



Livre Blanc

Mission tripartite

Réforme de la PAC et DPU

Rapporteur : Jean-Paul ANCIAUX
Député de Saône-et-Loire

Mai 2005

PERMANENCE : 28 avenue Charles de Gaulle - 71400 AUTUN - Tél : 03 85 52 31 45 - Fax : 03 85 86 10 46

PERMANENCE : 14 rue Maréchal Leclerc - 71200 LE CREUSOT - Tél/fax : 03 85 55 60 47

ASSEMBLÉE NATIONALE : 126 rue de l'Université -75355 PARIS 07 SP

E.MAIL : jean-paul.anciaux@wanadoo.fr

PREFACE

Le 9 février 2005, lors d'une question au Gouvernement, j'interrogeais Dominique BUSSEREAU, Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité sur l'application des contrôles de la Politique Agricole Commune. En réponse, le Ministre décidait la mise en place d'une mission d'information.

La mission tripartite, rassemblant le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité, les organisations professionnelles et syndicales, des parlementaires intéressés, porte sur les écarts comparés dans les Etats membres, notamment :

- dans la traduction des directives et réglementations européennes applicables par tous ;
- dans les outils de contrôle mis en œuvre dans chaque pays (procédure d'évaluation, nombre de paramètres pris en compte, grille d'évaluation, mode d'action opérationnel) ;
- dans le comparatif des statuts, la définition de fonction et les qualifications exigées des contrôleurs intervenant dans chaque pays ;
- dans la mise en œuvre du découplage des aides.

Le choix des déplacements dans les Etats membres s'est opéré en tenant compte des dates de mise en place des DPU, des options de régionalisation et des différents systèmes de découplage et recouplage. Il a été retenu les six pays suivants : **Wallonie (Belgique), Pays Bas, Irlande, Allemagne, Italie, et Danemark**.

La composition originale de la délégation française a entraîné une complémentarité dans les accueils, à chaque fois nous avons été reçus par des représentants des gouvernements, des représentants professionnels et syndicaux et des cadres des ministères ou des administrations de tutelle chargées d'appliquer la PAC.

De véritables échanges sincères et constructifs ont eu lieu et chaque pays nous a expliqué concrètement les méthodes utilisées dans la mise en œuvre des nouvelles directives issues des accords de Luxembourg.

REFLEXIONS GENERALES

Les six Etats visités s'accordent sur les difficultés de compréhension, d'interprétation et de mise en œuvre de la nouvelle réglementation, tant sur la mise en place des DPU que sur les obligations et les contrôles qui découlent de l'application de la conditionnalité.

Les approches sont, dans tous les cas, relativement empiriques, même si les méthodes et les outils sont différents. On peut citer plusieurs exemples contrastés liés aux DPU : « *sur les calculs de la référence provisoire, sur les modes de contestation avant notification de la référence définitive, sur les cumuls retraite/DPU, sur les affectations à la réserve* ».

Par ailleurs, il est à noter que les orientations et les modalités de mise en oeuvre sont décidées :

- soit essentiellement par le pouvoir politique (ex : choix du découplage total et la régionalisation, Allemagne et Pays Bas) ;
- soit en partenariat équilibré entre le pouvoir politique, la profession et les syndicats (ex : Belgique, Irlande).
- soit par les syndicats et la profession au niveau national et cautionnées par les pouvoirs politiques à l'échelon national et régional (ex : Italie).

Nous avons constaté que la perception de la spécificité de l'agriculture française était bien identifiée par nos partenaires.

Tous s'accordent à reconnaître que nous avons la place la plus importante au niveau de la diversité des volumes des productions. Tous ont conscience aussi de l'hétérogénéité de nos structures et de la diversité de nos modes d'exploitation.

Ils savent que sur certaines filières, l'agriculture française est armée pour affronter la concurrence mondiale. Sur d'autres, que nous sommes plus vulnérables.

TABLEAUX DE SYNTHESE

**Mise en place des DPU et application
de la conditionnalité dans les 6 Etats membres visités**

Données pays	Découplage	Réserve et transfert	Conditionnalité
WALLONIE Visite le 08/03/05	En 2005 Basé sur des références historiques Recouplage de la PMTVA et de l'aide aux semences	Réserve utilisée pour les investissements avant le 15/05/2004 Montant non calibré Clauses pour nouveaux installés Règle des 30 ares Taux de prélèvement au démarrage non défini Pas de remontée automatique des DPU en cas de cession de foncier avant 15 mai 2004 Transferts non taxés Taxe sur transferts après 15/05/05 non définie	3 organismes de contrôle, effectuant leurs contrôles indépendamment. Un organisme payeur unique gère les suites des contrôles 48 exigences contrôlées

Données pays	Découplage	Réserve et transfert	Conditionnalité
PAYS-BAS Visite le 17/03/05	En 2006 Basé sur des références historiques PAB veau recouplée intégralement	Réserve utilisée pour les investissements avant le 15/05/2004 Formulaire type de clause proposé en juin 2005 Prélèvement linéaire au démarrage de 0.25% Pas de remontée automatique des DPU en cas de cession de foncier avant 15 mai 2004 Aucun prélèvement lors des transferts	Pas d'information précise sur les points précis contrôlés et les modalités de réduction des aides.

Données pays	Découplage	Réserve et transfert	Conditionnalité
IRLANDE Visite le 23/03/05	En 2005 Basé sur des références historiques Pas de recouplage	Réserve établie pour corriger les situations spéciales jusqu'au 19/10/03 Attributions pour cas de force majeure ou circonstances exceptionnelles Transfert par clause contractuelle possible pour tous les transferts entre le 01/01/2000 et le 30/04/2005 Prélèvement linéaire au démarrage initial de 3 % Pas de remontée automatique des DPU en cas de cession de foncier avant le 15 mai 2004 Volonté de cibler les "vrais" jeunes agriculteurs	Peu d'information précise sur l'application de la conditionnalité (BCAE, grilles, calcul) 57 points contrôlables communiqués aux agriculteurs

Données pays	Découplage	Réserve et transfert	Conditionnalité
ALLEMAGNE Visite le 07/04/05	En 2005 Basé sur une régionalisation partielle des aides évoluant dans le temps vers une aide unique à l'hectare Recouplage de l'aide au tabac	Pour les jeunes agriculteurs, complément si investissements entre le 01/01/03 et le 15/05/04 Pas de remontée automatique des DPU en cas de cession de foncier avant le 15 mai 2004 Prélèvement linéaire au démarrage de 1 % Entre le 01/01/03 et le 15/05/05, possibilité de céder la part de la composante historique par clause	Problème de la conditionnalité plus posée pour la gestion administrative 16 points de contrôle pour les BCAC

Données pays	Découplage	Réserve et transfert	Conditionnalité
ITALIE Visite le 13/04/05	En 2005 Références historiques Recouplage des aides aux semences Utilisation de l'article 69 (grandes cultures, vaches allaitantes, production extensive, secteur ovin)	Réserve utilisée pour les investissements avant le 15/05/2004 Nouveaux installés après 2002, programme de restructuration ou de développement Pas de remontée automatique des DPU en cas de cession de foncier avant le 15 mai 2004 Prélèvement initial au démarrage pouvant être élevé (10 %) Prélèvements lors des transferts de DPU	Règles spécifiques détaillées non encore approuvées par les régions Grille de réduction des aides non validée

Données pays	Découplage	Réserve et transfert	Conditionnalité
DANEMARK Visite le 19/04/05	En 2005 Basé sur une régionalisation partielle des aides évoluant dans le temps vers une aide unique à l'hectare PSBM recouplée à 75 % PBC à 50 % Pas d'article 69	Réserve utilisée pour les investissements avant le 15/05/2004 Et pour les propriétaires récupérant leurs terres pour exploitation 01/01/03-15/05/05 : clause pour la composante historique Prélèvement initial au démarrage non indiqué Pas de prélèvement lors des transferts Remontée automatique des DPU en cas de cession de foncier avant le 15 mai 2004	5 autorités de contrôle Contrôles conditionnalité gérés par les communes (dont choix des exploitations) 38 exigences définies grille

Répartition des Terres et des Cheptels par pays

	Belgique	Danemark	Allemagne (incluant l'ex-RDA à partir de 1991)	France	Irlande	Italie	Pays-Bas
Nombre d'exploitations en 2003	54 940	48 610	412 300	614 000	135 250	1 963 820	85 500
Surface Agricole Totale	1 425 260	2 892 520	18 854 150	29 590 190	4 710 430	18 232 570	2 190 160
Utilisation des terres (en ha)							
Terres arables	837 470	2 466 650	11 830 310	18 344 520	1 183 960	7 277 910	1 101 110
Céréales	308 310	1 487 310	6 839 300	8 914 120	302 280	4 211 220	221 150
Légumes secs	2 600	31 360	209 500	468 970	3 030	102 270	5 740
Pommes de terre	59 300	36 050	287 310	157 290	14 210	33 710	158 640
Betteraves sucrières	91 180	49 600	445 810	418 340	31 770	191 610	102 790
Plantes industrielles	41 970	106 490	-	2 004 980	2 150	306 410	12 620
Total:Prairies permanentes et pâturages	535 590	181 390	4 936 820	8 306 740	3 185 720	3 336 410	875 020
Cultures permanentes	21 130	10 170	208 070	:	1 710	2 462 200	31 120
Vignes - total	0	0	99 830	872 660	0	774 550	0
Cheptel (nombre de têtes)							
Bovins	2 778 080	1 724 410	13 638 720	19 454 360	6 998 400	6 261 130	3 759 190
Ovins	146 030	143 700	2 668 840	9 261 870	6 849 270	8 166 980	1 184 570
Caprins	26 240	0	-	1 315 490	7 670	898 220	274 200
Porcins	6 538 610	12 948 940	26 608 940	15 236 860	1 713 320	8 580 150	11 169 100
Volailles (1000 têtes)	32 030	17 800	124 950	295 170	12 740	173 110	81 230

Données eurostat

Calendrier de la réforme de la PAC

01/01/00

31/12/02

15/05/04

01/01/05
**REFORME DE LA
PAC**

01/01/06

Années de référence pour le calcul des DPU

Période de transition :

- jusqu'au 31/12/04 pour ceux dont le découplage entre en application le 01/01/05,
 - jusqu'au 31/12/05 pour ceux dont le découplage entre en application le 01/01/06

Découplage en :
Allemagne
Belgique
Danemark
Italie
Irlande

Découplage aux Pays-Bas et en France

Investissements pouvant bénéficier d'aide par la réserve nationale et être pris en compte pour une attribution (art 42.4 du règlement du Conseil)

Mise en place de clauses de transferts des DPU en cas de cession de foncier

Application de la réforme de la PAC en Allemagne, en Wallonie, au Danemark, en Italie, aux Pays-Bas et en Irlande

Dans les six Etats membres visités, j'ai pu observer le fait que la réforme de la PAC est un choc fondamental pour l'agriculture et les agriculteurs.

DPU : Droits à Paiement Unique

Modalités du découplage

Ces six visites ont permis d'étudier la mise en œuvre du découplage dans les pays visités (le découplage est entré en vigueur dans certains de ces pays au 1^{er} janvier 2005). Les choix de chacun des pays en matière de recouplage et de bases de travail (régionales ou références historiques) ont pris en compte les spécificités en matière de production, l'organisation géographique et historique ainsi que les attentes de l'opinion publique. Dans tous les pays, il a fallu trouver des solutions pour éviter un changement trop brutal du système d'aides agricoles.

Les situations sont différentes : des pays ont considéré que certaines productions seront à même de résister à la concurrence mondiale d'ici 2012, alors que l'agriculture dans d'autres pays s'oriente vers une mission de préservation du paysage.

A partir de ces constats et des informations recueillies - en prenant en compte les spécificités françaises, qui reposent sur une agriculture diversifiée, répartie sur l'ensemble du territoire – le choix du recouplage des aides et des références individuelles pour le calcul des DPU se comprend.

On aboutit donc à un système plus complexe en France que dans tous les autres pays, mais qui se justifie par toutes les caractéristiques agricoles françaises. L'appréhension des agriculteurs pour le nouveau système d'aide est par ailleurs présente quel que soit le pays et donc quelles que soient les procédures mises en place.

La démarche progressive ressort dans bon nombre de pays. Si les orientations prises en France en 2004 (niveaux de recouplage, références historiques) répondent sans aucun doute de la façon la plus appropriée aux spécificités de notre agriculture de 2006, nous serons amenés, comme d'autres, à nous poser certaines questions à mi-parcours.

Les Pays-Bas ont déjà pris rendez-vous en 2009 pour évoquer la régionalisation. De notre côté, il nous faudra discuter du découplage total des aides Céréales et Oléo Protéagineux (COP) et peut-être, à terme, de la régionalisation.

Gestion de la réserve nationale des DPU et phase transitoire

Chaque pays a opéré des choix pour les modalités de gestion de la réserve nationale des DPU – utilisation, gestion et alimentation de la réserve -. Les politiques d'installation des jeunes, de gestion du foncier, des catégories d'exploitants agricoles, expliquent ces choix.

En France, j'observe deux priorités :

- Comment seront pris en compte les jeunes agriculteurs et qui est considéré comme "nouvel agriculteur" ?
- Comment seront pris en compte les investissements réalisés à compter de 2003 ?

Ces deux questions sont fondamentales pour réaliser une réforme sans bouleversement trop brutal. La réserve est un moyen d'obtenir des situations d'aides en 2006 proches de celles de 2005.

Dans chacun des pays qui a arrêté des choix ou va les arrêter, c'est après une analyse des besoins que les prélèvements et les taux de taxation des transferts de DPU sont décidés.

Lors de transferts de DPU avec le foncier, des clauses à joindre aux actes de vente ou de location sont depuis le 15 mai 2004 - voire avant avec des avenants à joindre – en cours de négociation ou négociées dans chaque Etat membre. A noter une initiative de la Wallonie qui a encadré ces transferts de DPU en diffusant des formulaires établis par l'administration à remplir par les deux parties (cédant et acquéreur) pour les valider (actes de vente ou de location à joindre).

La clause y compris rétroactive (jusqu'au 1^{er} janvier 2000) devrait également être étudiée en France. Ce dispositif présente de nombreux avantages, au premier rang desquels une simplification considérable des DPU avec une réserve qui servirait avant tout aux installations, mais aussi une limitation des spéculations pouvant intervenir dans le cadre de ces transferts.

Conditionnalité

La conditionnalité et les procédures de contrôle posent problème dans tous les pays, que ce soit pour les agriculteurs – jugeant le système trop complexe ou trop lourd – ou pour les administrations – devant mettre en place une nouvelle organisation des contrôles.

Voici certains points d'intérêts relevés lors des six visites :

Pays-Bas

Les Pays-Bas ont estimé à 40h la durée moyenne qu'un contrôle conditionnalité nécessite, dont 20h sur l'exploitation. Les informations de l'autodiagnostic conditionnalité que devront effectuer les exploitants ne seront pas fournies aux organismes de contrôle, pour qu'ils ne puissent pas desservir les exploitants. Les Pays-Bas souhaitent également demander à la Commission la possibilité pour l'agriculteur de bénéficier d'une semaine pour corriger une anomalie décelée lors d'un contrôle. Une visite du contrôleur après cette période permettrait de voir les corrections, et donc de diminuer les sanctions voire de les écarter.

Danemark

Les communes gèrent les contrôles de façon locale (sélection, contrôle).

Italie

L'application de la conditionnalité est suivie par un comité paritaire regroupant administrations, organismes payeurs et organisations environnementales.

Irlande

La chute des boucles pose un problème dans le cadre de la conditionnalité.

PRECONISATIONS

A partir des problématiques et des éléments positifs dans les procédures de chacun des pays visités, voici une organisation qui pourrait être idéale.

Choix de l'échantillon contrôlé : inclure une forte part de présomption de respect des réglementations, par une analyse des risques. C'est la faute intentionnelle qui serait alors recherchée.

Déroulement du contrôle : définir une procédure de contrôle simple et a minima. Le contrôle doit faire l'objet d'un préavis dans la mesure du possible (la réglementation européenne prévoit jusqu'à 48 heures).

Faire en sorte que le contrôleur puisse faire des constats objectifs, en se basant sur un référentiel lisible et compréhensible du contrôleur et du contrôlé. Il ne devrait pas y avoir interprétation possible des exigences de la conditionnalité.

La conditionnalité ne doit pas entraîner la mise en place de nouveaux documents obligatoires. Les informations contenues dans les documents de travail des agriculteurs doivent pouvoir servir de base aux exigences de la grille de contrôle.

Les contrôles doivent se dérouler à des plages d'horaires compatibles avec les horaires de travail et les exigences liées aux horaires propres à chaque filière (ex : heure des traites et de l'alimentation).

Une formation de terrain des contrôleurs doit être mise en oeuvre, afin que tous soient familiarisés avec toutes les pratiques d'une exploitation agricole.

Conclusions du contrôle : la décision définitive après les contrôles effectués, doit être de la responsabilité du directeur départemental de l'agriculture.

Le calendrier de paiement des aides doit être respecté, les contrôles ne doivent pas avoir pour conséquence d'entraîner de retards de paiement.

Le principe d'un délai laissé « au contrôlé » pour remettre sa situation en conformité avant un second contrôle pourrait être étudié.

Dans le cas où un contrôle entraînerait toutefois une contestation justifiée, cette situation pourrait être étudiée dans le cadre d'une commission ad hoc.

CONCLUSION

Lors de ma question d'actualité, j'évoquais la possibilité que les contrôles soient effectués avec pour principal objectif d'éclairer les agriculteurs sur l'application de la réforme, et de leur permettre de corriger les irrégularités afin de mieux répondre aux conditions ouvrant droit aux aides communautaires.

L'année 2005 pourrait être l'année de transition lors de laquelle seraient privilégiés pédagogie, adaptation et dialogue.

Dans chaque département, l'information doit être dispensée en direction de tous les acteurs : agriculteurs - fonctionnaires des Directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

Les rencontres et échanges doivent être privilégiés dans chaque arrondissement.

Une faute involontaire relevée lors d'un contrôle pourrait dans certains cas avoir pour seule suite l'engagement de l'agriculteur à participer à une session d'information sur la réglementation.

Un délai pourrait également être donné au contrôlé pour se mettre en conformité avec la réglementation.

Le dialogue et la relation humaine seront les facteurs essentiels qui permettront ultérieurement des contrôles sérieux, justes et compris par tous.

Annexe 1 : Wallonie

Réforme de la PAC

Compte-rendu de la mission d'expertise en Wallonie le 8 mars 2005

Découplage :

La Wallonie met en œuvre un découplage sur base historique individuelle à compter du 01/01/05. La PMTVA et l'aide aux semences de lin et d'épeautre sont maintenues intégralement couplées.

1. Procédure retenue par la Wallonie :

Tout au long de 2004, d'importantes campagnes d'information ont été menées, conçues sur la base d'une concertation très étroite entre l'administration et les OPA (même si les deux parties ont été le plus souvent disjointes dans la réalisation concrète des opérations).

La décision sur la date d'entrée en vigueur, les modalités du découplage et le re-couplage partiel (PMTVA, aides aux semences de lin et d'épeautre), ont été prises par le gouvernement wallon le 18 mars 2004.

En novembre 2004, un envoi a été effectué auprès de l'ensemble des agriculteurs actifs pendant la période de référence ainsi que des nouveaux agriculteurs connus à cette date. L'envoi comportait les DPU historiques (avec toutes les données des calculs afférents) et un formulaire individuel permettant de rendre compte des demandes de corrections des DPU historiques, des cas de subrogation et des cas de « clauses contractuelles privées ». Etaient également joints des formulaires type à co-signer entre les différentes parties prenantes pour les cas de scission, de fusion, de reprise totale ou partielle et de transfert de terres.

Cet envoi a été effectué auprès de 22.000 personnes avec demande de réponse avant le 31 mars 2005. Au 7 mars, 4.635 retours sont enregistrés.

Sur la base des DPU historiques notifiés, les exploitants peuvent signaler les cas de subrogation et les transferts par clauses de manière détaillée du point de vue des DPU ; différentes opérations peuvent s'enchaîner, dans un ordre chronologique indifférent.

En février 2005, dans le cadre de la déclaration annuelle de surfaces, les DPU historiques calculés à l'automne sont rappelés aux agriculteurs concernés. Il leur est en outre demandé de répondre par « oui » ou par « non » aux deux questions suivantes : « je désire participer au régime de paiement unique » et « si je rentre dans les conditions, je demande à avoir accès à la réserve nationale ». La réponse oui à la deuxième question déclenche l'envoi d'un formulaire spécifique. Les agriculteurs devront retourner leur déclaration de surfaces avant le 30 mai 2005.

Les attributions depuis la réserve seront instruites avant le mois d'août 2005. Un taux de prélèvement linéaire sera déduit en fonction des besoins et des apports découlant des droits non demandés.

La notification des DPU définitifs interviendra en novembre 2005.

2. Règles de gestion :

- Les attributions depuis la réserve seront réalisées au seul titre des investissements intervenus avant le 15 mai 2004 (« situations spéciales » au titre de l'article 42.4 du Rgt 1782/2003). Les critères alors utilisés sont les suivants : en

cas d'investissement foncier prise en compte seulement si l'achat est intervenu après le 01 janvier 2003 et si la superficie a augmenté de plus de 30% par rapport à la superficie de référence. En cas d'investissement hors foncier, ne sont retenus que les investissements en bâtiments supérieurs à 12 000 euros pour le secteur bovin et à 1 250 euros pour le secteur ovin et à condition que le niveau des aides concernées (bovines ou ovines) ait augmenté en 2004 d'au moins 30% par rapport à la période de référence.

Le montant des attributions réserve n'est pas encore calibré ; le niveau des aides 2004 est un critère envisagé.

- La dotation prioritaire des nouveaux installés (en vertu de l'article 42.3 du Rgt 1782/2003) n'est pas prévue en Wallonie. Les installés après la période de référence seront dotés par le biais des clauses passées avec les cédants du foncier et, le cas échéant, au titre des investissements (art. 42.4 présenté ci-dessus).
- La remontée automatique en réserve d'une fraction des DPU historiques correspondant au foncier cédé avant le 15 mai 2004 (en vertu de l'article 42.9 du Rgt 1782/2003) n'est pas mise en œuvre.
- La qualité d'agriculteur en 2005, notamment pour les cédants par clause sera vérifiée par la détention de 30 ares ou d'un animal. Tous les cédants (y compris cession intégrale) devront déposer une déclaration de surfaces 2005 stipulant leur demande de participation au régime de paiement unique.
- La crainte de voir des ex-agriculteurs attributaires de DPU se mettre à la recherche de terres pour les activer n'est absolument pas partagée par la Wallonie : d'une part, les clauses de transfert avec foncier sont envisagées comme quasi systématiques, d'autre part, la tension sur le marché foncier est telle en Wallonie qu'elle ne laisserait pas la place à de tels acteurs.
- Une crainte plus réaliste concerne le non-retrait d'agriculteurs qui préfèreront garder terres et DPU plutôt que de partir à la retraite en cédant leur foncier. Face à cette situation, l'administration wallonne estime que la réponse se trouve dans les exigences en terme de BCAE.
- Les transferts par clauses ne seront pas taxés.
- Les taux de taxation en vigueur sur les transferts de DPU à compter du 15 mai 2005 sont actuellement en cours de discussion et seront définis ultérieurement.
- En cas de perte de superficie par remembrement ou expropriation, il y aura passage par la réserve pour concentration des montants de référence sur les hectares restants.

Conditionnalité :

1. BCAE :

- Lutte contre l'érosion des sols : pratiques culturales spécifiques pour les parcelles en pente (repérées par l'administration sur la déclaration de surfaces).

- Maintien des niveaux de matière organique : interdiction du brûlage des pailles.
- Maintien de la structure des sols : correction des anomalies des sols irrigués en fonction des derniers résultats d'analyse des sols.
- Maintien d'un niveau minimal d'entretien des parcelles :
 - a. lutte contre les adventices
 - b. prairies retirées de la production : fauchage ou broyage annuel
 - c. terres retirées de la production : soit implantation d'une prairie, soit semis annuel obligatoire.

2. Maintien des PP :

- Aucune mesure tant que le ratio national diminue de moins de 5% par rapport au ratio de référence
- Diminution du ratio entre 5% et 7,5% : interdiction de retournement sauf en cas de restructuration avec alors obligation de réimplantation équivalente.
- Diminution de plus de 7,5% : interdiction de retournement et obligation de réimplantation.

3. Domaine environnement :

- Natura 2000 : A titre conservatoire à l'intérieur des périmètres Natura 2000, préservation du sol, de son couvert, des zones humides, et protection des arbres et des haies.
- Nitrates : utilisation légale de matières et absence de rejets, respect des conditions de stockage, des conditions d'épandage, respect des interdictions d'épandage en fonction des conditions climatiques et de sols, respect des conditions administratives.
- Boues d'épuration : utilisation légale de matières, respect des conditions d'utilisation réglementaires, respect des obligations administratives.
- Eaux souterraines : interdiction de rejets directs de substances dangereuses, respect des mesures de protection, étanchéité des cuves à mazout.

4. Domaine santé publique des animaux et des végétaux :

Les exigences relatives à l'identification des bovins, des porcins et des ovins-caprins, portent sur les registres d'exploitation, le marquage des animaux, les passeports et la communication à la base de données nationale.

5. Contrôles et sanctions :

Les contrôles sont confiés à 3 organismes de contrôle différents, un par domaine. Les contrôles conditionnalité sont mis en place indépendamment et en plus des contrôles déjà existant par ailleurs. Il n'existe pas d'autorité coordinatrice des contrôles veillant notamment à l'équilibre des interventions sur les exploitations. Les suites des contrôles sont directement gérées par l'organisme payeur unique.

Pour le calcul des sanctions, un taux est affecté à chaque anomalie constatée, en fonction de son caractère intentionnel ou non, de sa gravité et de sa répétition. Pour chaque anomalie, le niveau atteint au regard de chacun de ces trois critères est fixé par le contrôleur sur la base d'indications objectives.

Parmi les différentes anomalies observées dans un sous-domaine, le taux le plus élevé est retenu. Parmi les différents sous-domaines, le taux le plus élevé est retenu comme taux du domaine. Entre les domaines, les taux s'ajoutent.

Annexe 2 : Pays-Bas

Réforme de la PAC

Compte-rendu de la mission d'expertise aux Pays-Bas le 17 mars 2005

Découplage :

Les Pays-Bas mettront en œuvre un découplage sur base historique individuelle à compter du 1^{er} janvier 2006. La prime à l'abattage pour les veaux est la seule prime maintenue couplée (intégralement).

Du point de vue de leur conception générale de l'évolution de la PAC, les Pays-Bas sont partisans de laisser davantage de liberté au marché et d'accorder une place plus importante aux questions environnementales. Pour autant, les Pays-Bas souhaitent que, pour les agriculteurs, le changement ne soit pas trop brutal.

Il en découle les choix faits pour la mise en œuvre de la nouvelle PAC : le découplage ne doit pas concerner les secteurs pour lesquels il risquerait de perturber le marché (veaux), et le découplage se fera sur la base de références historiques individuelles.

Depuis un an environ, le ministère de l'agriculture communique de façon intensive sur la réforme de la PAC, en insistant sur trois idées fortes :

- les aides directes vont profondément changer de forme ;
- les aides directes vont baisser ;
- les attentes sociales par rapport à l'agriculture augmentent et justifient la conditionnalité des aides

Les organisations professionnelles ont été sollicitées pour co-animer les actions de communication, mais elles ont décliné la proposition.

Découplage :

1. Evolutions prévues dans un second temps :

Les choix sur les modalités de mise en œuvre ont été dictés par des considérations à court terme (éviter toute modification brutale). Toutefois, le Ministre hollandais est totalement convaincu que, à moyen terme, il faudra évoluer vers le découplage total d'une part et vers la régionalisation de l'aide découpée d'autre part. Cette perspective est largement évoquée dans le pays, et semble comprise par les agriculteurs.

Le fait de payer des aides pendant 10 ans sur une base historique n'est pas, selon nos interlocuteurs, un scénario sérieusement imaginable.

Le modèle à suivre pourrait être celui retenu d'entrée de jeu par l'Angleterre, à savoir la mise en place d'une prime unique à l'hectare avec des niveaux différents selon les zones géographiques.

De même, les choix de recouplage partiel sont présentés comme faits pour 4 ans seulement, et destinés à être revus en 2009.

Cette « réforme en deux temps » n'est actuellement pas compatible avec les dispositifs réglementaires adoptés suite à l'accord de Luxembourg. A cette remarque, nos interlocuteurs opposent leur conviction que les règlements européens seront revus substantiellement d'ici quelques années.

2. Le marché des DPU :

Les Pays-Bas ont une approche très libérale du nouveau marché des DPU : celui-ci doit fonctionner de la façon la moins entravée possible. Il faut notamment éviter tout lien imposé entre le marché des DPU et le marché foncier.

Il convient de souligner deux caractéristiques essentielles de la situation des Pays-Bas :

- le prix du foncier agricole y est extrêmement élevé : de l'ordre de 40.000 euros/ha en moyenne ;
- compte tenu de l'importance des productions non bénéficiaires d'aides directes (horticulture, fruits et légumes), seulement entre un quart et un tiers des hectares de SAU seront porteurs de DPU au moment de l'initialisation.

L'usage des DPU ne sera pas limité géographiquement (pas de localisation).

Aucun prélèvement ne sera opéré lors des transferts, qu'ils soient réalisés avec ou sans terre. Ce choix est soutenu par les professionnels, qui y voient une plus grande simplicité administrative.

Des transferts par clauses contractuelles privées à partir du 1^{er} janvier 2000 pourront être pris en compte. A cette fin, un formulaire-type sera proposé début juin 2005 et sera utilisé de manière rétroactive pour tous les transferts depuis le 01/01/2000.

Le transfert par clause portera sur des DPU (et non sur des montants de référence). Les DPU ainsi transférés ne seront à aucun moment moyennés avec les DPU historiques.

3. Les attributions depuis la réserve nationale :

La réserve sera utilisée pour son seul usage obligatoire d'un point de vue réglementaire, i.e. l'augmentation des références historiques individuelles en cas d'investissement intervenu avant le 15 mai 2004 (il s'agit de l'article 42.4 du rgt du Conseil).

Les modalités de prise en compte des investissements ne sont pas encore arrêtées. L'administration souhaite des seuils significatifs ; l'hypothèse pourrait être un seuil de 15.000 euros pour les bâtiments d'élevage ou d'au moins 0,5 hectares pour les achats de foncier, ces investissements ayant dû entraîner une augmentation des aides directes perçues.

Les organisations professionnelles souhaitent une approche moins sélective, et notamment voudraient voir pris en compte les achats d'animaux.

Les possibilités offertes par les articles 42.3 (dotation prioritaire des nouveaux installés) et 42.5 (programmes spécifiques) ne sont pas retenues.

4. L'alimentation de la réserve nationale :

L'objectif affiché est un niveau de prélèvement linéaire de 0,25% pour alimenter la réserve à l'initialisation du dispositif.

Un débat important a eu lieu sur l'opportunité d'avoir recours à l'article 42.9 du rgt du Conseil, qui rend possible la remontée automatique dans la réserve d'une partie des DPU historiques en cas de cession de foncier ou de droits à prime avant le 15 mai 2004.

En faveur de ce dispositif : il permet une attribution plus conforme à la situation en place et évite l'attribution de DPU sans terre, voire la multiplication de DPU pour un même foncier (en cas d'attribution au repreneur depuis la réserve).

Toutefois, le recours à ce dispositif a été écarté compte tenu de sa complexité de gestion et de la lourdeur du traitement administratif nécessaire.

5. Effets de la réforme :

D'après les études réalisées par les instituts de recherche, la mise en œuvre de la réforme ne devrait pas avoir de conséquences notables mais devrait en revanche renforcer les tendances à la concentration observées aujourd'hui.

La question est posée de savoir si le choix des références historiques dans la mise en œuvre du découplage ne place pas les Pays-Bas dans une situation de distorsion de concurrence en ce qui concerne les productions horticoles, notamment par rapport à l'Allemagne qui, du fait de la régionalisation, verra ses producteurs dotés en DPU. D'après nos interlocuteurs, le principe réglementaire, dans le modèle régionalisé, de DPU spécifiques pour les fruits et légumes, attribués sur la base des productions historiques, constitue une garantie suffisante.

La question est posée des agriculteurs qui, plutôt que de les transmettre, préfèreraient garder leurs terres et leurs DPU. Cette hypothèse apparaît extrêmement peu crédible à nos interlocuteurs : compte tenu du prix du foncier aux Pays-Bas, et du prix que pourraient atteindre les DPU, au moment de la cessation d'activité, la réalisation du capital sera considérablement plus rémunératrice que la seule rente constituée par les DPU.

A la question de savoir si la mise en œuvre de la conditionnalité a des effets négatifs sur la compétitivité de l'agriculture, le ministère néerlandais répond que la conditionnalité en tant que telle n'ajoute aucune contrainte supplémentaire pour les agriculteurs. Si la conditionnalité conduit à pénaliser financièrement un agriculteur, cela signifie que cet agriculteur ne respectait pas correctement la réglementation déjà en vigueur.

6. Calendrier opérationnel prévu :

1/ Janvier 2005 : identification des agriculteurs

2/ Février-mars 2005 : envoi des données historiques individuelles, y compris aux retraités, et en appliquant directement les cas de subrogation connus de l'administration. Au total, environ 95.000 envois ont été effectués.

En même temps que l'envoi par courrier, les données individuelles sont consultables sur internet.

Les destinataires de l'envoi sont sollicités pour notifier les cas de :

- circonstances exceptionnelles / forces majeures pendant la période de référence ;
- investissement réalisé avant le 15 mai 2004 ;
- passation d'une clause contractuelle privée.

Les notifications peuvent se faire par internet (objectif : 80% des notifications par internet). Un module de simulation permet à l'agriculteur de visualiser immédiatement les effets de l'événement notifié sur ses DPU.

En ce qui concerne la définition des circonstances exceptionnelles/ forces majeures, un débat est actuellement en cours pour savoir si tout relèvera du traitement individuel ou bien si certains cas pourront faire l'objet d'une décision nationale applicable à tous (exemple : fièvre aphteuse en 2001).

Remarque : les organisations professionnelles voudraient que, pour l'établissement des DPU, ne soient pris en compte dans la surface de référence 2000-2002 que les seuls

hectares détenus de façon durable (soit en propriété, soit en bail à long terme). Cette revendication découle du caractère très précaire de certains baux de fermage aux Pays-Bas.

3/ Novembre 2005 : envoi individuel de DPU provisoires

4/ Mars 2006 : envoi d'un formulaire de demande d'attribution, à renvoyer en même temps que la première demande de l'aide découpée. Pour être attributaire de leurs DPU, les agriculteurs devront justifier de l'usage d'au moins 30 ares.

5/ Début 2007 : premiers paiements de l'aide découpée. Il existe quatre organismes payeurs aux Pays Bas : l'un gère l'ADL, l'autre la PAB, le troisième les aides COP et le quatrième le reste.

Remarque : en cas de sortie des terres de l'usage agricole (la diminution de la SAU nationale est d'environ 2% / an aux Pays Bas), dans un premier temps, les DPU correspondants seront laissés aux agriculteurs. Dans un second temps, il sera peut être envisagé de traiter ces cas en ayant recours à la concentration des montants de référence correspondant sur les ha restant.

Conditionnalité :

- Le bulletin d'information mensuel envoyé par le ministère à tous les agriculteurs, dans son numéro de décembre, a présenté les grandes lignes de la conditionnalité. Toutefois, à ce jour, aucune information n'a été faite ni sur les points précis contrôlés ni, a fortiori, sur les modalités de réduction des aides. De nombreuses discussions sont encore nécessaires sur ces deux aspects.

- BCAE :

Seules deux mesures sont mises en place :

- Lutte contre l'érosion (dans une toute petite région)
- Obligation de couverture des sols

- Pâturages permanents :

Les PP représentent 47 à 48% de la SAU, et leur proportion connaît une tendance lourde à l'augmentation. Personne ne s'attend à une diminution de ce ratio. En conséquence, aucune disposition n'est à ce jour prévue en cas de baisse.

- Identification bovine : ce sont les actuels contrôles portant sur l'éligibilité aux primes bovines qui sont repris.
- Les Pays-Bas voudraient obtenir de la Commission la possibilité de ne pas sanctionner certaines anomalies si l'agriculteur les corrige rapidement après le contrôle.
- L'administration estime la durée complète d'un contrôle conditionnalité exhaustif à environ 40 heures-homme, dont la moitié passée sur l'exploitation.
- Des réflexions sont en cours pour la désignation de l'un des quatre organismes payeurs en tant qu'autorité de coordination des contrôles.
- Réflexion sur l'auto-diagnostic conditionnalité : les Pays-Bas sont partisans d'intégrer cette approche dans le « conseil agricole » prévu dans la réglementation, en l'anticipant à 2006. Toutefois, selon les autorités néerlandaises, il ne devra exister

aucune interférence entre cette démarche et le contrôle à proprement parler ; notamment, les résultats du diagnostic pédagogique ne devront en aucun cas être transmis à l'organisme de contrôle, car, dans ce cas, la Commission serait totalement fondée à exiger la prise en compte des anomalies relevées.

Annexe 3 : Irlande

Réforme de la PAC

Compte-rendu de la mission d'expertise en Irlande le 23 mars 2005

Ont été successivement rencontrés des représentants du Ministère de l'Agriculture irlandais et de l'I.F.A., syndicat professionnel majoritaire.

L'AGRICULTURE IRLANDAISE :

Environ 6.600.000 ha de SAU

147.000 agriculteurs en Irlande dont 65.000 pluri-actifs (proportion en augmentation).

122.000 bénéficiaires historiques d'aides PAC sur la période de référence 2000-2002, ainsi répartis :

2.500 scopeurs purs

13.000 scopeurs partiels

25.000 producteurs laitiers

35.000 bénéficiaires de la prime à la brebis (PBC)

60.000 bénéficiaires de la prime à la vache allaitante (PMTVA)

Très peu de cultures non aidées (betteraves)

Taille moyenne des exploitations : 45 ha

25 % de la SAU exploitée sous fermage, mais très peu (quelques centaines) de fermiers purs

75 % de faire-valoir direct

Prix du foncier très élevé : moyenne de l'ordre de 15.000 €/ha

Très peu de changement de mains du foncier tous les ans

Découplage :

L'Irlande met en œuvre un découplage total de l'ensemble des aides sur base historique individuelle depuis le 1^{er} janvier 2005.

LES OPTIONS CHOISIES :

L'Irlande se prévaut d'avoir – finalement – choisi d'appliquer le plus intégralement possible la philosophie de la réforme du Commissaire Fischler, c'est-à-dire le découplage total. Dans ce choix, les organisations professionnelles ont très fortement revendiqué la référence historique individuelle, et écarté toute hypothèse de régionalisation.

La durabilité et la légitimité dans le temps du découplage sur base historique ne fait pas de doute pour nos interlocuteurs.

Les transferts de DPU par clauses contractuelles privées :

Le transfert de DPU par le biais de clauses contractuelles privées sera possible pour tous les transferts intervenus depuis 2000 et jusqu'au 30 avril 2005.

Un modèle national de clause contractuelle est en cours d'élaboration par le ministère de l'agriculture, qui le mettra à disposition des agriculteurs dans les tout prochains mois.

La réserve :

- *Attributions :*

Il convient d'assimiler à des attributions depuis la réserve les cas acceptés de « force majeure » ou de « circonstances exceptionnelles » pendant la période de référence. Sur ce point, les autorités irlandaises se sont strictement limitées aux cas explicités par la réglementation. Les 122.000 envois de DPU historiques ont généré 15.000 demandes de reconnaissance de FM ou CN pendant la période de référence, et 3.000 de ces demandes ont reçu une réponse positive.

A part ce point particulier, la réserve est avant tout utilisée pour corriger - au titre de l'article 42.4 du règlement 1782/2003 du Conseil - les situations spéciales intervenues **jusqu'au 19 octobre 2003**, date de l'annonce officielle par le gouvernement du choix du découplage total sur base historique. Cette date remplace au niveau national la date réglementaire du 15 mai 2004.

Les situations spéciales prises en compte concernent :

- la reprise de terres louées pendant la période référence (devra continuer à être pris en compte en vitesse de croisière) ;
- les investissements réalisés avant le 19 octobre 2003 : achat de foncier ou de droits à primes, construction de bâtiment d'élevage ;
- restructuration lait vers viande.

Parmi les 122.000 agriculteurs destinataires de DPU historiques, 17.000 demandes ont été formulées. Les attributions depuis la réserve se feront selon des critères objectifs définis au niveau individuel, selon des modalités non encore arrêtées.

La réserve est également utilisée pour doter les nouveaux agriculteurs (article 42.3 du règlement 1782/2003 du Conseil), sans critère d'âge ni de discrimination.

La possibilité de mettre en place des programmes spécifiques de dotations pour certaines situations particulières (article 42.5 du règlement 1782/2003 du Conseil) n'est pas encore tranchée en Irlande.

- *Alimentation :*

Il y a eu une décision collective de doter la réserve du maximum de moyens afin qu'elle puisse doter les bénéficiaires de façon optimale : le taux de prélèvement linéaire initial a été fixé à 3%.

En revanche, la disposition facultative « anti profits indus » (article 42.9 du règlement 1782/2003 du Conseil), qui permet la récupération d'une partie des DPU des propriétaires exploitants ayant perdu des terres pendant la première partie de la période transitoire, ne sera pas appliquée.

Les niveaux de prélèvement sur les transferts de droit ne sont pas encore décidés ; ils le seront avant l'été 2005, après une large consultation.

En tout état de cause, les autorités irlandaises n'appliqueront pas ces taux de prélèvement sur les transferts par clause intervenus avant 2005. Elles font état d'une consultation bilatérale des services de la Commission qui auraient signifié l'impossibilité réglementaire d'appliquer des taux avant l'entrée en vigueur officielle des DPU.

La concentration :

L'Irlande a choisi de mettre en œuvre la possibilité de concentration des montants de référence sur les hectares déclarés lors de la première année d'application (2005 en Irlande) dans les trois cas exceptionnels autorisés par la réglementation (article 7 du règlement 795/2004 de la Commission) : re-forestation, expropriation et fermier en fin de bail.

Il est encore impossible à ce jour de prévoir l'ampleur du recours à ce dispositif.

Les jeunes agriculteurs :

Tant en ce qui concerne les attributions depuis la réserve pour les nouveaux agriculteurs (article 42.3 du règlement 1782/2003 du Conseil) que la mise en place du taux de prélèvement nul sur les transferts de DPU, les autorités irlandaises souhaiteraient obtenir de la Commission une définition permettant de cibler les « vrais » jeunes agriculteurs, en prenant en compte des critères d'âge et de capacité professionnelle. Des discussions avec la Commission semblent en cours.

A la question du comportement des agriculteurs âgés dans le nouveau contexte (« préféreront-ils garder terres et DPU pour en tirer une rente, ou tout vendre ? »), nos interlocuteurs estiment que la réforme va encore renforcer la tendance naturelle des agriculteurs âgés, d'être réticents à se séparer de leurs terres.

Ainsi, la nouvelle PAC va faire évoluer les modes d'exploitations : les « anciens » garderont leurs terres et leurs DPU et confieront l'usage des terres à des jeunes.

Cas technique particulier :

Pour les installations pendant la période de référence doublées de la perception d'un héritage (environ 16.000 cas), les héritiers auront le choix entre :

- se voir attribuer les références du cédant pour les années précédant son installation ;
- garder sa seule référence, re-divisée par le nombre d'années pertinentes.

Exemple : héritage fin 2001 : soit l'héritier « reprend » les références 2000 et 2001 du cédant, soit son montant d'aides 2002 divisé par 1 constitue l'entièreté de sa référence.

Les DPU sans terre :

Les modalités prévues par la réglementation en ce qui concerne l'attribution initiale de DPU surnuméraires par rapport aux hectares détenus, à savoir impossibilité de vendre (faute d'activation au moins une fois de 80% des DPU) et le retour à la réserve au bout de 3 ans, sont jugées totalement satisfaisantes par nos interlocuteurs.

LA CHRONOLOGIE DES OPERATIONS SUR LE DECOUPLAGE ET LES DPU :

Juillet / Août 2003	Consultation des agriculteurs par le ministère de l'agriculture sur le découplage des aides
Septembre 2003	Publication d'une brochure d'informations générales par le ministère de l'agriculture
14 octobre 2003	Publication du rapport du Teagasc/Fapri sur le découplage : l'analyse favorise le découplage total
19 octobre 2003	Annonce par Joe Walsh, ministre de l'agriculture, du choix du découplage total, sur base des références historiques individuelles
20 février 2004	Annonce de la procédure établie pour traiter les appels des agriculteurs (« Single payment appeals committee »)
1 ^{er} mars 2004	Annonce de la procédure de découplage de l'aide directe laitière
Mai 2004	Publication par le ministère de l'agriculture du guide du DPU (« The

	single payment scheme – an explanatory guide »)
5 juin 2004	Constitution du comité « Single payment advisory committee »
5 septembre 2004	Envoi par le ministère de l'agriculture des DPU historiques à 122.000 agriculteurs
29 octobre 2004	Fin de la période d'appel sur les DPU historiques Date limite pour le dépôt des demandes de certains traitements spécifiques : force majeure et circonstances exceptionnelles, nouveaux entrants, héritage
12 novembre 2004	Date limite de dépôt des demandes pour les autres traitements spécifiques : changement de statut, fusion, scission
19 novembre 2004	Achèvement des consultations sur la conditionnalité
14 janvier 2005	Date limite de dépôt des demandes d'attribution depuis la réserve nationale (date finalement repoussée au 21 janvier)
9 mars 2005	Annonce des règles relatives à la concentration des DPU
Mars / Avril 2005	Publication des BCSE
15 mai 2005	Date limite de dépôt des demandes pour l'attribution des DPU et le paiement de l'aide unique

LA CONDITIONNALITE :

Nos interlocuteurs, tant du côté de l'administration que des professionnels, ont été très peu diserts sur les modalités précises d'application de la conditionnalité en Irlande. Nous n'avons ainsi obtenu aucune information ni sur la nature des « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) arrêtées au niveau national, ni sur les grilles de contrôle, ni sur le calcul des réductions.

Un document de présentation générale était justement, au moment de notre visite, en cours de diffusion aux agriculteurs, mais il n'a pas pu nous être présenté.

Trois sujets spécifiques ont quand même pu être abordés :

- Mesure « maintien des pâturages permanents » : cette mesure est dénuée de tout enjeu en Irlande, car c'est environ 95% de la SAU qui est occupée par de la prairie.
- Directive « nitrates » : l'Irlande connaît de grosses difficultés pour la mise en œuvre de la directive. Des discussions sont en cours avec la Commission, notamment dans le but d'obtenir des dérogations.

(Remarque : les taux de chargement moyens observés dans les exploitations irlandaises sont de 1,8 à 1,9 UGB/ha sur les exploitations laitières et environ 1,4 UGB/ha sur les exploitations allaitantes.)

- Identification bovine : les professionnels irlandais soulignent les problèmes qu'ils rencontrent avec la chute des marques auriculaires. Les professionnels veulent que, dans le cadre de la conditionnalité, la tolérance qui existe dans le cadre de l'éligibilité aux primes bovines en cas de chute de l'une des deux boucles soit reconduite.

Annexe 4 : Allemagne

Réforme de la PAC

Compte-rendu de la mission d'expertise en Allemagne le 7 avril 2005

DECOUPLAGE DES AIDES

L'Allemagne a opté pour le découplage total des aides à partir de 2005 (y compris pour l'aide directe laitière), à la seule exception de l'aide au tabac qui reste couplée à 40% jusqu'en 2009.

Le découplage est mis en œuvre selon un modèle original, combinant une composante régionalisée et une composante historique individuelle, et dynamique dans le temps.

➤ **Le « combi-modèle » allemand**

Dans un premier temps : l'enveloppe historique globale des aides 2000-2002 perçue par chacun des 16 Länder est établie. 65% de cette enveloppe reste attachés au Land, tandis que 35% sont mutualisés entre les différentes Länder selon une clé de répartition liée aux surfaces agricoles ; toutefois, la dotation finale d'un Land ne peut pas diminuer de plus de 5% par rapport à sa dotation historique brute.

Dans un second temps : l'enveloppe des aides historiques 2000-2002 (en partie ajustée) est répartie en trois ensembles.

Une sous-enveloppe comportant les aides aux cultures arables, les aides aux semences, la partie découpée des aides au houblon et 75% de la partie découpée de l'aide à la pomme de terre féculière. Cette enveloppe est divisée par le nombre d'hectare correspondant aux terres arables recensées en 2002. Ce montant constitue le « socle » du DPU attribué pour tous les hectares de terres arables ; en moyenne nationale (une valeur pour chaque Land), ce socle s'élève à environ 300 €/ha.

Une sous-enveloppe comportant la prime à l'abattage pour les gros bovins, les paiements supplémentaires pour les bovins (enveloppe de flexibilité) et 50% du paiement complémentaire à l'extensification. Cette enveloppe est divisée par le nombre d'hectare correspondant aux prairies (permanentes et temporaires) recensées en 2002. Ce montant constitue le « socle » du DPU attribué pour tous les hectares de prairie ; en moyenne nationale (une valeur pour chaque Land), ce socle s'élève à environ 80 €/ha.

Une sous-enveloppe comportant la prime spéciale aux bovins mâles, la prime à la vache allaitante, la prime à l'abattage pour les veaux, 50% du paiement complémentaire à l'extensification, la partie découpée de la prime au fourrage séché, 25% de la partie découpée de l'aide à la pomme de terre féculière, l'aide directe laitière et la prime découpée au tabac (à partir de 2006). Ces différentes primes restent attachées aux producteurs en fonction de leurs versements historiques en 2000-2002.

Ainsi, en 2005, chaque exploitant se voit attribuer pour l'ensemble de ses superficies déclarées deux types de DPU :

- pour ses ha de terres arables, des DPU constitués du socle régionalisé « terres arables » complété par la composante historique individuelle proratisée
- pour ses ha de prairies, des DPU constitués du socle régionalisé « prairies » complété par la composante historique individuelle proratisée.

Chaque exploitant dispose donc de deux types de DPU en terme de montants unitaires. Ces deux montants sont spécifiques à chaque exploitation, et diffèrent de l'une à l'autre. Tous les hectares déclarés en 2005 sont servis en DPU (si les surfaces déclarées en 2005 sont supérieures à celles recensées en 2002, le montant du « socle » est ajusté proportionnellement).

Entre 2005 et 2008, les DPU gardent leurs valeurs unitaires (aux prélèvements près).

Entre 2009 et 2013, l'ensemble des DPU d'un Land voient leurs valeurs évoluer afin d'atteindre un seul et unique montant identique pour tous les DPU de la région.

L'écart entre la valeur unitaire initiale de chaque DPU et la valeur-cible finale unique (calculable d'ores et déjà en divisant le total de la référence historique 2000-2002 par le total des hectares en terres arables ou en prairies) évolue de la façon suivante :

2006 à 2009 : 100%
2010 : 90%
2011 : 70%
2012 : 40%
2013 : 0%

➤ Commentaires

Ce modèle original de découplage total et de mutualisation d'abord partielle puis progressive a été décidé en vertu d'une volonté politique très forte du gouvernement fédéral d'aller vers une prime unique à l'hectare, seul moyen pour légitimer à terme les soutiens publics à l'agriculture.

Pour le ministère fédéral, ce combi-modèle rend sa liberté au marché en gommant les différences d'aides perçues, et constitue un dispositif beaucoup plus acceptable par l'opinion que le découplage sur base historique. De plus, d'un point de vue administratif, il est plus facile à mettre en œuvre notamment car il élimine tous les problèmes découlant de l'évolution inévitable des exploitations pendant la période de transition.

La cinétique de la mutualisation (5 années de stabilité jusqu'en 2009 puis mutualisation totale en 4 ans) correspond au choix politique de commencer le plus tard possible, ce qui permet notamment aux agriculteurs de bien anticiper l'évolution annoncée.

Le syndicats agricoles se montrent toutefois beaucoup plus critiques, notamment au niveau local (Land du Brandenburg) : le modèle choisi est très redistributif entre secteurs, et, « alors que le gouvernement avait promis une simplification radicale, le nouveau dispositif se révèle très compliqué ». Certains voient dans ce modèle original choisi en Allemagne la fin irrémédiable de la dimension « commune » de la PAC.

➤ Les modalités de gestion

Le montant de la composante historique individuelle a été indiqué à chaque exploitation en décembre 2004. Suite à l'envoi de cette information, les agriculteurs peuvent se manifester pour contester les données historiques individuelles ou bien pour faire valoir les différents cas prévus de subrogation : changement de forme juridique, héritage, fusion, scission.

La question de la prise en compte des évolutions des exploitations intervenues depuis 2000 est, dans le combi-modèle, limitée à la seule composante historique, i.e. aux primes animales. Seules les évolutions ayant eu des conséquences sur ces primes nécessitent d'être éventuellement considérées.

En cas d'investissements réalisés dans le secteur animal avant le 15 mai 2004, un complément peut être apporté à la composante historique individuelle en vertu de l'article 42.4 du règlement du Conseil (situations spéciales).

En revanche, aucun prélèvement n'est effectué en application de l'article 42.9 de ce même règlement en cas de diminution de l'activité d'élevage.

Pour les dotations supplémentaires, une réserve est constituée au niveau national grâce à un prélèvement linéaire initial de 1%. L'idée de réserves régionales a été écartée pour éviter de devoir recourir à des mécanismes de mutualisation lorsque certaines auraient été vides.

Par ailleurs, entre le 1^{er} janvier 2003 et le 15 mai 2005, en cas de vente de foncier, le cédant à la possibilité de transférer au cessionnaire par clause contractuelle privée la part de sa composante historique correspondant aux terres cédées.

Les jeunes installés après la période de référence mais avant le 15 mai 2004 pourront bénéficier d'un complément à la composante individuelle de leur DPU dans la mesure où ils ont réalisé des investissements dans le secteur animal. Pour être éligibles, ils doivent s'être installés à moins de 40 ans et en dehors du cadre familial, dotés d'une formation appropriée.

Après le 15 mai 2004, les jeunes qui s'installent doivent récupérer les DPU correspondant aux terres qu'ils reprennent. Aucune dotation complémentaire (augmentation de la composante historique) n'est prévue.

Le combi-modèle, par ses caractéristiques découlant du modèle de régionalisation, simplifie considérablement la gestion des événements intervenus pendant la période transitoire.

En revanche, le combi-modèle peut, en théorie, générer des situations délicates dans le cas d'une diminution importante de la surface exploitée entre la période historique et l'année de démarrage : dans ce cas en effet, toute la composante historique se retrouve concentrée sur les hectares restant en 2005. Toutefois, l'évocation de ce type de problème est restée totalement sans échos chez nos différents interlocuteurs.

En vitesse de croisière, dans la mesure où il y aura autant de DPU que d'hectares agricoles, les transferts de foncier et de DPU se feront systématiquement de façon conjointe. Toutefois, le fait que les DPU ne sont pas attachés aux ha mais aux exploitants garantit un intérêt réciproque équilibré entre propriétaires fonciers et fermiers (en Allemagne : 90 % de fermiers).

LA CONDITIONNALITE DES AIDES

Tous les agriculteurs ont été informés des modalités d'application de la conditionnalité par l'envoi de deux volumineuses brochures. Des campagnes d'information sur le terrain ont également été mises en place, chacun s'entendant pour considérer que l'information et la pédagogie sont les seuls moyens d'éviter les sentiments de crainte.

En ce qui concerne la définition des BCAE, établies au niveau fédéral, le gouvernement fédéral regrette que les länder aient fortement édulcoré le projet initial, conçu pour empêcher les arrêts de production grâce à des contraintes sévères.

Dans l'ensemble, le dispositif a été relativement bien accepté sur le fond, même si « les agriculteurs ont un peu ras-le-bol de la paperasse reçue ». Par exemple, à partir de 2006, tout agriculteur voulant retourner une prairie devra demander une autorisation préalable. Toutefois, en Allemagne, la plupart des exploitations agricoles sont très bien équipées du

point de vue des outils de gestion, ce qui facilite le travail de pilotage et de suivi nécessaire pour la bonne application de la conditionnalité.

Finalement, nos interlocuteurs, y compris professionnels, considèrent que la conditionnalité est avant tout un défi organisationnel pour les fonctionnaires.

Annexe 5 : Italie

Réforme de la PAC

Compte-rendu de la mission d'expertise en Italie le 13 avril 2005

LE DECOUPLAGE DES AIDES :

L'Italie a choisi le découplage total (à l'exception des seules aides aux semences) sur base historique individuelle et la mise en place de nouvelles aides couplées pour les productions de qualité (activation de l'article 69 du règlement 1782/2003).

Les modalités d'application de la nouvelle PAC ont été décidées fin juillet 2004, au tout dernier moment permis par les textes communautaires, dans la mesure où le découplage entre en vigueur en 2005 (2006 pour l'aide directe laitière et les aides à l'huile d'olive et au tabac). En ce qui concerne le secteur de l'huile d'olive, le pourcentage de découplage n'est pas encore décidé mais l'Italie s'oriente plutôt vers un découplage total.

Le gouvernement italien justifie le choix du démarrage dès 2005 et du découplage total en mettant en avant la simplification administrative (et par conséquent la diminution des coûts administratifs), la plus grande liberté des agriculteurs et des entrepreneurs qui pourront plus rapidement se positionner sur le marché national et international, et le maintien du revenu des agriculteurs et de l'emploi dans les zones rurales. Il ne cache pas non plus qu'une préoccupation forte, et cela a même semblé fondamental, était la recherche de l'utilisation totale du plafond financier à disposition de l'Italie, davantage garantie avec le découplage total qu'avec toute forme de découplage partiel.

La régionalisation a été écartée compte tenu des impacts en terme de transfert et de la situation précaire de la plupart des fermiers en Italie (20 à 30% du mode de faire valoir) : les propriétaires auraient brutalement mis fin à tous les baux de manière à se voir attribuer les DPU en 2005.

Sur les axes généraux, l'influence de la Coldiretti, principal syndicat de producteurs, a été déterminante. Cette organisation qui était résolument favorable dès l'origine à la réforme de la PAC avait à cœur d'en assurer l'application la plus complète et la plus rapide possible.

En revanche, le secteur agro-alimentaire a fortement critiqué les options choisies, en mettant en avant une forte crainte d'une diminution sensible de la production italienne et donc de matière première. De fait, les perspectives de diminution de production sont réelles. Dans le secteur de la viande bovine elles sont attendues, quoique très difficiles à quantifier. Dans le secteur du blé dur, emblématique en Italie, plusieurs études ont indiqué dès l'origine des perspectives de baisse de l'ordre de 30%. Les premières indications sur la campagne 2005 semblent leur donner raison avec des baisses de surfaces ensemencées estimées à 28%. Des baisses massives sont également probables dans le secteur ovin surtout chez les petites exploitations. Les avis ne sont toutefois pas unanimes quant aux effets propres de la réforme dans un contexte global de baisse tendancielle de production agricole en Italie.

L'usage de l'article 69

La spécificité italienne réside dans l'usage de l'article 69 du règlement 1782/2003, lequel permet d'effectuer des retenues par secteur sur les montants d'aides historiques 2000-2002, afin de mettre en place de nouvelles aides couplées liées à l'environnement ou à la qualité. Trois secteurs sont concernés :

Dans le secteur des grandes cultures : retenue de 8% des primes historiques pour créer une aide à l'utilisation de variétés particulières, certifiées et non OGM, dans les secteurs du blé dur, du blé tendre et du maïs, et une aide pour la rotation au moins bi-annuelle des cultures, pour un montant maximum de 180 €/ha (montant probable entre 30 et 80 €) pour un budget total de 142 Mio €.

Dans le secteur bovin : retenue de 7% des primes historiques à la viande bovine pour créer une aide aux vaches allaitantes de race à viande inscrites dans les livres généalogiques, une aide aux bovins élevés selon des méthodes extensives, une aide à l'abattage de bovins IGP ou bio ou soumis à un cahier des charges d'étiquetage volontaire. Ces aides sont annoncées pour un montant unitaire maximum de 180 €/tête (montant probable entre 30 et 80 €), pour un budget total de 28,6 Mio €.

Dans le secteur ovin : retenue de 5% des primes historiques au secteur ovin/caprin pour créer une aide destinée aux éleveurs de plus de 50 animaux qui les mènent en pâturage pendant au moins 120 jours. La prime est réservée aux brebis, avec un montant maximum de 15 €/tête de bétail, pour un budget total d'environ 9 Mio €.

Les débats nationaux ont beaucoup porté sur les compétences respectives de l'Etat et des régions pour la mise en œuvre de l'article 69. In fine, la compétence est revenue à l'Etat, sous forme de programmes nationaux. Les trois syndicats agricoles avaient d'ailleurs publié une position commune en ce sens.

L'usage de l'article 69 et des retenues sectorielles a été justifié par une volonté de défense et de promotion des productions traditionnelles et de qualité. De nombreux observateurs et intervenants soulignent toutefois que les critères d'attribution finalement choisis paraissent trop larges pour permettre à ce stade une réelle sélectivité dans la distribution des soutiens. Il est envisagé une sélectivité accrue pour les années à venir.

De plus, le Ministère souhaiterait obtenir de la Commission la possibilité de pouvoir augmenter les enveloppes consacrées à ces nouvelles mesures, pour les porter progressivement, dans chaque secteur, à 10% des ressources.

La gestion des DPU

Le nombre de bénéficiaires d'aides directes sur la période 2000-2002 s'élève à environ 900 000, dont 780 000 présents sur les trois années. Entre juillet et décembre 2004, en amont de l'envoi des références historiques, les agriculteurs recensés comme présents en 2000-2002 ont pu faire valoir les différents cas de subrogation : changement de forme juridique, héritage, fusion, scission. Les données de référence individuelles (montants d'aides et hectares aidés) ont été envoyées en décembre 2004.

L'Italie se trouve confrontée à un problème de sous-dimensionnement de son plafond national : alors que le plafond historique global des aides du premier pilier est fixé pour l'Italie à 2 539 millions d'euros pour 2005, le total des références individuelles reconstituées s'élève (avant toute prise en compte des corrections éventuelles pour force majeure ou circonstance exceptionnelle) à 104% de ce plafond. Si tous les DPU sont attribués, une réduction linéaire de 4% sera donc nécessaire avant toute constitution d'une réserve.

L'Italie a pris la décision d'une réserve nationale, dont les bénéficiaires sont :

- 1) Les nouveaux installés après 2002 (article 42.3 du règlement 1782/2003). L'Italie se base strictement sur la définition réglementaire du nouvel installé : il n'y a pas de critère d'âge.

- 2) Les agriculteurs ayant réalisé des investissements avant le 15 mai 2004 (article 42.4 du règlement 1782/2003). Les modalités d'attribution sont fixées par un décret gouvernemental du 7 avril 2005. En cas d'investissement foncier, les droits attribués auront une valeur correspondant à la moyenne régionale ; douze régions sont définies, à partir d'un découpage du pays en quatre zones géographiques (nord / centre / sud / îles) croisé avec un zonage structurel (plaine / colline / montagne). En cas d'investissement dans le secteur animal, l'attribution se fait en fonction de la différence entre l'effectif animal primable moyen 2003-2004 par rapport à l'effectif de référence 2000-2002. La dotation complémentaire intervient dès que l'écart est supérieur à 2 UGB, sans expertise particulière de l'effectivité d'un investissement matériel.
- 3) Les agriculteurs bénéficiant de programmes particuliers en lien avec des programmes de restructuration et/ou de développement (article 42.5 du règlement 1782/2003).

L'Italie a choisi de ne pas mettre en œuvre la possibilité optionnelle de diminution du montant de référence pour les agriculteurs ayant diminué leur activité avant le 15 mai 2004 (article 42.9 du règlement 1782/2003). En effet, elle considère que la disposition prévoyant la non-application de la mesure si le cédant prouve que le montant de la transaction foncière n'incluait pas la valeur des DPU rend le dispositif totalement inopérant ; les cédants vont évoquer cet argument systématiquement, sans que cela soit réfutable.

L'Italie a fait le choix de fixer les modalités d'attribution depuis la réserve sans aucune décision préalable relative au niveau de prélèvement linéaire souhaité pour l'alimentation de la-dite réserve. Le taux de prélèvement sera fixé après le 15 août 2005. Toutefois, les autorités sont conscientes du risque de voir les besoins s'établir à un niveau entraînant un taux de prélèvement initial très élevé (le chiffre de 10% est cité). En conséquence, elles évoquent l'hypothèse que certaines règles d'attribution doivent finalement être revues cet été à la lumière des chiffres. Notamment, la dotation des hectares admissibles mais non déclarés en 2000-2002 ne pourra finalement peut-être pas être possible.

Dans certains cas, les autorités envisagent de « juguler » certaines sollicitations de la réserve en invoquant le cas de « chasseur de primes » (article 29 du règlement 1782/2003).

Les taux de prélèvement lors des transferts de DPU ont été définis aux maxima autorisés par la réglementation communautaire :

Transferts de droits sans terre = prélèvement 50%
Transferts de droits avec la terre = prélèvement 10%
Transferts de droits dans le cadre d'un transfert total d'exploitation = prélèvement 5%

Ces taux sont volontairement les plus élevés possibles. S'ils s'avéraient trop paralysant pour un bon fonctionnement du marché des DPU, les autorités italiennes pourraient solliciter l'autorisation de les revoir à la baisse.

Pendant la période transitoire, les transferts sont possibles par le biais de clauses contractuelles privées. Les autorités (ministère ou organismes payeurs) n'ont pas établi de modèle standard pour ces clauses. Aucun prélèvement ne sera pratiqué sur les transferts pendant la période transitoire établis par clause.

Sensible au risque de la « rotation » des DPU au sein d'une exploitation afin d'éviter la remontée automatique en réserve, les autorités souhaiteraient pouvoir pénaliser de tels agissements, par exemple au moyen d'une taxation sur les aides. Mais de telles dispositions nécessiteraient une révision des règles communautaires, très peu probables dans l'immédiat.

En revanche, la question de la diminution annuelle des surfaces consacrées à l'agriculture ne pose pas de problème ici : compte tenu du volume des terres admissibles mais non dotées au départ, les DPU pourront toujours être activés ailleurs.

D'un point de vue organisationnel, l'Agea (Organisme payeur central) travaille en étroite collaboration avec six organismes payeurs régionaux. Originalité de l'Italie, ni le ministère de l'agriculture, ni l'organisme payeur central, ni les organismes payeurs régionaux ne sont dotés de structures de proximité, au contact direct des agriculteurs. Ce sont les bureaux locaux des syndicats professionnels agricoles et les CAA (Centres d'assistance agricole), répartis dans toute l'Italie, qui informent les agriculteurs, les assistent dans leurs choix et reçoivent leurs demandes de primes. Les CAA saisissent les demandes d'aides des agriculteurs et les transmettent à l'Agea ou aux organismes payeurs régionaux. Ils sont rémunérés pour cela par l'Agea.

LA CONDITIONNALITE DES AIDES

Les règles générales de la conditionnalité ont été définies par le ministère de l'agriculture par décret du 13 décembre 2004.

Pour les bonnes conditions agronomiques et environnementales (BCAE), 6 mesures ont été définies :

1. Gestion des eaux superficielles sur les terrains en pente
2. Entretien des résidus de culture
3. Protection de la structure du sol avec l'entretien des eaux superficielles
4. Protection du pâturage permanent
5. Gestion des jachères
6. Entretien des oliviers
7. Entretien des éléments caractéristiques du paysage

En ce qui concerne les exigences découlant de textes réglementaires, le Ministère a simplement fait une liste des mesures communautaires et des textes de transposition des règlements et des directives de l'Union européenne. Les règles spécifiques détaillées restent à définir par chaque région sur base volontaire ; à ce jour, seule la Lombardie vient de les approuver.

La sélection des exploitations contrôlées sur place au titre des différentes composantes de la conditionnalité est réalisée au niveau national par l'Agea, qui notifie ses sélections aux organismes payeurs régionaux.

L'Agea a préparé une grille de réduction des aides en cas de manquement aux obligations de la conditionnalité. Le contrôleur de terrain note tous les cas de non-conformité observés, en les qualifiant en terme d'étendue, de persistance et de gravité. Ces qualifications confèrent à l'anomalie observée un niveau de conséquence en terme de réduction des aides. Dans certains cas, si la nature de l'anomalie le justifie, une deuxième visite du contrôleur peut être programmée au bout d'environ une semaine. Si les corrections nécessaires ont été apportées à l'anomalie constatée, les conséquences financières sont réduites (sans pouvoir toutefois être ramenées à zéro).

Le suivi de l'application de la conditionnalité incombe à un Comité paritaire, associant le ministère de l'agriculture, celui de l'environnement, celui de la santé (compétent en matière vétérinaire), les organisations environnementales, l'Agea, et les Organismes payeurs régionaux qui peuvent déléguer la réalisation des contrôles à divers organismes.

Annexe 6 : Danemark

Réforme de la PAC
Compte-rendu de la mission d'expertise au Danemark le 19 avril 2005

DECOUPLAGE DES AIDES

Le découplage des aides entre en vigueur à partir de 2005. Le Danemark a choisi un modèle d'application de la réforme très proche du modèle allemand : dans une première phase, régionalisation (i.e. mutualisation) partielle en distinguant deux types de surfaces (cultures et terres arables) assortie d'un complément individuel sur bases historiques pour les DPU « prairie » ; puis, dans une seconde phase (2009-2012, comme en Allemagne), mutualisation totale aboutissant à une aide unique à l'hectare.

La différence importante par rapport à l'Allemagne réside dans le fait que, en outre, le Danemark a fait le choix de maintenir couplées la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) dans la limite de 75% de son niveau antérieur et la prime à la brebis (PBC) dans la limite de 50% de son niveau antérieur (dans les deux cas, la proportion choisie correspond au maximum réglementaire autorisé).

Ces choix de recouplage partiel ont été faits dans le but de protéger des productions qui, sans cela, auraient pu être fragilisées. Dans le secteur de la viande bovine, il y a eu un débat sur le choix de la meilleure incitation au maintien de l'activité, entre la PMTVA et la PSBM. Il y a également eu un débat sur le maintien couplé de l'aide aux semences, mais l'idée a été abandonnée pour cause de simplification administrative. En revanche, les professionnels danois ont toujours considéré que le couplage partiel des aides COP à hauteur de 25% serait sans effet réel sur le niveau de production.

➤ Modèle danois

DPU mis en place entre 2005 et 2009 :

Aides végétales	découplage à 100%	mutualisation à 100% sur les ha en cultures arables
Aide laitière	découplage à 100%	mutualisation à 27% sur les ha en prairie base historique pour 73%
PMTVA, PAB, extensif., flexibilité	découplage à 100%	mutualisation à 36% sur les ha en prairie base historique pour 64%
PSBM	couplage à 75% découplage à 25%	mutualisation à 36% sur les ha en prairie base historique pour 64%
PBC	couplage à 50% découplage à 50%	mutualisation à 100% sur les ha en prairie base historique pour 64%

Le « socle » régionalisé pour les hectares en cultures s'élève à 309 €/ha.

Le « socle » régionalisé pour les hectares en prairie s'élève à 67€/ha
Le complément sur base historique s'élève, en moyenne, à 363 €/ha.

Entre 2009 et 2012, la partie des DPU « prairie » correspondant au complément calculé sur base historique est totalement mutualisée de sorte à faire « remonter » le montant du DPU régionalisé « prairie » au même niveau que le DPU régionalisé « terres arables », soit 309 €/ha.

➤ Avantages et inconvénients

Selon les Danois, le modèle choisi (« combi-modèle ») permet de limiter fortement les inconvénients découlant de l'évolution des exploitations pendant la période transitoire, dans la mesure où les DPU sont attribués sur la base des terres exploitées au moment du découplage, tout en évitant les transferts financiers trop brutaux, grâce à la composante découpée sur base historique et le couplage partiel de certains régimes.

Il faut souligner que le modèle choisi par le Danemark a été intégralement élaboré par les organisations professionnelles, qui l'ont présenté aux pouvoirs publics dès l'automne 2003. Le ministère de l'agriculture a entériné cette proposition.

L'ensemble du dispositif a ensuite été défendu par le ministre de l'agriculture danois (en l'occurrence Mme Fischer-Boel, actuelle commissaire européenne chargée de l'agriculture) devant le parlement national au cours de débats successifs qui ont duré de l'automne 2003 à novembre 2004. Dans l'opinion danoise, les aides au secteur agricole sont très contestées, d'où la nécessité d'un consensus dépassant le seul cadre agricole.

Les principales discussions nationales ont porté sur :

- la date d'entrée en vigueur du découplage (arbitrage entre la volonté partagée de commencer le plus vite possible et la difficulté d'être prêts) ;
- l'activation de l'article 69 (hypothèse finalement abandonnée) ;
- l'attribution de DPU pour des hectares de prairie n'ayant jamais bénéficié d'aides auparavant (élevages de chevaux par exemple) ;
- l'attribution des DPU aux exploitants locataires (mécontentement de certains propriétaires) ;
- le double bénéfice pour les exploitations betteravières lorsque la réforme de l'OCM sucre sera en place. A ce sujet, le Danemark souhaiterait que les ha en betterave « remboursent », au moment du découplage, le socle de 309 € perçu précédemment.

Une discussion est encore en cours : certains revendentiquent que le complément sur base historique soit « concentré » sur les seuls hectares détenus en propriété. La Commission se montre toutefois très fermée à cette demande.

Selon nos interlocuteurs, le principe de l'attribution de DPU sur la base des hectares exploités au moment de l'entrée en vigueur n'a pas provoqué de « course au foncier » : les locataires de terres sont protégés par des baux auxquels les propriétaires n'avaient pas la possibilité de mettre fin prématurément.

Le principal problème politique découlant du modèle choisi, qui a été largement mis en avant par les médias et a donné lieu à des débats dans l'opinion publique, est celui désigné par l'expression des « hectares en or ». Il s'agit de la concentration du complément historique découpé sur les ha exploités en 2005, lorsque la superficie exploitée a fortement diminué depuis la période de référence.

Pour faire face à cette situation contestée, le Danemark a décidé de mettre en œuvre la possibilité réglementaire d'ajustement à la baisse du montant de référence historique en cas de diminution de l'exploitation avant le 15 mai 2004 (article 42.9 du règlement 1782/2003 du Conseil).

D'un point de vue pratique : lorsqu'une exploitation a perdu des surfaces entre le 1^{er} janvier 2000 et le 15 mai 2004, et que le montant de ses aides découpées sur base historique a diminué, alors sa référence historique est diminuée de 90% du montant d'aides perdu. Réglementairement, ce taux correspond au prélèvement possible en cas de perte de foncier par vente. Il est appliqué a priori dans tous les cas, et il revient à l'agriculteur de signaler que la perte de foncier correspond à d'autres motifs : location (alors prélèvement ramené à 65%) ou fin de bail (alors pas de prélèvement).

➤ Les modalités de gestion

Le nombre d'agriculteurs bénéficiaires historiques d'aides en 2000-2002 s'élève à environ 50 000. Le nombre d'attributaires de DPU en 2005 devrait atteindre environ 70 000. L'écart représente les exploitants de foncier « à usage agricole » (au sens réglementaire) qui ne percevaient pas d'aides directes auparavant.

Dans le combi-modèle, la question de la prise en compte des évolutions des exploitations intervenues depuis 2000 se limite à la seule composante affectée sur base historique, i.e. aux primes animales découpées. Seules les évolutions ayant eu des conséquences sur ces primes nécessitent d'être éventuellement considérées.

En cas d'investissements réalisés dans le secteur animal avant le 15 mai 2004, un complément est apporté à la composante historique individuelle en vertu de l'article 42.4 du règlement du Conseil (situations spéciales) à condition que l'investissement réalisé dépasse 8 600 euros. La dotation complémentaire est basée sur le niveau des aides atteint en 2004, à condition que l'augmentation par rapport au niveau de la période de référence soit supérieure à 20% et dépasse 666 euros.

Sur les 33 000 agriculteurs ayant des références historiques découpées en primes animales, environ 3 000 (10 %) ont connu une augmentation des aides correspondantes supérieure à 20 % entre la période de référence et 2004.

Par ailleurs, en cas de vente de foncier entre le 1^{er} janvier 2003 et le 15 mai 2005, le cédant à la possibilité de transférer au cessionnaire par clause contractuelle privée la part de sa composante historique correspondant aux terres cédées. Les pouvoirs publics n'ont pas produit de modèle standardisé de clause.

En application de l'article 22 du règlement 795/2004 de la Commission, la réserve nationale doit aussi attribuer des DPU, à tout moment, à un propriétaire foncier qui récupère à des fins d'exploitation personnelle des terres qui étaient louées pour une durée supérieure à 5 ans à un fermier en place en 2005 (année d'attribution des DPU). En effet, dans le modèle régionalisé, si des DPU sont attribués pour tous les hectares déclarés au moment de l'entrée en vigueur, ces DPU demeurent la propriété des exploitants et ne sont pas davantage liés au foncier que dans un système historique pur. Au Danemark, 9 % des terres sont, en 2005, louées pour plus de 5 ans. Toutefois, le ministère a fortement incité les parties concernées à prévoir d'ores et déjà une clause prévoyant le transfert des DPU entre le fermier en place et le propriétaire au moment de la fin du bail. Ces clauses auraient été établies pour 2/3 des 9% de terres concernées.

Enfin, des programmes nationaux spécifiques d'attribution de DPU sont prévus pour les cas de reconversion de terres en cultures permanentes ou de terres consacrées à des carrières d'extraction de gravier.

Pour les différents cas d'attribution envisagés, la réserve sera alimentée par un prélèvement linéaire initial et par les remontées découlant de l'application des prélèvements au titre de l'article 42.9 (voir plus haut).

Aucun prélèvement ne sera réalisé lors des transferts de DPU, qu'il s'agisse des mouvements enregistrés pendant la période transitoire sous forme de clauses ou des mouvements intervenant à partir du 15 mai 2005.

L'ensemble de nos interlocuteurs considère que le marché des DPU sera de toute façon un marché très peu actif : la régionalisation, même partielle, en dotant l'ensemble des hectares au moment du démarrage, « bloque » en quelque sorte le marché. De plus, la diminution annuelle de la SAU nationale (perte de 15 000 ha par an sur 3 millions d'ha de SAU) place le marché des DPU en situation structurelle d'excès d'offre. Enfin, la perspective d'une homogénéisation générale des DPU à l'horizon de 2012 devrait décourager tout comportement spéculatif.

LA CONDITIONNALITE DES AIDES

Le dispositif est jugé globalement trop lourd et trop complexe par les professionnels agricoles.

Les autorités compétentes (ministère de l'agriculture et ministère de l'environnement), en étroite collaboration avec les représentants professionnels, ont défini un certain nombre d'exigences pour chaque texte entrant dans le périmètre de la conditionnalité. Au total, 39 exigences ont été définies.

Le respect de chaque exigence est jugé grâce à une grille qui permet de qualifier le constat réalisé par un score établi en fonction de trois critères : la gravité, l'étendue et la persistance. Le score détermine le niveau de réduction découlant de ce constat : 0, 1%, 3% ou 5%. Lorsque, au sein d'un même domaine, plusieurs constats sont relevés, c'est celui affecté du score le plus élevé qui fixe le niveau de réduction. Lorsque plusieurs domaines sont contrôlés, les taux de réduction de chacun sont additionnés.

Les contrôles sur place spécifiques à la conditionnalité sont gérés par les communes (280 au Danemark), qui sélectionnent elles-même les exploitations contrôlées.

Remarques :

- Directive Nitrates : la totalité du territoire danois est qualifié de « zone vulnérable »
- Directives « Natura 2000 » : environ 15% des exploitations danoises sont concernées par une zone répertoriée.