
Préparer le bilan de santé de la PAC

Position de Coop de France

La communication de la Commission européenne : « Préparer le bilan de santé » est sans surprise. Elle confirme les grandes orientations impulsées lors de la réforme de 2003 – découplage, modulation, affaiblissement des outils de gestion des marchés – et trace quelques perspectives pour « l'après 2013 ».

Ce document ne présente que les grandes lignes du cadre de travail que se fixe la Commission pour son exercice d'évaluation à mi-parcours de la dernière réforme de la PAC.

Parmi les orientations retenues, certaines donnent de la cohérence à la PAC dans son ensemble, mais d'autres nous semblent aller à l'encontre de ses objectifs fondamentaux.

COOP de FRANCE regrette certaines des orientations et des présupposés contenus dans la communication de la Commission :

- En ce qui concerne les mécanismes de régulation des marchés, la Commission fait le constat que les outils existants, conçus pour une Union à 6, 12 ou 15, ne conviennent plus à une Union à 27. Elle fait le choix de les démanteler plutôt que de les adapter au nouveau contexte ;
- Parmi les grands enjeux que l'agriculture devra relever, la Commission met en avant, à juste titre, l'adaptation aux changements climatiques, les besoins en bioénergies, la gestion de l'eau et la biodiversité. Il manque un défi majeur : le besoin de favoriser une agriculture productive pour répondre à l'augmentation des besoins alimentaires ;
- COOP de FRANCE note le décalage entre les raisons invoquées pour la suppression des politiques de régulation (stocks publics pléthoriques, excédents...) et la réalité actuelle des marchés agricoles ;
- Totalement absente de ce document, la question de la nécessaire protection de notre marché vis-à-vis des régions du monde qui ne connaissent pas les mêmes standards en matière sanitaire, de respect de l'environnement et de bien-être des animaux, doit être évoquée.

Le découplage

Le maintien d'aides partiellement couplées a été obtenu en 2003, contre l'avis initial de la Commission, à la demande de plusieurs Etats membres, dont la France. La principale raison invoquée en faveur du maintien d'un lien entre le versement des aides et l'acte de production agricole, est le risque de provoquer dans certaines régions l'abandon de l'activité agricole, avec des conséquences négatives, voire catastrophiques, en matière d'économie régionale et d'environnement.

La Commission réaffirme sa position en faveur d'un découplage total, surtout dans le secteur des grandes cultures. En revanche, elle admet qu'un couplage partiel des aides est justifié dans certains secteurs extensifs comme l'élevage de vaches allaitantes.

COOP de FRANCE souligne le rôle majeur joué par les coopératives dans les zones de production fragiles, où elles contribuent largement au maintien des exploitations et des emplois directement et indirectement liés à l'agriculture, influençant ainsi l'entretien, l'aménagement et l'activité économique de ces territoires.

C'est pourquoi COOP de France a toujours défendu le principe du recouplage et souhaite qu'il soit possible de maintenir la possibilité d'un couplage partiel, surtout dans les régions fragilisées.

En grandes cultures, les régions où le risque de progression significatif de la jachère volontaire est fort, doivent pouvoir bénéficier du couplage partiel.

Les aides à la transformation, ou à la production, pour **les secteurs fourrages séchés, amidon, chanvre et lin, fruits transformés et tabac** soutiennent des productions communautaires qui contribuent de façon décisive au maintien et à la création d'emplois, notamment dans les zones traditionnelles de production, et au soutien des investissements en R&D destinés à améliorer les méthodes de transformation et à développer de nouveaux produits à forte valeur ajoutée. Elles ont par ailleurs une incidence positive reconnue sur l'environnement. L'intégration des soutiens, actuellement couplés, dans le RPU entraînerait une perte d'attractivité économique de ces cultures et donc un fort recul de la production et des effets positifs qui y sont liés. Il y a donc lieu de proroger les régimes d'aides actuels jusqu'à la campagne 2013.

En production laitière comme en élevage allaitant, ces régions sont principalement caractérisées par un handicap naturel (montagne). Dans ce contexte, COOP de FRANCE appuie les demandes sectorielles en faveur du maintien du couplage de la PMTVA et de la création d'une aide au maintien de l'activité laitière en montagne via la mobilisation de fonds du premier pilier.

Pour la production laitière, les mesures en faveur des zones montagneuses proposées par la Commission sont stratégiques car « il ne peut y avoir de lait sans usine, ni d'usine sans lait ».

Pour ce qui concerne la PMTVA et la prime à la brebis, elles doivent restées couplées sur l'ensemble du territoire. En effet, il ne semble pas opportun d'envisager leur démantèlement alors que la conjoncture reste incertaine. Un découplage brutal aurait pour conséquence de réduire de façon importante les effectifs, d'une manière générale sur tout le territoire pour les ovins et, pour les bovins, plus particulièrement dans les zones intermédiaires qui valorisent les veaux nés en production d'engraissement.

« Article 69 révisé »

La Commission évoque à plusieurs reprises un article 69 révisé.

L'article 69 autorise les Etats membres à prélever jusqu'à 10% des plafonds nationaux d'aide de chaque secteur, pour attribuer des paiements supplémentaires aux agriculteurs engagés dans des systèmes de production importants pour la protection de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles. A l'heure actuelle, la portée de cette disposition est réduite par le fait que les transferts ne sont possibles qu'à l'intérieur de chaque secteur. Ces paiements supplémentaires s'apparentent à des aides couplées et doivent donc respecter les plafonds sectoriels de recouplage du règlement horizontal.

Il est difficile de se prononcer sur ce point en l'absence de précision sur le sens de la révision. En tout état de cause, COOP de FRANCE n'est pas opposée à un certain rééquilibrage des aides à condition qu'elles restent au sein du premier pilier (*cf. infra*) et tout en veillant à sauvegarder les intérêts de chacun des secteurs.

Régionalisation des DPU

La Commission se prononce en faveur d'une régionalisation des DPU (prime uniforme par hectare d'une même région), voire de l'adoption par les anciens Etats membres du régime de paiement simplifié des Nouveaux Etats Membres (prime uniforme par ha pour tout le pays). Elle argue de la difficulté croissante de justifier les écarts d'aide hectare sur des bases historiques de plus en plus anciennes.

COOP de FRANCE, tout en reconnaissant la difficulté de maintenir et de justifier des références anciennes, considère que la régionalisation serait aussi arbitraire que la référence historique.

L'intervention sur les marchés et la maîtrise de l'offre

La Commission fait le présupposé que les marchés agricoles se réguleront eux-mêmes, notamment au travers des signaux qu'ils donneront aux agriculteurs.

Compte tenu des perspectives à moyen terme sur les marchés, particulièrement favorables dans les secteurs des céréales et du lait, la Commission estime que la réalité de la mondialisation et d'une Union européenne à 27 États membres impose une réflexion sur le devenir des instruments de l'«ancienne PAC» encore en vigueur.

La PAC a assuré, à partir du début des années soixante, une certaine stabilité des marchés de quelques grands produits agricoles (céréales, lait, viande bovine...), ouvrant la voie à une période de croissance de la production répondant au principe d'indépendance alimentaire, qui s'impose d'ailleurs encore aujourd'hui puisque le rôle fondamental de l'agriculture est de nourrir les hommes avec une alimentation de qualité. En effet, la stabilité, la visibilité à moyen terme, sont des facteurs déterminants d'accroissement de la production agricole.

Dans ce contexte, il est urgent et nécessaire de maintenir la préférence européenne et d'en tirer toutes les conséquences dans le mandat donné au négociateur européen à l'OMC.

La Commission reproche aux mécanismes d'intervention publique d'avoir conduit à l'accumulation de stocks, coûteusement écoulés sur les marchés internationaux. C'est oublier trois choses :

- Nous ne sommes plus, et loin s'en faut, dans une situation d'excédent, c'est au contraire de déficit qu'il est question,
- Les prix garantis aujourd'hui par l'UE, la Commission le reconnaît dans sa communication, ne sont plus déconnectés des prix internationaux,
- Enfin, les prix actuels, notamment ceux des céréales, reflètent avant tout une situation conjoncturelle. Il est vraisemblable, et souhaitable, que nous ne retrouverons pas, en tout cas durablement, les prix des années 2004 et 2005 qui avaient atteint les plus bas niveaux depuis plus de 30 ans. En revanche, ils ne resteront pas aux niveaux atteints cette année. Nous sommes entrés dans une nouvelle période, marquée par plus de volatilité. Un retournement du marché n'est pas à exclure et les prix peuvent baisser aussi vite qu'ils sont montés.

La Commission propose de modifier **le régime d'intervention des céréales** en généralisant à l'ensemble des céréales fourragères les dispositions qu'elle a prises pour le maïs.

En effet, elle a prétexté de la hausse des stocks d'intervention de maïs dans certains pays de l'Est de l'Union (la Hongrie principalement) en 2004 et 2005 pour engager une réforme du dispositif qui équivaut à une quasi suppression. En fait, ces stocks ont été écoulés plus vite qu'ils n'avaient été constitués, intégralement sur le marché intérieur et sans coût pour le budget communautaire. La Commission s'était donc trompée dans son analyse, et pourtant elle persiste en proposant de traiter l'ensemble des céréales fourragères comme le maïs.

La Commission semble penser que les prix étant élevés aujourd'hui nous n'aurons plus besoin de l'intervention. COOP de FRANCE considère au contraire qu'elle n'a jamais été autant justifiée. Les fluctuations de grande amplitude comme nous les connaissons actuellement sont néfastes, tantôt pour les producteurs, tantôt pour les utilisateurs. Elles déstabilisent les filières et accroissent les risques des opérateurs. La seule façon de les réduire, sans empêcher les tendances structurelles de s'exprimer, est de reconstituer des stocks. Le mécanisme de l'intervention, avec un prix d'intervention bas comme il l'est actuellement, constitue un filet de sécurité et non, comme cela lui a été reproché parfois, une incitation à produire pour un marché qui n'existe pas. Les stocks qu'il permettra de constituer les années de forte production pourront être remis sur le marché sans coût budgétaire les années d'offre réduite. C'est exactement ce qui s'est passé entre 2004 et 2006. L'intervention est donc plus d'actualité que jamais, même si nous admettons tout à fait qu'il faudra l'adapter au nouveau contexte et la moderniser.

En production laitière, la mise à zéro des aides et outils de gestion de marché (intervention, stockage privé, restitutions export, aide dans les écoles) est déjà effective mais les outils restent en place. Ils doivent le rester de façon à être réactivés si la situation des marchés l'imposait.

Par ailleurs, concernant l'avenir des quotas laitiers et la question de la régulation économique, la filière a pris position et souhaite réfléchir aux rôles que pourraient jouer les interprofessions dans ce nouveau contexte, sans pour autant prétendre ni vouloir suppléer à une absence de politique agricole.

COOP de FRANCE soutient cette demande en faveur d'un élargissement du droit européen pour donner aux professionnels des possibilités de concertations au sein des instances interprofessionnelles (notamment dans le cadre de discussion liées à des éléments contractuels), et de sécuriser sur le plan juridique européen les décisions prises dans ces instances.

Parmi les mécanismes de gestion des marchés remis en cause par la Commission, les restitutions représentent le seul moyen pour la **production de viande** communautaire de concurrencer à égalité de conditions les produits des pays tiers sur les marchés internationaux.

Même si la remise en cause des instruments de gestion des marchés agricoles, par la Commission, découle des engagements anticipés dans la négociation commerciale multilatérale à l'OMC, il est important de ne pas oublier que la volatilité des marchés mondiaux des « commodités » agricoles restera importante, et que, si les marchés agricoles européens y sont plus soumis que par le passé, l'Union européenne risque de ne plus respecter l'un des objectifs explicites de la PAC (« stabiliser les marchés » – article 33 du Traité).

En effet, ce n'est pas parce qu'on aura fait disparaître les anciens outils de gestion des marchés, que les crises disparaîtront, notamment face à la dégradation du marché entretenu par la dépréciation continue du taux de change du dollar face à l'euro. C'est d'ailleurs le constat que fait la Commission en acceptant d'avoir recours à la mise en place des restitutions pour la filière porcine fin novembre 2007.

Enfin, d'une manière générale, il n'est fait aucune mention dans la communication de la Commission de la **régulation des échanges avec les pays tiers**. L'Europe s'est fixée des objectifs ambitieux en matière de qualité des produits, notamment sur le plan sanitaire, ainsi qu'en matière de respect de l'environnement et du bien-être des animaux. Ces objectifs, pour louables et légitimes qu'ils soient, sont loin d'être partagés par l'ensemble de nos partenaires commerciaux. Par ailleurs, les agriculteurs européens revendiquent, également à juste titre, une rémunération de leur travail en rapport avec les niveaux de coût de la vie de nos pays. Imposer des contraintes à ses propres agriculteurs et accepter dans le même temps des importations en provenance de pays n'ayant pas des standards aussi élevés aurait des effets extrêmement négatifs pour l'agriculture européenne.

Pour COOP de FRANCE, l'affaiblissement des outils de régulation et d'orientation des marchés serait une grave erreur.

La jachère obligatoire

La jachère obligatoire avait été conçue à sa création comme un outil de régulation de l'offre, souple et réversible. Force est de constater que cela n'a jamais été le cas. A l'exception d'une ou deux occasions, le taux de jachère est resté stable et, quand une variation a été décidée, elle est toujours arrivée à contretemps. De plus, elle a été depuis l'origine, et de façon croissante, utilisée à des fins non-alimentaires, permettant notamment le démarrage de la filière biodiesel en France. D'un outil de régulation conjoncturelle de l'offre, on a fait un outil structurel de développement de la demande. Revenir à la logique initiale, une jachère à taux variable d'une année sur l'autre, serait nier le constat d'inefficacité en cette matière, sans pour autant pouvoir continuer à accompagner le développement des biocarburants qui ne pourra pas s'accommoder d'une offre intermittente.

C'est pourquoi COOP de FRANCE préconise la suppression de la jachère obligatoire ou la fixation du taux par défaut à zéro, tout en conservant la jachère environnementale et notamment les bandes enherbées.

La suppression de la jachère permettrait une réelle simplification pour les exploitations agricoles en matière de déclaration de surface.

Gestion des risques : des mesures complémentaires à la régulation des marchés, à loger dans le premier pilier

En agriculture, les risques sont de trois types : climatiques, sanitaires et de marché.

Les risques font partie intégrante du métier d'agriculteur. Facteurs d'inefficacité, ils ont aussi des répercussions négatives sur toute la filière.

Les risques climatiques sont couverts, plus ou moins bien, de façons très diverses d'un pays de l'Union à l'autre. Il existe plusieurs types d'outils, des plus privés, comme l'assurance, à ceux faisant appel à la solidarité nationale comme notre fonds des calamités. Les dysfonctionnements du fonds des calamités montrent la nécessité d'une montée en puissance des mécanismes assurantiels. Pour autant, ceux-ci seront d'autant plus performants que leur assiette sera large. C'est pourquoi un cadre européen de réassurance et/ou d'incitation à l'assurance récolte, par la prise en charge d'une partie des primes, permettrait d'assurer une meilleure couverture des risques climatiques. Cela est particulièrement vrai pour l'élevage, où les tentatives de mise en place de mécanismes assurantiels n'ont jusqu'à présent pas débouché.

En matière sanitaire et environnementale, la prévention est fondamentale. Néanmoins, les dispositifs assurantiels ne répondent pas à cette problématique dans la mesure où l'origine de ces risques est souvent liée à des facteurs exogènes aux filières, voire à l'agriculture elle-même. La meilleure solution reste encore de disposer d'outils de gestion propres aux crises de cette nature (*voir ci-dessous*).

Enfin, en ce qui concerne les risques de marché, la meilleure protection relève de la prévention, plutôt que de la gestion de risques a posteriori. Le risque de marché n'étant pas assurable, le maintien d'organisations et d'outils de gestion de marché efficaces est fondamental (*cf. supra*).

Gestion des crises

Dans sa communication, la Commission européenne propose de renvoyer la politique de gestion des risques dans le cadre de la politique de développement rural. Cette proposition fait fi du rôle de régulation économique que doivent jouer les outils de gestion de crise.

Les crises qui touchent les filières animales ont des origines très diverses (sanitaires, climatiques, coût des matières premières, marché des produits). Leurs conséquences se caractérisent par un impact économique fort au moment de la crise mais aussi une perturbation plus durable de l'équilibre économique de la filière. En effet, en cas de crise, la mondialisation des échanges permet à l'aval de la filière de se fournir sur le marché international, ce qui crée de nouveaux circuits commerciaux pénalisant ainsi le retour à la normal des échanges nationaux ou intracommunautaires.

Sur les aspects sanitaires, l'apparition des maladies dites émergentes a démontré l'incapacité des filières, mêmes bien organisées à faire face aux conséquences dramatiques qu'elles provoquaient. Les pouvoirs publics nationaux et européens, eux-mêmes, sont pris au dépourvu et la lenteur de la réaction administrative coûte cher aux filières concernées.

Les conséquences des aléas climatiques, des prix des matières premières, ou de concurrence de pays ne respectant pas les mêmes contraintes réglementaires, se font sentir par ricochet car les productions animales sont les premières consommatrices des productions végétales. L'abandon programmé par la Commission des outils de régulation des marchés va accentuer la volatilité des marchés et accentuer le risque économique pour les filières animales.

Ainsi, en ce qui concerne le risque sur l'amont des filières animales, il convient de réfléchir à la création d'un fonds de gestion des crises sanitaires et environnementales européen. Ces crises généralement liées à des facteurs exogènes à la filière doivent être prises en charge par les pouvoirs publics européens ou français (éventuellement avec un cofinancement professionnel).

Modulation et transfert vers le second pilier

Constatant l'érosion continue des moyens financiers affectés au premier pilier de la PAC, la réticence de certains Etats membres de contribuer au cofinancement des mesures au titre du développement rural et le manque de précision apportée par la Commission quant à l'utilisation des fonds du second pilier, COOP de FRANCE est opposée au renforcement de la modulation obligatoire envisagé.