

037519/EU XXIII.GP
Eingelangt am 23/05/08

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.5.2008
SEC(2008) 1886

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant les

Propositions de

RÈGLEMENT DU CONSEIL établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs

RÈGLEMENT DU CONSEIL modifiant les règlements (CE) n° 320/2006, (CE) n° 1234/2007, (CE) n° 3/2008 et (CE) n° [...] /2008 en vue d'adapter la politique agricole commune

RÈGLEMENT DU CONSEIL portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)

DÉCISION DU CONSEIL modifiant la décision 2006/144/CE relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013)

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2008) 306 final}
{SEC(2008) 1885}

1. INTRODUCTION

L'objectif du «bilan de santé» de la PAC est d'évaluer les effets de la réforme de la PAC intervenue en 2003 et de procéder aux modifications nécessaires pour simplifier cette politique et en améliorer l'efficacité, afin que les agriculteurs puissent saisir les nouvelles possibilités que le marché leur offre et relever les nouveaux défis qui se font jour.

Les premiers résultats de l'évaluation de la réforme de 2003 sont, dans l'ensemble, positifs et suggèrent qu'une réforme fondamentale de la PAC d'ici la fin de la période couverte par les perspectives financières actuelles (à savoir 2013) n'est ni nécessaire ni souhaitable. Toutefois, d'autres évolutions, parallèles, intervenues dans les politiques et sur le marché, de même que l'expérience acquise à ce jour grâce à la mise en œuvre de la réforme, montrent que l'agriculture de l'Union européenne doit réagir à un environnement en mutation rapide et que des ajustements de la PAC que l'on ne pouvait prévoir lors de la réforme de 2003 sont devenus nécessaires.

Les trois grands thèmes abordés dans le cadre du bilan de santé sont couverts par les trois règlements de base de la PAC, à savoir:

le règlement (CE) n° 1782/2003 pour toutes les questions relatives au régime de paiement unique (RPU), dispositif central des aides à l'agriculture aujourd'hui,

le règlement (CE) n° 1234/2007 en ce qui concerne les aspects liés à l'organisation commune de marché (OCM) unique,

le règlement (CE) n° 1698/2005 pour ce qui a trait à la politique de développement rural.

L'analyse d'impact porte sur les thèmes précités et consiste en une évaluation de l'incidence des modifications potentielles de la PAC, sur la base de nombreuses études existantes, tant internes qu'externes.

Une consultation publique des parties prenantes a été organisée; elle comportait notamment deux séminaires consacrés respectivement à la présentation générale du bilan de santé et aux questions relatives au secteur laitier. Les parties prenantes ont été invitées à participer à l'élaboration des propositions, au moyen d'un questionnaire. De nombreuses contributions, largement représentatives des États membres et des parties prenantes, ont été soumises.

2. REGIME DE PAIEMENT UNIQUE

Avec l'introduction du RPU, les aides agricoles découplées sont devenues l'élément central de la réforme de la PAC de 2003. Aux fins de la mise en œuvre du RPU, les États membres pouvaient choisir entre deux grands modèles: le modèle historique ou le modèle régional. La législation actuelle ne permet pas aux États membres de revenir sur leur choix et de revoir le modèle pour lequel ils ont opté.

Pourtant, à mesure que la réforme de la PAC se poursuit et que de nouveaux secteurs sont intégrés dans le RPU, il y a, a priori, de moins en moins de raisons d'exclure cette possibilité. Afin d'évaluer les conséquences à attendre d'un système autorisant les États membres à opter pour des montants plus uniformes, quatre scénarios ont été envisagés.

Il est apparu que l'adoption, à l'échelle de l'Union européenne, d'un montant uniforme par l'hectare constituerait une réforme fondamentale et entraînerait une redistribution massive du soutien entre les États membres. Faire du *RPU*, le régime transitoire de paiement à la surface en vigueur dans les nouveaux États membres, un régime permanent applicable dans toute l'Union européenne irait à l'encontre de la philosophie même des aides découplées, étant donné qu'il ne s'agirait pas d'un système fondé sur des droits fixes. Les deux scénarios consistant à envisager l'adoption ciblée d'un *montant uniforme*, en harmonisant les paiements à l'échelon régional, soit par droit, soit par hectare, semblent apporter une réponse aux problèmes d'équité liés à la redistribution du soutien, tout en minimisant l'incidence qu'une réorientation significative des aides aurait sur la valeur des terres.

La révision de l'article 69 du règlement relatif au RPU a également été jugée souhaitable. Conçu à l'origine pour faciliter la transition vers les paiements découplés, cet article pourrait également favoriser les adaptations rendues nécessaires par les modifications de la PAC proposées dans le cadre du bilan de santé. Il s'agit essentiellement de prendre en compte les difficultés auxquelles certaines régions pourraient être confrontées en raison de la suppression progressive des quotas laitiers et de la poursuite du découplage, ainsi que les besoins liés à des politiques de gestion des risques. Grâce à cette révision, les États membres seraient autorisés à utiliser une partie des moyens financiers disponibles au titre du RPU pour prendre des mesures ciblées en faveur de secteurs et régions présentant des besoins spécifiques sur les plans économique, social et environnemental; cela permettrait d'atténuer les effets négatifs en termes de revenu, de contribuer à la vitalité des zones rurales et de promouvoir des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement.

Pour éviter le risque d'un retour arrière par rapport à l'orientation générale de la PAC en faveur du découplage, il convient d'établir deux sous-plafonds au sein des enveloppes nationales destinées à financer les mesures précitées. Le premier sous-plafond concernerait l'ajustement des aides découplées en vue d'assurer des paiements plus élevés dans les régions où la suppression des quotas laitiers et la poursuite du découplage pourraient entraîner certains risques, ou l'introduction de mesures de gestion des risques compatibles avec les critères de la «boîte verte». L'autre sous-plafond aurait trait à des mesures ciblées de soutien direct ou à d'autres mesures de gestion des risques.

La conditionnalité crée un lien entre le soutien aux exploitations agricoles et le respect de la législation agricole; c'est pourquoi son champ d'application a été passé en revue afin d'examiner s'il était possible de mieux cibler les ERMG et les BCAE, si l'on pouvait y intégrer les questions liées au changement climatique et à la gestion de l'eau et si le système permettait de préserver les avantages environnementaux découlant du gel des terres. Deux formules ont été envisagées. La première consiste à se concentrer sur les exigences dont la suppression réduirait les formalités administratives sans modifier l'ambition du système de la conditionnalité. Il s'agit par exemple d'exigences qui ne sont pas directement liées à l'activité ou aux terres agricoles, dont le respect ne relève pas à proprement parler des agriculteurs, qui concernent la responsabilité des États membres plutôt que celle des agriculteurs et dont le contrôle est difficile à effectuer dans le cadre de la conditionnalité.

La deuxième formule envisagée consiste à élargir le champ d'application de la conditionnalité en y intégrant certains actes juridiques présentant de l'importance pour l'activité agricole et susceptibles d'aider les agriculteurs à faire face aux nouveaux défis et/ou de contribuer à préserver les avantages environnementaux du gel des terres. Les manières d'introduire les questions liées à la gestion de l'eau dans le champ d'application de la conditionnalité, par exemple en les incluant dans les BCAE, ont également été examinées. En ce qui concerne la

préservation des avantages environnementaux découlant du gel des terres, l'ajout d'une norme relative aux bandes tampons et le renforcement de la norme actuelle en matière de maintien des particularités topographiques ont été jugés les plus adéquats.

Des aides partiellement couplées existent dans certains secteurs. Pour renforcer la compétitivité du secteur agricole et faire en sorte qu'il puisse mieux répondre aux besoins du marché, il importe que les aides encore couplées fassent l'objet d'un découplage intégral. Dans certains cas, ce découplage pourrait avoir des conséquences en ce qui concerne la vitalité des zones rurales ou les avantages environnementaux apportés par les instruments actuels. L'analyse conclut que l'incidence la plus forte se ferait sentir dans les secteurs et régions où les aides couplées représentent une part importante de la marge des agriculteurs, comme le secteur ovin et celui des vaches allaitantes. Dans le secteur des céréales et dans le reste de l'élevage bovin, les effets du découplage devraient être moindres.

En ce qui concerne la limitation des paiements, la situation actuelle se caractérise par l'existence d'un petit nombre de paiements très élevés et d'un grand nombre de très petits paiements. L'introduction de limites par agriculteur a été évaluée sous l'angle de son potentiel en matière d'amélioration de l'équité de la distribution des paiements entre les agriculteurs. L'analyse a montré qu'une telle mesure n'aurait de conséquences que pour une quantité très faible d'agriculteurs dans un nombre limité d'États membres, particulièrement dans l'UE-10, et qu'elle entraînerait une baisse significative des paiements directs octroyés aux agriculteurs concernés, tout en augmentant le risque de voir ces derniers scinder leur exploitation pour contourner les plafonds. D'un autre côté, des limites individuelles progressives permettraient de conserver la nature plus générale de la mesure à travers l'Union européenne, mais auraient sur les exploitations concernées une incidence nettement moindre en termes de réduction des paiements directs et des revenus.

Un relèvement du seuil minimal de paiement a été étudié en raison des avantages qu'il pourrait présenter en termes d'allègement de la charge administrative pour les États membres. Selon le niveau auquel ce seuil est fixé, le pourcentage d'agriculteurs exclus du bénéfice des paiements pourrait varier grandement au sein des États membres. Laisser aux États membres le choix d'opter pour une surface minimale ou pour un montant minimal permettra à ceux-ci de mieux prendre en compte leurs besoins spécifiques.

3. SAISIR LES NOUVELLES POSSIBILITES OFFERTES PAR LE MARCHE

Les ajustements proposés pour l'intervention en faveur des céréales et le mécanisme de gel des terres ont été analysés; il s'agissait de déterminer si, tout en maintenant l'intervention comme filet de sécurité en cas de perturbation du marché, ils pouvaient contribuer à améliorer la compétitivité du secteur et permettre à celui-ci de mieux prendre en compte les besoins du marché, s'ils étaient susceptibles de faciliter l'adaptation des agriculteurs à l'évolution des conditions du marché et s'ils prévoyaient des mesures susceptibles d'apporter des avantages environnementaux similaires à ceux découlant du gel des terres lorsque ces derniers risquaient d'être compromis par la suppression de ce mécanisme.

Fixer à zéro les quantités offertes à l'intervention pour toutes les céréales fourragères facilite, en cas de besoin, le soutien de l'ensemble du marché des céréales (étant donné que les prix des céréales évoluent parallèlement), sans présenter l'inconvénient de réduire artificiellement la compétitivité de l'orge. L'introduction de l'adjudication permettrait de simplifier les règles régissant l'intervention en faveur des céréales et de les harmoniser avec celles qui s'appliquent aux autres OCM.

La suppression de l'obligation de gel des terres devrait entraîner le retour à la production d'une superficie correspondant environ à la moitié des terres qui se trouvent actuellement en jachère obligatoire. Pour préserver les avantages environnementaux du gel des terres, il a été suggéré de réserver un pourcentage fixe de la superficie totale, présentant certaines particularités topographiques, à la constitution d'une zone «prioritaire/de compensation environnementale». Néanmoins, adopter une mesure de cette nature reviendrait à vouloir apporter dans tous les États membres une solution identique à un problème dont la forme est actuellement très variable d'un État membre à l'autre; cette solution ne permettrait donc pas nécessairement de compenser les pertes environnementales là où elles surviennent. Si le taux fixe de mise en jachère applicable à tous les agriculteurs était remplacé par de nouvelles normes destinées à refléter les particularités topographiques précitées, une liste élargie des BCAE permettrait d'assurer, mieux qu'aujourd'hui, la prise en compte de ces particularités par les États membres. Par ailleurs, le renforcement du gel des terres dans le cadre du deuxième pilier rendrait possible un ciblage des avantages environnementaux là où ils sont le plus nécessaires, l'incidence de ces mesures dépendant toutefois des dispositions prévues en la matière dans les programmes de développement rural des différents États membres.

Les quotas laitiers empêchent le secteur d'atteindre les objectifs fixés dans la réforme de la PAC, étant donné qu'ils constituent le reflet de préoccupations datant de vingt ans plutôt qu'une manière de saisir les possibilités actuelles. La suppression progressive de ces quotas a été examinée et plusieurs scénarios ont fait l'objet d'une évaluation comparative par rapport au statu quo. Dans ce dernier, la limitation de la production associée à une hausse de la demande entraîne une augmentation des prix du lait, mais entrave par ailleurs la compétitivité des producteurs et des transformateurs de même que leur capacité à répondre aux besoins du marché.

D'un autre côté, dans le scénario de la suppression des quotas, lorsque ceux-ci seront levés en 2015/2016, la production augmentera fortement pour couvrir la demande, ce qui se traduira par une chute des prix. Si les baisses de prix et l'adaptation de la production sont moins soudaines dans les deux scénarios de suppression progressive des quotas, l'étendue des ajustements diffère de l'un à l'autre. Le scénario d'une faible augmentation annuelle des quotas garantit une adaptation en douceur des prix tout au long de la période de transition, mais dans les deux scénarios de suppression progressive, le prix du beurre chute au niveau du prix d'intervention.

La période transitoire au cours de laquelle les quotas seront progressivement supprimés aura des conséquences sociales et environnementales. La transition en douceur prévue dans les scénarios de suppression progressive permet d'éviter une restructuration rapide du secteur, ainsi que de mettre en place et d'adapter des mesures d'accompagnement destinées à remédier aux problèmes sociaux et environnementaux qui pourraient survenir.

Enfin, pour une série de petits régimes de soutien, le maintien du statu quo est contraire à la dynamique de la réforme de la PAC en matière de compétitivité, de prise en compte des besoins du marché et de simplification des régimes d'aide. Bien que le découplage intégral soit susceptible d'avoir des retombées positives sur les revenus agricoles dans la plupart des régions grâce à l'efficacité accrue des transferts effectués au titre du soutien direct, il pourrait porter préjudice à certaines régions dans lesquelles la production locale est essentielle à la viabilité de la filière agroalimentaire ou à la préservation de l'environnement. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de prévoir des mesures de transition d'intensité variable selon les secteurs.

L'analyse a également porté sur la meilleure manière de prendre en compte les besoins croissants des agriculteurs en ce qui concerne les instruments de gestion des risques, eu égard aux effets de plus en plus importants du changement climatique et au fait que la production sera davantage axée sur les besoins du marché. Il importe que l'introduction de nouveaux instruments de gestion des risques contribue à stabiliser le revenu des exploitations agricoles sans pour autant entraîner de formalités administratives superflues ou de coûts budgétaires disproportionnés.

Le filet de sécurité offert par l'intervention et la flexibilité qui découle du découplage permettent de couvrir suffisamment les risques liés aux prix. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir de nouveaux instruments pour ce type de risques. L'extension du RPU aux secteurs qui en sont actuellement exclus pourrait également atténuer les conséquences de la volatilité des prix pour la population agricole.

En ce qui concerne les besoins croissants dans le domaine des risques liés à la production, un mécanisme à l'échelle de l'Union européenne n'est pas jugé réalisable à ce stade. Un tel mécanisme aurait un coût très élevé et alourdirait la charge administrative des agriculteurs et des États membres. Compte tenu de l'hétérogénéité des risques et des crises qui menacent l'Union européenne, des mesures hétérogènes semblent constituer la solution la plus indiquée pour aider les agriculteurs à affronter les situations de crise. Une harmonisation à l'échelle de l'Union des régimes de soutien actuellement financés par les aides d'État contribuerait à accroître la transparence des procédures appliquées dans les différents États membres, tout en favorisant la réalisation de l'objectif de stabilisation des revenus de la population agricole fixé dans la PAC.

L'introduction, rendue possible au titre d'un article 69 révisé, de nouveaux instruments de gestion des risques dans le cadre des mécanismes existants de la PAC serait neutre sur le plan du budget global de l'Union européenne. Les financements nationaux seraient laissés à l'appréciation des États membres, étant entendu que ces derniers seraient libres d'opter pour la mise en place de ces mesures. De plus, les programmes de développement rural contiennent des mesures directement liées à la gestion des risques dans le secteur agricole et forestier, lesquelles offrent un soutien complémentaire en faveur d'actions de prévention dans le domaine des investissements physiques et de la formation du capital humain.

4. RELEVER LES NOUVEAUX DEFIS

La communication sur le bilan de santé a mis en évidence plusieurs défis, nouveaux ou préexistants, auxquels la PAC doit faire face (il s'agit notamment du changement climatique, des bioénergies, de la gestion de l'eau et de la biodiversité); elle précise par ailleurs que la politique de développement rural est un instrument essentiel pour répondre à cette nouvelle situation. L'analyse des programmes de développement rural existants indiquent que les instruments en place permettent déjà d'apporter diverses solutions pour prendre compte ces nouveaux défis et que les États membres ont déjà prévu un nombre important de mesures correspondantes dans leurs programmes de développement rural pour la période 2007-2013.

L'analyse de l'incidence des solutions proposées pour la prise en compte des «nouveaux défis» dans le cadre de la politique de développement rural s'est focalisée sur la manière dont le recours accru aux mesures du second pilier par les États membres permet d'améliorer l'adaptation de l'Union européenne à la nouvelle donne agricole. Quatre possibilités ont été examinées, lesquelles visent à affecter, au travers du mécanisme de modulation, davantage de moyens aux mesures existantes ayant trait aux «nouveaux défis», et prévoient une obligation

d'information sur le nouveau financement, ainsi que des indicateurs relatifs aux mesures dans les domaines où de «nouveaux défis» ont été pris en considération.

Toutefois, les contraintes pesant sur le budget du développement rural en raison de la décision de 2005 relative aux perspectives financières constituent un obstacle à la réalisation des objectifs du deuxième pilier au cours de la période budgétaire actuelle. Le renforcement des ressources budgétaires est également indispensable pour qu'il soit possible de déployer les efforts nécessaires à la prise en compte des nouveaux défis mis en lumière dans la communication sur le bilan de santé.

L'analyse des différents taux de modulation envisageables a porté sur l'incidence de ces derniers en ce qui concerne les transferts budgétaires nets entre États membres et le niveau des ressources dont ces derniers disposent au titre du développement rural. Les retombées en termes de revenus agricoles pour les exploitations et les secteurs concernés ont également été étudiées. Étant donné qu'aucune décision n'a encore été prise quant à la manière de répartir entre les États membres les fonds provenant de la modulation une fois que les nouveaux États membres auront intégré le système, l'objectif était d'illustrer l'incidence potentielle des possibilités envisagées. Divers scénarios ont été analysés, tous partant de l'hypothèse d'une augmentation globale de la modulation réalisée par paliers annuels identiques à compter de 2009, mais prenant en considération des estimations différentes quant à la contribution des nouveaux États membres. La formule retenue est une variante de l'idée soutenue par le Parlement européen, à savoir l'introduction d'un élément progressif fondé sur différents seuils de paiement, ce qui permet d'apporter une réponse aux problèmes d'équité liés aux limites individuelles par producteur.

5. CONCLUSIONS

La mise en œuvre de la PAC actuelle, réformée en 2003, montre que le cadre stratégique en vigueur contribue activement à la réalisation des objectifs de la PAC. L'analyse concerne des domaines dans lesquels des ajustements des politiques existantes permettraient d'offrir des solutions plus appropriées.

En ce qui concerne le régime de paiement unique, il apparaît nécessaire, compte tenu de la mise en œuvre de ce régime et de l'extension progressive du découplage à d'autres secteurs, d'autoriser les États membres à envisager une adaptation du modèle qu'ils ont choisi pour le RPU afin d'uniformiser le montant des paiements. Cette adaptation permettrait d'apporter une réponse au problème sociétal que constituent les inégalités dans la répartition des paiements entre agriculteurs.

La poursuite du découplage ainsi que le passage à un soutien aux producteurs dans les secteurs non encore intégrés dans le RPU permettraient d'améliorer considérablement l'aptitude de la PAC à répondre aux besoins du marché, même si, dans certains secteurs, le découplage pourrait rendre nécessaires des mesures transitoires destinées à remédier à différents problèmes économiques, sociaux ou environnementaux. La solution pourrait passer par l'instauration de périodes de transition et la révision de l'article 69.

La révision du champ d'application de la conditionnalité permettrait de contribuer à l'allègement des formalités administratives ainsi qu'à la prise en compte de défis qui n'étaient pas aussi pressants en 2003 qu'aujourd'hui. De plus, grâce à l'effet conjugué des adaptations de la conditionnalité et des mesures de développement rural, on pourrait préserver les avantages environnementaux découlant du gel des terres.

Pour ce qui est des marchés agricoles, le retrait progressif des quotas laitiers et la suppression du gel des terres permettront aux agriculteurs de mieux répondre à l'évolution du marché.

Enfin, l'analyse des programmes de développement rural a montré que la panoplie de mesures actuellement disponibles au titre de ces programmes est suffisante pour prendre en considération les nouveaux défis. La meilleure manière de renforcer les effets de ces mesures dans le cadre de la politique de développement rural consiste à mettre en place des mécanismes incitant les États membres à y recourir davantage, ainsi qu'à apporter des ressources financières supplémentaires au travers d'un système de modulation progressive.