

LIBRARY

CONSEIL AGRICOLE DES 10/11 DÉCEMBRE 1984 :  
LE RENOUELEMENT DE LA POLITIQUE DES STRUCTURES

INTRODUCTION

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 (1).

Or, la politique des structures doit être prochainement renouvelée. Plusieurs 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 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.

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.

En octobre 1983, la Commission a soumis ses propositions en vue du renouvellement de la politique des structures au Conseil (2).

En juin 1984, le Conseil a approuvé le renouvellement, pour une période de 10 ans à partir du 1er janvier 1985, du règlement 355/77 concernant le financement de projets concernant la transformation et la commercialisation de produits agricoles (3).

Le présent mémorandum résume schématiquement la situation actuelle, les modifications proposées par la Commission et les principaux problèmes à régler concernant la nouvelle action commune pour l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles. En ce qui concerne les aspects financiers, voir MEMO 125/84 du 29 novembre.

---

(1) COM(83)500 du 26 juillet 1983

(2) COM(83)559 du 10 octobre 1983. 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.

(3) Voir P-49 de juillet 1984.

# L'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DES STRUCTURES AGRICOLES

## I. 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 États 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. En ce qui concerne le financement communautaire, la Communauté participe en principe pour 25% au financement des dépenses effectuées par les États 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.

## II. Les principales propositions de la Commission d'octobre 1983

1. Remplacer le système sélectif prévoyant des plans de développement par un système plus souple prévoyant un plan d'amélioration matérielle d'exploitation. Ce plan d'amélioration n'est plus lié à un objectif chiffré et doit ainsi permettre l'accès de ce système aux agriculteurs qui ont été exclus du bénéfice de l'ancien système.

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

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 pour certains secteurs. Les aides nationales aux investissements qui ne sont pas éligibles au financement communautaire, sont soumises à des conditions aussi, sinon plus restrictives.
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.
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).

### III. Résultats des travaux

Une large mesure d'accord a été réalisée au sein du Conseil sur les principaux éléments du projet de règlement qui a été amendé sur plusieurs points par rapport aux propositions initiales de la Commission. Le texte révisé, tout en faisant l'objet de plusieurs réserves spécifiques, est considéré par toutes les délégations comme base d'un accord définitif.

#### Le plan d'amélioration

##### a) L'objectif

Le texte révisé maintient comme objectif principal l'amélioration des revenus agricoles. Toutefois, à titre dérogatoire, les États membres sont autorisés à approuver des plans d'amélioration dans la mesure où les investissements prévus sont nécessaires pour maintenir le revenu par unité de travail de l'exploitation à son niveau actuel, la participation financière de la Communauté étant alors réduite de 20 %.

Cette dérogation qui répond aux préoccupations exprimées par certaines délégations (RFA, L), fait encore l'objet de certaines réserves.

##### b) Les critères de revenu

Pour qu'un plan d'amélioration puisse être approuvé, le revenu par unité de travail au départ ne doit pas dépasser un revenu de référence à fixer par les États membres à un niveau qui ne dépasse pas le salaire brut moyen d'un ouvrier non-agricole dans la région concernée, tandis que le revenu à l'achèvement du plan ne devra pas dépasser 120 % du revenu de référence. L'objectif poursuivi par ces deux critères est de s'assurer que les aides à l'investissement soient réservées aux agriculteurs moins fortunés.

##### c) Montant de l'aide

L'aide maximale pouvant être octroyée est fixée à 60.000 Ecus par unité de travail et 120.000 Ecus par exploitation (contre 75.000 et 255.000 Ecus actuellement). Toutefois, cette limite est majorée de 10 % du montant total des investissements en Italie, en Grèce et en Irlande pour tous les investissements commencés au cours de 30 premiers mois de la nouvelle action commune. D'autre part, le Conseil peut autoriser les États membres à accorder des aides supérieures si la situation du marché des capitaux l'exige.

##### d) Tenue d'une comptabilité simplifiée

Cette condition est maintenue, mais une dérogation temporaire (3 ans) est prévue en faveur des petits agriculteurs (moins d'une personne à plein temps) dans les zones moins favorisées de la Grèce et du Mezzogiorno.

#### Les restrictions aux aides dans les secteurs excédentaires

Le Conseil (et pas la Commission comme initialement proposé) peut interdire ou limiter les aides lorsque les investissements concernés ont pour effet d'augmenter la production de produits qui ne trouvent pas de débouchés normaux sur les marchés.

Certaines restrictions sont d'ores et déjà prévues :

- oeufs et volailles : aucune aide communautaire n'est permise. Toutefois, des aides nationales sont autorisées pour les investissements en vue de la protection de l'environnement, sous réserve que ces investissements n'entraînent pas une augmentation de la production.

- porcs : les aides aux investissements sont permises jusqu'à un plafond de 550 porcs ( la limite actuelle dans le cadre d'un plan de développement est de 1000 places).
- lait : l'aide est limitée à 40 vaches par unités de travail et à 60 vaches par exploitation (ou à une augmentation de 15% du nombre de vaches laitières si l'exploitation dispose de plus de 1,5 unités de travail); toutefois, aucune aide ne peut être accordée si une quantité de référence supplémentaire n'a pas été préalablement accordée dans le cadre du régime de maîtrise de la production laitière. Aucune aide ne peut être accordée pour l'achat de veaux de boucherie ou de vaches laitières. Toutefois, une dérogation est prévue autorisant des aides nationales pour l'achat de vaches laitières de race pure spécifique en provenance de certaines régions.

#### Aide aux jeunes agriculteurs

Si la proposition d'augmenter de 25 % le montant maximal de l'aide aux investissements pour les plans d'amélioration présentés par les agriculteurs agés de moins de 40 ans est acceptée, l'octroi d'une prime d'installation à financer par la Communauté suscite des réserves. Aux termes du compromis présenté par la Commission, les Etats membres pourraient octroyer une prime d'installation d'un montant maximal, dont moitié en capital, moitié en bonification d'intérêts.

#### Indemnités compensatrices dans les zones défavorisées

Les Etats membres peuvent octroyer des indemnités aux agriculteurs dans les zones défavorisées afin de compenser les handicaps naturels permanents, les limites maximales et minimales de l'indemnité étant fixées respectivement à 20,3 Ecus et à 97 Ecus par hectare (ou le cas échéant, par unité de gros bétail). La proposition de plafonner à dix le nombre de vaches laitières éligibles, a été retirée (il était déjà prévu d'exempter les régions montagneuses ainsi que la Grèce et l'Italie). D'autre part, la Commission s'oppose à l'introduction d'un plafond par exploitation qui pourrait menacer la survie des exploitations dans certaines régions. A noter que l'indemnité ne donne lieu à aucun remboursement par le FEOGA lorsque l'exploitant reçoit une pension de retraite. La Commission estime que cette disposition encouragera le transfert des exploitations vers de jeunes agriculteurs.

#### L'aide à la sylviculture

La proposition initiale de la Commission visait le boisement des surfaces agricoles et à mieux valoriser la production forestière des exploitations agricoles en vue de réduire la production agricole et d'élargir les sources de revenus des agriculteurs.

Pour aller à l'encontre des réserves exprimées, la Commission a réduit considérablement la portée du régime d'aide envisagé (limitation aux seuls exploitants agricoles à titre principal, exclusion des aides aux forêts dégradées et des opérations d'entretien, réduction des taux d'aides prévus et plafonnement des investissements éligibles à 40.000 Ecus par exploitation). Le coût prévisionnel de la mesure sur 5 ans sera réduit de 1,160 millions d'Ecus à 150 millions d'Ecus.

#### Protection de l'environnement

Le nouveau régime d'aide aux investissements permet la prise en considération de la protection de l'environnement dans le cadre d'un plan de amélioration. Aucune aide communautaire n'est prévue en faveur de la protection des zones agricoles sensibles du point de vue de

L'environnement, puisque le FEOPA, section Orientation ne peut financer que des mesures destinées à améliorer les structures agricoles en tant que telles, mais ceci n'exclut pas la possibilité d'aides nationales.

#### La forme juridique

L'instrument proposé est un règlement-cadre. Les Etats membres devront prendre des mesures nationales pour mettre en oeuvre le régime d'aide aux investissements (obligatoire) ainsi que les autres aides aux exploitations (facultatives), mais les interdictions et restrictions concernant les aides aux investissements dans certains secteurs et les aides nationales s'appliqueront directement et simultanément dans tous les Etats membres, ce qui évitera tout problème de discrimination et de distorsion de concurrence.

#### Participation financière du FEOPA

La Commission propose que les dépenses effectuées par les Etats membres dans le cadre des différents régimes d'aides aux exploitations soit remboursées à 25 %, le taux de remboursement étant fixé toutefois à 50% dans le cadre de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et des mesures forestières. L'Italie, la Grèce et l'Irlande bénéficient d'un taux de remboursement de 50 % pour l'octroi des indemnités compensatrices dans les régions montagneuses et défavorisées, comme dans le régime actuel, mais pas pour le régime général d'aides aux exploitations.

La Commission considère que la question d'un taux de remboursement plus favorable pour ces trois pays, doit être résolue dans la cadre des programmes intégrés méditerranéens ou d'autres mesures spécifiques.

#### Coût prévisionnel

Sur la base d'une estimation réaliste, tenant compte des prévisions des Etats membres concernant le niveau probable des dépenses au vu de certaines contraintes budgétaires nationales, le coût prévisionnel pour la période 1985-1989 peut être estimé à 1,4 milliards d'Ecus. Cette estimation ne comprend pas le remboursement des dépenses afférentes aux actions en cours.

