



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.7.2002
COM(2002) 394 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Révision à mi-parcours de la politique agricole commune

EXPOSE DES MOTIFS

La présente communication découle du mandat du Conseil européen de Berlin à la Commission de conduire une révision à mi-parcours (RMP) de l'Agenda 2000, en la situant dans le contexte plus large du récent débat public sur la politique agricole commune (PAC) et son avenir.

Ce débat a montré que si les vues sur ce que les citoyens de l'UE attendent de la PAC diffèrent, tant les défenseurs que les détracteurs de la PAC s'accordent dans une large mesure sur la série d'objectifs que la politique agricole et de développement rural devraient promouvoir.

Ces objectifs restent aujourd'hui essentiellement les mêmes que ceux définis à Berlin et précisés lors du sommet européen de Göteborg. Ces objectifs, qui doivent être atteints dans le cadre budgétaire également approuvé à Berlin, sont:

- une agriculture compétitive;
- des méthodes de production respectueuses de l'environnement, capables de fournir les produits de qualité qui répondent aux attentes de la société;
- un niveau de vie équitable et une stabilité des revenus pour les agriculteurs;
- une agriculture riche de sa diversité, préservant la valeur de nos paysages et un monde rural vivant et actif;
- une politique agricole simplifiée et assurant un partage clair des responsabilités entre la Commission et les États membres;
- une justification du soutien à l'agriculture par la prestation des services que la société attend des agriculteurs.

Cependant, des différences significatives existent sur la façon de réaliser au mieux ces objectifs. Pour comprendre ces différences, il est essentiel de prendre en considération la difficulté d'améliorer la compétitivité de l'agriculture de l'UE et des zones rurales tout en faisant face aux coûts plus élevés résultant des demandes de prise en compte des exigences en matière de préservation de l'environnement et de sécurité alimentaire, de normes de bien-être des animaux plus élevées et d'une meilleure qualité des produits alimentaires.

La communication rejette l'idée que l'agriculture de l'UE puisse promouvoir les objectifs qu'en attendent nos citoyens en supprimant tout soutien à l'agriculture ou en le renationalisant. Mais elle rejette également l'idée selon laquelle l'agriculture de l'UE devrait se cantonner dans un rôle passif, se bornant à constater les développements socio-économiques sans proposer une réponse politique active.

Bien au contraire, la communication se propose de répondre pleinement aux préoccupations que des citoyens de l'UE expriment sur l'efficacité de la PAC en focalisant la RMP sur la question pertinente en matière de politique, à savoir quel est le meilleur moyen de soutenir l'agriculture et les zones rurales de l'UE. Visant l'amélioration de la cohérence des instruments de la PAC, elle propose un ensemble d'ajustements substantiels pour réaliser les objectifs exposés ci-après.

Améliorer la compétitivité de l'agriculture de l'UE en faisant de l'intervention une réelle mesure de filet de sécurité, permettant aux producteurs de l'UE de répondre aux signaux du

marché tout en les protégeant des fluctuations extrêmes des prix. À cet effet, les mesures de marché proposées comprennent:

1. Dans le secteur des céréales, une série de propositions mettant un terme au processus de réforme engagé en 1992 et poursuivi en 1999. Celles-ci incluent une réduction additionnelle de 5 % du prix d'intervention (comme proposé dans l'Agenda 2000), l'abolition des majorations mensuelles du prix d'intervention des céréales, l'abolition de l'intervention pour le seigle, et l'ajustement du système de protection à la frontière communautaire conformément aux droits et aux obligations internationales de l'UE.
2. Les autres mesures concernant le secteur des grandes cultures sont:
 - a) la diminution du niveau de l'aide supplémentaire spécifique pour le blé dur dans les zones traditionnelles et l'introduction d'une prime à la qualité;
 - b) la diminution du prix d'intervention du riz jusqu'au niveau du marché mondial et la compensation des producteurs par une aide directe;
 - c) des ajustements pour les fourrages séchés, les protéagineux et le secteur des fruits à coque.
3. Dans le secteur de la viande bovine, une simplification importante du système de paiements directs afin de placer les producteurs en prise directe avec la demande des consommateurs pour des produits plus sûrs et de meilleure qualité.
4. En outre, quatre options pour l'avenir du soutien dans le secteur laitier sont présentées en vue d'une discussion.

Promouvoir une agriculture durable et orientée vers le marché en achevant le passage du soutien au produit vers le soutien au producteur par l'introduction d'un système découplé de paiement unique par exploitation agricole, basé sur les références historiques et subordonné au respect des normes obligatoires pour l'environnement, le bien-être des animaux, et la qualité des produits agricoles.

Renforcer le développement rural par le transfert de fonds du premier vers le deuxième pilier de la PAC via l'introduction d'un système de modulation dynamique obligatoire dans toute l'UE, tout en étendant le champ d'application des instruments actuellement disponibles dans le cadre de la politique de développement rural pour promouvoir la qualité des produits alimentaires, répondre à des normes de production plus élevées et favoriser le bien-être des animaux.

Les modifications proposées aux mesures régissant la PAC permettent une importante flexibilité en ce qui concerne les décisions de production et simplifient significativement la façon dont le soutien est octroyé aux producteurs tout en leur garantissant une stabilité de revenu. Celles-ci promeuvent également une simplification substantielle de la PAC, facilitent le processus d'élargissement et aident à mieux défendre la PAC à l'OMC.

Cette RMP a été clairement conçue afin de respecter les objectifs et le cadre agricole et budgétaire général décidés par le Conseil européen de Berlin. Elle vise à améliorer l'efficacité, la durabilité et la subsidiarité de la PAC, simplifiant sa mise en œuvre tout en prenant en considération la nécessité de préserver les revenus de l'agriculture, de générer de moindres effets de distorsion sur les échanges et de respecter l'évolution et les tendances des choix des consommateurs, et plus généralement l'opinion publique.

TABLE DES MATIÈRES

1.	La politique agricole commune – une politique qui évolue.....	6
1.1.	Introduction	6
1.2.	Résultats et lacunes	6
2.	Vers une politique agricole commune plus durable.....	13
2.1.	Objectifs de la révision à mi-parcours	13
2.2.	Perspectives des marchés	14
2.3.	Stabiliser les marchés et améliorer les organisations communes de marché	16
2.4.	Mise en œuvre d'un mécanisme de soutien direct plus simple et plus durable	22
2.5.	Une meilleure répartition du soutien en faveur de l'agriculture et du développement rural durables.....	26
2.6.	Consolider et renforcer le développement rural.....	28
2.7.	Budget	30
2.8.	Aides d'État	30
2.9.	Étapes suivantes	30
3.	Effets attendus des propositions.....	31
3.1.	Effets internes.....	31
3.2.	Effets externes.....	32
3.3.	Incidence financière	33
	ANNEXE: ÉVOLUTION DES DÉPENSES AGRICOLES DE 2000 À 2006	34

1. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE – UNE POLITIQUE QUI ÉVOLUE

1.1. Introduction

En 1999, le Conseil européen de Berlin a adopté la réforme de la politique agricole commune (PAC), dans le cadre de l'Agenda 2000: il s'agissait d'une étape nouvelle et importante du processus de réforme. L'Agenda 2000 a représenté tout à la fois un approfondissement et une extension de la réforme de la politique des marchés engagée en 1992, ainsi qu'une consolidation du développement rural en tant que deuxième pilier de la politique agricole commune.

L'Agenda 2000 a expressément fixé des objectifs économiques, sociaux et environnementaux s'inscrivant dans un ensemble d'objectifs généraux redéfinis pour la politique agricole commune et conformes aux exigences du traité d'Amsterdam. Il s'agissait de concrétiser un modèle européen d'agriculture et de préserver la diversité des systèmes de production dans l'ensemble de l'Europe, y compris dans les régions connaissant des problèmes spécifiques, au cours des années à venir. Les objectifs poursuivis comprennent une orientation accrue vers le marché, une meilleure compétitivité, la sécurité et la qualité des aliments, la stabilisation des revenus agricoles, l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole, le développement de la vitalité des zones rurales ainsi que la simplification et une plus grande décentralisation.

Ces objectifs sont dans la logique de la stratégie de développement durable (SDD) adoptée par le Conseil européen de Göteborg en 2001, selon laquelle il faut examiner d'une manière coordonnée les conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques et en tenir compte dans le processus de décision.

La révision à mi-parcours de la PAC est l'occasion pour l'Union européenne d'examiner sa politique agricole et de faire en sorte qu'elle réponde mieux aux objectifs fixés dans l'Agenda 2000 et à Göteborg. De nouvelles mesures devraient également poursuivre le processus d'adaptation des politiques clés aux objectifs internes et externes du développement durable réclamé par la Commission dans sa communication intitulée «Vers un partenariat mondial pour un développement durable» [COM(2002) 82], en particulier dans la perspective du sommet mondial sur le développement durable prévu à Johannesburg en septembre 2002. Ce processus apporte une réponse aux préoccupations en matière d'équilibre des structures mondiales de production et de consommation tout en garantissant la subsistance des populations rurales européennes.

1.2. Résultats et lacunes

Il ne fait aucun doute que des résultats substantiels ont été atteints au cours du processus de réforme engagé en 1992. L'équilibre des marchés s'est amélioré et les revenus agricoles ont évolué favorablement, tandis qu'une base solide a été mise en place pour l'élargissement et les négociations en cours de l'OMC. Néanmoins, dans de nombreux secteurs, un écart persiste entre les objectifs fixés pour la PAC dans l'Agenda 2000 et la capacité de celle-ci de produire les résultats qu'en attend la société. Si, d'une manière générale, les citoyens européens considèrent que les objectifs fixés dans l'Agenda 2000 traduisent leurs préoccupations et leurs attentes, ils sont par contre plus sceptiques sur la question de savoir si les politiques menées actuellement réalisent pleinement lesdits objectifs, eu égard en particulier aux nouveaux défis qui se profilent pour l'agriculture de l'UE.

Viabilité économique

L'orientation vers le marché: s'adapter aux nouvelles possibilités

Afin d'aider l'agriculture européenne à tirer parti de l'évolution prévisible du marché mondial, l'Agenda 2000 s'est efforcé d'améliorer l'orientation vers le marché et la compétitivité de l'agriculture de l'UE tant sur le marché intérieur que sur les marchés extérieurs. La réduction du soutien des prix a été poursuivie pour les céréales et la viande bovine, tandis que les aides directes ont été augmentées et réorganisées dans ces secteurs pour compenser les agriculteurs; les paiements pour les graines oléagineuses ont quant à eux été alignés progressivement sur ceux des céréales. Une réforme similaire a été décidée pour le secteur du lait à partir de 2005.

La réduction des prix institutionnels pour les céréales a permis d'améliorer encore les perspectives de la demande intérieure aussi bien que des exportations. Elle a aidé l'UE à consolider sa position de grande puissance exportatrice mondiale et permis de réduire les stocks de céréales à de faibles niveaux, exception faite du seigle. Les prix intérieurs sont désormais proches des prix pratiqués sur le marché mondial et les perspectives semblent favorables, à l'exception, une fois encore, du seigle. Néanmoins, de grandes incertitudes demeurent, la volatilité des prix et des taux de change risquant de limiter les possibilités d'exportation certaines années. Plus généralement, la production communautaire de céréales devrait subir une pression accrue de la part de ses concurrents, traditionnels ou nouveaux, notamment sur le marché de l'alimentation animale.

Avant la crise qu'a connue le secteur de la viande bovine, les stocks d'intervention pour ce produit avaient également été totalement éliminés; quant aux nouveaux stocks résultant de cette crise, ils devraient disparaître au cours des prochaines années beaucoup plus rapidement qu'on ne l'avait craint initialement. À cet égard, les mécanismes de gestion des marchés adoptés dans le cadre de l'Agenda 2000 se sont révélés suffisamment souples pour faciliter le redressement du marché de la viande bovine. Néanmoins, dans ce secteur, le niveau effectif du soutien des prix reste élevé par comparaison avec les prix du marché mondial, bien que l'achat d'intervention ait désormais été fixé au niveau du filet de sécurité. Les paiements directs dans le secteur de la viande bovine sont versés par animal et incitent à produire à concurrence du plafond de paiement. En revanche, le niveau du soutien dans le secteur des céréales est beaucoup plus proche de celui des prix du marché mondial et les paiements directs sont d'ores et déjà nettement découplés de la production.

L'Agenda 2000 prévoyait également que la réduction des prix institutionnels encouragerait une différenciation accrue des prix du marché selon qu'il s'agit de produits à faible coût ou de produits à forte valeur ajoutée, ainsi qu'une plus grande réactivité des exploitants aux signaux du marché. Toutefois, s'il est vrai que, dans de nombreux secteurs, l'intervention sur les marchés se limite de plus en plus à un rôle de filet de sécurité et que les incitations à la production se sont considérablement réduites lors du passage d'un régime de soutien des prix à celui des paiements directs, ces derniers restent en partie liés à certains types de production ou d'utilisation des facteurs de production. Il résulte de cette situation que les agriculteurs connaissent des difficultés pour s'adapter aux conditions et possibilités nouvelles tout en maintenant leur niveau de revenus. C'est pourquoi il importe d'améliorer encore l'orientation vers le marché de l'agriculture européenne.

Sécurité et qualité des aliments: une meilleure intégration dans la PAC

Les prix ne sont qu'un aspect de l'orientation vers le marché et de la compétitivité: la *sécurité et la qualité des aliments* sont au moins aussi importantes. L'opinion publique est de plus en

plus préoccupée par le mode de production des denrées alimentaires et par le mode de soutien de notre agriculture. Assurer la sécurité des aliments aux consommateurs tant au sein de l'UE qu'à l'extérieur est une obligation fondamentale et doit par conséquent être une priorité permanente de la PAC. Sans sécurité des aliments, il n'y a pas non plus de marché.

La promotion de la qualité est également un aspect essentiel de la nouvelle orientation donnée à l'agriculture. Or les consommateurs associent également de plus en plus la qualité à des notions qui vont bien au-delà des propriétés caractéristiques du produit et qui s'étendent notamment aux conditions de production. Néanmoins, un écart subsiste entre les préférences qu'expriment les consommateurs pour la qualité et leur comportement à l'achat. Assurer une production dont la qualité corresponde aux souhaits des consommateurs est donc un processus dynamique impliquant à la fois consommateurs et producteurs, dans lequel la politique agricole pourrait jouer un rôle plus important. Le passage à une production de meilleure qualité, en particulier lorsque celle-ci exige un savoir-faire spécialisé, présente des avantages pour les agriculteurs, tant sur le plan des revenus que sur celui de la qualité du travail.

Des efforts considérables ont déjà été déployés pour assurer une meilleure sécurité des aliments (tests de dépistage, traçabilité, enlèvement des matériels à risques spécifiés, fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides, etc.) Toutefois, les instruments dont la politique agricole commune dispose pour encourager la sécurité et la qualité des aliments restent limités. Les incitations et les signaux à l'intention des exploitants doivent correspondre aux objectifs de sécurité et de qualité ainsi qu'aux exigences en matière de protection de l'environnement et de santé et de bien-être des animaux. Il existe un large consensus sur l'idée selon laquelle la politique agricole pourrait faire davantage encore pour se conformer à ces objectifs.

Équilibre social

Revenus agricoles: les paiements directs restent nécessaires

Les objectifs fondamentaux de la PAC demeurent la garantie d'un niveau de vie équitable pour la population agricole et une contribution à la stabilisation des *revenus agricoles*. C'est pourquoi l'Agenda 2000 prévoyait des compensations supplémentaires en faveur des agriculteurs pour les baisses de prix, afin d'éviter toute diminution importante des revenus agricoles et toute remise en cause de la stabilité économique et sociale de la population agricole.

Au niveau de l'Europe des Quinze, les revenus agricoles par agriculteur ont évolué assez favorablement depuis le début du processus de réforme. Cette évolution positive masque cependant la part accrue des paiements directs dans le revenu agricole ainsi que des variations considérables selon les pays, les régions et les secteurs.

Étant donné que les revenus du marché ne permettent pas à eux seuls de procurer un niveau de vie acceptable à nombre de ménages agricoles, les paiements directs continuent à jouer un rôle central en assurant à la population agricole un niveau de vie équitable et la stabilité des revenus.

Développement structurel et perspectives d'avenir

Comme lors de la réforme de 1992, les paiements directs décidés dans le cadre de l'Agenda 2000 ont permis au secteur agricole de s'adapter en souplesse à un environnement plus orienté vers le marché sans perturbation sociale ou environnementale majeure. Depuis le milieu des années 90, la forte diminution de l'emploi agricole des années précédentes s'est

sensiblement ralentie. Si elle a remonté en 1999 et en 2000, la réduction a été à nouveau inférieure en 2001 à toute autre année depuis 1993. Il ne fait pas de doute que cette tendance générale s'explique en partie par l'effet stabilisateur des paiements directs sur les revenus.

Comme lors de la période précédant la réforme de 1992, la tendance de fond à la réduction du nombre des exploitations combinée à la stabilité globale de la superficie agricole utilisée au cours des dernières années a entraîné une augmentation de la taille moyenne des exploitations. Ce phénomène s'est accompagné d'une spécialisation accrue des exploitations dans l'élevage ou la culture de céréales au détriment des formes mixtes, ainsi que d'une augmentation sensible des cultures permanentes dans certains pays. Il y a lieu de trouver un équilibre entre les avantages économiques de la spécialisation et les effets à long terme sur l'environnement qui en résultent, en particulier lorsque cette spécialisation s'accompagne d'une concentration de la production dans certaines régions. Dans la plupart des pays, la part de la superficie exploitée en fermage a augmenté au cours de la période. Bien que leurs effets aient été très variables d'un pays à l'autre, ces tendances reflètent les pressions que subissent les modes de production traditionnels et les systèmes agricoles mixtes. Ces méthodes sont souvent associées à des systèmes et paysages agricoles à haute valeur naturelle ainsi qu'à des produits traditionnels. Un grand nombre des exploitations relevant de ce type auront besoin d'un soutien mieux ciblé pour s'adapter aux possibilités qu'offrent des marchés plus ouverts et à la demande de produits de qualité exprimée par les consommateurs.

Un soutien des revenus équilibré: des lacunes persistent en raison de la mise en œuvre limitée de la modulation

L'Agenda 2000 a constaté l'importance accrue que revêtent les questions de la différenciation et de la redistribution du soutien des revenus entre les agriculteurs, tout particulièrement du point de vue de la cohésion sociale. De nombreux commentateurs ont relevé qu'une minorité d'agriculteurs bénéficient des avantages de la plus grande part des paiements directs. Au fil du temps, les paiements directs instaurés par la réforme de 1992 ont perdu leur caractère compensatoire pour devenir des aides au revenu, ce qui soulève la question de savoir si la répartition du soutien direct se fait d'une manière optimale.

D'une façon générale, on peut s'attendre à ce que les grandes exploitations s'adaptent plus facilement aux nouvelles conditions grâce aux investissements et aux économies d'échelle. Les paiements directs tels que prévus par les réformes de 1992 et de l'Agenda 2000 laissent peu de marge de manœuvre pour cibler les systèmes de production qui connaissent des problèmes sociaux particuliers résultant de la nécessité d'adaptation et de restructuration. À cet égard, le déséquilibre qui existe entre les paiements directs et le développement rural est particulièrement préoccupant; le développement rural offre en effet aux États membres une plus grande souplesse pour cibler les ressources sur les handicaps particuliers et pour mener des stratégies à plus long terme pour la diversification des revenus.

L'Agenda 2000 a mis en place un dispositif spécifique à caractère facultatif, la modulation, pour aborder ces problèmes en répondant aux préoccupations relatives à la répartition sociale de l'aide directe et à la nécessité de renforcer le développement rural. Toutefois, jusqu'à présent, seul un nombre limité de pays ont manifesté de l'intérêt pour cette approche facultative, qui plus est à un niveau bien inférieur au maximum autorisé. Diverses raisons sont invoquées par les États membres (tant de la part de ceux qui appliquent la modulation que de ceux qui ne l'appliquent pas) pour expliquer le faible degré de mise en œuvre de ce dispositif, notamment les effets sur la concurrence d'une approche facultative, les problèmes soulevés par le cofinancement, l'étendue limitée du champ d'application, la complexité du régime et la

charge administrative qu'il entraîne, ou encore les conséquences minimales pour la cohésion économique et sociale.

Intégration environnementale, santé et bien-être des animaux

Environnement: corriger les mesures incitatives, mieux assurer le respect des exigences

Les réformes entreprises dans le cadre de l'Agenda 2000 représentent une nouvelle avancée importante pour la mise en pratique de l'*intégration des objectifs environnementaux* dans la politique agricole. Les États membres sont tenus d'adopter les mesures environnementales appropriées. Pour s'acquitter de leurs obligations, ils ont le choix entre plusieurs possibilités: des mesures agroenvironnementales, la législation environnementale et des exigences environnementales spécifiques. Les deux dernières possibilités peuvent être mises en œuvre en réduisant les paiements directs accordés au titre du premier pilier de la PAC en cas de non-respect.

La mise en œuvre de ces mesures par les États membres devrait permettre à ceux-ci d'améliorer l'équilibre entre l'agriculture et l'environnement en gommant les incidences négatives de l'agriculture et en développant ce secteur en harmonie avec l'environnement. Il existe néanmoins encore une marge de progrès importante. L'application des conditions réglementaires reste inégale; jusqu'à présent, il a été fait peu usage des mécanismes de conditionnalité, et certaines difficultés ont été relevées. Dans le secteur de l'élevage, les enveloppes nationales ont généralement privilégié le soutien direct plutôt que la promotion des modes de production plus respectueux de l'environnement. Un certain nombre d'États membres, d'exploitants et de groupes de défense de l'environnement ont signalé qu'il existait une marge de manœuvre considérable pour étendre encore les programmes agroenvironnementaux dans le cadre des programmes de développement rural, afin de répondre aux besoins locaux.

Dans le cadre des organisations communes de marché, l'importance du soutien qui continue d'être fournie au moyen des prix et des paiements liés à certains produits peut dissuader les exploitants d'adopter des modes de production plus respectueux de l'environnement. Dans certaines régions, le lien qui existe entre les paiements directs et la production ou des facteurs de production tels que le nombre de têtes de bétail encourage de nombreux exploitants à maintenir une intensité de production supérieure à celle qui serait appliquée en l'absence du soutien, aboutissant dans certaines régions à des productions qui ne seraient pas entreprises dans d'autres conditions.

Santé et bien-être des animaux: encourager les bonnes pratiques en matière d'élevage

Au cours des dernières années, l'Union européenne a introduit de nombreuses mesures législatives importantes en matière de normes minimales relatives à l'élevage, au transport et à l'abattage des animaux. Dans un protocole sur la protection et le bien-être des animaux, le traité d'Amsterdam, qui est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, fixe de nouvelles conditions pour les actions de l'Union européenne concernant *la santé et le bien-être des animaux*. Cependant, de nombreux citoyens restent à juste titre préoccupés par le fait que davantage pourrait être entrepris pour assurer la conformité avec les objectifs en matière de santé et de bien-être des animaux. Dans le même temps, les éleveurs se déclarent quant à eux préoccupés par les coûts qu'entraînent les nouvelles normes relatives à la santé et au bien-être des animaux. C'est pourquoi la promotion accrue des bonnes pratiques en matière d'élevage doit garantir la rémunération adéquate des agriculteurs pour les services qui vont au-delà des bonnes pratiques agricoles.

Développement rural

L'avenir du secteur agricole dépend étroitement du développement équilibré des zones rurales, qui représentent 80 % du territoire européen. Les politiques agricole et rurale ont un rôle de premier plan à jouer dans la promotion de la cohésion territoriale, économique et sociale de l'UE. Dans ce contexte, le développement rural doit occuper une place de plus en plus importante. En complément des mesures de marché et des éléments d'une agriculture européenne compétitive, le développement rural comprend en particulier une dimension territoriale spécifique pour aborder les besoins divers du monde rural ainsi que les attentes de la société actuelle en matière de qualité, de sécurité des aliments et de protection de l'environnement.

La réforme mise en œuvre dans le cadre de l'Agenda 2000 a constitué un remaniement, une rationalisation et une consolidation en profondeur de la politique de développement rural. Disposant désormais d'un cadre juridique unique, elle s'applique à toutes les zones rurales de l'Union et est devenue le deuxième pilier de la PAC, accompagnant et complétant l'évolution des politiques de marché et de prix. Les objectifs du développement rural intégré jouissent d'un soutien solide de la part des agriculteurs aussi bien que de la société dans son ensemble. Cette approche est à la base des nouvelles façons d'aborder les problèmes que connaissent les zones rurales, au moyen de mesures telles que l'initiative communautaire Leader+. Le nouveau cadre a permis d'améliorer le champ d'intervention de politiques ciblées, qui se concentrent sur les investissements en faveur de la compétitivité, de la viabilité du monde rural, de la qualité de vie et de l'agriculture durable.

Répondre aux besoins accrus et être à la hauteur des possibilités nouvelles

En tout état de cause, la mise en œuvre de cette approche restera limitée tant que les ressources ne seront pas adaptées aux besoins. Actuellement, 16 % seulement des dépenses totales du FEOGA (sections «Garantie» et «Orientation» confondues) pour la politique agricole et 10 % des dépenses du FEOGA, section «Garantie» concernent le développement rural. Améliorer la compétitivité des zones rurales et créer de nouvelles sources de revenus et d'emploi pour les agriculteurs et leur famille, à la ferme ou en dehors de la ferme, restent des objectifs prioritaires pour l'avenir, étant donné que les possibilités d'emploi dans le secteur agricole proprement dit s'amenuisent. Les zones rurales sont multifonctionnelles et les agriculteurs devraient être encouragés à tirer parti de toutes les possibilités qui s'offrent aux entrepreneurs du monde rural. L'augmentation des ressources en faveur du développement rural permettrait d'accorder plus d'attention à ces autres types d'activité.

Par ailleurs, un certain nombre d'États membres ont observé que les mesures actuelles ne laissent pas une marge de manœuvre suffisante pour répondre aux nouveaux besoins des zones rurales ni pour saisir les possibilités nouvelles qui s'offrent à elles, qu'il s'agisse de la promotion de la qualité des produits alimentaires, du soutien de la production locale et traditionnelle, du respect de normes plus exigeantes, de l'amélioration de la certification ou encore de la stratégie de développement durable.

Cohésion économique et sociale: la nécessité d'accorder plus d'importance au développement rural

En 2001, le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale [COM(2001) 24 final] concluait sur le constat que si l'évolution récente de la PAC fait qu'elle bénéficie davantage aujourd'hui qu'hier à certains pays de la cohésion, sa contribution à la cohésion territoriale reste très variable selon les systèmes de production agricoles régionaux. Il serait nécessaire

que le deuxième pilier, à savoir la politique de développement rural, ait une toute autre ampleur, en particulier dans les régions d'Europe les plus sensibles au processus continu de mutation des politiques agricoles.

Améliorer la mise en œuvre

Simplification et décentralisation: cibler efficacement les besoins

Dans le cadre de l'Agenda 2000 et des décisions qui s'en sont suivies, la Commission a pris un certain nombre de mesures visant à *simplifier* encore la législation agricole et sa mise en œuvre. Le régime «petits agriculteurs» représente un précédent important pour la réduction de la charge administrative. Néanmoins, la multiplicité des dispositifs que prévoient les organisations communes de marché continue d'imposer aux agriculteurs des obligations nombreuses et complexes et aux États membres comme à la Commission des responsabilités pesantes en matière de contrôle et de suivi. Une telle complexité est un frein à l'initiative et peut dissuader certains de choisir la profession d'agriculteur. Dans des secteurs tels que celui de la viande bovine, les agriculteurs peuvent bénéficier de plusieurs primes régies par des régimes différents en plus de la législation relative à la protection de l'environnement, à la sécurité alimentaire ainsi qu'à la santé et au bien-être des animaux. Il serait possible de simplifier considérablement ces conditions si les contrôles réalisés dans les exploitations pouvaient être regroupés dans un cadre mieux intégré.

La simplification des conditions concernant les paiements et des procédures relatives aux marchés permettrait aux agriculteurs de consacrer plus de temps au succès de leur entreprise et au respect des exigences réglementaires. Cette simplification donnerait également aux États membres la possibilité de se concentrer sur le contrôle du respect des exigences en matière de protection de l'environnement, de sécurité alimentaire ainsi que de santé et de bien-être des animaux. Par ailleurs, une *plus grande décentralisation*, notamment par le renforcement du deuxième pilier, leur permettrait de mieux cibler les besoins locaux et de rapprocher la politique agricole des consommateurs.

Stabilisation budgétaire: promouvoir la bonne gestion

Les dépenses de la politique agricole doivent se justifier par la fourniture des produits et services que la société dans son ensemble attend des agriculteurs et des zones rurales. Une politique agricole commune favorisant des excédents dont il faut ensuite se débarrasser – moyennant un coût considérable – n'est plus acceptable ni viable. Les dépenses publiques doivent produire des bénéfices en retour, que ce soit dans le domaine de la qualité alimentaire, dans celui de la préservation de l'environnement, de la santé et du bien-être des animaux, des paysages et de l'héritage culturel ou encore dans celui du renforcement de l'équilibre et de la justice sociale.

L'Agenda 2000 a ajouté un élément aux objectifs de la politique agricole commune, celui de la *stabilisation budgétaire*. Dans sa gestion du budget et des marchés agricoles, la Commission a pris les mesures nécessaires pour garantir que le niveau des dépenses reste inférieur aux plafonds fixés à Berlin, en dépit des difficultés particulières liées à la crise du marché de la viande bovine. La stabilisation du budget restera un objectif prioritaire au cours des prochaines années.

2. VERS UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE PLUS DURABLE

2.1. Objectifs de la révision à mi-parcours

La première tâche de la révision à mi-parcours consiste à évaluer et à améliorer le processus de réforme de l'Agenda 2000, conformément à la demande du Conseil. La Commission a été invitée:

- à examiner l'évolution des marchés des céréales et des graines oléagineuses et à présenter un rapport sur la situation;
- à suivre l'évolution du marché de la viande bovine;
- à présenter un rapport sur l'avenir du régime des quotas laitiers en vue de permettre l'expiration du régime actuel après 2006 et
- à rendre compte de l'évolution des dépenses agricoles.

Le Conseil européen a invité la Commission à formuler au besoin des propositions pour l'adaptation des organisations communes de marché, afin d'assurer la pleine réalisation des objectifs de la réforme prévue par l'Agenda 2000. Par ailleurs, dans sa contribution au Conseil européen de Göteborg, le Conseil «Agriculture» a invité la Commission à inclure dans ses rapports de 2002-2003 les incidences sur l'environnement et le développement durable.

Au-delà de cette tâche, cependant, la révision à mi-parcours offre également l'occasion unique d'atteindre les objectifs fixés à Berlin et à Göteborg et de répondre aux fortes attentes des citoyens européens en matière d'agriculture et de politique agricole. Pour parvenir à une *agriculture et à un développement rural durables*, il y a lieu de procéder à un certain nombre d'adaptations des instruments politiques pour les mettre en conformité avec les objectifs fixés dans le cadre de l'Agenda 2000:

- les organisations communes de marché devraient être adaptées afin de renforcer le rôle de filet de sécurité que joue l'intervention sans pour autant compromettre les chances de l'agriculture européenne de profiter des tendances positives des marchés mondiaux;
- la production agricole doit donc s'orienter davantage vers les produits et services réclamés par le public et ne pas dépendre d'incitations financières ou d'aides par produits artificielles; les aides directes au revenu ne devraient pas influencer les décisions des agriculteurs en matière de production;
- la sécurité des aliments devrait être pleinement intégrée dans la PAC en devenant une condition de l'octroi du soutien ;
- le soutien et la stabilisation des revenus agricoles demeure un objectif fondamental. Par conséquent, les paiements directs doivent continuer à jouer leur rôle en contribuant à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole;
- les systèmes de production traditionnels et à haute valeur naturelle requièrent un soutien plus ciblé pour être à même de s'adapter aux possibilités offertes par une plus grande orientation vers le marché et par la demande de produits de qualité exprimée par les consommateurs;

- des mesures supplémentaires sont nécessaires pour mieux répondre aux attentes de la société dans le domaine de l'environnement en renforçant le respect de la législation, en réduisant les incidences négatives des mécanismes de soutien et en développant la fourniture de services. Les préoccupations en matière de santé et de bien-être des animaux doivent être pleinement intégrées dans la PAC;
- le soutien doit être mieux réparti entre les deux piliers de la PAC, afin de répondre aux attentes de la société, qui souhaite une politique encourageant la qualité des aliments, la durabilité, ainsi que l'utilisation optimale des ressources au moyen de programmes de développement rural renforcés. Ce meilleur équilibre doit permettre de répartir le soutien d'une manière socialement mieux acceptable et contribuer à la cohésion. Le développement rural doit voir son champ d'application élargi pour pouvoir répondre aux nouveaux besoins et tirer parti des possibilités nouvelles, en particulier dans les domaines de l'emploi et du développement durable;
- la stabilisation budgétaire doit rester un principe directeur de la mise en œuvre;
- enfin, de nouvelles mesures de réforme devraient contribuer à simplifier la législation agricole et les mécanismes de mise en œuvre. Il est nécessaire de déterminer clairement ce qui doit être décidé de concert à l'échelon européen et ce qui devrait rester de la compétence des États membres.

2.2. Perspectives des marchés

Le présent chapitre se fonde sur les perspectives des marchés agricoles à moyen terme publiées en juin 2002 par la direction générale de l'agriculture. De telles perspectives présentent toujours un certain degré d'incertitude, notamment en ce qui concerne les tendances des prix mondiaux et des taux de change. À l'heure actuelle, ces incertitudes sont renforcées par la nouvelle loi agricole des États-Unis (*farm bill*) qui, en relevant le montant des prêts et en fixant des prix d'objectif pour les céréales américaines, se traduira par une pression à la baisse sur le niveau des prix mondiaux.

Céréales

D'une manière générale, les perspectives du marché des céréales semblent favorables. La reprise modérée escomptée des prix mondiaux des céréales, un environnement monétaire favorable et la mise en œuvre de la réforme dans le cadre de l'Agenda 2000 devraient contribuer à l'équilibre général des marchés céréaliers de l'UE, à l'exception notable du seigle. Cette évolution devrait ouvrir la voie à une reprise soutenue des exportations de céréales. À l'horizon 2009/10, les stocks d'intervention publique seront limités au seigle (environ le double de sa production annuelle).

Graines oléagineuses

D'après les dernières prévisions des instituts les plus éminents, l'évolution des prix devrait être favorable également pour les graines de colza et pour les graines de tournesol. Cette tendance résulterait de l'augmentation de la demande des huiles végétales. La superficie communautaire consacrée aux graines oléagineuses destinées à un usage alimentaire devrait augmenter pour atteindre 4,7 millions d'hectares en 2009/10, tandis que la production devrait passer à 13,5 millions de tonnes. Bien que le marché soit régi par la demande d'huile, les tourteaux de graines oléagineuses devraient continuer à être commercialisés à des prix relativement bas du fait de la pression à la baisse exercée par le prix des graines de soja.

Riz

Dans le secteur du riz, la situation du marché se caractérise par le volume considérable des stocks d'intervention publique, qui correspond à peu près au quart de la production annuelle. On peut s'attendre à une nouvelle détérioration de l'équilibre du marché du riz du fait de la mise en œuvre de l'initiative «Tout sauf les armes». En 2009/10, le total des stocks publics de riz dans l'UE devrait atteindre un niveau excessif.

Viande bovine

Depuis le début de la deuxième crise de l'ESB en octobre 2000, de nouvelles mesures ont été adoptées dans le secteur de la viande bovine afin de réduire l'excès grandissant de l'offre sur la demande et de rassurer les consommateurs quant au relèvement des normes de sécurité auxquelles répond la viande bovine communautaire. Ainsi, malgré l'augmentation rapide des stocks d'intervention, qui ont atteint quelque 260 000 tonnes à la mi-décembre 2001, le marché donne des signes de reprise depuis mars 2001 et les prix de la viande bovine continuent à remonter. On s'attend à une remontée de la production nette en 2002 et en 2003 du fait du retour à la normale de la production de viande bovine. La production de viande bovine devrait donc atteindre 7,7 millions de tonnes en 2004 et se maintenir proche de ce niveau au cours des années suivantes. Les stocks publics devraient disparaître à l'horizon 2005 et le volume des exportations remonter aux alentours de 600 000 tonnes.

Produits laitiers

Plusieurs facteurs ont contribué à la détérioration à court terme du marché des produits laitiers, en particulier l'augmentation des livraisons de lait du fait du niveau élevé des prix de l'année dernière et des conditions favorables de ce printemps et l'intensification de la concurrence internationale résultant notamment des fortes ventes de lait écrémé en poudre (LEP) d'intervention aux États-Unis. Néanmoins, à moyen terme, l'évolution générale des marchés des produits laitiers semble plutôt favorable. La demande intérieure de fromage devrait progresser, quoiqu'à un rythme inférieur à la tendance à long terme de ces derniers temps. Il en va de même pour les produits laitiers frais, dont la croissance devrait même être plus forte. Dans ces deux secteurs, les mesures prises au niveau de la production devraient entraîner un accroissement de la demande de lait cru, qui, du fait du régime des quotas, ne serait plus disponible pour la production de produits en vrac, notamment le LEP et le beurre. En raison d'une moindre utilisation dans les aliments des animaux, on s'attend à un recul de la demande intérieure de LEP, ainsi que de sa production. De même, la consommation intérieure et la production de beurre devraient diminuer, quoique, dans ce cas-ci, le recul de la consommation ne devrait être que minime.

La plus grande utilisation de lait cru pour la production de fromage et de produits laitiers frais devrait améliorer l'équilibre global de ce marché, y compris en ce qui concerne le LEP et le beurre. Il en résulte que le volume des exportations subventionnées devrait diminuer et qu'il sera moins nécessaire de recourir aux restitutions à l'exportation et aux aides à la consommation intérieure. Malgré l'augmentation prévue de la production de lait cru, globalement proportionnelle à celle des quotas, les prix à la production du lait cru devraient rester plus stables que les prix d'intervention pour le beurre et le LEP, qui devraient quant à eux baisser de 15 %.

2.3. Stabiliser les marchés et améliorer les organisations communes de marché

Céréales

Achever le processus de réforme

De l'avis de la Commission, les mesures proposées dans la présente communication constituent la dernière étape nécessaire du processus de réforme lancé en 1992 pour ce secteur. Cette étape permettra de garantir que tous les avantages en matière de compétitivité sur les plans tant interne qu'externe soient pleinement ressentis au cours des prochaines années.

Les mécanismes de marché dans le secteur des céréales

Dans le cadre de l'Agenda 2000, il avait été convenu que, dans le secteur des céréales, une décision sur une dernière réduction du prix d'intervention à appliquer à partir de 2002/03 serait adoptée sur la base de l'évolution des marchés. L'UE étant l'un des plus grands consommateurs comme l'un des plus grands exportateurs de céréales, il importe que les prix du marché intérieur correspondent dans toute la mesure du possible à ceux des marchés mondiaux, afin de maintenir les exportations communautaires sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux subventions à l'exportation.

Même si les perspectives des marchés mondiaux pour le blé, le maïs et l'orge sont globalement positives, l'expérience montre clairement que les variations peuvent être importantes d'une année à l'autre et même au cours d'une même campagne de commercialisation, et entraîner une réduction des possibilités d'exportation. C'est pourquoi la Commission continue de penser qu'il est nécessaire d'avoir recours à l'intervention uniquement en tant que filet de sécurité à déclencher dans des circonstances exceptionnelles. Il convient donc de procéder à la dernière réduction de 5 % (sur les 20 % proposés dans le cadre de l'Agenda 2000) du prix d'intervention, qui devrait passer de 101,31 euros à 95,35 euros à partir de 2004/05. Cette réduction sera compensée comme il a été prévu dans le cadre de l'Agenda 2000.

En plus de cette dernière étape de la réduction des prix de soutien, la Commission propose d'envisager la suppression des majorations mensuelles. Celle-ci aurait pour effet de simplifier considérablement la gestion des marchés et contribuerait à améliorer leur fluidité sur l'année.

L'évolution récente des marchés a entraîné des problèmes dans la mise en œuvre concrète du système de protection aux frontières pour les céréales et le riz. Pour ces raisons, la Commission a l'intention d'entreprendre une action dans ce cadre pour négocier une modification et une simplification de la protection des frontières de l'UE pour les céréales et le riz, qui, dans les conditions actuelles, fonctionne d'une manière insatisfaisante et n'atteint pas ses objectifs.

Seigle

À moins que des mesures appropriées ne soient adoptées, la situation particulièrement déséquilibrée du marché du seigle va entraîner une augmentation considérable des stocks, qui ne trouveront que des débouchés très limités sur le marché mondial. Vu les possibilités limitées offertes par l'exportation, la Commission propose de supprimer l'intervention pour le seigle: s'ajoutant à la baisse de 5 % des prix d'intervention pour les céréales, cette mesure permettrait de maintenir l'équilibre sur les marchés des céréales secondaires. Bien que l'on doive s'attendre à une baisse du prix du seigle à court terme, les perspectives à moyen terme

des marchés intérieurs et extérieurs des céréales devraient entraîner également l'amélioration de la situation sur le marché du seigle.

Blé dur

En ce qui concerne le blé dur, la Cour des comptes est d'avis que le niveau du paiement supplémentaire spécifique ne peut se justifier par des considérations d'ordre économique et représente une compensation excessive en faveur des producteurs. Cette analyse a été confirmée par une étude d'évaluation du secteur réalisée par des experts indépendants, qui a également constaté un certain nombre de problèmes quant à la qualité. C'est pourquoi la Commission propose de limiter à 250 euros/ha le montant actuel du supplément pour le blé dur dans les zones de production traditionnelles et de supprimer l'aide spécifique dans les zones déterminées. Ces modifications seront introduites en trois ans.

Afin d'encourager la qualité, il est également proposé d'introduire une prime spéciale versée par tonne de blé dur vendue à l'industrie de transformation dans le cadre d'un contrat fixant des critères qualitatifs. Les exigences minimales seraient fixées à l'échelon de l'UE. Il est proposé d'établir à 15 euros par tonne le montant de cette prime de qualité, qui pourrait être versée dès la première année de mise en œuvre à tout producteur de l'UE se conformant aux critères. Globalement, ces mesures maintiendront l'équilibre du soutien entre les producteurs de blé dur des régions traditionnelles et ceux des autres régions.

Graines oléagineuses

En ce qui concerne les graines oléagineuses, il a été décidé, dans le cadre de la réforme prévue par l'Agenda 2000, de mettre un terme au régime des aides spécifiques et d'aligner le montant des paiements directs pour les graines oléagineuses sur celui des aides versées pour les céréales. Le Conseil européen de Berlin a invité la Commission à suivre de près l'évolution du marché des oléagineux et à soumettre, dans les deux ans à compter de l'application des nouvelles dispositions, un rapport formulant des propositions appropriées dans l'éventualité où le potentiel de production se détériorerait sérieusement. Conformément aux prescriptions du Conseil, la Commission a fondé son analyse sur les prévisions à moyen terme et sur l'évaluation du régime d'aide en faveur des oléagineux.

Même si la Commission reconnaît que le secteur des oléagineux a subi un déclin de courte durée, aucune détérioration importante du potentiel de production européen ne devrait survenir dans un avenir prévisible. La réduction proposée en ce qui concerne les prix d'intervention pour les céréales serait favorable dans ce contexte. De ce fait, aucune mesure spécifique n'est envisagée, et la Commission ne juge pas nécessaire, à ce stade, d'établir un nouveau rapport. Toutefois, elle continuera de suivre de près l'évolution du marché.

À la suite de l'interdiction des farines de viande et d'os et compte tenu de la grande disponibilité sur le marché mondial de tourteaux à des prix relativement bas, les importations nettes de graines oléagineuses et de tourteaux dans l'Union européenne ont augmenté, passant d'environ 32 millions de tonnes en 1999 à quelque 36 millions de tonnes en 2001 (en équivalent tourteaux). Cette augmentation concerne presque exclusivement les importations de graines et de tourteaux de soja, deux produits particulièrement adaptés pour remplacer les farines de viande et d'os. Dans le même temps, les propositions actuelles permettront aux producteurs de réagir à ce contexte plus favorable à la production d'autres cultures oléagineuses; l'Union européenne devrait rester exportatrice nette d'huiles végétales.

Dans l'ensemble, ces évolutions et ces prévisions semblent indiquer que l'interdiction des farines de viande et d'os n'a pas eu d'incidence négative sur l'offre de protéines dans l'Union européenne, et que l'augmentation de la demande dans l'Union n'a pas entraîné et n'entraînera pas de déséquilibre du marché ni de fortes hausses des prix, qui en sont le corollaire. Toute demande additionnelle, si elle devait se produire, devrait être largement satisfaite par une augmentation des importations de tourteaux de soja, produit de substitution particulièrement adapté. Toutefois, les quantités nécessaires sembleraient être assez limitées et, en fonction des rapports de prix, une partie des besoins supplémentaires en protéines pourrait être couverte par les céréales.

Riz

Afin de stabiliser le marché du riz au vu des perspectives à long terme et de la mise en œuvre de l'initiative «Tout sauf les armes», la Commission propose de réduire de 50 % en une seule étape le prix d'intervention, afin de le ramener au prix de base de 150 euros par tonne, en conformité avec les prix du marché mondial, à partir de la campagne 2004/05. Un régime de stockage privé sera mis en place et sera déclenché chaque fois que le prix du marché tombera en-dessous du prix de base. Le niveau de déclenchement du filet de sécurité sera fixé à 120 euros par tonne. La baisse globale du prix sera compensée au taux de 88 %, qui correspond au total des compensations prévues pour les céréales par les réformes de 1992 et de l'Agenda 2000; ce qui porte la compensation à 177 euros par tonne, en incluant le paiement actuel de 52 euros par tonne. Sur ce total, un montant de 102 euros par tonne multiplié par le rendement de référence prévu par la réforme de 1995 serait versé au titre de l'aide au revenu par exploitation. Les 75 euros par tonne restants multipliés par ledit rendement seraient versés à titre d'aide spécifique, en reconnaissance du rôle de la production de riz dans les zones de production traditionnelle. Les superficies maximales garanties (SMG) seraient réduites pour atteindre la moyenne de 1999-2001 ou le niveau des SMG actuelles, la superficie la plus petite étant retenue.

Fourrages séchés

Le régime appliqué aux fourrages séchés a été vivement critiqué et a même fait l'objet de commentaires de la part de la Cour des comptes dans son rapport intitulé «La PAC et l'environnement». Dans la réponse qu'elle a adressée à la Cour des comptes, la Commission s'est engagée à déterminer s'il y a lieu de proposer une nouvelle réforme du secteur, sans exclure la possibilité d'abandonner le régime. Bien que le produit final soit un produit naturel à forte valeur nutritive et une source de protéines végétales, les méthodes utilisées pour sa production – à savoir, la déshydratation, grande consommatrice de combustibles fossiles, et l'irrigation dans certains États membres – soulèvent des inquiétudes et des critiques.

La Commission propose par conséquent de remplacer les mesures actuelles par une aide au revenu des agriculteurs d'un montant de 160 millions d'euros. Cette enveloppe sera répartie entre les États membres proportionnellement aux quantités nationales garanties pour les fourrages déshydratés et séchés au soleil. Les droits des producteurs seront calculés à partir des quantités livrées au secteur pendant une période de référence historique. Afin d'assurer la transition dans le secteur, un régime d'aide simplifié sera maintenu pour les fourrages déshydratés et séchés au soleil, avec un versement réduit de 33 euros par tonne, et les différentes quantités nationales garanties seront globalisées.

Fruits à coque

Étant donné le rôle important que joue la production traditionnelle de fruits à coque dans la protection et la conservation de l'équilibre environnemental, social et rural d'un certain nombre de régions, la Commission suggère de maintenir et de simplifier les mesures de soutien dans ce secteur. Il est donc proposé de remplacer les mesures existantes par un versement forfaitaire annuel de 100 euros par hectare. Ce paiement pourrait être complété par les États membres jusqu'à un montant annuel maximal supplémentaire de 109 euros par hectare. La superficie maximale garantie sera établie à 800 000 ha.

Viande bovine

À Berlin, le prix d'intervention pour la viande bovine a été réduit de 20 % et remplacé par un prix de base pour le stockage privé, qui a été fixé à 2 224 euros par tonne. La réforme a introduit le déclenchement du «filet de sécurité» lorsque le prix moyen du marché du taureau et du bœuf descend en-dessous de 1 560 euros par tonne. Le Conseil européen de mars 1999 a invité la Commission à surveiller de près l'évolution du marché de la viande bovine et à prendre les mesures appropriées si nécessaire.

À la suite des récentes crises de l'ESB et de la fièvre aphteuse, le marché de la viande bovine s'est engagé dans une phase de reprise de la consommation, de la production et des exportations. Les mesures adoptées par le Conseil et par la Commission en 2000 et en 2001 ont contribué à rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de viande bovine dans l'Union européenne. Ainsi, les mécanismes de gestion des marchés adoptés dans le cadre de l'Agenda 2000 se sont révélés suffisamment résistants et souples pour faciliter le redressement du marché de la viande bovine. Toutefois, certains déplorent que les mesures actuelles en matière de paiements directs dans le secteur restent relativement compliquées et qu'elles constituent une incitation à l'intensification, suscitant l'inquiétude des consommateurs et fragilisant la reprise.

Malgré les progrès réalisés grâce aux mesures en faveur de la production extensive de viande bovine, en particulier la refonte de la prime à l'extensification dans le cadre de l'Agenda 2000, l'organisation commune des marchés repose encore globalement sur une série d'instruments qui n'ont pas permis de freiner autant qu'il était souhaité le développement des systèmes de production intensive. Il s'agit des primes à la tête de bétail, du facteur de densité basé sur les demandes de primes et pas nécessairement sur le nombre réel d'animaux, de l'exemption de limitation de densité du cheptel à quinze unités de bétail («petits producteurs») et de la dérogation à la limite fixée à 90 têtes de bétail par exploitation. Même si les aides à la tête de bétail pour les vaches allaitantes sont plus élevées que celles allouées pour les bœufs et les taurillons, l'analyse montre que les exploitations pratiquant une production intensive (par exemple, l'élevage de taurillons) perçoivent, à l'hectare, des aides directes supérieures.

Par conséquent, la Commission propose le découplage de l'aide à la tête de bétail et son remplacement par une aide unique au revenu par exploitation, basée sur les droits historiques. Associée à un renforcement des règles de conditionnalité, y compris les obligations en matière d'entretien des terres, cette mesure devrait permettre de freiner la tendance à la production intensive et contribuer à rétablir un certain équilibre sur le marché. Aucune autre mesure spécifique en faveur de la viande bovine ne semble devoir être prise à ce stade, que ce soit pour des raisons commerciales ou environnementales.

Toutefois, malgré la réforme, les exportations de viande bovine dépendent encore largement des subventions à l'exportation, même si de petites quantités sont exportées sans restitution.

Près d'un sixième de ces exportations subventionnées concerne des animaux sur pied. Les conditions dans lesquelles ces exportations sont effectuées ont soulevé de plus en plus d'inquiétudes quant au respect des normes en matière de santé et de bien-être des animaux. C'est pourquoi la Commission entend renforcer les conditions et les contrôles déterminant l'octroi de subventions à l'exportation pour les animaux vivants.

Pour l'ensemble de l'Union européenne, environ deux tiers de la viande bovine proviennent directement ou indirectement de troupeaux laitiers. Compte tenu de cette étroite corrélation avec le secteur de la viande bovine, la viande issue de troupeaux laitiers assure un apport supplémentaire de 10 % à la production agricole totale. Dans ce contexte, l'évolution de l'organisation commune de marché dans le secteur du lait revêt une importance particulière pour le secteur de la viande bovine.

Produits laitiers

La Commission a préparé ses propositions relatives à l'Agenda 2000 en se fixant pour objectif général d'agir en fonction du caractère incertain des perspectives tout en laissant différentes options ouvertes pour l'avenir. Les propositions prévoyaient une réduction de 15 % des prix d'intervention en quatre étapes à compter de 2000, avec paiement d'une compensation aux exploitants, et un relèvement de 2 % des quotas visant à influencer à la baisse les prix du marché. Néanmoins, le Conseil européen de Berlin de mars 1999 a reporté la mise en œuvre des principaux éléments de la réforme à la campagne de commercialisation 2005/06 et a introduit la réforme sur une période de trois ans. Le quota sera augmenté d'environ 2,4 % par rapport à la campagne de référence 1999/2000. Le Conseil s'est engagé à procéder à une Révision à mi-parcours sur la base d'un rapport de la Commission, en vue de permettre l'expiration du régime actuel du prélèvement supplémentaire après 2006.

Ce rapport, de nature essentiellement technique, est annexé à la présente communication sous la forme d'un document de travail de la Commission. Seuls certains points essentiels sont repris ci-après. Aux fins de la préparation de ce rapport, les services de la Commission ont fait réaliser une étude par des experts de l'Institut national de la recherche agricole (INRA, France) et de l'Université de Wageningen (Pays-Bas) au moyen d'un modèle économétrique.

Dans l'ensemble, l'analyse et les projections des experts sembleraient indiquer que les réductions du prix de soutien et l'augmentation limitée des quotas décidées dans la réforme mise en œuvre dans le cadre de l'Agenda 2000 auront manifestement des effets positifs vers la fin de la période. Le marché devrait être plus équilibré et les stocks d'intervention devraient rester à un niveau bas, malgré les fluctuations. Le recours aux restitutions à l'exportation et aux aides à la consommation intérieure devrait être sensiblement réduit. Les paiements directs devraient compenser de manière adéquate les pertes de revenu des producteurs dues à la baisse des prix. En ce sens, on peut considérer que la réforme mise en œuvre dans le cadre de l'Agenda 2000 a considérablement devancé les prescriptions de la Cour des comptes en faveur d'«une réforme fondamentale du secteur laitier, axée sur l'obtention d'un équilibre entre la production laitière globale, d'une part, et la consommation interne non subventionnée et les exportations potentielles non subventionnées, d'autre part, dans des conditions propres à assurer un niveau de vie équitable aux producteurs laitiers et à permettre la suppression du régime des quotas».

Compte tenu de la décision qui a été prise à Berlin de reporter la mise en œuvre des décisions prévues dans le cadre de la réforme, ce n'est que vers 2008 et pendant les années qui suivront que les effets de la réforme se feront pleinement sentir. On s'est ainsi interrogé sur l'opportunité d'envisager une mise en œuvre anticipée. Se pose aussi la question de savoir si la

réduction du prix d'intervention du beurre (ceux du marché intérieur étant au moins de deux fois plus élevés que ceux des marchés mondiaux) n'aurait pas dû être proportionnellement plus importante que celle appliquée au prix du lait écrémé en poudre (dont les prix sont plus proches de ceux des marchés mondiaux). La Commission a examiné un certain nombre d'options relatives à l'évolution du secteur des produits laitiers. Celles-ci sont résumées dans le tableau ci-dessous:

OPTIONS POUR 2008-2015	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
1. RECONDUCTION DE L'AGENDA 2000 Maintien des mesures prévues par l'Agenda 2000 jusqu'en 2015 (statu quo)	• L'équilibre à long terme du marché est assuré. • Les stocks d'intervention ne réapparaissent pas. • Les dépenses relatives aux restitutions à l'exportation et aux aides à la consommation diminuent considérablement. • Le marché de la viande bovine est plus équilibré.	• Les exportations de beurre deviennent pratiquement inexistantes et celles de fromage tombent à un niveau très bas. • Les effets positifs de l'Agenda 2000 sur le plan économique sont annulés et le secteur reste bloqué par les quotas.
2. RÉPÉTITION DE L'APPROCHE AGENDA 2000 Nouvelle augmentation des quotas (+ 3 %) et diminution des prix d'intervention (beurre – 15 % et LEP - 5 %)	• L'équilibre à long terme du marché est assuré. • Les stocks d'intervention ne réapparaissent pas. • Les restitutions à l'exportation et les aides à la consommation sont beaucoup moins nécessaires. • Les exportations non subventionnées augmentent sensiblement, surtout pour les produits de plus grande valeur comme le fromage. • Les producteurs réagissent davantage aux signaux du marché plutôt qu'en fonction des mécanismes de soutien.	• Les coûts budgétaires de l'UE augmentent en raison de l'accroissement des paiements directs. • Les quotas sont maintenus, ainsi que les inefficacités économiques qu'ils impliquent, mais à un niveau moindre que dans le cas de l'option n° 1. • L'échange de quotas entre les États membres ne procurerait que des avantages économiques limités et à court terme.
3. INTRODUCTION D'UN DOUBLE RÉGIME DE QUOTAS Réduction de 5 % du quota pour le marché intérieur (quota «A»). Le quota régissant les exportations (quota «C») est illimité. Les restitutions à l'exportation et les aides aux mesures d'écoulement sont supprimées.	• L'équilibre du marché intérieur est assuré par une politique de quotas intérieurs restrictive. • L'UE retrouve sa capacité d'exportation. • Les restitutions à l'exportation et les aides à la consommation sont supprimées. • Les coûts liés à l'intervention et au stockage diminuent considérablement.	• De réelles questions se posent quant à la compatibilité avec les règles de l'OMC. • Une gestion et un contrôle plus rigoureux des quotas sont nécessaires. • Une grande partie de ces tâches de contrôle incombe directement aux acteurs économiques.
4. ÉLIMINATION DES QUOTAS Suppression du régime des quotas à compter de 2008. Baisse supplémentaire de 25 % du prix d'intervention, qui joue le rôle de filet de sécurité.	• Les agriculteurs potentiellement performants ne subissent plus la contrainte économique des quotas. • Les mesures de soutien artificiel du marché sont supprimées. • Les prix à la consommation reflètent fidèlement le coût de la production du lait dans l'UE. • L'UE se dote d'une capacité d'exportation ne nécessitant plus de subventions. • La gestion du secteur du lait est simplifiée et plus transparente.	• La baisse considérable des prix n'est pas intégralement compensée, en termes de revenu sectoriel, par l'augmentation des débouchés qui en résulte. • Au niveau des producteurs et de la distribution régionale de la production laitière, il pourrait y avoir des conséquences structurelles importantes, même si elles sont difficilement quantifiables.

Il ressort essentiellement de l'analyse de ces quatre options que les perspectives en ce qui concerne le secteur du lait dans l'Union européenne sont généralement positives, qu'il s'agisse de l'équilibre du marché ou du niveau des prix à la production. Il apparaît toutefois que le système des quotas fixes conduit à une pénurie croissante de l'offre de lait sur le marché intérieur, si bien que les exportations européennes de produits de haute valeur vers les marchés mondiaux en plein développement en pâtiront. Au contraire, dans le cas d'un régime laitier plus concurrentiel, la perte de la capacité européenne d'exportation de produits laitiers pourrait être évitée.

2.4. Mise en œuvre d'un mécanisme de soutien direct plus simple et plus durable

Depuis 1992, l'un des objectifs du processus de réforme de la PAC a consisté à passer d'un régime de soutien au produit agricole à un régime de soutien au producteur. Lors des réformes de 1992 et de 1999, cette transition s'est faite par la réduction des prix de soutien et par l'introduction de paiements directs partiellement découplés dans les secteurs des céréales, des graines oléagineuses, des protéines et de la viande bovine.

Malgré les craintes exprimées initialement, les effets positifs de ce changement quant à l'amélioration de l'orientation vers le marché et de la compétitivité, à la stabilisation des revenus agricoles et à la réduction des mesures incitatives ayant un impact négatif sur l'environnement sont désormais manifestes. Toutefois, alors que nombre de voix au sein de l'UE plaident en faveur de paiements totalement découplés, d'autres s'interrogent sur la nécessité de franchir cette étape supplémentaire.

L'introduction de paiements découplés nécessite que l'on examine scrupuleusement les avantages et les risques qui en découlent. Elle constitue la conclusion naturelle du passage d'un régime de soutien au produit à un régime de soutien au producteur, dont les avantages ne pourront être exploités (et les risques mieux maîtrisés) que si cette transition est véritablement menée à terme.

À cette fin, il est essentiel que le découplage ne soit pas utilisé en vue d'atteindre d'autres objectifs, qui devraient relever d'instruments plus appropriés. Cela pourrait être le cas, par exemple, avec la généralisation des paiements à la surface dans les États membres actuels, proposition qui a plusieurs fois été avancée et qui aurait pour effet de confondre les objectifs du découplage avec ceux de la redistribution des revenus.

Afin d'atteindre un juste équilibre en exploitant au maximum les avantages du découplage, la Commission propose de parachever la transition du régime de soutien au produit à celui du soutien au producteur en introduisant un système d'aide unique au revenu par exploitation. Ce système réunirait en un paiement unique, défini sur la base de données historiques, toutes les aides directes existantes versées aux producteurs au titre des différents régimes.

Une fois cette transition totalement achevée, le système de soutien aux producteurs européens s'en trouvera considérablement simplifié, sans aucune incidence sur les paiements versés aux producteurs. Cette simplification améliorera l'orientation générale vers le marché de l'agriculture et permettra aux agriculteurs de profiter pleinement des possibilités offertes par celui-ci en fournissant les produits réclamés par les consommateurs. En outre, le versement des paiements directs sous la forme d'une aide au revenu en améliorera l'efficacité, ce qui devrait conduire à accroître le bénéfice pour les agriculteurs. Enfin, le découplage contribuera à l'intégration environnementale grâce à l'abandon des aides spécifiques à la production, susceptibles de nuire à l'environnement.

Outre la réalisation des principaux objectifs internes, cette nouvelle approche permet aussi de satisfaire aux exigences externes. Premièrement, elle facilitera l'intégration des nouveaux États membres dans la politique agricole commune. Deuxièmement, elle constituera un avantage de taille dans le contexte de l'OMC, puisque le classement de ce régime d'aide en «boîte verte» contribuera à légitimer ces paiements au niveau international.

Toutefois, cette approche pourrait aussi comporter des risques; en effet, dans certaines régions, elle pourrait entraîner, au niveau de la production, des changements qui auraient des répercussions sur l'industrie de transformation et conduiraient, dans certains cas, à l'abandon

des terres. Avec les instruments plus ciblés qui ont été envisagés parallèlement, les États membres devraient cependant disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour limiter ces risques. D'une manière générale, la Commission est convaincue que les avantages offerts par cette approche l'emportent sur les risques.

Découplage des paiements directs : création d'une aide au revenu agricole

La Commission propose d'introduire une aide unique au revenu, découplée, par exploitation. Cette aide, basée sur les paiements historiques corrigés de manière à pendre en considération la mise en œuvre intégrale de l'Agenda 2000, s'appliquera au plus grand nombre de secteurs possible. Les exploitations soumises à ce régime jouiront de toute latitude dans le choix de leurs activités agricoles pour améliorer leur orientation vers le marché, mais l'octroi des aides sera subordonné au respect de normes réglementaires en matière d'environnement, de sécurité des aliments ainsi que de santé et de bien-être des animaux (conditionnalité).

Champ d'application du régime de soutien

Dans un premier temps, le régime prévu s'appliquera à tous les produits soumis au régime COP (céréales, oléagineux et protéagineux), ainsi qu'aux légumineuses à grains, aux pommes de terre destinées à la fabrication de fécule et aux viandes bovine et ovine. Les paiements révisés pour le riz, le blé dur et les fourrages séchés seront également intégrés dans le régime de soutien. Celui-ci ne sera étendu au secteur du lait qu'au moment de la mise en œuvre des décisions prévues dans le cadre de l'Agenda 2000. Par la suite, d'autres secteurs devant être réformés pourraient être concernés (ceux du sucre, de l'huile d'olive, de certains fruits et légumes, etc.). Plus le nombre de secteurs soumis à ce régime sera élevé, plus les avantages de la simplification se feront sentir sur le plan administratif.

Pour les produits concernés, le nouveau régime de soutien se substituera à l'ensemble des paiements directs déjà existants (ou récemment introduits), qui sont versés aux producteurs, à quelques exceptions près. Ces exceptions concernent notamment la prime spécifique de qualité pour le blé dur, une nouvelle aide complémentaire distincte pour les protéagineux d'un montant de 55,57 euros par hectare (9,5 euros par tonne multipliés par le rendement de référence moyen de l'UE égal à 5,85 tonnes par hectare pour les régions de culture des protéagineux) en remplacement des dispositions actuelles, l'aide spécifique versée pour le riz et le paiement à la surface relatif aux fruits à coque. Ces aides spécifiques, qui ont un caractère exceptionnel et limité, ont été maintenues afin d'éviter la perte des avantages liés à un certain niveau de l'offre, notamment dans certaines zones de production traditionnelles. Les aides spécifiques dans les secteurs couverts par la Révision à mi-parcours ont, dans tous les cas, été simplifiés dans le cadre du processus de révision.

Bien que le nouveau régime de soutien ne s'applique pas encore à tous les secteurs, les agriculteurs qui bénéficieront du nouveau paiement au revenu découplé seront libres de cultiver sur leurs terres tous les types de produits, y compris ceux encore soumis au soutien couplé, pour autant que ces productions n'aient pas été exceptionnellement et explicitement exclues. Il va de soi que les règles régissant les régimes de soutien couplé seront applicables (quotas de production, droits de plantation, etc.). À ce stade, la culture des fruits et légumes ne sera pas éligible au soutien au titre de ce nouveau régime.

Établissement et transfert des droits

L'aide au revenu agricole découplée sera fixée au niveau de l'exploitation. Le montant total auquel une exploitation peut prétendre sera divisé en plusieurs parts (les droits à paiement),

afin de faciliter le transfert partiel des paiements dans le cas de la cession ou de la location d'une partie de l'exploitation. Ces transferts devront satisfaire à un certain nombre d'obligations:

- garantir que les terres agricoles dans l'ensemble de l'Union européenne sont maintenues dans de bonnes conditions agricoles et continuent d'être gérées conformément aux normes environnementales contraignantes;
- éviter les transferts de droits à des fins spéculatives conduisant à l'accumulation de droits ne correspondant pas à une réalité agricole;
- garantir que le niveau total des aides et des droits n'excède pas les niveaux actuels fixés à l'échelle européenne, nationale et, le cas échéant, régionale;
- maintenir les paiements dans la «boîte verte» de l'OMC.

À cet effet, il est proposé de diviser le montant total du paiement par le nombre d'hectares éligibles de l'exploitation considérée. On obtiendrait ainsi un certain nombre de droits au paiement d'un montant déterminé, qui pourraient ensuite donner lieu à des transferts entre exploitations, parallèlement au transfert des terres. La Commission fournira des explications plus détaillées à ce sujet dans le cadre des propositions législatives.

Toutefois, afin d'accorder la souplesse nécessaire pour réagir à certaines situations particulières, les États membres auront le loisir de choisir entre différentes approches, notamment la possibilité d'établir un certain équilibre entre les droits individuels (par exemple, des montants individuels par hectare) et les moyennes régionales ou nationales. Dans tous les cas, les règles et critères fixés par les États membres devront toutefois satisfaire aux obligations générales susvisées. Les États membres seront tenus de notifier à la Commission européenne les solutions retenues.

Renforcement des normes en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux et de sécurité sur le lieu de travail

L'octroi de l'intégralité de l'aide au revenu agricole découplée et des autres paiements directs sera subordonné au respect d'un certain nombre de normes réglementaires en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux, ainsi qu'aux obligations relatives à la sécurité sur le lieu de travail imposées aux agriculteurs. Les règles de conditionnalité liées à l'ensemble des aides couplées et découplées en faveur des agriculteurs visent à encourager la mise en application des «bonnes pratiques agricoles», définies comme englobant les normes réglementaires. S'il importe que la conditionnalité reflète les différences régionales, il convient d'établir des conditions de marché équitables par la définition de critères élémentaires de mise en œuvre, afin d'éviter les distorsions de concurrence. Les États membres devront définir et mettre en vigueur des normes, en respectant un cadre commun prévoyant des critères élémentaires de mise en œuvre. Dans les prochains mois, la Commission entamera les travaux nécessaires à la définition de ce cadre.

La conditionnalité s'appliquera à l'exploitation dans son ensemble, aux terres agricoles exploitées comme à celles inutilisées; il sera notamment possible, lorsque les États membres le jugeront nécessaire, d'appliquer des conditions visant à empêcher la conversion de pâturages en terres arables. En ce qui concerne les terres agricoles exploitées et non exploitées, le principe de conditionnalité impliquera le respect de normes réglementaires de gestion et l'obligation de conserver les terres dans de bonnes conditions agricoles. Cette approche découle directement de la logique du découplage et met l'accent sur l'objectif

principal de la conditionnalité, qui consiste à promouvoir la mise en œuvre des dispositions législatives dans le domaine de l'environnement, de la sécurité des aliments et de la santé et du bien-être des animaux. En cas de non-respect du principe de conditionnalité, les paiements directs devraient être réduits proportionnellement au risque ou au dommage considéré.

Audit agricole

Afin de se conformer aux attentes de la société et d'aider les exploitants agricoles à satisfaire aux normes qui caractérisent une agriculture moderne et de grande qualité, la Commission juge nécessaire de mettre en place et de promouvoir, à l'échelle communautaire, un mécanisme d'audit agricole des exploitations commerciales, que les États membres devront définir en fonction de la taille économique de celles-ci. Ces audits agricoles contribuent à sensibiliser davantage les exploitants aux rapports existants entre, d'une part, les flux de matières et les processus agricoles, et, d'autre part, les normes relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé et au bien-être des animaux et à la sécurité sur le lieu de travail. Le fait que les consommateurs sachent que les producteurs gèrent activement ces activités est un élément essentiel pour regagner la pleine confiance des consommateurs. Nombre d'exploitants et d'organisations agricoles admettent qu'il est nécessaire de garantir une plus grande transparence et une meilleure prise de conscience des processus agricoles. Les aides afférentes aux audits agricoles seront disponibles au titre du développement rural.

L'objectif général recherché est la mise en œuvre d'audits agricoles pour toutes les exploitations commerciales. Dans un premier temps, la Commission propose que l'audit soit rendu obligatoire et intégré aux règles de conditionnalité pour les producteurs percevant des paiements directs supérieurs à 5 000 euros par an. Cette mesure conduira à une plus grande transparence, sensibilisera davantage les agriculteurs et facilitera l'instauration progressive du principe de conditionnalité. Les autres exploitants pourront se soumettre volontairement à l'audit agricole.

Gel environnemental

Afin de conserver les bénéfices de la maîtrise de l'offre que permet le gel des terres, tout en augmentant les effets positifs sur l'environnement dans le cadre du nouveau système de soutien découplé, la Commission propose d'introduire un régime obligatoire de gel des terres à long terme (10 ans) pour les terres arables. Le remplacement du gel rotationnel par le gel environnemental à long terme en améliorera l'efficacité dans bien des régions et, par là même, en simplifiera l'administration et le contrôle, en particulier dans le cadre du découplage. Les agriculteurs seraient tenus de mettre en jachère fixe à long terme une partie des terres arables de leur exploitation, qui serait équivalente à la surface actuellement soumise au gel obligatoire, cette mesure constituant l'une des règles de conditionnalité auxquelles les agriculteurs devront satisfaire pour prétendre à des paiements directs.

Soutien aux cultures énergétiques : le crédit carbone

Dans le cadre des propositions de la Commission, les dispositions actuelles en matière de gel des terres seront remplacées par des mesures de gel environnemental à long terme. Actuellement, la possibilité qui est donnée de cultiver des plantes industrielles sur des terres en jachère constitue le moyen de soutenir les cultures énergétiques. Ces dernières représentent la part la plus importante de la production non alimentaire sur des terres mises en jachère. Elles pourraient revêtir une importance croissante si l'introduction des biocarburants devenait obligatoire, conformément à ce que prévoit la récente communication de la Commission.

Toutefois, les nouvelles dispositions en matière de gel des terres ne se prêteraient plus à la production de plantes énergétiques.

C'est pourquoi la Commission propose de remplacer les dispositions actuelles afférentes aux cultures non alimentaires par un «crédit carbone», aide non spécifique en faveur des cultures énergétiques ayant vocation à se substituer au dioxyde de carbone. Cette aide viendrait renforcer les mesures d'investissement et d'installation prévues dans le cadre du deuxième pilier. L'aide s'élèvera à 45 euros par hectare de cultures énergétiques pour une superficie maximale garantie de 1,5 million d'hectares et sera payée aux producteurs ayant passé un contrat avec une entreprise de transformation. La répartition des superficies entre États membres prendra en considération la production historique de cultures énergétiques sur les terres gelées et les accords de répartition de la charge liés aux engagements de réduction du CO₂. Ces mesures seront révisés cinq ans après leur entrée en vigueur, en tenant compte de la mise en œuvre de l'initiative communautaire sur les biocarburants.

2.5. Une meilleure répartition du soutien en faveur de l'agriculture et du développement rural durables

Une meilleure répartition du soutien entre la politique des marchés et le développement rural aura pour effet de légitimer davantage la politique agricole commune au sein de la société et de multiplier les chances de répondre aux attentes des consommateurs et aux préoccupations en matière d'environnement et de santé et de bien-être des animaux dans le cadre du deuxième pilier. En outre, s'il est certain que le passage aux paiements directs découplés réduira les mesures incitatives favorisant les productions non respectueuses de l'environnement, il peut aussi pousser à la cessation d'activités dans certaines régions périphériques. C'est pourquoi les instruments visant à promouvoir l'agriculture durable à travers l'Union européenne, tels que les aides agroenvironnementales et aux zones défavorisées, ainsi que d'autres mesures adoptées dans le cadre du deuxième pilier, verront leur importance sensiblement accrue. Pour cette raison, il est également nécessaire de veiller à ce que les États membres soient en mesure, à l'avenir, de tirer pleinement parti de ces instruments. À cette fin, la Commission suivra l'évolution de la situation.

Une modulation dynamique

Afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les instruments politiques de manière à promouvoir davantage l'agriculture et le développement rural durables, la Commission propose d'introduire un système de modulation dynamique obligatoire pour tous les États membres. En application de ce système, qui rend obligatoires pour l'ensemble des États membres les mesures jusqu'à présent facultatives, tous les paiements directs seront réduits progressivement par tranches de 3 % par an, jusqu'au taux maximal de 20 % prévu par l'Agenda 2000. Cette modulation s'appliquera à la fois aux paiements couplés et découplés.

Ce nouveau système sera obligatoire et remplacera, à compter de 2004, les dispositions facultatives actuellement en vigueur. Des mesures de transition appropriées seront proposées aux États membres qui appliquent déjà volontairement le mécanisme de la modulation.

En plus d'améliorer l'équilibre des dépenses entre les marchés et le développement rural, la modulation peut aussi contribuer à corriger l'allocation des soutiens. Généralement, les petites exploitations sont plus intensives en travail, sont moins prospères et reçoivent moins d'aides. Les grandes exploitations, quant à elles, sont davantage en mesure de s'adapter aux nouvelles technologies et de réaliser des économies d'échelle. Cependant, dans les grandes entreprises qui emploient plus de main-d'œuvre, ce sont souvent les salariés qui supportent les coûts de

ces adaptations. Il est donc proposé d'introduire une franchise variable en fonction du nombre de travailleurs agricoles employés dans chaque exploitation. Jusqu'à deux unités de travail annuel (temps plein), la franchise s'élèvera à 5 000 euros. Grâce à cette mesure, la majorité des exploitations ne sera pas soumise à la modulation. Pour chaque nouvelle unité de travail annuel (UTA), un supplément de 3 000 euros de franchise pourra être alloué à la discrétion des États membres. Même si la franchise aura pour effet de soustraire totalement au mécanisme de la modulation à peu près les trois quarts des exploitations européennes, celles-ci représentent moins d'un cinquième des aides directes versées aux agriculteurs.

Après application de la franchise et de la modulation, le montant maximal perçu par une exploitation sera limité à 300 000 euros. Les aides directes dépassant ce montant (ainsi que la franchise) seront plafonnées à ce niveau et la part excédentaire sera disponible pour un transfert vers le deuxième pilier dans l'État membre concerné.

Actuellement, les États membres qui, de leur propre chef, procèdent à une modulation de leurs aides directes conservent les «économies» de la modulation dans leur comptabilité et sont tenus d'utiliser ces montants dans un délai donné (trois ans) pour des mesures complémentaires de développement rural. Cette approche est peu orthodoxe en termes budgétaires et ne pourrait donc pas être étendue à un système communautaire impliquant des transferts de montants élevés. La Commission propose dès lors de remplacer le système actuel par des dispositions plus appropriées. Elle effectuera une estimation ex ante des montants dégagés grâce à la modulation et au plafonnement pour les exercices budgétaires de 2005 et de 2006, et proposera de réduire en conséquence le plafond de la rubrique 1a et de transférer un montant correspondant vers la rubrique 1b. Les perspectives financières seraient modifiées conformément à la procédure prévue à l'article 20 de l'accord institutionnel sur la discipline budgétaire.

Les montants dégagés chaque année par la modulation seront répartis entre les États membres sur la base de la superficie agricole, du taux d'emploi agricole et de la prospérité économique, afin de répondre aux besoins ruraux spécifiques. Cette clé de répartition rend compte de l'importance de l'agriculture dans l'utilisation et dans la gestion des terres dans les zones rurales. Elle permettra une redistribution des aides entre les pays de culture céréalière et d'élevage intensifs et les pays plus pauvres, qui pratiquent une agriculture plus extensive ou de montagne, et aura des effets positifs sur l'environnement et sur la cohésion. Les économies résultant du plafonnement seront distribuées en fonction de l'importance des montants concernés dans chaque État membre.

D'après les premières estimations, les fonds supplémentaires du FEOGA, section «Garantie» pour le développement rural dégagés par la modulation dynamique représenteront entre 500 et 600 millions d'euros environ en 2005 et augmenteront chaque année d'un montant équivalent, pour chaque majoration annuelle de 3 % prévue dans le cadre de la modulation dynamique.

Les États membres pourraient utiliser ces financements supplémentaires pour renforcer leurs programmes de développement rural. Ils pourraient choisir de répartir ces ressources supplémentaires entre leurs programmes en fonction des besoins mis en évidence lors de l'évaluation à mi-parcours de ces programmes et en tenant compte des possibilités offertes par les nouvelles mesures de développement rural que propose la Commission. Les États membres seront libres d'allouer les économies dégagées par la modulation à toute mesure de développement rural susceptible d'être intégrée dans leur plan de développement rural financé au titre du FEOGA, section «Garantie». Ils pourront choisir d'utiliser ces fonds supplémentaires pour relever le niveau du cofinancement communautaire de leurs programmes jusqu'au plafond autorisé, financer de nouvelles mesures, élargir le champ

d'application des mesures existantes ou accorder une aide à un plus grand nombre de bénéficiaires.

En principe, le transfert de fonds supplémentaires depuis le premier pilier vers le deuxième pilier n'exigera pas de nouvel effort budgétaire de la part des États membres, dans la mesure où celui-ci est prévu dans leur plan de développement rural pour la période 2005-2006.

2.6. Consolider et renforcer le développement rural

La Commission propose de consolider et de renforcer le deuxième pilier en étendant le champ d'application des mesures d'accompagnement et en élargissant et en précisant le champ d'application et le niveau de certaines mesures.

Nouvelles mesures d'accompagnement

Les quatre mesures d'accompagnement sont financées à l'intérieur et à l'extérieur des régions relevant de l'objectif n° 1 par le FEOGA, section «Garantie»; elles concernent actuellement l'agroenvironnement, les régions défavorisées, le reboisement des terres agricoles et la retraite anticipée. La Commission propose de compléter l'éventail de ces mesures, afin de mieux répondre aux attentes en matière de sécurité et de qualité des aliments, d'aider les agriculteurs à s'adapter aux nouvelles normes contraignantes et de promouvoir la santé et le bien-être des animaux. Afin de faciliter l'introduction de ces mesures, des dispositions de mise en œuvre appropriées devront être prévues pour rendre la transition plus aisée. À l'instar des quatre mesures d'accompagnement déjà existantes, ces nouvelles mesures s'adresseront avant tout aux agriculteurs bénéficiaires.

Premièrement, un nouveau chapitre sur la qualité alimentaire sera introduit dans le règlement relatif au développement rural. Il prévoira des mesures visant à:

- encourager les agriculteurs à participer aux dispositifs d'assurance qualité et de certification agréés par les États membres ou par l'Union européenne, y compris ceux relatifs aux indications géographiques, aux appellations d'origine et à l'agriculture biologique. Des primes seront offertes aux agriculteurs qui accepteront de produire en respectant les exigences fixées dans ces dispositifs. Ceux-ci devront être accessibles à tous les producteurs se conformant auxdites exigences. Les aides seront versées forfaitairement pour chaque exploitation pendant une période maximale de cinq années.
- aider les groupes de producteurs à promouvoir les produits agricoles faisant l'objet de dispositifs d'assurance qualité et de certification agréés par les États membres ou par l'Union européenne, y compris ceux relatifs aux indications géographiques, aux appellations d'origine et à l'agriculture biologique. Cela permettra de compléter – sans chevauchement – les mesures de commercialisation financées en vertu de l'article 33 du règlement relatif au développement rural. Afin d'éviter tout risque de double emploi en ce qui concerne les opérations de promotion des produits agricoles sur le marché intérieur, le soutien communautaire à la promotion des produits agricoles dans le cadre du premier pilier sera, à compter de 2005, limité aux actions lancées sur les marchés des pays tiers.

Deuxièmement, la Commission propose d'introduire un chapitre intitulé «Respect des normes» visant à aider les agriculteurs à s'adapter aux normes rigoureuses basées sur la législation communautaire dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire et

de la santé et du bien-être des animaux, ainsi qu'à mettre en œuvre des audits agricoles. Ce chapitre prévoira notamment:

- La possibilité de verser des aides temporaires et dégressives aux agriculteurs pour les aider à mettre en œuvre les normes contraignantes basées sur la législation communautaire dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire, du bien-être des animaux ainsi que de la sécurité sur le lieu de travail. Ces normes feront partie intégrante des bonnes pratiques agricoles ou des normes minimales obligatoires. La mise en œuvre et le respect de ces normes peuvent engendrer des coûts et des obligations supplémentaires pour les agriculteurs et, dans un premier temps, entraîner des pertes de revenus. L'objectif de cette mesure serait d'encourager une adoption plus rapide et plus généralisée des normes. En aucun cas, une aide ne serait versée si la non-application des normes était due au non-respect par un agriculteur individuel de normes déjà intégrées dans la législation nationale. Les aides seraient versées sous la forme de paiements compensatoires annuels dégressifs pour une période de 5 ans maximum, jusqu'à concurrence de 200 euros par ha la première année.
- Une aide en faveur des audits agricoles. Les agriculteurs bénéficieraient d'aides forfaitaires leur permettant de faire face aux coûts engendrés par lesdits audits. Le but de ces derniers serait d'identifier les éléments pour lesquels des modifications pourraient être proposées afin d'améliorer le respect des normes contraignantes dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire, de la santé et du bien-être des animaux ainsi que de la sécurité sur le lieu de travail. Cela permettrait, en particulier, d'aider les agriculteurs à se préparer et à appliquer le système de conditionnalité que la Commission propose d'introduire et auquel les agriculteurs devraient se conformer pour prétendre à des aides directes. Ces aides seront complétées par les aides existantes en faveur des projets de formation et de démonstration.

Troisièmement, la Commission propose d'introduire, dans le chapitre agroenvironnemental, la possibilité d'offrir des aides en matière de bien-être des animaux pour récompenser les efforts qui dépasseraient un niveau de référence obligatoire, conformément aux programmes agroenvironnementaux. En outre, pour refléter l'importance considérable que la Commission attache au développement des programmes agroenvironnementaux, en particulier dans le contexte de la SDD, et au développement des programmes de santé et de bien-être des animaux, il est proposé d'augmenter le taux de cofinancement fixé pour ces mesures de 10 points supplémentaires, pour atteindre 85 % dans les zones relevant de l'objectif 1 et 60 % dans les autres zones. Ces modifications seront assorties d'actions visant à la sensibilisation du public et à la promotion des programmes agroenvironnementaux.

Pour la période 2005-2006, la Commission propose de rendre obligatoire l'inclusion du chapitre relatif à la qualité de l'alimentation dans les programmes de développement rural (FEOGA, section «Garantie») des États membres, puisque le chapitre agroenvironnemental y figure déjà et continuera d'y figurer lorsqu'il sera étendu à la santé et au bien-être des animaux.

Autres adaptations techniques à apporter au règlement sur le développement rural

La Commission propose que certaines adaptations soient apportées aux mesures autres que d'accompagnement, en complément de l'introduction des nouvelles mesures décrites ci-dessus. Le champ d'application des activités de commercialisation menées au titre de l'article 33, sera précisé afin d'inclure une référence spécifique à l'éligibilité du coût de la mise

sur pied de programmes d'assurance qualité et de certification. Le champ d'application du tiret de l'article 33 qui se réfère à «*l'instauration de services de remplacement sur l'exploitation et de services d'aide à la gestion agricole*» sera élargi pour couvrir aussi les coûts de la mise sur pied de systèmes d'audit agricole.

En outre, dans le chapitre relatif à la sylviculture, les États membres pourront désormais proposer des modifications à leurs plans de protection des forêts contre les incendies et à la classification des zones à risque grâce à une modification des programmes de développement rural. Cette adaptation est rendue nécessaire par l'abrogation du règlement (CEE) n° 2158/92 fin 2002.

2.7. Budget

Le Conseil européen de Berlin a estimé que la réforme de l'Agenda 2000 pouvait être mise en œuvre en respectant un cadre financier de 40,5 milliards d'euros (en prix constants de 1999), à l'exclusion du développement rural et des mesures vétérinaires. La Commission a en outre été invitée à présenter au Conseil, en 2002, un rapport sur l'évolution des dépenses agricoles.

Compte tenu de cette demande, la Commission a examiné l'évolution réelle et potentielle des dépenses agricoles pour la période 2000-2006. Les hypothèses à la base de cette analyse et les résultats de celle-ci figurent en annexe. Ces derniers indiquent que si les politiques actuelles sont maintenues la moyenne annuelle de 40,5 milliards d'euros ne sera pas dépassée.

2.8. Aides d'État

Afin d'accélérer la mise en œuvre des nouveaux régimes d'aides d'État, la Commission étudie actuellement les possibilités d'adoption de règlements d'exemption dans le domaine de l'agriculture. Par exemple, un règlement d'exemption pour différents types d'aides d'État éviterait la notification *ex-ante*, sans pour autant affecter la substance des lignes directrices actuelles en matière d'aides d'État. La Commission a déjà adopté plusieurs règlements d'exemption dans des domaines autres que l'agriculture. Pour l'heure, l'exigence d'une approbation *ex ante* par la Commission retarde inévitablement tout nouveau projet d'octroi d'aides d'État en faveur du secteur agricole; ce retard atteint souvent plusieurs mois. La nouvelle approche devrait par ailleurs réduire la charge de travail qui incombe à la Commission, permettant ainsi aux services de se consacrer davantage aux plaintes et aux aides d'État illégales.

Ce travail sera réalisé au sein de la Commission, compte tenu du cadre juridique constitué par les règlements d'exemption relatifs aux aides d'État adoptés par le Conseil. Pour les aides d'État concernées, la notification et l'autorisation *ex ante* seraient remplacées par des rapports et des contrôles *ex post*. Les procédures seraient ainsi simplifiées et le délai d'introduction des nouveaux régimes en matière d'aides d'État serait réduit. De cette manière, les États membres disposés à présenter des rapports *ex post* pourraient fournir une assistance à l'échelon national plus rapidement, en particulier si celle-ci s'avère nécessaire pour accompagner les mesures de réforme dans le secteur de l'agriculture. Pour garantir, tant sur le plan interne qu'externe, le caractère durable de la politique menée, la Commission veillera à ce que les aides d'État soient conformes aux objectifs de la PAC.

2.9. Étapes suivantes

Après avoir consulté le Conseil, le Parlement et les autres parties intéressées, la Commission présentera des propositions législatives à l'automne 2002. Pour les secteurs pour lesquels une

Révision est prévue en 2003 (huile d'olive, sucre, etc.), la Commission avancera des propositions dans le cadre du nouveau système d'aide aux revenus agricoles.

3. EFFETS ATTENDUS DES PROPOSITIONS

3.1. Effets internes

Les ajustements proposés en ce qui concerne les instruments de la PAC permettront d'améliorer sensiblement la capacité des politiques agricole et de développement rural d'atteindre les objectifs fixés dans l'Agenda 2000. Ils permettront une plus grande convergence entre les attentes des agriculteurs, des consommateurs, des contribuables et des autorités publiques d'une part, et les résultats économiques, sociaux et environnementaux de ces politiques d'autre part.

Le secteur agricole

Les perspectives devraient s'améliorer pour le secteur agricole, considéré dans son ensemble. Le découplage permettra aux agriculteurs des secteurs concernés de se concentrer sur des produits qui leur donnent le meilleur revenu sur le marché en tenant compte de leurs capacités, de leurs initiatives et des conditions agronomiques locales. Il permettra également, dans de nombreux cas, d'améliorer l'efficacité des versements en faveur des agriculteurs, et devrait contribuer à l'amélioration de leur revenu. La modulation dynamique permettra un soutien supplémentaire en faveur de la qualité, des aides transitoires pour faire face aux normes obligatoires qui sont contraignantes, et une augmentation des possibilités, pour les agriculteurs, de fournir des services environnementaux. Combiné aux changements proposés dans les organisations communes de marché, ce système améliorera radicalement le potentiel de durabilité du secteur. Les agriculteurs bénéficieront, dans une mesure adéquate, d'une compensation des réductions de prix.

La modulation dynamique permettra des aides socialement plus équilibrées au sein du secteur, sans toutefois réduire, compte tenu d'autres mesures, le potentiel économique des grandes exploitations. Le système d'aide aux revenus agricoles représentera une simplification fondamentale par rapport aux règles actuelles. La majorité des aides aux revenus seront désormais versées sous la forme d'un paiement unique. Grâce au mécanisme d'audit agricole, toutes les normes en matière de contrôle, qu'elles concernent l'environnement, la sécurité alimentaire, la santé et le bien-être des animaux ou la sécurité professionnelle des agriculteurs, seront regroupées dans un cadre unique.

Les consommateurs

Pour les consommateurs, ces propositions constituent un pas considérable vers une intégration de la sécurité alimentaire, de la qualité alimentaire, et de la santé et du bien-être des animaux dans la PAC. Le découplage encouragera les agriculteurs à réagir aux signaux du marché correspondant aux attentes des consommateurs, plutôt que de réagir en fonction de mesures d'incitation liées aux quantités. L'inclusion de la sécurité alimentaire et de la santé et du bien-être des animaux parmi les critères de conditionnalité et leur contrôle systématique grâce au système d'audit agricole permettront d'améliorer la transparence et d'augmenter la confiance des consommateurs. Le renforcement des possibilités de soutien d'une production de qualité et les normes améliorées permettront aux agriculteurs de mieux répondre à la demande du consommateur.

Les contribuables

Pour les contribuables, les ajustements proposés garantiront une meilleure utilisation des deniers publics. Dans un contexte de stabilisation budgétaire, les propositions permettront d'améliorer l'efficacité des aides aux revenus nécessaires pour les agriculteurs, tout en renforçant l'orientation vers le marché. Un certain nombre d'organisations communes de marché seront ajustées dans le but d'en améliorer le fonctionnement. Les modifications prévues permettront de réduire considérablement la probabilité de production d'excédents.

Les citoyens

Les propositions permettront de répondre davantage aux préoccupations des citoyens. La modulation dynamique aidera les agriculteurs à se concentrer davantage sur la fourniture de services d'intérêt public, tels que les services environnementaux et la santé et le bien-être des animaux; elle permettra également de prendre des mesures visant à l'amélioration de la compétitivité du secteur. Les nouvelles dispositions proposées en matière de gel des terres accentueront les effets positifs sur l'environnement. Le renforcement de la conditionnalité garantira la conformité de la politique agricole avec d'autres exigences réglementaires.

L'industrie agroalimentaire

Les propositions auront une incidence positive pour l'industrie agroalimentaire puisqu'elles réduiront le coût des matières premières dans un certain nombre de secteurs. Le fait que les agriculteurs soient encouragés à s'orienter davantage vers le marché et à se concentrer sur une production de qualité permettra aux transformateurs de trouver plus facilement des produits répondant à leurs besoins. Les consommateurs seront davantage convaincus de l'amélioration de la sécurité et du respect des normes de qualité, ce qui aura un effet bénéfique sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Les administrations

Pour les administrations publiques, l'aide aux revenus agricoles et l'audit agricole représenteront, une fois mis en place, une simplification considérable des exigences relatives à la mise en œuvre et au contrôle grâce à l'introduction d'un système d'aide unique pour les secteurs concernés et à un cadre de contrôle unique. En outre, une simplification majeure des dispositions relatives aux aides d'État a également été proposée.

Un nombre réduit d'instruments extrêmement ciblés ont été maintenus et améliorés au niveau du premier pilier afin d'éviter une déstabilisation des marchés agricoles durant la période de transition vers le système découplé, en particulier pour les produits spécialisés ou traditionnels. Il s'agit, notamment, d'une nouvelle aide en faveur des cultures énergétiques visant à remplacer les dispositions actuelles relatives au gel des terres, d'aides spécifiques en faveur de certaines cultures pour les producteurs de protéagineux, de riz et de fruits à coque, ainsi que d'un supplément lié à la qualité pour le blé dur.

3.2. Effets externes

Bien que l'objectif de la Commission, lorsqu'elle a proposé ces ajustements, ait été de répondre à des besoins et à des attentes internes, ces modifications permettront également à l'Union européenne de s'adapter aux défis extérieurs.

L'approche proposée par la Commission favorisera l'intégration de nouveaux membres dans la politique agricole commune. Les modifications proposées dans les organisations communes

de marché permettront de faire face aux problèmes liés à l'équilibre des marchés dans l'Europe des Quinze avant l'élargissement. Le découplage permettra d'encourager les agriculteurs des nouveaux États membres à davantage s'orienter vers le marché, plutôt que de produire en fonction des mesures d'incitation. Le système d'aide aux revenus agricoles garantira une simplification considérable par rapport aux dispositions actuelles. La modulation dynamique ne s'appliquerait pas aux agriculteurs des nouveaux États membres avant qu'ils aient atteint le niveau normal d'aides directes de l'Union. En outre, une proposition a déjà été faite pour augmenter les aides dont ceux-ci bénéficient au titre du développement rural par rapport au niveau normal de l'UE. Les modifications proposées en ce qui concerne les mesures de développement rural favoriseront la mise en œuvre des normes européennes en matière de sécurité des aliments et de qualité, tandis que la conditionnalité renforcée améliorera la confiance du consommateur dans la production des nouveaux États membres.

L'approche préconisée par la Commission contribue au respect des engagements et à la poursuite des objectifs stratégiques de l'Union au niveau international en permettant de nouveaux efforts visant à promouvoir le développement durable et la cohérence. En réorientant notamment les aides vers des pratiques agricoles plus extensives et des mesures de soutien interne engendrant de moindres distorsions dans les échanges, elle devrait offrir davantage de débouchés aux pays en développement. Toutefois, une incidence optimale sur les échanges internationaux ne sera possible que si d'autres réforment leurs politiques dans la même mesure. Des efforts comparables dans les domaines appropriés sont donc attendus de nos partenaires commerciaux de manière à ce que cela puisse se traduire dans les engagements internationaux.

La direction prise par l'Union européenne est claire: réduction des aides provoquant des distorsions de la production, d'une part, et concentration accrue sur la sécurité et la qualité de l'alimentation, le développement rural et les services environnementaux dans l'intérêt de la société dans son ensemble, d'autre part. Cette politique correspond aux attentes de l'opinion publique européenne et protège au mieux les intérêts des agriculteurs européens.

3.3. Incidence financière

Une estimation sommaire de l'impact des mesures proposées dans le présent document et une comparaison avec le scénario de référence mis à jour figurent en annexe.

ANNEXE: ÉVOLUTION DES DÉPENSES AGRICOLES DE 2000 À 2006

Introduction

Pour atteindre l'objectif de stabilisation des dépenses agricoles en termes réels et au-delà des mesures de réforme décidées dans le cadre de l'Agenda 2000, le Conseil européen de Berlin, au point 22 de ses conclusions, invitait la Commission et le Conseil à réaliser des économies supplémentaires pour que les dépenses totales pendant la période 2000-2006, à l'exclusion des mesures relatives au développement rural et des mesures vétérinaires, ne dépassent pas, en moyenne annuelle, 40,5 milliards d'euros. Aussi, la Commission a-t-elle été invitée à présenter au Conseil, en 2002, un rapport sur l'évolution des dépenses agricoles assorti, au besoin, de propositions appropriées.

À la suite de cette demande du Conseil européen, l'évolution des dépenses agricoles réelles a été étudiée pour 2000 et 2001 et des prévisions de dépenses mises à jour ont été établies pour la période 2002-2006; elles constituent un nouveau scénario de référence qui doit être comparé aux plafonds des perspectives financières. Les hypothèses à la base de ce nouveau scénario et les incidences sont présentées ci-après. Il convient de souligner que les montants individuels prévus par secteur sont indicatifs et qu'ils ne représentent en aucun cas des objectifs ou des plafonds de dépenses pour chacun des secteurs concernés.

Méthodologie pour l'établissement des prévisions mises à jour

La mise à jour des prévisions de dépenses par secteur pour la période 2000-2006 a été réalisée selon les modalités suivantes:

- dépenses réelles en 2000 et 2001;
- crédits prévus au budget 2002 et proposés dans l'avant-projet de budget (APB) 2003;
- prévisions établies pour la période 2004-2006.

Les prévisions établies pour 2004-2006 sont fondées sur :

- un taux de change de 1 euro = 1 dollar;
- les évaluations les plus récentes des perspectives de développement des marchés agricoles, en particulier pour les cultures arables, les secteurs de la viande, ainsi que le lait et les produits laitiers;
- l'hypothèse selon laquelle, pour les secteurs qui ont fait l'objet des réformes de l'Agenda 2000, les superficies arables de base et les droits à prime dans le secteur de l'élevage seront totalement utilisés à partir de l'exercice 2004 (2006 pour le secteur laitier).

Les effets des décisions législatives adoptées après l'Agenda 2000, qui ont modifié certaines organisations communes de marché ou d'autres régimes, ont également été pris en compte (par exemple, dans les secteurs du sucre, des fruits et légumes, du lin textile et du chanvre, du coton, du tabac, de l'huile d'olive, de la viande ovine et caprine, ainsi que dans les programmes pour les îles et régions éloignées, pour ne mentionner que les modifications principales).

Pour les secteurs dans lesquels des quantités maximales garanties ont été fixées, l'expérience passée montre qu'en général ces quantités sont totalement utilisées (surtout dans le cas de l'huile d'olive, des fourrages séchés, des légumineuses à grains et des fruits et légumes transformés). Les quantités maximales garanties qui ont été fixées constituent donc la base des prévisions dans ces secteurs.

Pour les secteurs qui ont fait l'objet des réformes de l'Agenda 2000, ainsi que pour certains autres secteurs dans lesquels des modifications législatives importantes ont été décidées par la suite, des observations spécifiques sont reprises ci-dessous.

Cultures arables

Les estimations de l'Agenda 2000 ont été établies sur la base de l'hypothèse selon laquelle les superficies arables de base seraient totalement utilisées et des prix mondiaux élevés (en dollars) permettraient d'exporter sans restitutions ou avec des restitutions très faibles.

Les premiers effets budgétaires de la réforme se sont fait sentir à partir de l'exercice 2001.

Jusqu'en 2002, l'aide à l'hectare est restée inférieure aux estimations prévues dans l'Agenda 2000 puisque certains États membres sous-utilisaient les superficies de base. L'APB 2003 part du principe que les superficies de base continueront d'être sous-utilisées. Néanmoins, pour la période 2004-2006, les estimations ont été établies en appliquant une aide à l'hectare fixée en fonction de l'utilisation des rendements de référence historiques pour l'ensemble de la superficie de base et elles incluent les dépenses opérées sous la forme d'aides directes prévues dans le cadre de l'organisation commune de marché dans le secteur du lin textile et du chanvre qui vient d'être réformée.

Bien que les prix des marchés mondiaux soient plus bas qu'à l'époque de l'Agenda 2000, un taux de change euro/dollar bien en deçà de un a permis de réduire les coûts liés aux restitutions à l'exportation et à l'intervention, et les dépenses relatives aux mesures de marché pour 2001 et 2002 sont donc restées inférieures au niveau envisagé à l'époque de l'accord de Berlin.

À partir de 2004, les prévisions de dépenses pour les mesures de marché divergent de celles établies à Berlin. Puisqu'on s'attend à une baisse des prix sur les marchés mondiaux par rapport à l'Agenda 2000 et à une parité de change entre l'euro et le dollar, les dépenses relatives aux mesures de marché devraient augmenter.

Sucre

Dans le cadre de cette organisation de marché, les restitutions à l'exportation représentent plus de 80 % des dépenses, qui sont par conséquent fortement influencées par les fluctuations des prix mondiaux et par le taux de change entre l'euro et le dollar.

Une comparaison entre les prévisions de dépenses en préparation pour la période 2003-2006 et les prévisions de l'Agenda 2000 appelle certains commentaires:

- En ce qui concerne le niveau des prix sur les marchés mondiaux et le taux de change entre l'euro et le dollar, les prévisions retenues dans l'Agenda 2000 et celles qui figurent dans le présent rapport ont une incidence contradictoire sur le niveau des crédits requis. Les prévisions relatives au niveau des prix et au taux de change entre l'euro et le dollar s'équilibrent donc mutuellement.
- La réduction significative, par rapport aux prévisions de l'Agenda 2000, du montant des crédits aujourd'hui considérés comme nécessaires est essentiellement due à la suppression du remboursement des frais de stockage dans le cadre de la réforme de l'organisation de marché qui a été introduite en 2001 et qui est applicable depuis la campagne 2001/02.

Plantes textiles

En juillet 2000, le Conseil a procédé à une réforme de l'organisation commune de marché dans le secteur du lin textile et du chanvre. Depuis la campagne 2001/02, le lin et le chanvre

destinés à la production textile ont été inclus dans le régime des cultures arables et l'aide à l'hectare versée aux cultivateurs a été réduite au niveau des aides prévues pour les cultures arables (le coût annuel estimé est d'environ 40 millions d'euros une fois que les différentes dispositions seront mises en œuvre; il conviendra de les ajouter à l'aide prévue pour les cultures arables et de les déduire des montants prévus pour les plantes textiles).

La deuxième partie de la réforme prévoit des aides à la transformation des pailles, estimées à environ 26 millions d'euros par an et qui restent dans le chapitre «Plantes textiles». D'après les prévisions, les dépenses devraient rester stables puisque le système se fonde sur une quantité maximum garantie et sur un montant d'aide fixe par tonne.

Pour le coton, le Conseil a également décidé, en avril 2001, de revoir le système d'aide applicable à partir de la campagne 2001/02. Le changement principal concerne les sanctions qui sont désormais progressives en fonction des quantités produites, le but étant de renforcer le système de stabilisateur.

Dans le secteur du coton, malgré le système de stabilisateur, les dépenses continuent d'être fortement influencées par le niveau des prix sur les marchés mondiaux (en dollars) et par les fluctuations du taux de change entre l'euro et le dollar. Des fluctuations ont été enregistrées durant la période 2000-2002, mais en 2002 en particulier, l'augmentation des dépenses est due à une chute brutale des prix du coton sur les marchés mondiaux par rapport aux prix utilisés pour l'Agenda 2000. Les effets de cette chute restent très marqués malgré un taux de change inférieur à un entre l'euro et le dollar.

Une légère reprise des cours mondiaux est prévue pour 2003 et pour les années suivantes. En ce qui concerne les quantités à subventionner, les prévisions sont identiques à celles de l'Agenda 2000, soit environ 1,5 millions de tonnes.

Fruits et légumes

Pour l'Agenda 2000, le coût a été calculé sur la base d'une estimation financière réalisée après l'adoption de la réforme de 1996. Cette estimation prévoyait un montant substantiel pour les fonds opérationnels.

À la fin de l'année 2000, le Conseil a adopté une mini-réforme, qui a permis d'introduire un certain nombre de changements, en particulier:

- une simplification du système de financement des fonds opérationnels, pour lesquels le plafond d'assistance financière communautaire a été fixé à 4,1 %, et
- une rationalisation du régime pour les agrumes, les pêches, les poires et les tomates transformées.

Les prorogations successives du régime pour les fruits à coque, qui ont été décidées par le Conseil en attendant une nouvelle proposition, ont également été prises en compte.

Les estimations budgétaires jusqu'en 2006 ont été établies à la lumière des aides, seuils et plafonds nouvellement fixés et tenant compte de l'expiration de certains régimes (par exemple, pour les fruits à coque). Les nouvelles prévisions sont sensiblement inférieures à celles de l'Agenda 2000. Cela s'explique principalement par le fait que les prévisions pour les organisations de producteurs et les retraits ont été revues à la baisse, mais aussi par le fait que les prévisions pour les tomates transformées indiquent que les dépenses se stabiliseront grâce aux modifications adoptées à la fin de l'année 2000.

Secteur vitivinicole

Dans le cadre de l'Agenda 2000, l'organisation de marché dans le secteur vitivinicole a fait l'objet d'une réforme, dont les conséquences ont été prises en compte dans les prévisions à partir de 2001, première année au cours de laquelle la réforme a eu une incidence sur le budget. La réforme prévoyait une réduction graduelle suivie d'une possible disparition de la distillation de crise si la stabilisation attendue dans le secteur se confirmait. Elle prévoyait également des dépenses pour la restructuration des vignobles, estimées à 443 millions d'euros par an une fois le régime en place.

Les dépenses dans ce secteur restent influencées par une utilisation de la distillation de crise supérieure aux prévisions en raison d'un taux de production relativement élevé et d'une chute structurelle de la consommation.

Lait

À l'époque où ont été prises les décisions de Berlin, il était prévu que les dépenses annuelles dans le secteur laitier pour la période 2000-2005 resteraient relativement stables pour augmenter à partir de 2006 en raison de l'introduction du système d'aide directe décidé dans le cadre de l'Agenda 2000.

En réalité, au cours des premières années de cette période, les dépenses ont été largement en deçà des prévisions de Berlin car la situation sur les marchés intérieurs et extérieurs a été nettement plus favorable que ce qui avait été prévu à l'époque de l'Agenda 2000. Pour 2000 et 2001, la stabilité de la demande de fromage et la fermeté des prix sur les marchés intérieurs et extérieurs, surtout pour le lait en poudre, ont joué un rôle essentiel dans la réduction des taux des restitutions à l'exportation et des montants de l'aide interne en faveur des mesures d'écoulement de lait écrémé et de graisse butyrique.

Les estimations de dépenses pour la période 2004-2006 sont basées sur les prévisions établies récemment concernant le développement à moyen terme de l'offre et de la demande. Pour les principaux produits laitiers, ces prévisions indiquent que les écarts entre l'offre et la consommation interne devraient diminuer par rapport à ce qui a été prévu à l'époque de l'Agenda 2000.

Viande bovine

Les premières années qui ont suivi la réforme ont été particulièrement marquées par la crise de l'ESB, qui est apparue à la fin de l'année 2000, et par l'épidémie de fièvre aphteuse qu'a connu le Royaume-Uni en 2001.

En 2000, la Commission a pris un ensemble de mesures visant à faire face à la chute de la consommation et des exportations, et à rétablir un équilibre entre l'offre et la demande (achats spéciaux pour destruction, ajustement du régime d'intervention public, etc.).

En 2001, un plan a été présenté au Conseil qui l'a adopté en juin de la même année. Ce plan avait pour but d'établir un meilleur équilibre sur le marché à court et moyen terme.

Malgré la déstabilisation du marché en 2000 et 2001, la crise n'a pas eu des effets aussi graves qu'on ne l'avait craint dans un premier temps et le secteur a connu une reprise. Toutefois, pour la période 2001-2003, les dépenses dans le secteur de la viande bovine restent légèrement supérieures aux montants initialement estimés, bien que la sous-utilisation des droits à primes ait entraîné une diminution des dépenses pour les primes directes.

Les estimations pour la période 2004-2006 se fondent sur

- les perspectives à moyen terme en ce qui concerne l'offre et la demande. La production nette devrait baisser pour atteindre les niveaux prévus à l'époque de

l'Agenda 2000. La reprise escomptée de la consommation devrait permettre une élimination des stocks d'intervention;

- une utilisation totale des droits à primes directes.

Ces estimations dépassent les prévisions établies à l'époque de l'accord de Berlin parce que la prime à l'extensification a été appliquée à un niveau supérieur au niveau escompté et que les estimations relatives aux restitutions à l'exportation qui ont été établies à Berlin étaient exagérément optimistes.

Viande ovine

La réforme adoptée en 2001 se fondait sur une estimation globale des dépenses qui avait été réalisée à l'époque de l'accord de Berlin (en tenant compte d'un taux d'utilisation des droits à primes de 92 %).

Conclusions

Comme le montre le tableau 1 ci-joint, les résultats du présent exercice de mise à jour indiquent que les dépenses de la rubrique 1a ne dépasseront pas les plafonds correspondants des perspectives financières pour l'ensemble de la période 2000–2006. Les dépenses réelles ont été inférieures au plafond d'environ 1,1 milliard d'euros en 2000 et d'environ 2,3 milliards d'euros en 2001. Le budget 2002 et l'avant-projet de budget (APB) 2003 prévoient une stabilisation de la marge pour les différents plafonds autour de 2,3 milliards d'euros pour cette période.

Pour la période 2004-2006, et sur la base de la méthodologie exposée plus haut, la marge annuelle dans le cadre des différents plafonds devrait se situer à environ un milliard d'euros en 2004 et être légèrement supérieure à un milliard d'euros en 2005 et 2006.

En ce qui concerne la moyenne annuelle de 40,5 milliards d'euros en prix de 1999 fixée aux points 21 et 22 des conclusions de Berlin, le calcul qui figure au tableau 2 montre que ce montant sera respecté puisque, en moyenne annuelle, les dépenses réelles comparables devraient être inférieures d'environ 1,5 milliards d'euros aux prévisions.

Incidence budgétaire des propositions

Des estimations précises de l'incidence budgétaire de chacune des mesures exposées dans la présente Révision à mi-parcours seront établies dans le cadre de la présentation des propositions législatives officielles.

Toutefois, même si les estimations retenues à ce stade ne sont que préliminaires, les modifications envisagées pour les différents secteurs concernés et pour le découplage des aides directes devraient, d'après les estimations, permettre une économie annuelle totale d'environ 200 millions d'euros par rapport aux dépenses de référence qui figurent au tableau 1.

Cette économie, si l'on y ajoute la marge prévue d'environ 1 milliard d'euros, constitue le volant nécessaire pour parer aux circonstances imprévues (dépréciation du dollar, épizootie grave, etc.) et pour supporter les coûts résultant de certaines mesures de réforme qui pourraient s'avérer nécessaires dans des secteurs qui ne sont pas couverts par la présente Révision à mi-parcours.

TABLEAU 1
Dépenses et prévisions par secteur pour la rubrique 1a
(Nouvelle référence – statu quo sans propositions à mi-parcours)

en millions d'euros

	2000 Exécution ⁵	2001 Exécution	2002 Budget	2003 APB	2004 Prévisions	2005 Prévisions	2006 Prévisions
Cultures arables	16663,1	17466,2	17916	17764	18298	18178	18155
- aides directes	15174,0	16918,0	17486	17325	17541	17530	17530
- autres mesures	1489,1	548,2	430	439	757	648	625
Sucre	1910,2	1497,1	1401	1339	1429	1429	1429
Huile d'olive	2210,1	2523,8	2366	2372	2384	2384	2384
- aides directes	2156,2	2468,8	2298	2317	2318	2318	2318
- autres mesures	53,9	55,0	68	55	66	66	66
Fourrages séchés et légumineuses	381,3	374,8	385	383	383	383	383
- aides directes	68,7	69,2	72	72	72	72	72
- autres mesures	312,6	305,6	313	311	311	311	311
Plantes textiles	991,4	826,3	956	831	881	881	881
- aides directes	105,7	59,8	1	1	1	1	1
- autres mesures	885,7	766,5	955	830	880	880	880
Fruits et légumes	1551,3	1558,0	1650	1629	1620	1618	1617
- aides directes	343,0	431,2	430	408	410	413	417
- autres mesures	1208,3	1126,8	1220	1221	1211	1205	1200
Vin	765,5	1196,7	1392	1381	1381	1381	1381
Tabac	989,4	973,4	983	973	973	973	973
- aides directes	984,9	964,0	970	956	944	944	944
- autres mesures	4,5	9,4	13	17	29	29	29
Lait et produits laitiers	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	2747
- aides directes	-	-	-	-	-	-	979
- autres mesures	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	1768
Viande bovine	4539,6	6054,0	8095	8369	8596	8570	8499
- aides directes	3646,1	4862,4	6162	7335	7858	8067	8067
- autres mesures	893,5	1191,6	1933	1034	738	503	432
Viande ovine et caprine	1735,6	1447,3	672	1914	1915	1915	1915
- aides directes	1733,9	1449,3	665	1910	1910	1910	1910
- autres mesures	1,7	-2,0	7,0	4	5	5	5
Autres produits agricoles ¹	1891,5	1328,3	1424	1464	1467	1472	1472
- aides directes ²	301,7	279,8	293	309	311	316	316
- autres mesures	1589,8	1048,5	1131	1154	1156	1156	1156
Produits de la pêche	23,0	20,4	32	29	30	30	30
Mesures de contrôle et de prévention	77,4	32,1	57	48	48	48	48
Apurement des comptes	-1077,9	-569,7	-500	-500	-500	-500	-500
Mesures de promotion	58,7	48,9	79	67	67	67	67
Autres mesures (aides agromonétaires)	933,1	469,8	271	55	-	-	-
- aides directes	948,0	480,6	271	55			
- autres mesures	-14,9	-10,8	0	0			
Mesures vétérinaires ³	102,5	565,5	570	190	290	290	290
Rubrique 1a - total	36290,0	37719,5	39660	40420	41452	41265	41770
- aides directes ⁴	25462,2	27983,1	28648	30688	31364	31571	32554
- autres mesures	10827,8	9736,4	11013	9731	10088	9694	9217
Rubrique 1a - plafond	37352	40035	41992	42680	42408	42310	42834
Différence	-1062,0	-2315,5	-2332	-2260	-956	-1045	-1064

¹ semences, houblon, riz, viande porcine, œufs, volaille, apiculture, produits hors annexe I, programmes alimentaires, régions et îles éloignées

² semences, houblon, riz, régions et îles éloignées

³ y compris, à partir de 2004, les régimes d'abattage sélectif (ESB)

⁴ aides directes correspondant à la liste reprise à l'annexe du règlement (CE) n° 1259/1999

⁵ y compris les 29 millions d'euros déclarés sous la forme de crédits transférés de 1999.

TABLEAU 2**Respect de la moyenne annuelle de 40,5 milliards d'euros (prix de 1999)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne 2000 – 2006 (prix de 1999)
1. Plafond moyen								40 500
2. «anciennes» mesures d'accompagnement (2 760 millions d'euros en prix courants)								2 552
3 = 1 - 2 Plafond ajusté								37 948
4a. Dépenses de la rubrique 1a, à l'exclusion des mesures vétérinaires en prix courants	36 188	37 154	39 091	40 230	41 162	40 975	41 480	
4b. Dépenses de la rubrique 1a, à l'exclusion des mesures vétérinaires en prix de 1999	35 478	35 711	36 836	37 166	37 282	36 385	36 111	36 424
5 = 3 - 4b Différence								1 524