



Bilan de santé  
Juin 2008

## Bilan de santé de la PAC

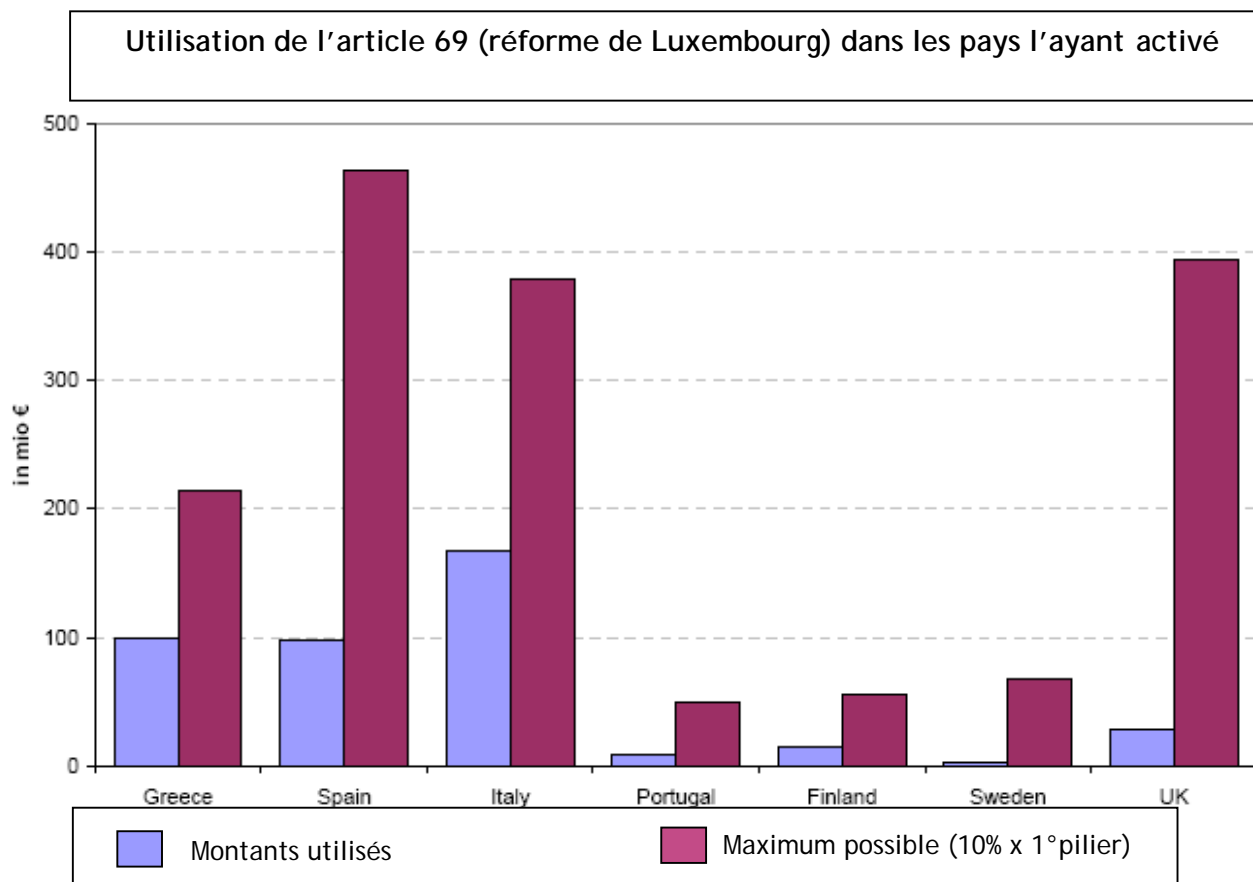
# Réallocation des aides : L'article 68

Groupe Prospective

20 mai 2008 : Le bilan de santé de la PAC a fait l'objet d'une proposition de règlement de la Commission européenne. Elle propose notamment de réactiver et d'élargir l'article 69 de l'ancien règlement (rebaptisé article 68), qui autorise un prélèvement sur les aides de 1<sup>er</sup> pilier pour abonder certains systèmes spécifiques ou certains bassins de production nécessitant un soutien particulier. Des dispositifs anti-risques peuvent aussi être mis en place par ce biais.

## Un article ébauché dans la réforme de 2003

Dans le règlement de 2003, un article spécifique, l'article 69, permettait de créer des aides spécifiques, ciblées à destination de systèmes agricoles favorables à l'environnement et à la qualité des produits.



Source: DG AGRI calculation

L'activation de cet article était proposée à titre facultatif aux Etats membres, dans la phase de mise en place des DPU. Elle supposait un choix rapide de chaque pays, non révisable ensuite dans le cadre du règlement de 2003.

Les aides pouvaient être créées :

- soit au sein d'un secteur particulier, en prélevant 10 % maximum des montants d'aides historiquement issus de ce secteur ;
- soit de façon transversale, tous secteurs confondus, mais toujours avec cette limite de 10 %. Dans tous les cas, la retenue du montant historique correspondant était autant de moins versé au calcul des DPU.

Cet article a été utilisé par 7 pays, surtout dans le sud de l'Europe (Grèce, Italie, Espagne, Portugal). Même dans ces pays, il représente toujours moins de 5 % des paiements de premier pilier. A l'échelle des Quinze, il pèse pour environ 1 % des paiements.

Les fonds générés constituent donc un troisième type d'aide au sein du 1<sup>er</sup> pilier, à côté des DPU et des aides restant couplées. Ce point est important car cela signifie que ce dispositif n'implique aucun cofinancement de la part des Etats membres, contrairement aux mesures de 2<sup>e</sup> pilier. Or les thématiques de l'article 69 (et encore plus dans la nouvelle proposition) sont souvent proches de la philosophie du second pilier, et pourraient être abordées à travers des mesures adaptées au sein de celui-ci.

## Autoriser la réactivation de l'article ex-69

La proposition du 20 mai 2008 rend possible, pour les Etats membres qui le souhaitent, la réactivation de l'article 69 - renuméroté « article 68 » dans le projet !

Cette décision devrait être prise avant le 1<sup>er</sup> août 2009 par les Etats membres, et serait alors applicable à partir de 2010.

Le mécanisme de prélèvement est similaire, mais il serait opéré sur l'ensemble des aides de 1<sup>er</sup> pilier (DPU + aides couplées), de façon non-sectorielle, l'origine sectorielle des montants des DPU n'étant désormais plus identifiable.

## Davantage de bénéficiaires potentiels...

Les systèmes bénéficiaires des « soutiens spécifiques » issus de cet article sont élargis :

- a/ Les systèmes présentant un intérêt environnemental, en matière de qualité ou de commercialisation des produits restent concernés. Seuls les surcoûts liés aux exigences particulières de ces démarches seraient finançables.
- b/ S'y ajoutent des systèmes fragiles des secteurs laitier, bovin, ovin ou rizicole, présents dans des régions vulnérables, et uniquement si le découplage du secteur est total. Le soutien peut prendre la forme d'une aide à la tête ou à l'hectare d'herbage.

Les prélèvements pourraient également alimenter :

- c/ Des dispositifs d'aide à la restructuration agricole, dans des régions menacées par l'abandon de terres ou le recul général de l'activité agricole, à travers un renforcement des DPU.
- d/ Des dispositifs d'assurance récolte (indemnisation de dommages d'origine climatique).
- e/ Des fonds de mutualisation pour l'indemnisation de crises sanitaires (animales ou végétales).

## ... mais un cadre budgétaire et réglementaire strict

Le volume financier reste limité à 10 % des aides de premier pilier. De plus, une limitation supplémentaire à 2,5 % est fixée pour l'ensemble des mesures a/ + b/ + e/.

Ce plafond de 2,5 % répond notamment à l'obligation de ne pas re-crée trop de mesures qui entreraient en boîte « bleue » dans la négociation à l'Organisation Mondiale du Commerce. Toutefois, cette barre à 2,5 % semble aller nettement au-delà des limites imposées à l'Europe à l'OMC. Elle pourra peut-être faire l'objet d'une renégociation avec la Commission.

### **Encadré : Soutien « bleu » à l'OMC : où en est-on ?**

*Les perspectives de plafonnement de soutien bleu correspondent à 2,5 % de la valeur de la production, soit pour l'Europe 7 à 8 milliards d'euros.*

*En l'état actuel de la PAC les aides couplées pèsent pour moins de 4 milliards d'euros (1.7 d'aides COP et 1.8 d'aides bovines).*

*Les évolutions vers le découplage total proposées pour les COP et la PAB réduiront encore ce montant à environ 2 milliards.*

*L'article 68 autorise en théorie tous les Etats membres (y compris les nouveaux) à basculer 10 % de leur 1<sup>er</sup> pilier en article 68, soit 5 milliard d'euros. Si tous choisissaient au sein de cet article uniquement des mesures de type « bleu », on arriverait en effet aux limites pressenties à l'OMC ( 2 Mds de recouplage résiduel + 5 Mds d'article 68 ).*

*La limite est posée à 2,5 % : elle semble donc aller nettement au-delà des strictes obligations à l'OMC.*

On peut remarquer qu'en 2003 il était possible d'allouer 10 % des montants de premier pilier aux systèmes à intérêt environnemental ou orientés sur la qualité des produits (sous-mesure a/ dans le texte actuel), alors qu'ils sont rétrogradés en-dessous du plafond des 2,5 % dans cette proposition.

Les fonds de mutualisation pour crise sanitaire doivent partir de fonds créés par cotisation des exploitants. L'Etat membre peut contribuer à 70 % maximum (dont 40 % européens) : soit par prise en charge d'intérêts, de coûts administratifs ou, en cas de problème sanitaire, par renflouement du fonds. L'indemnisation peut porter sur les pertes, mais aussi sur les surcoûts liés par exemple à la rétention d'animaux. Ce fonds a été demandé par les allemands qui ne possèdent pas de système de type GDS en France.

Deux mesures sont construites avec un cofinancement national : l'assurance récolte (d/) et le fonds sanitaires (e/). Bien que l'article 68 se trouve en premier pilier, ces deux mesures sont donc exposées au même problème que les mesures de second pilier.

## Quelle utilisation en France ?

### *Une activation très probable en France*

La portée du nouvel article 68 est délicate à évaluer : il faut tout d'abord d'imaginer l'utilisation qui en sera faite au niveau national.

Les Etats membres ont d'abord le choix d'utiliser ou non cet article.

S'ils le réactivent, il faut choisir un taux de prélèvement (inférieur ou égal à 10 %) et enfin répartir les fonds entre les différentes mesures en respectant les limites par mesures.

Dans la négociation européenne, le Ministre français de l'Agriculture Michel Barnier a demandé avec insistance la réactivation cet article.

Lors de la consultation conduite en France à son initiative début 2008, le ministre a envisagé son utilisation pour soutenir trois secteurs :

- l'agriculture biologique, qui pourrait s'inscrire dans la sous-mesure a/
- la production ovine, qui relèverait des sous-mesures b/ - mais il faudrait au préalable découpler totalement les aides ovines - voire indirectement c/
- la production laitière de montagne : b/ - voire indirectement c/

Par ailleurs, la France a également bataillé pour que des dispositifs d'assurance récolte et d'indemnisation des accidents sanitaires soient intégrés à la PAC. L'une des pistes était de les alimenter par ce même article, ce qui est possible au moins pour partie.

Enfin Michel Barnier avait évoqué une possible relance de la politique de soutien aux herbages, qui aurait pu passer, entre autres hypothèses, par cet article ex-69. La proposition de la Commission ne semble pas favorable à cette interprétation. D'autres articles (régionalisation) pourraient héberger un soutien différencié à l'herbe mais c'est un autre sujet.

### *La limite à 2,5 % des aides bride les projets du ministre*

Le maintien du taux plafond à 10 % et surtout la limite à 2,5 % des mesures a/ b/ et e/ restreint toutefois beaucoup l'utilisation de l'article 68.

Pour la France :      10 % = 850 millions €  
2,5 % = 210 millions €

Pour fixer les ordres de grandeur, un exemple tout à fait hypothétique peut être présenté : Si la France utilisait ces 2,5 % à parts égales pour les trois secteurs évoqués et pour le fonds sanitaire (soit un peu plus de 50 millions par action), elle pourrait créer une aide de :

- 100 € environ par ha en agriculture biologique,
- 8 € par brebis déjà primée PBC (mais attention le texte en l'état impliquerait alors un découplage total du secteur ovin),
- 18 € par tonne de référence laitière en montagne,
- resteraient 55 millions pour le fonds de mutualisation sanitaire.

(NB : Cette répartition, ainsi que l'assiette de ces aides restent totalement hypothétiques et les montants sont estimés en ordres de grandeur.)

En pratique (source : France agricole, 6/06/2008), le CNIEL demande la création d'une aide de 40 €/tonne de référence pour le lait de montagne, soit 150 millions d'euros, plus une aide à la collecte de 12 €/t ; Le secteur ovin demanderait de son côté 180 millions d'euros. Les 210 millions sont décidément bien étroits...

Une autre voie, qui aurait l'intérêt d'être hors contrainte des 2,5 %, serait de renforcer les DPU dans des bassins considérés homogènes (montagne ?) et exposés à des risques de recul d'activité, mais sans que la production visée ne puisse être un critère explicite de redistribution.

L'assurance récolte pourrait s'ajouter à ces mesures, elle n'émerge pas non plus à la limite des 2,5 %.

Reste que la négociation n'est pas terminée. Elle pourrait porter sur un desserrement des limites fixées, ou sur la mise au point de nouvelles possibilités au sein de l'article 68, si possible OMC-compatibles.

Référence : [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/prop\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/prop_fr.pdf)

*Jean HIRSCHLER - Chambre d'Agriculture de l'Orne  
 et Michel LAFONT - Chambre Régionale d'Agriculture de Normandie  
 Mise à jour : 19 juin 2008*