

# Relancer le savoir-faire

## Une PAC modernisée : un défi pour le couple franco-allemand

Johann Nezelof\*

» Une rencontre entre parlementaires français et allemands le 3 février 2011 au Sénat de Paris a permis d'aboutir à une position commune interparlementaire franco-allemande sur la Politique Agricole Commune (PAC). La réunion de travail entre les élus du Sénat, de l'Assemblée Nationale et du *Bundestag* avait été organisée sous le patronage du président du Sénat alors encore en exercice, Gérard Larcher, et du président de l'Assemblée Nationale, Bernard Accoyer.

L'enjeu pour la France et l'Allemagne était de trouver une façon de répondre d'une même voix à la fois aux demandes des douze millions d'agriculteurs européens, à la Commission européenne et aux états-membres qui souhaitent une nouvelle réforme de ce programme européen. En 2010, la PAC a généré 40 milliards d'euros d'aide directe,

soit le plus gros volume budgétaire de l'Union européenne (sur 126,5 milliards d'euros en 2011). L'aboutissement de la position commune interparlementaire met en lumière deux avancées majeures, d'une part une réponse économique sur le budget de l'Union européenne, d'autre part une réponse politique sur le devenir de la PAC.

### Gemeinsame Position

Auf Einladung des Präsidenten des französischen Senats fand am 3. Februar 2011 in Paris erstmalig eine Fachkonferenz zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) mit Vertretern der *Assemblée nationale*, des französischen Senats und Mitgliedern des Deutschen Bundestages statt. Sie mündete in einer Erklärung zur gemeinsamen Position Deutschlands und Frankreichs.

Johann Nezelof, Assistent der französischen Senatorin Catherine Procaccia, fasst die Ergebnisse zusammen, u. a.:

- sollen die europäischen Landwirte trotz „*verstärkter Marktorientierung*“ durch ein „*Sicherheitsnetz*“ (Direkthilfen) vor der zunehmenden Volatilität der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und vor außerordentlichen Marktkrisen geschützt werden. Das System der Betriebs-

prämien zu regional einheitlichen Prämienansprüchen je Flächeneinheit und fort von historischen Referenzen müsse weiterentwickelt werden.

- Bei der Verteilung der Finanzmittel (die GAP verfügt mit rund 40 Milliarden Euro über 40 % des EU-Haushalts) auf die Mitgliedsstaaten könnte im Sinne europäischer Integration eine – schrittweise – Annäherung erfolgen.

- Eine Schlüsselfunktion kommt der GAP bei der Erfüllung der EU-Umweltziele zu („Grünen“ der Gemeinsamen Agrarpolitik); nahezu die Hälfte der Fläche der EU wird landwirtschaftlich genutzt.

Die gemeinsam deutsch-französischen Position sei, so der Autor, ganz im Sinne von Charles de Gaulle und Konrad Adenauer, die Frankreich und Deutschland in Europa stets in der Vorreiterfunktion sahen.

Red.

\* Johann Nezelof est attaché parlementaire de Catherine Procaccia au Sénat de Paris.

Les parlementaires ont immédiatement soulevé la question de la volatilité des prix des matières premières agricoles qui entraîne de fait une insécurité alimentaire et une véritable déstabilisation économique. Exemple : le prix de la tonne de blé s'est envolé de 135 euros en juillet 2010 à près de 260 euros en début d'année 2011 pour se stabiliser à 250 euros à l'automne. Il en est de même pour la tonne d'orge ou pour la tonne de maïs. Dans un contexte de vacillement des économies européennes, voire de crise structurelle, Français et Allemands ont su s'exprimer en faveur d'une politique d'intégration et de cohésion, quitte à réformer la PAC en profondeur sans jamais tomber dans l'écueil qui constituerait à purement la supprimer. Une des causes de la spéculation agricole réside dans le manque d'information pour le calcul des stocks. Par exemple, une puissance comme la Russie peut décider unilatéralement l'arrêt de ses exportations de blé, puisqu'il n'existe pas d'outil de coordination. Le président de la commission allemande de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs au *Bundestag*, Hans-Michael Goldmann (FDP), a ainsi souligné le caractère de filet de sécurité, de « *matelas en cas de crise économique* », que revêt la Politique agricole commune.

La réunion a permis de rappeler que la PAC ne dépend pas seulement de l'issue des conférences diplomatiques, mais bien de la réalité géographique que les Européens ont tendance à négliger, sinon oublier, dans l'Europe de la surabondance alimentaire. La réalité physique du dérèglement climatique entraîne la volatilité des prix partout dans le monde : sécheresse dans toute l'Europe au printemps 2010 et en Afrique, inondations en Australie et en Asie.

Hans-Michael Goldmann a par ailleurs souligné que la PAC doit trouver un nouveau souffle dans la gestion de ses piliers, notamment dans le cadre du premier pilier, tout en souhaitant sa réorganisation sans se permettre d'écart budgétaire majeur. Ce premier pilier intervient par une aide financière directe auprès des agriculteurs, tandis que le second pilier cible l'aide au développement rural régional. La PAC détient une des clés du budget européen, elle représente 40 % du budget global de l'Union et les états les moins impliqués

attendent ce qu'on appelle communément le « *retour sur investissement* ».

## Retrouver l'équilibre politique

Première politique commune symbolisant la réussite de la jeune intégration européenne, la PAC prévoit la libre circulation des produits agricoles au sein de la Communauté Economique Européenne (CEE) depuis la signature des Traités de Rome en 1957. Les objectifs fixés par ces traités sont d'accroître la productivité, d'assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs de la CEE,

### Partenariats médiatiques

La journée de travail a permis des échanges concrets entre les élus français (UMP, socialistes et centristes) membres de la commission de l'Economie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire du Sénat, de la commission des affaires européennes du Sénat et de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Du côté allemand, la délégation du *Bundestag* représentait chaque tendance politique (CDU-CSU, FDP, SPD et les Verts) de la commission de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs.

de stabiliser les prix des marchés et enfin garantir les approvisionnements et les prix à la consommation. Bien sûr, un long processus juridique s'échelonnant sur plusieurs années a eu pour but d'unifier les législations nationales des six Etats fondateurs (France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Italie et Luxembourg). Il en résulte qu'actuellement, les nouveaux pays membres doivent s'adapter à la PAC, acceptant ainsi l'héritage de la première politique commune connue dans les traités sous le nom d'« *acquis communautaire* ».

La PAC a évidemment évolué et nécessite une profonde rénovation. Ce n'est pas la première fois dans l'histoire de l'Union : les états-membres n'ont plus les mêmes besoins agricoles qu'au cours du 20<sup>e</sup> siècle et l'Union européenne est en situation

d'autosuffisance depuis les années 1970. Rétrospectivement, les critiques les plus rudes à l'encontre de la PAC ont certainement été celles données par Margaret Thatcher en dénonçant le fameux retour sur investissement pour le Royaume-Uni. Ces critiques se justifient par le succès des objectifs à long terme de la PAC dans les années 1970. Durant les années 1980, le soutien des prix entraîne la surproduction et le stockage des produits conduisant à leur destruction – images spectaculaires largement diffusées dans les médias de fruits et légumes, de lait et d'œufs déversés sur les trottoirs. La nouvelle PAC de 1992 impose des quotas et une ouverture commerciale afin de baisser les prix. En outre, une ultime réforme transforme les aides indirectes sur les produits (quantité, type de production) en une aide directe aux agriculteurs calculée sur la taille des exploitations et sur leurs précédents revenus. Aujourd'hui, de nouvelles critiques dénoncent l'aide directe de l'Union européenne assimilant les agriculteurs à des fonctionnaires qui perçoivent une rente foncière.

La position interparlementaire renforce aussi les dernières mesures en vigueur à l'image du « paquet lait ». Actuellement, avec l'accord de la Commission, les producteurs peuvent se regrouper jusqu'à former 3,5 % de la production laitière européenne et négocier en position de force avec les industriels et la grande distribution. Toujours dans l'optique d'améliorer la PAC, la qualité des produits est dorénavant reconnue comme un critère rémunérateur : la qualité se paie. Par exemple, une tonne de lait servant à la production de fromage AOC (cantal ou saint-nectaire) se vend jusqu'à 420 euros. Cette orientation doit être encouragée dans d'autres branches, la filière bovine par exemple.

Au titre de la modernisation de la PAC, la réunion interparlementaire a été l'occasion pour Jean Bizet (UMP), alors président de la commission des Affaires européennes du Sénat, de rappeler que les sociétés doivent rompre avec les mythes de la PAC, selon lesquels il existerait encore des quotas, les aides seraient aléatoires ou encore la PAC serait exclusivement millimétrée sur les positions françaises. Il a ainsi pu avancer la nécessaire compétitivité dont a besoin la PAC pour sa mue tout en respectant les principes fondamentaux de

sécurité alimentaire. Il ne s'agit pas de lancer la PAC dans une agriculture intensive qui obéirait aux règles d'un marché « prédateur » mais de relancer la diversité des produits agricoles européens et par là même le savoir-faire des régions et des *Länder* en valorisant les produits mis de côté par les effets de consommation.

Un dernier point éminemment politique a été abordé : le verdissement de la PAC. L'agriculture utilise presque la moitié de la superficie de l'Union européenne. En la matière, la France et l'Allemagne n'ont pas forcément la même conception. Les Français ont soulevé la question du verdissement pragmatique, alors que les Allemands ont évoqué le nécessaire renforcement de lien entre la citoyenneté et l'agriculture respectueuse de notre environnement. Il est vrai que la PAC a subi ces dernières années une perte de légitimité aux yeux des citoyens, qui assimilent les agriculteurs (qui demeurent des nourriciers) à des pollueurs insoucians. Dans l'ensemble, les parlementaires souhaitent une législation prenant en compte le verdissement sans qu'elle ne devienne trop écrasante.

### Poursuivre le travail communautaire

La position franco-allemande de 2011 rappelle qu'à l'image des idées du général de Gaulle et du chancelier Adenauer sur l'Europe, entreprendre des projets européens passe avant tout par la consolidation de l'entente franco-allemande, les deux peuples constituant le pivot de l'Europe. Cette position commune franco-allemande représente un symbole diplomatique fort pour l'avenir de l'Union, puisqu'elle découle de la « méthode ouverte de coordination » (MOC), issue de la stratégie de Lisbonne, en vue de faire converger des politiques nationales par le biais de leurs parlements nationaux. Les ministres de l'Agriculture français et allemand doivent maintenant fédérer autour de cette position les pays-membres, dont la Pologne, pour aboutir à la modernisation de la PAC.

A terme, il est fort probable que ces positions intra-européennes, qui ont pour but de faire participer les représentations nationales, ne seront pas des exercices isolés suite à l'adoption du « paquet gouvernance » le 28 septembre 2011.