



VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE :

OUVRONS LE DEBAT

VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : ouvrons le débat

Dans le cadre de la dernière réforme de la PAC en juin 2003, **le principe d'un « bilan de santé » de la PAC à mi-parcours** a été posé, compte-tenu de la large subsidiarité laissée aux Etats-membres pour la mettre en œuvre. Pour la Commission, l'objectif de cet exercice n'est pas de remettre en cause les principes de la PAC actuelle, normalement stable jusqu'en 2013 mais de procéder à des adaptations en fonction notamment de l'évolution des marchés.

L'échéance de cet exercice est **décembre 2008**. Il sera donc conclu sous la **présidence française** du second semestre.

Dans ce contexte, **Michel BARNIER, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche** a installé **les Assises de l'Agriculture** dans le cadre du Conseil Supérieur d'orientation et de coordination de l'économie et alimentaire (CSO). Le Conseil Supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et agroalimentaire présidé par le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche est composé des représentants de la profession agricole, des industries agroalimentaires, des distributeurs, des consommateurs, des salariés du secteur agroalimentaire, des associations de protection de la nature, des propriétaires et des forestiers.

Le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche a assigné aux Assises un **triple objectif** :

- d'une part, **définir les objectifs d'une politique agricole dans la perspective de 2013** afin d'anticiper les prochaines échéances, notamment les rendez-vous budgétaires de 2009/2010. Cette étape a été réalisée et le CSO a adopté, à l'issue d'un large débat et à l'unanimité, le 14 novembre dernier, **un document d'orientation**,
- d'autre part, **préparer la position de la France sur le bilan de santé de la PAC**, en prenant appui sur les objectifs et les principes définis lors de la première étape et en inscrivant les nécessaires évolutions dans la progressivité. Un groupe de travail spécifique du CSO a été mis en place sur le bilan de santé de la PAC,
- enfin, **adapter les dispositifs nationaux à la nouvelle donne**. La réflexion a été ouverte et 5 groupes de travail fonctionnent depuis début septembre sur la gouvernance dans les filières, sur l'accessibilité à une alimentation sûre, diversifiée et de qualité, sur la mobilisation de l'innovation, sur l'installation et la pérennité des entreprises agricoles et agroalimentaires et sur les équilibres économiques et écologiques dans les territoires. Ils remettront leurs conclusions sous formes de plans d'action, lors d'un CSO fin mars.

L'ensemble des informations sur les Assises est accessible à partir du site internet du ministère de l'agriculture dans l'espace qui leur est dédié.

La Commission européenne a publié le 21 novembre dernier, **sa communication sur le bilan de santé de la PAC**. Elle pose **3 questions** :

- l'évolution du **régime de paiement unique**,
- **la pertinence d'instruments de soutien de marché**,
- la prise en compte **des nouveaux défis**.

Cette communication a fait l'objet **d'un premier échange** lors du Conseil des Ministres de l'agriculture à Bruxelles le 26 novembre dernier. Les discussions vont se poursuivre sous la présidence slovène au cours du premier semestre. Le débat d'orientation sera conclu en mars et une proposition formelle de la Commission est attendue en mai.

SOMMAIRE

I. LA METHODE	Page 5
1. les objectifs	
2. la démarche proposée	
3. le calendrier	
II. LES DEBATS DU CSO	Page 7
1. les objectifs de la politique agricole	
2. les principes à respecter	
III. CE QUE PROPOSE LA COMMISSION	Page 10
1. la simplification du régime de paiement unique	
2. la réponse aux attentes des marchés	
3. la gestion des nouveaux défis	
IV. LA STRATEGIE DE LA France	Page 12
1. des propositions de la Commission à améliorer	
2. les priorités de la France	
V. LES OPTIONS OUVERTES AU DEBAT	Page 18

I

LA METHODE

Michel BARNIER, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche a souhaité que les acteurs de terrain puissent participer au débat qui va s'ouvrir au niveau communautaire sur le bilan de santé de la PAC à partir des orientations qui ont été dégagées au niveau national dans le cadre des Assises.

Il a donc décidé de demander à **ses services déconcentrés** et aux **chambres d'agriculture**, établissements publics représentant l'ensemble des composantes du monde agricole d'organiser, **sous l'autorité des Préfets**, ce débat.

1. Les objectifs

L'**objectif** du Ministre est de :

- d'une part, communiquer les termes du débat sur le bilan de santé de la PAC qui va s'ouvrir au niveau communautaire,
- d'autre part, diffuser les réflexions qui ont été conduites dans le cadre des Assises,
- enfin, recueillir les avis sur les options proposées dans ce document.

2. La démarche proposée

Ce débat aura lieu dans le cadre d'**une session de la chambre d'agriculture** convoquée par le Président de la chambre d'agriculture à la demande du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche.

Le Préfet veillera, en accord avec le Président de la chambre d'agriculture, à ce qu'un représentant des différents niveaux de collectivités territoriales et les parlementaires soient invités. Il veillera également, dans les mêmes conditions, à ce qu'un représentant des consommateurs et un représentant des associations de protection de l'environnement agréées soient également associés aux travaux de la session. Si ces derniers ne figurent pas parmi les membres associés de la chambre d'agriculture, deux membres de la CDOA désignés à ce titre seront invités. Le Président de la Chambre d'agriculture pourra également convier toute personne utile au débat.

Dans l'hypothèse où le Président de la chambre d'agriculture refuserait de convoquer une session dans les délais impartis, il reviendra au Préfet, d'organiser une réunion sous son autorité en invitant les membres de la chambre d'agriculture et les représentants des consommateurs, des associations de protection de la nature et des collectivités territoriales.

3. L'organisation des débats

Il appartient au Préfet et au Président de la chambre d'agriculture de **définir les modalités de cette session** : sa durée et son déroulement. Il est souhaitable qu'elle

puisse se tenir sur une journée afin de permettre l'appropriation des enjeux tant aux niveaux communautaire que national et de laisser le temps au débat.

Pour que le débat se déroule dans les meilleures conditions, il est proposé :

- de rappeler **les principales dispositions de l'accord de juin 2003** et les choix faits par la France pour les mettre en œuvre,
- de présenter **la démarche engagée par le Ministre de l'Agriculture** dans le cadre des Assises de l'Agriculture et au niveau européen,
- de donner **le contenu de la proposition de la Commission** telle qu'elle figure dans sa communication du 21 novembre ainsi que le calendrier de cette négociation et des prochaines échéances communautaires.

Ce temps d'appropriation des éléments du contexte qui pourront être enrichis d'analyses départementales, est indispensable.

Dans un second temps, selon des modalités qui seront définies au niveau de chaque département, le débat sera organisé de façon à pouvoir répondre aux **orientations mises en débat**.

3. Le calendrier

La session, ou la réunion à l'initiative du Préfet, devra se tenir **entre le 30 janvier et le 11 février**.

La contribution du département devra avoir été adressée au Ministère de l'agriculture pour le **15 février au plus tard**. Rédigée sous la responsabilité du préfet, elle devra relater la nature des débats et donner les orientations qui se sont dégagées sur les questions posées. Elle devra être rédigée en utilisant le cadre qui est proposé. Elle pourra être complétée, le cas échéant, des avis que la chambre d'agriculture aurait formellement exprimés.

II

LES DEBATS DU CONSEIL SUPERIEUR D'ORIENTATION ET DE COORDINATION DE L'ECONOMIE AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE

Pour le CSO, l'agriculture est au cœur **des enjeux** stratégiques, économiques, écologiques et sociétaux de demain. La performance de sa production alimentaire, sa puissance économique porteuse d'emplois, son ancrage territorial, son arrimage à un secteur agroalimentaire exportateur, sa contribution à l'environnement, les perspectives de nouveaux débouchés en font un des secteurs majeurs de la stratégie de l'Europe et de la France. Au cours des dernières décennies, chacun a pu croire que l'approvisionnement alimentaire était assuré et que l'enjeu essentiel des politiques agricoles était de réduire l'offre. Or, le **contexte** a changé avec une flambée des prix de certaines matières premières agricoles, des stocks mondiaux au plus bas, l'émergence de l'agriculture comme producteur de biens non alimentaires et la montée en puissance des attentes de la société sur la qualité de l'environnement.

Ce contexte renouvelle **les défis** auxquels doit répondre l'agriculture en Europe :

- **le défi alimentaire face à la croissance démographique** et à la réorientation des comportements alimentaires dans les pays émergents qui vont se traduire par un doublement de la demande alimentaire d'ici 2050. Dans le même temps, les contraintes pesant sur la mobilisation du potentiel de production agricole sont renforcées par les aléas de diverse nature et le réchauffement climatique,
- **le défi environnemental pour lequel** l'agriculture est un acteur incontournable à travers **la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité et la lutte contre les pollutions**. Tout en répondant aux besoins alimentaires avec un niveau de sécurité et de qualité sanitaires élevé, l'agriculture devra donc désormais concilier performance économique et efficacité écologique dans une approche de développement durable,
- **le défi énergétique** face à la limitation **des stocks d'énergie fossile** et à l'engagement de la communauté internationale dans le cadre du Protocole de Kyoto sur **le réchauffement climatique**. L'Union européenne a arrêté une stratégie de diversification de ses sources d'approvisionnement pour couvrir ses besoins énergétiques. Les biocarburants et la biomasse contribuent à cet objectif,
- **le défi d'une croissance territorialisée**. En France, l'agriculture et l'agro-alimentaire, avec **un solde excédentaire** de près de 9 milliards d'euros, une **localisation des bassins de production** dans un grand nombre de zones rurales aux alternatives limitées, **un tissu d'entreprises**, dont les coopératives, valorisant les produits et mobilisant 1,6 million d'emplois, représentent pour la croissance, pour l'emploi, pour la cohésion territoriale et sociale un véritable atout.

Pour relever ces défis, le CSO estime que l'agriculture doit simultanément **produire plus et mieux**.

1. Les objectifs de la politique agricole dans la perspective de 2013

Ces défis légitiment plus que jamais la nécessité d'une politique agricole et une révision de ses objectifs. Le CSO préconise que la politique agricole s'élargisse à **une politique alimentaire, agricole et territoriale**. Cette réorientation repose sur une relation renforcée et équilibrée entre agriculture et agroalimentaire, ainsi que sur un ancrage territorial et social de la richesse créée par l'activité agricole et agroalimentaire. C'est **un nouveau pacte** entre les partenaires des filières agroalimentaires qu'il faut construire.

Sur la base **des orientations dégagées par le Président de la république**, la politique agricole doit répondre à **4 objectifs** :

- **assurer l'indépendance et la sécurité alimentaire de l'Union européenne.** qui doivent constituer la pierre angulaire de la nouvelle PAC, face à la banalisation des modes de vie et à la montée des risques sanitaires.
- **contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux.** L'Union européenne, qui absorbe 95% des exportations des pays ACP en franchise de droits et de quotas, doit mobiliser ses capacités de production pour contribuer à la sécurité alimentaire mondiale,
- **préserver les équilibres des territoires ruraux.** La réalité de l'agriculture européenne réside dans la diversité de ses productions, les savoir faire des agriculteurs et de leurs salariés permettant de développer un tissu de PME pourvoyeuses d'emplois. Ces différentes agricultures, pour autant qu'elles soient économiquement viables et écologiquement durables, doivent être préservées et consolidées par une politique active de renouvellement des générations d'agriculteurs et par une adaptation de la PAC,
- **participer à la lutte contre les changements climatiques et l'amélioration de l'environnement.** La politique agricole doit permettre de répondre à l'augmentation de la demande mondiale et de construire, en s'appuyant sur l'innovation, une agriculture économe de ses intrants et créatrice de valeur générant des emplois de qualité. Elle doit également permettre de positionner l'agriculture comme producteur d'énergie et de biomatériaux.

La politique agricole dans sa dimension européenne est **une politique économique**. Cette dimension doit rester centrale : l'agriculture est fondamentalement et avant tout une activité de production. C'est en créant de la richesse par la production de biens et de services que l'agriculture participera à la croissance et à la création d'emplois sur les exploitations et dans le complexe agro-industriel.

2. Les principes à respecter

Pour le CSO, toute politique agricole commune doit respecter **4 principes** incontournables :

- **renforcer la préférence communautaire.** C'est un impératif pour les consommateurs européens qui doivent avoir la garantie de la qualité sanitaire et écologique des produits qu'ils achètent. C'est une nécessité pour les agriculteurs européens qui ne peuvent pas être soumis à la concurrence de pays tiers qui ne respectent pas le même niveau d'exigences. Cette

préférence communautaire doit reposer sur une protection tarifaire prenant en compte la vulnérabilité de certains secteurs, sur des règles sanitaires et environnementales équivalentes pour les produits importés à celles imposées en Europe, sur un niveau de soutien compensant le surcoût du modèle agricole européen et sur la protection des indications géographiques. Ces principes doivent guider toutes les négociations commerciales de l'Europe, que ce soit à l'OMC ou dans un cadre bilatéral avec les pays tiers,

- **stabiliser les marchés.** Les évolutions conjoncturelles, l'élargissement des risques justifient des stratégies de stabilisation des marchés adaptées et renforcées dans un contexte d'augmentation de la demande. Le démantèlement progressif des mécanismes d'intervention publique, le découplage des aides laissent l'agriculture soumise aux seules lois des marchés. La PAC doit se doter d'outils reposant sur un dispositif communautaire de stabilisation des marchés renouvelé, sur des instruments de couverture individuelle des risques et sur des interprofessions renforcées afin que les prix constituent la principale composante du revenu des agriculteurs,
- **maintenir un budget ambitieux pour la PAC.** La politique agricole commune ne peut être la variable d'ajustement de décisions budgétaires. Les défis à relever, les objectifs fixés à la politique agricole commune requièrent des moyens. A cet égard, mieux légitimer le rôle de l'agriculture vis-à-vis des besoins des consommateurs et des attentes des citoyens sur leur alimentation et leur environnement permettra de pérenniser un budget,
- **assurer une action ciblée en faveur d'une agriculture durable.** La PAC doit intégrer des outils qui répondent aux missions environnementales et aux responsabilités sociales des entreprises agricoles et qui permettent de préserver une agriculture de production respectueuse des milieux.

III

CE QUE PROPOSE LA COMMISSION EUROPEENNE

La communication de la Commission sur le bilan de santé de la PAC s'inscrit dans la logique des réformes antérieures de la PAC, notamment celle de 2003. En effet, pour la Commission cet exercice, conduit sous les plafonds budgétaires des premier et second piliers de la PAC pour la période de 2007-2013, n'est **qu'un ajustement** pour s'assurer que les objectifs de la PAC sont atteints.

Les propositions de la Commission sont articulées autour de **3 axes** :

- **simplifier le régime de paiement unique** pour le rendre plus efficace et plus rationnel,
- **mieux répondre aux attentes des marchés** en s'assurant de la pertinence des instruments de soutien du marché,
- **relever les nouveaux défis** tels que la gestion des risques, le changement climatique, l'essor des biocarburants, la gestion de l'eau et la préservation de la biodiversité.

1. La simplification du régime de paiement unique

La Commission propose :

- de **faire évoluer le régime de DPU**, pour les Etats-membres qui le souhaitent, vers « une approche basée sur un taux plus uniforme au cours de la période de 2009-2013 »,
- de mieux délimiter **le champ de la conditionnalité** en revoyant la liste des exigences réglementaires et en ciblant les bonnes conditions agricoles et environnementales,
- **d'aller le plus loin possible**, pour les Etats-membres qui ont conservé des aides couplées, dans la voie **du découplage total** en reconnaissant que « des aides partiellement couplées peuvent conserver une certaine utilité »,
- d'introduire **un plafonnement des aides** par un mécanisme de réduction progressive des aides directes au-delà d'un certain seuil d'aides par exploitation. Les économies générées seront rétrocédées à l'Etat-membre et utilisées sur le premier pilier.

2. La réponse aux attentes des marchés

La Commission propose:

- **de maintenir l'intervention sur le blé tendre** et de le ramener à zéro pour les autres céréales, tout en conservant le prix d'intervention,
- **de supprimer définitivement le gel des terres obligatoire** mais de préserver un gel bénéfique sur l'environnement par notamment des « mesures du développement rural adaptées au niveau local : gestion environnementale des jachères, protection des bandes ripicoles, boisement, corridors de biodiversité »,

- **de supprimer les quotas laitiers** à l'échéance prévue 2014-2015 et « **de préparer un atterrissage en douceur** », par une augmentation progressive des quotas dont le niveau sera fixé sur la base d'une analyse en cours de réalisation et par des mesures de soutien spécifiques visant à atténuer les effets négatifs en montagne dans le cadre de l'article 69,⁽¹⁾
- **d'évaluer les niveaux de maîtrise de l'offre** et les **paiements liés à la production** existant dans certains secteurs (fourrages séchés, amidon, chanvre et lin) avec l'objectif de les intégrer dans les paiements uniques, tout en conservant la possibilité du maintien d'un certain soutien couplé au regard des avantages apportés par ces productions.

3. La gestion des nouveaux défis

La Commission propose pour les exercices budgétaires 2010 à 2013 d'augmenter chaque année de 2% la modulation obligatoire existante dans l'UE -15 (« anciens » Etat-membres) et de réfléchir à une modulation obligatoire dans l'UE – 10 (nouveaux » Etats-membres). Avec le produit de cette modulation, elle propose :

- **pour la gestion des risques :**
 - d'élargir le champ d'utilisation d'une partie des moyens dégagés au titre de la modulation pour des mesures répondant aux critères de « la boîte verte »,
 - d'examiner au cas par cas des mesures complémentaires dans le cadre de futurs ajustements des mécanismes de marché.
- **pour les nouveaux défis :**
 - de renforcer **les mesures de développement rural existantes** visant l'atténuation des changements climatiques, l'amélioration de la gestion de l'eau, la protection de la biodiversité, les services rendus par les biocarburants,
 - d'encourager la mise au point des **biocarburants de seconde génération**,

Par ailleurs, la Commission propose :

- de réaliser une analyse plus générale de **la gestion des risques** pour la période postérieure à 2013,
- de mobiliser **la conditionnalité** sur des objectifs de changement climatique ou de meilleure gestion de l'eau à travers les dispositions réglementaires et les BCAE,
- d'évaluer l'efficacité du régime actuel de soutien aux **cultures énergétiques**.

(1)L'article 69 autorise les Etats-membres à prélever jusqu'à 10% des plafonds nationaux d'aide pour chaque secteur, pour attribuer au secteur des paiements en faveur de la protection de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles.

IV

LA STRATEGIE DE LA FRANCE

Le Conseil des Ministres du 21 novembre a arrêté la stratégie de la France **pour la présidence française**. La France ne défendra pas le statu-quo. Elle :

- **ouvrira le débat**, lors du Conseil Informel qui se tiendra à Annecy les 20, 21 et 22 septembre prochains, **sur les perspectives de la PAC après 2013** avec l'ensemble de ses partenaires européens. Il sera engagé sur la base des orientations définies par le CSO. Celles-ci ont déjà fait l'objet de déclarations communes avec plusieurs Etats-membres, lors des déplacements du Ministre de l'agriculture et de la pêche dans les capitales européennes. L'objectif est d'anticiper le débat budgétaire et de préparer la PAC de 2013, d'autant que les discussions risquent d'être neutralisées en 2009 avec les élections européennes et le renouvellement de la Commission,
- **utilisera le bilan de santé de la PAC en 2008** pour amorcer, dans la progressivité, des évolutions pour pérenniser la PAC après 2013.

1. Des propositions de la Commission à améliorer

La communication de la Commission ne permet pas de **répondre pleinement aux objectifs et aux principes** que le CSO a dégagés. Elle ouvre quelques voies, mais reste sur la logique de ses réformes antérieures.

Parmi les voies ouvertes, la Commission propose:

- d'utiliser **l'article 69** dans le cadre de la suppression des quotas laitiers. Cette proposition peut représenter, sous réserve de revoir les modalités de prélèvement et d'aller au-delà du seul champ proposé, un levier intéressant pour réorienter les aides au sein du premier pilier, et donc conserver **une dimension économique** à la PAC dans une optique de développement durable.
- de permettre aux Etats-membres **de revenir sur les choix** qu'ils avaient arrêtés en 2003 sur le recouplage et sur les références historiques donne des marges pour répondre aux objectifs arrêtés par le CSO. En effet, la France avait décidé en 2003 :
 - **d'utiliser toutes les possibilités de recouplage** offertes par la réforme pour limiter le plus possible les effets de déstabilisation des filières :
 - * couplage à 100% de la PMTVA,
 - * couplage à 40% de la prime à l'abattage gros bovins,
 - * couplage à 100% de la prime à l'abattage veaux,
 - * couplage à 50% de la prime à la brebis,
 - * couplage à 25% des céréales.Cela signifie qu'aujourd'hui 29% des aides directes distribuées aux agriculteurs français restent couplées, soit un peu moins de 2 milliards d'euros, dont 1 milliard pour les céréales et 705 millions pour la PMTVA.

- **de découpler** sur la base **des seules références historiques** individuelles pour éviter les transferts entre agriculteurs. Cela conduit à des montants moyens de DPU à l'hectare par département variant de 26 €/ha à 350€/ha.

Par contre, les propositions de la Commission poursuivent la logique des réformes antérieures avec **un affaiblissement des outils de gestion des marchés** et un transfert sur le **second pilier**. En effet, **les outils de gestion de crises** ne sont envisagés que dans le cadre du second pilier. Ils devront ainsi répondre aux critères de la boîte verte dans le cadre de l'OMC, ce qui exclut les dispositifs assurantiels

2. Les priorités mises en débat

Le Ministre de l'agriculture et de la Pêche a la volonté :

- d'une part, d'**adapter les instruments de la PAC** à la nouvelle réalité des marchés agricoles caractérisés par une très grande volatilité préjudiciable pour les agriculteurs et les consommateurs,
- d'autre part, de **préserver au-delà de 2013 le soutien à l'agriculture** en améliorant **sa lisibilité et sa légitimité** au regard des objectifs qui lui sont assignés.

Sur la base **des objectifs et principes** adoptés à l'unanimité par les membres du CSO, les priorités mises en débat sont :

- **de renouveler les instruments communautaires** de gestion de marché à travers l'adaptation des mécanismes communautaires existants, le développement de nouveaux outils de gestion des risques climatiques et sanitaires ainsi qu' une responsabilisation des filières,
- **de consolider les bassins de production les plus fragilisés par les évolutions de la PAC,**
- **de trouver la complémentarité entre le premier et le second pilier** en limitant le transfert,
- **de préserver dans la durée le soutien à l'agriculture** en anticipant les évolutions prévisibles de 2013.

Ces priorités traduisent la volonté de la France de **consolider la PAC, au niveau du 1^{er} pilier, dans son objectif d'un développement durable de l'agriculture**. La France demandera donc la possibilité d'utiliser le premier pilier, grâce à un prélèvement sur toutes les aides couplées et découplées, pour instaurer un dispositif de gestion des risques climatiques et pour maintenir une activité de production dans les territoires.

Ce sont ces priorités qui sont mises en débat. Elles peuvent être complétées, amendées ou écartées

Les modalités de mise en œuvre et leur calendrier restent à définir. Il est en effet possible d'aller plus ou moins loin pour préparer l'après 2013.

a. Adapter les instruments de gestion des risques et des crises

Le CSO a mis en lumière **la grande volatilité des prix sur des marchés** qui vont devenir de plus en plus instables. Par contre, les points de vue ont été plus contrastés sur la pérennité de cours durablement élevés à leur niveau actuel dans la durée.

Les propositions mises en débat portent sur :

- le maintien **des dispositifs communautaires** de gestion des marchés qui restent efficaces : les mécanismes d'intervention notamment. **La suppression des quotas laitiers** n'est envisageable qu'à la double condition d'un dispositif permettant de contractualiser les débouchés (cf. Mémoire sur le droit de la concurrence) et de mesures en faveur des zones de montagne (cf. Infra),
- **l'intégration dans les OCM** de dispositions juridiques et financières permettant aux organisations de producteurs, à leurs associations et aux interprofessions de mettre en œuvre des mesures concourant à la stabilisation des marchés (cf. Mémoire sur le droit de la concurrence)
- **la mise en place d'un dispositif de gestion des risques climatiques**, dans le cadre du premier pilier, pour financer des dispositifs assurantiels plus incitatifs que ceux actuellement en vigueur pour les productions particulièrement sensibles : les fruits et légumes ainsi que la viticulture,
- **l'amélioration de la prise en compte des risques sanitaires**, pour indemniser dans le cadre du premier pilier les pertes indirectes liées aux méventes consécutives aux maladies.

Pour le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, **l'introduction de dispositifs assurantiels de gestion des risques sur le premier pilier** constitue une priorité. Il s'agit par un prélèvement sur les aides couplées et découplées du premier pilier de financer une partie de la couverture des risques climatiques et d'indemniser les conséquences économiques immédiates des crises sanitaires. Cette évolution est indispensable pour préparer l'après 2013: il sera alors plus facile sur la base de l'expérience engagée de développer, le cas échéant, des instruments d'assurance « chiffre d'affaires » ou d'assurance « filet de sécurité ».

b. Localiser dans les territoires une activité de production

L'objectif est de **réorienter les soutiens sur des productions essentielles** à l'équilibre économique des territoires et confrontées à des difficultés structurelles. A travers cette orientation, le premier pilier prend davantage en compte le **développement durable**.

Les propositions mises en débat visent, grâce à un prélèvement sur toutes les aides directes couplées et découplées du premier pilier et au produit du plafonnement des aides, à consolider certaines productions à travers un soutien supplémentaire à l'hectare conditionné à une activité de production. **Trois priorités** sont, à ce stade de la réflexion, privilégiées.

- **le secteur ovin** : la Commission n'a prévu aucun dispositif pour ce secteur. Il s'agirait d'octroyer un soutien supplémentaire à l'hectare pour cette production,
- **la production de lait en montagne** : la Commission **ouvre la possibilité d'utiliser l'article 69**. La suppression des quotas laitiers n'est acceptable qu'à la condition d'un soutien spécifique à la production de lait en montagne, pour éviter une concentration de la production dans certaines zones à forte densité laitière,
- **l'agriculture biologique**. Il s'agirait d'octroyer, dans le cadre du premier pilier, un complément d'aide à l'hectare sur les hectares en agriculture biologique. La Commission n'ouvre pas de dispositif sur le premier pilier: l'aide à la conversion et l'aide au maintien sont inscrits dans le second pilier.

c. Trouver la complémentarité entre le premier et le second pilier en limitant le transfert

La PAC et la politique de développement rural sont deux politiques complémentaires et la première n'a pas vocation à se fondre dans la seconde. Par ailleurs, les modalités prévues de transfert du premier vers le second pilier entraînent une déperdition du soutien aux dépens de l'Agriculture, la France ne récupère que 80% du produit de la modulation qui ne peuvent être affectés qu'à hauteur de 90% à l'agriculture, et doit mobiliser des moyens équivalents.

L'enjeu est de consolider le premier pilier **dans sa dimension économique** en diversifiant les modes de soutien, et en intégrant par la réorientation des aides une meilleure prise en compte de la contribution des productions aux équilibres économiques et écologiques des territoires.

Par ailleurs, une réflexion devra être engagée sur **la conditionnalité** pour qu'elle soit simplifiée et réponde réellement à un enjeu environnemental.

La proposition de la Commission d'un prélèvement de 2% à partir de 2010, soit 8% d'ici 2013, apparaît, sur la durée de la période, trop élevée.

Il est nécessaire d'une part de **faire évoluer la conditionnalité** pour la rendre plus simple et plus efficace, d'autre part **de fixer le taux de la modulation** afin de financer les actions du second pilier en cohérence avec les objectifs et la programmation du PDRH, notamment en matière d'installation.

d. Anticiper 2013 : comment aller plus loin ?

Il est possible d'aller plus loin **pour anticiper la réforme de 2013**. En effet, il sera de plus en plus difficile

- d'une part, de justifier que **certains hectares ne bénéficient pas de soutien découplé**, parce qu'historiquement certaines productions n'avaient pas été soutenues, notamment les productions de fruits et légumes et la viticulture. Il serait possible par un prélèvement sur toutes les aides directes du premier pilier (couplées et découplées) de doter progressivement de DPU tous les hectares ne bénéficiant pas **d'un soutien communautaire**.
- d'autre part, d'expliquer **les écarts de montants d'aides découplées à l'hectare** liés à des aides versées 10 ans plus tôt et sans lien avec la conjoncture sur les marchés. Par ailleurs, compte-tenu de l'existence dans les 10 nouveaux Etats-membres d'une aide unique à l'hectare et du choix d'un grand nombre d'autres Etats-membres en faveur d'une régionalisation des aides, il est probable que la Commission s'oriente pour 2013 vers un niveau de soutien uniforme à l'hectare. Le prélèvement sur toutes les aides pour la gestion des risques et pour le soutien à certaines productions contribuerait à une réduction des écarts entre les niveaux de soutien. Il serait possible d'aller plus loin en faisant converger les niveaux d'aides découplées sur un montant moyen à une échelle géographique qui reste à définir et/ou sur un montant moyen par type de surface : prairies/ terres arables. La nouvelle justification du soutien résiderait alors dans la rémunération de la mise en valeur des terres agricoles et des services rendus à la collectivité.

Ces évolutions permettraient de donner **une nouvelle cohérence et une plus grande lisibilité** à la politique agricole avec une aide à l'hectare différenciée ou non selon la nature des surfaces qui constituerait une base sur laquelle pourraient s'ajouter **d'autres formes de soutien** : des dispositifs assurantiels, des soutiens spécifiques à certains territoires en lien avec une production, des soutiens à certaines productions fragilisées par l'évolution des politiques.

Cette orientation conduirait à **revoir l'architecture actuelle des soutiens directs** qui repose sur des DPU et sur certains régimes d'aide totalement (PMTVA, PAB veaux) ou partiellement (céréales, PBC, PAB gros bovins) maintenus couplés, selon des critères d'attribution inchangées. L'objectif d'une harmonisation des soutiens nécessite de raisonner globalement en considérant les aides couplées et découplées

Dans ces conditions, la question du découplage des aides est posée. Si dans le secteur des grandes cultures, le découplage total ne remet pas en cause le potentiel de production, dans le secteur des productions animales les études montrent un recul de la production de viande bovine et ovine en cas de découplage total. Plusieurs voies sont possibles pour limiter ce risque : **le découplage partiel** de la PMTVA et/ou **la mise en place d'un soutien spécifique à certains systèmes de production** et sur son éventuelle articulation avec la PHAE, dont les nouveaux contrats vont être renouvelés sur la base d'un nouveau cahier des charges en 2008.

Si l'orientation d'une harmonisation des niveaux de soutien découplé à l'hectare devait être décidée dans le cadre du bilan de santé, il serait nécessaire de définir le calendrier et les modalités de la mise en œuvre mais aussi le rythme du découplage total.

Enfin, la France n'est pas opposée **au plafonnement des aides** mais elle s'efforcera de proposer des modalités permettant de lever les réserves de plusieurs Etats-membres.

IV

LES OPTIONS OUVERTES AU DEBAT

Michel BARNIER souhaite que **le débat** dans les départements permette aux différents acteurs de terrain d'une part, de se positionner sur le bilan de santé de la PAC et d'autre part, de se prononcer sur l'opportunité dès 2008 de préparer 2013 en anticipant les évolutions du soutien à l'agriculture.

Le débat est ouvert sur les orientations qui découlent des travaux des Assises et sur leur traduction opérationnelle dans le bilan de santé de la PAC. Conclu sous présidence française, il permet d'engager à travers une réorientation des différents outils de la PAC de **nouvelles perspectives pour l'après 2013**.

Le débat est ouvert dans le cadre du bilan de santé sur :

- **les priorités proposées :**

Les 2 priorités : mettre en place de nouveaux dispositifs de gestion des marchés ainsi que des risques climatiques et sanitaires, soutenir les productions fragilisées par l'évolution de la politique agricole, vous paraissent-elles répondre aux enjeux que l'agriculture doit relever et aux objectifs d'une politique agricole ?

Les dispositifs envisagés vous paraissent-ils pertinents ?

- quelle est votre position sur **les mécanismes de gestion de marché** : intervention, gel des terres, découplage total dans le secteur des grandes cultures ?
- la sécurisation de la contractualisation et la mise en place d'un soutien à la production de lait en montagne vous paraissent-elles de nature à envisager **la suppression des quotas laitiers** ?
- êtes-vous favorable au financement **des instruments de gestion des risques climatiques et sanitaires** dans le cadre du premier pilier ?
- estimez-vous qu'il faille **aller plus loin sur certains dispositifs**, notamment sur la nature des risques à prendre en compte et sur les productions devant bénéficier d'un soutien spécifique : protéines d'origine végétale... ?

Quelle est votre position sur **la responsabilisation des filières** pour stabiliser les marchés sur la base des orientations du mémorandum ?

Comment envisagez-vous **les modalités du prélèvement** sur toutes les aides couplées et découplées pour financer la réorientation au profit de la gestion des risques et de la réorientation sur certaines productions : linéarité, progressivité, franchise, prise en compte des actifs... ?

Ces priorités vous paraissent-elles **suffisantes pour préparer l'avenir** ?

- **l'équilibre entre les mesures du premier et du second pilier**

Quelles sont vos propositions **pour simplifier la conditionnalité** : la voie de mesures en nombre limité sous forme de **bonnes conditions agricoles et environnementales**, significatives et plus efficaces du point de vue de l'environnement du type bandes enherbées, rotation luzerne...ne vous paraîtrait-elle pas préférable au respect d'un grand nombre de réglementations dans des domaines très divers ? Quel pourrait en être **le contenu** ?

Quelle est votre position sur **l'évolution du second pilier** ?

Quelles sont **vos priorités** pour l'utilisation du produit de la modulation ?

- **l'opportunité d'engager l'harmonisation des niveaux de soutien à l'hectare dès 2008**

Etes-vous favorable pour **doter tous les hectares** d'un niveau de soutien par un prélèvement sur toutes les aides couplées et découplées ?

Etes-vous favorable à **une harmonisation** des niveaux de soutien engagée dès 2009 ? Selon quelles modalités : différenciation prairies /cultures arables ? Quel niveau de découplage des aides actuellement couplées ? Quelle échelle géographique ? Quelle progressivité dans le temps ?

Envisagez-vous **une refonte de la politique de l'herbe**, à quelle échéance et avec quel lien avec la réorientation du soutien ?

Pour le découplage des aides notamment pour la PMTVA et la Prime à la brebis, condition de l'harmonisation du soutien, **diverses modalités peuvent être envisagées** : un découplage progressif symétrique à l'harmonisation progressive des soutiens, un découplage qui n'aille pas au-delà d'un certain seuil pour maintenir un soutien à la production dans la perspective de 2013, un découplage total avec la mise en place d'un soutien spécifique à l'hectare couplé à un seuil de chargement, une différenciation entre le soutien des surfaces en herbe et celui des terres arables.

Pour l'échelle géographique, diverses modalités peuvent être envisagées: une harmonisation des soutiens au sein de chaque région administrative, par grande région, au niveau national. Plus le territoire utilisé pour harmoniser les soutiens est large, plus les transferts sont importants.

Pour la progressivité, les modalités peuvent être envisagées tant sur le découplage que sur l'harmonisation des niveaux de soutien ou encore la couverture de tous les hectares par une aide.