

N° 238

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 avril 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) par la mission d'information (2) sur la **réforme de la politique agricole commune**,*

Par M. Gérard CÉSAR,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatoski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

(2) *Cette mission d'information est composée de :* M. Marcel Deneux, *président* ; Mme Yolande Boyer, M. Jean-Paul Emorine, *vice-présidents* ; MM. Daniel Soulage, Gérard Le Cam, Michel Doublet, Bernard Piras, *secrétaires* ; M. Gérard César, *rapporteur* ; MM. Gérard Cornu, Yves Détraigne, Louis Grillot, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Paul Raoult, Pierre-Yvon Trémel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	6
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	8
PRÉAMBULE - HISTORIQUE DE LA PAC ET BILAN DES DERNIÈRES RÉFORMES	13
I. LA PAC : L'HISTOIRE D'UN COMBAT PERMANENT	13
A. UNE MISE EN ROUTE SEMÉE D'EMBÛCHES	13
1. <i>L'architecture d'origine</i>	13
2. <i>La « candidature anglaise » menace de tout remettre en cause</i>	16
3. <i>La consolidation ... malgré les crises</i>	17
B. DES RÉFORMES NÉCESSAIRES	19
1. <i>Les réformes correctrices des années 1980</i>	19
a) La PAC, victime de son succès	19
b) Des mesures destinées à limiter la surproduction	20
2. <i>Les réformes libérales des années 1990</i>	22
a) L'influence croissante des négociations commerciales internationales	22
b) La réforme de 1992	23
c) La réforme de 1999	23
II. LE BILAN DES DERNIÈRES RÉFORMES	25
A. UNE PLACE CROISSANTE DES AIDES DIRECTES DANS LES SOUTIENS AUX AGRICULTEURS	25
B. DES EFFETS MARQUANTS SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE	27
1. <i>Une concentration et une spécialisation marquées des exploitations</i>	27
2. <i>Un revenu en croissance</i>	27
a) Analyse générale	27
b) Résultats sectoriels	28
CHAPITRE I^{ER} - PRÉSENTATION DE LA RÉFORME FISCHLER DANS SON CONTEXTE	30
I. PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION FISCHLER	30
A. ÉLÉMENTS DE CALENDRIER	30
1. <i>La communication de juillet 2002</i>	30
2. <i>Les projets de règlement de janvier 2003</i>	31
B. LE CONTENU DE LA RÉFORME PROPOSÉE	31
1. <i>Les mesures relatives au premier pilier de la PAC</i>	31
a) Dispositions générales	31
(1) Le découplage total des aides	31
(2) L'éco-conditionnalité des aides directes	33
(3) Gel environnemental	34
b) Les mesures sectorielles	34

(1) Les grandes cultures	34
(2) L'OCM riz	35
(3) Le marché de la pomme de terre	35
(4) Le secteur du lait	36
(5) Les cultures énergétiques	36
2. <i>Les mesures relatives au deuxième pilier</i>	37
3. <i>Dégressivité et impact budgétaire</i>	37
a) L'instauration d'un mécanisme de dégressivité	37
b) Impact budgétaire	39
II. LE CONTEXTE : DES INTERFÉRENCES AVEC L'ÉLARGISSEMENT ET LES NÉGOCIATIONS AGRICOLES À L'OMC	39
A. LE DOSSIER DE L'ÉLARGISSEMENT	40
1. <i>Le processus de l'élargissement aux PECO</i>	40
2. <i>Une crispation sur la question du financement</i>	43
a) Le débat sur les aides directes	43
b) Le compromis franco-allemand et l'accord de Bruxelles	44
c) La conclusion des négociations d'adhésion	46
B. LES NÉGOCIATIONS AGRICOLES À L'OMC	47
1. <i>Principaux éléments de l'Accord sur l'agriculture de 1994</i>	47
2. <i>Le nouveau cycle de négociations : l'accord de Doha</i>	49
a) Les objectifs fondamentaux du programme de Doha pour le développement	49
b) Les partenaires de l'Union européenne dans la négociation	50
c) La position de l'Union européenne	51
3. <i>Une problématique complexe</i>	52
a) Le mandat de la Commission européenne	52
b) Les interrogations portant sur la poursuite du processus des négociations	54
CHAPITRE II - ANALYSE CRITIQUE DU PROJET	57
I. UNE PROPOSITION DE RÉFORME INOPPORTUNE SUR LE PRINCIPE	57
A. UNE RÉFORME QUI S'AFFRANCHIT LARGEMENT DU CADRE DÉFINI PAR L'ACCORD DE BERLIN DE MARS 1999	57
1. <i>Une proposition qui outrepassé le mandat de revue à mi-parcours fixé par l'accord de Berlin</i>	58
2. <i>Un effet potentiellement perturbateur pour la lisibilité de la politique agricole européenne</i>	59
B. UNE RÉFORME QUI N'EST PAS NON PLUS JUSTIFIÉE PAR DES CONTRAINTES EXTERIEURES	59
1. <i>La question de l'interférence avec le dossier de l'élargissement a été réglée</i>	59
2. <i>Il n'est pas souhaitable de réformer la PAC avant la conclusion des négociations à l'OMC</i>	60
II. CRITIQUE DU CONTENU : UN PROJET RÉSOLUMENT DÉRÉGULATEUR	61
A. DES PROPOSITIONS CONTESTABLES	61
1. <i>Le découplage total : un pari très risqué</i>	61
a) Un risque important de déstabilisation des marchés	61
b) Un risque d'accélération de la polarisation des productions	63
c) Le risque lié à un « recouplage » des aides à la surface	63
d) La fausse garantie de la référence à des « droits historiques »	64
2. <i>L'alignement sur les prix mondiaux : une dangereuse illusion</i>	64
3. <i>L'affaiblissement des mécanismes de gestion des marchés : un mauvais calcul</i>	67

4. L'instauration d'une dégressivité des aides directes : un prélèvement illégitime	68
B. DES LACUNES ÉVIDENTES.....	68
1. De nombreuses productions négligées.....	68
2. Une regrettable absence d'initiative en vue de sécuriser l'environnement économique des producteurs.....	72
CHAPITRE III - PROPOSITIONS	73
I. RÉAFFIRMER LA LÉGITIMITÉ DE LA PAC COMME GARANT D'UN MODÈLE AGRICOLE EUROPÉEN	73
A. DÉFENDRE LA PAC CONTRE DES ACCUSATIONS ABUSIVES	73
1. L'Union européenne n'empêche pas le développement agricole des pays du Sud	73
2. Les dépenses agricoles ne sont pas les seules dépenses européennes	75
3. Les mesures financées par la PAC sont diverses et ne se limitent aux seules aides à la production	76
B. DÉFENDRE LE MODÈLE AGRICOLE EUROPÉEN.....	77
1. Réaffirmer les fondements du modèle agricole européen	77
2. Procéder aux adaptations nécessaires	79
II. MAINTENIR UNE PAC FORTE SUR SES DEUX PILIERS	80
A. CONFORTER LE PREMIER PILIER : LA COLONNE VERTÉBRALE DE LA PAC.....	80
1. Un rôle structurant.....	80
2. Une efficacité à préserver	82
a) Maintenir les aides par OCM, sans exclure une simplification	82
b) Maintenir les mécanismes de régulation	84
c) Renforcer l'organisation et la maîtrise de la production	85
B. LE DEUXIÈME PILIER.....	89
1. Une chance à saisir pour la France et pour l'Union européenne	89
a) Une réelle opportunité	89
b) Une architecture néanmoins complexe	90
2. Des améliorations souhaitables	93
a) Assouplir son fonctionnement.....	93
b) Elargir son contenu.....	94
c) Diminuer voire supprimer l'obligation de cofinancement	95
III. CHOISIR UN POSITIONNEMENT DIFFÉRENT SUR LES MARCHÉS MONDIAUX	97
A. RECONSIDÉRER LES FONDEMENTS DU COMMERCE INTERNATIONAL DES PRODUITS AGRICOLES	97
1. L'objectif de libéralisation intégrale, fondé sur la théorie de l'échange international... ..	97
2. ... n'est pas pertinent pour le secteur agricole	98
a) Les bienfaits non confirmés de la théorie de l'échange	98
b) La nécessaire prise en compte d'autres considérations	99
B. RÉAFFIRMER LA PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE.....	100
1. Remédier aux distorsions de concurrence à l'importation	100
2. Affirmer la vocation de l'Union européenne à développer la production oléo- protéagineuse	102

C. ADOPTER UNE POLITIQUE DIFFÉRENCIÉE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE DES PAYS LES PLUS PAUVRES	102
1. <i>Par la reconnaissance d'une plus grande protection vis-à-vis des échanges internationaux</i>	103
a) Réduire progressivement les soutiens à l'exportation vers ces pays	103
b) Encourager la mise en place de politiques agricoles dans ces pays	107
2. <i>Par un accès préférentiel aux marchés des pays développés</i>	108
3. <i>Par une stabilisation des prix mondiaux des produits agricoles</i>	109
IV. FACILITER L'INTÉGRATION DES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES	109
A. APPRÉCIATION GLOBALE SUR LA SITUATION DES FUTURS ÉTATS MEMBRES DANS LE DOMAINE AGRICOLE	109
1. <i>Un retard significatif</i>	109
2. <i>Un sentiment ambivalent par rapport à la perspective de l'adhésion</i>	110
3. <i>Une position non tranchée sur la réforme de la PAC, mais néanmoins déjà orientée</i>	111
B. PROPOSITIONS EN VUE DE PRÉPARER L'ADHÉSION	112
1. <i>Encourager la modernisation de l'agriculture</i>	112
2. <i>Développer des partenariats et des coopérations</i>	112
ANNEXE I - LE FARM BILL (FSRIA)	114
ANNEXE II - SUPPORTS DE MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE DÉVELOPPEMENT RURAL EN FRANCE	116
ANNEXE III - LES CHIFFRES CLÉS DE L'AGRICULTURE EUROPÉENNE	117
ANNEXE IV - PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LA MISSION	118
ANNEXE V - DÉPLACEMENTS RÉALISÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION	122
ANNEXE VI - EXAMEN EN COMMISSION	125
ANNEXE VII - CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (CRC)	132

Mesdames, Messieurs,

Cette mission d'information a été mise en place en février 2002, au sein de la Commission des affaires économiques, afin de réfléchir aux adaptations susceptibles d'être apportées à la PAC à l'occasion du rendez-vous à mi-parcours, prévu par l'accord de Berlin pour 2002/2003.

Mais **en juillet 2002**, la Commission européenne annonçait un **véritable projet de réforme, dont les deux principaux éléments, découplage total des aides et baisse des prix dans plusieurs secteurs**, pouvaient faire **prendre un nouveau virage à la PAC**. Malgré les protestations d'une grande partie des Etats membres, des propositions réglementaires, publiées en janvier dernier, venaient concrétiser cette annonce de réforme.

Il est vrai que le **rendez-vous à mi-parcours s'inscrit dans un contexte particulier**, marqué par la perspective de **l'adhésion de nouveaux Etats membres** et le déroulement, dans le cadre de **l'Organisation mondiale du Commerce, de négociations agricoles** donnant parfois lieu à des critiques virulentes contre la PAC.

Faut-il, pour autant, adopter la réforme proposée par M. Franz Fischler, Commissaire européen en charge de l'agriculture ? **La mission d'information ne le pense pas**, estimant que **les risques qu'elle ferait courir à l'agriculture européenne**, en particulier à travers le découplage total des aides, **sont disproportionnés par rapport au bénéfice escompté**, c'est-à-dire, pour l'essentiel, une plus grande légitimité aux yeux de l'OMC des modes de soutiens européens à l'agriculture.

Il n'y a, en outre, aucune nécessité interne de procéder dès aujourd'hui à une réforme d'envergure, la PAC étant dotée d'un cadre précis jusqu'en 2006.

Sans procéder à une mise à plat, **le rendez-vous à mi-parcours pourrait néanmoins être l'occasion d'améliorer le fonctionnement de la PAC**, en particulier de son deuxième pilier, et de prendre les décisions qui s'imposent, comme la prorogation des quotas laitiers au-delà de 2008.

La mission d'information a, en outre, tenté de **dégager des axes forts pour l'avenir**, en réaffirmant l'intérêt d'une régulation de la production et des marchés, de même que la pertinence de la préférence communautaire. Elle s'est également interrogée sur les implications, pour la PAC, de l'adhésion de dix nouveaux Etats membres en 2004.

Cependant, **un regard sur l'extérieur était aussi nécessaire, compte tenu de l'intégration croissante de l'agriculture aux marchés mondiaux. Jusqu'où faut-il aller dans cette direction ?** La libéralisation intégrale des échanges agricoles doit-elle être un objectif ? La mission d'information s'est attachée, dans ce domaine, à **démontrer la légitimité des politiques agricoles**, tant pour corriger les dysfonctionnements des marchés, en particulier la forte variabilité des prix, que pour répondre aux attentes des populations en terme d'indépendance alimentaire, de sécurité sanitaire des produits, mais également d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

L'intérêt de conduire des politiques agricoles autonomes ne vaut pas seulement pour les pays développés, **mais aussi pour les pays du Sud**. A cet égard, si la mission d'information souhaite que leur soit reconnu le droit de protéger davantage leur agriculture, elle plaide également pour un abandon progressif de l'utilisation, par les pays riches, des soutiens aux exportations qui déstabilisent la production vivrière des pays en développement.

Telles sont les grandes lignes de la réflexion que votre mission d'information a développée dans le cadre de ce rapport.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Après avoir expliqué le contenu de la proposition de réforme présentée par la Commission européenne et rappelé le contexte dans lequel elle s'inscrit, en particulier la perspective de l'élargissement et les négociations agricoles internationales dans le cadre de l'OMC, le rapport prend position sur ce projet de réforme et dégage des propositions pour l'avenir de la PAC.

1) LA POSITION EXPRIMÉE PAR LA MISSION D'INFORMATION SUR LE PROJET DE RÉFORME

● Sur l'opportunité d'adopter une nouvelle PAC en 2003

Tout d'abord, la mission d'information constate **qu'il n'y pas d'impératif budgétaire interne** puisque le cadre budgétaire de la PAC actuelle, défini à Berlin en 1999, vaut jusqu'en 2006. Pour l'après 2006, le Conseil européen de Bruxelles a décidé en octobre 2002, à la suite de l'accord entre le Président de la République et le Chancelier allemand Gerhard Schröder, de plafonner les dépenses du premier pilier de la PAC à leur niveau de 2006 afin d'éviter toute dérive budgétaire après l'élargissement. Sur cette base, de nouvelles perspectives budgétaires devraient être adoptées en 2005. Dans l'immédiat, aucun motif budgétaire n'appelle donc de réforme.

Les négociations à l'OMC ne constituent pas, non plus, une raison valable. Pour la Commission, l'Union européenne devrait procéder à une réforme d'envergure de la PAC pour avoir plus de marges de manœuvres à l'OMC. La mission d'information estime qu'il serait, au contraire, naïf d'offrir d'entrée de jeu des concessions à nos partenaires, d'autant que certains, comme les Etats-Unis, ont augmenté de manière significative leurs soutiens à l'agriculture peu de temps avant le début du cycle. Réformer avant l'aboutissement des négociations serait trop hasardeux : l'Union européenne prendrait le risque « de payer deux fois ».

Enfin, l'adoption d'une nouvelle PAC, trois ans seulement après l'entrée en vigueur de la précédente, bouleverserait les repères des agriculteurs et risquerait de rendre ce secteur encore moins attractif auprès des jeunes, qui ont besoin d'un minimum de visibilité pour l'avenir.

● **Sur le fond, les réformes proposées ne semblent pas, dans l'ensemble, aller dans le bon sens**

Le **découplage total** des aides est une **proposition excessivement risquée**. Le caractère historique des droits à primes va générer des **distorsions de concurrence au sein d'un même secteur**, puisque tous les producteurs n'auraient pas droit aux aides, et **déstabiliser les marchés**. Ainsi, des anciens céréaliers continueraient à être subventionnés alors qu'ils se sont reconvertis dans la production de carottes, entrant en concurrence avec des producteurs traditionnels de carottes qui, eux, ne toucheraient pas de primes !

Il est également à craindre que les productions, en l'absence d'un encadrement par des instruments spécifiques à chaque filière (primes, quotas) et gérés au plus près du territoire, se **délocalisent vers les zones les plus rentables**, au risque de favoriser une intensification préjudiciable à l'environnement. A l'inverse, les **zones les plus difficiles seraient délaissées**, avec comme conséquence une accentuation de la déprise agricole.

Enfin, l'attribution d'une aide déliée de toute obligation de produire pourrait conduire à une **réduction globale de la production agricole** et à une **diminution du nombre d'exploitants**.

De même, la proposition visant à **procéder à de nouvelles baisses de prix, en vue d'un alignement sur les prix mondiaux, est un leurre absolu** puisque le prix mondial n'est pas le prix de l'ensemble des productions agricoles, mais seulement celui des productions échangées. **Ce prix mondial subit des pressions à la baisse** sous l'effet des soutiens à l'exportation pratiqués par les pays riches, mais aussi en raison des conditions de production très favorables dont bénéficient certains pays agricoles, tels que le Brésil ou l'Australie, qui sont sans commune mesure avec celles de l'Union européenne. Le **démantèlement des instruments de gestion** qui, dans le projet Fischler, accompagne cette baisse des prix, est également **contestable, la variabilité qui caractérise les marchés agricoles** rendant indispensable le recours à des mesures ponctuelles de régulation.

Par ailleurs, le projet de réforme comporte des **lacunes manifestes**. Ainsi, il passe sous silence la **situation de nombreux secteurs** pour lesquels des propositions sont attendues. C'est notamment le cas de la filière « **fruits et légumes** » **qui souffre d'une insuffisante organisation de la production** avec, comme conséquence, d'importantes variations de prix. Il en est de même **pour les cultures oléagineuses, alors que l'Union européenne ne couvre que 25 % de ses besoins en protéines végétales**. Dans ce domaine, le projet Fischler marquerait même un recul puisqu'il interdirait la production d'oléo-protéagineux à finalité industrielle sur les terres en jachère.

En outre, aucune mesure structurelle n'est prévue en vue de sécuriser l'environnement des agriculteurs. Il serait pourtant souhaitable de faciliter la mise en place de dispositifs d'**assurance-récolte et d'assurance-revenu**, en particulier pour les secteurs ne bénéficiant pas d'une organisation commune de marché (OCM) structurée.

2) ORIENTATIONS PROPOSÉES POUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La mission d'information réaffirme le choix d'un modèle agricole fondé sur des exploitations moyennes, à l'opposé des grandes exploitations intégrées qui se développent dans les pays où l'agriculture est entièrement libéralisée. Elle plaide pour que la PAC reste le garant d'un tel modèle.

S'agissant de la réforme proprement dite, elle défend le rôle structurant du premier pilier, véritable pierre angulaire de la PAC

C'est pourquoi la mission d'information **refuse les baisses de prix proposées** et demande le **maintien des instruments de régulation conjoncturelle du marché**, voire leur rétablissement quand ils ont été supprimés (par exemple, l'intervention publique en viande bovine). Elle souhaite également que **soient préservés les mécanismes de maîtrise de l'offre**, tels que la possibilité de faire varier le taux de jachère applicable aux grandes cultures ou les quotas laitiers. A ce propos, il lui semble **qu'une décision concernant le maintien des quotas laitiers jusqu'en 2013 devrait être prise dès maintenant**, car la présence des nouveaux Etats membres à partir de 2004 risque de rendre cette décision plus aléatoire.

Si la mission d'information s'oppose au schéma de découplage total et demeure attachée au **maintien d'aides spécifiques par secteur de production, elle se déclare ouverte à l'égard de la notion de « découplage partiel »**. Cependant, ce concept apparemment fédérateur ne renvoie pas, pour l'heure, à une alternative précise. C'est pourquoi la mission d'information souhaite **qu'une synthèse des propositions évoquées en matière de découplage partiel soit établie au niveau européen**, assortie de simulations détaillées, afin que les Etats membres puissent se prononcer sur une proposition précise.

En revanche, la mission d'information estime qu'une **simplification dans le secteur de la viande bovine serait souhaitable**. Compte tenu de la complexité du système de primes à l'animal, sur laquelle le récent rapport de

nos collègues Gérard Bailly et Jean-Paul Emorine a mis l'accent, **il paraîtrait pertinent de remplacer les différentes aides bovines par une seule aide directe** basée sur la surface, mais dont le calcul tiendrait aussi compte de l'emploi et du taux de chargement.

Un **renforcement modéré du deuxième pilier par un mécanisme de modulation généralisé serait, par ailleurs, positif**. Ce deuxième pilier peut aider les agriculteurs à répondre aux attentes de la société, en matière d'environnement, d'aménagement du territoire, de qualité des produits ou même de bien-être animal. Ces aspirations, qui influencent l'évolution des pratiques agricoles, ne peuvent plus être ignorées.

A cet égard, le **champ des actions susceptibles d'être financées par le développement rural devrait être élargi** pour, par exemple, **encourager le développement de l'assurance-récolte, accroître la production d'oléagineux ou faciliter les mises aux normes**. Il faudra cependant veiller à **simplifier le fonctionnement** de ce deuxième pilier, notamment en **assouplissant les règles de gestion des crédits** et en reconnaissant une plus **grande autonomie aux Etats membres**. La mission d'information se prononce également en faveur d'une **diminution du cofinancement exigé des Etats membres en matière de développement rural**, cette contrainte freinant considérablement sa mise en œuvre.

En revanche, le prélèvement, sur le premier pilier, de crédits **en vue de financer des démantèlements ultérieurs d'OCM**, telle que celle du sucre, n'est pas acceptable. La double finalité du dispositif de modulation/dégressivité proposé par la Commission européenne en fait d'ailleurs un **mécanisme très complexe**, qui rendrait difficile la lecture de la répartition des dépenses agricoles.

En ce qui concerne les autres orientations que devrait prendre la politique agricole commune, les propositions s'articulent autour de deux axes :

Le choix d'un positionnement différent de l'Union européenne sur les marchés agricoles mondiaux

Après avoir montré les **écueils du libre-échange intégral en agriculture, notamment pour les pays les moins avancés**, le rapport réaffirme le droit pour chaque pays ou ensemble de pays à conduire des politiques agricoles autonomes.

Il préconise, à cet égard, une **restauration de la préférence communautaire**. Cette notion renvoie, tout d'abord, à une **ouverture raisonnable aux importations**, donc à des concessions mesurées sur ce volet dans le cadre des négociations de l'OMC.

Elle suppose également de remédier aux **distorsions existantes, en particulier dans le domaine douanier**, qui ont été récemment très pénalisantes pour le secteur de la volaille, concurrencé par les importations saumurées du Brésil, et pour le secteur céréalière, éprouvé par les importations en provenance de la Mer noire. D'autres distorsions sont dues au fait que les produits importés ne respectent pas des normes (sanitaires, qualitatives...) aussi exigeantes que celles appliquées par l'Union européenne.

La préférence communautaire devrait également conduire l'Europe à **développer sa propre production d'oléo-protéagineux**. Dans cette optique, il est proposé de revaloriser fortement les soutiens spécifiques à ces productions, ce qui **supposerait de renégocier l'accord de Blair House** qui, compte tenu de la libéralisation croissante du secteur céréalière, paraît de moins en moins justifié.

En ce qui concerne les effets de la PAC sur les pays en développement, la mission d'information **s'interroge sur la légitimité de certains instruments**, en particulier des **restitutions aux exportations**, au regard des effets déstabilisants qu'ils induisent pour les pays en développement. Ces restitutions devraient être progressivement réduites à condition, toutefois, que les pays développés recourant à des soutiens moins transparents à l'exportation les suppriment également. La mission soutient également l'idée de **préférences commerciales spécifiques** dans le domaine agricole **en faveur des pays les plus pauvres**.

L'accompagnement de l'intégration des nouveaux Etats membres à l'Union européenne à partir de 2004

Il s'agit, par exemple, de leur attribuer des aides et des prêts afin de faciliter la modernisation de leurs agricultures.

Il est également souhaitable de **développer avec eux des coopérations et les transferts de savoirs-faire**, que ce soit en matière de gestion des aides PAC, pour la mise en place des services vétérinaires ou au niveau des organisations professionnelles. **Ces pays sont très demandeurs de contacts**, comme la mission d'information a pu s'en rendre compte lors de son déplacement en Pologne. Il importe, pour la France, de ne pas laisser ce champ de la coopération aux seuls Etats membres de sensibilité anglo-saxonne, tels que la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas, qui sont déjà très influents dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). A défaut, cela pourrait contrarier ses espoirs d'alliance sur la PAC avec des pays qui restent très attachés à l'agriculture.

PRÉAMBULE

HISTORIQUE DE LA PAC ET BILAN DES DERNIÈRES RÉFORMES

I. LA PAC : L'HISTOIRE D'UN COMBAT PERMANENT

A. UNE MISE EN ROUTE SEMÉE D'EMBÛCHES

1. L'architecture d'origine

La politique agricole commune de la Communauté européenne est peut-être née dans la nuit du 13 au 14 janvier 1962, vers 4 h 30 du matin, les pendules ayant été arrêtées depuis le 31 décembre 1961 afin que la « seconde étape » du Marché commun puisse courir à compter du 1^{er} janvier 1962.

Plusieurs règlements étaient adoptés qui allaient conforter l'architecture de base du marché commun agricole avec, notamment, le mécanisme des **prix d'intervention** (les prix garantis) et celui des **restitutions à l'exportation** qui s'ajoutaient au système des **prélèvements variables**, outil majeur de la « **préférence communautaire** » (avec ses prix de seuil), conçu dès le 20 décembre 1960.

Si les fruits et légumes se voyaient appliquer des normes communes de qualité et un calendrier de désarmement douanier à l'intérieur des frontières communautaires (1964 et 1965), le secteur céréalier (et les filières dérivées : porc, oeufs et volaille) bénéficiait d'une libre circulation à l'intérieur du marché commun, les prélèvements alignant le prix de revient du blé étranger, sinon encore sur un prix unique communautaire (arrêté le 15 décembre 1964 pour une application à compter de 1967), mais sur le prix du blé produit par le pays communautaire importateur.

Pour l'heure, le financement de la PAC (soutien des marchés, restitutions) était essentiellement assuré par les États membres, dans l'attente

du développement de ressources liées aux prélèvements douaniers eux-mêmes en fonction du niveau des importations de la Communauté.

La politique agricole commune n'a jamais été une « promenade de santé » mettant tranquillement en oeuvre des principes qui auraient été fixés, une fois pour toutes, lors de la signature du Traité de Rome, le 25 mars 1957.

Au contraire, elle fut dès l'origine une sorte de « parcours du combattant » semé d'embûches et de crises, un **combat permanent** où de brèves périodes d'accalmie ont succédé à des remises en cause qui auraient très bien pu déboucher sur sa disparition pure et simple.

C'est bien souvent « sous pression », à la suite d'« épreuves de force » qui ont constitué autant de « psychodrames » européens, dans lesquels de nombreux autres enjeux étaient âprement discutés et mis aussi dans la « balance », qu'elle a pu continuer son chemin, voire enregistrer des « sauts qualitatifs ».

Les objectifs du Traité de Rome paraissaient pourtant pouvoir faire l'objet d'un large consensus. Ils restent d'une étonnante actualité à l'heure où d'aucuns envisagent comme une option possible, voire souhaitable, la dilution rapide de l'agriculture européenne dans le grand marché mondial.

L'article 39 (devenu article 33) du Traité de Rome **énonce ainsi que la politique agricole commune a pour but :**

– d'accroître la productivité de l'agriculture en favorisant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;

– d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;

– de stabiliser les marchés ;

– de garantir la sécurité des approvisionnements ;

– d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Quoi qu'il en soit, deux « figures » ont, à l'évidence, principalement contribué à donner à la politique agricole commune le profil qui fut le sien durant une bonne trentaine d'années : le premier commissaire européen chargé des questions agricoles -le Néerlandais Sicco Mansholt- et le ministre français de l'agriculture, M. Edgar Pisani.

Pendant toutes ces années de « mise en route » de la PAC, la France et la Commission européenne ont agi très largement de concert pour jeter les bases d'une agriculture européenne fondée -on le sait- sur trois piliers : le **marché unique**, la « **préférence communautaire** » et la **solidarité financière**.

Au regard des objectifs que s'était fixée l'Europe des Six -et notamment ceux concernant la productivité et la sécurité des approvisionnements- faut-il rappeler que les **succès de la PAC ont très rapidement dépassé toutes les espérances ?**

Pour les céréales, les produits laitiers et la viande bovine, la production européenne a, très vite, enregistré une croissance d'environ 5 % l'an (soit un doublement en 15 ans), tandis que les rendements moyens en blé passaient, en France, de 30 quintaux à l'hectare au début des années soixante (avec une production supérieure dès cette époque aux besoins domestiques) à 65 quintaux à l'hectare vingt ans plus tard !

Focalisés que nous sommes depuis une quinzaine d'années sur les dérapages et les dysfonctionnements, on en arrive à faire l'impasse sur l'essentiel : **que la politique agricole commune fût, avant tout, une formidable réussite en termes de modernisation et d'autosuffisance alimentaire.**

Puissent les régions du monde qui sont encore très loin d'avoir atteint ces objectifs s'inspirer des règles et des mécanismes qui ont fait de la politique agricole de la Communauté européenne un exemple unique au monde.

Et pourtant, les épreuves n'ont pas manqué.

Passer en revue les trente dernières années, c'est prendre la mesure de la course d'obstacles à laquelle la PAC a été soumise depuis ses origines.

Dès 1960, soit sept ans avant la mise en place définitive des organisations communes de marché (OCM), les Etats-Unis prennent l'offensive en soutenant que la préférence communautaire -avec son mécanisme de prélèvements variables aux frontières de la Communauté- était contraire aux règles du GATT (les négociations commerciales internationales conduites dans le cadre du GATT s'appelaient alors le « Kennedy Round »).

Une difficile négociation débouchera sur un compromis provisoire qui continue, quarante ans plus tard, à produire ses effets : la Communauté maintient l'essentiel de ses «prélèvements» mais renonce à tout droit de douane sur le soja (1962) et le maïs (1967) pour l'alimentation animale.

2. La « candidature anglaise » menace de tout remettre en cause

Le 31 juillet 1961, M. Harold McMillan, Premier ministre britannique, annonce la candidature du Royaume-Uni au Marché commun. Ce dossier de la candidature anglaise va constituer la « grande affaire » de l'Europe des Six jusqu'à la conférence de presse du Général de Gaulle, le 14 janvier 1963, qui interrompt « brutalement » le processus.

On peine à imaginer ce que serait devenue l'agriculture européenne si le Royaume-uni avait intégré la Communauté économique dès 1962 ou 1963.

Dans le cadre d'une économie « de comptoir » entièrement ouverte sur l'extérieur pour son ravitaillement (avec notamment le blé, le beurre, le sucre et la viande importés des pays du « Commonwealth ») et attachée au libre-échange, les producteurs d'Outre-Manche bénéficiaient de revenus constitués en partie d'aides directes versées notamment lorsque les cours mondiaux étaient inférieurs aux prix de revient (mécanisme dit des « deficiency payments »).

Les consommateurs britanniques profitaient de prix bas, mais c'est le contribuable qui assurait des revenus décents au monde agricole.

Ce système, acceptable dans un pays où 5% seulement des actifs étaient agriculteurs, aurait été ruineux dans l'Europe des Six du début des années soixante, où un actif sur quatre ou cinq vivait encore de l'agriculture.

Pourtant, la plupart des partenaires de la France -et même la Commission- étaient prêts à « lâcher du lest » sur le dossier agricole afin de rapprocher les deux systèmes.

L'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, jugée politiquement souhaitable par une majorité de membres, était à ce prix.

Seule la France -il faut le reconnaître- a su se montrer **inflexible** en évitant une probable dissolution de l'agriculture communautaire dans un grand marché mondial.

Sans vouloir faire de mauvais esprit, on ne manquera pas de relever d'étonnantes similitudes entre ce que nous avons si fermement rejeté il y a quarante ans et les orientations générales qui nous sont présentées aujourd'hui comme dictées par la « modernité » et les inévitables évolutions du monde !

3. La consolidation ... malgré les crises

Une fois l'hypothèque anglaise levée, **les institutions et mécanismes de la politique agricole commune se mettent progressivement en place**, non sans heurts.

Ce sont des discussions très tendues qui aboutirent à **l'accord du 23 décembre 1963 sur les règlements agricoles relatifs à la moitié de la production des Six** (produits laitiers, viande bovine, riz...) et sur les fonds agricoles.

Le 1^{er} juillet 1964 voit la mise en place effective du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Il devra financer les restitutions à l'exportation à compter de 1967.

Le 15 décembre de la même année, les Six adoptent -on l'a dit- un prix unique des céréales (pour une mise en œuvre au 1^{er} juillet 1967).

Ce ne fut pas sans mal. **Une véritable querelle céréalière opposa la France et l'Allemagne durant neuf mois de négociations. Les intérêts des deux pays étaient divergents, l'Allemagne souhaitant fixer les prix garantis à un niveau nettement supérieur à celui qui convenait à la France**, grande puissance céréalière. Cette contradiction -récurrente- réapparaîtra dans les années 90.

C'est également le 15 décembre 1964 que fut prise la décision de fixer les prix « européens » (prix de seuil et prix d'intervention) en « unités de comptes » liées à la parité du dollar.

Mais en 1965, **le problème du financement du budget européen** va provoquer une nouvelle crise majeure.

Plus que sur les principes du mode d'alimentation du budget (il est acquis, depuis 1962, que les ressources communautaires reposeront sur les prélèvements douaniers et des contributions nationales), **le différend porte sur les procédures de décision** (majorité ou unanimité) au sein de la Commission européenne. La crise durera sept mois (juin 1965 - janvier 1966) au cours desquels la France « déserte » les instances communautaires. Le fameux « compromis de Luxembourg », adopté le 29 janvier 1966, nous donne globalement satisfaction en introduisant la notion d' « intérêts nationaux très importants » justifiant un accord unanime.

Par ailleurs, un plan de financement de la politique agricole commune est adopté : le budget sera alimenté à hauteur de 45 % environ par les prélèvements douaniers et, pour l'essentiel du solde, par des contributions des Etats selon une clé de répartition actualisée.

Le lendemain de la clôture du cycle de négociations commerciales multilatérales, dit « Kennedy Round » (30 juin 1967), par un accord qui voit la Communauté abandonner notamment toute protection douanière pour les produits de substitution des céréales, est mis en route (1^{er} juillet) **le marché unique pour les céréales, le porc, les œufs et les volailles ainsi que les oléagineux.**

Le mois de **juillet 1968** est historique pour le Marché commun.

Au 1^{er} juillet, c'est tout à la fois l'entrée en vigueur de **l'Union douanière entre les Six** et celle du **marché unique du sucre.**

Le 29 juillet voit aussi la mise en œuvre du **marché unique pour la viande bovine et les produits laitiers.**

Tout semble sur les rails en 1969, mais c'est sans compter les **désordres monétaires** (dévaluation du franc le 11 août, réévaluation du mark allemand le 24 octobre) qui contraignent la Commission à faire preuve d'un surcroît d'imagination. Afin de « protéger » le marché commun agricole, la France maintient son ancien taux de conversion (le « franc vert ») pour les échanges avec ses partenaires tandis que se mettent en place les premiers **montants compensatoires monétaires.** Le système sera généralisé en 1971. Ses mécanismes -complexes- tentent d'isoler l'Europe agricole de la tourmente monétaire avivée par la décision américaine de suspendre la convertibilité en or du dollar (**15 août 1971**).

Les montants compensatoires monétaires dureront une vingtaine d'années puisque leur suppression définitive date du 1^{er} janvier 1993 (des mesures transitoires étant d'ailleurs prévues jusqu'à la mise en place de l'euro au 1^{er} janvier 1999).

Pourtant, les années 70 seront, pour la politique agricole commune, une décennie plutôt tranquille. Nul ne songe à mettre en cause, en tout cas, les principes sur lesquels elle est fondée ni ses mécanismes essentiels.

Les revenus agricoles enregistrent une progression substantielle tandis que les campagnes se modernisent à un rythme accéléré et que la productivité s'accroît. En France, la part de la population active agricole dans la population active totale passe ainsi de 13 % en 1970 (2,8 millions d'actifs) à 8 % en 1980 (1,9 million d'actifs).

Vingt ans plus tard, en 2000, cette part ne représentera plus que 3 % (900.000 actifs) !

B. DES RÉFORMES NÉCESSAIRES

1. Les réformes correctrices des années 1980

a) La PAC, victime de son succès

Le 1^{er} janvier **1973** voit l'**entrée** dans le Marché commun du **Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark** dans un climat apparemment « apaisé ».

Dès le 1^{er} avril 1974, la Grande-Bretagne réclame pourtant une « réforme en profondeur » de la politique agricole commune.

En réalité, cette démarche obéit à des préoccupations d'ordre strictement budgétaire mais elle n'en remet pas moins en question un des trois piliers du marché commun agricole : **la solidarité financière**.

Cette question va « empoisonner », dans une large mesure, le débat européen durant une dizaine d'années.

Le 30 novembre 1979, un premier accord sur la contribution britannique est obtenu lors du Conseil européen de Dublin. Un accord budgétaire plus définitif, entérinant la réduction de la contribution britannique, sera conclu, cinq ans plus tard, lors du Conseil européen de Fontainebleau le 26 juin 1984.

La fin des années 1970 sonne l'heure des grandes « remises en cause ». L'agriculture européenne n'y échappera pas. Désormais, les critiques britanniques persistantes s'inscrivent dans un nouveau « climat » plus préoccupé d'environnement et -le mot n'est pas encore utilisé- de « développement durable », et donc enclin à ne voir que les « effets pervers » des progrès techniques, notamment dans l'agriculture¹.

De fait, les « dérapages » existent bel et bien. Ils s'appellent « **surproduction** » et « **dérive budgétaire** ».

Cette surproduction -rançon du succès de la modernisation des campagnes- **ne concerne d'ailleurs, pour l'essentiel, qu'un produit : le lait** dont il s'agit d'écouler les excédents en poudre et en beurre.

En matière céréalière, en effet, la Communauté européenne ne sera excédentaire que tard, vers la fin des années 1980.

¹ C'est en 1968 que le « Club de Rome », groupe d'experts et d'économistes, publie l'ouvrage « Halte à la croissance » qui remet en cause les certitudes accumulées au cours des « Trente Glorieuses ».

La **dérive budgétaire** obéit aux mêmes logiques : il convient de financer l'exportation du surcroît de certaines productions alors que les ressources européennes, assises sur les prélèvements douaniers, s'amenuisent au fur et à mesure que la Communauté conforte son « auto-suffisance » alimentaire.

Au début des années 80, la politique agricole commune apparaît dans une relative « tourmente ».

Si les « remous monétaires » ont perturbé le fonctionnement du marché unique, si les exigences britanniques ont mis à mal les règles de solidarité financière, c'est la « **préférence communautaire** » qui est de plus en plus contournée du fait du rôle croissant, dans l'alimentation animale, des oléagineux exemptés, on l'a vu, de protection douanière depuis 1962.

A la fin des années 70, l'Europe ne peut que constater sa dépendance considérable, vis-à-vis notamment des Etats-Unis, en matière de protéines animales (tourteaux de soja). Elle s'efforcera d'y remédier en encourageant une production nationale (colza). A la même époque, les céréales communautaires, qui avaient jusqu'alors l'exclusivité de la partie « énergétique » de l'alimentation animale, doivent subir la concurrence des produits de substitution des céréales (notamment les drèches de maïs) astucieusement exemptés, sous la pression américaine, de droits de douane depuis 1967.

Cette nouvelle donne commerciale, qui concernera non seulement les céréales mais aussi les produits laitiers, contribuera pour une large part à nos excédents de production et, partant, à l'accroissement de la « dérive budgétaire » pour l'écoulement des stocks.

b) Des mesures destinées à limiter la surproduction

Coup de tonnerre dans un ciel apparemment serein, **l'instauration des quotas laitiers** (31 mars 1984) dont l'objectif était la maîtrise quantitative de la production par la création d'un « seuil de garantie », entraîne, **en dix ans**, pour notre pays, une réduction de plus de 12 % de la production laitière française et une baisse des effectifs d'actifs de 60 % (200.000 producteurs quittent la filière), tandis que le rendement moyen par vache (le cheptel de vaches laitières passe de 7,2 à 5,5 millions de têtes) progresse de 40 % et que la production moyenne par exploitation est multipliée par 2,3. Parallèlement, plus de 5 % de la production (1 million de tonnes de « droits à produire ») sont redistribués en faveur des exploitations les plus productives.

La démonstration fut ainsi faite que l'Europe était capable de prendre « à bras le corps » un dossier sensible (la surproduction laitière et ses

conséquences budgétaires) et d'opérer avec succès, en quelques années, la restructuration et la modernisation (qui relevaient, au départ, du pari) de tout un secteur majeur de la production agricole.

Tandis que la politique des quotas laitiers produisait avec bonheur ses effets d'ajustement structurels, les années qui vont suivre seront principalement caractérisées par trois événements :

– la publication en 1985, par la Commission européenne, d'un « Livre vert » sur les perspectives de la politique agricole commune ;

– la création des « stabilisateurs budgétaires » en 1988 ;

– le démarrage dès 1986 d'un nouveau cycle de négociations commerciales internationales : « l'Uruguay Round ».

La publication du « Livre vert », le 23 juillet 1985, marque, sans doute, une **inflexion décisive** dans la doctrine de la Commission en matière agricole.

Dix ans après les premières critiques britanniques, **les experts de la Commission semblent se rallier à l'idée selon laquelle la régulation par le marché mondial constitue la perspective d'avenir de l'agriculture européenne et qu'il importe de procéder, par étapes, aux adaptations et ajustements nécessaires.**

Toute la question paraît être, désormais, d'accompagner « psychologiquement » le monde agricole européen face à ces évolutions inéluctables.

La logique de la restriction quantitative des productions garanties est, par ailleurs, confirmée par la création, au cours du **Conseil européen de Bruxelles du 12 février 1988**, des « **stabilisateurs budgétaires** ».

Chaque grande production se voit soumise à une limite quantitative (160 millions de tonnes pour les céréales), tout dépassement entraînant ipso facto une réduction du prix d'intervention. Dès le Conseil européen de Fontainebleau de 1984, alors que les « quotas laitiers » sont mis en place, les notions de « discipline budgétaire » et de « quota financier » par secteur sont avancées. En 1986, le secteur des **oléagineux** sera encadré par un mécanisme de ce type.

2. Les réformes libérales des années 1990

a) L'influence croissante des négociations commerciales internationales

Le 15 septembre 1986 s'ouvre, à Punta del Este, un nouveau **cycle de négociations commerciales internationales** : l'« **Uruguay Round** ».

L'objectif des Etats-Unis et de leurs alliés est clair : il s'agit, s'agissant de l'agriculture, rien de moins que du démantèlement complet de la politique agricole commune.

On sait que leur sera finalement accordée, à l'issue de huit années d'un processus des plus chaotiques, une concession majeure : **le renoncement aux prélèvements variables** qui avaient été le rempart de la « citadelle Europe » en matière agricole.

Durant toute cette période, la démarche de la Commission européenne sera quelque peu ambiguë.

La participation aux négociations commerciales internationales et la recherche d'un consensus européen sur une réforme interne s'effectuent, en effet, parallèlement. L'observateur a peine à discerner dans quelle mesure, aux yeux de la Commission, ce sont les nécessités de l'« Uruguay Round » qui auront pesé sur la réforme interne ou si, au contraire, ce sont les exigences de cette dernière qui ont influencé les positions prises par la Communauté lors des négociations.

A bien des égards, nous sommes aujourd'hui dans une situation comparable.

La PAC a assuré, pendant trente ans, le succès de l'agriculture européenne en déconnectant, dans une large mesure, le marché communautaire du marché mondial et ce, grâce à un double « système d'écluses » à l'entrée (prélèvements variables) et à la sortie (restitutions). Son démantèlement progressif tend à replacer le marché mondial et ses soubresauts dans la fonction de « pivot » du système et va requérir d'autres « variables d'ajustement ».

Les années 90 resteront celles d'une **nouvelle réforme de la PAC** (1992), des **accords de Marrakech** concluant le cycle de l'Uruguay Round (1994) et de l'**Agenda 2000** (1999), réforme qui approfondit la précédente et commence à prendre la mesure financière de l'élargissement programmé à dix ou douze nouveaux candidats à l'Union européenne, en fixant un cadre budgétaire transitoire.

b) La réforme de 1992

● La **réforme de 1992** est l'aboutissement d'un processus de réflexion interne à la Commission (à partir de 1989) alors que les négociations du GATT se déroulent parallèlement, sous la pression des Etats-Unis dont l'objectif essentiel est le démantèlement progressif de la politique agricole européenne.

L'échec de la conférence ministérielle du GATT à Bruxelles, le 7 décembre 1990 (alors que l'Europe venait quasiment d'accepter de réduire ses soutiens internes de 30 % et de renoncer à ses « prélèvements variables » !), intervient dans un climat quelque peu délétère.

Publié le 31 janvier 1991, le document de la Commission « Evolution et avenir de la PAC » annonce le **choix de la réforme**, alors que les négociations du GATT sont provisoirement suspendues.

Après de nombreuses péripéties mais aussi un rapprochement franco-allemand très révélateur du climat consensuel prévalant lors de la signature du traité de « Maastricht », **un accord est conclu le 21 mai 1992. Même si elle se présente plutôt comme un document d'orientation, la réforme est, sur le fond, « révolutionnaire »**. Elle fut néanmoins finalement acceptée -au bout d'un certain nombre de mois, il est vrai- par un monde agricole qui a su faire la preuve, une fois encore, de son degré de maturité.

De fait, il ne s'agit rien de moins que de consentir à de fortes baisses des prix européens garantis (et notamment des céréales) avec en contrepartie un mécanisme d'aides directes sous forme de primes à l'hectare ou à l'animal dont des règlements ultérieurs prévoient les modalités de versement.

Par ailleurs, l'instauration de la « jachère obligatoire » (taux de 15 % en 1993 et 1994) conforte l'objectif de maîtrise quantitative des productions.

c) La réforme de 1999

Au mois de décembre 1995, le Conseil européen de Madrid lançait le chantier de « **l'Agenda 2000** » afin de fixer le cadre financier de la PAC au-delà de 2000, dans la perspective de l'élargissement de l'Europe.

Le 4 avril 1996, les Etats-Unis mettaient en application une loi fédérale « pour l'amélioration et la réforme de l'agriculture » (le « FAIR Act ») dont les aides (dénommées « paiements de transition vers le marché ») sont -assurent-ils- entièrement « découplées » des productions, même si un « filet de sécurité » est mis en place en cas d'effondrement des cours (un seuil

de déclenchement ou « loan rate » permettant l'attribution **-proportionnelle aux volumes de production-** de « loan deficiency payments »).

La Commission publia, le 16 juillet 1997, un document (« Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large », appelé aussi le « paquet Santer ») axé, avant tout, sur une volonté de **maîtrise budgétaire** désormais entérinée, au demeurant, par tout les Etats membres.

Le débat fut intense et nourri. Il durera plus de trois ans.

La France mit plutôt en avant les notions de **plafonnement** des dépenses, de **dégressivité** des aides et de « **modulation** » (chaque Etat pouvant disposer d'une partie des aides directes pour des actions liées, par exemple, au développement rural). Elle adopta, d'ailleurs, en 1998, une « loi d'orientation » qui mit en place une nouvelle forme de soutien : le « contrat territorial d'exploitation ».

L'Allemagne aurait préféré que l'on réfléchisse à un « co-financement » des aides directes, c'est-à-dire, en fait, à une certaine « re-nationalisation » de la PAC.

Sur le dossier céréalier, les intérêts des deux pays étaient divergents et suscitaient des approches différentes.

Dans un contexte préoccupant, marqué par la chute des cours mondiaux et par la mise en œuvre de la nouvelle loi agricole américaine, les Etats membres aboutissent à un accord au **Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999**, après plusieurs « marathons » de discussions.

Le prix de soutien des céréales est réduit de 15 % sur la période 1999-2002.

Celui de la viande bovine baisse de 20 % sur la même période.

Les compensations (primes à l'hectare et à l'animal) sont revalorisées (avec, en outre, la création d'une aide en faveur de l'élevage extensif) tandis que la réforme laitière, de son côté, est reportée.

Un compromis sur un nouveau cadre financier détermine, par ailleurs, les « ressources propres » du budget de l'Union durant la période 2000-2006.

II. LE BILAN DES DERNIÈRES RÉFORMES

A. UNE PLACE CROISSANTE DES AIDES DIRECTES DANS LES SOUTIENS AUX AGRICULTEURS

● **La réforme de 1992 a profondément modifié la structure des dépenses de l'Union européenne en faveur de son agriculture.** Les paiements directs qui occupaient, jusque là, une place limitée dans le soutien global aux producteurs, ont rapidement pris une part de l'ordre de 40 %. Cette **croissance des aides directes** a été accompagnée d'une diminution des coûts relatifs à l'intervention publique sur les marchés (restitutions et stockage).

En 1995, l'ensemble des aides directes à l'agriculture communautaire aura représenté 26,9 milliards d'euros, dont 60 % versés au titre des superficies cultivées, 23 % au titre des primes animales et 17 % au titre d'autres subventions co-financées par l'Union européenne (indemnités compensatoires de handicaps naturels, aide agri-environnementales, etc...). Le montant d'aides directes par exploitation agricole était, en moyenne communautaire, de 7.500 euros, soit 4.800 euros par emploi et 265 euros par hectare. On a relevé un fort niveau de concentration des aides directes au sein de l'agriculture européenne : 20 % des exploitations recevraient 73 % des aides directes, pour 59 % des superficies et seulement 25 % des emplois.

La réforme de l'Agenda 2000 a entraîné une revalorisation des aides directes d'environ 7 milliards d'euros (+ 26 %) sur l'ensemble de l'Union européenne, dont 90 % relèvent des productions bovines.

A l'horizon 2008, le montant d'aides directes par exploitation devrait rester, en moyenne, inférieur à 5.000 euros dans la plupart des zones du sud de l'Union européenne. Il serait proche de 20.000 euros en Autriche et dans la majorité des zones allemandes et françaises. Il dépasserait les 30.000 euros en Finlande ainsi qu'au Royaume-Uni.

● **En France, comme ailleurs, le poids des aides directes est devenu considérable dans les comptes d'exploitations d'un bon nombre d'entreprises agricoles, ainsi que les représentants des centres d'économie rurale l'ont rappelé lors de leur audition au Sénat :**

– dans les **exploitations laitières**, le poids des aides est de l'ordre de 20 à 50 %. Il augmentera à partir de 2005 ;

– dans les **exploitations céréalières spécialisées**, il est de l'ordre de 100 % du revenu ;

- dans les **exploitations spécialisées dans l'élevage bovin**, le poids des aides dépasse déjà 100 % du revenu.

NOTIONS D'ANALYSE DES COMPTES D'EXPLOITATIONS AGRICOLES

Produit brut = produit de la vente + aides publiques

Marge brute = produit brut – charges opérationnelles (alimentation du bétail, frais de vétérinaires, semences, engrais...)

Revenu = marge brute – charges de structures (salaires, coût du foncier, intérêts d'emprunt, amortissement du matériel et des bâtiments, charges sociales...)

Lorsque les aides directes représentent plus de 100 % du revenu, cela signifie que la valorisation des produits par la vente est inférieure au montant des charges de structures.

On ne peut nier que les **producteurs éprouvent un certain malaise face à ce nouveau dispositif**. Le système issu de la réforme crée une évidente dépendance par rapport aux aides et donc, des inquiétudes au regard de l'évolution de la politique agricole commune. La perspective de l'élargissement accroît les craintes en ce qui concerne la répartition du budget européen.

Toute réflexion concernant l'évolution de la politique agricole commune doit prendre en considération la situation actuelle des exploitations qui dépendent donc des aides directes apportées par la PAC. Ajoutées à d'autres types de soutiens européens et nationaux, ces aides directes ont contribué à l'augmentation de la place que prennent les subventions publiques dans le revenu agricole, comme en témoigne le tableau suivant :

(En %)

	1990	2001
Ensemble des exploitations professionnelles	6,9	34,6
Grandes cultures	4,5	58,1
Maraîchage et fleurs	3,1	2,2
Viticulture	1,8	3,7
- vins d'appellation d'origine	1,3	2,3
- autre viticulture	3,0	8,1
Arboriculture fruitière	6,6	10,2
Bovins	11,9	52,5
- bovins lait	8,2	35,7
- bovins viande	20,8	82,6
- bovins mixtes	15,1	56,7
Ovins et autres herbivores	38,2	47,8
- dont ovins	53,9	44,2
Hors sol	2,9	11,8
Polyculture	5,1	25,1
Autres orientations mixtes	11,8	58,8

Source : SCEES, *Comptes de l'agriculture par catégorie d'exploitations*

B. DES EFFETS MARQUANTS SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

1. Une concentration et une spécialisation marquées des exploitations

Au cours des dix dernières années, les **exploitations agricoles françaises** se sont agrandies dans leur ensemble, tandis qu'on assistait à un mouvement continu de restructurations.

La « superficie agricole utilisée » (SAU) moyenne a augmenté de 37 %, tandis que le nombre d'exploitations professionnelles françaises diminuait de 23 %. Au niveau national, **l'augmentation des surfaces s'est accompagnée d'un accroissement de la main d'œuvre totale et surtout salariée par exploitation** (en moyenne + 43 %). La surface cultivée par travailleur s'est cependant accrue de près de 30 %.

Du fait de l'agrandissement des exploitations, **les charges ont fortement augmenté** (+ 43 % par exploitation ; + 5 % par hectare), cette tendance à l'agrandissement de la taille des exploitations constituant d'ailleurs un frein à l'installation.

2. Un revenu en croissance

a) Analyse générale

On note que la valeur ajoutée moyenne par exploitation s'est stabilisée (+ 3 %) sur la période, ce qui correspond néanmoins, à surface constante, à un important recul (- 25 %).

Malgré la baisse des prix garantis (céréales et viande bovine), **le produit brut moyen des exploitations professionnelles françaises a progressé de 27 % sur la période, avec l'augmentation combinée des surfaces, des rendements et de la taille des cheptels.**

D'une manière générale, la situation économique et financière des agriculteurs français s'est donc sensiblement améliorée au cours des dix années écoulées. Les exploitations se sont agrandies, les revenus ont augmenté, le poids du service de la dette est resté stable. Le taux d'endettement global s'est toutefois accentué.

On soulignera cependant le problème constitué par l'érosion des prix payés aux producteurs, s'agissant notamment des produits « standards » (sans origine ou signe de qualité particuliers).

b) Résultats sectoriels

● S'agissant des **grandes cultures**, on sait que les réformes de 1992 et 1999 se sont traduites par une baisse des prix garantis partiellement compensée par une augmentation des aides directes découplées des volumes produits. A la veille des accords de Berlin, les « céréaliers » percevaient près de la moitié des aides directes octroyées aux agriculteurs français, ces transferts permettant juste de compenser les pertes liées aux baisses de prix payés aux producteurs.

Le total des revenus perçus par les producteurs de céréales, d'oléagineux et de protéagineux représente aujourd'hui entre un quart et un tiers du revenu global du secteur agricole, proportion identique à celle constatée il y a dix ans.

Les exploitations ont évolué au même rythme que la moyenne nationale, tant quant au nombre de producteurs que de la superficie agricole cultivée, tandis que les recettes augmentaient d'environ 220.000 francs par exploitation.

En 1999, les transferts publics directs ont représenté, en moyenne, 91 % du revenu disponible des exploitations « grandes cultures ». Les mesures adoptées dans le cadre d'Agenda 2000 n'ont pu que renforcer ce pourcentage. L'avenir de ces entreprises est donc lié au sort qui sera réservé aux aides compensatoires de la « boîte bleue ». Selon les professionnels, le maintien du revenu des producteurs français à son niveau de 1999 supposerait, en l'absence de toute aide directe, des prix payés aux producteurs d'environ 30 % supérieurs aux cours actuels. On relève que la « productivité du capital » des exploitations « grandes cultures » s'est améliorée au cours des dix dernières années en raison d'un recours accru au fermage.

L'autosuffisance en matière de céréales (au profit du secteur de l'alimentation animale et des productions dérivées que sont le porc et les volailles) **a constitué une des grandes réussites des réformes de la PAC.**

● Dans le **secteur bovin**, on a assisté à une augmentation considérable de la « superficie agricole utilisée » des exploitations de viande bovine (+ 27 %) et de leur cheptel (+ 40 % de vaches allaitantes par exploitation). Dans le même temps, on a relevé une disparition de plus de 10 % des exploitations d'élevage. Au niveau national, l'augmentation

généralisée des surfaces s'est accompagnée d'un accroissement, par exploitation, de la main d'œuvre totale et notamment salariée.

Malgré la baisse des prix garantis décidée en 1992, le produit brut des élevages bovins a progressé de 23 % par exploitation sur la période, et ce directement du fait de l'augmentation des cheptels.

L'accroissement des soutiens publics, combiné aux baisses d'impôts et taxes, ont conforté l'excédent brut d'exploitation des exploitations, qui a crû de 55 % sur la période. Le résultat disponible a gagné ainsi près de 75 % par exploitation, soit 37 % pour un résultat ramené à l'hectare. Enfin, l'autofinancement net a augmenté sur la période, et ce malgré une progression des prélèvements privés de l'exploitant.

Au même titre que les autres exploitations, celles du secteur viande bovine se sont de plus en plus spécialisées tandis que la dépendance de leurs revenus vis-à-vis des soutiens publics s'accroissait au cours des dix années, les rendant très vulnérables à toute modification de politique agricole.

● On sait que c'est le **secteur laitier** qui a connu **la plus forte réduction du nombre d'exploitations agricoles** durant la décennie 90 (un tiers des disparitions des exploitations françaises). Ce sont les petites exploitations de plaine qui ont subi, au demeurant, la plus grande désaffectation pour ce système de production.

Au niveau de la « filière lait », les exploitations spécialisées ont perdu une part importante des quotas au profit des exploitations laitières diversifiées. Cette transformation, lancée en 1984 avec l'apparition des quotas, s'est accrue avec la mise en place de la préretraite.

Les produits bruts de ces exploitations ont enregistré un accroissement légèrement supérieur à celui de l'ensemble des exploitations françaises, essentiellement grâce à la **stabilité des prix du lait induite par le régime des quotas**. L'action des quotas et les mesures de restructuration ont conduit les exploitations laitières à une forte augmentation de la valeur ajoutée, alors que les autres productions sans quota ont enregistré, à cet égard, une stagnation durant la décennie à cause de la baisse des prix.

Les aides reçues par les exploitations laitières ont concerné essentiellement les productions végétales que ce soit en céréales ou en maïs fourrager. Le niveau d'aide a été plus faible que pour les grandes cultures et la viande, et ces exploitations ont été moins dépendantes des aides publiques.

Le revenu des laitiers (plus faible que celui de la moyenne des agriculteurs français) s'est accru grâce à un **accroissement soutenu de la productivité du travail**.

CHAPITRE I^{ER}

PRÉSENTATION DE LA RÉFORME FISCHLER DANS SON CONTEXTE

I. PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION FISCHLER

A. ÉLÉMENTS DE CALENDRIER

1. La communication de juillet 2002

Le **10 juillet 2002**, la Commission européenne a adopté une **communication**¹ préparée par M. Franz Fischler, Commissaire en charge de l'agriculture, du développement rural et de la pêche, tendant à proposer une révision à mi-parcours de la PAC.

Cette communication dessine **les grandes lignes du projet de réforme actuellement en discussion** : découplage total des aides par rapport à la production, baisse de prix dans les secteurs des céréales et du lait, et instauration d'une modulation obligatoire des aides directes en vue de renforcer le deuxième pilier.

Examinée dès le 15 juillet 2002 par le Conseil des ministres de l'agriculture, cette première proposition a été vivement critiquée par la majorité des Etats membres de l'Union européenne. Inacceptable sur le fond, elle présentait l'inconvénient majeur de n'être assortie **d'aucune étude d'impact**.

Seuls le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, ainsi que l'Allemagne, se sont montrés favorables au projet, dans la mesure où il correspond à leur vision libérale de l'agriculture et à leur souhait d'une politique agricole « plus verte », qui aurait pour fonction de soutenir non pas la vocation économique de ce secteur, mais plutôt sa contribution au développement rural et à la protection de l'environnement.

¹ Communication COM (2002) 394 de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Révision à mi-parcours de la politique agricole commune », 10 juillet 2002.

Constituant avec d'autres Etats membres, tels que l'Espagne et l'Irlande, un « front du refus », la **France parvient toutefois**, en octobre 2002, à **s'accorder avec l'Allemagne** sur le **maintien en l'état de la PAC jusqu'en 2006**, en contrepartie de l'acceptation d'un plafonnement des dépenses du premier pilier entre 2006 et 2013.

2. Les projets de règlement de janvier 2003

La Commission européenne a, cependant, considéré que les **conclusions du Conseil européen de Bruxelles** du 25 octobre 2002, qui entérinent l'accord politique franco-allemand en ce qui concerne la limitation des dépenses de marché après 2006, **n'interdisaient pas d'entreprendre, dès aujourd'hui, une réforme de la PAC.**

Ainsi, dès le 15 janvier 2003, M. Franz Fischler a présenté **six études d'impact** qui tendent à démontrer que la réforme proposée induirait une augmentation des revenus agricoles.

Dans la foulée, la Commission européenne a adopté, le 22 janvier dernier, un **paquet de sept projets de règlements** qui sont, à quelques nuances près, la traduction fidèle de la proposition de réforme annoncée en juillet 2002.

B. LE CONTENU DE LA RÉFORME PROPOSÉE

1. Les mesures relatives au premier pilier de la PAC

a) Dispositions générales

Le projet Fischler comporte un certain nombre de mesures à caractère horizontal, dont la principale est la **proposition de découplage total des aides par rapport à la production.**

(1) Le découplage total des aides

C'est le point le plus novateur -et le plus contesté- du projet de réforme en discussion.

Il consisterait à remplacer les aides directes actuellement versées aux agriculteurs en fonction du volume de production par un **paiement unique à l'exploitation**, qui s'apparenterait à une aide au revenu.

Cette aide serait **définie en fonction des droits historiques** de chaque exploitation, c'est à dire du montant moyen des aides que celle-ci a perçues au cours des années 2000, 2001 et 2002.

● Alors que la communication adoptée par la Commission européenne en juillet 2002 prévoyait d'exclure de ce dispositif un certain nombre de paiements directs, tels que la prime à la qualité du blé dur ou l'aide aux fourrages séchés, **les propositions législatives présentées en janvier 2003 incluent toutes les aides directes existantes**. D'autres secteurs comme l'oléiculture pourraient être concernés ultérieurement.

Il convient de souligner que certaines aides existantes sont déjà partiellement découplées. C'est notamment le cas dans le secteur des céréales et des oléo-protéagineux.

Le système actuel des aides directes dans le secteur céréalier

Depuis les réformes de la PAC de 1992 et de 1999, à l'occasion desquelles ont été décidées des baisses importantes des prix de soutien sur le marché des céréales, des aides directes, dites « **paiements compensatoires** », sont versées aux céréaliers.

● Le **montant des paiements compensatoires à l'hectare** est obtenu en multipliant une **indemnité forfaitaire à la tonne** par un **rendement de référence** variable selon les départements et les régions naturelles est égal au rendement moyen à l'hectare atteint au cours des trois années antérieures et égal à 1991. Il est, par exemple, de 64 quintaux/hectare dans l'Eure et de 55,5 quintaux/hectare dans la Moselle. **Ce rendement de référence étant fixe**, on peut considérer que le régime d'aides dans le secteur des céréales est **semi-découplé**.

Pour calculer le montant des aides versées à chaque céréalier, il convient de multiplier le paiement compensatoire à l'hectare d'une région donnée par le nombre d'hectares qui composent l'exploitation.

● Dans chaque Etat membre, le montant maximal de l'ensemble des aides directes aux céréales permet de couvrir la **superficie de base régionale**, qui correspond à la surface moyenne consacrée aux grandes cultures et à la jachère quinquennale en 1989, 1990 et 1991. Pour la France, elle représente 13,5 millions d'hectares.

Si la somme des superficies pour lesquelles les paiements compensatoires sont demandés excède cette surface maximale, les aides allouées à cette production sont réduites de manière proportionnelle.

● Aux termes du projet, **les agriculteurs bénéficiant de l'aide découplée seraient libres de consacrer leurs terres aux productions de leur choix**, y compris celles qui, à l'instar des fruits et légumes, ne sont actuellement pas subventionnées. Seules les cultures permanentes, telles que la vigne, n'ouvriraient pas droit au bénéfice de l'aide.

● Indépendante des volumes produits par chaque exploitation, **l'aide unique découplée serait, en pratique, attachée aux surfaces éligibles**. En effet, le montant d'aide auquel peut prétendre une exploitation peut être divisé par le nombre d'hectares que celle-ci comporte. A chaque hectare correspondent ainsi des droits à paiement qui seraient transférés en cas de cession ou de location de tout ou partie de l'exploitation.

La Commission européenne estime que cette réforme inciterait les agriculteurs à **produire en fonction des signaux adressés par les marchés** et non en fonction des critères conditionnant l'obtention des primes.

Les autres arguments invoqués à l'appui de la proposition de découplage total sont :

– d'une part, la **meilleure acceptabilité** de l'aide unique découplée à l'égard des règles de **l'Organisation mondiale du commerce**, dans la mesure où elle relèverait de la « boîte verte », alors que les aides directes couplées à la production relèvent de la « boîte jaune » ou « boîte orange » (voir explications page 52) ;

– d'autre part, la **simplification administrative** inhérente à l'adoption d'une aide unique, dont le mode de calcul serait identique quelle que soit la production retenue.

(2) L'éco-conditionnalité des aides directes

Le projet Fischler tend à « verdir » le premier pilier de la PAC en proposant d'élargir la conditionnalité des aides perçues dans ce cadre. Actuellement, les Etats membres ont déjà la possibilité de l'appliquer à l'égard des normes environnementales.

● Aux termes de la proposition de réforme, **le bénéfice des aides directes** (aide découplée et autres aides) **serait subordonné au respect par l'agriculteur**, sur la totalité de son exploitation :

– de **l'ensemble des normes réglementaires** dans le domaine de l'environnement, de la sécurité sanitaire des aliments, de la sécurité du travail et du bien-être des animaux, qui découlent d'une quarantaine de textes communautaires ;

– de **bonnes pratiques agricoles** ;

– de l'obligation de **maintenir en l'état les prairies permanentes** (il s'agit d'empêcher leur transformation en terres arables).

En cas de non-respect de ces conditions, les paiements directs pourraient être réduits en tout ou partie.

● Pour aider les agriculteurs à se conformer à ces normes et exigences de bonnes pratiques, la Commission européenne propose d'instaurer un dispositif de **conseil aux exploitations**, devant permettre l'établissement **d'audits individualisés**.

Dans un premier temps, ne seraient toutefois concernés que les producteurs touchant plus de 15.000 euros d'aides par an et ceux dont le chiffre d'affaires annuel excède 100.000 euros.

(3) Gel environnemental

La Commission européenne propose de soumettre les terres arables à un gel environnemental de long terme, en remplacement de l'actuel système de jachère. A l'exception des exploitants se consacrant à l'agriculture biologique, les producteurs seraient tenus de maintenir en jachère une superficie égale à 10 % de la superficie consacrée aux céréales, oléagineux et protéagineux (dite « superficie COP ») de chaque exploitation.

Cependant, sauf dérogation pour des raisons environnementales, **le gel ne pourrait plus être rotationnel**, ce qui signifie que les terres mises en jachère le seraient pour dix années.

En outre, les surfaces gelées ne pourraient plus être utilisées à des fins agricoles ni, a fortiori, accueillir des cultures destinées à être commercialisées. Actuellement, des cultures destinées à produire de l'énergie (colza, tournesol) ou des matières plastiques (chanvre, maïs s...) sont autorisées sur les terres en jachère.

Enfin, la proportion de terres arables soumises à la jachère serait définitivement fixée à 10 %, alors qu'il est aujourd'hui possible de réviser ce taux à la hausse ou à la baisse en fonction de la situation du marché.

Ainsi, les terres en jachère pourraient uniquement être utilisées dans un but écologique, par exemple comme des réserves pour les oiseaux.

Selon la Commission européenne, cette mesure vise également à faciliter la gestion et le contrôle du système de jachère, en particulier dans la perspective du découplage des aides.

b) Les mesures sectorielles

Le projet de réforme comporte également des propositions concernant directement certaines organisations communes de marché (OCM).

(1) Les grandes cultures

● S'agissant des céréales, la Commission européenne propose une **nouvelle réduction de 5 % du prix d'intervention** (qui passerait de 101,31 à 95,35 €/tonne), partiellement compensée par une augmentation des aides directes.

Dans le secteur céréalier, le prix d'intervention est le prix auquel les organismes stockeurs que sont les coopératives et les négociants propriétaires de silos peuvent vendre aux

organismes publics les quantités qui ne trouvent pas preneur sur le marché. Cependant, ce prix sert indirectement à définir le prix que ces organismes versent aux céréaliers.

Le projet de réforme prévoit également de **supprimer les majorations mensuelles**, qui servent à lisser les volumes de céréales mis à l'intervention.

Permettant de couvrir les frais de stockage, ces majorations incitent les organismes payeurs à étaler leurs livraisons tout au long de la période d'intervention, comprise entre novembre et juin. Calculées de manière mensuelle, elles sont cumulées et s'ajoutent au prix d'intervention payé au moment de la livraison.

La suppression des majorations mensuelles, qui avait déjà été envisagée lors de la réforme de la PAC de 1999, équivaldrait donc à une réduction supplémentaire du prix d'intervention.

Enfin, le projet Fischler prévoit de supprimer les restitutions à la production d'amidon de céréales.

- Des mesures particulières sont, en outre, prévues par culture.

Pour le seigle, l'abolition pure et simple du **mécanisme d'intervention** est envisagée, la Commission européenne considérant que cette sécurité encourage la surproduction sur un marché dont les découchés sont limités.

D'autre part, le projet de réforme prévoit une **réduction**, voire une suppression dans les zones « non traditionnelles », de **l'aide supplémentaire spécifique** dont bénéficie actuellement la production de **blé dur**.

(2) L'OCM riz

Le prix d'intervention sur le marché du riz, au-dessous duquel le stockage privé est déclenché, **serait réduit de 50 %** pour être ramené à 150 €/tonne. Un mécanisme spécifique de sécurité serait toutefois instauré pour le cas où le prix du marché descendrait en dessous de 120 €/tonne.

A l'appui de cette proposition de baisse du prix garanti, la Commission européenne invoque la nécessité de préparer l'OCM riz aux conséquences de l'initiative « tout sauf les armes » qui prévoit, à terme, l'importation non contingentée de riz à droits nuls en provenance des pays les moins avancés (PMA).

(3) Le marché de la pomme de terre

Outre le découplage partiel des aides à la production, il est proposé de supprimer le prix minimum garanti aux producteurs ainsi que les restitutions à la production de fécule de pomme de terre.

(4) Le secteur du lait

Alors que l'Agenda 2000 envisageait la réforme du régime des quotas en 2008, ces derniers seraient maintenus jusqu'en 2014.

En contrepartie, la Commission européenne propose **d'anticiper à 2004 la diminution du prix garanti du lait et l'élargissement des quotas**, décidés en 1999, qui auraient dû être mis en œuvre seulement à partir de la campagne 2005/2006.

Par rapport à l'Agenda 2000, **la diminution du prix du lait serait accentuée**. Appliquée de manière dissymétrique (- 3,5 % par an pour la poudre de lait et - 7,5 % par an pour le beurre), elle correspondrait à une réduction globale de 28 % du prix du lait entre 2004 et 2009.

Quant aux **quotas**, ils seraient **augmentés de 1 % en 2007 et 2008**.

Enfin, le **mécanisme d'intervention sur le beurre** serait affaibli puisque les achats publics seraient limités à 30.000 tonnes par an.

Ces propositions visent à favoriser une plus grande intégration du secteur laitier aux marchés mondiaux des produits laitiers, l'augmentation de la production et la baisse des prix du lait devant théoriquement stimuler les exportations et la consommation intérieure.

(5) Les cultures énergétiques

Pour compenser la suppression de la possibilité de produire des cultures à fin énergétique sur les terres soumises à la jachère, le projet de règlement propose d'instaurer une **aide spécifique aux cultures énergétiques** de 45 €/hectare.

La superficie maximale susceptible d'être concernée au plan communautaire serait de **1,5 million d'hectares**.

L'attribution de l'aide serait conditionnée à la conclusion d'un contrat entre le producteur et l'entreprise de transformation, à moins que l'agriculteur ne procède lui-même à la transformation sur l'exploitation.

D'autres propositions sectorielles de réforme figurent dans le projet, concernant les protéagineux (modification du mode de calcul de l'aide directe), les fruits à coque (remplacement du régime actuel par un paiement forfaitaire de 100 €/hectare), et les fourrages séchés (remplacement de l'aide aux produits transformés par une aide aux producteurs et une aide aux transformateurs réduite et dégressive).

2. Les mesures relatives au deuxième pilier

Le projet de la Commission européenne prévoit, par ailleurs, le **financement de nouvelles mesures dans le cadre du développement rural**. De nouvelles aides pourraient ainsi être versées au titre :

– de l'amélioration, par les agriculteurs, de la **qualité de leurs produits et des processus de production** ;

– de **l'information des consommateurs** au sujet des produits faisant l'objet de dispositifs d'assurance-qualité, l'aide étant dans ce cas versée aux groupements de producteurs ;

– de la **mise en conformité des exploitations avec les nouvelles normes** (non encore intégrées dans la législation nationale) en matière d'environnement, de bien-être animal, de santé publique, de santé animale et de sécurité des conditions de travail ;

– du **coût lié aux services de conseil agricole** auxquels recourent les exploitants ;

– des engagements visant à améliorer le bien-être animal et allant au-delà des bonnes pratiques habituelles en matière d'élevage.

Le projet prévoit, en outre, de clarifier quelques dispositions du règlement de développement rural.

3. Dégressivité et impact budgétaire

a) L'instauration d'un mécanisme de dégressivité

Le projet de règlement propose de réduire progressivement les paiements directs accordés dans le cadre du premier pilier, selon un système de dégressivité.

Ce dispositif, qui n'entrerait en vigueur qu'en 2006, consisterait à appliquer aux aides directes un taux de réduction de plus en plus important entre 2006 et 2012.

Cependant, ce **taux de réduction varierait selon les tranches de paiements directs perçus**. Ainsi, une franchise de 5.000 euros serait, tout d'abord, appliquée. Au-delà, le taux passerait progressivement :

– de 1 % à 12,5 % pour la tranche d'aides directes comprise entre 5.001 et 50.000 euros ;

– de 1 % à 19 % au dessus de 50.000 euros.

Ce système diffère donc de la proposition qui figurait dans la communication de juillet 2002, qui renvoyait à une modulation strictement proportionnelle, montant progressivement en puissance pour atteindre un taux de réduction des aides égal à 20 %.

S'agissant du **produit de la dégressivité**, le projet de règlement prévoit deux utilisations différentes :

– **une partie** (correspondant au premier point de dégressivité en 2006 et aux six premiers points en 2012) serait affectée **au financement du deuxième pilier de la PAC**. Ce prélèvement est dénommé « modulation » dans le projet ;

– le reste -**qui représente toutefois la plus grosse partie du produit de la dégressivité- servirait à couvrir les besoins de financement supplémentaires susceptibles d'être générés par de futures réformes** des organisations communes de marché, telle celle du sucre.

Là encore, votre rapporteur relève une différence notable par rapport à la communication de juillet 2002, selon laquelle le produit de la modulation devait intégralement servir à abonder les crédits du développement rural.

En outre, **les recettes tirées de l'application de ce dispositif** ne seraient pas conservées par chaque Etat membre, comme tel est le cas dans le cadre des modulations volontaires dont la réforme de 1999 a autorisé la mise en œuvre, mais **seraient gérées au niveau européen, avant d'être réparties entre les Etats membres** en fonction de plusieurs critères (superficie agricole, emploi agricole, PIB par habitant).

Enfin, cette dégressivité ne serait applicable aux nouveaux Etats membres que lorsqu'ils percevront les aides directes au taux normal en vigueur dans l'Union européenne, c'est à dire en 2013.

Le détail des taux de réduction applicables dans le cadre de la dégressivité et de l'affectation de leur produit est présenté dans le tableau reproduit ci-dessus, lui-même extrait du projet de règlement de la Commission européenne. **Le tout constitue un dispositif pour le moins complexe.**

**DISPOSITIF DE MODULATION/DÉGRESSIVITÉ
PRÉVU PAR LE PROJET DE RÉFORME**

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A	% de réduction générale des paiements directs	1	4	12	14	16	18	19
% de réduction totale applicable successivement aux différentes tranches de paiements directs								
B	de 1 à 5 000 euros	0	0	0	0	0	0	0
C=(A+E)/2	de 5 001 à 50 000 euros	1	3	7,5	9	10,5	12	12,5
D = A	au-dessus de 50 000 euros	1	4	12	14	16	18	19
E Dont % des paiements directs destinés au budget de développement rural								
	de 5 001 à 50 000 euros	1	2	3	4	5	6	6
	au-dessus de 50 000 euros	1	2	3	4	5	6	6
F Dont % des paiements directs destinés au financement des futurs besoins de marché								
	de 5 001 à 50 000 euros	0	1	4,5	5	5,5	6	6,5
	au-dessus de 50 000 euros	0	2	9	10	11	12	13

Pourcentage de réduction des paiements directs :

- A : dégressivité
- B à D : par tranche de paiements directs
- E : modulation destinée au budget du développement rural
- F : destiné au financements des futurs besoins du marché

b) Impact budgétaire

Selon la Commission européenne, la proposition de réforme permettrait de réaliser une économie qui, selon l'exposé des motifs, s'élèverait à **337 millions d'euros pour l'exercice budgétaire 2006**, et à environ **186 millions d'euros par an à partir de 2010**. A elle seule, la proposition de découplage permettrait d'économiser 1,6 milliard d'euros par an.

Ces prévisions budgétaires permettraient de respecter le plafond de dépenses arrêté par le Conseil européen de Bruxelles pour le financement du premier pilier entre 2006 et 2013.

II. LE CONTEXTE : DES INTERFÉRENCES AVEC L'ÉLARGISSEMENT ET LES NÉGOCIATIONS AGRICOLES À L'OMC

Pour justifier une réforme aussi ambitieuse, la Commission européenne évoque un certain nombre de raisons : meilleure prise en compte de la protection de l'environnement, adaptation aux attentes de consommateurs (modes de production plus traditionnels, sécurité alimentaire), mais aussi perspectives de certaines échéances internationales, sur lesquelles votre rapporteur souhaite faire le point.

A. LE DOSSIER DE L'ÉLARGISSEMENT

1. Le processus de l'élargissement aux PECO

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler la chronologie des décisions qui vont déboucher, dès l'année prochaine, sur une Union européenne de 25 membres, élargie à huit anciens PECO (« pays d'Europe Centrale et Orientale », dans la terminologie des années 1990) plus Chypre et Malte, avant d'en relever les principaux effets sur l'Europe agricole.

• Il y a dix ans, le **Conseil européen de Copenhague** définissait les critères économiques et politiques ouvrant droit à l'adhésion. Les critères économiques étaient « l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ».

Quatre ans plus tard, au mois de décembre 1997, le **Conseil européen de Luxembourg** décide que le processus de négociations sera lancé au printemps 1998 -à travers des conférences intergouvernementales bilatérales- avec un groupe de six pays : Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie.

De fait, les négociations avec ces six Etats commencent le 31 mars 1998.

En décembre 1999, le **Conseil européen d'Helsinki** décide, pour février 2000, un autre cycle de conférences intergouvernementales bilatérales avec six autres pays : la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie et Malte.

Entre temps, les **accords de Berlin du 25 mars 1999** ont déterminé un cadre pour le financement de l'élargissement : les dépenses globales liées à ce dossier ne devront pas dépasser 1,27 % du produit intérieur brut annuel de l'Union européenne.

En juin 2001, le **Conseil européen de Göteborg** prend acte des progrès accomplis par les candidats sur les critères d'adhésion et en conclut que les négociations avec les pays « qui sont prêts » pourraient se conclure à la fin 2002, l'objectif étant que ces Etats puissent, « en tant que membres », participer aux élections au Parlement européen en 2004.

Un **élément décisif du processus** est, sans doute, le document présentant une « **stratégie d'intégration** » en même temps qu'un **cadre financier**, que la Commission européenne publie le **30 janvier 2002**.

Ce texte constate que les critères politiques définis par le Conseil européen de Copenhague sont respectés par tous les pays candidats pour lesquels les négociations sont en cours en précisant, par ailleurs, que la Turquie ne paraît toujours pas remplir la condition relative aux « institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ».

S'agissant des critères économiques, la Commission fait une différence entre les pays candidats. Elle relève :

- que Chypre et Malte remplissent les critères économiques ;
- que la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie sont des économies de marché viables et qu'elles devraient être en mesure de faire face à court terme à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'Union ;
- que la Bulgarie est en voie de mettre en place une économie de marché viable et qu'elle devrait être en mesure de faire face à moyen terme à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'Union ;
- que la Roumanie ne répond encore à aucun des critères économiques.

Sans se prononcer sur les dates d'adhésion, la Commission souligne que le cadre financier défini à Berlin permet **l'adhésion d'un maximum de dix nouveaux Etats membres en 2004** (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Chypre et Malte) en laissant entendre que l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie sera reportée.

Sur le plan financier, le document de la Commission prévoit une enveloppe de 25,6 milliards d'euros au titre des aides structurelles et **de 9,7 milliards d'euros pour l'agriculture**.

Sur le volet agricole, les candidats bénéficieraient, **dès l'adhésion**, de mesures de soutien des marchés, les quotas de production étant calculés sur la période de référence présentant des données fiables : 1995-1999.

Afin de tenir compte, notamment, de prix de revient plus faibles chez les candidats, les paiements directs seraient introduits progressivement aux taux de 25, 30, 35 % du niveau communautaire en 2004, 2005 et 2006, pour atteindre 100 % en 2013. Pendant trois ans, renouvelables deux fois un an maximum, ces aides pourraient être distribuées de manière forfaitaire à l'hectare. Des paiements nationaux complémentaires pourraient être autorisés pour que le niveau d'aide totale ne baisse pas au moment de l'adhésion.

D'autre part, des mesures de développement rural renforcées seraient, dès 2004, cofinancées, à hauteur de 80 % maximum, par l'Union européenne.

Une période transitoire d'une dizaine d'années (2004-2013) était donc préconisée pour accélérer la modernisation et la mise à niveau des structures agricoles des candidats.

• Quel sera, globalement, l'effet de l'élargissement sur l'agriculture européenne ?

Quelques « chiffres-clés » donneront la mesure du changement.

	Les quinze Etats membres	Les dix pays candidats
Population (millions d'habitants)	377	74
dont population agricole	4 %	14 %
Nombre de fermes (millions)	7	4,5
Surface agricole utile (millions d'hectares)	135	38,5
Surface en céréales (millions d'ha)	38	16,2
Productions en céréales (millions de t)	210	58
Production d'oléagineux (millions de t)	15	3,5

Source : Organisation des producteurs de grains

Ainsi, la **superficie agricole utilisée de l'Union européenne devrait passer de 135,8 à 174,3 millions d'hectares (+ 28 %), et sa population active agricole de 6,9 à 10,9 millions de personnes (+ 59 %)**. Avec la Roumanie et la Bulgarie, relevons que l'on parviendrait à une superficie agricole utilisée de 194,6 millions d'hectares (+ 43 %) et à une population active agricole de 16,6 millions de personnes (multiplication par 2,4) pour une Union européenne à « vingt-sept ».

Le tableau ci-dessous présente les principales caractéristiques structurelles de treize pays candidats (y compris la Turquie) :

	Part de l'emploi agricole dans l'emploi total	Superficie en terres arables (en millions d'hectares)
Pologne	19 %	17,1
République tchèque	5 %	3,1
Hongrie	7 %	4,7
Slovaquie	7 %	1,5
Lituanie	20 %	2,9
Lettonie	14 %	1
Slovénie	10 %	0,2
Estonie	7 %	0,9
Chypre	9 %	-
Malte	2 %	-
Sous-total	14 % (e)	31,3
Roumanie	43 %	9,3
Bulgarie	27 % (e)	4,3
Total des dix pays	21 % (e)	44,9
Turquie	35 %	27,3
Union européenne à quinze	5 %	76,3

Source : Commission européenne et INRA.

2. Une crispation sur la question du financement

a) Le débat sur les aides directes

Alors que le processus d'élargissement aux PECO avait théoriquement été pris en compte dans les perspectives financières 2000-2006 arrêtées à Berlin en mars 1999, la discussion des modalités pratiques d'application de la PAC aux nouveaux Etats membres a très vite achoppé sur **la question des aides directes**.

Il est vrai que les Quinze avaient considéré, au moment de la réforme de l'Agenda 2000, que les nouveaux adhérents n'avaient pas vocation à percevoir dans l'immédiat ces aides directes, dès lors que celles-ci sont censées compenser des baisses de prix garantis qu'ils n'ont pas eu à subir. En outre, une intégration immédiate dans le régime des paiements directs risquait de générer des distorsions de revenus par rapport aux autres secteurs économiques et de retarder, de ce fait, la modernisation de l'agriculture.

Cependant, le mécontentement des pays candidats, dénonçant un « élargissement au rabais », et la position prise par certains Etats membres, comme l'Espagne et la France, qui considèrent que le bénéfice des aides directes fait partie intégrante de l'acquis communautaire, ont conduit la Commission européenne à proposer dans une communication¹ présentée en janvier 2002, d'allouer, dès 2004, à un taux réduit, les paiements directs aux agriculteurs des nouveaux Etats, ce taux devant être progressivement relevé pour atteindre 100 % en 2013.

Cette proposition restait dans le cadre des plafonds de dépenses pour l'élargissement, fixés pour la période 2004-2006 (40,16 milliards d'euros, dont 9,7 milliards pour l'agriculture). Toutefois, elle ne réglait nullement le risque d'une augmentation du coût de la PAC pour l'après 2006.

Dans ce contexte, par crainte d'une explosion du budget de la PAC, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas se sont déclarés défavorables à l'attribution, dès 2004, des aides directes aux nouveaux pays adhérents. Premier contributeur net au budget européen, l'Allemagne a, dès lors, décidé de lier la décision sur les aides directes à la présentation d'un projet de réforme de la PAC tendant à en réduire le coût.

Cet affrontement sur la question du financement de l'élargissement, en particulier dans le domaine agricole, a paru compromettre l'aboutissement des négociations d'élargissement.

b) Le compromis franco-allemand et l'accord de Bruxelles

Une solution sur les modalités financières de l'élargissement a toutefois pu être trouvée, à l'initiative du couple franco-allemand, peu avant le Conseil européen de Bruxelles.

● Lors d'une entrevue, le Président de la République, M. Jacques Chirac, et le Chancelier allemand, M. Gerhard Schröder, sont convenus, pour les perspectives financières 2007-2013, d'un **plafonnement des dépenses agricoles à leur niveau de 2006, en contrepartie d'un engagement que la PAC demeurerait inchangée d'ici cette date.**

En outre, la France a obtenu l'assurance que ce principe de stabilité budgétaire s'appliquerait également aux autres dépenses européennes, telles que les aides régionales, et permettrait de mettre en cause l'abattement de la contribution au budget européen dont bénéficie le Royaume-Uni depuis 1984.

¹ Note d'information : cadre financier commun 2004-2006 pour les négociations d'adhésion, 30 janvier 2002

● Entérinant ce compromis au **Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002**, les chefs d'Etat et de Gouvernement sont parvenus à un accord sur le financement de l'élargissement.

En ce qui concerne les dépenses agricoles, les conclusions du Conseil distinguent deux périodes :

– pour les années 2004, 2005 et 2006, le plafond déterminé par l'accord de Berlin de mars 1999 devra être respecté ;

– pour la période 2007-2013, les dépenses de marché et de paiements directs seront plafonnées au niveau prévu par l'accord de Berlin, d'une part pour les dépenses de l'Union européenne à Quinze, d'autre part pour celles des nouveaux Etats membres.

En revanche, l'accord ne prévoit pas de stabiliser les autres dépenses du budget communautaire.

Le plafond retenu sera majoré de 1 % pour tenir compte de l'inflation. Compte tenu du fait que l'inflation réelle (2 % environ) est supérieure à ce taux, et de la montée en charge du versement des aides directes aux nouveaux Etats, le plafonnement du budget du premier pilier de la PAC possède bien un caractère dégressif.

De fait, les dépenses du premier pilier devraient s'élever, en prix courants, à 45,306 milliards d'euros en 2007 et à 48,574 milliards en 2013.

**PLAFONDS DE DÉPENSES DU 1^{ER} PILIER POUR L'UE À 25
SUR LA PÉRIODE 2006-2013**

en millions d'euros

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
45 306	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574

Source : Commission européenne

Le Conseil européen a, d'autre part, arrêté **les modalités d'attribution des aides directes aux nouveaux Etats**. Elles sont conformes à la proposition présentée par la Commission européenne au début de l'année 2002. **Ainsi, elles passeront progressivement de 25 % du niveau des aides perçues dans l'Union européenne en 2004 à 100 % en 2013.**

Enfin, il a été décidé que les nouveaux Etats membres recevraient une compensation budgétaire s'il s'avérait qu'ils devenaient contributeurs nets au budget de l'UE entre 2004 et 2006. Il convient, à cet égard, de rappeler que la décision concernant les ressources propres leur est applicable dès la première année de leur adhésion.

c) La conclusion des négociations d'adhésion

L'épineuse question financière étant tranchée, les négociations d'adhésion ont pu aboutir au Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002.

Fixant au 1^{er} mai 2004 la date d'entrée des dix nouveaux Etats dans l'Union européenne, **ce Conseil a pris plusieurs décisions concernant les modalités d'application de la PAC aux nouveaux membres**, conformes aux propositions formulées par la Commission européenne le 30 janvier 2002.

L'introduction progressive des aides directes, à 25 % du taux plein communautaire en 2004, pour parvenir à 35 % en 2006 et à 100 % en 2013 a été confirmée.

En outre, il a été convenu que les **nouveaux Etats membres pourront compléter ces aides directes** par des crédits nationaux, voire par des crédits perçus au titre du développement rural, dans la limite d'un certain plafond¹.

Une mise en œuvre simplifiée de ces paiements directs a, par ailleurs, été prévue. Ainsi, dès 2004, les nouveaux Etats verseront les aides directes **sous la forme de paiements à la surface**, sans lien avec le volume de production. Instauré pour trois ans, ce régime simplifié sera renouvelable deux fois pour une durée d'un an, les nouveaux Etats devant ensuite s'aligner sur le système en vigueur dans le reste de l'Union. Sans doute, la Commission européenne espère-t-elle que d'ici là, le découplage des aides sera en vigueur partout.

Le Conseil de Copenhague a également décidé l'instauration de quotas de production fondés sur des périodes de référence historiques récentes.

Enfin, une politique de développement rural renforcée sera mise en œuvre dans les nouveaux Etats membres et dotée, pour la période 2004-2006, d'une enveloppe de 5,1 milliards d'euros. Ainsi, les mesures applicables dans le cadre du deuxième pilier seront cofinancées à 80 % par l'UE, contre 50 % -en l'état actuel de la réglementation- dans le reste de l'Union.

Au final, **le budget destiné à l'agriculture des nouveaux venus pour la période 2004-2006 représentera 9,7 milliards d'euros**. Votre rapporteur rappelle à cet égard que, pour cette même période, la dépense s'élèvera, à 25,5 milliards d'euros pour les fonds structurels et que le coût total de l'adhésion (non corrigé de la contribution des nouveaux membres) sera de 40 milliards d'euros.

¹ Plafond de 55 % du taux plein en 2004, de 60 % en 2005 et de 65 % à partir de 2006, ou plafond égal au taux correspondant au montant des aides directes perçues par les agriculteurs avant l'adhésion, majoré de 10 %.

B. LES NÉGOCIATIONS AGRICOLES À L'OMC

Tout comme il y a dix ans, la réflexion sur la réforme de la politique agricole commune s'engage concomitamment au déroulement d'un cycle de négociations internationales tenues dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC). Or, le volet agricole de l'OMC présente des particularités qui lui confèrent une place à part, et attisent les sensibilités bien au-delà de ce que représentent, en valeur, les échanges agricoles dans l'ensemble des flux mondiaux.

Le contexte, pour l'Union européenne, est globalement difficile : la PAC fait figure d'accusée alors même que les réformes entreprises en 1992 et 1999 privent de pertinence une grande part des critiques, et que les pratiques de certains de ses contempteurs devraient les conduire à davantage de mesure. C'est pourtant sur ce constat que s'est fondée la Commission européenne pour suggérer de transformer l'analyse à mi-parcours prévue par l'Agenda 2000 en une véritable réforme anticipée de la PAC.

Aboutissement d'un cycle de négociations entamé à Punta del Este en septembre 1986 (Cycle d'Uruguay), **l'accord de Marrakech signé le 15 avril 1994** institue l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a pour double objet de favoriser une plus grande libéralisation du commerce mondial et d'augmenter les échanges mondiaux dans le respect de règles approuvées par consensus.

Les produits agricoles font toutefois, en raison de l'importance qu'ils présentent pour les différents partenaires du commerce mondial, l'objet d'un traitement distinct, dont les modalités sont finalisées par un Accord sur l'agriculture annexé à l'accord de Marrakech.

1. Principaux éléments de l'Accord sur l'agriculture de 1994

Cet accord fixe des disciplines ayant pour objectif de réduire les protections aux frontières et les soutiens à l'agriculture sur la période 1995-2000, et qui s'articulent autour de trois axes : l'accès au marché, le soutien interne et les subventions aux exportations.

- En matière d'**accès au marché**, les mesures de protection aux frontières doivent être transformées en droits de douane fixes, et réduites dans des proportions allant, selon les produits, de 15 à 36 % par rapport à la période de référence (1986-1998). Une clause de sauvegarde peut toutefois être mise

en œuvre, produit par produit, en cas de dépassement excessif du volume des importations ou de chute de leurs prix. S'agissant des produits qui ne font pas l'objet d'une tarification, les signataires s'engagent sur un accès minimum aux pays tiers par la mise en œuvre de la clause de la nation la plus favorisée pour certains contingents, et par le maintien des concessions tarifaires à leur niveau de référence 1986-1988 pour d'autres (« maintien de l'accès courant »).

- La réduction des volumes de **soutien interne** s'effectue de manière différenciée à raison du lien existant entre la nature de l'aide et la production. On distingue trois types d'aides, classées en « boîtes » pour lesquelles les engagements de réduction sont plus ou moins contraignants.

Dans la « **boîte orange** », qui comprend les aides couplées à la production, la mesure globale de soutien (soutien par les prix et versements directs) doit être réduite de 20 % en six ans. Toutefois, une clause dite *de minimis* permet d'exclure de la mesure globale de soutien tout soutien dont le montant est inférieur à 5% (10 % pour les pays en développement) de la valeur du produit considéré ou de la production agricole totale.

Dans la « **boîte bleue** » figurent les aides liées à des programmes de limitation de la production, qui sont donc exemptés d'engagements de réduction. Il s'agit par exemple d'aides directes calculées sur une superficie et des rendements fixes, ou attribuées pour un nombre de têtes de bétail fixe. Cependant, une limite impose, pour chaque produit, un plafond de la somme des aides « boîte orange » plus « boîte bleue » au niveau du soutien total constaté en 1992.

Enfin, dans la « **boîte verte** » se trouvent toutes les aides totalement découplées de la production (environnement, recherche, formation, etc.), qui ne sont donc concernées par aucun engagement de réduction.

- S'agissant enfin des **subventions aux exportations**, les membres de l'OMC qui peuvent y recourir doivent les réduire de 21 % en volume et de 36 % en valeur sur la période.

Il convient de noter qu'un « traitement spécial et différencié » permet aux pays en développement (PED) de disposer d'une période plus longue (jusqu'en 2004) et de respecter des objectifs chiffrés moins contraignants que les pays développés, sachant que les 49 pays les moins avancés (PMA) sont même exonérés de tout engagement de réduction.

Grâce à la réforme de la PAC de mai 1992, l'Union européenne est globalement parvenue à respecter ses engagements souscrits à Marrakech. Au contraire, les Etats-Unis, tant par le *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (FAIR Act) de 1996 que, surtout, par le récent *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*¹, ont à la fois augmenté leurs aides internes

¹ Voir annexe I, page 119.

ayant une forte capacité de distorsion et favorisé une politique de subvention des exportations en contournant les mécanismes stabilisateurs de l'OMC (aides aux exportations, crédits à l'exportation, aide alimentaire ou encore « *marketing loans* »).

2. Le nouveau cycle de négociations : l'accord de Doha

L'accord de Marrakech avait prévu qu'un nouveau cycle de négociation devrait être engagé le 1^{er} janvier 2000. En réalité, **c'est au cours de la conférence ministérielle de Doha** (Qatar) qu'a été relancé le processus des négociations agricoles, organisé par le **programme de travail** adopté le **14 novembre 2001**.

a) Les objectifs fondamentaux du programme de Doha pour le développement

Fruit d'un compromis pesé au trébuchet, ce programme se propose de poursuivre le processus de réforme du commerce des produits agricoles engagé à Marrakech tout en y apportant un certain nombre de précisions.

● L'accord de Doha indique, tout d'abord, que les objectifs qu'il fixe ne préjugent pas du résultat final de la négociation. Il ajoute que la **négociation doit être globale**, c'est-à-dire porter sur l'ensemble des mécanismes de soutien qu'il convient de réduire. A cet égard, il est explicitement précisé que doivent être abordées **toutes les formes de subventions à l'exportation** (et non plus seulement les restitutions européennes), ce qui inclut, du point de vue des négociateurs européens, les dispositifs mis en place par les Etats-Unis ou d'autres grands pays exportateurs qui échappaient jusqu'alors aux engagements des parties.

En outre, seules les **aides de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges** doivent être substantiellement réduites, ce qui revient à préserver la « boîte verte » et la « boîte bleue ».

Par ailleurs, entrent dans le champ de la négociation les **considérations autres que d'ordre commercial** : cette mention permet de reconnaître, comme le souhaite l'Union européenne, la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire son rôle en matière de préservation de l'environnement, de sécurité et de qualité alimentaire, et d'aménagement du territoire. A ces différents aspects qualitatifs s'ajoute également la prise en compte de la **protection des indications géographiques**, qui garantit la valeur des produits et des terroirs.

Enfin, la Déclaration de Doha reconnaît la nécessité d'assurer aux **pays en développement un traitement spécial et différencié** de nature à favoriser leurs besoins de développement et d'encadrer plus correctement les politiques d'aide alimentaire menées par les pays développés.

- Sur ce programme de travail se sont tenues, en 2002 et début 2003, plusieurs sessions de discussions multilatérales à l'issue desquelles chaque négociateur a présenté ses **objectifs** (« **propositions de modalités** ») à ses partenaires. Cette phase devait se conclure, avant le 31 mars 2003, par la présentation, par le président du Comité de l'agriculture, M. Stuart Harbinson, **d'une contribution récapitulative sur les modalités** à arrêter par les membres de l'OMC pour les négociations consacrées à l'agriculture.

Dans un second temps, les membres de l'OMC devront présenter leurs « **projets d'engagement globaux** », c'est-à-dire leurs offres de négociations, lors de la conférence ministérielle qui se tiendra à Cancun (Mexique) du 10 au 14 septembre 2003. En tout état de cause, il est prévu que le cycle de Doha s'achève avant le 1^{er} janvier 2005.

b) Les partenaires de l'Union européenne dans la négociation

L'Union européenne se trouve opposée aux critiques combinées de trois acteurs majeurs de la négociation : les Etats-Unis, les pays du Groupe de Cairns et les pays en développement. Tous trois se retrouvent, alors même que leurs intérêts peuvent diverger par ailleurs, sur une contestation de la PAC s'appuyant sur des analyses sinon partiales, du moins partielles, qu'expriment clairement leurs « propositions de modalités ».

- Les **Etats-Unis** ont présenté le 26 juillet 2002 des propositions de modalités qui, sur cinq ans (2006-2010), visent à l'élimination des subventions directes à l'exportation, des monopoles d'Etat à l'exportation et des taxes à l'exportation (sauf pour les pays en développement). En outre, ils proposent d'établir des disciplines spécifiques en matière de garanties de crédit à l'exportation et de renforcer les obligations de notification à l'OMC pour l'aide alimentaire. S'agissant de l'accès au marché, les Etats-Unis réclament la réduction des droits de manière à ce qu'aucun tarif douanier n'excède 25 %. Quant au soutien interne, ils proposent la limitation des soutiens domestiques ayant des effets de distorsion à 5 % de la valeur agricole des pays concernés, en y incluant les aides de la « boîte bleue » mais en laissant en l'état les exceptions *de minimis* et les soutiens classés en « boîte verte ».

- Le **Groupe de Cairns** préconise une libéralisation totale des échanges agricoles. La plupart des dix-sept pays qui le composent sont

d'importants exportateurs, qui s'opposent par conséquent à toute protection aux frontières, subvention aux exportations et mesure de soutien interne. Leurs propositions de modalités, déposées en septembre et novembre 2002, sont dès lors très fortement axées sur l'objectif d'un pur fonctionnement de marché.

En matière d'accès au marché, le Groupe de Cairns préconise ainsi une réduction des droits de douane de 25 % et la disparition de la clause de sauvegarde pour les pays développés, une augmentation de la pénétration des produits des pays en développement (PED) exportés sans quotas sur les marchés des pays développés (jusqu'à 20 % de la consommation) et une augmentation concomitante des quotas d'importations de ces PED (jusqu'à 14 % de leur consommation) associée à une réduction drastique de leurs droits de douane (- 50 %).

S'agissant du soutien interne, la proposition consiste en une suppression totale de la mesure globale de soutien en cinq ans pour les pays développés, et en neuf ans pour les PED, y compris les dispositifs classés en « boîte bleue », et la préservation de la clause *de minimis* pour les seuls PED.

Quant aux subventions aux exportations, elles seraient totalement supprimées en trois ans pour les pays développés et en six ans pour les PED.

● **Les pays en développement**, enfin, ont pour objectif essentiel de faire reconnaître leur droit à assurer de manière permanente des aides et des protections propres à garantir leur autosuffisance alimentaire et à soutenir leur population agricole. Dans cette perspective, ils souhaitent l'édiction de règles distinctes pour les pays développés et pour les PED, l'Inde ayant même proposé de créer une « boîte de sécurité alimentaire » regroupant toutes les mesures de soutien à l'économie rurale et au développement local des PED.

c) La position de l'Union européenne

Toutes ces délégations se retrouvant pour dénoncer la PAC, la situation de l'Union européenne s'en trouve compliquée. En effet, elle doit démontrer à la fois que, grâce à la réforme de 1992, elle a parfaitement **respecté ses engagements de l'accord de Marrakech**, qu'elle est un **partenaire loyal des pays en développement**, que tant les Etats-Unis que les pays du Groupe de Cairns sont loin d'avoir des **pratiques commerciales conformes aux préceptes qu'ils prétendent imposer** et qu'enfin, nombre de ces principes seraient en tout état de cause **contraires aux intérêts des PED**.

Les propositions de modalités présentées par la Commission européenne le 16 décembre 2002 ont été adoptées à l'unanimité par les Etats

membres lors de la réunion du Conseil affaires générales du **27 janvier 2003**. Sur le plan des principes, elles expriment l'engagement de l'Union de **réformer en profondeur le système des échanges agricoles** tout en reconnaissant la nécessité d'accorder un **traitement spécial aux PED**, en particulier pour les économies les plus fragiles, et de garantir que les **considérations d'environnement, de développement rural et de bien-être des animaux** sont correctement prises en compte.

Concrètement, les éléments-clés de la proposition déposée par l'Union européenne sont les suivants : réduction de 36 % des droits de douane à l'importation, abaissement de 45 % des subventions à l'exportation et diminution de 55 % de la mesure globale de soutien interne à l'agriculture générateur de distorsions des échanges, à condition que la charge de ces mesures soit équitablement partagée, entre les pays développés en particulier (notamment par la suppression de la clause « *de minimis* » pour ceux-ci). En outre, la proposition comporte des mesures spécifiques visant à améliorer la situation des PED (création d'une « boîte de sécurité alimentaire », droits « zéro » pour 50 % de leurs exportations de produits agricoles vers les pays développés, accès en franchise de droits et libre de tout contingentement pour toutes les exportations agricoles des PMA, période d'exécution plus longue des engagements, etc.) et souligne l'importance des considérations autres que d'ordre commercial, telles que la protection de l'environnement, le développement rural, le bien-être animal et la reconnaissance des indications géographiques.

3. Une problématique complexe

Naturellement, la définition de la PAC ne peut être déconnectée des négociations engagées à l'OMC, ce d'autant plus qu'elle fait l'objet d'une contestation globale de la part des principaux partenaires de l'Union européenne. Cependant, la démarche adoptée par la Commission européenne semble avoir **excédé le mandat** qui lui avait été **confié à Berlin en 1999, la nécessité d'aborder les négociations dans le cadre d'une PAC rénovée n'apparaissant pas impérieuse**. En outre, le **programme des négociations** fixé par le Comité de l'agriculture semble difficile à tenir en raison du **retard pris dans la définition des modalités**.

a) Le mandat de la Commission européenne

Le mandat de négociation de la Commission européenne, fixé par le Conseil des ministres de l'Union européenne du 26 octobre 1999, consistait en **une défense de la PAC réformée par le Conseil européen de Berlin de**

mars 1999. Cette réforme (Agenda 2000) a en effet été en partie décidée dans la perspective des négociations agricoles de l'OMC.

Mais la proposition de modification de la PAC présentée par M. Franz Fischler dans le courant de l'année 2002 a modifié la perception, tant au sein de l'Union européenne qu'à l'égard de ses partenaires dans la négociation du cycle de Doha, de ce que pourraient être les propositions de modalités qu'elle allait déposer auprès du Comité de l'agriculture.

Une des justifications avancées par le commissaire européen était de **préparer les négociations à l'OMC par une position « vertueuse »** permettant à l'Union européenne de sortir du procès qui lui est intenté par ses partenaires. Il avançait qu'une telle stratégie était d'autant plus opportune qu'au même moment, les Etats-Unis adoptaient une réforme agricole qui aggravait, directement ou indirectement, les déséquilibres de marché, et allait à l'encontre tant des principes retenus par l'Accord de Marrakech que des revendications que les américains allaient présenter dans le cadre du nouveau cycle de négociations.

Or, tout au contraire, en s'écartant du format prévu par l'accord de Berlin, **la « révision à mi-parcours » de la PAC suggérée par la Commission européenne a indiscutablement fragilisé la position de l'Union européenne au plan international : elle a conduit à accréditer certaines des idées reçues sur le caractère nocif et contestable du contenu de la PAC** actuelle, notamment à l'égard des PED, et contraint la Commission à **utiliser immédiatement tout le crédit de négociation que s'était donnée l'Union en réformant la PAC** en 1999. C'est ainsi que les propositions de modalités adoptées en janvier dernier s'inscrivent totalement dans la logique de libéralisation des échanges agricoles défendue par les Etats-Unis et le Groupe de Cairns, sans chercher à faire prospérer la **notion d'exception agricole** qui permettrait de **sauvegarder le modèle européen d'agriculture** et de donner toute sa place aux attentes globales de la société en faveur d'un développement équilibré.

En outre et surtout, elles ne permettent de disposer d'aucune marge de manœuvre pour parvenir à un compromis qui respecterait « l'Agenda 2000 », rappelé et confirmé par le Président de la République et par le Chancelier allemand à Bruxelles en octobre 2002 : **les éventuelles concessions attendues de l'Union dans le cycle de Doha seraient dès lors susceptibles de remettre en cause l'accord conclu à Berlin** entre les chefs d'Etat et de gouvernement en 1999.

Il convient d'insister sur ce paradoxe : une Union européenne sur la défensive, alors même que les réformes de 1992 et 1999 ont vidé de l'essentiel de leur substance les critiques adressées à la PAC, prétend se positionner favorablement avant l'engagement de négociations internationales, d'une part en présentant des propositions qui épuisent entièrement son crédit de

concessions et, d'autre part, en suggérant des réformes anticipées de sa politique agricole qui, tout à la fois, permettent de penser que les critiques restent justifiées et adressent un signal très clair sur le champ des concessions supplémentaires qu'elle est manifestement prête à envisager.

A l'inverse, les Etats-Unis adoptent en mai 2002 une nouvelle loi agricole qui s'écarte délibérément de leurs engagements internationaux, ou tente à tout le moins de les biaiser par des détournements de procédure aggravés, et qui contredit le discours libéral qu'ils prétendent imposer, directement ou par l'intermédiaire du Groupe de Cairns, dans le cadre des négociations de l'OMC. Ces deux stratégies sont si opposées l'une à l'autre qu'à l'évidence, une seule est opportune. Or, on peut légitimement craindre que celui des négociateurs qui a, vraisemblablement à dessein, « chargé très lourdement la barque » parviendra à satisfaire ses objectifs avec moins de difficultés que celui qui, optant pour un comportement qualifié de « vertueux », engagera la discussion sans aucune marge de manœuvre.

Aussi est-ce avec sagesse et raison que la France a rappelé la Commission européenne à ses obligations, dans une Déclaration, présentée au Conseil du 27 janvier 2003, qui a souligné qu'elle devait mener les négociations à l'OMC dans le strict respect de son mandat et en se conformant aux conclusions des Conseils européens de Berlin de mars 1999 et de Bruxelles d'octobre 2002.

b) Les interrogations portant sur la poursuite du processus des négociations

Une première étape du cycle de Doha devait s'achever le 31 mars dernier par la présentation, par le Comité de l'agriculture, **d'une contribution sur les modalités agricoles** s'appuyant sur les propositions présentées par les membres de l'OMC.

Or, la contribution du président Stuart Harbinson a reçu, le 12 février 2003, un **accueil très négatif de la plupart des délégations concernées**, qu'il s'agisse de l'Union européenne, de membres du Groupe de Cairns tel le Canada, de nombreux PED ou encore d'Etats n'appartenant à aucune « coalition » comme le Japon, la Corée du Sud ou la Norvège. Cette contribution était en effet particulièrement déséquilibrée, en ce qu'elle **répartissait très inégalement les charges entre pays développés** et traduisait imparfaitement les propositions présentées par les divers membres de l'OMC.

LA RÉACTION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Un certain nombre d'objectifs fondamentaux du programme de Doha pour le développement (PDD) ne figurent pas dans le projet du président Harbinson, notamment l'engagement de

prendre en considération les préoccupations non commerciales et de réduire toutes les formes de subventions à l'exportation. Le projet de texte applique, en particulier, des disciplines non équilibrées aux différentes formes de subventions à l'exportation. Pour ces motifs et d'autres, il ne permet pas d'appréhender les fortes distorsions de marché créées par certaines formules de subvention caractéristiques d'autres grands pays développés.

Dans de nombreux domaines essentiels, le projet épouse les lignes politiques proposées par un certain nombre de pays intéressés principalement par leurs exportations, au détriment des intérêts d'autres membres. Sur certains points importants, il déborde du mandat convenu par les ministres à Doha.

La Commission regrette aussi l'absence d'ambition en ce qui concerne l'accès sans droits de douane ni contingents des pays les moins avancés aux marchés des pays développés, tout comme l'absence de propositions concrètes concernant les difficultés rencontrées par d'autres pays en développement face à l'érosion de leur accès préférentiel à ces marchés.

A l'inverse, la Commission salue chaleureusement l'adoption, par M. Harbinson, des propositions qu'elle a formulées au sujet du régime spécial accordé aux productions agricoles présentant une importance particulière du point de vue de la sécurité alimentaire des pays en développement.

Source : communiqué de la Commission européenne du 12 février 2003

Le rejet très majoritaire de cette contribution était accompagné d'une **demande de nouvelle version** de nature à permettre le démarrage effectif des négociations. Or, le Comité de l'agriculture n'a procédé, le **19 mars suivant**, qu'à une **révision très marginale** de sa première proposition, qui ne la modifiait qu'en apportant des avantages supplémentaires aux PED. Dès lors, la date-butoir du 31 mars 2003 n'a pas pu être respectée et la poursuite des négociations se trouve confrontée à une situation inédite et imprévue.

Une seule alternative paraît envisageable pour débloquer le processus : **soit M. Harbinson propose de lui-même une troisième contribution** susceptible de recueillir un consensus des diverses délégations, **soit une ou plusieurs de celles-ci formulent de nouvelles propositions de modulations** permettant au Comité de l'agriculture de se remettre au travail en s'appuyant sur elles. Cependant, ni l'une, ni l'autre de ces deux hypothèses ne semble avoir de réelle perspective de réalisation. Aussi doit-on envisager que la Conférence ministérielle de Cancun ait à aborder la question particulière des échanges agricoles dans le cadre général des négociations de l'OMC, et soit englobée dans l'ensemble des sujets qui seront évoqués dans le cadre de ces discussions. Il n'est pas certain que quiconque y trouve réellement avantage...

En tout état de cause, **ce rendez-vous de Cancun**, qui devra entériner les « projets d'engagement globaux » déposés par les Etats parties à l'OMC afin que la dernière phase des négociations puisse se poursuivre conformément au calendrier déterminé en 2002 et s'achever le 31 décembre 2004, **est d'une extrême importance. En l'absence d'un accord au Mexique, en effet, les aides directes de la « boîte bleue » ne seraient plus protégées par la « clause de paix » prévue pour neuf ans par l'Accord de Marrakech, et qui expire donc le 31 décembre 2003, de toute contestation devant**

l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Ainsi, à compter de 2004, **les aides directes** fondées sur une superficie et des rendements fixes ou attribuées pour un nombre de têtes de bétail fixe, et que la Commission européenne a pour mandat explicite de faire préserver dans le cadre du nouvel accord à venir, **seraient susceptibles d'être contestées au plan juridique** par les membres de l'OMC, en particulier par ceux qui, tels les adhérents du Groupe de Cairns, contestent le principe même de la « boîte bleue ».

CHAPITRE II

ANALYSE CRITIQUE DU PROJET

I. UNE PROPOSITION DE RÉFORME INOCCUPORTUNE SUR LE PRINCIPLE

Les propositions contenues dans le projet Fischler signifiaient, si elles étaient adoptées en 2003, **une véritable mise à plat de la PAC**.

La mission d'information considère qu'il serait totalement inopportun de procéder à une telle réforme à cette date. En effet, elle n'apparaît justifiée ni par les engagements souscrits par les Etats membres à Berlin en 1999, ni par la perspective de l'élargissement, ni par le calendrier des négociations agricoles à l'OMC.

A. UNE RÉFORME QUI S'AFFRANCHIT LARGEMENT DU CADRE DÉFINI PAR L'ACCORD DE BERLIN DE MARS 1999

Le projet présenté par la Commission européenne est très ambitieux **puisque'il concerne, en particulier à travers la proposition de découplage, une grande partie des organisations communes de marché**, notamment les plus développées que sont l'OCM grandes cultures et l'OCM viande bovine.

En outre, s'agissant des OCM qui ne sont pas directement visées, telle celle du sucre, il définit des orientations annonçant des réformes ultérieures.

Il propose également une **modification de la répartition des crédits entre le premier et le deuxième pilier**.

Il s'agit donc d'une véritable révision de la PAC, qui **remet fondamentalement en cause le cadre défini en 1999**.

1. Une proposition qui outrepassa le mandat de revue à mi-parcours fixé par l'accord de Berlin

L'accord de Berlin sur l'Agenda 2000 sur la réforme de la PAC avait prévu des clauses de rendez-vous dans quatre domaines, destinées à évaluer l'impact des décisions prises en 1999 et, au besoin, à proposer des mesures correctives :

– dans le **secteur des céréales**, il s'agissait d'apprécier si l'évolution du marché rendait nécessaire une nouvelle réduction du prix d'intervention (*article 3 du paragraphe 4 du règlement 1253/99*) ;

– dans le **secteur laitier**, la Commission européenne devait produire un rapport en vue de mettre fin au régime du prélèvement supplémentaire après 2006 (*article 3 du règlement 1256/99*) ;

– un rapport sur les **oléagineux** devait également être établi, et complété par des propositions adaptées en cas de détérioration du potentiel de production (*paragraphe 11 de l'article 10 du règlement 1251/99 du Conseil*). Il convient, à cet égard, de rappeler que la réforme de 1999, en alignant le montant de l'aide aux oléagineux sur celui des aides aux céréales, avait supprimé une incitation à développer cette production ;

– en ce qui concerne le **financement**, la Commission devait, là encore, présenter un rapport sur l'évolution des dépenses afin de vérifier la réalisation de l'objectif de stabilisation à 40,5 milliards d'euros, et formuler, en cas de besoin, les propositions appropriées (*point 22 des conclusions de la Présidence du Conseil de Berlin*).

Par ailleurs, **s'agissant de l'OCM viande bovine**, l'accord de Berlin autorise la Commission européenne à prendre elle-même des **mesures correctives en cas de perturbation du marché**, ce qui constitue plus une mission permanente qu'une clause de révision.

Aucune disposition adoptée à Berlin ne prévoit donc de réforme obligatoire de la PAC. L'accord invite plutôt à évaluer la situation de certains marchés et à proposer des adaptations en tant que de besoin. Le cadre général défini pour 2000-2007 n'est donc, en aucun cas, susceptible d'être remis en cause.

Il convient également de noter que les clauses de Berlin prévoyaient des rendez-vous sectoriels **n'imposant nullement la présentation d'un paquet unique lors d'une « révision à mi-parcours »**. C'est la Commission européenne qui a fait ce choix en présentant, en juillet 2002, une « communication sur la révision à mi-parcours ».

En allant plus loin que ce qui était prévu, cette initiative porte atteinte à la décision souveraine des Etats membres, qui s'étaient mis d'accord pour six ans.

2. Un effet potentiellement perturbateur pour la lisibilité de la politique agricole européenne

L'adoption d'une telle réforme **ne permettrait pas de faire l'économie d'une réforme de fond en 2005**, à l'occasion de la définition de nouvelles perspectives budgétaires pour la période 2006–2013, a fortiori si les négociations de l'OMC débouchent entre temps sur un accord que la PAC devra prendre en compte. Votre mission d'information s'interroge, par conséquent, sur **l'opportunité de procéder à deux grandes réformes dans un délai aussi court**.

Il convient, en effet, de **ne pas sous-estimer la charge administrative** que cela impliquerait, à Bruxelles comme dans chacun des Etats membres.

En outre, un changement des règles à des dates aussi rapprochées ne manquerait pas **d'amoinrir la lisibilité de la PAC** pour les agriculteurs eux-mêmes, au risque de **freiner non seulement les décisions d'investissement**, mais également **les installations** qui, malheureusement, diminuent déjà de manière continue. **Le monde agricole, comme les autres secteurs économiques, a besoin d'un minimum de stabilité et de visibilité**.

Enfin, réformer la PAC en 2003 conduirait à **séparer la définition des règles agricoles de celles des perspectives budgétaires**, qui concernent l'ensemble des politiques européennes, rompant ainsi avec un processus décisionnel efficace mise en œuvre en 1992 et en 1999.

B. UNE RÉFORME QUI N'EST PAS NON PLUS JUSTIFIÉE PAR DES CONTRAINTES EXTERIEURES

1. La question de l'interférence avec le dossier de l'élargissement a été réglée

Le chevauchement, à l'automne 2002, des calendriers des négociations d'adhésion d'une part, du rendez-vous à mi-parcours de la PAC, d'autre part, a conduit **certaines Etats membres à exiger une réforme**

importante de la PAC afin de permettre le financement de l'élargissement, en particulier de son volet agricole

L'accord de Bruxelles d'octobre 2002 sur la maîtrise des dépenses de la PAC entre 2006 et 2013 a cependant permis de délier les deux dossiers. Le principe du **plafonnement des dépenses du premier pilier rend, en effet, possible l'élargissement sans entraîner une explosion du budget de la PAC.**

Les prochaines perspectives budgétaires, qui seront définies d'ici 2005, devront tenir compte de cet accord.

Enfin, **si une modification des règles de la PAC s'imposera** pour procéder à la redistribution découlant du plafonnement des crédits agricoles entre les 25 Etats membres à compter de 2006, **rien n'impose qu'elle soit décidée dans la précipitation, de surcroît avant que les nouveaux Etats, principaux intéressés, n'aient rejoint l'Union européenne.**

2. Il n'est pas souhaitable de réformer la PAC avant la conclusion des négociations à l'OMC

Dans la communication qu'elle a présentée en juillet 2002, comme dans l'exposé des motifs des propositions réglementaires publiées en janvier 2003, la Commission européenne met l'accent sur le fait que **l'adoption de cette réforme l'aiderait à mieux défendre la PAC devant l'Organisation mondiale du commerce.**

Cet argument est notamment invoqué **à l'appui de la proposition de découplage total des aides**, dans la mesure où le nouveau paiement unique à l'exploitation pourrait être classé dans la boîte verte :

« Le découplage permettra à l'Union européenne d'utiliser au maximum sa marge de négociation pour faire valoir au niveau de l'OMC ses objectifs tels que les préoccupations d'ordre autre que commercial. C'est pourquoi les propositions concernant le découplage pourraient s'avérer un levier essentiel pour préserver au mieux les intérêts du modèle agricole européen au cours des négociations ».¹

La mission d'information considère qu'**il serait tout à fait hasardeux de procéder à une réforme de grande ampleur de la PAC avant que les négociations à l'OMC aient abouti**, ce qui est prévu, dans le meilleur des cas, pour la fin 2004.

¹ Exposé des motifs des propositions réglementaires, COM (2003) 23 final, Commission européenne, 21 janvier 2003.

Il faut, tout d'abord, rappeler que **le mandat** délivré par les Etats membres à la Commission européenne pour les négociations commerciales dans le domaine agricole **fait référence à la PAC telle que définie en 1999**.

Il est, en outre, complètement illusoire de croire que la réalisation d'efforts préalables peut constituer un signe de bonne volonté de l'Union européenne, susceptible de générer une dynamique positive de concessions de la part de nos partenaires commerciaux. Ceux-ci seraient sûrement enclins à penser que cette réforme ne nous a rien coûté et maintiendraient leurs exigences.

Par ailleurs, **l'attitude des Etats-Unis**, qui ont adopté **une nouvelle loi agricole doublant les soutiens alloués à leurs agriculteurs** quelques mois après le lancement du processus de Doha, **devrait nous garder de tout angélisme en matière de négociations commerciales internationales**.

Enfin, rien ne garantit qu'en cas de rapport de force défavorable, l'accord finalement atteint ne rendrait pas nécessaire une nouvelle réforme de la PAC. C'est notamment ce qui s'est produit lors du cycle de l'Uruguay, alors qu'une réforme de la PAC venait d'être adoptée. Comme M. Jean-Michel Bastian, vice-président de la FNSEA l'a exprimé sans détours lors de son audition par la mission d'information du Sénat : « *Réformer avant l'OMC nous expose à payer deux fois* ».

II. CRITIQUE DU CONTENU : UN PROJET RÉSOLUMENT DÉRÉGULATEUR

Le principal objectif visé par la révision à mi-parcours proposée par la Commission est, ne nous y trompons pas, de franchir une nouvelle étape dans l'affaiblissement de la PAC.

A. DES PROPOSITIONS CONTESTABLES

1. Le découplage total : un pari très risqué

Les analyses qui suivent reprennent, pour l'essentiel, une argumentation développée par le Conseil national des centres d'économie rurale (CNCER) dans une étude récente sur le découplage¹.

a) Un risque important de déstabilisation des marchés

¹ « *Le découplage : première approche* », Groupe de veille économique du réseau CER France, Les Cahiers CER France, février 2003.

S'il est difficile de prévoir les effets du découplage des aides sur chacun des marchés agricoles, il est, à tout le moins, certain qu'ils seront perturbateurs.

L'éclatement du cadre propre à chaque organisation commune de marché pourrait, tout d'abord, conduire à un **délaissement des productions les plus difficiles au profit des productions les plus immédiatement rentables ou de celles qui exigent le moins de travail**. Il est, par exemple, possible que dans certaines régions intermédiaires, les céréaliers fassent le choix de transformer leurs cultures arables en surfaces fourragères, sans avoir l'intention de développer une véritable production animale mais dans le seul but de toucher facilement l'aide au revenu.

Il résulterait de cette libéralisation des volumes une **forte variabilité des prix**, qui elle-même, d'une année à l'autre, modifierait les choix des exploitants et l'orientation des productions. **Une forte déstabilisation des marchés est donc à prévoir.**

En outre, le caractère historique du droit à paiement, qui attacherait l'aide unique à la terre, générerait, **pour une même production, des distorsions de concurrence entre les agriculteurs non bénéficiaires de l'aide, qui se consacrent de longue date à cette production, et les exploitants agriculteurs reconvertis d'un autre secteur auparavant subventionné**. L'exemple fréquemment cité par les personnes auditionnées devant la mission d'information est celui des céréaliers décidant de s'orienter vers les cultures maraîchères, telles que les carottes ou les endives.

Enfin, le découplage pourrait induire, **à long terme, une diminution globale des volumes produits**. Selon une simulation¹ réalisée par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), la production céréalière pourrait diminuer en raison de la réduction de la surface consacrée à cette culture. De même, malgré une augmentation probable de la superficie destinée à l'élevage herbager, la production bovine pourrait décroître dans la mesure où la disparition des aides à la tête de bétail favoriserait l'extensification.

De manière générale, l'attribution d'une aide non conditionnée à l'obtention d'un volume minimal de production pourrait se traduire par une **baisse des quantités produites chaque fois que le prix de vente ne couvre pas les charges directes**. Cela pourrait notamment être le cas dans le secteur laitier, où le coût des mises aux normes pose problème.

Au total, **il est à craindre une diminution de l'emploi agricole** (de 4,9 % selon la simulation de l'INRA) et du nombre des exploitations, avec par

¹ « Les propositions de révision à mi-parcours de la PAC : évaluation des impacts sur l'agriculture française à partir du modèle MEGAAF », par M. Alexandre Gohin, INRA de Rennes, décembre 2002.

conséquent, un **affaiblissement de la vocation agricole de l'Union européenne et de la France.**

b) Un risque d'accélération de la polarisation des productions

L'un des autres effets négatifs du découplage pourrait être une relocalisation des productions en fonction des avantages comparatifs des territoires.

Dans les zones difficiles, la possibilité de percevoir des aides sans être obligé de produire, mais simplement d'assurer un entretien des terres primées, risquerait de favoriser la **déprise agricole.**

A l'inverse, les productions rentables pourraient **se concentrer dans les zones les plus favorables**, telles que la Picardie pour les grandes cultures ou la Basse-Normandie pour le lait, induisant une **intensification qui irait à l'encontre des préoccupations environnementales.**

Cette conséquence ne serait pas seulement préoccupante d'un point de vue agricole, mais également pour l'ensemble de l'économie d'une région. En effet, **les activités dépendantes du monde agricole**, comme les industries agroalimentaires, seraient elles aussi, dans cette hypothèse, incitées à se délocaliser.

c) Le risque lié à un « recouplage » des aides à la surface

Dès lors que les aides au revenu seraient, en pratique, liées à certaines terres, le risque serait grand de voir se développer une **spéculation foncière** visant à maximiser le montant des aides perçues.

En renchérissant le coût d'accès au foncier, ce mouvement spéculatif **freinerait encore plus les installations**, à un moment où la relève doit pourtant être assurée. Depuis dix ans, les installations sont, rappelons-le, en diminution constante.

En outre, ce dispositif pourrait inciter les propriétaires fonciers à exploiter eux-mêmes leurs terres en recourant à des entreprises de travaux agricoles, ce qui **réduirait la part des terres mises en fermage**, là encore au détriment des installations.

Un tel effet a été observé aux Etats-Unis à la suite de la mise en œuvre du Fair Act de 1996, qui avait instauré des aides au revenu découplées de la production. C'est notamment ce que ressort d'une analyse publiée récemment par le ministère américain de l'agriculture, cité par une

publication¹ de l'Assemblée générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB).

d) La fausse garantie de la référence à des « droits historiques »

L'attribution des aides découplées serait fonction des « droits historiques » de chaque exploitation. Elle n'aurait, par conséquent, aucun effet redistributif, mais **gèlerait, au contraire, les situations des exploitations et des différents Etats membres.**

En outre, comme l'a très justement fait observer M. Sylvain Lambert, conseiller technique du ministre de l'agriculture en charge des affaires européennes et internationales, si **cette notion de droits historiques** peut sembler avantageuse pour un pays comme la France, qui bénéficie d'un volume significatif d'aides, elle n'en deviendrait pas moins, **à moyen terme, injustifiable, aux yeux de l'opinion publique.**

Comment celle-ci pourrait-elle accepter que, dans dix ou quinze ans, des céréaliers reconvertis dans la culture d'endives ou de pommes-de-terre, voire ne produisant plus rien du tout, continuent à percevoir des aides au titre d'une production qu'ils ont abandonnée ? Elle demanderait alors la suppression des aides découplées.

Ne nous y trompons pas, le découplage n'est qu'une étape sur la voie du démantèlement des soutiens à l'agriculture. Après le remplacement des prix garantis par des aides directes à la production, celles-ci seraient temporairement transformées en paiements découplés qui, loin d'apparaître plus légitimes, seraient bientôt appelés à disparaître.

2. L'alignement sur les prix mondiaux : une dangereuse illusion

La mission d'information conteste très vivement les propositions de baisses des prix qui concernent notamment les secteurs **céréaliers et laitiers.**

De telles baisses de prix ne sont nullement justifiées par la situation des marchés. Ainsi, dans le secteur du lait, les prix européens n'ont cessé de baisser depuis deux ans, sous l'effet de l'augmentation de la production mondiale et de la saturation de la demande, de sorte qu'ils atteignent aujourd'hui, selon les professionnels, des niveaux historiquement bas.

¹ Blé contact, Lettre d'information de l'AGPB, n° 151, février 2003.

Visant essentiellement à rapprocher les prix européens des prix mondiaux en vue d'améliorer la compétitivité des produits européens, les propositions de la Commission européenne relèvent d'une dangereuse illusion.

● S'agissant des produits agricoles, **la notion de « prix mondial »** présente en effet un **caractère largement fictif**.

Tout d'abord, parce qu'une faible part de la production agricole mondiale fait, en réalité, l'objet d'échanges. A titre d'exemple, le volume de céréales échangées représente 14,5 % de la production céréalière mondiale. De même, en viande bovine, les échanges concernent 8,6 % seulement de l'ensemble de la production.

LES MARCHÉS MONDIAUX DE CERTAINS PRODUITS AGRICOLES EN 2000-2001

	Volume produit (en millions de tonnes)	Volume exporté (en millions de tonnes)	%
Céréales	1 450	210	14,5
Oléagineux (graines + tourteaux)	483	115,2	23,8
Sucre	130	36,5	28,0
Viande bovine	60,1	5,2	8,6
Beurre	5,4	0,65	12,0
Poudre de lait écrémé	3,1	1,14	36,8

Source : Cyclope – Les marchés mondiaux 2002

Ensuite, parce que le **prix des productions échangées est rarement un véritable prix de marché**, mais plutôt un prix maintenu à bas niveau sous l'effet, par exemple, de **soutiens aux exportations**. A cet égard, les mécanismes utilisées par les Etats-Unis, notamment en application de leur nouvelle loi agricole (dite Farm Bill), sont particulièrement pernicieux. Le contenu de cette loi agricole américaine est présenté en annexe I.

Une remarque similaire peut être faite en ce qui concerne le cours des productions des pays en développement, telles que le café ou le cacao. Celui-ci dépend largement des **mouvements spéculatifs qui ont lieu dans le cadre des bourses aux matières premières**.

Une **extrême volatilité caractérise donc l'évolution des prix mondiaux**, rendant particulièrement périlleuse la recherche d'un alignement. A ce jeu, l'Union européenne ne peut être que perdante, en « important » des variations dont la PAC a cherché, dès l'origine, à protéger son agriculture. Cet écueil a récemment été illustré par les fluctuations du marché mondial des céréales.

Traditionnellement dominé par cinq grands pays exportateurs (Etats-Unis, Canada, Union européenne, Australie et Argentine), le marché des céréales a été affecté en 2001 et 2002 par le développement soudain des exportations de blé à bas prix en provenance des pays dits de la Mer noire (Ukraine, Russie), avantagés par d'abondantes récoltes.

Le système douanier européen s'est révélé impuissant à contenir l'entrée massive de ces blés dans l'Union européenne. Il prévoyait, en effet, que les droits de douane à l'importation étaient calculés en fonction des cotations des blés sur le marché américain qui sont, par convention, considérées comme représentatives des prix mondiaux.

Le régime douanier applicable aux importations de céréales dans l'Union européenne

Les droits de douanes appliqués aux céréales pénétrant dans l'Union européenne correspondaient jusqu'à présent à la différence entre le prix des céréales sur le marché américain, censé correspondre au prix mondial, et un montant égal à 155% du prix d'intervention sur le marché communautaire. Ainsi, le montant des droits augmentait lorsque les cours américains baissaient et vice-versa.

Ce mode de calcul présentait l'inconvénient de ne pas tenir compte des prix plus bas des importations venant d'autres régions du monde qui, une fois appliqué le prélèvement douanier aux frontières de l'Europe, restaient encore substantiellement inférieurs aux prix européens.

Fondé sur des droits variables, ce régime était une survivance de l'ancien système douanier européen, la plupart des prélèvements variables ayant été progressivement transformés en droits fixes, conformément aux règles commerciales multilatérales.

Le dispositif applicable aux importations céréalières a été partiellement modifié à l'automne 2002 par l'introduction de contingents tarifaires assortis de droits fixes pour certaines catégories de céréales.

Durant la campagne 2001/2002, l'Union européenne est ainsi devenue le premier importateur mondial de céréales, pour un volume de près de 8 millions de tonnes, contre 2 millions de tonnes les années précédentes.

Les conséquences ont été particulièrement douloureuses pour les céréaliers français, dont les parts de marché ont régressé de 55 % en Italie et de 21 % en Espagne, principaux pays destinataires de leurs exportations.

Enfin, il convient de noter que cette volatilité est **renforcée par les fluctuations monétaires**, qui privent définitivement de réalité le concept de prix mondial.

● La mission d'information relève, en outre, une **profonde incohérence dans l'attitude de la Commission européenne qui, d'un côté, souhaite que les agriculteurs européens vendent au prix mondial** et, d'un autre, les contraint à **respecter un arsenal de normes sanitaires, sociales et environnementales qui accroissent considérablement leurs coûts de production.**

Votre mission d'information ne conteste pas la légitimité de ces normes, qui sont autant de garanties offertes à nos consommateurs, même si elle estime qu'il conviendrait de les rationaliser et d'en compenser la charge.

En revanche, **elle conteste l'idée selon laquelle l'agriculture européenne devrait se confronter sans protection au marché mondial.**

Dans ces conditions, les prix très bas pratiqués par les exportateurs des grands pays émergents, tel le Brésil, s'expliquent par des conditions de production très différentes de celles de l'Union européenne : conditions pédo-climatiques souvent très favorables, main d'œuvre bon marché au service de grandes exploitations, normes sanitaires très souples... Ajoutons que le développement durable n'est pas, loin s'en faut, un objectif pour ces pays, dont les modes d'exploitation font peu de cas de la préservation des ressources naturelles.

Comme l'a affirmé M. Jean-Michel Bastian, vice-président de la FNSEA, devant les sénateurs de la mission, *« un producteur européen ne pourra jamais produire du lait au prix d'un producteur néo-zélandais, ni de la viande bovine au prix d'un éleveur argentin »*.

● Enfin, votre mission d'information s'interroge sur l'opportunité de nouvelles baisses de prix qui seraient partiellement **compensées par l'attribution d'aides directes**, quand on sait que celles-ci **pèsent lourdement sur le budget européen et alimentent régulièrement les critiques contre la PAC.**

3. L'affaiblissement des mécanismes de gestion des marchés : un mauvais calcul

Le projet tend à démanteler ou affaiblir des instruments de gestion ou de maîtrise du marché, poursuivant en cela l'œuvre entamée par les précédentes réformes.

Il envisage la suppression ou l'affaiblissement de l'intervention sur plusieurs marchés, comme celui du seigle, du riz ou du beurre. **Votre mission d'information met en garde contre les effets de telles propositions, dès lors que ces mécanismes d'intervention sont indispensables pour corriger des déséquilibres conjoncturels qui affectent les marchés.** Comment l'effondrement du marché de la viande bovine, consécutif à la crise de la vache folle, aurait-il pu être traité en l'absence des mécanismes d'intervention et de retrait ?

C'est pourquoi il est impératif de préserver l'efficacité des instruments destinés à faire face aux situations de crise, qui n'ont, bien entendu, pas vocation à être utilisés en permanence.

De la même manière, la mission d'information s'inquiète de la suppression des dispositifs permettant d'influer sur les volumes de production mis sur le marché. Il s'agit, notamment, des **majorations mensuelles** qui contribuent à lisser sur la campagne la quantité de céréales mise en vente chaque mois. Il s'agit également de la **possibilité de faire varier chaque année le taux des surfaces SCOP soumises à la jachère**.

Dans les deux cas, on se prive ainsi d'une possibilité de réguler la production. Or, le marché des produits agricoles est, par nature, soumis à des fluctuations, d'une part parce que les volumes produits dépendent des aléas climatiques et des décisions individuelles d'une multiplicité d'acteurs, d'autre part parce que l'évolution de la consommation est susceptible d'être perturbée par des épisodes de crise alimentaire.

4. L'instauration d'une dégressivité des aides directes : un prélèvement illégitime

La mission d'information exprime **ses plus vives réserves à l'égard du dispositif de dégressivité proposé par le projet Fischler**.

Si une modulation raisonnable visant à augmenter le volume des crédits destinés au deuxième pilier lui semble acceptable, elle se déclare, en revanche, opposée au **prélèvement de crédits sur le premier pilier en vue de faire face à des besoins ultérieurs**, et notamment pour financer le démantèlement d'OCM comme celle du sucre. Accepter la dégressivité dans cette forme serait donc avaliser par avance les réformes à venir, ce qui semble dangereux.

B. DES LACUNES ÉVIDENTES

1. De nombreuses productions négligées

Bien que le projet de la Commission tende à proposer une véritable mise à plat de la PAC qui outrepasserait largement le cadre défini à Berlin en 1999, il n'en est pas moins en-deçà de ce qui pourrait être attendu d'une revue à mi-parcours en matière d'amélioration du fonctionnement des différents marchés.

Ainsi, des initiatives auraient été bienvenues dans le **secteur des fruits et légumes, qui reste peu organisé et subit régulièrement des variations importantes de prix, liées aux fluctuations des volumes produits**. De même, le secteur de la viticulture souffre de l'inadaptation des mécanismes de régulation mis en place lors de la dernière réforme de la PAC, comme en témoigne la multiplication des distillations de crise et l'obligation pour les Etats membres de verser des aides nationales exceptionnelles.

Enfin, aucune proposition d'envergure n'est formulée en vue de favoriser le développement des **cultures oléo-protéagineuses**, alors que ces productions faisaient explicitement l'objet d'une clause de rendez-vous à mi-parcours et que l'interdiction des farines animales intervenue en 2000 a contribué, depuis l'adoption de l'Agenda 2000, à aggraver la **dépendance protéique de l'Union européenne**.

Votre rapporteur rappelle que l'Union européenne ne couvre aujourd'hui que 25 % de ses besoins en protéines végétales, contre 31 % en 1998. Basée sur la culture du colza, du tournesol et du pois, la production européenne, essentiellement destinée au secteur de l'alimentation animale, est nettement insuffisante. Les importations concernent principalement des tourteaux de soja, qui ont une teneur en protéines plus élevée que les graines. Elles proviennent, pour plus de 75 %, des Etats-Unis, du Brésil et de l'Argentine, cette concentration des approvisionnements posant incontestablement un problème stratégique.

CULTURES OLÉO-PROTÉAGINEUSES DANS L'UNION EUROPÉENNE EN 2000

	Colza	Tournesol	Pois	Soja	Autres ⁽¹⁾	TOTAL
Production (en millions de tonnes)	9,0	3,3	3,1	1,2	2,2	7,8
Superficie (en millions d'hectares)	3,1	1,9	0,9	0,3	1,4	7,6

(1) graines de coton, lin, fèves et féveroles, lupin, trèfle, luzerne

Source : SCEES (Ministère de l'agriculture)

● **Historiquement, la production européenne d'oléo-protéagineux a toujours été déficitaire en raison d'un accord passé dans le cadre du Gatt avec les Etats-Unis.** Ces derniers ont imposé, dans les années 1960, une libéralisation du secteur des oléagineux en Europe, acceptant, en contrepartie, l'instauration, dans le cadre de la PAC, d'une organisation commune de marché forte en faveur des céréales. En conséquence, la production céréalière européenne s'est beaucoup développée alors que, parallèlement, les importations d'oléagineux étaient exonérées de droits de douanes.

Prenant conscience de sa dépendance en 1973, quand les Etats-Unis ont décrété un embargo partiel sur leurs exportations de soja afin de limiter la hausse des cours sur leur marché intérieur, la Communauté économique européenne s'est dotée d'un « plan protéines » qui a permis un certain essor des productions oléo-protéagineuses en Europe, notamment grâce à l'attribution d'aides spécifiques.

Mais **l'accord de Blair House, négocié en 1992 entre l'Union européenne et les Etats-Unis**, a remis en cause ce développement. Il prévoit, en contrepartie de la tolérance d'un soutien spécifique accordé aux oléagineux :

– le contingentement à 5 millions d'hectares (5.128.000 hectares exactement) des surfaces oléagineuses en Europe, diminué d'un taux de jachère de 10 % ;

– la limitation des cultures oléagineuses à des fins industrielles, lesquelles ne doivent pas engendrer plus d'un million de tonnes de sous-produits en équivalents de tourteaux de soja. Ces cultures énergétiques sont essentiellement implantées sur les parcelles soumises au gel des terres.

Parallèlement, un régime d'aides aux protéagineux, fondé sur une aide à l'hectare, a été institué lors de la réforme de la PAC de 1992.

Un nouveau recul des surfaces oléagineuses a été observé à la suite de la réforme de la PAC de 1999, qui a prévu un alignement en trois ans de l'aide spécifique aux oléagineux sur les aides aux céréales. L'incitation particulière à développer cette production, qui est techniquement plus contraignante que les cultures céréalières a, en effet, disparu.

Les conséquences de cette décision n'ont pas tardé à se traduire dans les chiffres. Selon la Fédération française des producteurs d'oléagineux et de protéagineux (FOP), **les surfaces oléagineuses ont diminué en France de 30 % depuis trois ans**. Au niveau de l'Union européenne, ces surfaces ont reculé d'un million d'hectares.

• Face à cette situation préoccupante, force est de constater que la Commission européenne ne propose rien.

La position qu'elle exprime dans l'exposé des motifs de sa proposition de réforme ne diffère pas de celle qu'elle avait déjà formulée dans un rapport du 19 mars 2001 sur l'approvisionnement de l'Union européenne en protéines végétales, publié à la suite du moratoire sur l'utilisation des farines de viande dans l'alimentation animale. Arguant du coût exorbitant que représenterait la relance de la production d'oléagineux en Europe, **elle**

recommande de recourir aux importations de tourteaux de soja, disponibles à bas prix sur le marché mondial.

Il convient de noter que, dans le même temps, les Etats-Unis accroissent leurs soutiens à ces productions à travers le versement d'aides directes spécifiques et par l'utilisation des *marketing loans*. Ces mesures de soutien contribuent à faire baisser le cours mondial des cultures oléo-protéagineuses et dopent les importations vers l'Union européenne.

Alors que l'on observe indéniablement une détérioration du potentiel de production, **le projet Fischler risque, au contraire, d'aggraver la situation.**

Ainsi, l'interdiction de produire des cultures oléagineuses sur les terres en jachère se traduirait par une nouvelle réduction de la production. La mesure de crédit-carbone, qui est proposée en substitution, n'est pas suffisamment incitative pour compenser cette interdiction, encore moins pour générer un accroissement de ces cultures. En outre, aucune mesure transitoire n'est prévue pour passer d'un système à l'autre, alors que des contrats pluriannuels sont en cours entre producteurs et fabricants de diester.

La proposition de modification du calcul de l'aide spécifique aux protéagineux, prévoyant l'utilisation d'un rendement moyen communautaire inférieur au rendement moyen français, est, quant à elle, très critiquable car elle conduirait, sous couvert d'une modification à caractère technique, **à réduire l'aide allouée à cette production.** De même, la fixation à 1,4 million d'hectares d'une surface maximale garantie (SMG) au-delà de laquelle le soutien serait réduit au prorata du dépassement, est une mesure malthusienne qui limiterait la production.

Enfin, les propositions concernant le **secteur des fourrages séchés** menace la pérennité d'une filière certes modeste, mais dont l'intérêt au regard des besoins en protéines végétales est loin d'être négligeable.

Si l'instauration d'une aide aux producteurs de luzerne va dans le bon sens, la suppression programmée de l'aide aux déshydrateurs fragiliserait considérablement la rentabilité de la transformation. Selon le centre d'économie rurale de la Haute-Marne, leur marge brute pourrait baisser de 65 % en 2004 et deviendrait négative à partir de 2008.

La mission d'information considère, par conséquent, les propositions de la Commission européenne comme totalement inappropriées et souhaite qu'elles soient rejetées au profit de mesures réellement incitatives.

2. Une regrettable absence d'initiative en vue de sécuriser l'environnement économique des producteurs

De plus en plus confrontée au jeu des marchés et à la diminution des soutiens, l'agriculture européenne a besoin de se doter, au niveau de la profession, de dispositifs complémentaires aux organisations communes de marché en vue de sécuriser davantage les revenus des producteurs.

Il existe, par exemple, une demande forte et relativement ancienne du monde agricole pour l'**instauration de mécanismes professionnels d'assurance-récolte et d'assurance-revenu**. De tels instruments ne peuvent pas être mis en place à la seule initiative des agriculteurs : une incitation publique est nécessaire. Or, le projet Fischler n'apporte pas de réponse à cette demande, qui a pourtant été relayée par certains gouvernements, en particulier le gouvernement espagnol.

Le même reproche peut être fait concernant **l'absence d'initiatives destinées à renforcer l'organisation de la profession**. Celle-ci passe notamment par la création d'organisations de producteurs, par la consolidation des interprofessions, ou encore par le développement de la contractualisation à l'échelle des filières. Le renforcement de l'organisation des producteurs est indispensable pour faire contrepoids à la pression exercée par l'aval, en particulier par la grande distribution. Malheureusement, cette question essentielle n'est pas non plus abordée par le projet de réforme de la PAC.

CHAPITRE III

PROPOSITIONS

I. RÉAFFIRMER LA LÉGITIMITÉ DE LA PAC COMME GARANT D'UN MODÈLE AGRICOLE EUROPÉEN

A. DÉFENDRE LA PAC CONTRE DES ACCUSATIONS ABUSIVES

1. L'Union européenne n'empêche pas le développement agricole des pays du Sud

Dans la période récente, les prises de position dénonçant l'effet destructeur de la PAC sur les agricultures des pays en développement se sont multipliées. Cette thématique a notamment été au cœur des débats qui sont déroulés à l'occasion du Sommet du Développement durable, à Johannesburg, en septembre 2002.

Ces critiques émanent principalement des pays du **Groupe de Cairns**, qui **dissimulent sous cette accusation leurs propres intérêts commerciaux**.

Comme l'a souligné M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, dans une tribune publiée par le Figaro le 21 décembre 2002, ce sont essentiellement ces pays émergents, tels que la Nouvelle-Zélande dans le secteur laitier, qui ont profité des parts de marché perdues par l'Union européenne depuis 1992.

L'Union européenne est d'ailleurs un partenaire privilégié de ces nouveaux pays exportateurs. Ainsi, les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) assurent 15 % des exportations agricoles destinées à l'UE, dont ils sont le premier fournisseur de produits agricoles.

Cependant, **elle a également développé des relations commerciales préférentielles avec d'autres pays du Sud**, en particulier les pays les moins avancés :

– depuis longtemps avec les **pays de la zone Afrique-Caraï bes-Pacifique (ACP)**, à travers les conventions de Lomé ;

– plus récemment, sur le fondement d'une **initiative communautaire** appelée initiative « tout sauf les armes », avec 49 pays dits « pays les moins avancés » (PMA)¹, dont une grande partie appartient à la zone ACP.

L'initiative « Tout sauf les armes »

Instaurée par le règlement 416/2001 du 26 février 2001 et appliquée depuis le 5 mars 2001, cette initiative communautaire accorde unilatéralement un libre accès -en franchise de droits de douane et de contingents- à l'ensemble des produits des 49 pays les plus pauvres, à l'exception des armes et des munitions.

Elle couvre la plupart des produits agricoles, y compris les plus sensibles comme la viande, les produits laitiers ou les fruits et légumes, une exception temporaire demeurant toutefois au profit de trois produits :

- les bananes fraîches, pour lesquelles les droits de douane sont progressivement réduits pour disparaître au 1^{er} janvier 2006 ;
- le riz, dont la libéralisation totale interviendra le 1^{er} septembre 2009, un accès en franchise de droits dans la limite d'un contingent progressivement élargi étant toutefois accordé depuis 2001 ;
- le sucre, dont l'accès sera libéralisé au 1^{er} juillet 2009, un contingent exonéré de droits de douanes étant, là encore, prévu dans l'intervalle.

Grâce à ces préférences commerciales, **l'Union européenne est aujourd'hui le premier importateur de produits agricoles en provenance des pays en développement et des PMA**. Elle est notamment destinataire de 85 % des exportations agricoles en provenance d'Afrique.

¹ *PMA de la zone ACP : Soudan, Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée, Sierra Leone, Liberia, Togo, Bénin, République centrafricaine, Guinée équatoriale, Sao Tomé et Príncipe, République démocratique du Congo, Rwanda, Burundi, Angola, Ethiopie, Érythrée, Djibouti, Somalie, Ouganda, Tanzanie, Mozambique, Madagascar, Comores, Zambie, Malawi, Lesotho, Haï ti, Iles Salomon, Tuvalu, Kiribati, Vanuatu et Samoa.*

PMA non ACP : Yémen, Afghanistan, Bangladesh, Maldives, Népal, Bhoutan, Myanmar, Laos et Cambodge.

2. Les dépenses agricoles ne sont pas les seules dépenses européennes

La PAC est souvent accusée d'absorber la plus grande masse du budget européen, au détriment des autres politiques.

Il est vrai que les crédits qui lui sont consacrés (44,2 milliards d'euros en 2003) représentent le **premier poste de dépenses de l'Union européenne (46,3 %)**.

DÉPENSES PRÉVISIONNELLES DE L'UNION EUROPÉENNE POUR 2003 (CRÉDITS DE PAIEMENT)

	Montant en millions d'euros	Pourcentage
PAC	44 255,1	46,3 %
Actions structurelles	32 129	33,6 %
Politiques internes	6 157,3	6,4 %
Actions extérieures	4 666,2	4,9 %
Administration	5 177,1	5,4 %
Réserves	676	0,7 %
Pré-adhésion	2 595	2,7 %
TOTAL	95 655,7	100 %

Source : Jaune annexé au projet de loi de finances pour 2003

Mais cette situation s'explique simplement par le **faible développement des autres politiques européennes**, à l'exception des politiques structurelles auxquelles est consacré plus du tiers des dépenses de l'Union européenne en 2003. De fait, la politique agricole est historiquement la première politique publique à avoir été véritablement communautarisée.

Pour comparer les dépenses consenties dans l'Union européenne au profit de l'agriculture avec les dépenses publiques allouées à d'autres secteurs, **il faudrait utiliser des données agrégeant dans chacun de ces secteurs les dépenses du budget européen et celles des Etats membres**. Votre rapporteur n'a pas été en mesure de se les procurer. Il est toutefois probable que leur analyse ne permettrait pas de conclure à une anomalie budgétaire agricole.

La mission d'information ne peut, à cet égard, qu'appeler de ses vœux le développement et le financement d'autres politiques publiques à l'échelon européen, en particulier dans un domaine comme celui des infrastructures de transport.

Enfin, il convient de souligner que les crédits destinés à la PAC connaissent, depuis quelques années, une sous-consommation.

3. Les mesures financées par la PAC sont diverses et ne se limitent aux seules aides à la production

Selon une autre idée reçue, la PAC servirait uniquement à financer le versement d'aides à la production.

● Il est vrai que **les aides directes représentent aujourd'hui une part importante (près de 68 %) du budget agricole**. C'est le résultat des réformes de 1992 et de 1999, qui ont conduit à compenser par des aides la diminution des prix garantis dans les secteurs des céréales et de la viande bovine.

Certains produits agricoles, comme le porc, les volailles ou le vin, ne bénéficient toutefois d'aucune aide directe. D'autres, comme les fruits et légumes, en touchent de manière marginale.

SECTEURS AGRICOLES BÉNÉFICIAIRE D'AIDES DIRECTES EN 2001

	Montant en millions d'euros	Pourcentage
Cultures arables	16 968	61,8
Viande bovine	4 714	17,21
Huile d'olive	2 505	9,1
Viande ovine et caprine	1 450	5,3
Tabac	964	3,5
Fruits et légumes	440	1,6
Plantes textiles et vers à soie	93	0,3
Fourrages séchés et légumes secs	69	0,2
Autres produits végétaux	228	0,8
TOTAL	27 431	100

Source : 31^e rapport financier du FEOGA-garantie

Le montant global des aides directes risquerait, en revanche, d'être accru si les propositions de la Commission européenne visant à baisser le prix des céréales et du lait étaient acceptées. La mission d'information réaffirme sa ferme opposition à ces propositions.

- Il convient, par ailleurs, de rappeler que la PAC prend en charge d'autres types d'actions.

A côté des mesures de soutien à la production et de régulation du marché, **plus de 10 % des crédits sont destinés au développement rural**, permettant de verser au monde agricole des aides ciblées visant à mieux répondre aux nouvelles attentes de la société (maîtrise de la pollution, agro-tourisme, encouragement aux productions sous signes de qualité, préservation du patrimoine rural...). La mise en place d'une modulation raisonnable pourrait, en outre, permettre une augmentation des dépenses au profit du développement rural.

Enfin, le budget de la PAC finance également des actions moins connues, par exemple dans les **domaines vétérinaire et phytosanitaire**, ou en matière de **promotion et d'information sur les produits agroalimentaires**. C'est ainsi qu'a été mise en place, récemment, une Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA), chargée d'évaluer les risques alimentaires et d'assurer un rôle de veille destiné à prévenir les crises. **De telles mesures ne bénéficient pas au seul secteur agricole, mais à l'ensemble des consommateurs européens.**

RÉPARTITION DU BUDGET AGRICOLE EUROPÉEN EN 2001 (DÉPENSES OPÉRATIONNELLES EXÉCUTÉES)

Nature des dépenses	Montant (en milliards d'euros)	Part dans le budget total
Aides directes	28,1	67,7 %
Restitutions à l'exploitation	3,4	8,2 %
Stockage	1	2,4 %
Développement rural	4,4	10,6 %
Autres	4,6	11 %
TOTAL	41,5	100 %

Source : Commission européenne

B. DÉFENDRE LE MODÈLE AGRICOLE EUROPÉEN

1. Réaffirmer les fondements du modèle agricole européen

- Dès l'origine, la PAC a assigné un objectif clair aux agriculteurs : **assurer l'indépendance alimentaire européenne**. Il convient de relever la dimension éthique de cette mission, puisqu'il s'agissait, avant tout, de nourrir les hommes.

Un pacte tacite a ainsi été conclu, à travers la PAC, entre les agriculteurs et la société :

– la politique agricole offrait un revenu décent et un cadre stable à l'activité des agriculteurs ;

– ceux-ci, en contrepartie, mettaient tout en œuvre pour moderniser leur production et accroître les rendements, afin d'offrir aux consommateurs européens des produits alimentaires à un prix raisonnable.

Cet accord renvoie aux cinq grands objectifs mentionnés à l'article 39 du traité de Rome.

Il a été couronné de succès dès les années 1970, permettant à l'Europe non seulement d'être indépendante sur le plan alimentaire, mais également de devenir exportatrice.

Sa mise en œuvre s'est, en outre, accompagnée d'une formidable **modernisation de l'agriculture européenne**. Sous l'effet du remembrement, de la mécanisation et de la spécialisation, les exploitations se sont transformées, agrandies, cependant que les gains de productivité du secteur connaissaient une augmentation sans précédent.

Mais malgré une réduction importante de leur nombre, les exploitations européennes gardent une taille moyenne et une dimension familiale. Jusqu'à présent, en dehors de certains secteurs comme celui du porc ou celui de la volaille, **l'agriculture européenne a su, malgré un mouvement continu de restructuration, échapper à une intégration qui lui ferait perdre son indépendance.**

Elle s'oppose, à cet égard, à l'agriculture de pays comme le Brésil, la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, qui repose sur des exploitations intégrées à vocation exportatrice, possédées le plus souvent par des entreprises multinationales. Dans ce modèle, les agriculteurs ne sont pas des exploitants indépendants, mais de simples fournisseurs de matières premières agissant comme des sous-traitants de l'aval de la chaîne de production agro-alimentaire.

En définitive, le modèle agricole auquel la mission d'information se déclare attachée, c'est celui d'une agriculture entreprenante et indépendante, prête à répondre aux attentes de la société européenne en contrepartie d'une PAC forte.

2. Procéder aux adaptations nécessaires

Depuis que l'objectif de sécurité alimentaire est atteint, d'aucuns considèrent que l'agriculture européenne est en quête de sens et que la légitimité de la PAC en est fragilisée.

Pourtant, d'autres défis se posent aujourd'hui aux agriculteurs européens.

Certes, la sécurité de l'approvisionnement agroalimentaire doit rester une préoccupation publique.

Il reste que la PAC ne doit plus seulement viser à un développement quantitatif de l'agriculture, mais également faire en sorte **d'offrir les garanties attendues par les consommateurs en termes de qualité, de sécurité sanitaire et de traçabilité des aliments.**

En outre, le rôle du secteur agricole ne doit plus se limiter à la production de denrées alimentaires et de matières premières agricoles, mais **s'élargir aux fonctions de protection de l'environnement et d'entretien de l'espace, contribuer à l'aménagement du territoire et offrir tous les services connexes à ces nouvelles fonctions.**

Ces défis appellent une redéfinition du métier d'agriculteur, comme le souligne le groupe de Bruges¹ dans son ouvrage « L'agriculture, un tournant nécessaire » : « *Ce qui est attendu du métier d'agriculteur, c'est qu'il soit un métier de synthèse, au carrefour de la production, de la gestion de la nature et de l'aménagement du territoire* ».

Cet ouvrage souligne que les changements attendus devront s'accompagner d'une réflexion éthique : « *Quelles valeurs pourraient mobiliser la recherche d'un nouvel idéal professionnel ?* »

Nous devons y participer avec la volonté de recréer, avec les « citoyens-consommateurs », ce consensus qui a permis l'extraordinaire aventure agricole des cinquante dernières années.

¹ Créé par MM. Edgar Pisani et Bertrand Hervieu, le groupe de Bruges réunit des universitaires, des chercheurs, des formateurs, des écologistes et des responsables agricoles de l'Union européenne, participant au débat sur l'avenir de la politique agricole commune.

II. MAINTENIR UNE PAC FORTE SUR SES DEUX PILIERS

A. CONFORTER LE PREMIER PILIER : LA COLONNE VERTÉBRALE DE LA PAC

1. Un rôle structurant

La mission d'information considère que le premier pilier est la pierre angulaire de la PAC et qu'il doit le rester.

L'Union européenne est une grande puissance agricole. Cette situation ne saurait être appréhendée comme un problème ou une anomalie transitoire, mais comme **un véritable atout à préserver**. En témoigne l'attitude des Etats-Unis, autre grande puissance agricole, qui n'éprouvent aucun scrupule à soutenir ouvertement, par une politique volontariste, une agriculture à laquelle ils confèrent une dimension stratégique.

- Le maintien et le renforcement des outils du premier pilier sont nécessaires pour **garantir, filière par filière, la compétitivité des différentes productions agricoles européennes**.

Si des excès ont bien été constatés au tournant des années 1980, illustrés par les montagnes de beurre et de poudre de lait, ils sont maintenant corrigés. **Dans la plupart des productions, les stocks sont aujourd'hui à des niveaux historiquement bas, comme l'a constaté M. Michel Fosseprez, membre du Bureau de la Confédération française de la Coopération agricole (CFCA) lors de son audition au Sénat.**

Même si, dans le secteur laitier, des stocks de beurre (196.000 tonnes au 27 mars 2001) et de poudre de lait écrémé (100.000 tonnes à la même date) se sont récemment constitués, ils sont, avant tout, le reflet d'une mauvaise conjoncture mondiale et, en tous cas, sans commune mesure avec les stocks enregistrés au début des années 80 (de l'ordre d'un million de tonnes tant pour le beurre que pour la poudre de lait écrémé).

Aujourd'hui, les instruments de régulation n'ont pas vocation à opérer une gestion structurelle du marché, mais à en **corriger les déséquilibres ponctuels**.

Quand aux **aides directes**, elles ne peuvent être considérées comme **une incitation à augmenter les volumes produits** dans la mesure où la plupart d'entre elles sont assorties de **mécanismes de contingentements**,

telles que les enveloppes de droits à primes pour les secteurs bovin et ovin ou les surfaces maximales garanties (SMG) pour les grandes cultures.

• **En outre, il convient de souligner les effets équilibrants du premier pilier en termes d'aménagement du territoire.** Ainsi, les productions bénéficiant d'une organisation commune de marché (OCM) forte sont réparties de manière beaucoup plus harmonieuse sur l'ensemble du territoire européen que les productions peu soutenues par la PAC.

C'est ce que montre une étude¹ sur la géographie de l'agriculture communautaire, publiée dans la revue *Agreste* du mois de décembre 2000, qui analyse l'évolution de la localisation des productions agricoles dans l'Union européenne entre 1983 et 1995.

Ainsi, les productions céréalières et bovines (lait et viande) restent présentes sur l'ensemble de l'Union européenne, alors que les productions porcines et avicoles tendent à se concentrer sur un petit nombre de bassins compétitifs. L'élevage porcin s'est installé dans les pays du Nord de l'Europe, tels que l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark, mais cette concentration s'observe aussi à l'échelon français, dans la région Bretagne. De même, l'aviculture s'est principalement développée dans l'Ouest de la France et de l'Allemagne, aux Pays-Bas et au Danemark.

Il convient, à cet égard, d'insister sur **l'impact positif de la territorialisation des dispositifs de soutien.** Ainsi, les aides allouées au secteur bovin viande sont attribuées à chaque Etat membre sous la forme de quotas de primes, lesquelles sont ensuite réparties entre les différentes régions.

De même, les quotas laitiers qui font l'objet, en France, d'une gestion départementalisée, ont contribué à fixer la production et la transformation du lait sur les territoires. La suppression de ces quotas ne manquerait pas d'entraîner une relocalisation de l'activité laitière dans les zones dont la densité d'élevage et les coûts de production sont les plus favorables, au risque d'aggraver la déprise dans les espaces en difficulté.

• Enfin, **les futurs nouveaux Etats membres de l'Union européenne, dans lesquels l'agriculture garde une place importante, ont tout intérêt au maintien d'un premier pilier fort.**

Ils auront en effet besoin, à moyen terme, de mesures de soutien et de régulation **ciblées par produits afin de se moderniser et de réussir leur restructuration**, même si l'adoption d'un système d'aides simplifié s'avère, dans un premier temps, préférable pour des raisons pratiques.

¹ « Géographie de l'agriculture communautaire : les productions soutenues par la PAC ne se concentrent pas », par M. Laurent Maillard, Mme Karine Daniel et M. François Colson, in *Agreste Cahiers* n°4, décembre 2000.

● Quant au **deuxième pilier**, dont le développement apparaît tout à fait souhaitable, **il n'aurait toutefois aucun sens si la vocation proprement économique de l'agriculture venait à disparaître**. Les agriculteurs n'ont pas choisi ce métier pour devenir de simples jardiniers de l'espace rural.

2. Une efficacité à préserver

a) Maintenir les aides par OCM, sans exclure une simplification

La mission d'information est fermement opposée à la proposition de découplage total des aides, pour les raisons qu'elle a déjà exposées. Cette proposition ne semble d'ailleurs pas rencontrer un accueil favorable parmi les Etats membres, hormis la Grande-Bretagne, le Danemark et la Suède.

● Au fil des débats, **une proposition alternative semble toutefois se dessiner à travers la notion de « découplage partiel »**, à laquelle se rallient certains pays comme l'Espagne, le Portugal, l'Italie et le Luxembourg, ainsi que la Commission de l'agriculture du Parlement européen, représentée par son Président, M. Joseph Daul.

Si cette notion de « découplage partiel » apparaît fédératrice et séduisante, personne n'est toutefois en mesure de préciser ce qu'elle recouvre exactement. **Force est de constater qu'elle renvoie à des schémas divers, qui varient selon les intérêts de chacun.**

Il pourrait, par exemple, s'agir d'aller vers un système mixte, combinant aides au revenu pour certaines productions, et maintien des aides spécifiques couplées pour d'autres.

Mais le découplage partiel pourrait également s'entendre au niveau de chaque aide, dont le calcul tiendrait compte non seulement des volumes produits, mais également d'autres critères, tels que l'emploi, la surface de l'exploitation, voire le potentiel des bassins de production.

Entre des aides strictement proportionnelles aux quantités produites et des aides à l'exploitation complètement déliées de la production, il existe ainsi une multiplicité de combinaisons, susceptibles de correspondre au « découplage partiel ». Considéré dans son ensemble, le système actuel des aides directes est, dans un certain sens, déjà partiellement découplé.

Compte tenu du flou qui entoure actuellement cette notion, il est peu significatif et prématuré de se prononcer sur le découplage partiel. En revanche, votre mission d'information suggère que **soit réalisée, au niveau européen, une synthèse des différents schémas auxquels renvoie ce concept, assortie d'études d'impact précises, fondées sur des simulations chiffrées.**

● Par ailleurs, **rien n'interdit de chercher à simplifier le système d'aides en vigueur dans certaines organisations communes de marché**, telles que l'OCM viande bovine.

Dans ce domaine, **le rapport¹ présenté à l'automne dernier par nos collègues Gérard Bailly et Jean-Paul Emorine**, au nom de la mission d'information sur l'avenir de l'élevage, a mis l'accent sur la **complexité d'un dispositif faisant intervenir quatre aides directes à l'animal** (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, prime spéciale au bovin mâle, prime à l'abattage, prime complémentaire à l'extensification), fondées sur des plafonds et des critères de chargement différents.

A ces primes s'ajoutent, en outre, deux aides perçues au titre du développement rural : la prime herbagère agri-environnementale et, pour les éleveurs installés en zone en difficulté, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels.

Parmi les inconvénients de ce dispositif, le rapport relevait en particulier :

– son **échec à assurer une maîtrise de la production**, alors qu'il est censé favoriser l'élevage extensif ;

– l'adoption par les éleveurs de **comportements d'optimisation** : dans le but de respecter les critères permettant de toucher les primes, ceux-ci font des **choix de production qui ne sont toujours conformes aux attentes du marché**. Cet effet pervers est, par exemple, illustré par le recul de l'activité d'engraissement, qui est délaissée parce qu'elle entraîne un dépassement des plafonds de chargements à respecter pour bénéficier des aides ;

– la **lourdeur des démarches administratives** qui en découlent. Ainsi, chaque éleveur bovin est tenu de déposer, chaque année, auprès des DDAF, une dizaine de formulaires de demandes spécifiques, sans compter la déclaration de surfaces indiquant la localisation des parcelles fourragères.

C'est pourquoi **la mission d'information suggère que soit étudiée, dans une optique de simplification, la faisabilité d'un remplacement de l'ensemble des aides bovines à l'animal par une aide unique destinée à soutenir l'élevage bovin allaitant, qui serait liée à la surface en herbe, mais qui prendrait également en compte le nombre d'unités de travail annuel (UTA) présentes sur l'exploitation et des taux de chargement variables selon les caractéristiques des régions naturelles.**

¹ « L'avenir de l'élevage : enjeu territorial, enjeu économique », rapport n° 57 de M. Gérard Bailly, au nom de la mission d'information sur l'avenir de l'élevage présidée par M. Jean-Paul Emorine, 7 novembre 2002.

b) Maintenir les mécanismes de régulation

La mission d'information plaide également en faveur d'un **renforcement des mécanismes de régulation et d'intervention sur le marché**, qui sont indispensables pour traiter les problèmes de crise et de déséquilibres conjoncturels des marchés.

● Condamnant fermement toute initiative visant à supprimer ou affaiblir ces instruments, **elle se prononce en faveur du rétablissement de ceux qui ont été supprimés lors de la dernière réforme de la PAC**, en particulier dans les domaines vitivinicole et bovin :

En ce qui concerne l'OCM vitivinicole, le rapport¹ publié en juillet 2002 par le groupe de travail de la Commission des affaires économiques sur l'avenir de la viticulture considérait qu'il serait nécessaire de **redonner un caractère contraignant à la distillation de crise**.

Selon l'article 30 du règlement du 17 mai 1999 relatif à l'OCM vitivinicole, les Etats membres ont la possibilité, « *en cas de perturbation exceptionnelle sur le marché* », de demander à la Commission européenne l'autorisation de procéder à une distillation des volumes excédentaires.

Depuis 1999, cette mesure conjoncturelle n'est plus imposée, mais seulement proposée aux viticulteurs ce qui, selon le groupe de travail, l'a rendue nettement moins efficace. Compte tenu de la réticence des viticulteurs à se porter candidats, les excédents restent sur le marché et continuent à peser sur les prix.

Aussi, pour rendre son efficacité à cet instrument, la mission d'information reprend-elle à son compte la proposition du groupe de travail tendant à **permettre à l'Etat membre demandeur de la mesure de distillation de rendre obligatoire, éventuellement à une échelle régionalisée, la distillation de crise**.

S'agissant de **l'OCM viande bovine**, c'est le dispositif de **l'intervention publique** qui devrait être rétabli.

En application de la réforme de la PAC de 1999, cet instrument, qui permet l'achat et le stockage public de carcasses bovines en cas de déséquilibre du marché, a été supprimé le 1^{er} juillet 2002 au profit d'un simple « *filet de sécurité* », dispositif allégé d'intervention susceptible d'être appliqué à condition que le prix du marché ait été inférieur pendant deux semaines à un prix déjà très bas.

¹ « *L'avenir de la viticulture française : entre tradition et défi du Nouveau Monde* », rapport n° 349 de M. Gérard César, au nom du groupe de travail sur l'avenir de la viticulture présidé par M. Gérard Delfau, 10 juillet 2002.

Subsiste, en outre, un régime de stockage privé qui fait reposer sur la filière la charge de l'ajustement.

Dans leur rapport fait au nom de la mission d'information sur l'élevage, nos collègues Gérard Bailly et Jean-Paul Emorine s'étaient préoccupés du **risque que faisait courir le démantèlement de l'intervention publique au secteur de la viande bovine**, soulignant qu'il serait alors plus **difficile de faire face à des crises de l'ampleur de celle qui s'est produite en 2001** à l'occasion de la seconde affaire de la vache folle.

Comme nos collègues de la mission d'information sur l'élevage, la présente mission ne peut que souhaiter le rétablissement de cet instrument.

Enfin, la mission d'information souhaite que soit examinée la possibilité d'instaurer un **minimum des mécanismes de régulation dans les secteurs du porc et de la volaille**, dont les marchés connaissent des crises de plus en plus fréquentes liées à des prix trop bas.

c) Renforcer l'organisation et la maîtrise de la production

Afin de permettre une réévaluation des prix payés aux producteurs, il est indispensable de promouvoir une meilleure organisation des marchés, en premier lieu à travers les OCM.

● La mission d'information **réaffirme son attachement au maintien des quotas laitiers.**

Les résultats positifs que ce dispositif de maîtrise de la production, mis en place en 1984, a permis d'atteindre, sont multiples :

– une **relative stabilité des marchés**, favorable aux investissements et à l'innovation, qui rend le secteur laitier attractif pour les jeunes agriculteurs. Lors de son audition au Sénat, M. Henri Brichart, secrétaire général adjoint de la Fédération nationale des producteurs de lait, a d'ailleurs souligné qu' **un tiers des installations se font aujourd'hui dans ce secteur**, qui compte désormais quelque 120.000 exploitations ;

– un **prix équitable** pour les producteurs (environ 30 centimes d'euros par litre) comme pour les consommateurs ;

– le **maintien d'une production et d'une transformation sur l'ensemble du territoire**, y compris dans les zones difficiles ;

– une **réussite certaine à l'échelle mondiale** puisque l'Union européenne assure le quart de la production mondiale, en dépit d'un recul de ses parts de marché à l'exportation de 56 % en 1982 à 42 % aujourd'hui ;

– un **coût budgétaire de l’OCM lait assez faible** (1,9 milliard d’euros, soit 4,3 % des dépenses du FEOGA-Garantie en 2002), très nettement inférieur à celui du régime applicable avant les quotas ;

– enfin, en ce qui concerne plus particulièrement la France, le choix d’un système non marchand, **peu coûteux pour les producteurs**.

Aux termes de l’accord de Berlin de 1999, le maintien des quotas est assuré jusqu’à la campagne 2007-2008, une décision devant toutefois être prise en ce qui concerne leur sort au-delà de cette date. **La mission d’information souhaite que les Etats membres décident dès maintenant**, comme le propose le projet de la Commission européenne, **une prolongation des quotas jusqu’en 2014**.

Repousser cette décision en 2005 nous expose, en effet, **à un risque de remise en cause par certains des nouveaux Etats membres**, comme la Hongrie et la République tchèque, qui sont défavorables aux quotas, alors que d’autres, comme la Pologne, sont insatisfaits de celui qui leur a été attribué.

La mission d’information conteste toutefois la pertinence des propositions relatives à une baisse du prix du lait et à un élargissement des quotas, alors que le marché du lait connaît depuis un an une certaine déprime liée à la hausse de la collecte communautaire et à l’augmentation significative de la production de la zone Océanie et des Etats-Unis.

Bien plus, elle plaide en faveur d’une **attribution des quotas supplémentaires en fonction de la demande des marchés**. L’Agenda 2000 a, en effet, fixé le niveau des quotas par Etat membre entre 1999 et 2008 en prévoyant des augmentations des « quantités de référence » (quotas). Certaines ont déjà été allouées, notamment en faveur de l’Espagne, de l’Italie et de l’Irlande. En revanche, d’autres doivent encore être distribuées. Il convient de ne pas le faire de manière automatique, mais en fonction de ce que les marchés sont en mesure d’absorber.

Enfin, la mission d’information insiste sur le fait que le système des quotas ne peut rester efficace que si les **importations demeurent modérées, de manière à éviter une déstabilisation du marché intérieur**.

**QUOTAS LAITIERS ATTRIBUÉS À CHAQUE ETAT MEMBRE
AU 1^{ER} AVRIL 2002
(LIVRAISONS + VENTES DIRECTES)**

Etat membre	Quotas (en millions de tonnes)
Belgique	3,3
Danemark	4,4
Allemagne	27,8
Grèce	0,7
Espagne	6,1
France	24,2
Irlande	5,4
Italie	10,5
Luxembourg	0,27
Pays-Bas	11,1
Autriche	2,7
Portugal	1,8
Finlande	2,4
Suède	3,3
Royaume-Uni	14,6
TOTAL	118,57

Source : Annexe II du règlement (CE) n° 1256/1999 du Conseil du 17 mai 1999 modifiant le règlement (CEE) n° 3950/92 établissant un règlement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers.

● Outre le maintien des quotas laitiers, la mission d'information souhaiterait que des **améliorations soient apportées à certaines OCM en vue de favoriser une plus grande stabilité de l'offre**.

Il en est notamment ainsi de l'**OCM fruits et légumes**, qui est menacée, de manière récurrente, par des crises de surproduction, et qui ne bénéficie, par ailleurs, que de très peu d'aides. Cette filière, qui assure 15 % du chiffre d'affaires de l'agriculture européenne, ne reçoit que 4 % des crédits du FEOGA-Garantie.

Afin de permettre une **meilleure connaissance de la capacité de production européenne de fruits**, la mission d'information préconise la **mise en place**, attendue de longue date, du **cadastre arboricole**.

Dans le même ordre d'idées, un **système de déclaration annuelle des surfaces plantées en légumes** pourrait être instauré, comme l'a suggéré M. Denis Onfroy, membre du bureau de la Fédération nationale des producteurs de légumes, lors de son audition par la mission d'information.

En outre, des mesures devraient être prises en vue de **renforcer le rôle des organisations de producteurs (OP)**, qui sont censées être l'ossature de l'OCM fruits et légumes, et d'améliorer leur fonctionnement.

Ce rôle prépondérant des OP avait été consacré par le règlement 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996, qui instaure des fonds opérationnels cofinancés par les producteurs et le FEOGA-Garantie. Ces fonds permettent aux OP de mettre en œuvre des programmes de développement économique et commercial.

Alors que **seuls 30 % des producteurs européens de fruits et légumes participent aujourd'hui à l'organisation économique**, il serait souhaitable **d'encourager, par des incitations financières, le développement des OP et leur regroupement dans des associations.**

Une simplification des règles de constitution et d'utilisation des fonds opérationnels semble également nécessaire.

Ces propositions s'inscrivent dans la droite ligne des pistes évoquées, en mars 2002, par le **document de travail de la Présidence espagnole** de l'Union européenne sur l'adaptation de l'OCM fruits et légumes.

La nécessité de renforcer l'organisation de la production ne concerne pas seulement le secteur des fruits et légumes, mais également, par exemple, celui de l'élevage bovin.

Au-delà de l'organisation de la production, des **relations stables avec l'aval doivent se développer dans tous les secteurs**, à travers la consolidation des interprofessions et la mise en place de politiques contractuelles à l'échelle des filières. **Cette évolution apparaît incontournable pour remédier à une atomisation qui fait le jeu de la grande distribution.**

Une réflexion particulière sur l'organisation et la maîtrise de la production devrait également être menée, au niveau européen, en ce qui concerne **les secteurs porcin et avicole, qui connaissent actuellement d'importantes difficultés liées à une concurrence internationale croissante.**

A cet égard, la mission d'information indique que la recherche d'une certaine maîtrise de la production n'a de sens que **si elle s'accompagne d'une ouverture mesurée aux importations**, qui exercent inévitablement une pression à la baisse sur les prix.

Compte tenu du fait que la maîtrise de la production -qui n'a certes pas vocation à concerner toute l'agriculture européenne- permet d'éviter l'exportation d'excédents et contribue, de ce fait, au soutien des cours mondiaux, il serait pertinent de la faire reconnaître à l'OMC **comme un choix de politique agricole non générateur de distorsions.**

B. LE DEUXIÈME PILIER

1. Une chance à saisir pour la France et pour l'Union européenne

a) Une réelle opportunité

La mission d'information serait favorable au développement du deuxième pilier de la PAC. Ceci impliquerait, bien entendu, une augmentation des crédits qui lui sont consacrés, lesquels, rappelons-le, ne représentent aujourd'hui que 10 % du budget de la PAC en moyenne pour la période 2000-2006.

● L'intérêt du deuxième pilier réside, tout d'abord, dans les **mesures structurelles de soutien qu'il offre aux agriculteurs** en vue d'acquérir une formation, de rénover leurs équipements ou de procéder à des investissements. Il peut ainsi contribuer à **l'amélioration de la compétitivité des exploitations**.

Il répond également aux **préoccupations de la société en matière de protection de l'environnement, mais aussi d'occupation de l'espace et d'entretien du paysage**. Ces nouvelles exigences, dont la prise en compte conditionne l'avenir des territoires, peuvent être génératrices, en retour, de sources complémentaires de revenus pour les agriculteurs et pour le monde rural, à travers des activités comme l'agro-tourisme.

De même, il comporte des mesures de **soutien aux agriculteurs souhaitant s'engager dans des démarches de qualité et d'identification des produits**. Votre rapporteur souligne que les filières de qualité constituent des créneaux pouvant offrir des prix plus élevés aux producteurs.

Le deuxième pilier est, en outre, indispensable pour **favoriser le maintien de l'activité agricole dans les zones souffrant de contraintes particulières**, telles que les zones de montagne ou les zones arides. A titre d'exemple, l'Autriche, dont les trois quarts de la superficie et la moitié des exploitations agricoles sont situés en zone de montagne, y attache une importance toute particulière. Il en est de même pour les régions méditerranéennes, qui recourent à l'irrigation sur une bonne partie de leur territoire.

Enfin, il convient de souligner **l'intérêt du deuxième pilier pour accompagner la modernisation et la restructuration du secteur agricole des futurs Etats membres de l'Union européenne**. Il fait, à cet égard, l'objet d'une attente forte de son pays, en particulier de la Pologne, où s'est rendue une délégation de la mission d'information. A cette occasion, M. Truszczynski, négociateur principal de l'adhésion à l'Union européenne au

ministère polonais des affaires étrangères, a expliqué que la politique de développement rural devait permettre à l'agriculture polonaise de continuer à jouer, un temps encore, son rôle de « coussin social ». La situation économique de son pays ne permettant pas d'absorber la population active susceptible de se dégager de l'agriculture sous l'effet de l'ouverture des marchés à la concurrence européenne, il convient, selon lui, de favoriser son maintien temporaire en milieu rural, en particulier grâce aux préretraites financées par le deuxième pilier, afin que la transition se fasse en douceur.

- La politique européenne de développement rural est aussi une réelle chance pour la **France, dont la superficie cumulée des terres agricoles (33 millions d'hectares) et des terres boisées (15 millions d'hectares) est la plus importante de l'Union européenne** : 48 millions d'hectares, soit 87 % du territoire.

Agriculture et sylviculture restent ainsi les deux principales activités permettant la valorisation des espaces ruraux français. Nous avons donc tout à gagner d'un volet de la PAC destiné à dynamiser ces activités dans leur rapport au territoire.

Il convient, à cet égard, de rappeler que **la France bénéficie de la plus grosse enveloppe au titre du développement rural** : 5,32 milliards d'euros, soit 17,5 % du budget du FEOGA-Garantie. Cette somme représente un financement européen annuel de 760 millions d'euros, ce qui est loin d'être négligeable.

b) Une architecture néanmoins complexe

- La réforme de la PAC de 1999 consacre la naissance d'une **véritable politique de développement rural** en rassemblant dans un cadre unique, le règlement¹ du 17 mai 1999, dit règlement de développement rural (RDR), un grand nombre de mesures apparues progressivement depuis les années 1970.

Ainsi, les aides à la modernisation des exploitations et à l'amélioration de la formation professionnelle ont, par exemple, été créées par les directives socio-culturelles de 1972. Les indemnités compensatoires de handicaps naturels ont été instaurées en 1975, dans le cadre d'un programme d'aide spécial en faveur des zones de montagne. D'autres, telles que la pré-retraite agricole, les mesures agri-environnementales ou encore l'aide au boisement, sont des « mesures d'accompagnement » de la réforme de la PAC de 1992.

Fondé sur une logique de subsidiarité, le deuxième pilier est mis en œuvre par les Etats membres, qui choisissent librement parmi les vingt-deux mesures du règlement européen, celles qu'ils souhaitent appliquer,

¹ Règlement du Conseil n° 1257/1999 du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA.

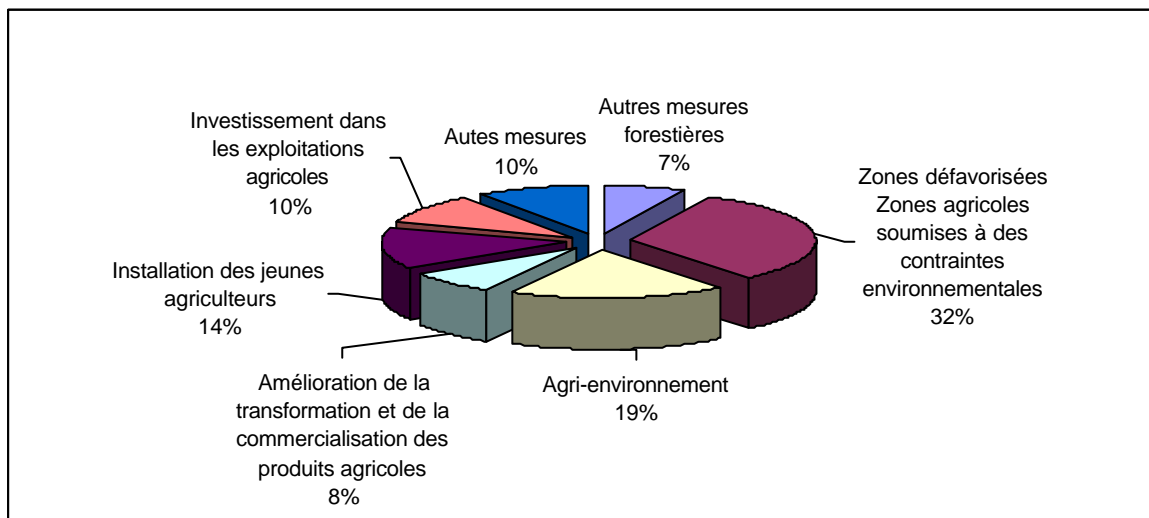
et les soumettent à la Commission européenne sous la forme d'une ou plusieurs programmations.

C'est pourquoi **l'application du règlement de développement rural diffère fortement selon l'organisation institutionnelle et la répartition territoriale du pouvoir de chacun des Etats membres**. Ainsi, certains, comme l'Autriche ou le Danemark, ont fait le choix d'une programmation unique, à travers un seul plan de développement rural national, alors que d'autres Etats à forte tradition décentralisatrice, tels que l'Italie et la Grande-Bretagne, ont exclusivement établi des plans régionaux. Il existe également des systèmes « mixtes », comme en Allemagne, où un plan-cadre national est complété par les plans des Länder.

● La France s'est, quant à elle, dotée de deux instruments de programmation : un **plan de développement rural national (PDRN)** unique, applicable sur l'ensemble du territoire, et **20 documents uniques de programmation (DOCUP)**, qui mettent en œuvre des mesures de manière complémentaire dans les zones d'objectif 2.

↳ **Le plan de développement rural national (PDRN)** programme dix-sept des vingt-deux mesures proposées par le règlement européen. Le montant des aides européennes attribuées dans ce cadre s'élève à 4,55 milliards d'euros, six mesures totalisant 90 % de la programmation.

RÉPARTITION DES FINANCEMENTS DU PDRN ENTRE LES DIFFÉRENTES MESURES SUR LA PÉRIODE 2000-2006



Source : Ministère de l'agriculture

Afin d'attribuer ces aides en favorisant des démarches de projet, la France s'est dotée d'un instrument particulier, le contrat territorial d'exploitation, récemment renommé « **contrat d'agriculture durable** » (CAD). S'il semble aujourd'hui avoir trouvé sa place, sa montée en puissance a toutefois été longue, notamment en raison de la lourdeur des formalités administratives requises pour le montage et l'instruction des dossiers.

↳ **Les DOCUP** sont des documents-cadres pluriannuels, élaborés par l'Etat en partenariat avec les régions, **dans les zones d'objectif 2** et les zones de soutien transitoire¹, qui comportent un volet « développement rural ». Ils sont abondés non seulement par le FEOGA-G, mais également par les autres fonds communautaires (FEOGA-Orientation, Fonds social européen et Fonds européen de développement régional), ce qui permet de concentrer les moyens sur les zones rurales en difficultés et d'intégrer le développement rural dans le développement régional. Par rapport aux montants mis en jeu dans le cadre du PDRN, les crédits FEOGA-G de développement rural transitant par les DOCUP sont relativement modestes (768 millions d'euros sur la période 2000-2006).

A priori, l'utilisation des deux instruments se veut complémentaire, le PDRN étant plutôt axé sur l'aide aux exploitations agricoles alors que les DOCUP s'adressent davantage aux structures collectives.

Cependant, une partie des mesures du règlement de développement rural (RDR) sont applicables indifféremment dans le cadre du PDRN ou dans celui des DOCUP, ce qui est source de difficultés, comme le souligne un bilan d'étape sur l'application du développement rural² en France établi par le ministère de l'agriculture. Le tableau reproduit en annexe II résume la situation.

● L'architecture complexe du deuxième pilier a contribué à **la lenteur de sa mise en application**, d'autant que l'adoption, en 1999, d'un nouveau cadre pour le développement rural s'est accompagnée d'un transfert de la gestion de l'ensemble des crédits correspondants au FEOGA-Garantie.

C'est pourquoi plusieurs Etats membres ont connu un retard au démarrage, se traduisant par une sous-utilisation des crédits alloués. C'est notamment le cas de la France, qui a seulement consommé 70 % de son enveloppe européenne en 2000 et 68 % en 2001, ce qui correspond à 477 millions de crédits non utilisés.

Ce taux de consommation s'est cependant considérablement amélioré en 2002 (84 %), notamment grâce à la priorité donnée par le Gouvernement, dans le cadre du budget du ministère de l'agriculture pour 2003, au cofinancement national et à la simplification des mesures éligibles.

¹ Il s'agit des zones en difficulté et des zones rurales en déclin, qui concernent une population de 27 millions d'habitants, 21 régions et couvrent 46 % du territoire.

² Application du développement rural en France, Bilan d'étape, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, juillet 2002.

2. Des améliorations souhaitables

a) Assouplir son fonctionnement

Le deuxième pilier connaît des difficultés d'application, inhérentes à la multiplicité des mesures proposées, à la complexité du montage des dossiers, et au grand nombre d'intervenants, au plan national comme au plan communautaire, ce qui se traduit par un allongement des délais administratifs, alors même que les montants sollicités sont souvent faibles.

Selon les termes employés par les auteurs d'une étude¹ commandée par le CNASEA, « *les moyens financiers et humains mis en œuvre [dans le cadre du développement rural] apparaissent parfois disproportionnés au vue des réalisations concrètes* ».

Pour faciliter la mise en œuvre du deuxième pilier, la mission d'information propose plusieurs mesures :

- Il conviendrait, tout d'abord, de **conférer une plus grande autonomie aux Etats membres pour la gestion de leur programmation relative au développement rural.**

Comme l'ont expliqué plusieurs représentantes du ministère de l'agriculture entendues par la mission d'information, toute demande de modification des mesures programmées doit être examinée et approuvée par le comité de gestion des structures agricoles et du développement rural (dit comité STAR) placé auprès de la Commission européenne. Cette règle s'applique dans tous les cas, y compris lorsqu'il s'agit de l'une des 150 sous-mesures agri-environnementales, qui sont les déclinaisons locales de la mesure agri-environnementale (f) du RDR. Cette **centralisation, contraire au principe de subsidiarité qui est censé prévaloir dans ce domaine**, se traduit par des délais importants (environ un an) entre le moment où la demande est formulée et celui où son contenu est appliqué.

Par ailleurs, s'agissant de la mise en œuvre au niveau français, une **plus grande implication des collectivités territoriales, en particulier des régions, devrait être recherchée**, afin de rapprocher les mesures programmées des spécificités locales et des acteurs du monde rural.

Pour la prochaine programmation (2006-2013), il pourrait être envisagé de permettre l'élaboration de véritables **plans de développement rural régionaux**, distincts des DOCUP, pour les mesures à forte dimension territoriale, pendant que le plan national demeurerait pour les soutiens

¹ *Contrats et territoires : étude comparée de la mise en œuvre du deuxième pilier de la PAC en Europe, CLAN Public Affairs pour le CNASEA, novembre 2002*

impliquant des paiements de masse, tels que les indemnités compensatoires de handicaps naturels ou les mesures agri-environnementales.

- Il serait, par ailleurs, souhaitable **d'adapter la gestion des crédits à la nature des mesures de développement rural**. Celles-ci s'inscrivent, en effet, le plus souvent dans une logique de projet impliquant des engagements pluri-annuels, alors que les enveloppes allouées par le FEOGA-Garantie gardent un caractère annuel. Un assouplissement de la règle de l'annualité budgétaire serait donc bienvenu.

- Enfin, une **simplification des mesures du RDR et une clarification de leur articulation s'imposent, dans un souci de lisibilité et d'efficacité**. Il pourrait s'agir, par exemple, de regrouper en une seule mesure l'ensemble des soutiens susceptibles d'être accordés pour le financement des investissements sur les exploitations agricoles, actuellement dispersés dans six mesures différentes selon l'objectif visé (vente directe, diversification, gestion des ressources naturelles...). D'autre part, les critères retenus dans les cahiers des charges devraient être assouplis afin de ne pas exclure des bénéficiaires potentiels.

b) Elargir son contenu

La mission d'information propose d'élargir le champ d'application du deuxième pilier.

- Les aides prévues pour **aider les exploitants à procéder aux mises aux normes** qui leur sont imposées en matière de **préservation de l'environnement, de sécurité sanitaire des aliments ou encore de bien-être animal** sont loin d'être suffisantes.

Or, comme l'a fait observer Mme Jeannette Gros, présidente de la Confédération nationale de la Mutualité, du Crédit et de la Coopération agricole (CNMCCA), lors de son audition par la mission d'information, ces mises aux normes, qui se sont multipliées ces dernières années, coûtent cher et contribuent à fragiliser la situation financière des exploitations.

Si cette normalisation est très en phase avec les aspirations de la société actuelle, le surcoût qu'elle génère n'en constitue pas moins une distorsion de concurrence au détriment des agriculteurs européens. **Il serait donc souhaitable de leur attribuer, dans le cadre du deuxième pilier, des soutiens suffisants pour qu'ils puissent s'y conformer**. Si la projet de la Commission européenne évoque cette possibilité, il ne va pas assez loin puisqu'il exclut le versement d'aides pour les mises aux normes déjà entrées en application.

- Il pourrait également être envisagé de prévoir, dans le cadre du deuxième pilier, des **soutiens incitatifs à la mise en place de dispositifs d'assurance-récolte, voire d'assurance-revenu.**

La notion de risque agricole connaît déjà un début de prise en charge à travers la mesure «u» du règlement de développement rural, dénommée «reconstitution du potentiel de production endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention appropriés».

La mise en œuvre de cette mesure s'est, par exemple, traduite par la remise en état d'équipements de lutte contre les accidents climatiques dans la région Centre.

Certes, il ne s'agit pas ici de remplacer les instruments de gestion des marchés mis en œuvre dans le premier pilier, mais **d'apporter davantage de sécurité financière aux exploitations, en particulier pour les productions qui, comme le porc ou les fruits et légumes, ne bénéficient pas d'une organisation commune de marché forte.**

Appliquée uniquement dans le cadre des DOCUP, la mesure «u» ne s'adresse pas aujourd'hui aux exploitants de manière individuelle. Il conviendrait donc de permettre la prise en charge d'une partie des cotisations des agriculteurs souscrivant à un système d'assurances privé.

- La mission d'information souhaite également qu'une **plus grande ampleur soit donnée au dispositif d'aide à la rotation des cultures**, afin de favoriser le développement des productions oléagineuses.

- Enfin, comme le suggère le bilan d'étape précité du ministère de l'agriculture, il conviendrait aussi de prévoir, au sein du deuxième pilier, davantage de **crédits d'animation et de communication, afin de mieux faire connaître aux bénéficiaires potentiels les mesures de développement rural proposées**, en particulier dans le cadre des DOCUP, et de financer la formation des acteurs locaux chargés de monter les projets.

c) Diminuer voire supprimer l'obligation de cofinancement

Actuellement, les crédits européens attribués dans le cadre du deuxième pilier ne peuvent être débloqués qu'à la condition que l'Etat membre bénéficiaire apporte une contribution financière d'un montant au moins équivalent. **Cette obligation de cofinancement à 50 % constitue un frein à la mise en œuvre des mesures de développement rural.**

C'est, en partie, faute de pouvoir mobiliser suffisamment de crédits nationaux pour le cofinancement que la France a eu de mauvais résultats en

matière d'utilisation des crédits de développement rural qui lui étaient destinés en 2000 et en 2001.

Cette contrainte peut **générer des inégalités entre les Etats membres, dans la mesure où ils ne disposent pas tous des mêmes capacités budgétaires**. Ce risque sera accru avec l'arrivée de nouveaux Etats membres, en 2004.

Le caractère inéquitable de ce dispositif est, par ailleurs, renforcé par l'existence de pénalités financières infligées aux Etats ayant consommé moins de 75 % des crédits de développement rural qui leur reviennent. En 2001, année d'entrée en vigueur du dispositif de sanctions, la France s'est vu appliquer une amende de 21,3 millions d'euros, somme qui a été soustraite des crédits alloués au titre de 2002.

C'est **pourquoi la mission d'information souhaite que le taux de cofinancement national soit diminué voire, à terme, supprimé**. L'une des façons d'y parvenir pourrait être d'utiliser le produit d'une modulation qui serait rendue obligatoire dans l'ensemble de l'Union européenne.

La **mission d'information se déclare, en effet, favorable à un dispositif de modulation qui présenterait les caractéristiques suivantes :**

- il serait applicable selon un mode de calcul identique dans tous les Etats membres, afin de ne pas générer de distorsions de concurrence ;
- son taux devrait être fixé de manière à ne pas handicaper la viabilité financière des exploitations auxquelles il serait appliquée ;
- enfin, son produit devrait intégralement être affecté au deuxième pilier, et en aucun cas servir au financement de futures réformes des OCM, comme semble le suggérer le projet Fischler.

L'affectation du produit de la modulation à la réduction du taux de cofinancement national permettrait, en outre, de résoudre le problème posé par l'obligation de cofinancement qui s'appliquait également, dans le système prévu par l'accord de Berlin de 1999, aux crédits issus de cette modulation.

C'est en application de cette règle que la France n'a pu débloquer le produit de la modulation qu'elle avait appliquée de manière volontaire en 2000.

III. CHOISIR UN POSITIONNEMENT DIFFÉRENT SUR LES MARCHÉS MONDIAUX

A. RECONSIDÉRER LES FONDEMENTS DU COMMERCE INTERNATIONAL DES PRODUITS AGRICOLES

Après avoir entendu de nombreux spécialistes, en particulier des experts de l'INRA et du CIRAD, les membres de la mission d'information s'interrogent sur la pertinence d'inclure l'agriculture dans le champ des produits pour lesquels une **libéralisation intégrale des échanges est recherchée**.

1. L'objectif de libéralisation intégrale, fondé sur la théorie de l'échange international...

Car il s'agit bien de l'objectif poursuivi par les négociations de l'OMC dans le domaine agricole, depuis la conclusion du cycle de l'Uruguay en 1994. Si le volet agricole de l'accord de Marrakech comporte des objectifs quantitatifs de réduction des soutiens internes, des soutiens aux exportations, ainsi que d'accès aux marchés, il pose surtout, dans son article 20, le **principe de la poursuite, dans le cadre de prochains cycles, du processus de libéralisation, qui apparaît désormais comme continu**.

Cette recherche d'une ouverture totale des marchés agricoles trouve son fondement dans la **théorie de l'échange international**, élaborée sur la base du modèle classique de Ricardo. Selon la théorie économique, le commerce international (agricole ou non) est un jeu à somme positive qui bénéficie globalement à l'ensemble des pays y participant, même si des secteurs sont gagnants et d'autres perdants, à l'intérieur de chaque pays.

En effet, on considère que l'ouverture aux échanges entraîne une **spécialisation des pays en fonction de leurs avantages comparatifs** respectifs, c'est-à-dire dans les secteurs économiques pour lesquels ils sont les plus compétitifs. Dans le secteur agricole, l'avantage comparatif renvoie, par exemple, à une grande disponibilité en terres de qualité, à un climat favorable et à des coûts de main d'œuvre peu élevés.

En vertu de cette théorie, les pays en développement détiendraient un avantage compétitif dans le domaine agricole, alors que les pays développés seraient naturellement conduits à se spécialiser dans des secteurs comme l'industrie ou les services. C'est ainsi que, pour les pays du

Groupe de Cairns, **les politiques agricoles telles que la PAC empêcheraient les pays en développement de mettre à profit leur avantage comparatif dans le secteur agricole.**

2. ... n'est pas pertinent pour le secteur agricole

La mission d'information considère que la libéralisation totale des échanges agricoles ne doit pas être une fin en soi, mais un moyen d'améliorer le bien-être des sociétés, considérées chacune pour elles-mêmes.

Cette opinion repose, d'une part, sur **le constat des dérives liées au libre-échange intégral des produits agricoles**, d'autre part sur la conviction que, dans un domaine aussi sensible que l'agriculture, **d'autres considérations** doivent entrer en ligne de compte.

a) Les bienfaits non confirmés de la théorie de l'échange

Une équipe de chercheurs du CIRAD et de l'INRA a présenté à la mission d'information les résultats de simulations réalisées à partir de leur propre modèle, le modèle mondial ID3¹.

Il apparaît ainsi que, **même dans l'hypothèse d'un fonctionnement normal des marchés :**

– les **gains associés à la libéralisation des échanges agricoles sont relativement modestes** en valeur relative (0,5 à 2 % des revenus) ;

– ce sont **surtout les pays développés du Groupe de Cairns**, tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, **qui en bénéficient** et non les pays les plus pauvres ;

– l'agriculture européenne ne sortirait, en revanche, pas indemne de ce scénario.

Dans l'hypothèse d'un fonctionnement imparfait des marchés qui, en prenant en compte les perturbations liées aux délais de production, aux problèmes de transports ou à la variabilité des prix, semble plus proche de la réalité, **les effets de la libéralisation intégrale seraient encore plus négatifs pour l'ensemble des groupes de pays, en raison des crises qui seraient susceptibles de se produire.** Dans cette même hypothèse de marchés

¹ *Modèle international dynamique pour l'étude du développement durable et de la distribution des revenus.*

imparfaits, le modèle met en évidence, a contrario, **l'effet stabilisateur des politiques agricoles.**

Les résultats obtenus à partir de ce modèle sont corroborés par les faits. Cinq études¹ évoquées lors d'un colloque sur la sécurité alimentaire qui s'est tenu, en juin 2002, à l'Institut national agronomique Paris-Grignon, révèlent que la libéralisation du commerce extérieur agricole de nombreux PED à partir des années 1980 a conduit à une **augmentation de leurs importations agroalimentaires, à une baisse des prix payés aux producteurs, à l'exode des petits paysans et à la concentration des exploitations au profit d'entreprises multinationales.**

Si l'auteur précise que d'autres facteurs peuvent être en cause, tels que les privatisations et les réformes fiscales imposées, dans le cadre des plans d'ajustement structurel, par le FMI et la Banque Mondiale, **le lien entre libéralisation des échanges agricoles et appauvrissement d'une partie des PED ne saurait être ignoré.** En Afrique, le revenu par personne aurait ainsi diminué de 20 % entre 1980 et 2000, après avoir augmenté d'un tiers entre 1960 et 1980.

En fait, l'ouverture complète de l'agriculture aux marchés conduirait partout à des spécialisations selon les avantages comparatifs, non seulement à l'échelle mondiale, mais aussi à l'intérieur de chaque Etat ou territoire. Partout, les gagnants seraient de grandes exploitations, souvent intégrées à l'aval, telles qu'elles existent en Amérique latine, en Australie ou en Nouvelle-Zélande, voire éventuellement les agriculteurs déjà compétitifs des pays développés. **Partout, ce scénario accélérerait la concentration des exploitations et, dans le même temps, la disparition des petites exploitations non rentables.**

Sans remettre en cause l'intérêt des échanges internationaux de produits agricoles, ne serait-ce que pour permettre aux pays de se procurer ce qu'ils ne produisent pas eux-mêmes, ne conviendrait-il pas, dès lors, **d'admettre la spécificité du secteur agricole** et de choisir, dans ce domaine, un degré de libéralisation des échanges qui soit conciliable avec le respect d'autres considérations ?

b) La nécessaire prise en compte d'autres considérations

La mission d'information souhaite que soit reconnue une **exception agricole dans le champ des échanges internationaux. Plusieurs considérations non commerciales peuvent justifier un tel statut.**

¹ Etudes de J.Madeley, consultant indépendant, rassemblées dans un ouvrage intitulé « Hungry for Trade : how the Poor pay for Free Trade ».

Le maintien d'une agriculture autonome peut, tout d'abord, être souhaitable pour des **raisons d'équilibres sociaux et politiques**, en vue **d'éviter un abandon des campagnes au profit des villes**, alors que celles-ci ne seraient pas en mesure d'offrir des emplois de substitution. C'est particulièrement vrai pour les pays en développement.

Préserver l'agriculture peut également répondre à **un objectif d'occupation de l'espace et d'aménagement du territoire**. Il s'agit, dans ce cas, de garantir des équilibres territoriaux.

Alors que les consommateurs des pays développés sont de plus en plus sensibles aux risques sanitaires liés à leur alimentation, il est également plus aisé de leur **garantir la traçabilité et la qualité sanitaire des produits qu'ils achètent si ceux-ci sont issus d'une agriculture de proximité**.

Enfin, la dimension proprement stratégique de la sécurité de l'approvisionnement agroalimentaire ne peut être occultée. Si la **sécurité alimentaire** est aujourd'hui passée au second plan dans l'Union européenne, la PAC ayant permis de relever, dès les années 1970, le défi de l'autosuffisance alimentaire, elle n'en reste pas moins primordiale pour de nombreux Etats, tels que les Etats-Unis, mais également l'Inde et la Chine.

B. RÉAFFIRMER LA PRÉFÉRENCE COMMUNAUTAIRE

1. Remédier aux distorsions de concurrence à l'importation

● Il s'agit, tout d'abord, de **remédier aux failles du régime douanier européen**, pour les importations tant de céréales que de volailles.

En effet, les pays exportateurs ont mis à profit, ces derniers temps, les lacunes de ce régime pour contourner les droits de douanes et pénétrer plus facilement sur le marché européen.

En ce qui concerne les importations de céréales, la **refonte du régime douanier européen adoptée le 12 novembre 2002** constitue, certes, une avancée.

Pour le blé tendre de basse et moyenne qualité, la réforme prévoit la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2003, d'un contingent annuel d'importations (de 2.981.600 tonnes) à droits nuls, au-delà duquel tout volume importé est soumis à un droit de douane fixe de 95 €/tonne. Un contingent similaire est également prévu pour l'orge.

Pour les importations de blé tendre de haute qualité, de blé dur et de maïs, le régime douanier antérieur fondé sur des droits variables reste, en revanche, en vigueur.

L'enjeu réside donc maintenant sur la définition des blés classés en haute qualité. Actuellement, cette catégorie correspond à une teneur minimale en protéines de 13,3 %. Or, selon les professionnels de la filière, il semblerait que des blés de la Mer noire, pourtant impropres à la meunerie, respectent cette teneur, et bénéficient en conséquence du classement en « haute qualité » qui leur garantit un traitement douanier très favorable.

Il conviendrait donc de **définir de manière plus précise les critères permettant d'établir qu'un blé est de haute qualité.**

- La mission d'information souhaite par ailleurs que **les produits importés dans l'Union européenne soient davantage conformes aux diverses normes** (sanitaires, qualitatives voire environnementales) que les producteurs européens sont tenus d'appliquer.

Il semble, en effet, incohérent d'imposer en Europe des **normes sanitaires au nom de la sécurité des consommateurs européens** et de permettre, dans le même temps, l'entrée de produits offrant de bien moindres garanties.

Il convient, à cet égard, de noter que bon nombre de pays dans le monde ne se privent pas de lever des barrières sanitaires au moindre doute, comme en témoigne le reflux des exportations européennes de porc en Asie, à la suite de l'épizootie de fièvre aphteuse dans l'Union européenne.

De même, la **mise en oeuvre de modes de production plus soucieux du développement durable** devrait être exigée pour couper court à des importations de produits dont le bas prix n'est que le reflet d'atteintes irréremédiables à l'environnement, telles que la déforestation ou la pollution des sols.

A cet égard, la mission d'information déplore que ces **préoccupations non commerciales** ne figurent pas dans la contribution Harbinson sur les modalités et **souhaite que la Commission européenne fasse pression pour qu'elles soient reconnues à l'OMC.**

- Enfin, la mission d'information plaide en faveur d'un **renforcement des contrôles à l'importation** afin de s'assurer que les produits importés présentent les garanties déclarées sur le plan qualitatif et sanitaire.

Cette recommandation trouverait, en particulier, à s'appliquer à l'égard des déclarations des opérateurs relatives à la qualité des blés importés. Il semblerait, en effet, que seulement 5 % des cargaisons fassent actuellement l'objet d'une vérification, ce qui est nettement insuffisant au regard de l'avantage que représente la dénomination « haute qualité ».

2. Affirmer la vocation de l'Union européenne à développer la production oléo-protéagineuse

La mission d'information souhaite que l'Union européenne se dote **d'une politique ambitieuse d'incitation à la production oléo-protéagineuse** afin de corriger son important déficit en protéines végétales qui pourrait, à terme, poser un problème stratégique.

Elle propose, dans ce but, de jouer à la fois sur **les productions oléo-protéagineuses à usage alimentaire** et sur **les cultures à usage industriel**, en particulier les cultures dites énergétiques, telles que le colza destiné à la fabrication du carburant diester.

Outre la mise à profit, déjà évoquée, du deuxième pilier de la PAC en vue de développer la mesure d'aide rotationnelle et l'encouragement à la mise en place de dispositifs d'assurance-récolte, la mission d'information préconise :

- de revaloriser fortement l'aide spécifique aux protéagineux ;
- s'agissant des cultures oléagineuses à finalité énergétique, d'instaurer une **mesure de crédit-carbone d'un montant supérieur à celui proposé dans le projet Fischler**, tout en continuant à permettre la culture d'oléagineux à des fins non-alimentaires sur les terres en jachère ;
- de développer en aval une politique dynamique en faveur des biocarburants.

Enfin, la mission d'information **s'interroge sur la légitimité de la contrainte que représente l'accord de Blair House**. En effet, dès lors que l'OCM céréales est de plus en plus libéralisée, la compensation accordée aux Etats-Unis par l'absence de soutiens européens aux productions oléagineuses ne paraît plus justifiée. Votre mission d'information se déclare, en conséquence, **favorable à une renégociation de cet accord afin que l'Union européenne puisse, de nouveau, encourager le développement de ces productions**.

C. ADOPTER UNE POLITIQUE DIFFÉRENCIÉE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE DES PAYS LES PLUS PAUVRES

La question du développement de l'agriculture des pays du Sud revêt une importance capitale, non seulement parce qu'elle est à la base du développement économique de ces pays, mais aussi parce qu'elle conditionne la capacité de la planète à nourrir plus de six milliards d'hommes. **Or, le**

problème de la faim dans le monde est encore loin d'être résolu. Aujourd'hui encore, en Afrique, deux cents millions de personnes souffrent de famine de manière chronique.

Face à cet enjeu, la mission d'information pense que les pays développés doivent **favoriser l'essor de l'agriculture des pays pauvres**, en adoptant, en leur faveur, **des traitements différenciés**.

La légitimité d'une politique spéciale et différenciée en faveur des pays en développement a d'ailleurs été reconnue par la Déclaration ministérielle de Doha, qui a ouvert le cycle actuel des négociations à l'OMC.

1. Par la reconnaissance d'une plus grande protection vis-à-vis des échanges internationaux

a) Réduire progressivement les soutiens à l'exportation vers ces pays

Les soutiens à l'exportation mis en oeuvre par les pays développés sont les instruments de politique agricole les plus dommageables à l'agriculture des pays en développement, comme l'ont expliqué les experts du CIRAD entendus au Sénat par les membres de la mission d'information.

Les restitutions aux exportations européennes, tout comme l'aide alimentaire américaine, conduisent à **mettre brutalement sur le marché de ces pays des produits agricoles à très bas prix qui entrent directement en concurrence avec la production locale**. Celle-ci est alors évincée, à moins que ses prix s'alignent sur ceux des produits importés, au risque de ne plus permettre la couverture des coûts de revient. Les exportations subventionnées privent donc l'agriculture locale de rentabilité et, par conséquent, de perspectives de développement. Utilisées le plus souvent comme un **moyen d'écouler des excédents apparus sur les marchés des pays développés**, elles sont pratiquées de manière ponctuelle, de sorte que les marchés des pays importateurs n'en retirent, par ailleurs, **aucune garantie d'approvisionnement sur le long terme**.

C'est pourquoi la mission d'information estime que la PAC devrait progressivement renoncer à l'utilisation des restitutions aux exportations, en particulier en direction des pays les plus fragiles.

Il est fort probable que les restitutions aux exportations soient appelées à disparaître au terme de l'actuel cycle de négociations à l'OMC. C'est, en tout cas, ce que laisse entendre la Déclaration ministérielle de Doha

qui a retenu l'objectif de leur suppression, sans préjudice du résultat des négociations.

Dès lors, **l'Union européenne aurait tout intérêt à réaliser, dans les négociations multilatérales, des concessions dans ce domaine**, en contrepartie d'une meilleure reconnaissance de la préférence communautaire, et donc d'avancées plus modestes sur le volet « accès aux marchés ».

L'Union européenne est concernée au premier chef. En 1998 (derniers chiffres connus), elle a distribué 88 % des restitutions aux exportations notifiées à l'OMC (soit 6 milliards sur 6,8 milliards de dollars au total). Peu de pays recourent, en effet, à cet instrument.

Cependant, ce chiffre ne tient pas compte des **autres formes de soutiens à l'exportation utilisées dans le monde, qui sont moins transparentes, mais tout aussi contestables.** Il en est ainsi des crédits publics à l'exportation, essentiellement mis en oeuvre par les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, ou encore de la gestion des exportations par des monopoles publics (les « boards »), que l'on rencontre également aux Etats-Unis et au Canada.

Certes, les restitutions aux exportations européennes n'ont pas comme objectif de développer la vocation exportatrice à l'UE, mais plutôt de trouver des débouchés à des productions excédentaires. Elles sont donc plutôt utilisées comme des instruments de gestion du marché.

Cependant, outre les perturbations qu'elles provoquent dans les pays en développement, les restitutions aux exportations apparaissent contestables pour plusieurs raisons, exposées dans une contribution¹ récente de l'INRA de Rennes :

– il s'agit, tout d'abord, d'un instrument de politique agricole peu légitime pour les contribuables européens car **il conduit à subventionner des produits destinés à des consommateurs étrangers ;**

– en outre, **ce transfert s'accompagne d'autres pertes sèches** liées notamment à l'augmentation des coûts de production, dès lors que les subventions aux exportations déplacent une partie de l'offre vers des zones de productivité marginale inférieure. C'est donc un moyen particulièrement coûteux pour soutenir le revenu des agriculteurs ;

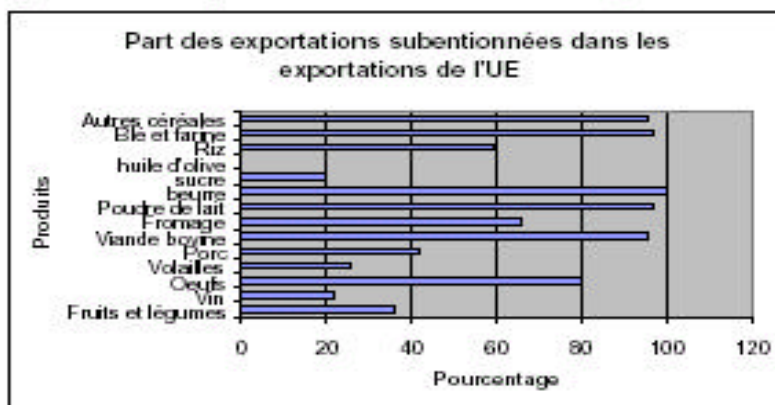
– enfin, **elles contribuent à exporter les variations de prix rencontrées sur le marché intérieur** et donc à augmenter **l'instabilité des prix agricoles sur le marché mondial.**

¹ « Faut-il et peut-on supprimer les subventions à l'exportations ? » : communication à l'Académie d'Agriculture de France de MM. Jean-Christophe Bureau, Alexandre Gohin et Vincent Réquillart - 27 novembre 2002.

Il convient toutefois de relativiser le rôle joué par les restitutions dans les résultats obtenus par l'Union européenne à l'exportation.

D'abord, parce que **leur niveau a sensiblement décliné** depuis le début des années 1990, en application des accords de Marrakech. En outre, les contingents annuels attribués par l'OMC à l'Union européenne sont rarement utilisés à 100 %. Enfin, beaucoup des productions à haute valeur ajoutée comme le vin et les fromages connaissent un certain succès à l'exportation sans restitution.

Figure 1 Part des exportations subventionnées dans l'UE, 2000.



Source : OCDE

Il convient d'ajouter qu'une grande part des échanges réalisés par les Etats membres est dirigée vers l'Union européenne et n'ouvre donc pas droit aux restitutions.

Sur un budget de la PAC de 42 milliards d'euros en 2001, les restitutions ne représentaient qu'un montant de 3,4 milliards d'euros, soit seulement 8 % de l'ensemble des dépenses.

En outre, réparties équitablement entre productions végétales et productions animales, **les restitutions concernent un nombre limité de produits**, dont les principaux sont le lait (32 % des restitutions), le sucre (30 %) et la viande bovine (10,7 %).

**RÉPARTITION DES RESTITUTIONS AUX EXPORTATIONS
PAR SECTEUR DE PRODUCTION**

	Montant en milliards d'euros	Part dans le montant total
Lait et produits laitiers	1 106	32,5 %
Sucre	1 008	30,0 %
Viande bovine	363	10,7 %
Cultures arables	260	7,6 %
Porcs, œufs et volailles	116	3,4 %
Fruits et légumes	51	1,5 %
Autres productions	496	14,6 %
TOTAL	3 400	100 %

Source : Commission européenne

Les secteurs bénéficiant de restitutions aux exportations diffèrent, en outre, selon les Etats membres. La France est ainsi plutôt concernée au titre du sucre, du lait et de la volaille, alors que la Belgique et le Danemark le sont davantage pour la viande porcine et l'Allemagne pour la viande bovine.

Les conséquences d'une suppression dans chaque filière dépendront de la compétitivité prix de celle-ci par rapport au marché mondial :

– pour certaines céréales, comme le blé ou l'orge, dont les prix au sein de l'Union européenne sont relativement proches des prix mondiaux, un renoncement aux restitutions est facilement envisageable ;

– ce serait, en revanche, plus délicat pour des productions telles que la viande bovine ou les produits laitiers, pour lesquelles l'Union européenne n'est pas compétitive au plan mondial. Dans ce cas, deux alternatives se présentent :

↳ **soit laisser jouer le marché en escomptant que l'offre excédentaire sera absorbée par la consommation intérieure.** C'est notamment le pari que font les professionnels de la filière laitière, qui savent que la suppression des restitutions est, à terme, inéluctable. Cette évolution s'accompagnerait alors d'un recul des produits laitiers dits « industriels » (beurre et poudre de lait écrémé), qui représentent l'essentiel des exportations subventionnées, au profit des produits de grande consommation (PGC) que sont les desserts lactés, le lait frais et les fromages.

De même, pour le sucre, une idée intéressante, évoquée par M. Jean-Michel Bastian lors de son audition au Sénat, serait de trouver de nouveaux débouchés sur le marché intérieur en développant, par exemple, les utilisations non-alimentaires (éthanol).

↳ **soit opter pour une stricte maîtrise de la production** afin de prévenir l'apparition de surplus. C'est sans doute le choix que serait amené à faire le secteur de la viande bovine.

Dans tous les cas, la sortie du dispositif devrait être gérée en douceur. Il conviendrait également de garder une enveloppe résiduelle de restitutions pour corriger, au cas par cas, des difficultés conjoncturelles liées, par exemple, à une trop forte appréciation de l'euro.

Enfin, **le renoncement progressif aux restitutions à l'exportation ne saurait être un engagement unilatéral de l'Union européenne**. Il devrait, au contraire, s'inscrire, dans un mouvement de réduction de l'ensemble des soutiens, plus ou moins déguisés, aux exportations, dans le cadre de l'OMC.

b) Encourager la mise en place de politiques agricoles dans ces pays

Il faut permettre aux pays en développement, en particulier aux PMA, de se doter de politiques agricoles autonomes. S'il est bien évident que ces pays n'ont pas les moyens d'offrir des soutiens financiers à leurs agricultures, ils devraient, au moins, **être autorisés à les protéger contre les prix bas du marché mondial** par le maintien de protection douanière aux frontières.

Cela ne doit pas exclure – c'est même souhaitable – **des échanges libéralisés à l'échelle de zones régionales**, ce que la FAO désigne sous le terme de « coopération Sud-Sud ». **L'intégration régionale est, en effet, moins déstabilisante que l'insertion directe dans le marché mondial**, dans la mesure où elle concerne des produits dont les prix et les coûts de revient sont assez proches.

L'aide au développement destinée à l'agriculture devrait, quant à elle, avoir pour objectif de **favoriser l'autonomie des agricultures des pays du Sud**, par exemple en apportant un **soutien à l'organisation des filières vivrières**, à la **réduction des achats d'intrants** ou encore à la **maîtrise de l'eau**. Un effort financier accru devrait, à cet égard, être fourni par les pays développés puisque, selon la FAO, le niveau de l'aide versée en faveur de l'agriculture des pays du Sud a diminué de 30 % entre 1990 et 1999.

2. Par un accès préférentiel aux marchés des pays développés

La mission d'information estime que **les pays développés devraient s'efforcer de ne plus soutenir les productions pour lesquelles ils n'ont pas de véritable vocation**, et qui ne subsistent que parce qu'elles sont subventionnées. Ces soutiens tirent leurs prix à la baisse, au détriment des pays pour lesquels ces productions sont déterminantes. Les productions des pays développés pourraient, dans ce cas, être remplacées par des importations.

C'est notamment le cas, s'agissant de l'Union européenne et des Etats-Unis, **de la culture du coton**. Le CIRAD a indiqué que la production européenne de coton représente environ 500 000 tonnes, soit plus de la moitié de l'ensemble des exportations de coton des pays ACP (900 000 tonnes).

La mission d'information soutient également la proposition, formulée notamment par M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, **de restaurer des préférences commerciales spécifiques dans le domaine agricole** en faveur des pays les pauvres. **Il s'agirait de reconnaître des avantages particuliers à ces pays plutôt que d'ouvrir largement et indistinctement notre agriculture aux échanges internationaux**, au grand bénéfice des pays exportateurs développés du Groupe de Cairns.

L'Union européenne avait, de longue date, établi un dispositif commercial très ouvert au profit des pays en développement de la zone ACP : les conventions de Lomé permettaient à la quasi-totalité de leurs produits d'être importés à droits nuls, sans obligation de réciprocité.

Ce dispositif a toutefois progressivement perdu son caractère préférentiel du fait de la baisse générale des droits de douane imposée dans le cadre du GATT, puis de l'OMC.

En outre, l'OMC a conduit à la redéfinition des relations de l'UE et des ACP. Ainsi, l'accord de Cotonou, signé en juin 2000 entre l'Union et 77 pays ACP, prévoit d'introduire la réciprocité des concessions commerciales, de sorte que l'agriculture de ces pays sera davantage exposée à la concurrence des exportations agricoles européennes.

Cette évolution n'est pas favorable au développement de secteurs agricoles autonomes dans les pays les plus pauvres. C'est pourquoi, la mission d'information en appelle à une réhabilitation des préférences commerciales spécifiques, **afin que l'ouverture des pays développés bénéficie d'abord à ceux qui en ont le plus besoin**.

● Enfin, les membres de la mission d'information suggèrent **que des partenariats entre pays développés et pays en développement soient instaurés dans le but d'orienter les échanges en fonction des besoins du marché**. A titre d'exemple, compte tenu de son important déficit en protéines

végétales, l'Union européenne aurait tout intérêt à promouvoir, dans certains pays, la production d'oléagineux destinés à alimenter son marché.

3. Par une stabilisation des prix mondiaux des produits agricoles

Enfin, il semble **urgent d'engager une réflexion, dans le cadre de l'OMC et des institutions financières internationales, sur la nécessité de stabiliser les cours mondiaux des produits agricoles.**

La baisse tendancielle des prix agricoles a des conséquences douloureuses pour les producteurs, en particulier s'agissant de productions comme le cacao ou le café, dont les économies de certains pays, comme la Côte-d'Ivoire ou l'Ethiopie, sont entièrement dépendantes.

Cependant, à moyen terme, **c'est la stabilisation de l'ensemble des prix agricoles au plan mondial** qui devrait être recherchée, dès lors que la volatilité des cours est, comme l'a indiqué le CIRAD, inhérente aux échanges de produits agricoles.

IV. FACILITER L'INTÉGRATION DES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES

A. APPRÉCIATION GLOBALE SUR LA SITUATION DES FUTURS ÉTATS MEMBRES DANS LE DOMAINE AGRICOLE

1. Un retard significatif

La plupart des pays qui entreront dans l'Union européenne en 2004, en particulier les anciens « Pays de l'Est », connaissent aujourd'hui **un certain retard** par rapport aux Quinze, tant en ce qui concerne la performance de leurs secteurs agricoles que s'agissant des politiques publiques agricoles elles-mêmes. **La mission d'information développe ici l'exemple de la Pologne, où s'est rendue une délégation de ses membres en janvier 2003.**

Dans ce pays, l'agriculture compte au nombre des secteurs productifs qui n'ont pas encore entamé leur restructuration. **Sa compétitivité reste faible** en raison, notamment:

– de l'existence de **nombreuses petites exploitations** (8 hectares en moyenne) pratiquant une **agriculture de semi-subsistance**, malgré l'essor d'un noyau dur d'exploitations à vocation commerciale ;

– d'un **faible niveau d'équipement** : 40 % des exploitations ne disposeraient ainsi d'aucun moyen de traction (cheval ou tracteur) ;

– de **l'inorganisation de la production** (absence de filières, de circuits de collecte...), qui est aggravée par la déficience des infrastructures (routes, eau, électricité...);

– d'un **attachement viscéral à la terre**, qui freine l'agrandissement des exploitations dynamiques et l'apparition d'un régime de fermage.

La modernisation de l'agriculture est, en outre, ralentie **par le rôle « social » que joue ce secteur**. Dans les campagnes, de nombreux ménages pratiquent l'agriculture dans un but d'autoconsommation afin d'équilibrer les revenus familiaux externes. Ceci explique l'importance du chiffre de population active agricole (25 %) habituellement cité. **En fait, seule la moitié des exploitations agricoles tire l'essentiel de ses revenus de l'agriculture**. Ce système permet de maintenir en milieu rural des populations pour lesquelles il n'existe pas d'alternative économique dans d'autres secteurs, en raison de l'importance du taux de chômage.

• Une certaine lenteur caractérise également **la mise en place des instruments de politique agricole et la reprise de l'acquis communautaire**.

La Pologne rencontre des difficultés pour installer les **agences agricoles** qui devront gérer les différentes organisations communes de marché et les aides directes. Ainsi, le **système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)** des aides n'est pas encore en place.

De même, en matière de **reprise de l'acquis communautaire**, le retard pris dans les domaines de l'identification animale, de l'enregistrement des parcelles et du contrôle sanitaire aux frontières est préoccupant.

2. Un sentiment ambivalent par rapport à la perspective de l'adhésion

Face à la perspective de l'élargissement, **l'état d'esprit des agriculteurs des futurs Etats membres mêle espoir et craintes**. Les aides directes de la PAC sont, bien sûr, très attendues. L'adhésion permettra également d'obtenir des intrants à bas prix. L'ouverture des marchés offre, en

outre, des perspectives commerciales aux exploitations les plus compétitives, qui s'y sont préparées par des investissements coûteux.

Cependant, la grande majorité des exploitations agricoles **redoute la concurrence des produits de l'Ouest** qui seraient, pendant une période transitoire, plus subventionnés que les leurs, et l'aggravation du déficit de la balance agroalimentaire avec les Quinze.

Les difficiles négociations d'adhésion, qui ont donné lieu, de la part des gouvernements, à des surenchères de revendications dans l'espoir d'obtenir un niveau satisfaisant d'aides et de quotas, **ont alimenté un certain ressentiment vis-à-vis des principaux bénéficiaires de la PAC.**

Enfin, les **obligations de mise aux normes** dans de nombreux domaines sont ressenties comme des **contraintes inutiles**, comme un prix à payer pour entrer dans l'Union.

3. Une position non tranchée sur la réforme de la PAC, mais néanmoins déjà orientée

Officiellement, les pays devant adhérer à l'Union européenne **n'ont pas encore pris position sur la proposition de réforme de la PAC.** Comme M. Truszczynski, vice-ministre responsable des négociations d'adhésion pour la Pologne, l'a expliqué à la délégation de la mission lors de son déplacement à Varsovie, les futurs Etats membres se sont concentrés, jusqu'à présent, sur les négociations et l'élaboration des traités d'adhésion, qui sont maintenant soumis à ratification.

Pourtant, les dirigeants polonais semblent déjà **intéressés par le « traitement social de l'agriculture » que pourrait leur offrir la politique de développement rural.** M. Truszczynski a ainsi expliqué que les préretraites agricoles du deuxième pilier permettraient d'apporter un revenu complémentaire à une partie de la population rurale, et de gérer en douceur la transition de l'agriculture polonaise.

Les responsables polonais semblent également ouverts à l'idée d'un **« verdissement » de la PAC**, permettant de prendre en compte les attentes de la société en matière d'entretien de l'espace, de productions traditionnelles et d'agrotourisme.

Grand pays agricole, la Pologne pourrait donc ne pas s'avérer un allié de la France en matière de défense de l'intégrité du premier pilier de la PAC.

Il faut, sans doute, y voir le résultat de **l'influence de pays tels que la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou les Pays-Bas**, qui ont entrepris **une stratégie de communication efficace** en direction des futurs Etats membres.

En outre, les difficultés rencontrées dans l'instauration des instruments nécessaires à la mise en place des OCM pourraient conduire un pays comme la Pologne à préférer des aides simplifiées, uniformes et découplées, à des aides spécifiques à chaque production.

B. PROPOSITIONS EN VUE DE PRÉPARER L'ADHÉSION

1. Encourager la modernisation de l'agriculture

Il est nécessaire d'offrir aux futurs Etats membres davantage de moyens pour mener à bien la modernisation de leur secteur agricole.

En effet, une trop **grande disparité des agricultures** au sein de l'Union européenne élargie **pourrait compromettre l'efficacité de la PAC**.

Compte tenu **de leur très faible capacité d'autofinancement et de la réticence des circuits bancaires** à prêter à l'agriculture, il serait particulièrement opportun de proposer à leurs agriculteurs des **crédits à taux bonifiés** afin qu'ils puissent procéder aux investissements requis.

Des prêts devraient également être accordés, éventuellement dans le cadre des fonds structurels, en vue de financer la **création ou la rénovation des infrastructures en zone rurale**.

2. Développer des partenariats et des coopérations

La mission d'information estime que davantage de **partenariats devraient être développés** entre la France et les futurs membres en vue de favoriser les transferts de compétences et de savoir-faire dans le domaine agricole.

Cette coopération devrait d'abord concerner la **sphère administrative**, afin de faciliter l'appropriation par les nouveaux Etats membres des outils dont la France, en tant que membre fondateur de la PAC, maîtrise parfaitement le fonctionnement.

Selon les informations recueillies à l'occasion du déplacement de la mission d'information en Pologne, la mise en place des **services vétérinaires** ou l'élaboration d'un **droit des baux ruraux** pourraient, par exemple, se prêter à des formes de coopération avec la France.

Un travail d'explication est, en outre, à conduire sur l'intérêt des différents instruments dont la PAC requiert la mise en place. Il conviendrait, par exemple, de montrer que l'identification animale et l'enregistrement des parcelles ne sont pas seulement des obligations à remplir pour percevoir des aides, mais contribuent à garantir la traçabilité des produits et apportent une connaissance fine de la production agricole.

Le resserrement des relations entre organisations professionnelles agricoles est également important pour conforter la place du syndicalisme paysan, dont la représentativité en milieu rural et la légitimité par rapport aux administrations sont encore à affirmer, en particulier dans un pays comme la Pologne.

Enfin, ces échanges doivent être soutenus au sommet par une **véritable diplomatie agricole**. Il convient, à cet égard, **de se féliciter du travail accompli depuis près d'un an par notre ministre de l'agriculture, M. Hervé Gaymard**, pour nouer des liens durables avec les futurs membres.

Cette action doit être poursuivie, avec l'objectif de rapprocher ces Etats de nos vues sur la PAC. Il importe notamment de leur faire comprendre l'intérêt du premier pilier pour développer la compétitivité de leurs produits et pour gérer les variations sur les marchés agricoles.

ANNEXE I

LE FARM BILL (FSRIA)

LE FARM SECURITY AND RURAL INVESTMENT ACT (FSRIA)

Le *Farm Security and Rural Investment Act* (FSRIA), adopté le 15 mai 2002 pour une période de six ans (récoltes 2002 à 2007), est une loi cadre agricole américaine qui remplace le *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* (FAIR Act) de 1996.

Le FSRIA définit des **financements pour dix ans**, les estimations prévoyant une augmentation du budget agricole des Etats-Unis de **73,5 milliards de dollars** pour le porter à **180 milliards au total** (soit + **78 %**) dans le meilleurs des cas (en effet, si les hypothèses de prix agricoles retenues s'avéraient moins favorables qu'escompté, ce budget augmenterait davantage). La répartition de cette somme supplémentaire serait la suivante : **46,7 milliards de dollars pour le soutien à l'agriculture** (prix de soutien et aides, assurance récolte/revenu, soutien à l'exportation et aide alimentaire), **17,1 milliards pour les mesures environnementales** et **9,7 milliards pour les autres programmes** (crédit, recherche, aide alimentaire intérieure).

Les mesures de soutien à l'agriculture américaine

Dans le **secteur des grandes cultures**, les **aides directes** du FAIR Act (les *production flexibility contract payments* ou *PFC*), désormais qualifiées de *direct payments*, sont étendues, en plus des céréales et du coton, aux oléagineux et au soja, la période de base servant de référence à leur calcul a été réactualisée (1998-2001 au lieu de 1986-1988) et leur montant est désormais constant pour toute la période, alors que les PFC étaient dégressives.

Les *marketing loans* et les *loan deficiency payments* (LDP) sont également reconduits (*), accompagnés d'une augmentation des montants des prix garantis, sauf pour le riz (maintien au niveau antérieur) et le soja (baisse de 5 % compensée par l'introduction des *direct payments*), et d'une extension aux productions de pois secs, pois chiches et lentilles.

Enfin, le texte institutionnalise les aides d'urgences adoptées à partir de 1998 dans le cadre du FAIR Act par un dispositif de **soutien contra-cyclique** (*counter-cyclical payments*) pérenne visant à protéger les producteurs contre de possibles fortes baisses des prix du marché. Ces aides permettent ainsi de leur payer la différence entre le prix effectif (somme du prix moyen du marché ou du *loan rate* et des aides directes) et le prix d'objectif (*target*

(*) On rappellera que les producteurs américains de céréales, de coton et d'oléagineux bénéficient de prêts de soutiens (*loans*) accordés par le ministère de l'agriculture pour neuf mois afin de leur éviter de commercialiser immédiatement leur production à la récolte si les cours ne sont pas suffisamment élevés. Ce prêt n'étant pas exigible (*i.e.* l'agriculteur peut le rembourser en nature en cédant sa récolte), le montant unitaire du prêt (*loan rate*) est donc équivalent à un prix garanti, différent selon les régions et les cultures. Lorsque le prix du marché est inférieur au *loan rate*, l'agriculteur a en outre la possibilité de rembourser son prêt au prix moyen de marché dans sa région, et donc de bénéficier d'une subvention indirecte (*marketing loan gain*) constituée par la différence entre ce prix de marché et le *loan rate* fixé pour sa production. Alternativement, et c'est le choix de 90 % des intéressés, il est possible d'opter pour une aide directe immédiate (*loan deficiency payment* ou LDP) représentant le montant de cette différence au moment de la demande. Ce système assurant ainsi aux producteurs une compensation identique quelle que soit l'évolution des cours du marché, il les **incite à continuer à produire et à commercialiser leur récolte en toute circonstance**. Ce faisant, il **favorise le maintien des prix à un faible niveau** et rend très compétitives les productions américaines tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation (il s'agit ainsi d'une **forme de subvention à l'exportation**), y compris s'agissant de l'élevage (le faible prix des céréales constitue en effet un soutien très important à la filière).

price) défini par le FSRIA pour chacune des productions (céréales, coton, oléagineux, laine, miel, pois secs, lentilles et pois chiches).

Dans le **secteur laitier**, le système du FAIR Act, constitué d'un prix de soutien du lait accompagné d'achats à l'intervention de beurre, de lait écrémé en poudre et de fromage, est maintenu et complété par l'attribution d'aides contra-cycliques basées sur le prix de marché du lait destiné à la consommation sous forme liquide, et attribuées dans des limites de production annuelle (1.089 tonnes) correspondant environ à un troupeau de 140 laitières.

Au plan général, le **plafonnement des aides est abaissé** de 230.000 à 180.000 dollars par personne (40.000 au titre des aides directes, 65.000 des paiements contra-cycliques et 75.000 des *marketing loans* ou des LDP), mais est doublé en cas de participation active du bénéficiaire à deux autres exploitations (règle des trois entités). Pour être éligible, l'exploitant doit avoir un revenu annuel inférieur à 2,5 millions de dollars ou, dans le cas contraire, tirer au moins 75 % de celui-ci d'activités agricoles (culture, élevage ou production forestière). On relèvera toutefois que la nouvelle loi ne remet en cause ni la très **forte concentration des aides (3 % des producteurs reçoivent 66 % de celles-ci)**, ni le fait qu'elles sont versées aux propriétaires des terres agricoles et non aux locataires et fermiers (qui représentent pourtant 40 % de la population active agricole des Etats-Unis).

Les programmes environnementaux

Le FSRIA étend de nombreux programmes du volet environnemental de la politique agricole américaine : l'*Environmental Quality Incentives Program* (EQIP), dont l'enveloppe financière annuelle passe de 200 millions de dollars en 2001 à 1,3 milliards de dollars en 2007 (9 milliards sont prévus au total pour la période 2002-2012), et qui a pour objectif d'aider les producteurs, et en particulier les éleveurs, à mettre en œuvre des systèmes de production plus respectueux de l'environnement ; le *Conservation Reserve Program* (CRP), programme de jachère environnementale décennale doté de 1,5 milliard de dollars sur six ans ; le *Wetlands Reserve Program* (WRP), consacré aux zones humides et également doté de 1,5 milliard de dollars pour six ans ; le *Farmland Protection Program* (FPP), destiné à préserver les terres arables agricoles des usages non agricoles, doté de 1 milliard de dollars pour la même période.

En outre, la loi a créé deux nouveaux programmes, le *Conservation Security Program* (CSP) et le *Grassland Reserve Program* (GRP). Le CSP, qui vise lui aussi à aider les agriculteurs à adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement, est doté d'une enveloppe de 2 milliards de dollars sur la période de six ans du FSRIA.

Le commerce extérieur et l'aide alimentaire

Dans ces domaines aussi, les dispositifs du FAIR Act sont globalement reconduits et développés, à l'image du *Market Access Program*, qui est destiné à encourager les pays étrangers à acheter des produits américains, et dont le financement annuel passe de 90 à 200 millions de dollars (soit 560 millions sur une période de six ans). En outre, d'autres programmes destinés au développement des exportations des produits agricoles américains sont créés, notamment sous la forme de crédit à l'exportation.

S'agissant des programmes d'aides alimentaires à l'étranger, les fonds du programme *Food for progress*, qui vise à accorder des facilités de crédit et à faire des dons à certains pays en développement pour, en particulier, favoriser l'écoulement des surplus du marché intérieur américain, sont augmentés à hauteur de 308 millions de dollars sur dix ans.

ANNEXE II

SUPPORTS DE MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE DÉVELOPPEMENT RURAL EN FRANCE

PDRN	PDRN + DOCUP	DOCUP
<ul style="list-style-type: none"> - Installation (b) - Formation (c) - Pré-retraite (d) - Indemnités compensatoires de handicaps naturels (e) - Mesures agri-environnementales (f) - Boisement des terres agricoles (h) - Autres mesures forestières (i) 	<ul style="list-style-type: none"> - Investissements dans les exploitations agricoles (a) - Transformation et commercialisation des produits agricoles (g) - Amélioration des terres (j) - Remesurement des terres (k) - Commercialisation des produits agricoles de qualité (m) - Services essentiels pour l'économie et la population rurale (n) - Rénovation des villages et conservation du patrimoine rural (o) - Diversification des mesures agricoles (p) - Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture (q) - Protection de l'environnement (t) 	<ul style="list-style-type: none"> - Instauration de services de remplacement sur l'exploitation agricole (l) - Développement et amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture (r) - Encouragement des activités touristiques et artisanales (s) - Reconstitution du potentiel de production endommagé par les catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention (u) - Ingénierie financière (v)

ANNEXE III

LES CHIFFRES CLÉS DE L'AGRICULTURE EUROPÉENNE

Année 2000	France	Bénélux	Allemagne	Italie	Royame- Uni	Irlande	Danemark	Grèce	Portugal	Espagne	Autriche	Finlande	Suède	U.E (15)
● population (millions)	59,2	26,5	82,2	57,7	59,6	3,8	5,3	10,5	10,0	39,4	8,1	5,2	8,9	376,5
● PIB (1) (milliards d'Euros)	1405	670	2025	1166	1548	103	176	123	115	609	205	132	247	8524
● population active (millions)	25,8	12,2	39,5	23,4	29,3	1,7	2,8	4,4	5,1	16,8	3,8	2,6	4,4	171,9
● SAU (millions d'ha)	29,9	3,5	17,1	15,4	15,7	4,4	2,7	3,9	3,9	25,4	3,4	2,2	3,0	126,0
● exploitations* (milliers)	605	165	489	2086	231	140	56	851	371	1111	194	79	91	6467
● surface moyenne par exploitation (ha)	49,4	21,3	34,9	7,4	68,0	31,6	47,7	4,6	10,5	22,9	17,5	28,2	32,8	19,5
● valeur ajoutée agricole/PIB (%)	2,3	1,7	0,9	2,4	0,7	2,7	2,0	6,7	2,7	3,7	1,2	0,9	0,7	1,7
● emploi civil agricole/population active (%)	3,7	2,7	2,6	4,8	1,4	7,9	3,2	15,1	12,0	6,1	6,0	5,7	2,8	4,0
● valeur ajoutée brute/hectare (Euros/an)	1062	3304	1112	1840	680	566	1332	2110	814	891	723	535	562	1167

*estimations

(1) le PIB est la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble de l'économie.

(Sources : Eurostat, FAO, FMI, InVivo)

ANNEXE IV

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LA MISSION

A. Ministères et représentants institutionnels

M. Olivier **Bertrand**, Vice-président de l'Association pour le développement de l'aménagement foncier agricole et rural (Andafar), et Vice-président de la commission « développement durable » du Comité des régions ;

M. Régis **Chevallier**, Président de l'Office National Interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) ;

M. Joseph **Daul**, Président de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen ;

Mme Laurence **Dubois-Destrizais**, Sous-directrice des Affaires multilatérales à la Direction des relations économiques extérieures (DREE) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ;

M. Franz **Fischler**, Commissaire européen en charge de l'agriculture, du développement rural et de la pêche ;

M. Frédéric **Geudard Delahaye**, Directeur de l'Office interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'agriculture (OFIVAL) ;

M. René **Groussard**, Conseiller maître honoraire à la Cour des Comptes, ancien Président de la Commission des comptes de l'agriculture ;

M. François de la **Guerronnière**, Chef du service des relations internationales à la Direction des politiques économique et internationale du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, accompagné de M. Blaise **Mistler**, Conseiller technique du ministre en charge des relations avec le Parlement ;

M. Sylvain **Lambert**, Conseiller technique en charge des affaires européennes et internationales au Cabinet de M. le Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales ;

M. Ludwig **Sättler**, Ministre conseiller aux affaires agricoles de l'Ambassade d'Allemagne en France ;

Mme Marie-Annick **Simon**, Adjointe à la Sous-directrice des actions régionales et rurales de la Direction de l'espace rural et de la forêt du Ministère de l'Agriculture, accompagnée de Mme Marie-Agnès **Vibert**, Directrice de projet PDRN à la Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi, et de Mme Marjorie **Deroi**, Chargée de mission au bureau de l'Union européenne, de la Direction des politiques économique et internationale du Ministère de l'Agriculture.

B. Représentants des organisations professionnelles et de la profession

M. Jean-Michel **Bastian**, Vice-Président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), accompagné de Mme Nadine **Normand**, chargée des relations parlementaires ;

M. Jérôme **Bédier**, Président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution ;

M. Xavier **Beulin**, Président de la Fédération des producteurs d'oléagineux et de protéagineux (FOP) ;

M. Hubert **Bocquelet**, Chef du service des affaires économiques de l'Association nationale des industries agro-alimentaires (ANIA) ;

M. Henri **Brichart**, Secrétaire général adjoint, et M. André **Gryspan**, Directeur adjoint de la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL) ;

M. Dominique **Chambrette**, Secrétaire général adjoint de l'Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB), accompagné de M. Pascal **Hurbault** ;

M. Charles **Doux**, Président du groupe Doux ;

M. Olivier **Drege**, Directeur général de l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) ;

M. Jean-Louis **Duval**, Président des Jeunes agriculteurs (JA), accompagné de M. François **Delaisse**, responsable du service économique ;

M. Jean-Pierre **Fleury**, Vice-Président de la Fédération nationale bovine (FNB), accompagné de M. Xavier **Nicolle**, chargé de mission ;

M. Michel **Fosseprez**, Président du conseil d'administration d'In Vivo et Président de la coopérative 110 Bourgogne ;

Mme Jeannette **Gros**, Présidente de la Confédération nationale de la Mutualité, du Crédit et de la Coopération agricole (CNMCCA), et M. Roland **Combier**, Directeur général.

M. David **King**, Secrétaire général de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA) ;

M. Jean-Michel **Lemétayer**, Président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;

M. François **Lucas**, Président de la Coordination rurale, accompagné de M. François Vienne, Directeur général ;

M. Michel **Fosseprez**, Membre du Bureau de la Confédération française de la Coopération agricole, (CFCA) accompagné de Mmes Chantal **Chomel**, Directrice des Affaires juridiques et Irène de **Bréteville**, chargée des relations parlementaires ;

M. Yves **Montécot**, Président du Syndicat national des industriels de l'alimentation agricole (SNIA), accompagné de M. Stéphane **Radet**, chargé des relations extérieures ;

M. Denis **Onfroy**, membre du Bureau de la Fédération nationale des producteurs de légumes ;

M. Xavier **Paul-Renard**, Président de la Fédération nationale des industries laitières (FNIL) ;

M. Marc **Roquette**, Président de l'Union des syndicats des industries de produits amylacés, Mme Carole **Piwnica**, M. Richard **Hallows** et M. Gilles **Pelesy**, Vice-Présidents et M. Jean-Luc **Pelletier**, Délégué général ;

M. Jean-Michel **Serre**, Secrétaire général de la Fédération nationale porcine (FNP).

C. Organismes divers

M. Louis **Chrétien**, Président du Centre d'économie rurale (CER) de Meurthe-et-Moselle et M. Dominique **Drouet**, Président du CER de Mayenne pour le Conseil national des centres d'économie rurale (CNCER) ;

M. Jean-François **Colomer**, Président de la Société des Agriculteurs de France (SAF), accompagné de M. Henri **Morize**, Secrétaire général et de M. Valéry **Elisséeff**, Directeur ;

M. Philippe **Lacombe**, Directeur de recherches à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), M. Hervé **Guyomard**, chef du département « économie et sociologie rurale » et M. Jean-Marc **Boussard** ;

M. Benoît **Lesaffre**, Directeur général du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), M. Michel **Griffon**, Directeur scientifique, M. Tancrede **Voituriez**, économiste, Mme Françoise **Gérard**, économiste, M. Michel **Benoît-Cattin**, Délégué scientifique et M. Vincent **Ribier**, économiste agronome.

D. Représentants des consommateurs

M. Olivier **Andrault**, Directeur scientifique de l'association Consommation logement et cadre de vie (CLCV) ;

Mme Marie-José **Nicoli**, Présidente de l'UFC-Que choisir ?.

ANNEXE V

DÉPLACEMENTS RÉALISÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION

1° DÉPLACEMENT EN POLOGNE DU 27 AU 29 JANVIER 2003

Une délégation de la mission d'information s'est rendue en Pologne en janvier dernier, afin d'appréhender la situation et les préoccupations de ce pays dans le domaine agricole, à la veille de l'élargissement.

Au cours de ce séjour, les membres de la délégation ont notamment rencontré :

● Représentants de l'administration française

– Son Excellence M. Patrick Gautrat, Ambassadeur de France en Pologne ;

– M. Cyril Bouyeure, Premier Conseiller ;

– M. Xavier Rouard, Deuxième Secrétaire ;

– M. Olivier Louis, Chef de la Mission économique ;

– M. Axel Baroux, Adjoint au Chef de la Mission économique ;

– Mme Soline de Villard, Attachée agricole ;

– M. Arnaud Thébault, Conseiller pré-adhésion ;

– M. Denis Nunez, Conseiller pré-adhésion.

● Représentants de la sphère politique et administrative

– M. Jan Truszczyński, Vice-Ministre en charge des négociations d'adhésion ;

– M. Jerzy Pieniżek, Président de la Commission de l'agriculture du Sénat polonais, ainsi que les sénateurs de la Commission de l'agriculture et de la Commission de l'intégration européenne ;

– Mme Wanda Samborska, Directrice des relations internationales au ministère de l’agriculture.

● **Représentants des entreprises agroalimentaires françaises**

- M. Jean-Marie Ceruffi (Lactalis) ;
- M. Franck Debord (filière oléagineuse / biocarburants en Pologne) ;
- M. Olivier Guelaud (Pernod Ricard) ;
- M. Emmanuel Lorette (Lesaffre) ;
- M. Pierre Montanier (Sopexa).

● **Représentants des organisations professionnelles agricoles**

- M. Wladyslaw Serafin, Président du syndicat des cercles agricoles ;
- Mme Wanda Cytacka, Représentante de l’ODR (chambre d’agriculture) de Czosnow.

En outre, au cours de ce déplacement, la délégation de la mission a eu l’occasion de visiter :

- la ferme laitière de M. Tomasz Rasinski, à Nazielsk ;
- l’exploitation porcine de M. Bartosz Wrzosek, à Czosnow ;
- l’exploitation de M. Jan Zajaczkowski, à Czosnow, consacrée à la polyculture.

2. DÉPLACEMENT EN AUTRICHE DU 29 AU 30 JANVIER 2003

La même délégation de la mission d’information s’est ensuite rendue en Autriche afin de mieux connaître son agriculture et les actions qu’elle mène dans le domaine agri-environnemental.

Elle a conduit, à cette occasion, des entretiens avec :

● **Représentants de l’administration française**

- Son Excellence M. Alain Catta, Ambassadeur de France en Autriche ;
- M. Bernard Boidin, Chef de la Mission économique à Vienne ;
- Mme Hélène Wehrlin-Crozet, Attachée agricole.

● **Représentants de la sphère politique et administrative**

– M. Werner Wutscher, Secrétaire général du ministère de l'environnement, de l'agriculture, de la forêt et de l'eau ;

– M. Andrä Rupprechter, Directeur général de l'agriculture et de l'alimentation au ministère de l'environnement ;

– M. Jan Ritzinger, Directeur du développement rural au ministère de l'environnement ;

– Mme Claudia Koreimann, Chargée de mission au ministère de l'environnement ;

– M. Josef Plank, Représentant du Gouvernement du Land de Basse-Autriche, en charge des questions agricoles.

● **Représentants des organisations professionnelles agricoles**

– M. Rudolf Schwarzböck, Président de la Präko (Confédération autrichienne des chambres d'agriculture) ;

– M. August Astl, Secrétaire général de la Präko ;

– M. Rudolf Strasser, Secrétaire général adjoint de la Präko ;

– M. Alfons Piatti, Président de l'Association nationale de l'agriculture biologique.

La mission d'information a également visité :

– une coopérative de valorisation énergétique du bois à Krumbach, dirigée par M. Frantz Köbel ;

– l'exploitation bovine de M. Ernst Vollnhofer, située à Kirchsschlag ;

– l'exploitation laitière de M. Josef Binder à Bromberg.

ANNEXE VI

EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du jeudi 3 avril 2003, la Commission des Affaires économiques a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Gérard César sur la politique agricole commune.

Observant que, pendant l'année de ses travaux, la mission d'information sur la politique agricole commune (PAC), présidée par M. Marcel Deneux, absent ce jour pour raison de santé, avait entendu plus de cinquante personnes, **M. Gérard César**, rapporteur, a indiqué que les conclusions qu'il allait présenter, approuvées la veille à la majorité par les membres de la mission, aborderaient le contenu du projet de réforme présenté par la Commission européenne et rappelleraient le contexte dans lequel elle s'inscrivait, avant de prendre position sur le « projet Fischler » et de dégager des propositions pour l'avenir de la PAC.

S'agissant du projet de réforme, **M. Gérard César**, rapporteur, a tout d'abord présenté les raisons lui paraissant rendre inopportune l'adoption d'une nouvelle PAC en 2003. Il a ainsi constaté l'absence de justification budgétaire interne, le cadre budgétaire de la PAC actuelle défini à Berlin en 1999 devant courir jusqu'en 2006 et, pour la période ultérieure, le Conseil européen de Bruxelles ayant décidé, en octobre 2002, de plafonner les dépenses du premier pilier de la PAC à leur niveau de 2006 pour éviter toute dérive budgétaire après l'élargissement. Il a également contesté qu'une réforme d'envergure de la PAC puisse être nécessaire pour avoir davantage de marges de manoeuvre lors des négociations à l'OMC : au contraire, il a estimé qu'il serait naïf d'offrir d'entrée de jeu des concessions aux partenaires de l'Union européenne, observant que certains d'entre eux, tels les Etats-Unis, avaient augmenté de manière significative leurs soutiens à l'agriculture peu de temps avant le début du cycle, et que procéder à une réforme de la PAC avant l'aboutissement des négociations ferait courir à l'Union le risque « de payer deux fois ». Enfin, M. Gérard César, rapporteur, a considéré que l'adoption d'une nouvelle PAC, trois ans seulement après l'entrée en vigueur de la précédente, bouleverserait les repères des agriculteurs et risquerait de rendre le secteur encore moins attractif auprès des jeunes, qui ont besoin d'un minimum de visibilité pour l'avenir.

Puis **M. Gérard César**, rapporteur, a détaillé les arguments conduisant la mission d'information à s'opposer sur le fond à la réforme proposée. Il a ainsi observé que le découplage total des aides était une

proposition excessivement risquée, dans la mesure où le caractère historique des droits à primes allait susciter des distorsions de concurrence au sein d'un même secteur, puisque tous les producteurs n'auraient pas droit aux aides, et déstabiliser les marchés, notamment en raison des reconversions de production éventuellement opérées par les intéressés. Il a ajouté craindre que les productions, en l'absence d'un encadrement par des instruments spécifiques à chaque filière (primes, quotas) et gérés au plus près du territoire, se délocalisent vers les zones les plus rentables, au risque de favoriser une intensification préjudiciable à l'environnement et d'induire un délaissement des zones les plus difficiles, avec comme conséquence une accentuation de la déprise agricole. Il a enfin estimé que l'attribution d'une aide déliée de toute obligation de produire pourrait conduire à une réduction globale de la production agricole et du nombre des exploitants.

M. Gérard César, rapporteur, a par ailleurs qualifié de « leurre absolu » la proposition visant à procéder à de nouvelles baisses de prix en vue d'un alignement sur les prix mondiaux, dès lors que ceux-ci ne sont pas les prix de l'ensemble des productions agricoles, mais seulement ceux des productions échangées. Or, a-t-il ajouté, le prix mondial subit des pressions à la baisse sous l'effet des soutiens à l'exportation pratiqués par les pays riches, mais aussi en raison des conditions de production dont bénéficient certains pays agricoles. Il a ainsi conclu, après avoir relevé que la variabilité caractérisant les marchés agricoles rendait indispensable le recours à des mesures ponctuelles de régulation, que le démantèlement des instruments de gestion prévu pour accompagner la baisse des prix était également contestable.

M. Gérard César, rapporteur, a enfin considéré que le projet de réforme comportait des lacunes manifestes, en passant sous silence la situation de secteurs pour lesquels des propositions étaient attendues, telles la filière « fruits et légumes », qui souffre d'une insuffisante organisation de la production avec, comme conséquence, d'importantes variations de prix, ou les cultures oléagineuses, dont la production intérieure ne couvre que 25 % des besoins de l'Union européenne en protéines végétales. Il a également relevé qu'aucune mesure structurelle n'était prévue pour sécuriser l'environnement des agriculteurs, citant, en particulier, le dossier de l'assurance-récolte et de l'assurance-revenu, qui lui paraît fondamental pour les secteurs ne bénéficiant pas d'une organisation commune de marché (OCM) structurée.

Après cette analyse critique, **M. Gérard César**, rapporteur, a présenté les orientations adoptées par la mission d'information.

Il a tout d'abord indiqué qu'elle réaffirmait le choix d'un modèle agricole fondé sur des exploitations moyennes, à l'opposé des grandes exploitations intégrées qui se développent dans les pays où l'agriculture est entièrement libéralisée, et qu'elle plaidait pour que la PAC reste le garant d'un tel modèle.

S'agissant de la réforme proprement dite, il a insisté sur le maintien du rôle structurant du premier pilier, véritable pierre angulaire de la PAC. A cette fin, il a déclaré que la mission refusait les baisses de prix proposées et demandait la conservation des instruments de régulation conjoncturelle du marché et le rétablissement de ceux qui ont été supprimés (telle l'intervention publique en viande bovine). Souhaitant également que soient préservés les mécanismes de maîtrise de l'offre, comme la possibilité de faire varier le taux de jachère applicable aux grandes cultures ou les quotas laitiers, il a souligné l'intérêt de prendre, dès à présent, la décision de maintenir les quotas laitiers jusqu'en 2013, la présence des nouveaux Etats membres à partir de 2004 risquant de rendre cette décision plus aléatoire.

Puis **M. Gérard César**, rapporteur, a précisé que la mission refusait le schéma de découplage total et demeurait attachée au maintien d'aides spécifiques par secteur de production, et préconisait aussi une simplification dans le secteur de la viande bovine par le remplacement des différentes aides bovines par une seule aide directe, dont le calcul tiendrait compte, non seulement du taux de chargement, mais également d'autres critères, comme l'emploi et les potentialités des régions naturelles.

Considérant par ailleurs qu'un renforcement modéré du deuxième pilier par un mécanisme de modulation généralisé serait positif, M. Gérard César, rapporteur, a estimé que ce deuxième pilier pouvait aider les agriculteurs à répondre aux attentes de la société, en matière d'environnement, d'aménagement du territoire, de qualité des produits ou de bien-être animal, toutes considérations qui influencent l'évolution des pratiques agricoles. A cet égard, il a souligné que le champ des actions susceptibles d'être ainsi financées pourrait être élargi pour, par exemple, encourager le développement de l'assurance-récolte, accroître la production d'oléagineux ou faciliter les mises aux normes. Considérant qu'il faudrait toutefois simplifier le fonctionnement de ce deuxième pilier, notamment en assouplissant les règles de gestion des crédits et en reconnaissant une plus grande autonomie aux Etats membres, il a ajouté que la mission d'information était également favorable à une diminution du cofinancement exigé en la matière, car cette contrainte en freinait considérablement la mise en œuvre. Enfin, se déclarant opposé au prélèvement, sur le premier pilier, de crédits en vue de financer des démantèlements ultérieurs d'OCM, tels que celles du lait ou du sucre, il a estimé que la double finalité du dispositif de modulation/dégressivité proposé par la Commission européenne en faisait un mécanisme très complexe qui rendrait difficile la lecture de la répartition des dépenses agricoles.

Enfin, **M. Gérard César**, rapporteur, a présenté les autres orientations que devrait, selon la mission d'information, prendre la PAC. Il a tout d'abord plaidé en faveur d'un positionnement différent de l'Union européenne sur les marchés mondiaux, considérant que les écueils du libre-échange intégral en agriculture, notamment pour les pays les moins avancés, justifiaient le droit pour chaque pays ou ensemble de pays à conduire des

politiques agricoles autonomes. Dans ce contexte, il a préconisé une restauration de la préférence communautaire, notion renvoyant à une ouverture raisonnable aux importations et à des concessions mesurées sur ce volet dans le cadre de l'OMC, et nécessitant de remédier aux distorsions existantes tant dans le domaine douanier (secteur de la volaille, concurrencé par les importations saumurées du Brésil, ou secteur céréalier, éprouvé par les importations en provenance de la Mer noire) qu'en matière de normes sanitaires et qualitatives, qui sont souvent moins exigeantes que celles appliquées par l'Union européenne. Il a, de plus, estimé que la préférence communautaire devrait également conduire l'Europe à développer sa propre production d'oléo-protéagineux par une forte revalorisation des soutiens spécifiques, relevant qu'une telle politique nécessiterait de renégocier l'accord de Blair House qui, au demeurant, paraît de moins en moins justifié compte tenu de la libéralisation croissante du secteur céréalier.

S'agissant des effets de la PAC sur les pays en développement (PED), **M. Gérard César**, rapporteur, s'est interrogé sur la légitimité de certains instruments au regard de leurs effets pour les PED. Il a ainsi indiqué que la mission d'information estimait que les restitutions aux exportations devraient être progressivement réduites, à condition, toutefois, que les pays développés recourant à des soutiens moins transparents à l'exportation, tels que les crédits à l'exportation, les suppriment également, et qu'elle soutenait l'idée de préférences commerciales spécifiques dans le domaine agricole en faveur des pays les plus pauvres.

Enfin, **M. Gérard César**, rapporteur, a souligné que le rapport de la mission d'information préconisait d'accompagner l'intégration des nouveaux Etats membres à l'Union européenne à partir de 2004 par l'attribution d'aides et de prêts destinés à faciliter la modernisation de leurs agricultures et par le développement de coopérations et de transferts de savoir-faire en matière de gestion des aides PAC, par exemple pour la mise en place des services vétérinaires ou au niveau des organisations professionnelles. Evoquant les enseignements tirés du déplacement effectué par la mission en Pologne, il a souligné le puissant désir de contacts de ces pays et l'importance pour la France de ne pas laisser ce champ de la coopération aux seuls Etats membres de sensibilité anglo-saxonne, tels que la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas, afin notamment que leur influence ne contrarie pas nos espoirs d'alliance sur la PAC avec des pays qui restent très attachés à l'agriculture.

Un débat s'est engagé à l'issue de cette présentation.

M. Gérard Larcher, président, s'est interrogé sur la manière dont l'accord de Blair House de 1992 pourrait être renégocié. Il a souligné l'intérêt du deuxième pilier et souhaité que la France mette davantage à profit les possibilités qu'il offre. Enfin, il a mis en garde contre la dérive anthropomorphique qui est à l'œuvre dans la législation sur le bien-être animal.

Rappelant qu'avec l'accord de Blair House, l'Union européenne s'était engagée à ne pas soutenir ses cultures oléagineuses en contrepartie de l'acceptation, par les Etats-Unis, d'une organisation commune de marché forte en faveur des céréales, dans le cadre de la PAC, **M. Gérard César**, rapporteur, a estimé qu'une renégociation devrait avoir pour objet de permettre à l'Union européenne d'accorder des soutiens spécifiques suffisamment incitatifs à la production d'oléagineux, en contrepartie de la diminution, déjà largement appliquée, des aides aux céréales. Il a par ailleurs fait observer que la sous-consommation des crédits du premier pilier de la PAC par rapport aux plafonds définis à Berlin en 1999 constituait une marge de manœuvre budgétaire pouvant permettre d'appliquer une modulation raisonnable, afin de renforcer le deuxième pilier, sans affecter l'intégrité du premier pilier.

M. Gérard Le Cam a indiqué que le groupe communiste républicain et citoyen partageait un grand nombre des orientations retenues dans le rapport, tout en mettant davantage l'accent sur la nécessité de rééquilibrer le budget de la PAC en faveur du développement rural, de revoir les critères de répartition des primes et de développer le volet social de la politique agricole. Il a ajouté que ces thèmes seraient développés dans la contribution écrite de son groupe, figurant en annexe du rapport sur lequel il exprimerait une abstention positive.

Considérant que la Commission européenne avait acquis trop d'influence dans le processus de réforme de la PAC, **M. Gérard César**, rapporteur, a souhaité que les Etats membres réaffirment leur volonté au sein du Conseil des ministres. Il a en outre relevé que l'Autriche tirait intelligemment profit des deux piliers de la PAC, au grand bénéfice de son agriculture, comme l'avaient constaté les sénateurs de la mission d'information en se rendant, en janvier dernier, dans ce pays.

Après avoir souligné les aspects positifs du rapport, **M. Daniel Reiner** a considéré que l'existence d'un cadre budgétaire pour la PAC sur le long terme ne devait pas interdire des avancées sur des sujets tels que le découplage partiel des aides directes. Il a également appelé l'Union européenne à rechercher des alliés dans le monde, afin de ne pas rester isolée dans les négociations agricoles de l'OMC, **M. Gérard César**, rapporteur, admettant la difficulté de s'opposer aux critiques virulentes contre la PAC exprimées, sous l'impulsion des Etats-Unis, par les pays du Groupe de Cairns.

M. Daniel Reiner a en outre estimé nécessaire d'aider les futurs Etats membres de l'Union européenne à moderniser leur secteur agricole pour éviter que des écarts trop importants ne se creusent au sein de l'agriculture européenne. Enfin, après s'être déclaré favorable à une modulation raisonnable, non préjudiciable au premier pilier, il a mis en garde contre le risque de renationalisation des politiques agricoles.

Relevant que la notion de découplage partiel était intéressante, mais devait encore être clarifiée, **M. Gérard César**, rapporteur, a indiqué que le rapport demandait la réalisation, au niveau européen, d'une synthèse de diverses propositions formulées dans ce domaine, assortie de simulations précises.

M. Gérard Larcher, président, a souhaité que le rapport insiste sur la notion de découplage partiel des aides, ainsi que sur la nécessité de préserver l'environnement industriel de l'agriculture, telles les technologies du machinisme agricole permettant de disposer de grosses motorisations, qui fait partie intégrante du « pouvoir vert » de l'Union européenne.

M. Hilaire Flandre a rappelé que les deux principaux objectifs de la PAC étaient d'assurer la sécurité alimentaire de l'Union européenne et de garantir un revenu aux agriculteurs. Observant que les échanges agricoles internationaux étaient très faibles par rapport à la production agricole mondiale, il a déploré que la PAC soit sans cesse accusée de nuire aux intérêts des pays en développement, alors que l'Union européenne constitue le premier débouché pour leurs importations.

M. Yves Détraigne s'est félicité du travail accompli dans le cadre de la mission d'information, constatant que le rapport dénonçait utilement certaines idées reçues, comme la nécessité de réformer la PAC avant l'aboutissement des négociations à l'OMC ou de chercher à aligner les prix européens sur les prix mondiaux. Il a considéré que ces travaux donnaient une véritable ligne au Sénat, avec des propositions réalistes, mais néanmoins susceptibles de faire évoluer la PAC.

Après avoir rappelé l'importance des surfaces agricoles consacrées aux cultures céréalières, **M. Bruno Sido** a souhaité que les aides allouées à ce titre varient selon les coûts de production de chaque Etat membre ou région. Faisant valoir l'intérêt d'une adaptation de la PAC à chaque situation locale, il a indiqué que, dans les zones intermédiaires, les soutiens alloués aux céréaliers leur permettaient à peine de vivre décemment. Constatant l'existence de nombreuses inégalités, il a plaidé pour une remise à plat des régimes de l'ensemble des produits agricoles couverts par la PAC. Enfin, il a considéré que l'actuel statut du fermage contribuait à fausser le prix des terres agricoles, qui ne correspond plus désormais à leur valeur économique réelle.

M. Gérard César, rapporteur, a souligné que le rapport s'opposait à la baisse des prix des céréales proposée par le commissaire Fischler et proposait de mobiliser divers instruments pour apporter des revenus supplémentaires aux zones intermédiaires, tels que le deuxième pilier et les fonds structurels. Il s'est néanmoins déclaré favorable à l'instauration d'une modulation raisonnable pour développer le deuxième pilier. Enfin, il a affirmé que la question du fermage pourrait être abordée au moment de l'examen du projet de loi sur les affaires rurales.

Relevant que le calcul des aides compensatoires aux céréales en fonction des rendements historiques régionaux était à l'origine de profondes injustices, y compris entre des régions très proches, **M. Hilaire Flandre** a confirmé que le statut du fermage était inadapté en expliquant, à titre d'exemple, que le renouvellement automatique des baux rendait quasiment impossible la reprise des terres par les propriétaires.

M. Gérard Larcher, président, constatant que la situation des zones intermédiaires posait une vraie question, a souhaité que des compensations leur soient attribuées, en cas d'instauration de la modulation, et a estimé que les problèmes liés au statut du fermage pourraient faire l'objet d'un rapport ciblé de la commission. Enfin, s'agissant de la mise à plat de l'ensemble des organisations communes de marché, il a défendu le régime sucrier, insistant sur son efficacité et sur son faible coût, même si, a-t-il ajouté, le volet des restitutions aux exportations posait aujourd'hui problème.

Enfin, en réponse à une question de M. Yves Détraigne, **M. Gérard César**, rapporteur, a indiqué que le rapport insistait bien sur l'intérêt des cultures à finalité industrielle.

La commission a ensuite adopté, après que **M. Gérard Larcher**, président, eut formulé des vœux de prompt rétablissement pour M. Marcel Deneux, président de la mission d'information, le rapport de la mission, le **groupe socialiste et le groupe communiste républicain et citoyen faisant part de leur abstention positive.**

ANNEXE VII

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (CRC)

M. Gérard Le Cam, au nom des membres du groupe CRC de la Commission des Affaires économiques, a émis un vote d'abstention vis-à-vis du rapport de la mission d'information PAC tout en soulignant les aspects positifs de ce document.

« Nous tenons à souligner notre accord avec les points suivants : la non-opportunité de révision de la PAC en 2003, le refus du découplage des aides proposé par le commissaire Fischler, la nécessité d'un plan protéine et la révision des accords de Blair House, la mise en place d'une assurance récolte et revenu, la préférence communautaire.

« En matière de propositions, nous soumettons à la réflexion les idées suivantes :

« 1. Une véritable politique de prix rémunérateurs en harmonie avec le niveau de vie des pays et un contrôle rigoureux des marges de la grande distribution ; une politique qui permettrait de supporter l'exportation des excédents et d'aider les PVD (pays en voie de développement).

« 2. Un rééquilibrage des subventions du premier vers le deuxième pilier et une répartition modulée des aides afin de soutenir les agricultures dans leur diversité et l'aménagement du territoire.

« 3. Une politique favorisant le maintien d'exploitations à dimension humaine et familiale sur tout le territoire accompagné d'un dispositif de sortie progressive de l'intégration.

« 4. Une réelle volonté d'installation des jeunes et de suivi technique et administratif où diplômés et non-diplômés pourront s'installer et réussir.

« 5. La maîtrise des volumes de production est indispensable au même titre que la souveraineté alimentaire de chaque pays.

« 6. Une politique d'aides favorisant un élargissement équilibré qui ne pénalise pas les Quinze et encourage les vingt-cinq pays à une réelle préférence communautaire.

« 7. Une réelle politique sociale au service du monde agricole (cotisations adaptées au revenu, retraite à 75 % du SMIC pour tous, dispositifs de protection d'un compte familial et du domicile en cas de difficultés...).

« 8. La remise en cause fondamentale des modes de fonctionnement de l'OMC. »