

# Annexe 3 : réforme de la PAC

## Synthèse ou retour sur les accords de Luxembourg

C'est finalement en juin 2003, après un an de discussions que les Ministres de l'agriculture des Quinze ont conclu les accords de Luxembourg décidant la mise en place d'une nouvelle réforme de la P.A.C.

### 1 - UNE RÉFORME QUI VA BIEN AU-DELÀ DES PRÉCÉDENTES

Il s'agit là d'une transformation profonde des soutiens de la réforme de 1992 ; après être passé d'une indemnité compensatoire à l'hectare à une aide à l'hectare, il s'agit, avec cette nouvelle réforme, de passer à une aide unique par exploitation, totalement déconnectée de la production.

Par ailleurs, si le découplage peut présenter une certaine simplification et permettre le maintien des enveloppes de compensations historiques, l'instauration d'un paiement unique comporte de réels risques de spéculation foncière, de déprise agricole et de distorsions de concurrence.

#### Une réforme pour mieux passer à l'O.M.C. :

En réalité, en proposant de mener d'un seul coup à son terme le processus entamé depuis 1992 (passer de paiements

totalemment ou partiellement versés à l'hectare ou à l'animal à des paiements versés à l'exploitation), la Commission européenne a eu comme premier objectif les négociations à l'OMC ; le découplage des aides, permettant définitivement (du point de vue de la Commission !) de protéger les compensations de la PAC des attaques internationales.

Pour l'AGPB, cette décision aurait du être subordonnée à l'obtention d'une garantie formelle que les principaux pays concurrents de l'agriculture européenne s'engageaient eux aussi durablement dans cette voie.

#### Une réforme sous contrainte budgétaire et l'élargissement

Si les décisions du Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 garantissent un budget pour l'agriculture sur le long terme (2013), il est cependant important de noter que 70 % des aides directes pour les nouveaux Etats membres ne sont pas comptabilisées dans ce budget soit 3.1 Md d'€, sans parler des réformes prévues sur le moyen terme (lait et sucre...) Au final, ces dépenses sont estimées à environ 5 Md d'€.

### CALENDRIER DE LA RÉFORME

	Récolte 2004	Récolte 2005	Récolte 2006	Récoltes suivantes
<b>PRIX DES CÉRÉALES</b>				
Prix d'intervention	maintenu à 101,31€/t (base octobre)			
Majorations mensuelles	Baisse de 50% à 0,46€/t			
<b>DÉCOUPLAGE</b>				
Mise en application	Décision M. GAYMARD, Février 2004			
<b>PAIEMENTS SPÉCIFIQUES</b>				
Blé dur-zone traditionnelle	313€/ha	291€/ha	285€/ha (découplé à 75/25)	
Blé dur-zone non-traditionnelle	93€/ha	46€/ha	0€/ha (suppression de la spécificité)	
Protéagineux	55,57€/ha (couplé) (se substituant au différentiel de paiement de base qui passe de 72,5 à 63€/t)			
Cultures énergétiques	45€/ha (Couplé-Pour les cultures hors jachère)			
<b>CONTRAINTES</b>				
Modulation		3%	4%	5%
<b>Conditionnalité</b>		18 directives (entrées progressives en 3 étapes)		
		Environnement (5) Santé publique et santé des animaux (3)	Santé publique et santé des animaux et des végétaux (7)	Santé des animaux (3)

## 2 - L'O.C.M. PRÉSERVÉE :

### Prix et majorations mensuelles :

Les discussions sur l'O.C.M. céréales : baisse du prix d'intervention et suppression des majorations mensuelles ont été l'un des points durs de la négociation. Tout au long de celle-ci, l'AGPB a agi pour que soit sauvegardée l'organisation commune du marché des céréales (O.C.M.) : intervention et stockage public, mesures à la frontière (accès et restitutions) avec le contrôle de l'offre (jachère).

La baisse du prix d'intervention proposée par la Commission (-5 %) n'était pas justifiée au regard des évolutions du marché mondial ; elle n'aurait eu aucune influence pour regagner des parts de marché face à un prix du blé fourrager, départ Odessa de 70 à 80 \$/t (réf. juin 2002)

En ce qui concerne les majorations mensuelles, l'AGPB s'est toujours battu pour défendre cet outil de régulation des marchés, utile et efficace ; la Commission voulait les supprimer définitivement. Au final, leur baisse est de 50 %, dès la récolte 2004, **ce qui entraîne automatiquement une baisse du prix garanti au producteur de 3 %.**

Cette réforme par ailleurs se met en place avec un calendrier différent selon les mesures : 2004 pour toutes les mesures de marché, 2005 pour la modulation et la mise en place des mesures concernant la conditionnalité des aides, 2006 pour le découplage.

*cf. graphique : Calendrier de la réforme*

### Jachère, retour à des propositions plus cohérentes :

L'AGPB a toujours plaidé pour que les producteurs puissent continuer à pratiquer sur leurs surfaces en jachère, des cultures non alimentaires (à destination industrielle - énergétiques) et que ces surfaces puissent tourner dans l'assolement. En tant qu'instrument de régulation de la production, le taux de jachère obligatoire ne peut qu'être variable.

**Riz** : Le traitement réservé au riz est trop draconien. Introduire une aide de 411 €/ha pour la limiter à 19 050 ha en France métropolitaine est insuffisant.

La Commission doit ouvrir des négociations à l'OMC pour déconsolider le système actuel de protection à la frontière qui est sur le même principe que celui qui existait sur les céréales (155 % du prix d'intervention).

Cette négociation est indispensable dans la mesure où le prix d'intervention est diminué de près de 50 % (150 €/t) ce qui implique une diminution proportionnelle de la protection à la frontière.

**Blé dur** : La suppression de l'aide blé dur dans les zones non traditionnelles touche principalement la France et va modifier profondément les choix d'emblavement des producteurs. En ce qui concerne les zones traditionnelles, les italiens (qui en avaient fait une priorité) et les espagnols ont obtenu une diminution moins importante que prévue de la prime spécifique.

Supprimer par ailleurs les paiements compensatoires spécifiques au Blé dur, dans les zones non traditionnelles et ne pas leur accorder le paiement à la qualité, revient à exclure 20 % de la production française, alors que la France et l'Union européenne sont largement déficitaires. Au nom de quelle réalité économique ? Veux-t-on augmenter les importations de blé dur ?

**L'AGPB demande que l'aide qualité concerne toutes les zones de production : zones traditionnelles et non traditionnelles.**

**Cultures énergétiques** : C'est un des éléments positifs de cette réforme, les producteurs peuvent bénéficier, pour des productions non alimentaires (énergie) qu'ils cultivent sur des hectares hors jachère, d'un supplément aux compensations actuelles, droit à paiement dans le cadre de la prochaine réforme), de 45€/ha (dans la limite de 1 500 000 ha pour l'Union européenne).

**L'AGPB considère cependant notoirement insuffisant ce plafond de surfaces, ces chiffres n'étant pas en cohérence avec les orientations prises par ailleurs à Bruxelles, notamment en matière de bio-carburants (cf. partie 1, A, point 2 : un courant de plus en plus porteur...).**

## 3 - UNE FORTE SUBSIDIARITÉ LAISSÉE AUX ETATS MEMBRES :

Pour obtenir l'accord politique des Etats membres, le découplage total proposé par la Commission est de fait, devenu un découplage «à la carte» avec des possibilités d'exemptions multiples ; chaque Etat membre peut «s'organiser», en fonction de ses intérêts et de ses priorités politiques.

Si le règlement de la Commission (N°795/2004-J.O du 30 avril 2004) apporte des réponses à un certain nombre de cas, toutes les difficultés ne sont pas résolues pour autant. Le Ministère de l'agriculture doit maintenant écrire les circulaires qui préciseront les modalités d'application que les agriculteurs français devront respecter.

*Le découplage des aides à partir de 2006*

Le 18 février 2004, le Ministre de l'agriculture a fait savoir que le découplage sera mis en œuvre en France à partir du 1er

janvier 2006 en France et qu'il sera préparé dans le cadre d'une simulation en 2005. Ainsi, au printemps 2005, certains agriculteurs pourraient recevoir une pré-déclaration dans laquelle l'administration leur notifiera leurs surfaces historiques, leurs montants de référence, ainsi que le nombre et la valeur de leurs droits à paiement.

Dans le secteur des grandes cultures, la France a par ailleurs fait le choix **du découplage partiel**, c'est à dire de convertir la totalité des compensations en paiements découplés à 75 %, les 25 % restant, continuant d'être versés sur la base des cultures réellement pratiquées sur l'exploitation.

*cf. graphique compensation sur un hectare de blé (découplage partiel)*

Dans ce cadre, l'agriculteur bénéficiera d'une **partie découplée** de son droit à paiement unique, **forfaitaire** et liée à **l'historique** des compensations de l'exploitation d'une partie **«recouplée» variable en fonction de sa déclaration annuelle**.

le **nombre** et la **valeur de ses droits** au paiement par hectare (la valeur de chacun de ces types de droits est obtenue en divisant le montant de référence correspondant par le nombre d'hectares de l'historique de surfaces).

Au vu de cette notification de l'Administration, les exploitants devront demander officiellement **l'attribution de leurs droits**. A défaut, leurs droits seraient définitivement perdus.

#### Activation des droits

Pour prétendre au paiement de ses droits, l'exploitant doit déclarer chaque année un nombre **d'hectares admissibles** au moins équivalent. Les hectares admissibles sont tous les hectares de cultures arables et de prairies permanentes à l'exclusion des superficies occupées par des cultures pérennes (arboriculture, viticulture et sylviculture,...) et les activités non agricoles.

### COMPENSATION<sup>x</sup> SUR 1HA DE BLÉ

#### DANS LE RÉGIME AGENDA 2000 (EX. 2003)

##### 1 Production + déclaration PAC ....

63€/t (compensation de base)  
 x 6t/ha (rendement de réf. départemental)  
 x 0,9739 (dépassement de surface)

**368€/ha**

#### DANS LE NOUVEAU RÉGIME PAC (2006)

##### 1 Historique 2000-2002 : Droit au paiement découplé

63€/t (compensation de base)  
 x 6t/ha (rendement de réf. 2002)  
 x 0,9719 (dépassement de surface moyen)  
 → 75% (option française : 75/25)

**275,5€/ha**

(quelle que soit la production, dans le cadre du respect des conditions minimales d'entretien à définir)

##### 2 Si mise en production de blé : paiement additionnel couplé)

63€/t (compensation de base)  
 x 6t/ha (rendement de réf. 2002)  
 → 25% (option française : 75/25)

**94,5€/ha**

(hors déduction pour tout éventuel dépassement de la surface de base)

*x : le calcul est fait hors modulation*

Ainsi, lors des déclarations au printemps 2006, chaque agriculteur recevra de l'Administration départementale : **ses historiques de surfaces** (moyenne de ses surfaces de jachère obligatoire d'une part et moyenne de ses surfaces en céréales et oléo-protéagineux (COP) + jachère volontaire d'autre part, pour les récoltes 2000 à 2002 (**période dite «de référence»**), **ses montants de référence**<sup>3</sup> (surfaces historiques 75% de la compensations 2002) ainsi que

Cependant, un hectare admissible perd temporairement son admissibilité dès lors qu'une année donnée, l'exploitant le cultive en fruits, légumes et pommes de terre de consommation.

*Rappel : Un droit non activé pendant 3 ans est perdu pour l'exploitant et part dans la réserve nationale*

<sup>3</sup> Les modulations de compensations 200 et 2001, ainsi que les pénalités liées à des contrôles durant la période 2000 à 2002 n'anputent pas les montants de référence

L'AGPB a toujours été opposée sur le fond au principe du découplage total des aides proposé par la Commission, véritable rupture entre la nouvelle PAC et l'ancienne, privilégiant l'option du recouplage des soutiens européens à la production pour favoriser la production plutôt que la jachère.

Par ailleurs, le découplage, en permettant le développement de productions non couvertes par des O.C.M., avec des soutiens découplés, risque d'entraîner des délocalisations –voire l'abandon– de production, qui vont entraîner des déséquilibres pour les filières, et des restructurations de l'industrie agroalimentaire.

#### Les modalités d'application du paiement unique

Dans le cadre de la concertation organisée par le Ministère de l'agriculture avec les organisations professionnelles agricoles françaises au sein du Conseil Supérieur d'Orientation (CSO), l'AGPB, l'AGPM et la FOP ont travaillé en étroite collaboration sur tous les sujets posés par cette nouvelle réforme, notamment en ce qui concerne la gestion des droits à paiement, sujet central pour les exploitants et l'un des thèmes majeurs avec le sujet de la «conditionnalité des aides», des discussions relatives à l'application de cette nouvelle réforme de la P.A.C.

#### 1 - Gestion de la période transitoire :

Beaucoup de questions étaient posées concernant le règlement des situations particulières, notamment dans le cas d'agrandissement d'exploitation sur la période dite «transitoire» : 1er janvier 2000 au 29 septembre 2003 .

**La France a obtenu que la date du 29 septembre 2003 soit remplacée par celle du 15 mai 2004, ce qui devrait permettre de faire face à un certain nombre de problèmes au cours de la période transitoire.**

Mais il subsiste encore un écart entre les droits attribués depuis la réserve et les droits historiques dans certains cas d'installation, la réserve permettant de gérer les cas liés

à l'installation pour toutes les périodes et les cas d'agrandissement pour la période du 01/01/03 au 15 mai 2004.

Le règlement précise que **les droits à paiement appartiennent à l'exploitant qui cultivait les terres pendant la période de référence** ; après cette date du 15 mai 2004, les droits à paiement peuvent être maintenant dissociés des hectares.

A la lecture du règlement de la Commission, il subsiste également un possible déséquilibre entre les droits qui remontent à la réserve nationale et ceux à attribuer et surtout l'impossibilité d'un transfert des droits dans le cas d'un changement de fermier.

Aussi, après la sortie du règlement européen, des solutions au niveau national doivent-elles être trouvées pour gommer les écarts entre les droits historiques et ceux attribuables par la réserve, et sur la situation problématique des changements de fermier.

#### 2 - Gestion en «régime de croisière» :

##### A - Gestion de la réserve nationale

Lors de la mise en place du paiement unique découplé, les Etats membres peuvent mettre en place une réserve nationale, alimentée à partir de plusieurs ressources, un pourcentage de réduction linéaire aux montants de référence, au maximum entre 0 et 3 % et en période de «croisière» par un prélèvement sur toutes les transactions de droits à paiements, avec ou sans terre.

Par ailleurs, si les agriculteurs n'ont pas adressé leur demande de participation au régime de paiement unique la 1ère année, ou s'ils n'utilisent pas leur droit à paiement pendant 3 ans, ces derniers iront alimenter la réserve nationale.

##### Attribution de Droits via la Réserve Nationale

**Le règlement précise qu'il y a deux types d'attribution de droits, par l'augmentation de la valeur unitaire de**

### PRÉLÈVEMENTS SUR LES VENTES DE DROITS AU PAIEMENT PAC

	VENTE DE DROIT AU PAIEMENT	VENTE DE DROIT DE MISE EN JACHERE	VENTE DE DROIT AU PAIEMENT	VENTE DE DROIT DE MISE EN JACHERE	VENTE DE DROIT AU PAIEMENT AVEC LA TOTALITE D'UNE EXPLOITATION	VENTE DE DROIT AU PAIEMENT A UN NOUVEL AGRICULTEUR AVEC OU SANS TERRES
	SANS TERRES		AVEC TERRES			
PRELEVEMENTS	de 0 à 30%	de 0 à 30%				
POUR LES 3 PREMIÈRES ANNEE DU REGIME	de 0 à 50%	de 0 à 50%	de 0 à 10%	Non mentionné	de 0 à 5%	0%

## **droits au paiement existants et par allocation de droits à des surfaces qui en sont dépourvues.**

Le texte précise par ailleurs qu'en cas d'augmentation de la valeur unitaire de droits au paiement existants, une moyenne régionale devra être respectée.

A l'inverse, il semble que l'allocation de droits à des surfaces sans droit puisse se faire hors de la règle du plafond de la moyenne régionale.

Pour l'AGPB, l'AGPM et la FOP, il faut défendre le fait que dans ces cas, les droits alloués puissent l'être à hauteur de la valeur que les hectares en question ont généré pendant la période 2000-2002.

### **B - Transferts des droits**

L'article 9 du règlement de la Commission laisse la possibilité aux Etats membres d'effectuer des prélèvements en cas de transferts de droits, qui viendront alimenter la réserve nationale.

*cf. Tableau des différents taux de prélèvements*

Tout en considérant qu'il fallait éviter des concentrations de droits sur certaines exploitations et régions (concentration de droits jachère aussi bien que concentration de droits standard), l'AGPB, l'AGPM et la FOP, ont toujours voulu éviter les procédures inutilement contraignantes et pénalisantes, les exploitants ayant déjà suffisamment de contrôles et de charges.

C'est pourquoi l'AGPB, l'AGPM et la FOP ont fait des propositions favorisant le transfert de droits associés au transfert de jouissance de foncier admissible, limitant l'intérêt du transfert de droits sans transfert de foncier et limitant également le passage des droits par la réserve (pour alléger le dispositif de gestion).

Mais, dans les cas de transfert de «fermier à fermier» (succession de baux), le règlement d'application n'apporte pas de solution directe.

Cependant, des marges de manœuvre ont été laissées aux Etats membres et sont précisées dans une note de la Présidence aux délégations du 22 avril 2004.

Dans ces cas considérés «exceptionnels», un fermier serait autorisé à vendre les droits correspondants sans terre au moment de l'initialisation du système sans avoir obligatoirement répondu à la règle des 80/20 (cette règle précise «qu'un agriculteur n'est autorisé à transférer ses droits à paiement qu'après avoir utilisé au moins 80 % de ses droits, pendant au moins une année civile»).

## **Une position commune AGPB-AGPM-FOP sur la gestion des droits à paiement**

### **Gestion de la période transitoire :**

L'AGPB, l'AGPM et la FOP, ont proposé dès le début des discussions un dispositif qui déstabilise le moins possible les exploitations agricoles lors de la mise en place du paiement unique.

Pour limiter le plus possible l'écart entre les paiements de la période actuelle et le paiement unique reçu lors de la mise en place de la réforme (2006), tout en respectant la contrainte de la référence historique (2000-2001-2002), la proposition consistait à faire suivre les droits à paiement historiques et les hectares ayant généré ces droits pendant la période de référence.

### **Gestion en « régime de croisière » :**

#### **A - Gestion de la réserve nationale**

Pour l'AGPB, l'AGPM et la FOP, la réserve ne doit servir qu'à conforter les droits de nouveaux agriculteurs, déjà pourvus en droits par le foncier dont ils ont la jouissance, mais à des niveaux faibles liés à l'historique de leur prédécesseur.

Aussi, ont-elles proposées que le prélèvement initial sur les droits pour l'alimentation de la Réserve soit très limité : plutôt moins de 1 % que 3 %, ce prélèvement s'ajoutant à celui de la modulation.

**Par ailleurs, la réserve doit pouvoir solutionner le problème des productions contractuelles qui subissent des délocalisations d'usine.**

#### **B - Transferts des droits**

L'AGPB, l'AGPM et la FOP demandent qu'aucun prélèvement ne soit effectué sur les cessions de droits accompagnées de cessions des surfaces sur lesquelles ils peuvent être activés et que dans le cas de cessions de droits sans surfaces correspondantes, les prélèvements soient au maximum à 20 % au profit de la réserve nationale.

Ainsi les droits seraient bien utilisés aux endroits d'où ils sont issus et la production serait-elle préservée dans ces endroits,

Ainsi n'y aurait-il pas besoin par ailleurs d'instaurer un contrôle spécifique des cessions de droits à paiement, l'Administration ayant simplement à enregistrer ces transferts.

Pour les trois associations spécialisées, il est important de ne pas transformer le dispositif de gestion des transferts, en outil de redistribution de paiements entre agriculteurs, entre productions et entre régions.

## 4 – LA MODULATION ET LA DISCIPLINE FINANCIÈRE :

Les Ministres de l'agriculture ont rendu opérationnelle la modulation dès 2005, pour permettre un transfert du premier pilier (soutien des marchés) au deuxième pilier de la PAC (développement rural).

Moyennant un taux de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % de 2007 à 2012, au delà d'une franchise de 5 000 € par exploitation ; **c'est encore 15 € de moins à l'hectare pour le producteur.**

Pour l'AGPB, il faudra tenter d'atténuer cette ponction européenne en utilisant mieux qu'aujourd'hui les fonds du deuxième pilier en faveur des grandes cultures.

Cette décision démontre la priorité accordée par la totalité des Etats membres de l'Union européenne au deuxième pilier et au développement rural, au détriment du premier pilier.

Les sommes prélevées au titre de la modulation retourneraient systématiquement dans le budget de l'Etat membre concerné, à hauteur de 1 point de pourcentage, la différence serait renvoyée au budget européen, pour être ensuite redistribuée entre les Etats membres sur la base de critères communautaires.

Le point de pourcentage national qui serait dévolu à la gestion des crises et des risques doit bien entendu concerner les cultures arables, au travers notamment de systèmes de type assurance «chiffre d'affaires» ou assurance récolte.

Au final, les Etats membres recevraient au moins 80 % des sommes qu'ils auront prélevées au titre de la modulation, dont le premier point de pourcentage.

*La discipline financière :*

La proposition de la Commission d'une dégressivité des aides qu'elle justifiait par sa volonté de respecter l'enveloppe budgétaire 2007/2013 du FEOGA 1A (1er pilier - mesures de

marchés) a été remplacée par une mesure dite «discipline financière». Cette mesure permet au Conseil de décider une diminution du niveau des aides, pour compenser la prévision de dépassement du niveau du plafond 1A.

En fait les Etats membres ont refusé de donner une marge de manœuvre financière à la Commission mais ils se réservent le droit de faire des ajustements si nécessaire.

Le problème reste donc entier : la ponction sur les aides directes n'est plus automatique comme cela était prévu par la Commission mais elle reste possible en tant que de besoin.

***L'AGPB considère que si l'Europe n'a pas les moyens de financer la réforme des autres secteurs agricoles, ce n'est pas au secteur des grandes cultures de le supporter.***

En conclusion, l'AGPB considère que la mise en œuvre de cette réforme va être un véritable choc pour l'agriculture européenne.

On le mesure à la découverte de tous ces nouveaux mécanismes, auxquels il faut ajouter le volet «**Conditionnalité des aides**» ; cf. *Annexe 5 Conditionnalité*.

Les concepteurs de cette nouvelle réforme ont souhaité ajouter un dispositif contraignant, en allant au-delà des aspects environnementaux et dont le suivi administratif risque d'être d'une grande complexité.

Au final, les producteurs peuvent s'attendre à une diminution des soutiens au travers, la baisse des majorations mensuelles, la mise en place de la modulation, de la conditionnalité des aides et des différents prélèvements qui pourraient être décidés pour alimenter la réserve nationale.

Aussi, le travail de l'AGPB aura-t-il consisté tout au long de ces derniers mois à atténuer au maximum ces différentes contraintes pour les producteurs de céréales ; tout n'étant pas définitivement réglé, l'AGPB va continuer, avec l'AGPM et la FOP de faire des propositions pragmatiques pour une mise en place de cette réforme qui colle au plus près de la réalité des exploitations.

