



Ne pas confondre soutien couplé et soutien spécifique par produit : le cas des oléagineux et des contraintes de l'Accord de Blair House

(jacques.berthelot4@wanadoo.fr), 18 novembre 2018

Dans la proposition de règlement de la Commission européenne (CE) du 1er juin 2018 sur les Plans stratégiques¹, le Considérant 33 et l'article 33 traitent de l'obligation pour les Etats membres de se conformer au Mémorandum d'accord de juin 1993 entre la CEE et les Etats-Unis sur les oléagineux (connu sous le nom d'Accord de Blair House, ABH)². Cependant, la CE confond le concept de *soutien couplé* (SC) avec celui de *soutien spécifique par produit* (SP).

L'ABH plafonne la superficie de l'UE consacrée aux oléagineux (soja, colza, tournesol) lorsqu'ils reçoivent un soutien SP alors que la CE affirme que ce plafond s'applique au soutien couplé (SC) aux oléagineux. Mais les deux concepts et leurs impacts sont très différents.

Les aides couplées de l'UE, en particulier le soutien couplé (SC) volontaire, ne sont pas limitées aux aides SP. Même si le chapitre 1 du titre IV, articles 52 à 55, du règlement de l'UE n° 1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant des règles pour les aides directes aux agriculteurs énumère les principaux produits pouvant bénéficier du SC, un SC peut néanmoins être accordé aux agriculteurs qui ne disposent d'aucun hectare éligible pour l'activation des droits au paiement au titre de l'aide de base au revenu pour un développement durable. Comme les SC sont destinés à être notifiés dans la boîte bleue, leur niveau doit être fixe et plafonné.

Cependant, étant donné que presque tous les produits recevant des SC reçoivent en même temps des aides prétendument découplées – l'aide de base au revenu pour un développement durable, l'aide redistributive complémentaire, l'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs, les régimes pour le climat et l'environnement et le régime de soutien découplé à la superficie –, ceci a pour effet inattendu de coupler les paiements découplés, comme expliqué dans un précédent article³. Entre autres raisons par suite de la contradiction entre le fait que les aides de la boîte bleue sont accordées "*dans le cadre de programmes de limitation de la production*" – ce qui, soit dit en passant, réduit les prix, en contradiction avec le paragraphe 1 de l'annexe 2 – et le fait que les aides découplées permettent de produire n'importe quel produit, dont ceux qui reçoivent le SC, sinon elles ne jouiraient pas d'une flexibilité totale de production. Ce qui est amusant, c'est que l'article 52 du règlement 1307/2013 dispose que "*Afin d'assurer une utilisation efficace et ciblée des fonds de l'Union et d'éviter les doubles financements au titre d'autres instruments de soutien similaires, la Commission est habilitée à adopter, en conformité avec l'article 70, des actes délégués fixant: ... b) les règles relatives à la cohérence avec d'autres mesures de l'Union et au cumul d'aides*".

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52018PC0392&from=EN>

² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dec3add7-d659-4400-8585-b65a78f138b3.0004.02/DOC_2&format=PDF

³ *Alea iacta es : comment les olives espagnoles vont changer radicalement la PAC*, SOL, 7 décembre 2018, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Alea-iacta-es-comment-les-olives-espagnoles-vont-changer-radicalement-la-PAC-7-novembre-2018.pdf>

Ne pas confondre le soutien couplé (SC) avec le soutien SP à son parallèle dans le fait de ne pas confondre le soutien découplé avec les aides autres que par produit (APP). En fait, la plupart des subventions de l'Annexe 2, que les CE considèrent et notifient comme totalement découplées, sont SP.

Pour revenir au soutien aux oléagineux et aux contraintes de l'ABH, soulignons que celles-ci ne concernent que les oléagineux et pas les protéagineux et autres légumineuses. Toutefois, les notifications faites par les États membres de l'UE à la CE de leur soutien couplé (SC) en 2014 et 2016 à la CE montrent qu'ils confondent tous ces produits⁴.

Mais ce qu'il faut surtout souligner est que le SC aux oléagineux n'est pas un soutien SP. Car les aides directes aux oléagineux ont été alignées sur celles aux céréales dans le règlement n° 1782/2003 du 29 septembre 2003 prévoyant, à l'article 37 et à l'annexe VII, que les subventions aux oléagineux à transférer au régime de paiement unique seront de 63 euros par tonne multipliés par leur superficie moyenne de 2000 à 2002 et par le rendement des céréales de 2002.

Il n'y a donc pas de contraintes de l'ABH et l'article 33 de la CE doit être annulé.

Annexes

Article 33 du Projet de Règlement de la CE du 1^{er} juin 2018 sur les Plans stratégiques

Article 33

Mise en œuvre du mémorandum d'accord entre la Communauté économique européenne et les États-Unis d'Amérique concernant les graines oléagineuses

1. Lorsque l'intervention sous la forme de l'aide couplée au revenu concerne une partie ou la totalité des graines oléagineuses visées à l'annexe du mémorandum d'accord entre la Communauté économique européenne et les États-Unis d'Amérique concernant les graines oléagineuses, la totalité de la surface destinée à bénéficier d'une aide sur la base des réalisations prévues incluses dans les plans stratégiques relevant de la PAC des États membres concernés ne doit pas dépasser la surface d'aide maximale pour l'ensemble de l'Union, afin de garantir le respect des engagements internationaux de cette dernière.

Au plus tard six mois après l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission adopte des actes d'exécution fixant une surface de référence indicative concernant l'aide pour chaque État membre, calculée sur la base de la part de chaque État membre dans la surface de culture moyenne de l'Union au cours des cinq années précédant l'année de l'entrée en vigueur du présent règlement. Ces actes d'exécution sont adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 139, paragraphe 2.

2. Chaque État membre qui a l'intention d'octroyer une aide couplée au revenu pour les graines oléagineuses concernées par le mémorandum d'accord visé au paragraphe 1 indique les réalisations prévues respectives en termes d'hectares dans sa proposition de plan stratégique relevant de la PAC visée à l'article 106, paragraphe 1.

Si, à la suite de la notification de l'ensemble des réalisations prévues par les États membres, la surface d'aide maximale pour l'ensemble de l'Union est dépassée, la Commission calcule pour chaque État membre ayant notifié un dépassement par rapport à sa surface de référence, un coefficient de réduction proportionné au dépassement des réalisations prévues. Il devrait en résulter une adaptation de la surface d'aide maximale pour l'ensemble de l'Union visée au

⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/voluntary-coupled-support-note_en.pdf; https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/voluntary-coupled-support-note-revised_en.pdf;

paragraphe 1. Chaque État membre concerné doit être informé de ce coefficient de réduction dans les observations de la Commission relatives au plan stratégique relevant de la PAC conformément à l'article 106, paragraphe 3. Le coefficient de réduction est fixé pour chaque État membre dans l'acte d'exécution par lequel la Commission approuve son plan stratégique relevant de la PAC conformément à l'article 106, paragraphe 6.

Les États membres ne modifient pas leur surface d'aide de leur propre initiative après la date indiquée à l'article 106, paragraphe 1.

3. Lorsque les États membres ont l'intention d'augmenter leurs réalisations prévues visées au paragraphe 1, telles qu'approuvées par la Commission dans les plans stratégiques relevant de la PAC, ils notifient à la Commission les réalisations prévues révisées au moyen d'une demande de modification des plans stratégiques relevant de la PAC, conformément à l'article 107, avant le 1^{er} janvier au cours de l'année précédant l'année de demande concernée.

Le cas échéant, afin d'éviter que la surface d'aide maximale pour l'ensemble de l'Union visée au premier alinéa soit dépassée, la Commission révisé les coefficients de réduction visés audit paragraphe pour tous les États membres qui ont dépassé leur surface de référence dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC.

La Commission informe les États membres concernés au sujet de la révision du coefficient de réduction avant le 1^{er} février de l'année précédant l'année de demande concernée.

Chaque État membre concerné soumet une demande correspondante de modification de son plan stratégique relevant de la PAC avec le coefficient de réduction révisé visé au deuxième alinéa avant le 1^{er} avril de l'année précédant l'année de demande concernée. Le coefficient de réduction révisé est fixé dans l'acte d'exécution approuvant la modification du plan stratégique relevant de la PAC visé à l'article 107, paragraphe 8.

4. En ce qui concerne les graines oléagineuses sur lesquelles porte le mémorandum d'accord visé au paragraphe 1, premier alinéa, les États membres communiquent à la Commission, dans les rapports annuels d'exécution visés à l'article 121, le nombre total d'hectares pour lesquels une aide a effectivement été versée.

Document de la CE sur "Les oléagineux et les protéagineux dans l'UE" d'octobre 2011

https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cereals/factsheet-oilseeds-protein-crops_en.pdf

"Suite à la décision prise dans le cadre du bilan de santé de la PAC en 2008 d'abolir le paiement spécifique pour les cultures énergétiques et le régime de gel des terres, il n'y a plus de restriction à la superficie de l'UE consacrée aux oléagineux. -si la clause concernant les sous-produits de terres soumises à un gel de terre n'a aucune pertinence.

En d'autres termes, bien que l'accord de Blair House reste en vigueur, dans le contexte de la PAC actuelle, la production de graines oléagineuses dans l'Union européenne n'est pas limitée".

Extrait du rapport de l'USDA du 29 mars 2018

https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Oilseeds%20and%20Products%20Annual_Vienna_EU-28_3-29-2018.pdf

L'Accord de Blair House

Le Mémorandum d'accord de 1992 sur les oléagineux (ou accord de Blair House) conclu entre les États-Unis et l'Union européenne a été inclus dans la liste d'engagements de l'UE à l'OMC et a résolu un différend de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce sur les programmes de soutien interne de l'UE ayant limité l'accès des États-Unis au marché des oléagineux de l'UE. Comme indiqué précédemment, il n'y a pas d'aide spécifique aux oléagineux, l'ABH est maintenu mais n'est pas utilisé.