

Déterminants des propositions et choix de la nouvelle PAC : le point de vue européen

R. ETIEVANT

Commission européenne DG VI

RESUME – Cet article fait le point des déterminants qui ont guidé la commission pour proposer l'Agenda 2000. Cette réforme s'inscrit en effet clairement dans un certain nombre de déterminants internes et externes, mais elle est aussi avant tout la concrétisation du choix de maintenir et de développer le modèle européen d'agriculture :

- une agriculture compétitive, sans le secours excessif de subventions, qui exporte davantage sans restitutions, dont les méthodes de production doivent être respectueuses de l'environnement, apte à fournir des produits de qualité et riche de sa diversité,
- une politique agricole simplifiée, compréhensible, qui trace une ligne de partage claire entre ce qui doit être décidé en commun et ce qui doit être réservé aux Etats membres. Une politique agricole capable d'expliquer clairement que les dépenses qu'elle entraîne sont justifiées, parce qu'elles permettent d'assumer les fonctions que la société attend des agriculteurs.

Determinants of the proposals and choices of the new PAC : the European opinion

R. ETIEVANT

Commission européenne DG VI

SUMMARY – This article reviews the determinants that guided the commission in their proposal of the year 2000 agenda. This reform clearly lies within a certain number of internal and external determinants. But the reform is also above all the realisation of a choice to maintain and to develop a European model of agriculture :

- Agriculture should be competitive, without excessive subsidies, with higher exports but without returns. The methods of production should respect the environment, be able to furnish products of good quality and rich in diversity.
- The agricultural policy should be simplified and understandable. It should trace clear limits between what should be decided to be common and what should be reserved to each member state. Furthermore, the policy should be capable of clearly explaining that the expenses are justified because they allow the functions to be assumed by the farmer, as the society has requested.

INTRODUCTION

Le titre de cette communication, qui a été suggéré par le Comité d'organisation des rencontres, se prête particulièrement bien à une explication des propositions de la Commission dans le domaine de l'élevage bovin. En effet, ces propositions s'inscrivent dans un vaste projet d'adaptation de l'Union européenne et de ses politiques aux évolutions futures prévisibles, qui en sont les déterminants. En même temps on peut dire que ces propositions ne sont pas le simple résultat mécanique de ces déterminants, mais que la Commission, dans ces propositions, a dû opérer des choix.

AGENDA 2000

Au début de son mandat, le Président SANTER a assigné à la Commission européenne ses objectifs fondamentaux : renforcer l'Union et préparer l'élargissement. L'Agenda 2000 a pour but d'atteindre ces objectifs : il décrit la stratégie de la Commission pour renforcer et élargir l'Union au début du 21^e siècle.

L'Agenda 2000 est une stratégie visant à renforcer la croissance, la compétitivité et l'emploi, à moderniser les politiques clés et à étendre les frontières de l'Union par un élargissement vers l'Est. Je citerai à nouveau le président SANTER : « on ne peut concevoir la poursuite des réformes agricoles ou la réforme des politiques structurelles sans prendre en compte en même temps l'élargissement ou les contraintes financières... c'est ce système d'équations que la Commission s'est attachée à résoudre en élaborant la communication Agenda 2000. »

L'Agenda 2000 peut se résumer en trois éléments :

I. renforcer et réformer les politiques de l'Union de manière à ce qu'elles puissent faire face à l'élargissement et assurer une croissance durable, des emplois plus nombreux et de meilleures conditions de vie pour les citoyens de l'Europe ;

II. négocier l'élargissement tout en y préparant les pays candidats ;

III. financer l'élargissement, les préparatifs et le développement des politiques internes de l'Union.

Comment se situe la réforme de la PAC dans ce vaste projet ? Elle trouve place dans le cadre du premier élément cité : renforcer et réformer les politiques de l'Union.

Tout bien considéré, le projet s'articule de la manière suivante :

- A la base, un choix d'envergure géopolitique qui est d'élargir l'Union européenne à l'est.
- Ce choix détermine la nécessité d'adapter la politique agricole de l'Union à cet élargissement.
- D'autres déterminants se surajoutent au déterminant « élargissement ».

Déterminant externe : les prochaines négociations commerciales multilatérales.

Déterminants internes :

I. évolution des principaux marchés agricoles comportant des risques de recul de l'Union sur des marchés mondiaux en expansion.

II. nécessité de modifier certains effets négatifs de la PAC, très partiellement corrigés par la réforme de 1992.

III. améliorer le mode de fonctionnement et de gestion de la PAC.

Il convient de souligner très nettement que la Commission estime que les déterminants internes, à eux seuls, rendent indispensable une réforme de la PAC. Cette réforme n'est donc pas une simple conséquence de l'élargissement. Même sans cette perspective d'élargissement, la PAC devait être réformée. Le secteur de la viande bovine illustre particulièrement bien cet aspect.

Compte tenu de ces nombreuses contraintes, on peut se demander s'il existe un espace de liberté où puisse s'exercer un choix pour l'Agriculture européenne.

La réponse est oui, et ce choix peut s'exprimer très simplement : c'est le MODELE AGRICOLE EUROPEEN.

Il ne s'agit donc pas d'adapter de manière mécanique et aveugle notre agriculture aux nombreuses contraintes externes et internes qui s'y appliquent, mais d'affirmer la primauté de la préservation du modèle d'agriculture européen, qui n'est pas celui de ses grands concurrents.

Et je rappellerai les traits essentiels de ce modèle :

- une agriculture compétitive qui doit pouvoir affronter progressivement le marché mondial sans le secours excessif de subventions, de moins en moins tolérées sur le plan international ;
- une agriculture dont les méthodes de production doivent être saines, respectueuses de l'environnement, capables de fournir les produits de qualité qui répondent aux attentes de la société ;
- une agriculture riche de sa diversité, de ses traditions, dont la mission n'est pas seulement de produire mais aussi de maintenir la diversité de nos paysages et un monde rural vivant et actif, générant et préservant des emplois ;
- une politique agricole simplifiée, compréhensible, qui aura su tracer une ligne de partage claire entre ce qui doit être décidé en commun et ce qui doit être réservé aux Etats membres ;
- une politique agricole capable d'expliquer clairement que les dépenses qu'elle entraîne sont justifiées parce qu'elles permettent d'assumer les fonctions que la société attend des agriculteurs.

LES LIGNES DIRECTRICES DE LA RÉFORME DE LA PAC

- La compétitivité doit être assurée par des baisses de prix.
- Cette baisse doit être compensée par un accroissement des aides directes.
- Le principe d'une nouvelle répartition des tâches entre Bruxelles et les Etats membres est concrétisé par la création des enveloppes nationales, et par de nouvelles mesures de développement rural.
- L'action en faveur de l'environnement est accrue

LA PROPOSITION DE RÉFORME DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE LA VIANDE BOVINE

Pour l'essentiel, il s'agit de baisser les prix et de relever le niveau des aides en donnant une plus grande part à la subsidiarité. En cela, la réforme de l'OCM « viande bovine » telle qu'elle est proposée par la Commission, s'inscrit parfaitement dans les lignes directrices susmentionnées.

Elle comporte en outre des éléments spécifiques qui sont principalement la suppression de l'intervention publique et la réforme de la prime à l'extensification.

Il convient d'insister sur la problématique spécifique de l'élevage bovin, à savoir l'existence de systèmes de production très diversifiés selon les Etats membres et même les régions, notamment l'opposition élevage extensif/intensif dont les contours ne sont pas forcément très nets, ou tout au moins donnent lieu à des interprétations divergentes selon les Etats membres. Chacun a, en effet, sa propre conception de ce que doivent être l'équilibre optimal entre production extensive et intensive, et la répartition du soutien financier entre ces types de production.

Je n'entends pas détailler l'ensemble de la proposition, mais présenter la problématique des points suivants, qui sont les plus cruciaux et les plus sensibles : la baisse des prix, le niveau de compensation, les enveloppes nationales et les nouveaux critères d'attribution de la prime à l'extensification.

LA BAISSSE DU PRIX D'INTERVENTION DE 30 %

Le constat est clair : nous allons être soumis à partir du milieu de l'année 2000 à une limitation de 820 000 tonnes par an exportables avec restitutions à l'exportation. Cela signifie que, si l'Union veut pour le moins avoir sa part dans l'expansion des débouchés mondiaux (même pas augmenter sa part des marchés, mais tout simplement la maintenir) cela ne peut se faire que par une augmentation des exportations sans restitutions. Il faut également tenir compte de la tendance à la baisse de la consommation interne.

Les perspectives d'évolution des marchés font apparaître, à réglementation inchangée, un accroissement du niveau des stocks publics de viande bovine, allant jusqu'à 1,4 millions de tonnes dès la fin de 2003 (mais déjà 1 million de tonnes fin 2002). Un tel niveau de stocks n'étant pas supportable, deux voies s'offrent : celle de la diminution de la production, ou celle du maintien voire de l'accroissement des débouchés (intérieurs et mondiaux).

Sans équivoque, la voie proposée par la Commission est la seconde. C'est la seule qui offre des perspectives de développement, sur des bases saines et durables, à la production européenne de viande bovine.

Le chiffre de moins 30 % est le différentiel de prix actuel avec les USA pour la catégorie bœuf R3. Le différentiel avec les autres grands pays producteurs (Australie, Argentine) est de 50 à 60 %, et ne peut être comblé.

Actuellement, à titre d'exemple, on a des taux de restitutions à l'exportation aux alentours de 30 % pour certains produits du secteur de la viande bovine. On ne pourra exporter sans restitutions si la baisse du prix communautaire n'atteint pas ce chiffre. Certes, il faut tenir compte de la crise russe, mais celle-ci rend encore plus nécessaire d'avoir des prix plus compétitifs. En effet, les autres grands exportateurs sont également affectés par la crise russe, et essaient de se redéployer sur d'autres marchés, où ils se trouvent en concurrence avec nous. 30 % est donc un seuil critique, qui devrait permettre d'exporter environ 150 000 tonnes sans restitutions, et aussi d'augmenter la consommation intérieure d'environ 200 000 tonnes, et d'éviter ainsi de se retrouver dans une logique d'accumulation de stocks.

LE NIVEAU DE COMPENSATION

Le calcul de la compensation financière est fondé sur un pourcentage de 80 % de la baisse du prix d'intervention.

Pourquoi 80 % et non 100 % ?

Il s'agit ici encore d'assurer un développement durable de cette production. En ne compensant que partiellement la baisse de prix, on crée une incitation à une meilleure utilisation des facteurs de production de manière à diminuer les coûts. D'ailleurs, d'une manière quasi-automatique, la baisse des prix des céréales, proposée dans l'Agenda 2000, va induire des baisses de coûts de production de la viande bovine.

En outre, il ne faut pas exclure que la baisse des prix de marché soit, en réalité, marginalement inférieure à la baisse des prix garantis. Dans ce cas une compensation sur une base 100 % conduirait à une surcompensation.

LES ENVELOPPES NATIONALES

Il s'agit là d'une innovation, que l'on trouve également dans la partie « laitière » des propositions de l'Agenda 2000.

La Commission propose que l'augmentation de dépenses résultant de l'Agenda 2000 (c'est-à-dire l'augmentation de la compensation) soit appliquée pour moitié au relèvement des primes de base (prime à la vache allaitante, prime spéciale aux bovins mâles et prime à l'extensification), et pour moitié soit attribuée sous forme d'enveloppes nationales.

Chaque Etat membre pourrait fixer lui-même des critères de paiement de ces enveloppes, par hectare ou par animal, en respectant un cadre souple fixé par le règlement communautaire pour éviter des distorsions de concurrence.

L'objectif est d'introduire une dose substantielle de subsidiarité dans cette organisation de marché. La Commission estime que la diversité des systèmes de production entre les Etats membres et même entre les différentes régions d'un Etat membre justifie une telle solution.

En outre, il s'agit de modifier certains effets de la réforme de 1992. Il faut rappeler à ce sujet que, lors du Conseil des Ministres de l'Agriculture de novembre 1996 avait été pris l'engagement « d'examiner des solutions appropriées à la situation spécifique des régions traditionnellement dépendantes de la production intensive ». En d'autres termes, si l'orientation de l'organisation commune des marchés demeure bien de soutenir particulièrement la production extensive, les enveloppes nationales vont permettre aux Etats membres qui

le souhaitent de rectifier le tir, en faveur de l'intensif. En revanche, les Etats membres qui sont particulièrement désireux de favoriser l'extensification pourront le faire, une des solutions pour ce faire étant de payer les enveloppes nationales sous forme d'aides à l'hectare, ou d'introduire des conditions de densité ou de respect de l'environnement.

LA PRIME À L'EXTENSIFICATION

Cette mesure constitue un des piliers de la réforme du secteur de la viande bovine en vue de poursuivre l'approche environnementaliste de la PAC déjà initiée en 1992.

La Commission propose de modifier l'actuel complément à l'extensification afin qu'il soit un complément aux exploitations réellement extensives :

- il est proposé de maintenir la même charge maximum par hectare, qui actuellement est de 1.4 UGB/ha de surface fourragère, dans le calcul des UGB, tous les bovins (y incluant les génisses) présents sur l'exploitation au cours de l'année civile seraient pris en considération (plus les ovins pour lesquels des primes sont demandées). Actuellement l'ont tient compte uniquement du nombre d'animaux pour lequel une prime est demandée (indépendamment du nombre réel d'animaux de l'exploitation),

- ces animaux devraient être effectivement mis à l'herbe au cours de la période de végétation. Actuellement il est uniquement prescrit que les surfaces doivent être consacrées à l'alimentation des animaux,

- en tant que surfaces fourragères uniquement les pâturages temporaires et permanents disponibles toute l'année pour l'élevage seraient à prendre en compte dans le calcul du facteur de densité. Actuellement d'autres surfaces fourragères sont admises telles que les céréales ou le maïs fourrage.

Finalement, afin d'encourager les producteurs à extensifier, le montant du complément est triplé ou doublé (100 écus/tête) selon le cas (actuellement ce complément est de 36 écus par tête primé lorsque le facteur de densité est < à 1.4 UGB/ha et de 52 écus quand le facteur de densité est < à 1 UGB/ha).

On nous a objecté que cette redéfinition des critères allait réduire le nombre de bénéficiaires. C'est inévitable puisque l'objectif est de concentrer la prime sur les exploitations véritablement extensives. L'augmentation très importante de cette prime créera une incitation forte à extensifier la production. C'est ce qu'on doit attendre d'une prime à l'extensification. La souplesse procurée par les enveloppes nationales pourra être mise à profit par les Etats membres qui le souhaitent pour verser un complément aux exploitations qui recevaient la prime à l'extensification dans le régime actuel et ne la recevraient plus dans le futur régime.

CONCLUSION

Nous avons affirmé plus haut que cette réforme s'inscrit clairement dans un certain nombre de déterminants internes et externes, mais qu'elle est aussi, et peut-être même avant tout la concrétisation du choix de maintenir et de développer le modèle européen d'agriculture.

Tous les éléments principaux de la proposition de réforme de l'OCM de la viande bovine illustrent ce choix :

- une agriculture compétitive, sans le secours excessif de subventions, grâce à la baisse de prix de 30 % qui permettra d'exporter davantage sans restitutions ;

- une agriculture dont les méthodes de production doivent être saines, respectueuses de l'environnement, apte à fournir des produits de qualité, ce que favoriseront les mesures destinées à encourager l'extensification (augmentation de la prime, renforcement des critères, introduction de conditions environnementales dans le paiement des enveloppes nationales) ;

- une agriculture riche de sa diversité, de ses traditions, les enveloppes nationales donnant la souplesse suffisante pour cela, préservant le paysage, le monde rural, les emplois, en raison de son orientation résolument favorable au mode de production extensif (sans toutefois exclure l'option intensive),

- une politique agricole simplifiée, compréhensible, qui trace une ligne de partage claire entre ce qui doit être décidé en commun et ce qui doit être réservé aux Etats membres : 50 % de la

compensation de la baisse de prix seront assurés par un relèvement des primes, et 50 % par les enveloppes nationales selon les priorités à définir par chaque Etat membre ;
– une politique agricole capable d'expliquer clairement que les dépenses qu'elle entraîne sont justifiées parce qu'elles permettent d'assumer les fonctions que la société attend des agriculteurs : assurer une production de qualité, satisfaisant les besoins du marché intérieur, recherchant une meilleur compé-

titivité sur les marchés extérieurs, assurant un niveau équitable de revenu des producteurs, contribuant par cela au maintien d'une population agricole et rurale, et à la préservation du milieu naturel.

Tous ces éléments sont présents dans cette réforme, facilement compréhensibles, et amplement suffisants pour justifier les dépenses faites en faveur de l'élevage bovin.