

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Le bilan de santé

Document d'introduction à la séance

par Michel – Jean **Jacquot**¹

Au cours des vingt-cinq dernières années - depuis l'instauration des quotas dans le secteur laitier en 1984 - la Politique agricole commune (la PAC) a radicalement changé à la fois en réponse aux exigences internes et aux pressions extérieures.

En 1992, le régime de soutien par les prix a été changé, notamment dans le secteur de grandes cultures et des aides directes compensatoires.

La réforme de 2003 a marqué une nouvelle phase dans ce processus ; ont été introduits en effet, les paiements découplés via les Droits à paiement unique (les DPU) et a été renforcée la politique de Développement Rural, comme deuxième pilier, au même moment ; une Organisation commune de Marchés unique a été constituée pour tous les secteurs de production ; le FEOGA a été scindé en deux, le FEAGA et le FEADER ; les réformes dans le secteur du sucre (en 2006), dans celui des fruits et légumes (en 2007) et dans le domaine du vin (en 2008) ayant complété ce processus de réforme.

Aujourd'hui, le soutien aux producteurs est presque complètement découplé de la production et des prix institutionnels garantis, ce qui doit permettre aux agriculteurs européens d'opérer leurs choix de productions suivant « les signaux du marché » et d'adapter donc celles-ci et leurs investissements suivant l'interprétation qu'ils font eux-mêmes des changements intervenant dans leur environnement économique.

La réforme de 2003 n'a jamais été considérée comme le stade final du processus de réforme de la PAC. Les Ministres l'ont perçue comme une première étape du remodelage de la PAC, à intervenir plus tard, au XXI^{ème} siècle. La rapidité avec laquelle cette réforme avait été adoptée et le caractère nouveau des dispositifs qui avaient été introduits exigeaient que l'on examine comment avait fonctionné cette nouvelle PAC. C'est ainsi que dans le règlement de base n° 1782/2003 qui concrétise la réforme de 2003, il avait été prévu que la Commission établisse « le bilan » de la réforme de la réforme de la PAC, celui-ci étant éventuellement assorti de propositions de modifications des mécanismes mis en place. Cette révision a été baptisée « Bilan de Santé ». Cet exercice n'impliquait donc nullement qu'une nouvelle réforme fondamentale de la politique existante soit engagée.

Après une communication initiale de la Commission présentée en novembre 2007 - les orientations générales (assez détaillées) y décrites ayant été acceptées par les Ministres de

¹ Membre de l'Académie d'Agriculture de France, avocat à la Cour d'Appel.

l'Agriculture et le Parlement européen – les propositions législatives de la Commission relatives au Bilan de Santé furent déposées sur la table du Conseil en mai 2008.

1. Les Propositions de la Commission.

La Commission ne remet pas en cause les paiements directs introduits en 1992, qui avaient été généralisés par la suite à presque tous les secteurs agricoles ; elle les estime encore nécessaires à l'avenir

- comme garantie du revenu de base en cas de défaillances des marchés - d'autant qu'elle préconisait par ailleurs un certain démantèlement des mécanismes de marché-
- et comme compensations des coûts supplémentaires nés de l'application de (nouvelles) normes comme le bien-être animal, la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire et la traçabilité, ou des normes sociales.

Tout en ne remettant pas en cause la base de référence des DPU - les références historiques des aides 2000 – 2002 - la Commission plaide pour une séparation plus prononcée des paiements directs par rapport aux valeurs de références historiques, un mouvement vers une prime régionale ou nationale unique ou fondée sur la surface devant être envisagée sur une base volontaire.

La Commission considère que le découplage total devrait être l'objectif à atteindre pour tous les secteurs d'ici à 2013, le découplage, à son avis, ayant prouvé sa valeur sur le maintien du revenu des agriculteurs et dans leur prise de décision autonome et concourant à simplifier la PAC. Elle admet toutefois que, dans certains secteurs, le secteur animal par exemple, et notamment le secteur laitier, le soutien puisse continuer à être couplé surtout dans les zones montagneuses.

La Commission encourage le recours, par les États, à l'article 68 du règlement n° 1782/ 03 (ancien art. 69) qui permet d'aider davantage certaines spéculations.

La Commission propose un accroissement de 17% supplémentaires de la modulation - elle est aujourd'hui de 5% - afin de corriger les distorsions que génère la base actuelle de calcul des références (la référence historique) et afin d'alimenter le FEADER pour de nouvelles actions (assurances, biodiversité, gestion de l'eau,...).

Une extension de la conditionnalité des aides doit enfin être envisagée, ce qui justifierait davantage, aux yeux de l'opinion, l'octroi, financé par le budget communautaire, des aides PAC.

Le démantèlement des mécanismes de marché doit pouvoir continuer, l'intervention par exemple devant être limitée sinon supprimée dans certains secteurs. Dans cette optique, la Commission préconisait l'augmentation progressive des quotas laitiers pour permettre à terme (vers 2015) leur suppression.

Lorsque ces propositions législatives sont sorties, beaucoup ont été étonnés que la Commission fasse quasiment l'impasse sur les conséquences de la crise des matières premières - et pas seulement ses matières premières agricoles – qui sévissait alors (la crise financière intervenant un peu plus tard).

2. Les discussions au Conseil des Ministres.

2.1. Lorsqu'elle a déposé ses propositions sur la table du Conseil des Ministres et sur le bureau du Parlement européen, la Commission a souhaité qu'une décision définitive intervienne, avant la fin 2008, sur ces suggestions « d'amélioration » des mécanismes actuels de la PAC.

Elle est en passe de réussir son pari, les États-membres et le Parlement européen approuvant, dans ses principes, cette démarche d'examen à mi-parcours.

2.2. Le discours du Président de la République au SPACE de Rennes à l'automne 2007 avait pu laisser penser – ou espérer – qu'une vraie et complète réforme de la PAC soit été lancée sous la Présidence française, au 2^{ème} semestre 2008... avant que le Conseil européen s'engage dans les discussions de 2009 sur la répartition des enveloppes budgétaires à affecter par l'Europe à ses politiques communes après 2013 (pour la deuxième moitié des années 2010). La France ne souhaitait clairement pas, en effet que le budget affecté à l'agriculture et au développement rural après 2013 soit décidé avant que les grandes orientations de la future PAC soient tracées.

La Présidence n'a pas poursuivi, avec toute la détermination que cela exigeait, l'objectif qu'elle s'était donné. Elle a bien fait valoir, au printemps 2008, avant le dépôt par la Commission de ses propositions législatives, qu'il convenait que celle-ci les adapte aux nouveaux défis qui se posaient aux agriculteurs, y compris aux agriculteurs européens, avec la crise des matières premières (agricoles et autres). Mais, ce discours ne s'étant pas matérialisé dans des propositions concrètes, il n'est resté qu'un vœu pieux, laissant le champ libre à la Commission. La réunion informelle des Ministres européens, tentative ultime pour discuter sous la Présidence des objectifs de la PAC après 2013, a été un « four » – force est de le reconnaître – malgré l'excellence des festivités.

Pire, la rue de Varenne, sous la pression des organisations professionnelles, a consacré toute son énergie à la rédaction et la présentation d'un Mémoire sur l'organisation des filières (entre autres le développement des interprofessions), le renforcement des contrôles sanitaires aux frontières (les produits importés ne respectant pas les critères de sécurité sanitaire exigés des producteurs européens) et la gestion des risques, ces deux derniers se justifiant avec le démantèlement des instruments économiques d'intervention dans les organisations de marché. A l'heure de la rédaction de la présente note, nous ne savons pas ce qu'il adviendra de ce Mémoire, circonscrit presque exclusivement, maintenant, aux interprofessions.

2.3 La Présidence n'a pas ménagé sa peine pour tenter de faire aboutir le Conseil à l'accord minimum souhaité par la Commission sur les points majeurs du Bilan de Santé.

2.3.1. La Commission souhaitait vivement que le découplage total des aides soit consacré, dans son principe, sous prétexte de simplification et d'obligations OMC ; le découplage partiel pouvait être pertinent dans les cas où la production est importante d'un point de vue économique ou sur le plan de l'environnement. Cette orientation a été entérinée – nous ajoutons nous sans vraies discussions – par tous les Ministres, alors que l'on pouvait se permettre d'avoir quelques doutes sur la pertinence du découplage lui-même et l'application qui est soi-disant faite de ce dispositif aux États-Unis.

2.3.2. La base de calcul du montant des DPU - les références historiques - reste la clef de voûte du dispositif, avec la liberté laissée aux Etats membres de faire usage des dispositions existant dans le règlement communautaire pour parvenir à une plus grande équité entre les producteurs.

La France est, c'est le moins que l'on puisse dire, quelque peu à la traîne sur les ajustements pouvant être apportés à cette règle des références historiques. Est-il besoin de rappeler les discussions intervenues au dernier congrès de la FNSEA – la démonstration ayant été faite, de la part des représentants des filières de l'élevage notamment, des différences de traitement dans l'octroi des aides entre le secteur végétal et le secteur animal et, à l'intérieur de ce dernier, entre les productions du « tout à l'herbe » et les autres qui ont montré ces fortes disparités, exacerbées avec la hausse d'alors des matières premières. Le Ministre Bussereau avait renvoyé en 2009, au Bilan de Santé, la question d'un autre mode de calcul ou l'application des dispositions correctives prévues dans le texte communautaire, lorsqu'il a adopté les décrets et arrêtés de la nouvelle PAC en 2006.

Le titulaire actuel de la rue de Varenne a de nouveau différé l'adoption de ces nouvelles règles à 2010 voire à 2012.

Des artifices sont négociés, dans le cadre du Bilan de Santé, pour répondre aux attentes des éleveurs des régions montagneuses ou de certaines filières, en recourant en priorité, à l'article 68 (octroi d'aides spécifiques) et également à l'article 46 (convergence des aides) ce qui permettrait un financement au titre du 1^{er} pilier (financement à 100%) de ce qui aujourd'hui du ressort du 2^{ème} pilier, comme la prime à la vache allaitante et la PHEA.

2.3.3. La modulation :

- La modulation, en d'autres termes la réduction des montants des DPU pour abonder le FEADER aux fins d'actions diverses de développement rural, constitue la pierre d'achoppement des discussions du Bilan de Santé.
- La fixation de seuils à la fois minimaux et maximaux pour les aides est l'une des questions. Si le Conseil semble pouvoir accepter qu'un minimum d'aides, de surfaces ou d'animaux soit requis (afin de limiter les coûts liés à la gestion des aides, pour autant que chaque État membre puisse fixer ce montant ou la superficie minimale), en revanche, sur le plafonnement des aides, le débat est très dur, une diminution sensible du niveau des paiements dans les grandes exploitations – ainsi que le propose la Commission – risquant d'avoir des conséquences néfastes dans certains États membres, à ce que ces derniers déclarent.
- Plus généralement, les États membres ont exprimé les plus grandes réserves sur l'augmentation de la modulation telle que proposée par la Commission, nombre d'États membres s'efforçant de préconiser un transfert de certaines dépenses du 2^{ème} pilier vers le 1^{er} pilier, en réintroduisant par exemple l'article 44 de l'OCM unique (mesures exceptionnelles de soutien des marchés dans le cas des maladies animales) ou en souhaitant pouvoir utiliser l'article 46.

Nul doute que cette attitude négative de quasiment tous les États membres pose problème, car cela signifie moins de capacités de financement pour des actions nouvelles susceptibles de répondre aux défis nouveaux du monde dans lequel se meut l'agriculture européenne.

2.3.4. L'autre grand débat concerne le devenir de l'Organisation Commune du marché du Lait et en particulier, l'avenir des quotas. La Commission souhaite leur suppression à terme ; une majorité d'États membres pourrait la suivre dans cette voie, notamment ceux qui s'estiment efficaces (comme, entre autres, les Pays-Bas et le Danemark) et également ceux qui rencontrent depuis toujours de grandes difficultés à « rester dans les clous » et doivent acquitter chaque année le prélèvement dû pour dépassement de leur quota (cas de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie, notamment). La France qui avait pu admettre, dans le passé, un desserrement progressif des quotas (sans se prononcer définitivement sur leur suppression à terme) a surpris tous ses partenaires, ces derniers jours, lorsqu'elle a revendiqué le *statu quo* – pas d'augmentation, même faible des quotas (1% sur 2 ans comme le Parlement européen pouvait le souhaiter) – en raison de la baisse des prix de marché des produits laitiers et de la nécessité de maintenir la production dans les régions montagneuses.

A l'heure où a été rédigée cette note, le Conseil des Ministres avait entamé d'ultimes discussions sur les termes de ce que pourrait être l'accord sur le Bilan de Santé, un compromis ayant été présenté par la Présidence (avec l'aide de la Commission) en vue d'aboutir les 20 ou 21 novembre. Monsieur **Bensten-Smith**, de Bruxelles, qui doit intervenir à notre séance du 26 novembre consacrée à la PAC apportera les dernières nouvelles sur le contenu du « Bilan de Santé 2008 », tel qu'il pourrait être adopté par le Conseil.