

"Health Check" of the Common Agricultural Policy

Stakeholder consultation

Contribution from

Réseau agriculture durable

17 rue du Bas-Village
F35577 Cesson Sévigné Cedex
France

Tél. +33 299 773 924

Mobile +336 08 83 12 35

Contact : samuel.feret@gmail.com

1. TAKING STOCK OF THE IMPLEMENTATION AND SYMPLIFYING THE SINGLE PAYMENT SCHEME:

1.1. Simplifying the Single Payment Scheme

In the implementation of the Single Payment Scheme, Member States (MS) had the flexibility to choose between two broad models, one based on historical and the other based on regional references, with combinations of the two approaches also possible. The SPS has made direct support to farmers substantially more efficient and simple.

Nevertheless, two areas of improvement have been identified. Firstly, experience with the implementation shows that in the case of all implemented models, some of the rules of the current SPS have proven unnecessarily rigid and complex. Furthermore, as we move away from the reference period, differences in the support to individual farmers, especially in the historic model, may become harder to justify, yet MS lack the possibility to adjust their chosen model.

- With respect to which rules could the SPS be further simplified without negatively affecting the functioning of the system?
- Do you agree that Member States should be allowed to adjust their SPS model towards a more flat rate of support, at national or regional level?
- What type of impacts would you expect with the introduction of flatter rates of support for farmers?

La légitimité économique et sociale du paiement unique historique n'est pas justifiée. Les productions d'herbivores et les modes de production biologiques et économes en intrants qui étaient déjà les moins soutenus par la PAC avant 2003, et qui comptent parmi les plus favorables à l'environnement, ont été sévèrement pénalisés par les références historiques. De même, de nombreuses petites exploitations, ainsi que le secteur des fruits et légumes ont été écartées du paiement unique. Ainsi par exemple, deux exploitations laitières aux droits de production identiques et voisines sur un même territoire, peuvent avoir un paiement unique à l'hectare qui va du simple au triple, selon que les cultures fourragères étaient primées ou non entre 2000 et 2002. En France par exemple, avec l'option retenue d'un découplage partiel sur le mode individuel historique, le montant moyen du paiement unique est de 16 500 € par exploitation, et de 234 €/ha. Mais derrière les moyennes, se cachent de grandes disparités entre productions, entre régions, et entre systèmes productifs. La Commission devrait non seulement inviter les Etats membres qui ne l'ont pas fait à sortir des références historiques, mais fixer une obligation de parvenir à un

paiement forfaitaire mutualisé au niveau régional au 1er janvier 2013. D'ici cette date, une modification progressive du calcul du paiement unique intégrant la mutualisation peut se faire sur la base d'un modèle simple.

1.2. Cross-Compliance:

By creating a link between CAP payments and the respect of existing legislation related to the environment, public, animal and plant health and animal welfare, and of good agricultural and environmental conditions (GAEC), cross-compliance aims to contribute to the development of sustainable agriculture and to render the CAP more compatible with the expectations of the society. This has been shown to make a significant contribution in increasing farmers' awareness about already existing obligations and to better ensuring compliance with them. The Commission has committed itself to address the scope of cross-compliance in the Health Check to improve its acceptance by all actors and the achievement of its objectives, taking into account the need for simplification and the need to meet "new challenges".

- What would be the potential outcome of maintaining the cross-compliance at its existing standards?
- What impacts do you see emerging with the possible addition/deletion of certain legal requirements or GAEC standards?

Il est fondamental de garantir un lien entre le versement de l'aide directe et le respect de directives et règlements dans les domaines de l'environnement, la santé animale et végétale, le bien-être des animaux d'un part, et de bonnes conditions agronomiques et environnementales d'autre part. La conditionnalité a ainsi été conçue comme un instrument de sanction et non d'éligibilité, c'est-à-dire un « bâton », là où les mesures agro-environnementales sont une « carotte » incitative. Si la Commission propose d'alléger les exigences réglementaires en matière de gestion de la conditionnalité, et d'améliorer les systèmes de contrôle et de sanction pour rendre le dispositif plus efficace, c'est bien parce que le dispositif actuel est trop harassant et trop lourd à gérer par les agriculteurs et les administrations. Ainsi nous pouvons en déduire que la conditionnalité actuelle est trop administrative (veille réglementaire, enregistrement des pratiques...), et insuffisamment agronomique (modification des systèmes de cultures et des itinéraires techniques...).

En ce sens, la Commission devrait proposer de nouvelles règles, notamment :

- l'introduction de la jachère environnementale pour la biodiversité, calculée par un pourcentage de surface de compensation écologique par rapport à la surface en céréales et oléo protéagineux l'exploitation
- l'engagement chiffré de réduction des pesticides

1.3. Partially coupled support

The extent of recent reforms renders partially coupled support less relevant from the point of view of producers, as more sectors are integrated into the SPS. On the other hand, partially coupled support may retain some relevance, at least for the time being, in certain regions where the level of production is small overall, but important economically or environmentally.

- Should decoupling be applied in full extent to all sectors? Would there be specific impacts with this option?
- Should decoupling be applied in full extension but negative impacts mitigated by alternative flanking measures? In this case, what kind of measures?

- Are there any sectors where targeted, partially coupled support should remain and which problems do you consider this support to mitigate?

Pour la première fois, la commission reconnaît dans sa communication que si le découplage est approprié au secteur des grandes cultures, il peut causer des difficultés au secteur de l'élevage : « *toutefois des aides partiellement couplées peuvent conserver une certaine utilité, du moins à l'heure actuelle, dans des régions où le niveau de production est faible dans l'absolu, mais important sur les plans environnemental et économique (par exemple vaches allaitantes dans les régions d'élevage extensif de bovins)* ». Ceci mérite d'être souligné, car elle renforce le choix des Etats membre comme la France d'avoir recouplé la prime au maintien de la vache allaitante dans la dernière réforme. Cette assertion de la Commission suggère que le tout découplage doit être nuancé, car il comporte des risques pour l'élevage bovin viande lié au sol, dont dépend l'équilibre socioéconomique de nombreuses régions d'Europe. Aussi est-il important de conserver un traitement différencié des politiques de soutien de l'élevage via les possibilités de recouplage d'une part, et des politiques des grandes cultures où le recouplage se justifie moins compte tenu des perspectives de marché qui orientent la production à la hausse.

1.4. Upper and lower limits in support levels

The implementation of the SPS added to the already existing questions about the justification of large payments to a small number of recipients, new questions about the justification of small payments to a sometimes large number of recipients.

Capping constitutes a potential means of addressing the first issue by introducing thresholds in high payment levels, beyond which support could either be reduced or curtailed. Minimum thresholds in the level of payment to at least guarantee that they cover their administrative costs and are granted to real farmers have also been suggested.

- How effective do you think capping will be in addressing the problem of the uneven distribution of payments between the farmers?
- What would be in your opinion the advantages and disadvantages between the application of an absolute or progressive way in the introduction upper thresholds in payments?
- In the context that a large number of farmers receive significantly low amount of payments, in many cases even below the administrative costs, what potential impacts do you see in the option of adopting a minimum level in payments?

Vis-à-vis de l'opinion publique, le problème demeure la justification d'un système d'aides directes dont 70% continue de bénéficier à 30% des exploitations, et que certaines grosses exploitations reçoivent les paiements parmi les plus élevés d'Europe. L'ancien commissaire à l'agriculture Franz Fischler avait essayé par deux fois de résoudre ce problème en proposant un plafonnement des aides à 300 000 euros par exploitation individuelle, mais il a échoué à trouvé un consensus politique. Le plafonnement à l'exploitation concerne un public assez restreint, moins de 3 000 exploitations de l'UE élargie, et qu'il n'aurait qu'un impact limité au regard du nombre d'Etats membres concernés (Royaume-Uni, Allemagne, Danemark, France, République Tchèque, et la Slovaquie). Par ailleurs, la proposition de plafonnement à partir de 100 000 euros est facilement contournable par la scission des exploitations concernées, et reste certainement emblématique des difficultés à imposer une politique de soutien des revenus dont le ciblage prendrait en compte les revenus réels des bénéficiaires des aides directes. En ce sens, l'introduction d'une aide à l'actif agricole plafonnée sur l'exploitation serait sans doute plus pertinente et plus efficace puisqu'elle ciblerait directement l'emploi avant

la dimension économique de l'exploitation.

2. GRASPING NEW OPPORTUNITIES AND IMPROVING MARKET ORIENTATION

2.1. Cereals Intervention

The scope of intervention is to ensure, in cases of market disruption, that internal market prices do not drop far below the safety-net intervention price. In June 2007, following difficulties associated to the accumulation of high stocks of maize, the intervention was reformed, and the phasing out of maize from intervention was introduced. However the intervention system needs an overall adjustment.

- What do you think is the best way to maintain the safety-net role of intervention for cereals?
- What would be the impacts of the extension of the "maize" model to the other feed grains?
- What kind of impacts do you see with the creation of an intervention system available only to high quality bread wheat?

Depuis la réforme de 1999, et suite à celle de 2003, le prix de soutien des céréales avait été réduit successivement, pour atteindre finalement 101,33 euros par tonne. En juin 2007, la Commission a décidé de réduire l'intervention sur le maïs, après avoir constaté un abus du mécanisme, notamment en Europe centrale. L'intervention sert de filet de sécurité lorsque le prix de marché descend sous le seuil du prix de soutien, et doit à ce titre être conservé sans pour autant être taxé de relique de "l'ancienne Pac" par la Commission. Les mesures d'intervention servent aussi à financer le stockage public et dans certains cas le stockage privé, ce qui revêt une importance stratégique pour la sécurité alimentaire des populations euro-méditerranéennes. Face aux nouvelles perspectives de marché, l'intervention doit être ainsi reconsidérée selon des objectifs géostratégiques de sécurité d'approvisionnement et donc de souveraineté alimentaire. S'il est impératif de mettre rapidement fin aux subventions à l'exportation eu égard à leur impact dans certains pays en développement, le recours au stockage doit être maintenu dans la panoplie des instruments d'intervention pour la sécurité alimentaire, en particulier pour les produits de base de l'alimentation humaine comme le blé tendre.

2.2. Cereals set-aside

Set-aside as a mandatory obligation for cereal support was introduced as a supply control measure at a time when downward pressures on cereal prices were present. Nowadays market developments rather point to the need for supply growth. In addition, the introduction of the SPS and the consequent possibility of transferring set-aside entitlements significantly diminished the efficiency of the measure in limiting supply. On the other hand, environmental benefits have been associated with set-aside, and therefore its potential abolition has raised questions about the impact on such benefits.

- Do you consider that abolition of set-aside in the current context of market and policy developments is appropriate?
- What measures do you consider appropriate in order to maintain environmental benefits associated with set-aside?

La Commission propose de définitivement enterrer la jachère obligatoire, après l'avoir supprimé temporairement pour la campagne 2007-2008. C'est une étape supplémentaire vers davantage d'orientation vers les marchés, et aussi un élément majeur de

simplification, étant donnée la complexité des paiements uniques jachère. La suppression de la jachère annihile du coup la limite du million de tonnes équivalents tourteaux conclue dans l'accord de Blair House avec les Etats-Unis, ce qui peut être à priori une bonne chose au regard de la dépendance de l'UE en matière riches en protéines. Si la suppression du gel des terres en tant qu'instrument de maîtrise de l'offre est sans doute justifiée compte tenu de l'augmentation de la demande en céréales et oléo protéagineux, elle amène toutefois à redéfinir le statut et le rôle de la jachère environnementale (sous toutes ses formes : apicole, florale, faune sauvage, bandes enherbées...), afin de renforcer l'intégration de la biodiversité dans la Pac, et notamment dans la conditionnalité des aides.

2.3. Dairy Quota

Originally the introduction of the dairy quota regime aimed at limiting the surplus production effects of price-support policy in the context of the depressed world prices. In recent years, however, the dairy sector is facing strong internal and external demand and high prices, instead of high supply and depressed prices. In this context it becomes clear that the quota system, which is scheduled to expire by 2015, is acting more as a constraint to the sector by limiting its capacity to benefit from market opportunities and improving its competitiveness.

- In the light of new market opportunities, do you consider that the quota system is still fulfilling its stated objectives?
- What benefits and what risks do you see from doing nothing and simply letting the quota regime expire in 2015?
- What kind of effects do you see emerging in the case of a gradual phasing-out of quotas through increasing their annual level? What would you propose as an alternative or accompanying transition measure?

La Commission propose que les quotas laitiers ne soient pas reconduits après mars 2015, et que le bilan de santé envoie un signal clair à cet effet le plus tôt possible vers les producteurs, avec des mesures progressives de sortie des quotas, notamment en augmentant graduellement les quotas. Récemment, la Commission a décidé d'augmenter les quotas laitiers de 2% au 1er avril 2008 afin de libérer la production de quantité supplémentaires de lait dans l'UE. Certes imparfait, le régime des quotas laitiers a tout de même permis d'assurer une gestion du marché ainsi que l'occupation du territoire à moindre coût : le secteur laitier compte encore pour 20% des emplois agricoles de l'UE. On ajoutera qu'en terme budgétaire, l'OCM lait et produits laitiers n'est pas la plus dépensière, et cela grâce à un système de gestion de l'offre que permettent les quotas laitiers dans les territoires ruraux. Une hausse graduelle des quotas ne peut être envisagée de façon irréversible sans clause de rendez-vous à mi-parcours, en 2011 et 2013 pour prendre en compte l'évolution des marchés. La fin des quotas risque de renforcer la spécialisation laitière des régions du Nord-Ouest Atlantique de l'Europe en concentrant la production dans des élevages de plus en plus grands et de moins en moins nombreux. Les hausses de prix ne remplacent pas une politique agricole et alimentaire, la maîtrise de la production étant la clé de voûte de l'organisation des marchés dans le secteur laitier. La question sera de savoir quels instruments seront introduits pour les régions les plus défavorisées et les exploitations des zones de montagne, qui seront naturellement moins compétitives que les exploitations de plaine. La commissaire a récemment suggéré que de telles mesures puissent venir du second pilier, ou encore d'un outil révisé comme l'article 69 de l'actuelle législation qui permet aux Etats membres ou aux régions qui le souhaitent, de prélever jusqu'à 10%, voire davantage, de l'enveloppe du paiement unique pour soutenir des types d'agriculture qui sont importants pour la

protection et le renforcement de l'environnement ou pour soutenir la qualité et la commercialisation des produits. Vu sous cet angle, il est très risqué de penser pouvoir substituer l'article 69 et la contractualisation avec l'aval au régime des quotas laitiers, sans qu'un réel dispositif alternatif de gestion de l'offre public ne soit maintenu. En effet les ressources financières supplémentaires provenant de l'article 69 rénové et du développement rural n'étant pas connues à ce stade de la consultation, il est prématuré et hasardeux de garantir aux producteurs un atterrissage en douceur d'ici 2015.

2.4. Other measures of Supply Control

In many specialised sectors measures of supply control and production linked payments (either through direct support to farmers or through industry aid) are still present. Although of different origin and justification, all these measures provide support to sectors of limited contribution to the total value-added of EU agriculture, but whose regional importance could be significant. It is the case of the sectors of flax and hemp, starch, dried fodder, protein crops, energy crops, rice or nuts. Within the context of the 2003 reform orientation, which moved support from the product to the producer in order to increase the competitiveness and market orientation of the sector while preserving income support, these supply control measures seem rather outdated, and the question of whether these sectors be integrated into the overall scheme of decoupled support pertinent.

- What would be in your opinion the implications from the application of decoupling in those sectors?
- Are there any cases where you consider coupled support essential in order to retain regional or economic benefits? If so, how can it be made more efficient and better targeted?

Il est un sujet particulier où l'UE devrait proposer une initiative ambitieuse, c'est la reconquête de l'autonomie en matière végétales riches en protéines. La dépendance protéique de l'élevage est le talon d'achille du système agricole et agroalimentaire européen. Cette question n'a jamais fait l'objet de véritables réponses adaptées, et ce en dépit des nombreuses tentatives depuis plus de 30 ans. L'essor des productions animales intensives (viande, lait, oeufs) n'a fait qu'augmenter les besoins de matières riches en protéines (MRP) pour l'alimentation animale, et a accéléré la consommation de tourteaux de soja en Europe. Trois pays produisent à eux-seuls 80% de la production mondiale de soja : Argentine, Etats-Unis, Brésil. L'Europe importe chaque année un peu moins de 50 millions de tonnes de MRP, car elle ne produit au mieux que 30% de ses besoins. Or cette dépendance protéique de l'UE a un prix, et se révèle de plus en plus insoutenable à cause des dégâts écologiques et sociaux provoqués par l'expansion des monocultures de soja en Amérique latine et palmier à huile en Asie du Sud-Est, au détriment des savanes et forêts primaires, au détriment des populations locales, au détriment de la propre sécurité alimentaire des pays exportateurs. Avec une telle dépendance protéique, peut-on aspirer à un modèle de développement agricole qui soit durable en Europe ? Par ailleurs en juillet 2007, la DG agri a dévoilé les conclusions d'une étude interne qui alerte des conséquences du retard biotechnologique de l'Europe face à ses partenaires commerciaux. Dès 2009, l'UE se verrait obligée d'interdire l'importation du soja roundup ready 2 cultivé outre atlantique, parce qu'il ne serait pas autorisé sur le continent à cause des délais d'agrément plus longs qu'outre-Atlantique. Dans une telle situation, la DG agri prédit une chute des productions de volaille de 50%, et de 30% pour le porc en 2010 ! Cet exemple illustre comment en aval, la dépendance en protéines est en mesure d'impacter sur des filières agricoles extrêmement vulnérables. En tant qu'importateur majeur, l'UE a une lourde responsabilité, et c'est pourquoi il devient urgent que la Commission fasse des

propositions alternatives qui améliorent l'autonomie alimentaire de l'élevage européen tout en respectant les équilibres environnementaux majeurs. Dans ce contexte, un soutien couplé aux plantes légumineuses riches en protéines et de nouvelles formes de soutien au pâturage pourraient être envisagés, compte tenu de leur double intérêt agronomique et environnemental dans la rotation des cultures, et dans la réduction des gaz à effet de serre.

3. RESPONDING TO NEW CHALLENGES

3.1. Managing risk

Decoupled producer support allows farmers to adjust better to expected price risks by rendering their production decisions responsive to market price signals in a flexible way. In addition, unexpected risks are also best mitigated by the provision of a fixed level of support.

On the other hand, the rather long list of potential risks and their variable extent across MS, together with the various changes in traditional market instruments and the shift towards direct support, have prompted calls for more measures on risk management and more specifically in regard to price risk (supply management tools, income stabilization tools) and production risk (natural disasters and catastrophic events, sanitary crises).

- Do you consider that currently available policy instruments provide adequate coverage to manage price risks? Do you see the need for additional measures you envisage, and if so which ones?
- Do you consider that currently available policy instruments provide adequate coverage to manage weather-related or disease-related risks? Do you see the need for additional measures you envisage, and if so which ones?
- Do you see scope for the application of EU-wide measures to better address price and production related risks, or should such measures be applied more at the MS and regional level?

Ayant signalé la volonté à terme de sortir du système d'intervention publique, la Commission doit être consciente que cela dépendra de l'aptitude et de l'efficacité d'outils alternatifs pour gérer les risques en agriculture. La gestion du risque par une logique assurancielle en particulier, implique de bien cerner le périmètre des risques couverts sur les exploitations agricoles. S'agit-il seulement des risques climatiques et météorologiques ? Y inclut-on les risques sanitaires et épizootiques ? Y inclut-on aussi les risques technologiques comme la dissémination involontaire des OGM sur les parcelles non cultivées en plantes GM ? S'il est important de responsabiliser les filières agricoles dans la gestion des aléas, il faut être conscient du fait que les assurances récoltent et les fonds de mutualisation ne constituent pas à ce jour une solution alternative apte à se substituer à l'organisation des marchés dans le cadre du premier pilier. Leur intérêt est toutefois d'expérimenter des dispositifs futurs de gestion des aléas et de l'incertain.

3.2. Climate change, bio-energy, water management and biodiversity

Agriculture is highly exposed to climate changes and its after-effects such as water scarcity and extreme weather conditions. Furthermore, halting biodiversity decline remains a major challenge increased by climate change and water demand. Given this interdependence, pressures for more contribution on the field are inevitable. In addition the need for new renewable forms of energy offers new opportunities, in the form of new outlets for agricultural production. Consequently there is a dual need for further

adjustments to improve adaptation practices and to find the appropriate instruments in order to be ready to integrate these new challenges.

- Do you consider that existing instruments under both pillars of the CAP are sufficient to respond to these challenges?
- If you consider that strengthening Rural Development instruments is needed, what would be your proposal in better addressing these new challenges?

Bien que la Commission ne fasse que rappeler des défis déjà connus de la part des acteurs agricoles, elle précise néanmoins un champ du possible assez large dans les instruments actuels. Face à cela, on peut répondre que :

- intégrer l'atténuation et l'adaptation au changement climatique dans la conditionnalité est plus pertinent que dans la programmation actuelle du développement rural compte tenu des faibles ressources du second pilier,
- intégrer l'atténuation et l'adaptation au changement climatique ainsi que la gestion de l'eau dans les règles des bonnes conditions agronomiques et environnementales de la conditionnalité des aides est indispensable, dans le cadre de la mise au point de système de cultures et d'itinéraires techniques productifs et économes en intrants,
- il n'est pas envisageable de soutenir les agrocarburants dans le cadre du premier ou du second pilier ; compte tenu de la compétition sur l'usage des terres, l'alimentation doit rester l'objectif central de la Pac,
- l'aide aux cultures énergétiques de 45 euros par hectare dont le plafond communautaire a été atteint en 2007 compte tenu des engagements de l'UE et des prix élevés qui restent élevés, ne s'avère plus justifiée.

3.3. Strengthening rural development

In the scope of responding more efficient to the current societal expectations, modulation has been proved a useful policy instrument through which a percentage reduction is applied to farmer direct payments (Pillar1) transferring accordingly the budgetary resources released to rural development measures (Pillar 2). However, in the context of the cut in the expected Rural Development support following the 2005 decision on the Financial Perspectives, the constraints that Member States are facing in the realisation of Pillar II objectives, in the current budgetary period, present an obstacle to this development

- Do you think the proposed increase in modulation will help in achieving RD objectives, especially those linked to new challenges?
- How do you think the extra funds should be allocated to better respond to those new challenges?

Afin de renforcer le pilier du développement rural, la Commission propose une augmentation du taux de modulation obligatoire, pour passer de 5% en 2009 à 7% en 2010, 9% en 2011, 11% en 2012, pour atteindre 13% en 2013. Si l'on se souvient qu'en 2003, la Commission avait avancé un taux de 20% de modulation obligatoire, l'actuelle proposition de 13% s'avère extrêmement modeste, surtout eu égard à la liste non exhaustive des nouveaux défis citée plus haut. De plus le second pilier de la Pac n'a pas réussi à s'imposer faute d'arbitrages budgétaires favorables depuis 1999. En effet il représente trois fois moins de ressources que le premier pilier, et l'élargissement à 27 Etats membres entraîne une baisse mécanique des budgets disponibles pour les Etats Membres qui bénéficiaient historiquement des crédits. On peut objectivement douter que la structure actuelle de la Pac ne soit adaptée à l'intégration de tous les nouveaux défis, et

la Commission aurait tort de l'ignorer. D'abord de par la faiblesse de ses moyens financiers, le second pilier ne peut endosser seul la responsabilité des nouveaux défis, quand il peine à assumer pleinement ses missions courantes en matière agro-environnementale et de développement rural non exclusivement agricole. Ensuite parce que le cofinancement national qui est la règle à hauteur de 50%, accentue une future pression budgétaire sur un second pilier qui était déjà plus agro-territorial que véritablement rural, et qui deviendrait carrément fourre-tout.