

CONSEIL AGRICOLE DES 18/19 JUIN 1984 :LE RENOUVELLEMENT DE LA POLITIQUE DES STRUCTURESINTRODUCTION

La politique des structures agricoles constitue, après la politique des marchés, le deuxième pilier de la politique agricole commune.

Dans sa communication au Conseil de juillet 1983 en vue de l'adaptation de la PAC, la Commission a constaté que la politique des prix et des marchés, prise isolément, ne peut pas résoudre les problèmes des régions rurales. Si la Communauté veut trouver des solutions durables à ces problèmes, elle devra mettre l'accent relativement plus sur l'action structurelle que sur le soutien des prix.

Or, la politique des structures doit être prochainement renouvelée. Les cinq mesures horizontales, qui constituent la base de cette politique, viennent prochainement à échéance. Les trois directives socio-structurelles de 1972, ont été prorogées jusqu'à fin 1983, puis jusqu'au 30 juin 1984. Cette échéance vaut également pour la directive 75/268 concernant l'agriculture de montagne et les régions défavorisées dont l'application est rattachée à celle des trois premières. Le règlement 355/77, concernant la transformation et la commercialisation des produits agricoles, a été prorogé jusqu'au 31 décembre 1984. Il convient de rappeler également que la dotation quinquennale pour l'ensemble de la politique des structures couvre la période jusqu'à la fin de 1984.

La Commission a soumis ses propositions en vue du renouvellement de la politique des structures au Conseil en octobre 1983 (1). Le présent mémorandum résume schématiquement la situation actuelle, les modifications proposées par la Commission et les principaux problèmes à régler.

(1) COM (83) 559 du 10 octobre. Voir aussi la note d'information P-89 de septembre 1983 et l'Europe Verte n° 199 de janvier 1984 (La nouvelle politique commune des structures agricoles).

I. L'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DES STRUCTURES AGRICOLES

1. La situation actuelle

La politique actuelle est basée sur les trois directives socio-structurelles de 1972, complétées par la directive de 1975 sur les zones montagneuses et défavorisées (1) :

i) Directive 159 sur la modernisation des exploitations

La Communauté participe au financement des investissements, qui doivent s'insérer dans un plan de développement de six ans maximum au terme duquel l'exploitation devrait atteindre en principe au moins un revenu de travail comparable à celui dont bénéficient les activités non agricoles dans la région.

La directive précise également les conditions dans lesquelles les Etats membres peuvent instituer d'autres aides en faveur des exploitations pour favoriser la comptabilité des groupements d'entraide, et le remembrement et l'irrigation des terres agricoles, ainsi que les conditions du financement communautaire. La Communauté participe en principe pour 25% au financement des dépenses effectuées par les Etats membres, le remboursement étant fait par le FEOGA, section Orientation, au cours de l'année suivante.

Cette mesure a connu un certain succès avec en moyenne de 20 à 30.000 plans de développement approuvés chaque année jusqu'en 1980 (depuis lors le nombre a baissé sous l'effet de l'inflation et de l'augmentation des taux d'intérêts). Les dépenses remboursées au cours de la période 1980-84 s'élèvent à 524 Mio Ecus.

Cependant, cette directive n'a pas été capable de résoudre le problème des disparités des revenus entre régions. Les plans de développement financés par la Communauté concernent en général :

- les pays du Nord (27% en Allemagne et 16% au Royaume-Uni, 1% en Italie);
- les régions les plus favorisées (20% seulement dans les zones défavorisées) ;
- les exploitations plus grandes (presque 80% intéressent des exploitations de 20 ha ou plus, qui représentent moins de 25% du nombre total des exploitations, et presque un tiers intéressent des exploitations de 50 ha ou plus qui représentent 7% du total) ;
- des investissements intensifs (bâtiments, matériel, cheptel) plutôt que des améliorations foncières, la majorité des investissements (60%) étant consacrée à l'élevage bovin, et plus particulièrement à la production du lait.

Outre le fait que cette directive a contribué à l'accroissement de la production laitière et donc au problème des excédents, elle s'est avérée pratiquement inapplicable dans les régions méditerranéennes où

(1) ainsi que par une série de mesures intéressant des régions ou des secteurs spécifiques. Ces mesures ne sont pas affectées par le renouvellement des mesures horizontales.

Les problèmes structurels sont les plus graves. En fait, ces régions ont un très grand nombre de petites exploitations incapables de mettre en oeuvre un plan de développement conforme aux critères retenus, et notamment d'atteindre l'objectif du revenu comparable.

ii) Directive 160 sur la cessation de l'activité agricole et la libération des terres

Les Etats membres peuvent accorder des indemnités de retraite pour encourager des départs, mais la Communauté ne participe au financement des dépenses effectuées par les Etats membres que pour autant que les terres ainsi libérées soient attribuées à un exploitant présentant un plan de développement au titre de la directive 159.

Cette directive qui devait être la plus "restructurante" des mesures structurelles a été la plus décevante en pratique. Les conditions retenues, notamment celles concernant les plans de développement, le montant inadéquat de l'aide et la charge financière trop lourde pour certains Etats membres, ont rendu la directive presque inopérante dans la plupart des Etats membres. Seuls deux Etats membres ont appliqué réellement la directive, l'Italie n'ayant pris aucune disposition pour le faire. A peine 5% des dépenses effectuées par les Etats membres ont été remboursées par le FEOGA, alors que les crédits prévus étaient à peine entamés (4 mio d'Ecus en 5 ans).

iii) Directive 161 sur l'information socio-économique et sur la formation professionnelle

Cette directive n'a pas donné des résultats escomptés non plus. 26 mio d'Ecus seulement ont été remboursés par le FEOGA en 1980-84, la majorité des dépenses étant effectuée par deux pays : la République fédérale d'Allemagne pour la formation des conseillers socio-économiques et la France pour la formation professionnelle des agriculteurs.

iv) La Directive 268 de 1975 sur l'agriculture de montagne et les zones défavorisées

Cette directive qui concerne des régions où les trois directives de 1972 ne pouvaient s'appliquer sans adaptation importante, assouplit les modalités des plans de développement, introduit l'octroi d'indemnités compensatrices des handicaps naturels et définit les critères pour circonscrire les zones pouvant bénéficier des mesures adaptées.

Cette mesure a été mise en oeuvre avec beaucoup de succès, notamment en ce qui concerne l'indemnité compensatrice, qui a bénéficié à plus d'un quart des agriculteurs dans les régions concernées, et cela, malgré les retards dans la mise en oeuvre du règlement dans certains pays.

Les dépenses engagées au cours de la période 1980-84 s'élèvent à 700 mio d'Ecus (plans de développement dans les zones défavorisées non compris). Pour apprécier à sa juste valeur la régionalisation de la politique des structures, il faudrait y ajouter les dépenses au titre des mesures spécifiques en faveur des régions défavorisées, qui s'élèvent à 927 mio d'Ecus pour la période en question.

Principales propositions de la Commission

1. Remplacer le système sélectif prévoyant des plans de développement dont l'objectif doit être d'arriver au revenu comparable par un système prévoyant un plan d'amélioration matérielle d'exploitation qui n'est plus lié à un objectif chiffré et qui doit permettre ainsi l'accès de ce système aux agriculteurs qui ont été exclus du bénéfice de l'ancien système ou qui seraient exclus à l'avenir vu les restrictions imposées par la situation des marchés.

Les investissements prévus doivent être économiquement justifiés et avoir comme objectif une amélioration substantielle et durable de la situation de l'entreprise.

Pour limiter les aides aux agriculteurs qui en ont le plus besoin, la Commission prévoit des seuils d'exclusion au départ et des limites d'arrivée à l'achèvement du plan, respectivement 100% et 120% du revenu comparable. Par ailleurs, le remboursement maximum est fixé à 60.000 Ecus par unité de travail et 120.000 Ecus par exploitation, contre 75.000 et 255.000 Ecus actuellement.

2. Les aides aux investissements couverts par un plan d'amélioration doivent viser :
 - l'amélioration qualitative ou la reconversion de la production à la lumière des besoins du marché ;
 - la réduction des coûts de production ;
 - l'amélioration des conditions de vie et de travail ;
 - les économies d'énergie ; ou
 - la protection de l'environnement.
3. Aucune aide ne sera accordée pour les investissements dont l'effet sera d'augmenter la production de produits excédentaires "sans débouchés normaux". Par ailleurs, des restrictions spécifiques sont prévues concernant les secteurs des oeufs et volailles (interdiction des aides), les porcs (550 places maximum) et vaches laitières (40 par unité de travail ou 60 par exploitation maximum à la fin du plan), comme dans le régime actuel (1).
4. Les aides aux groupements d'entraide et les aides à la comptabilité seront maintenues et de nouvelles aides seront introduites pour les services de remplacement et de gestion.
5. Dans les zones défavorisées, maintien des indemnités compensatrices, extension des investissements individuels à financer au tourisme et aux activités artisanales, extension des investissements collectifs aux travaux d'irrigation, et introduction de la possibilité des mesures spécifiques pour améliorer l'infrastructure des zones défavorisées.

(1) A l'occasion de la prorogation de la directive 159 jusqu'au 30 juin 1984 le Conseil a décidé d'interdire les aides aux investissements dans le secteur laitier, étant entendu que les aides seraient reprises une fois que le nouveau régime de maîtrise de la production laitière soit mis en place.

6. Introduction des aides au reboisement des terres agricoles et amélioration forestière dans les exploitations agricoles.
7. Les aides en faveur de l'information socio-économique seront supprimées, alors que celles concernant la formation professionnelle seront renforcées.

La directive sur la cessation d'activité et l'affectation des terres ainsi libérées ne sera pas renouvelée, mais l'aide aux jeunes agriculteurs présentant un plan d'amélioration est augmentée de 25% contre 10% actuellement, avec en outre une prime d'installation (max. 15.000 Ecus).

Il convient de rappeler que seul le régime d'aide aux investissements dans le cadre d'un plan d'amélioration est obligatoire, l'octroi des autres aides aux exploitations ainsi que des aides régionales étant facultatif pour les Etats membres, qui se font rembourser dans les limites prévues par le nouveau règlement (normalement 25% avec des exceptions en faveur de la Grèce, de l'Irlande et de l'Italie). Il est également à noter que les aides nationales aux investissements qui ne sont pas éligibles au financement communautaire, sont toutefois soumises à des conditions aussi sinon plus restrictives.

Les principaux problèmes à régler

- Le plan d'amélioration

Toutes les délégations partagent l'orientation générale de la Commission, mais certaines délégations estiment que, vu la situation du marché ainsi que les restrictions à l'investissement envisagées dans différents secteurs, la stabilisation du revenu constitue un objectif suffisant. La Commission et la majorité des délégations insistent sur l'amélioration du revenu comme objectif prioritaire. Une solution de compromis pourrait consister à admettre à titre dérogatoire des plans d'amélioration comportant la stabilisation des résultats économiques de l'entreprise.

- Le problème des excédents

Plusieurs délégations ont formulé des réserves sur la proposition d'attribuer à la Commission le pouvoir de définir les produits sans débouchés normaux, avec interdiction ou limitation conséquente des aides aux investissements. La Commission a accepté que le pouvoir de décision soit attribuée au Conseil. D'autre part, certaines délégations s'opposent au financement des investissements dans le secteur laitier. La solution de compromis pourrait être d'autoriser des aides dans les limites actuelles, à la condition toutefois que l'exploitation dispose des quantités de référence nécessaires (quotas).

- Les aides nationales

Plusieurs délégations ont formulé des réserves au sujet des conditions restrictives envisagées pour les aides nationales (problèmes des petites exploitations, des coopératives et des agriculteurs à temps partiel). La Commission insiste sur la nécessité d'encadrer l'ensemble des aides aux investissements octroyées par les Etats membres, qu'elles soient ou non co-financées par la Communauté.

- Les jeunes agriculteurs

Plusieurs délégations s'opposent à l'octroi d'une prime d'installation. Les réserves portant à la fois sur le principe d'un financement communautaire et sur le montant. En revanche, l'aide supplémentaire aux jeunes agriculteurs qui présentent un plan d'amélioration est acceptée par toutes les délégations.

- La sylviculture

L'extension du régime d'aides aux investissements visant l'amélioration forestière et le coût élevé (1.160 mio d'Ecus sur 5 ans) n'a pas fait l'objet d'un consensus général.

La Commission considère que des aides visant le boisement des surfaces agricoles dont l'exploitation contribue aux excédents des produits agricoles, et à mieux valoriser la production forestière dans les exploitations agricoles en vue d'élargir les sources de revenu des agriculteurs constitue un élément essentiel de la nouvelle politique des structures agricoles. Elle pourrait toutefois, envisager de limiter la mesure aux seuls exploitants agricoles à titre principal et à réduire sa portée (élimination des aides aux forêts dégradées), ce qui réduirait de manière significative le coût de la mesure.

D'autres problèmes qui devront être réglés dans le cadre d'un accord final concernent le montant de certaines aides ainsi que la modulation régionale des taux des aides aux investissements et des taux de remboursement communautaire.

II. LA COMMERCIALISATION ET LA TRANSFORMATION DES PRODUITS AGRICOLES

1. Situation actuelle

Aux termes du règlement 355/77, la Communauté participe au financement des projets soumis par les Etats membres en vue du développement et de la rationalisation des entreprises qui s'occupent du traitement, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles. Ces projets doivent s'insérer dans le cadre des programmes spécifiques ou sectoriels, élaborés par les Etats membres et approuvés par la Commission. Les projets doivent contribuer à l'amélioration de la situation des secteurs de la production agricole de base concernés, priorité étant donnée aux projets qui répondent à certains critères (contribuer à l'orientation de la production, bénéficier les régions défavorisées, améliorer les circuits de distribution, la qualité, etc.). La Commission décide deux fois par an (fin juin et fin décembre) de l'octroi du concours du FEOGA (section orientation), dont le montant ne peut dépasser en principe 25% du coût total de l'investissement (1).

2. Principales propositions de la Commission

Les nouveaux programmes, élaborés par les Etats membres, visent en particulier des produits destinés à des débouchés nouveaux ou à de nouvelles technologies (la Commission a renoncé à sa proposition initiale de n'approuver de nouveaux programmes que s'ils répondent à cette condition ou aux besoins régionaux).

Les Etats membres peuvent également élaborer des programmes concernant les produits de la sylviculture.

Les projets susceptibles d'être financés à l'avenir par le FEOGA comprendront également :

- les projets pilotes
- les projets dont la majorité des dépenses concerne l'économie d'énergie ou le recyclage des résidus
- l'acquisition des équipements de récolte

Le coût prévisionnel annuel à la charge du FEOGA est estimé à 350 mio Ecus (contre 164 mio Ecus depuis 1978) plus 10 mio Ecus par an pour la sylviculture.

3. Problèmes à régler

Un large consensus existe sur ce volet de la nouvelle politique des structures, notamment depuis que la Commission a renoncé à son intention initiale de limiter le champ d'application de la directive aux programmes et projets intéressant les seuls produits nouveaux et les nouvelles technologies.

(1) Sauf pour le Mezzogiorno et la Grèce (50%) et certaines régions du Sud de la France pour le secteur du vin (35%).

Il reste un certain nombre de problèmes politiques à régler :

- Produits de la sylviculture (le bois ne fait pas partie des produits agricoles définis à l'annexe II du traité).

La Commission a estimé que l'élargissement du champ d'application du règlement aux produits du bois va de paire avec les propositions visant l'amélioration forestière dans les exploitations agricoles. Compte tenu des réserves exprimées par certaines délégations, la Commission est prête à limiter la mesure à la première transformation et commercialisation du bois brut provenant des exploitations agricoles à titre principal.

- Eligibilité des équipements de récolte

Pour éviter tout risque de distorsions de concurrence, des conditions restrictives pourraient être envisagées (limitation à un certain pourcentage du coût du projet à financer, éventuellement aussi pour certains secteurs spécifiques).

- Projets relatifs aux produits agricoles transformés non relevant de l'Annexe II

Il est proposé que le pouvoir de décisions à ce sujet, qui relève actuellement du Conseil, soit attribué désormais à la Commission. Pour tenir compte des réserves exprimées, le nouveau règlement pourrait définir de façon limitative le champ d'application de cette disposition, qui devrait être précisé lors de l'approbation des programmes.

Les autres points évoqués pendant les travaux concernent :

- la ré-allocation des crédits non utilisés (facultative ou obligatoire)
- la prise en compte des effets de l'inflation lors de l'évaluation du coût des projets
- la différenciation des taux de participation du FEOGA par secteur ou catégorie de producteurs (à discuter dans le cadre des PMI)
- la répartition des crédits disponibles entre les Etats membres (problème de la régionalisation).

III. ASPECTS BUDGETAIRES

La situation actuelle

La dotation quinquennale du FEOGA, section Orientation, fixée par le Conseil pour la période 1980-84 est de 3.755 mio d'Ecus.

A défaut d'une décision du Conseil avant la fin de 1984, la dotation actuelle sera automatiquement reconduite pour une nouvelle période quinquennale (1985-1989).

Position de La Commission

La Commission n'a pas fait de proposition concernant une nouvelle dotation quinquennale.

En effet, elle estime que la dotation dans sa forme actuelle (enveloppe financière obligatoire, fixée par le Conseil) est incompatible avec les procédures budgétaires, et devrait donc être supprimée.

Dans son rapport au Conseil sur les moyens d'améliorer l'efficacité des fonds structurels (1), la Commission a avancé l'idée d'une programmation indicative pluriannuelle, qui ferait l'objet d'une concertation entre la Commission, le Conseil et le Parlement (un certain pourcentage des dépenses est classifié non-obligatoire).

./.

(1) COM(83) 501 (voir P-77 de juillet 1983)

Voilà le coût prévisionnel pour la première période de 5 ans en Mio Ecus (entre parenthèses les crédits correspondants pour la période 1980-84) :

<u>Coût des nouvelles mesures</u>	5.055	(1)
- Aides aux investissements et autres aides déjà prévues dans la directive 159	1.720	(524)
- Nouvelles aides aux exploitations	350	
<u>dont</u> installation de jeunes agriculteurs	160	(4)
(replace la directive 72/160)		
mesures forestières	175	
- Aides à la formation professionnelle (remplace la directive 72/161)	75	(27)
- Régions défavorisées (Directive 72/268) :		
Indemnité compensatrice et investissements collectifs	1.160	(700)
Mesures spécifiques	p.m.	
- Transformation et commercialisation des produits agricoles (Règl. 355/77)	1.750	(787)
<u>Poursuite des mesures existantes</u>	1.320	(2)
- directives socio-structurelles	300	
- mesures spécifiques régionales	600	(927)
- mesures spécifiques liées aux marchés	340	(605)
- secteur pêche	80	(176)
<u>Dépenses totales FEOGA, Section Orientation</u>	6.375	(3.751)

(1) Le coût prévisionnel des nouvelles mesures a été initialement estimé à environ 6.200 millions d'Ecus, mais certaines estimations ont été réduites pour tenir compte des modifications envisagées par la Commission, notamment concernant les mesures forestières. Ces estimations ne tiennent pas compte des 3 milliards d'Ecus proposés pour l'amélioration des structures agricoles dans le cadre des Programmes intégrés méditerranéens.

(2) Estimations susceptibles d'être révisées en hausse, avec augmentation correspondante des dépenses totales

NOTE : Ces chiffres sont à traiter comme provisoires. Ils ne tiennent compte ni des modifications éventuelles qui pourraient être encore apportées aux propositions de la Commission, ni de l'encadrement financier qui pourrait éventuellement être fixé par le Conseil.