

BRÈVE PRÉSENTATION DE LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

par

Prof. C. DEBOUCHE

Faculté des Sciences Agronomiques de Gembloux

1. Introduction

Par rapport aux divers ajustements qu'a connus la politique agricole commune (PAC) au cours des dernières années, les mesures prises cet été constituent une modification profonde des règles qui ont prévalu jusqu'à présent.

On retrouve encore, pour certains produits agricoles, des prix garantis au sein de la Communauté européenne. Cependant, ceux-ci sont affectés d'une diminution plus sévère que celles qu'ils ont connues au cours de ces dernières années, les rapprochant ainsi des prix mondiaux.

Pour compenser cette diminution des rentrées financières des agriculteurs, des indemnités leur sont octroyées, proportionnelles aux surfaces cultivées ou au cheptel de leur exploitation, et sous certaines conditions. Ces indemnités ne couvrent que partiellement les pertes de revenus prévues.

Ces mesures relatives aux prix et aux indemnités de compensation sont explicitées ci-dessous dans le paragraphe traitant des marchés.

En plus des interventions directement liées à certaines productions ou aux superficies qui leur sont consacrées, et pour soulager le monde agricole des conséquences de celles-ci sur leurs revenus, il est également prévu d'autres mesures générales d'accompagnement. Celles-ci sont exposées dans le troisième paragraphe. Elles concernent la protection de l'environnement, le reboisement, ainsi qu'éventuellement l'encouragement de la préretraite pour les agriculteurs les plus âgés.

2. Les mesures relatives aux marchés

Aucune mesure nouvelle n'est actuellement envisagée pour les marchés du sucre, des fruits et légumes, des pommes de terre et des porcs.

Il n'y a pas non plus de changement de politique en matière d'importation de produits substitués des céréales. Signalons au passage que ceux-ci entrent chaque année dans la Communauté européenne à raison de 50 millions de tonnes alors que les exportations annuelles de céréales par la même Communauté ne dépassent pas 20 millions de tonnes. Ces importations sont à l'origine de l'intensification de l'élevage hors sol préjudiciable à l'environnement (1).

Les mesures actuellement décidées concernent les céréales (y compris le maïs fourrager, les oléagineux, les protéagineux), les bovins et les produits laitiers. Elles sont entièrement financées par la Communauté européenne (contrairement aux mesures d'accompagnement qui ne sont financées qu'à concurrence de 50% par la Communauté).

2.1. LES MESURES RELATIVES AUX CÉRÉALES, AUX OLÉAGINEUX ET AUX PROTÉAGINEUX (2)

Les cultures concernées représentaient 34% de la SAU et 70% des cultures sous labour de la région wallonne au recensement du 15 mai 1990.

Les prix d'intervention des céréales sont fixés, dès à présent et sans indexation, pour les campagnes de commercialisation 93/94, 94/95 et 95/96, à des valeurs qui représentent une diminution finale d'environ 40% (46% si on tient compte d'une inflation de 3% pendant ces quatre années à venir). La valeur finale du kilo de céréales acheté au fermier en 95/96 sera d'environ 4,20 BEF.

Un paiement compensatoire pour les céréales est effectué aux agriculteurs qui le demandent. Il est proportionnel aux superficies consacrées aux céréales par le demandeur et varie d'une région à l'autre en fonction des rendements régionaux. Les valeurs de ces paiements sont également fixées pour les trois campagnes énoncées ci-dessus. Pour notre pays et à titre d'exemple, cette compensation sera respectivement pour les trois prochaines campagnes de commercialisation de 8.054,

(1) SNEESSENS J. F. 1992. Politique agricole commune et GATT. 29 p.

(2) (CEE 1765/92, J.O. 1/7/92 ; CEE 2293/92, J.O. 6/8/92 ; CEE 2296/92, J.O. 6/8/92).

11.276 et 14.498 BEF par hectare pour la région limoneuse, les chiffres correspondants pour l'Ardenne étant de 4.417, 6.184 et 7.951 BEF par hectare.

Pour les oléagineux et les protéagineux, le système de paiement compensatoire proportionnel aux surfaces cultivées et aux rendements régionaux est déjà en vigueur depuis un an. Il est maintenu pour les prochaines années à un niveau constant, réduit d'environ 7% par rapport au niveau actuel. Ce paiement compensatoire est plus élevé que celui des céréales.

L'obtention du paiement compensatoire est cependant conditionnée par la mise en jachère fondée sur une rotation, d'une superficie égale à 15% de la surface pour laquelle la compensation est sollicitée. Les superficies ainsi gelées donnent droit à une indemnité égale au paiement compensatoire maximum prévu pour les céréales, sauf pour les petits producteurs.

Les petits producteurs sont dispensés de cette obligation de jachère. Cependant le paiement compensatoire qu'ils peuvent obtenir est limité à celui des céréales. Est réputé petit producteur, celui dont la demande de paiement compensatoire concerne une superficie inférieure à celle qui est nécessaire à la production de 92 t de céréales. La superficie correspondante dépend évidemment des rendements régionaux. A titre d'exemple, elle correspond à 13,87 ha en région limoneuse et à 25,28 ha en ardenne.

Les terres ainsi gelées peuvent être utilisées pour la production de matières destinées à la fabrication, sur le territoire de la Communauté, de produits qui ne sont pas directement destinés à la consommation humaine ou animale (bioénergie par exemple).

Il faut encore ajouter que les paiements compensatoires ne pourront concerner une superficie supérieure à la superficie moyenne consacrée à ces cultures au cours des années 89, 90 et 91. En cas de dépassement de cette limite, les paiements compensatoires seront réduits proportionnellement à l'écart constaté et l'obligation de jachère sera renforcée, sans indemnité. Notre pays a choisi d'appliquer cette limitation à un niveau régional et non à un niveau individuel. Deux régions ont été fixées par le gouvernement belge sur base des régions agricoles (une région «nord» et une région «sud»). Un recours est cependant introduit par l'Exécutif flamand contre cette décision.

Ces mesures entrent en application à partir de la campagne de commercialisation 93/94. Elles concernent donc les emblavements à réaliser dès l'automne 92.

2.2. LES MESURES RELATIVES AU SECTEUR DE LA VIANDE BOVINE (3)

Les prix d'intervention des bovidés baisseront de 15% en trois ans (5% par an) à partir du 1/7/93. En outre, la Communauté limitera ses achats destinés au soutien des marchés à un total qui évoluera de 750.000 tonnes en 1993 à 350.000 tonnes en 1997.

En compensation de l'effet de ces baisses de prix, des primes annuelles seront accordées pour les bovins mâles et pour les vaches allaitantes. Elles seront croissantes au cours des années 93, 94 et 95 (respectivement 2.913, 3.642 et 4.370 BEF par bovin mâle, avec au maximum deux primes dans la vie de chaque bovin mâle, et 3.399, 4.613 et 5.827 BEF par vache allaitante).

Le nombre de bovins mâles maximum éligible à la prime est de 90 par exploitation. Pour les vaches allaitantes, la limite est le nombre de primes octroyées au titre de 92.

Une mesure importante complémentaire limite le cheptel éligible au paiement des primes au sein d'une exploitation en fonction de la superficie de cultures fourragères de cette exploitation. Le nombre admis d'unités gros bétail (un bovin de plus de 2 ans vaut une UGB, un bovin de 6 à 24 mois vaut 0,6 UGB) par hectare de culture fourragère diminuera de 3,5 en 93 à 2,0 en 96. Cette limite ne s'applique pas aux petits éleveurs (moins de 15 UGB). En outre, l'éleveur dont la densité du cheptel est inférieure à 1,4 UGB par ha reçoit une prime complémentaire de 1.457 BEF par jeune bovin mâle ou vache allaitante. L'objectif poursuivi par cette mesure est d'encourager l'élevage extensif et de décourager l'élevage hors sol. Ces limites ne comptabilisent cependant pas les porcs présents dans les exploitations alors qu'ils constituent la plus grande partie de l'élevage hors sol.

2.3. LES MESURES RELATIVES AU SECTEUR LAITIER (4)

Les prix d'intervention du secteur laitier ont été fixés jusqu'au 30 juin 1995. Il en découle une baisse de 5% pour le beurre et une stabilité du prix du lait écrémé. En tenant compte d'une inflation de 3%, cela correspond à une baisse réelle de 10% pour le beurre et de 6% pour le lait.

(3) (CEE 2066/92, J.O. 30/7/92).

(4) (CEE 2072/92, J.O. 30/7/92).

Aucun paiement compensatoire n'est prévu. La baisse du prix des céréales devrait diminuer les coûts de la production laitière.

Les limitations de production actuellement en place sont maintenues, avec cependant la possibilité de les modifier en cas de dégradation du marché.

3. Les mesures d'accompagnement

Afin d'accompagner les changements prévus dans l'organisation des marchés décrits ci-dessus, de contribuer à la réalisation des objectifs des politiques communautaires en matières agricole et d'environnement et d'offrir aux agriculteurs un revenu approprié, il est mis en place un régime d'aides comportant trois parties : les mesures agri-environnementales, les mesures de reboisement et les mesures «prétraite».

Ces aides sont cofinancées par la Communauté européenne à concurrence de 50% sur l'ensemble de son territoire et de 75% dans les régions reconnues par la Communauté européenne comme étant en retard de développement ⁽⁵⁾.

Les valeurs de primes renseignées ci-dessous sont des limites maximales éligibles pour un co-financement par la Communauté.

3.1. LES MESURES «AGRI-ENVIRONNEMENTALES» ⁽⁶⁾

Les mesures «agri-environnementales» sont liées à l'utilisation de méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.

L'aide apportée se fera sous forme de primes versées aux agriculteurs qui s'engagent à :

- diminuer sensiblement l'utilisation d'engrais et/ou des produits phyto-pharmaceutiques ou à maintenir des diminutions déjà entreprises ou à introduire ou maintenir des méthodes de l'agriculture biologique ;
- procéder, par d'autres moyens que ceux évoqués ci-dessus, à une extensification des productions végétales, y compris fourragères, ou au maintien de la production extensive déjà entreprise dans le passé ou à une reconversion des terres arables en herbages extensifs ;

(5) (Au sens de l'objectif n° 1 du règlement CEE 2052/88, J.O. 15/7/88).

(6) (CEE 2078/92, J.O. 30/7/92).

- diminuer la charge du cheptel bovin ou ovin par unité de surface fourragère ;
- utiliser d'autres pratiques de production compatibles avec l'exigence de la protection de l'environnement, des ressources naturelles, ainsi que du maintien de l'espace naturel et du paysage, ou à élever des animaux de races locales menacées de disparition ;
- entretenir des terres agricoles ou forestières abandonnées ;
- procéder au retrait des terres agricoles pour au moins vingt ans en vue d'une utilisation à des fins liées à l'environnement, notamment pour constituer des réserves de biotopes ou des parcs naturels ou pour protéger les eaux ;
- gérer des terres pour l'accès du public et les loisirs.

L'aide peut également concerner la formation des agriculteurs en matière de pratiques de production agricoles ou forestières compatibles avec l'environnement.

Ces aides seront régies par des programmes zonaux pluriannuels (au minimum 5 ans) établis par les États membres pour l'ensemble de leur territoire avant le 30/7/93. Chaque programme couvre une zone homogène du point de vue de l'environnement et de l'espace naturel.

Ces primes annuelles varient de 7.300 à 29.000 BEF par hectare et de 4.850 à 10.200 BEF par unité de gros bétail suivant les engagements souscrits par le demandeur.

3.2. LES MESURES «REBOISEMENT» (7)

Il est institué un régime d'aide cofinancé par la Communauté européenne afin :

- d'accompagner les changements prévus dans le contexte des organisations communes de marché (cfr. § 2) ;
- de contribuer à une amélioration à terme des ressources sylvicoles ;
- de contribuer à une gestion de l'espace naturel plus compatible avec l'équilibre de l'environnement ;
- de lutter contre l'effet de serre et d'absorber le dioxyde de carbone.

Le régime d'aide peut comprendre des primes destinées à couvrir :

- les coûts de boisements (de 146.000 à 194.000 BEF/ha suivant les essences) ;

(7) (CEE 2080/92, J.O. 30/7/92).

- les coûts d'entretien des surfaces boisées (de 12.000 à 24.000 BEF par hectare et par an pendant les deux premières années et de 7.300 à 14.600 par hectare et par an pendant les trois années suivantes) ;
- les pertes de revenus découlant du boisement des surfaces agricoles pendant une durée maximale de vingt ans à partir du boisement initial (29.000 BEF/ha et par an pour les agriculteurs et 7.300 BEF/ha et par an pour les autres personnes physiques ou morales) ;
- les coûts d'amélioration des surfaces boisées telles que l'aménagement de brise-vent, de coupe-feu, de points d'eau et de chemins d'exploitation forestiers (de 7.300 à 34.000 BEF/ha et 874.000 BEF par km de chemins forestiers).

Tout comme les primes de nature agri-environnementales, ces aides seront régies par des programmes nationaux ou régionaux qui doivent être établis par les États membres avant le 30/7/93.

3.3. LES MESURES D'AIDE À LA PRÉRETRAITE EN AGRICULTURE (8)

Contrairement aux mesures «agri-environnementales» et de «reboisement», les mesures d'aide à la préretraite en agriculture ne doivent pas obligatoirement être mises en vigueur par les États membres.

Ces aides ont pour objectif :

- d'offrir un revenu aux exploitants agricoles âgés (minimum 55 ans) qui décident de cesser l'activité agricole ;
- de favoriser le remplacement de ces exploitants âgés par des agriculteurs qui pourront améliorer la viabilité économique des exploitations restantes ;
- de réaffecter les terres agricoles à des usages non agricoles lorsque leur affectation à des fins agricoles n'est pas envisageable dans des conditions satisfaisantes de viabilité.

Ces aides peuvent avoir la forme :

- d'une prime de départ (de 364.000 BEF au maximum) ;
- et/ou d'une indemnité annuelle (de 121.000 BEF au maximum).

Ces aides sont conditionnées par un certain nombre de contraintes à respecter par ceux qui cèdent leurs terres comme par ceux qui les

(8) (CEE 2079/92, J.O. 30/7/92).

reprennent. Ces contraintes visent à assurer la viabilité de la situation des repreneurs de même que la protection de l'environnement.

Tout comme les primes de reboisement, ces aides seront régies par des programmes pluriannuels, nationaux ou régionaux qui peuvent être établis par les États membres.

4. Conclusions

L'ensemble de ces mesures d'intervention sur les marchés et d'accompagnement montre que la réforme est profonde. Elle se caractérise par la rupture avec le passé, la diversité des sujets abordés, une réelle complexité de mise œuvre et une bureaucratisation croissante du secteur.

Les interactions entre ces mesures et la protection de l'environnement sont nombreuses, positives ou négatives, directes ou indirectes. À titre d'exemple de relation indirecte, on peut souligner le fait que la diminution du prix des céréales à l'intérieur de la Communauté contribuera au rapprochement de la culture et de l'élevage. À cet égard on peut cependant regretter qu'aucune modification ne soit apportée aux règles d'importation des produits substitués des céréales, ce qui continuera à favoriser la concentration exagérée d'élevages intensifs hors sol, principalement du porc. Un effet positif est ainsi contrecarré par un effet négatif.

Les relations directes avec l'environnement apparaissent plutôt dans les programmes d'accompagnement qui doivent être mis en œuvre par les États membres en matières «agri-environnementale» et de «reboisement». Ceux-ci doivent être communiqués à la Commission pour le 30 juillet 1993. Ce délai ne sera pas trop long au vu des difficultés techniques et politiques que la rédaction de ces programmes ne manquera pas de susciter. L'ampleur de ces programmes dépendra évidemment des moyens financiers que la Communauté et les États membres voudront bien y consacrer.

C'est au cours de l'élaboration de ces programmes que pourront être repensées un certain nombre de relations existant entre l'agriculture, les agriculteurs, l'environnement, l'économie et l'aménagement du territoire, sans perdre de vue que leur premier objectif est d'accompagner les conséquences économiques, pour les agriculteurs, de la révision des marchés.