales. La position du Parlement sera négociée dans les prochains mois face à celle convenue par les ministres de l'agriculture au Conseil, un accord final entre les colégislateurs sur la PAC post 2020 étant prévu vers l'été 2021.

**Tableau 1. Analyse de la position du Parlement européen sur la proposition de la Commission pour le cadre de performance, de suivi et d'évaluation**

Proposition initiale de la Commission européenne en juin 2018	Position adoptée par le Parlement européen en octobre 2020
Plus de flexibilité accordée aux États membres pour élaborer des interventions	<b>Maintenu</b> , malgré l'affaiblissement de la conditionnalité et la proposition de nouveaux éléments communs, tels un menu de pratiques pour l'éco-régime ou le rejet des investissements susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur l'environnement
Une liste révisée des indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact	<b>Maintenu</b> , même si le Parlement était moins impliqué dans le développement de fiches d'indicateurs techniques et par conséquent a effectué des modifications essentiellement cosmétiques à l'annexe I
Une approche et un calendrier communs de rédaction de rapports basés sur des rapports annuels de performance et des réunions d'évaluation	<b>Affaibli</b> . Établir des rapports annuels sur les dépenses réalisées, les réalisations et les résultats est une pratique habituelle dans la période de programmation actuelle, et un outil juridique important permettant de rendre des comptes pour les dépenses de la PAC. Le Parlement a inclus les dépenses réalisées et les réalisations obtenues, mais a exclu les indicateurs de résultat des rapports de performance annuels. Le Parlement a voté pour que les indicateurs de résultats fassent l'objet d'un rapport pluriannuel, vraisemblablement tous les deux ans.
Une administration rationalisée	<b>Pas clair</b> . Le Parlement a réintroduit des éléments de gouvernance régionale (autorités de gestion, comités de suivi, cibles, plans d'évaluation), mais n'a pas explicité s'ils devaient interagir avec la Commission ou seulement avec l'administration nationale.
Mécanismes de récompense pour les bonnes performances environnementales	<b>Supprimé</b>
Mécanismes de correction pour les faibles performances de la PAC	<b>Mixte</b> . La réduction des paiements a été supprimée. Des mécanismes de justification et des plans d'action sont maintenus pour certains éléments et affaiblis pour d'autres.

## Suppression des rapports annuels sur les indicateurs de résultat

L'amendement 54 au considérant 58 supprime le cadre juridique permettant aux États membres d'évaluer la réalisation des objectifs sur une base annuelle. Il s'agit d'un recul par rapport au PDR actuel dans lequel l'établissement de rapports était annuel. Allant dans le sens d'un affaiblissement des engagements des États membres en faveur de rapports de performance annuels, les trois grands groupes politiques – Renew Europe, PPE et S&D – ont voté les amendements suivants :

- Amendement 662 à l'article 115 (retrait des rapports de performance « annuels »)
- Amendement 673, 674, 675, 676, 679 et 680 à l'article 121 (retrait des rapports et des examens de performance « annuels »)
- Amendement 685 à l'article 122 (retrait des réunions d'évaluation « annuelles »)

Le Parlement a non seulement supprimé la fréquence annuelle des rapports de performance, mais a aussi limité le temps d'action de la Commission en limitant la période pendant laquelle celle-ci peut examiner les rapports de performance et fournir des observations à « un mois maximum » (amendement 681).

Le Conseil a adopté une position similaire pour imposer des rapports bisannuels de réalisation des objectifs. Cette position s'appuie sur la recherche de simplification par les États membres et la crainte d'être pénalisés par la Commission en cas d'écarts. Une situation difficile à imaginer étant donné la dimension politique qui dépasse la nature technocratique de cet exercice. Dans tous les cas, ces positions fragilisent les quelques outils dont dispose la Commission pour diriger la politique vers les objectifs convenus, communs à l'UE.

## Affaiblir les mécanismes de performance

Par rapport au retrait de l'établissement de rapports annuels sur les indicateurs de résultats qui deviennent pluri-annuels, le Parlement :

- **A maintenu** la fourniture d'éléments justificatifs à la Commission quand les États membres dévient des objectifs prévus (amendement 682 à l'article 121). Toutefois, les États membres ne sont tenus de soumettre un plan d'action que « lorsque c'est nécessaire ».

- **Supprimé** le bonus de performance servant à récompenser les bonnes performances relatives aux objectifs climatiques et environnementaux (amendement 688 à l'article 122 et amendement 689 à l'article 124).

## Faire de l'UE un bouc émissaire pour la faiblesse des systèmes de données du cadre de performance, de suivi et d'évaluation

L'amendement 800 au considérant 58 reconnaît le manque d'indicateurs pour suivre les résultats de la PAC en relation avec les objectifs spécifiques à l'environnement (biodiversité, eau, sol), ainsi que leurs faiblesses. La Commission a depuis longtemps identifié les faiblesses dont il est question. À de nombreuses reprises, l'institution a demandé aux États membres de corriger ces problématiques, en vain.

Les problèmes de données et de comptes rendus sont souvent enracinés dans les États plutôt que dans les statistiques de l'UE. Au lieu de traiter les véritables causes des problèmes – le manque d'engagements publics et la recherche d'une soi-disant « simplification et déréglementation » recommandée par les ministres de l'agriculture –, le Parlement donne le sentiment de s'engager dans un détournement des faits. Cet amendement détourne en effet le problème de l'État membre ou de l'échelon régional – d'où il tire généralement son origine – vers les institutions de l'UE en exigeant de la Commission qu'elle résolve d'une manière ou d'une autre le problème en utilisant le budget européen. Pendant ce temps, l'État membre n'est pas sanctionné pour sa mauvaise collecte de données.

De plus, certains amendements, comme l'amendement 116 à l'article 7, peuvent sembler positifs car ils précisent qu'un « indicateur commun se base sur des sources officielles ». Toutefois, ces amendements négligent naïvement le fait que souvent, des sources officielles déjà existantes font défaut, ou qu'elles sont obsolètes et que les États membres doivent réaliser des investissements dans la collecte de données pour corriger leurs faiblesses. Par ailleurs, si des lacunes dans les données existent à Eurostat ou dans le réseau d'information comptable agricole (RICA), l'amendement 699 adopté par le Parlement enlève toute obligation pour les États membres de les résoudre et laisse la Commission s'en charger.

N'ayant pas encouragé les gouvernements régionaux et nationaux à collaborer sérieusement avec la Commission,

les eurodéputés qui ont voté en faveur du texte adopté par le Parlement ne peuvent pas, en toute bonne foi, proclamer dans les médias nationaux qu'ils ont renforcé le système de comptes rendus existant. Au lieu de cela, il est évident que les trois grands groupes politiques du Parlement ne sont pas vraiment intéressés par la création d'un système de comptes rendus, par exemple en ajoutant des dispositions sur l'adoption de normes de qualité des données.

À quoi ressemblerait une telle tentative de demander des comptes pour l'argent dépensé dans le cadre de la PAC ? Elle impliquerait une interopérabilité des bases de données, des formulaires de demande intelligents pour les bénéficiaires, un accès ouvert et sécurisé aux bases de données anonymisées permettant des évaluations indépendantes, et d'autres mesures dans la même veine.



Crédits : Commission européenne - Aurore Martignoni, 2020

### Un cadre de performance, de suivi et d'évaluation régional : quel est le rôle de la Commission ?

Dans la position adoptée par le Parlement européen, de nombreux amendements ont introduit une dimension régionale aux plans stratégiques PAC, par exemple : autorités régionales de gestion, comité régional de suivi, programmes régionaux d'intervention, évaluations régionales, plans régionaux d'évaluations, etc. L'amendement 119 à l'article 7 a introduit la ventilation des indicateurs de réalisation et de résultats à l'échelon régional, comme c'est le cas dans l'actuelle période de programmation 2014-2020.

L'important transfert de responsabilité aux autorités nationales témoigne d'une évolution majeure du fonctionnement de la PAC, conformément à ce qui était promis, en partie, dans le nouveau modèle de mise en œuvre. Si le Conseil

accepte les amendements du Parlement européen – qui réintroduisent des aspects de gouvernance régionale (programmes, autorités, FFOM, indicateurs) – lors des négociations en trilogues, on ne sait toujours pas clairement si la Commission se conformera à sa proposition initiale de ne traiter que 27 plans stratégiques PAC ou si elle reviendra à la situation actuelle qui compte 118 PDR.

### Stabilité versus amélioration des indicateurs communs

L'amendement 120 à l'article 7 établit un calendrier dans le cadre duquel la Commission réalise une évaluation complète des indicateurs de la PAC : réalisations, résultats et impact. Ce n'est qu'avant le terme de la troisième année d'application des plans stratégiques PAC que la Commission peut réviser la liste des indicateurs de l'annexe I. Cet amendement pourrait garantir la stabilité lors de la collecte et de l'analyse des indicateurs (évaluation comparative, mesure des progrès, etc.), en supposant que ces derniers soient corrects, pertinents et précis. Sinon, les citoyens européens devront attendre au moins jusqu'en 2026 (c'est-à-dire trois ans après l'entrée en vigueur des plans stratégiques PAC en janvier 2023) pour bénéficier d'un meilleur système de comptes rendus.

### Les pouvoirs de la Commission sur le cadre de performance, de suivi et d'évaluation : de la mise en œuvre aux actes délégués

L'amendement 671 à l'article 120 modifie les pouvoirs de Commission ayant trait au cadre de performance, de suivi et d'évaluation. Ils passent de la capacité d'adopter des actes d'exécution à des actes délégués. Il existe de multiples différences entre ces deux instruments au niveau du rôle des comités d'experts, du Parlement et du Conseil.

En termes simples, en réduisant les pouvoirs de la Commission d'actes d'exécution à des actes délégués, on garantit que le Parlement et le Conseil disposent toujours de deux mois pour formuler des objections contre toute disposition adoptée par la Commission pour compléter celles réglant le cadre de performance, de suivi et d'évaluation (liste d'indicateurs, méthodes de calcul, garanties d'exactitude et de fiabilité, etc.).



Crédits : Commission européenne - Lukasz Kobus, 2020

## Report des évaluations relatives à l'intégration des plans stratégiques PAC avec le Pacte vert

Concernant l'intégration du Pacte vert et les efforts réalisés pour atteindre ses objectifs, le Parlement a fait valoir que la Commission devrait effectuer cette évaluation uniquement « après » l'approbation des plans stratégiques PAC et non avant (amendements 987 et 1 335 à l'article 127). Le Parlement aurait pu inclure cette évaluation dans le cadre de l'évaluation ex ante des plans stratégiques PAC menée par les États membres et/ou comme critère d'approbation par la Commission de ces plans stratégiques. La rhétorique mise à part, il est permis de se demander si les trois grands groupes politiques partagent réellement l'urgence des stratégies « de la ferme à la table » et « biodiversité ». Comme l'a affirmé le parlementaire Paolo De Castro (S&D) lors d'un [webinaire organisé le vendredi 6 novembre 2020](#) et suivi par plus de 600 participants, dont des agronomes, des étudiants, des chercheurs : « C'est une idéologie à laquelle nous ne pouvons croire. Les stratégies en faveur de la biodiversité et de la ferme à la table ne sont qu'une communication et non une législation. »

## Amélioration des indicateurs d'impact pertinents pour le Pacte vert

Les bonnes nouvelles viennent de l'amendement 1 340 à l'article 129 par lequel le Parlement européen demande aux États membres d'améliorer la qualité et la fréquence de collecte des données pour les objectifs clés prévus dans le cadre du Pacte vert, correspondant aux éléments suivants :

- I.10 Émissions de gaz à effet de serre issu de l'agriculture
- I.15 Bilan brut des substances nutritives des terres agricoles
- I.18 Indice des oiseaux des terres agricoles
- I.19 Espèces et habitats protégés
- I.20 Particularités topographiques
- I.26 Utilisation des antibiotiques
- I.27 Pesticides
- C.32 Surface agricole en agriculture biologique.

La nécessité de cet amendement reflète les nombreuses problématiques et inquiétudes relatives à la qualité des données disponibles pour réaliser des évaluations sensibles de celles-ci, ainsi que de nombreux indicateurs d'impact.

## Évaluations dans les États membres

L'article 126 de la proposition initiale de la Commission établit que toutes les évaluations dans les États membres doivent être publiques. Toutefois, le Parlement n'a ajouté aucun amendement qui permettrait de préciser un calendrier commun entre les États membres, et comment ce calendrier à l'échelon national pourrait aussi être harmonisé avec le plan d'évaluation pluriannuel de la Commission (article 127).

Aucun amendement n'a été ajouté pour expliciter les différences ou les relations concrètes entre les évaluations prévues par l'article 126 et les rapports de performance (plus vraisemblablement bisannuels qu'annuels) prévus par l'article 121. En termes « d'évaluations fonctionnellement indépendantes », aucun amendement n'a été proposé pour garantir cette condition dans la pratique, par exemple en ajoutant des dispositions permettant de publier des bases de données publiques sur les bénéficiaires de la PAC (anonymisées et structurées).

## Plans d'évaluation dans les États membres

L'article 126 de la proposition de la Commission établit que les États membres soumettent à leur comité de suivi national un plan d'évaluation au plus tard un an après l'adoption des plans stratégiques PAC. Toutefois, aucun amendement n'a été ajouté qui permettrait de garantir la soumission de ces plans d'évaluation à la Commission, pourtant bienvenue pour leur analyse et l'examen des besoins de renforcement des capacités entre les États membres. Si le Parlement avait voulu aider la Commission à identifier des lacunes dans les données ou des domaines à améliorer dans le cadre de performance, de suivi et d'évaluation, il aurait franchi une première étape.

## Indicateurs

Étant donné le peu d'implication du Parlement européen dans les discussions sur les fiches techniques, sa position sur les indicateurs laisse peu de matière à évaluer. Hormis quelques amendements cosmétiques sur les titres des indicateurs, le Parlement, tout comme les nombreuses organisations de la société civile et les scientifiques, a difficilement suivi le travail détaillé et les modifications techniques concernant les fiches d'indicateurs. Néanmoins, ces indicateurs mériteraient une analyse technique et politique minutieuse.

En plus des éléments communs du cadre de performance, de suivi et d'évaluation et comparée à l'actuelle législation sur le développement rural, la nouvelle réforme de la PAC ne contient pas de dispositions qui encourageraient ou réglementeraient un peu les États membres à mettre au point et évaluer des indicateurs nationaux ou régionaux complémentaires ou supplémentaires par rapport à ceux déjà inclus dans l'annexe I.

## En conclusion

Plus que les indicateurs eux-mêmes, c'est la structure générale du cadre de performance, de suivi et d'évaluation qui est faible et risque de l'être davantage encore pendant les négociations en trilogues. Il n'est pas seulement fait référence ici aux amendements abordés dans cet article. Cela va plus loin encore : par exemple, l'utilisation finale des indicateurs pour guider la politique ; les investissements visant à améliorer la fréquence, la rapidité et la qualité des données utilisées dans les rapports sur les enjeux sociétaux et environnementaux ; la volonté politique des institutions européennes, nationales et régionales de considérer l'évaluation comme une opportunité de transformation politique plutôt qu'une charge symbolique exigée par l'UE ou une tâche bureaucratique.

Il faudra un engagement plus fort et plus concret pour améliorer la transparence, l'intégration et la précision des systèmes de comptes rendus dans les multiples niveaux de gouvernance (européens, nationaux et régionaux). Cela permettrait aux citoyens de l'Union d'être guidés et de s'intéresser aux processus de prises de décision basées sur des faits avérés, et démontrerait le rapport qualité-prix des dépenses consacrées aux biens et aux services publics.

# Réforme post 2020 de la PAC : futurs domaines d'analyse et d'action politique pour les organisations de la société civile

Matteo Metta Novembre 2020

La PAC est un pilier fondateur de l'intégration européenne et l'une des plus grandes politiques de l'UE en termes de budget, législation, interventions, autorités, outils administratifs et plus encore. Alors que les objectifs définis dans le Traité de Rome sont restreints au domaine socio-économique, comme la stabilisation des marchés agricoles, la productivité et la fourniture de l'approvisionnement alimentaire, ainsi que la garantie d'un revenu équitable pour les agriculteurs, la PAC est une politique qui concerne aussi de plus en plus les domaines de l'environnement, du développement territorial, du commerce et de la santé.

L'année 2021 sera décisive pour analyser les réformes politiques qui sont attendues dans l'UE et particulièrement à l'échelon national. Certains domaines d'analyse portent sur les éléments suivants :

## Les négociations en trilogues entre la Commission européenne, le Conseil et le Parlement

- Quelles positions vont être renforcées ou affaiblies ? Quel rôle la Commission va-t-elle jouer dans les négociations, par exemple en reconnaissant le manque d'intégration de la PAC avec le Pacte vert, en retirant ou en améliorant fortement sa proposition initiale ?

## L'approbation par la Commission des 27 plans stratégiques PAC

- La Commission a souvent fait savoir, et récemment elle l'a formellement exprimé (page 19), qu'elle améliorerait le niveau de transparence et instaurerait un dialogue structuré avec les États membres tout au long du processus d'approbation des plans stratégiques PAC. La publication d'une liste détaillée, dénuée d'ambiguïté et complète de critères est essentielle et attendue depuis longtemps. Cette liste fera l'objet d'un examen public afin de garantir des règles communes équitables pour tous les États membres et éviter des échappatoires susceptibles d'entraîner l'approbation de plans stratégiques PAC non équitables, dangereux pour l'environnement et ne protégeant pas le monde rural.

## Les processus de préparation des plans stratégiques PAC par les États membres

- Bien sûr, on s'attend à ce que les États membres fassent preuve de transparence et d'équité lorsqu'ils impliquent activement des scientifiques et différents types d'acteurs à l'échelon régional et local. Mais il est important qu'ils s'engagent à rechercher et à prendre en compte des données tangibles et des faits. Il faut veiller à utiliser des cartes biophysiques afin d'établir des priorités en matière de besoins et d'améliorer l'affectation des aides, ainsi que des indicateurs et des données concernant un grand nombre d'aspects comme l'érosion des sols, la composition organique des sols, la présence d'oiseaux, l'usage des pesticides, etc.

## Élaboration des plans stratégiques PAC par les États membres

- Grâce à une flexibilité et une subsidiarité accrue déléguée à l'échelon national, de nombreux aspects facultatifs des plans stratégiques PAC vont représenter d'importants domaines d'analyse. Parmi ces domaines figurent : définitions ; plafonnement ; dégressivité ; dotations budgétaires dépassant les parts de budget minimales (par exemple, pour LEADER, les MAEC, le paiement redistributifs, etc.) ; critères de rejet des investissements ayant des conséquences environnementales négatives ; liste de pratiques éligibles à l'éco-régime ; conditionnalité ; partage des responsabilités avec les autorités régionales ; indicateurs supplémentaires dans le cadre de performance ; réduction de la charge administrative, etc.

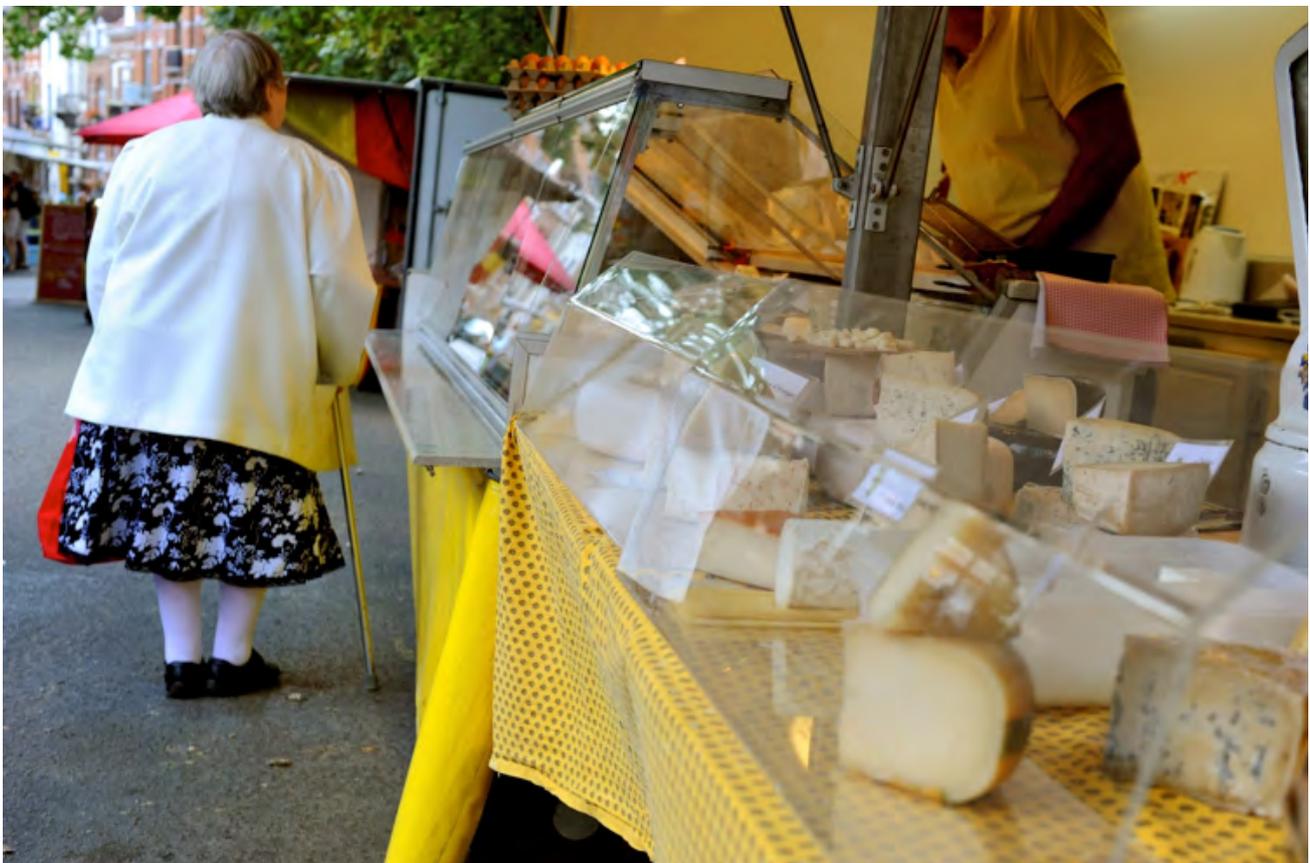
## Dimension globale de la PAC, au-delà des frontières de l'UE

- La PAC est étroitement liée aux écosystèmes, aux secteurs agroalimentaires et aux zones rurales du monde entier. Face aux objectifs promis par les stratégies européennes « de la ferme à la table » et « biodiversité », la réforme de l'Organisation Commune des Marchés et du règlement horizontal peut favoriser la prise en compte des inégalités socio-économiques, de l'exploitation des ressources naturelles dans les chaînes d'approvisionnement alimentaire mondiales, etc., ou au contrai-

re, les exacerber. Les États membres ont également le pouvoir de traiter ces problématiques dans les plans stratégiques nationaux, par exemple en modélant leurs interventions de soutien au marché (par exemple via le soutien aux organisations de producteurs).

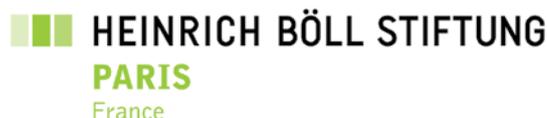
Que ce soit au niveau des institutions de l'UE ou de l'État membre, l'impact de la PAC est immense. Les trilogues et les plans stratégiques PAC constituent l'opportunité d'élaborer des politiques agro-alimentaires et rurales

adaptées à ces objectifs. Les enjeux sont trop importants – dérèglement climatique, effondrement de la biodiversité, exode rural, disparités économiques et les nombreuses conséquences, multiformes, du COVID-19 – pour se contenter de progresser lentement comme d'ordinaire. Les décideurs politiques, les fonctionnaires et les parties prenantes vont-ils se mettre au diapason et agir ? Nous serons là pour observer – et analyser – la suite des événements.



Crédits : Commission européenne – Benoît Bourgeois, 2010

Ce rapport a été rédigé par ARC2020 en collaboration avec la Heinrich-Böll-Stiftung European Union, Bruxelles. Sa version française a été réalisée par Pour une autre PAC en collaboration avec la Heinrich-Böll-Stiftung Paris.



### **La Fondation Heinrich Böll** – <https://fr.boell.org>

La Fondation Heinrich Böll, dont le siège est à Berlin, est l'une des grandes fondations politiques allemandes. Centre de réflexion œuvrant pour la transition sociale-écologique et une démocratie participative, pluraliste et inclusive, elle dispose d'un réseau de plus de trente bureaux dans le monde. Le bureau de Paris travaille sur quatre axes pour renforcer la coopération franco-allemande et européenne : la transition énergétique et la protection du climat ; la transformation écologique et sociale ; la revitalisation de la démocratie en Europe et les questions d'asile et de migrations ; et enfin l'approfondissement de la politique étrangère et de sécurité commune au niveau européen

### **Pour une autre PAC** – <https://www.pouruneautrepac.eu>

Pour une autre PAC est une plateforme française rassemblant 44 organisations membres, constituant un espace commun de réflexion et d'action, en vue de la refonte de la politique agricole commune (PAC). Pour une autre PAC défend une révision complète de l'actuelle politique agricole commune en faveur d'une nouvelle politique agricole et alimentaire commune mise au service de tous les citoyens, en conciliant des objectifs de valorisation du métier de paysan, durabilité de l'agriculture, souveraineté alimentaire, respect du bien-être animal, dynamisme du tissu rural, cohérence avec le développement des paysans du Sud, lutte contre les changements climatiques.

### **Agricultural and Rural Convention** – ARC2020 - <https://www.arc2020.eu>

ARC2020 est une association indépendante à but non lucratif dédiée à l'amélioration des politiques et pratiques agricoles, alimentaires, rurales et environnementales en Europe et ailleurs. ARC2020 crée un espace pour une réélection et un débat collectif afin de renforcer l'esprit de la citoyenneté européenne au-delà des limites sectorielles et nationales. L'association s'efforce d'être un observateur critique et objectif, garde-fou des institutions européennes, ainsi qu'un porte-voix pour les acteurs et les demandes sous-représentés.