

Le projet de la Commission européenne se précise

La Commission européenne prépare le rendez-vous de 2008. Dans ses nombreux discours sur les 18 derniers mois, le Commissaire à l'Agriculture Mariann FISCHER BOEL a émis beaucoup d'idées. La procédure de consultation inter-service à la Commission est lancée, à partir d'une note interne qui détaille le projet.



Ce document est une première écriture de la communication que la Commission a annoncée pour le 20 novembre 2007 dans le but de préparer le bilan de santé de la PAC.

L'objectif de cette note est de présenter les grandes lignes du projet, et de relever quelques enjeux pour le territoire normand.

Continuité d'objectifs

L'exercice du bilan de santé consiste à analyser si les dispositifs mis en place répondent efficacement aux objectifs qui leur ont été assignés. Pour structurer son « bilan de santé », la Commission demandera aux Ministres de répondre à trois questions :

- ❑ Comment rendre plus simple et plus efficace le régime de paiement unique ?
- ❑ Comment adapter les instruments de soutien à un monde de plus en plus globalisé dans une Europe à 27 pays ?
- ❑ Comment intégrer davantage les nouveaux défis (climat, biocarburants, gestion de l'eau) en s'adaptant aux nouveaux risques et nouvelles opportunités ?

Un calendrier chargé

La Commission européenne sera renouvelée après les élections européennes en novembre 2009. D'ici là, sont prévus :

- ❑ Publication de cette communication sur le bilan de santé en novembre 2007
- ❑ Décision politique de la réforme du secteur vin (décembre 2007)
- ❑ Publication d'un rapport sur l'évolution des marchés laitiers (fin 2007)
- ❑ Débat budgétaire fin 2007 pour rapport mi-2008
- ❑ Publication d'une proposition de règlement pour le bilan de santé en février 2008
- ❑ Décision politique du bilan de santé sous présidence française en décembre 2008
- ❑ Débat sur la future politique agricole commune 2014-2020 en 2009

Les propositions sur les aides directes

Vers des taux de soutiens davantage mutualisés en 2013.....

Permettre aux Etats-membres de revenir sur leurs choix de modèles de découplage (individuels historiques, hybrides statiques, hybrides dynamiques, mutualisés...) pour tendre vers un taux de soutien plus mutualisé (plus "linéaire") au cours de la période 2009-2013.

Le Royaume-Uni, l'Allemagne et 12 nouveaux Etats-membres sont déjà engagés dans ce modèle.

Le principal argument n'est pas la distorsion de

concurrence mais la difficulté à justifier des différences de soutien au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la période de référence (2000-2002) et que les systèmes évoluent.

Remarque : Il ne s'agit que d'une option à disposition des Etats-membres, et non d'une obligation. Mais, elle peut être interprétée comme un signal sur la nature des soutiens de l'après 2013.

Découplage total.....

Supprimer au maximum les exceptions au découplage total, règle décidée en 2003.

Les principaux arguments avancés sont l'absence de justification, la complexité et le coût administratif.

Pour la Commission, c'est « clairement le cas pour l'aide aux cultures arables », maintenue couplée à 25 % par la France et L'Espagne.

La PMTVA pourrait être découplée à l'exception de certaines régions "de production de viande extensives" étudiées au cas par cas et qui présenteraient des caractéristiques particulières : production faible mais importante sur le plan économique et environnemental.

La nécessité d'un maintien des aides à la transformation sera également étudiée au cas

par cas (teillage du lin, féculerie, déshydratation de luzerne principalement)

Remarque : La proposition sur la PMTVA vise à contourner la position française qui, lors de la réforme de 2003, justifiait le maintien d'une PMTVA couplée par le maintien d'une activité d'élevage dans le bassin allaitant. La PMTVA pourrait ainsi rester couplée dans ces régions et découplée ailleurs, en Normandie en particulier.

Le projet n'évoque pas les autres soutiens à découpler : Primes ovines, Prime à l'abattage de bovin et veaux, semences, tabac, huile d'olive.

Limitation mini et maxi des aides et modulation obligatoire renforcée des paiements.....

- ❑ Supprimer le paiement en dessous d'une surface minimale
- ❑ Ecrêter les aides par exploitation :
10 % d'abattement sur la tranche d'aides au-delà des 100 000 €,
25 % au-dessus de 200 000 €,
35 % au-delà de 300 000 €.
- ❑ Augmenter la modulation de 2 % par an de 2010 à 2013, ce qui porterait le taux de modulation de 5 % à 13 % à partir de 5 000 euros (franchise).

Cette mesure est justifiée par la faiblesse du budget de développement rural pour les années à venir, de 20 milliards inférieur à celui proposé par la Commission.

Sans modulation supplémentaire, le budget de développement rural plafonne à 78 milliards d'euros pour la période 2007-2013 (yc les 5 % de

modulation), soit 21 % du budget total PAC ; en baisse par rapport à la précédente programmation mais avec 12 Etats-membres en plus !

Remarque : Les mesures de plafonnement sont à un niveau trop élevé pour concerner la Normandie. Le plancher par contre pourrait nous concerner (aucun chiffre avancé), comme la modulation, dont l'impact doit se raisonner avec le retour second pilier.

Le mécanisme de discipline financière, inutilisé jusqu'à présent, reste en vigueur et pourrait bien être déclenché régulièrement à partir de 2010, période où les paiements directs vers les nouveaux Etats-membres seront plus conséquents.

Les propositions sur la gestion des marchés

- ❑ **Expertiser l'évolution récente des marchés**, afin de déterminer s'il s'agit d'une réponse à court terme aux faibles récoltes 2006/2007 ou d'une tendance de long terme, qui pourrait exercer une pression sur l'offre des marchés agricoles.
- ❑ **En déduire des recommandations** sur l'intérêt des instruments de marché de la "vieille PAC" (quotas, intervention, soutien des prix, restitution...).

Remarque : Le risque est patent de profiter d'une période "haute" des marchés pour accélérer le démantèlement d'outils, qui étaient tous encore bien utiles dans un passé récent (crise de l'ESB, concurrence des blés de la Mer Noire pléthoriques en 2002, crise porcine en 2004). Les producteurs de lait avaient des difficultés à changer de laiterie en 2006 - cas des livreurs de Nazart.

Préparer la sortie en douceur des quotas laitiers.....

Accroître progressivement les références laitières pour migrer en douceur vers l'expiration du système de quota au 31 mars 2015.

Le document souligne "l'évidence" de la remise en cause du système des quotas laitiers sans attendre les conclusions du rapport sur l'évolution des marchés laitiers.

Remarque : l'actualité des marchés laitiers va sans doute rattraper ce débat, puisqu'il est maintenant probable que les références laitières seront augmentées dès la campagne qui démarre en avril prochain. La communication ne propose aucune aide directe pour cette étape.

L'article 69 à la rescousse des zones laitières de montagne.....

Utiliser l'article 69 du règlement 1782/2003 afin de conserver "un niveau minimal de production" dans les zones laitières de montagne.

Ce dispositif devra être adapté. Il permettrait aux Etats-membres de mettre en œuvre, en 2004 et 2005, des mécanismes de soutiens couplés qui répondent à des objectifs spécifiques (filières

qualité, aménagement du territoire, bénéfices environnementaux...), financés par des prélèvements sur les aides directes du secteur.

Remarque : La nouveauté résiderait en 2 points : d'une part dans le zonage de ce type de mesure et d'autre part dans la suppression de la contrainte sectorielle pour le prélèvement.

Jachères : fin de l'outil de régulation et vers un dispositif environnemental ?.....

- ❑ **Remettre la jachère en culture** : pour faciliter le développement de l'offre de céréales face à la demande croissante, y compris pour remplir l'objectif fixé par l'UE pour les biocarburants (10 % pour les transports en 2020). Les jachères ont été créées à une période d'excédent pour réduire la production. Ces excédents ne sont plus d'actualité.
- ❑ **En contrepartie, renforcer des mesures de développement rural** en faveur de l'environnement (MAE...) avec création de nouveaux dispositifs, type corridor de biodiversité ou capture de carbone.

L'abolition de la jachère obligatoire simplifiera la gestion des DPU (suppression du caractère particulier des DPU jachères).

Remarque : Comme pour la PMTVA, il s'agit d'adapter les outils aux objectifs : la jachère est un dispositif de régulation de marché, la mise en place du découplage, la baisse des surfaces cultivables, et la forte demande de céréales le rendent obsolète. L'objectif environnemental peut être atteint par d'autres voies : Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales, MAE... d'où le projet de démantèlement.

Service minimum pour l'intervention en céréales.....

Supprimer l'intervention sur l'orge (après le seigle en 2002 et le maïs en 2006-2009). Le but est de réaliser des économies et de simplifier la gestion du secteur. Conserver l'intervention sur le blé est estimé suffisant pour "fournir un filet de sécurité approprié". Les prix des autres céréales se situeront par rapport au blé.

Remarque : Fidèle à ses propositions à chaque réforme, la Commission proposera peut-être à nouveau la baisse de 5 % du prix d'intervention

du blé et la suppression totale des primes de stockage. Ce serait cohérent avec l'objectif de réduire (avant de supprimer) les restitutions.

La question du maintien d'un système d'intervention après la suppression totale des restitutions reste posée. Les restitutions permettent d'écouler les stocks d'intervention sur le marché mondial. Sans restitutions, il faudra attendre un retournement de tendance pour faire baisser les stocks.

Les autres propositions

La lutte contre le changement climatique : un nouvel objectif pour la PAC.....

La Commission développe l'idée de lutte contre le réchauffement climatique.

Elle précise que la baisse du cheptel bovin a contribué à la réduction de l'effet de serre !

Elle insiste sur la nécessité d'encourager les bio-

énergies de seconde génération afin de limiter la hausse des coûts de production de l'alimentation animale.

Enfin et surtout, elle envisage des dispositifs de second pilier de type MAE.

La conditionnalité à la loupe.....

La Commission projette de travailler la conditionnalité sur trois axes :

❑ Exclure les dispositions réglementaires contenues dans les 19 textes qui constituent les Exigences Réglementaires en Matière de Gestion (EMRG) qui ne sont pas directement en rapport avec les objectifs déclarés de la conditionnalité.

❑ Examiner puis éventuellement amender (ajouts - retraits) la liste des EMRG et des BCAE pour améliorer la réponse aux objectifs de la conditionnalité.

❑ Ajouter, aux objectifs de la conditionnalité, la lutte contre le changement climatique et renforcer celui de la gestion de l'eau afin de répondre aux nouveaux défis de l'agriculture.

La gestion des risques "du bout des lèvres".....

Pas de système de gestion des risques à l'échelle européenne tant que l'intervention sera maintenue comme filet de sécurité.

La viticulture et les fruits et légumes peuvent être considérés comme des secteurs test. Ils disposent de soutien communautaire pour la gestion des risques qui incombe aux seules organisations de producteurs.

Une partie des produits de la modulation pourra être utilisée dans des mesures de gestion de

risque mises en œuvre dans le cadre du second pilier et devant répondre aux critères de la boîte verte de l'OMC.

L'examen plus général de la gestion des risques n'est prévu que pour la période après 2013.

Remarque : on sent ici l'extrême prudence de la Commission sur ce sujet qui divise profondément les Européens et sur lequel le consensus est sans doute illusoire.