

AVENIR DE LA PAC

Evolutions et échéances : les débats débutent

Les réformes de la politique agricole se succèdent avec un rythme de plus en plus rapide. La réforme de Luxembourg, décidée en 2003, n'est pas encore en place dans l'ensemble des Etats membres que les 25 Ministres de l'Agriculture ont déjà été invités à échanger sur les évolutions de cette dernière (réunion informelle de Oulu du 24 au 26 septembre 2006 en Finlande).

La lenteur des mécanismes de décision européens justifie sans doute ce processus. En son temps, la réforme de 1992 avait été décidée en 1983 sur son principe. Sa lente maturation a pris 9 ans.

Cette note a pour objectif de faire un tour d'horizon des principales pièces de ce puzzle en construction, dont l'image devrait progressivement apparaître au cours des prochaines années.

Les rendez-vous

2008 : le "bilan de santé" de la PAC ou "Health Check"

1. Le règlement du conseil 1782/2003, dans son article 8, précise que la Commission européenne devra soumettre un rapport sur l'application du système de conditionnalité pour le 31 décembre 2007 au plus tard.
2. Ce même règlement précise dans article 64 que la Commission devra soumettre un rapport au conseil sur les conséquences de l'application du découplage partiel (en terme d'évolution structurelle et de marché) au plus tard le 31 décembre 2008.
3. De même, la Commission doit établir un rapport "d'ici 2007 au plus tard" sur la régionalisation et ses conséquences (article 59) : Mariann FISCHER-BOEL souhaite profiter de cette échéance pour étendre l'analyse à "tous les modèles d'application des DPU".

Cette série d'échéances devrait conduire à une "adaptation" de la PAC 2003. Ce sera la première décision importante à 27 Etats sur l'agriculture. Cette étape est présentée par la Commissaire comme un processus normal de revoyure pour "s'assurer que la PAC fonctionne comme elle devrait". Elle précise que ce bilan ne sera "pas le moment de mettre sur la table des idées radicalement nouvelles".

2009 : révision du budget européen

Les chefs d'Etat et de gouvernement se sont réunis à Bruxelles, en décembre 2005, pour statuer sur les perspectives financières de l'Union pour la période 2007-2013. Ils ont décidé que l'UE procéderait en 2008/2009 à une révision globale de ses recettes et de ses dépenses (y compris la PAC).

Pour la période 2008-2013, Madame FISCHER-BOEL déclare qu'elle "se sent engagée par l'accord budgétaire de 2002 qui a sécurisé le budget de la PAC jusqu'en 2013". Elle ajoute par contre que la révision budgétaire de 2008/09 sera l'occasion d'une réflexion sur la PAC au-delà de 2013.

Le mandat de l'actuelle Commission prend fin en novembre 2009.

2013 : dernier horizon visible en matière financière pour la PAC

2013 sera une année charnière majeure pour l'agriculture européenne. Elle marque le terme de la période de programmation budgétaire dans laquelle nous entrons en 2007. Ce terme converge avec celui de la réforme de 2003, il précède d'une année celui des quotas laitiers.

La période qui nous sépare de 2013 sera très riche en débats de toutes sortes. Nous entrons dans une ère où l'agriculture sera de moins en moins considérée comme une priorité dans la construction européenne. Il a été question que d'autres politiques prennent le relais.

Le manque de renouvellement dans les modes de gouvernance (pas de traité constitutionnel), et la baisse du poids relatif de l'agriculture, devraient rendre les décisions à 27 très complexes.

Nous pouvons identifier 4 axes de débats/négociation :

1^{er} axe - DEVELOPPEMENT RURAL / MODULATION / ARTICLE 69

Développement rural

La réforme de la PAC 2003 avait de grandes ambitions en matière de développement rural. Le débat budgétaire (perspectives financières 2007-2013) a réduit considérablement les moyens financiers consacrés à cette politique : En France, l'APCA évalue la baisse à - 26 % par rapport à la moyenne des 6 dernières années !

Modulation : de moins en moins facultative

Le principe de la modulation consiste à transférer des dépenses de premier pilier (soutien des marchés et aide découplée) vers des utilisations de second pilier (développement rural).

La limitation des budgets destinés au développement rural et la volonté de certains Etats Membres de réduire les dépenses conduisent à une volonté politique d'amplifier le mécanisme de la modulation.

Après une phase de modulation facultative décidée dans le cadre d'Agenda 2000, la réforme de 2003 rend le système obligatoire : 5 % de toutes les aides directes avec une franchise de 5 000 euros par exploitation. En décembre 2005, le Conseil européen demande d'instaurer à nouveau un système de modulation volontaire pouvant aller jusqu'à 20 %. La Commissaire envisage « sérieusement d'accroître la modulation obligatoire » à l'occasion de bilan de santé de 2008.

Plafonnement des paiements par exploitation

Sur ce sujet la Commissaire à l'agriculture se demande si "un plafond et un plancher aux sommes qu'un agriculteur peut toucher, dans le cadre d'un paiement unique, ne devraient pas être imposés ?". Quelques semaines plus tard, elle précise sa pensée et déclare "qu'il pourrait être justifiable de mettre une limite aux paiements totaux qu'un exploitant individuel ou une société peut percevoir".

Ces interrogations sont à mettre en rapport avec la décision d'une plus grande transparence et l'obligation par les Etats membres de publier les listes des bénéficiaires des aides PAC dès 2009.

Pour tenir compte de ses deux objectifs (modulation et plafonnement), la Commission pourrait remettre sur la table sa proposition de modulation dégressivité de 2002, à l'occasion du bilan de santé.

Article 69 : Modulation sectorielle

L'article 69 du règlement est un **outil de redistribution** des aides directes. Il s'agit d'une disposition qui permet de prélever jusqu'à 10 % de l'enveloppe d'aides directes sur un secteur aidé et d'octroyer ces budgets sous forme de paiement supplémentaire à certains types d'agriculture, qui sont importants pour l'environnement, l'amélioration de la qualité et la commercialisation des produits agricoles. Ils peuvent faciliter le maintien d'une activité agricole particulière et à leur manière agir comme une aide couplée.

6 Etats membres (Espagne, Grèce, Italie, Portugal, Suède et au Royaume-Uni, l'Ecosse) ont choisi de l'utiliser sur un ou plusieurs secteurs. Dans tous les cas, les Etats membres ont choisi d'appliquer ces dispositions au secteur de la viande bovine (voir annexe).

Le cumul des voix au Conseil des Etats qui ont choisi d'appliquer ce dispositif (119 sur 345, soit 34 %) indique qu'ils détiennent largement la minorité de blocage (88 voix). Il est donc probable que ces dispositions, qui ne pèsent pas sur le budget, ne soient pas remises en causes, bien qu'elles participent à la complexité du système.

Sur ce premier axe de négociation, c'est bien la modulation qui pourrait d'évoluer le plus au cours des prochaines années et notamment lors du bilan de santé.

2^e axe - REFORME DES OCM (Organisations Communes de Marché)

Un des objectifs de la réforme de 2003 était de simplifier l'environnement législatif de la PAC, en établissant un cadre juridique horizontal pour tous les paiements directs et en regroupant ensuite l'ensemble des régimes de soutien dans **un régime de paiement unique**. Aujourd'hui, la Commission envisage d'étendre cette approche aux 21 Organisations Communes de Marchés (O.C.M.). L'objectif est de créer une structure juridique « simplifiée et rationalisée » pour le premier pilier de la PAC, c'est ce que l'on appelle plus communément : **l'OCM unique**.

❑ Une évolution de l'intervention en céréales

Depuis le 21 septembre 2006, il est désormais possible pour la Commission de procéder à des reventes spécifiques de stocks publics de céréales à des prix inférieurs au prix d'intervention, en vue de leur transformation en bioéthanol. Par ailleurs, suite aux difficultés de gestion des stocks d'intervention dans certains Nouveaux Etats-Membres (Hongrie), le comité de gestion, sur proposition de la Commission, a validé un durcissement des conditions d'accès à l'intervention pour le maïs, dès la campagne 2006/07.

Par ces mécanismes, la Commission a avalisé de facto une nouvelle baisse du prix d'intervention et tente de limiter les quantités pouvant bénéficier de l'intervention. Or, à terme, une baisse régulière du prix et des quantités mises à l'intervention pourrait bien rendre inefficace un système de régulation des marchés. Ces décisions sont-elles la marque d'une volonté de désengagement de la part de l'Union européenne dans les mécanismes de soutien de la filière céréalière : restitution et intervention ?

Enfin, une évaluation de l'O.C.M. Céréales a été commandée par la Commission européenne au cabinet LMC International (*confère fiche de lecture*). Parmi ses conclusions, on notera plus particulièrement une proposition d'abandon de la jachère obligatoire qui, en remettant en culture près de 10 % des terres arables, pourrait peser sur les marchés et l'organisation des filières.

❑ Vers la fin des quotas laitiers ?

La réforme de la PAC de 2003 a engagé une baisse des prix d'intervention sur le beurre et la poudre de lait écrémée, compensée par une aide directe découplée et une hausse des références. Sur un marché laitier mature, la baisse des prix attise la concurrence, et présage une profonde restructuration de la filière, alors que l'augmentation des références a déjà pour conséquence la perte de valeur du quota, dans les pays où les quotas possèdent une valeur marchande.

Par ailleurs, vu les contraintes budgétaires et les pressions extérieures (O.M.C.), la Commission semble prête à proposer l'abandon des restitutions. Dès lors, sans restitution, quel intérêt de maintenir des quotas (supérieurs au marché intérieur) et donc l'intervention ?

❑ Les fruits et légumes intégrés aux DPU ?

Les services de la Commission travaillent actuellement sur un projet de réforme de l'OCM fruits et légumes, prévu pour être mis en œuvre en 2008. Des premières fuites sur les propositions, on retiendra plus particulièrement :

- **L'intégration des fruits et légumes** (dont pommes de terre) **au mécanisme du découplage**.
Le montant des aides serait établi sur la base des volumes de production et de périodes de référence. Celles-ci pourraient être différentes d'un produit à l'autre et couvrir plusieurs années entre 2001 et 2007 : à chaque Etat Membre de se positionner.
- Le maintien, voir le renforcement des Organisations de producteurs (OP).
Les OP pourraient bénéficier d'une certaine ouverture pour les rendre « plus attractives ». Des possibilités seraient entre autres données pour : procéder à des ventes directes au consommateur en dehors de l'OP, commercialiser à d'autres OP.
- Et l'introduction de mesures de gestion des risques.

❑ 1,1 Mt de quotas sucre abandonné dans l'Union européenne

La Commission européenne vient de confirmer l'abandon définitif de près de 1,15 Mt de quotas de sucre pour 2006/07, première année d'application de la réforme du secteur décidée il y a un an, dont 778 000 t en Italie, 199 000 t en Irlande (soit la totalité du quota national), 93 000 t en Espagne, 42 500 t en Suède et 35 000 t au Portugal. Pour 2007/08, des demandes d'aides ont déjà été introduites pour l'abandon de 41 500 t de sucre supplémentaires.

3^e axe - UNE CONTRAINTE FINANCIERE CROISSANTE POUR LA PAC

Tous les débats sur le sujet démontrent la fragilité du maintien d'un budget pour la PAC au-delà de 2013 dans les proportions décidées en 2005. Mariann FISCHER-BOEL parle d'une "PAC forte mais d'une PAC plus mince !".

Une réduction du budget agricole après 2013 est donc envisageable. L'inconnue réside dans l'ampleur et la méthode de cette baisse. A ce sujet, Mariann FISCHER-BOEL déclare que la "dégressivité des aides directes, évoquée dans les discussions d'Agenda 2000 pourrait refaire surface ! "

Les facteurs qui seront à l'œuvre pour cette décision sont nombreux :

- Emergence de nouvelles politiques communes (recherche, défense, innovation, politique étrangère, aide au développement des pays les plus pauvres...)
- Positions des Nouveaux Etats Membres sur la question agricole, liées au niveau de retour qu'ils pourraient obtenir
- Ambition et clarté du futur projet agricole européen pour l'après 2013 qui sera débattu dès 2009, à la demande du Conseil de décembre 2005, lors de la révision à mi-parcours du cadre budgétaire 2007-2013
- Evolution dans les modes de prise de décision
- Etat des accords internationaux sur le commerce en matière de denrées agricoles
- Devenir de la constitution européenne
- ...

4^e axe - DPU / DECOUPLAGE / REGIONALISATION

L'esprit de la réforme de 2003 était le découplage total. Les dispositions de recouplage partiel ont été une manière de faire accepter la réforme aux Etats les plus réticents, et de prouver par l'exemple que leurs craintes n'étaient pas justifiées. Conjointement à ces niveaux de recouplage, la réforme donnait la possibilité de choisir entre un système historique individuel, la régionalisation, ou un mélange des deux.

La combinaison de toutes ces options donne une mise en œuvre de la PAC très disparate dans les 25 pays européens (voir annexe).

Sur ce sujet aussi Mariann FISCHER-BOEL donne sa vision des choses :

- Une évolution vers le **découplage total** "dans tous les Etats membres et dans tous les secteurs" durant le bilan de santé.
- La **suppression des DPU-gel** et donc de l'obligation de mise en jachère qui est "une survivance du temps où les aides aux céréales étaient liées à la production et aux surfaces plantées" durant le bilan de santé.
- A plus long terme, la Commissaire exprime déjà sa volonté de provoquer un débat lors de la révision budgétaire de 2009, afin de faire converger tous les différents modèles nationaux vers "le même type de modèle dans lequel, par exemple, tous les agriculteurs d'un Etat membre donné recevraient **le même paiement à l'hectare**".

En 2013, le système de paiement à l'hectare sera déjà en place dans 14 Etats membres (sur 27), totalisant 48 % des voix au Conseil.



L'objectif de simplification, très présent actuellement dans l'élaboration des politiques européennes, peut servir ce projet. Mariann FISCHER-BOEL indique, dans un discours sur la simplification, "qu'elle envisage de se pencher sérieusement, dès 2008, sur les nombreuses exceptions au principe de découplage total...à moins que l'on puisse démontrer que les paiements couplés apportent autre chose qu'une couche supplémentaire de complexité".

On notera que dans ses récentes déclarations sur le bilan de santé, Mariann FISCHER BOEL ne donne aucune indication sur ses intentions en matière de conditionnalité.

Annexe 1 - Informations disponibles sur les projets des Etats membres – 20 octobre 2006

	Année	Option Grandes Cultures	Option Viande bovine	Option PAB veau	Option Viande ovine	Date Découplage laitier	Art 69	Région alizer
Allemagne	2005	Découplage total : un paiement forfaitaire régionalisé (79 €/ha de pâturage, 301 €/ha de terre arable en moyenne) + une référence historique individuelle Maintien de ce système jusqu'en 2009, puis harmonisation progressive de 2010 à 2013 pour arriver à une valeur uniforme sur l'ensemble des surfaces				2005	Non	Oui (Länder)
Autriche	2005	Découplées (sauf 25 % houblon)	100 % PMTVA couplé 40 % PAB gros bovins	Couplée	Découplée	2007	Non	Non
Belgique	2005	Découplées (sauf semences)	100 % PMTVA couplé	Couplée en Flandres	Découplée	2006	Non	Oui (2)
Danemark	2005	Découplées	75 % PSBM	Découplée	50 % couplée	2005	Non	Oui (1)
		Système hybride statique : 67 €/ha de pâturage, 318 €/ha de terre arable + une référence historique individuelle						
Espagne	2006	25 % couplées (semences 100 %)	100 % PMTVA couplé 40 % PAB gros bovins	Couplée	50 % couplée	2006	Oui	Non
Finlande	2006	Découplées	75 % PSBM	Découplée	50 % couplée	2006	Oui	Oui (3)
		Paiement forfaitaire régional en hausse et Référence individuelle en baisse						
France métropolitaine	2006	25 % couplées	100 % PMTVA couplé 40 % PAB gros bovins	Couplée	50 % couplée	2006	Non	Non
Grèce	2006	Découplées (sauf semences)	Découplée	Découplée	Découplée	2006	Oui	Non
Irlande	2005	Découplage total sur la base de références historiques				2005	Non	Non
Italie	2005	Découplées (sauf semences)	Découplée	Découplée	Découplée	2005	Oui	Non
Luxembourg	2005	Découplage total – système hybride statique				2005	Non	Oui (1)
Pays-Bas	2005	Découplées sauf semences	100% PAB Gros bovins	Couplée	Découplée	2006	Non	Non
Portugal	2005	Découplées	100 % PMTVA couplé 40 % PAB Gros bovins	couplée	Couplée	2005	Oui	Non
Royaume-Uni		Découplage total				2005		
Angleterre	2005	Un paiement forfaitaire régionalisé (10 % des aides) + une référence historique individualisée (90 %) Proportion graduellement inversée pour atteindre un paiement à la surface 100 % mutualisé en 2012 sur 3 zones différentes.				-	Mod. supplém entaire	Oui (4)
Pays de Galles		Paiement historique individualisé				-	Non	
Écosse		Paiement historique individualisé				-	Oui	
Irlande du Nord		Système hybride statique : 68 € pour tous les ha + base historique individuelle				-	Non	
Suède	2005	Découplées	75 % PSBM	Découplée	Découplée	2005	Oui	Oui (5)
		Système hybride statique						
10 NEM		Moyenne nationale sur tous les ha				-	-	Oui

(Nombre de régions)

Annexe 2 - Recouplage des aides directes par Etat Membre – 20 octobre 2006

	Nb voix	Semences	Huile d'olive	Houblon	Tabac	Betterave	COP	PSMB	PAB GBovin	PAB VEAU	PMTVA	PBC
Allemagne	29			25 %	60 %							
Autriche	10			25 %					40 %			
Belgique	12									Flandres		
Danemark	7							75 %				50 %
Espagne	27						25 %		40 %			50 %
Finlande	7							75 %				50 %
France métrop.	29			25 %	60 %		25 %		40 %			50 %
Grèce	12											
Irlande	7											
Italie	29				60 %							
Luxembourg	4											
Pays-Bas	13											
Portugal	12		10 %		50 %	10 %			40 %			50 %
Royaume-Uni	29											
Suède	10							75 %				
10 NEM	84											
2 PECO	24											
Nombre de voix au conseil	345	134	12	68	99	12	56	24	78	103	90	82
Poids au conseil (blocage : 88 voix, 25,5 %)		39 %	3 %	20 %	29 %	3 %	16 %	7 %	23 %	30 %	26 %	24 %

Application du traité de Nice

Recouplage total	
Recouplage partiel	Taux de recouplage
Découplage total	

Annexe 3 - Utilisation de l'article 69 par Etat Membre – 20 octobre 2006

	Nb voix	Secteur Huile olive (Art 110 + 8)	Utilisation Art 69 O/N	Huile d'olive	Tabac	Coton	Betterave	Secteur COP	Secteur Bovin	Secteur Ovin	Secteur Lait
Allemagne	29										
Autriche	10										
Belgique	12										
Danemark	7										
Espagne	27		O		5 %	10 %	10 %		7 %		10 %
Finlande	7										
France métrop.	29	10 %									
Grèce	12	2 %	O	4 %	2 %		10 %	10 %	10 %	5 %	
Irlande	7										
Italie	29	5 %	O				8 %	8 %	7 %	5 %	
Luxembourg	4										
Pays-Bas	13										
Portugal	12		O					1 %	1 %	1 %	
Royaume-Uni	29										
Ecosse			O						10 %		
Suède	10		O					0,45 %			
10 NEM	84										
2 PECO	24										
Nombre de voix au conseil	345		119	12	39	27	68	63	119	63	37
Poids au conseil (blocage : 88 voix, 25,5 %)			34 %	3 %	11 %	8 %	20 %	18 %	34 %	18 %	11 %

Application du traité de Nice

Pas d'article 69	
Utilisation de l'Art 69	

Annexe 4 - Méthode de découplage par Etat Membre – 20 octobre 2006

	Nb voix	Historique DPU	Hybride statique DPU + PUR (Paiement Unique Régional)	Hybride dynamique vers deux primes à la surface (terre arable/paturages) ↘DPU↗PUR	Hybride dynamique vers prime unique à la surface ↘DPU↗PUS	Paiement unique à la surface (PUS)	Régional
Allemagne	29						
Autriche	10						
Belgique	12						
Danemark	7						
Espagne	27						
Finlande	7						
France métrop.	29						
Grèce	12						
Irlande	7						
Italie	29						
Luxembourg	4						
Pays-Bas	13						
Portugal	12						
Royaume-Uni	29						
Ecosse							
Angleterre							
Irlande							
Pays de Galle							
Suède	10						
10 NEM	84						
Bulgarie - Roumanie	24						
Nombre de voix au conseil	345	190	40	7	58	166	184
Poids au conseil (blocage : 88 voix :25,5 %)		55 %	12 %	2 %	17 %	48 %	53 %

Application du traité de Nice

Choix du pays

