



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 74

Réunion du mercredi 11 février 2004 à 16 heures 45

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président

SOMMAIRE

	pages
I. Examen du rapport d'information de M. Jean-Marie Sermier sur la poursuite de la réforme de la politique agricole commune.....	2
II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.....	7

I. Examen du rapport d'information de M. Jean-Marie Sermier sur la poursuite de la réforme de la politique agricole commune

M. Jean-Marie Sermier, rapporteur, a indiqué que la Délégation est saisie d'une proposition de règlement qui vise à réformer les organisations communes de marché (OCM) du coton, de l'huile d'olive, du houblon et du tabac, en étendant à ces productions le découplage des aides introduit par l'accord de Luxembourg du 26 juin 2003.

Abordant le premier point de son exposé, le rapporteur a précisé que ces productions sont « mineures » en ce qu'elles reçoivent un volume d'aides relativement faible, mais qu'elles participent pleinement aux équilibres du modèle agricole européen.

S'agissant du coton, il représente 0,5 % de la production agricole finale de l'Union européenne et mobilise un budget de 816 millions d'euros. La création de l'OCM est contemporaine de l'entrée de la Grèce, le principal producteur, dans la Communauté européenne. Elle repose sur une aide à la production à la tonne de coton non égrené, compte tenu d'une quantité maximale garantie.

S'agissant de l'huile d'olive, elle est une production clef du modèle agricole européen, qui se rattache au patrimoine méditerranéen.

L'OCM huile d'olive repose sur une aide à la production, à un taux de 1 322,5 euros la tonne, dans le cadre d'une quantité maximale garantie. Les dépenses pour ce secteur se sont élevées, en 2002, à 2,36 milliards d'euros.

Quant au houblon, le régime prévoit une aide de 480 euros par hectare récolté, quels que soient le volume et la variété, et les dépenses pour ce secteur ont été, en 2002, de 12,5 millions d'euros.

Enfin, pour ce qui est du tabac, avec 348 000 tonnes, soit 5,4 % de la production mondiale, l'Union européenne est le cinquième producteur mondial de tabac, derrière la Chine, le Brésil, l'Inde et les Etats-Unis. Elle importe toutefois 75 % de ses besoins.

L'OCM repose sur un système de primes liées au volume de la production, celles-ci étant modulées sur la base de critères de qualité. En 2002, les dépenses liées aux primes se sont élevées à 951 millions d'euros.

Le rapporteur a précisé que le montant de l'aide au tabac est, par hectare, le plus élevé de toute la politique agricole commune, soit une aide pouvant atteindre 5 000 euros à l'hectare. L'importance de ce montant est liée au fait que l'aide permet d'assurer la rentabilité économique des exploitations dans un contexte où le prix de marché brut du tabac ne permet pas de couvrir les coûts de production d'un secteur reposant sur de très petites unités et employant une importante main d'œuvre saisonnière. La dépendance à la prime du revenu des tabaculteurs est donc très élevée, l'aide représentant plus de 75 % des recettes totales des producteurs.

Le rapporteur a souligné qu'en raison de leur caractère familial et de leur petite taille, les exploitations produisant de l'huile d'olive, du tabac, du coton et du houblon contribuent fortement à l'aménagement du territoire et au développement rural.

Par leur maillage de l'espace et leurs liens avec les entreprises situées en amont et en aval de la filière, ces exploitations constituent donc un pôle de stabilité économique essentiel pour les régions productrices.

Par exemple, la culture du coton fait vivre 71 000 exploitations en Grèce, dont la taille moyenne est de 4,9 hectares, et 7 600 exploitations en Espagne, avec une taille moyenne de 12 hectares.

Le secteur oléicole est caractérisé, lui aussi, par la présence de petites exploitations, dont la taille varie de 3,2 hectares en Grèce à 13,5 hectares en Espagne. Il occupe 2,5 millions de producteurs dans l'Union européenne, ce qui représente près du tiers des agriculteurs européens.

Quant au tabac, la superficie moyenne des exploitations est de 1,6 hectare. Il s'agit d'un secteur à forte intensité de main d'œuvre, représentant 456 000 emplois directs dans l'Union européenne. Les 4 500 exploitations françaises génèrent 6 750 emplois familiaux et 41 400 emplois saisonniers.

Dans un second temps, le rapporteur a analysé le projet de réforme présenté par la Commission, dont l'élément central est le découplage différencié des aides versées aux quatre productions.

Auparavant, il a rappelé que la réforme de la PAC de juin 2003 a été faite pour donner une impulsion aux négociations de la Conférence de l'OMC de Cancún.

Or, l'Europe est repartie les mains vides de la Conférence, celle-ci s'étant soldée par un échec.

Dans ces conditions, le rapporteur a appliqué l'expression « *une guerre pour rien* », à la longue bataille diplomatique qui a conduit à la réforme de Luxembourg de juin 2003.

En effet, selon le rapporteur, les risques que celle-ci fait peser sur l'équilibre des territoires ruraux et le maintien de l'activité agricole suscitent l'appréhension des élus et des exploitants, alors qu'au niveau multilatéral, le geste de l'Europe peut n'être plus considéré comme un atout à valoriser pour la suite des discussions.

Ces considérations doivent inciter la Commission européenne et les Etats membres à faire preuve de la plus grande prudence dans la poursuite de la réforme de la PAC. La précipitation n'est pas de mise, tout comme l'approche dogmatique du découplage : il est impératif que l'Europe évite de créer des précédents néfastes, car susceptibles d'être exploités à l'OMC, en voulant aller trop vite et trop loin, sans tenir compte des leçons du passé.

S'agissant maintenant du contenu de la réforme, l'approche suivie par la Commission européenne pour les secteurs du coton, de l'huile d'olive et du houblon respecte les grandes lignes de la réforme de juin 2003, en maintenant un lien entre aide et production, dans le respect du principe de subsidiarité.

Aux yeux du rapporteur, le principe qui doit guider l'application du découplage est le suivant : le niveau de ce dernier ne doit pas excéder celui de la marge nécessaire au maintien de la rentabilité économique des exploitations.

Pour le coton, la Commission propose de découpler 60 % de l'aide et de verser les 40 % restants sous la forme d'un paiement à l'hectare dans la limite d'une superficie maximale garantie.

S'agissant de l'huile d'olive, la Commission européenne propose d'introduire l'aide à la production dans le paiement unique à l'exploitation à hauteur de 60 % (100 % pour les oléiculteurs ayant une surface inférieure à 0,3 hectare). Afin d'éviter l'abandon des oliveraies consécutif au découplage de l'aide, 40 % des paiements à l'huile d'olive durant la période de référence seront attribués aux Etats membres sous la forme d'une enveloppe nationale. Cette enveloppe budgétaire sera utilisée à l'octroi d'une aide à l'oliveraie, par hectare ou par arbre.

Pour le houblon, la Commission européenne laisse aux Etats membres la possibilité de choisir entre une aide totalement découplée et une aide partiellement découplée à hauteur de 85 %.

La France soutient, dans ses grandes lignes, l'approche retenue par la Commission européenne pour réformer les trois secteurs. Toutefois, sur certains points, elle demande des aménagements, afin que la réforme soit la plus équitable possible.

Par ailleurs, les Etats membres les plus directement concernés souhaitent obtenir davantage de souplesse dans la mise en œuvre des mesures proposées.

Ainsi, en ce qui concerne la prise en compte de l'évolution de la production d'huile, la France et le Portugal demandent que les nouvelles plantations d'oliviers qui relèvent des programmes autorisés par la Commission européenne reçoivent les aides qu'elles sont en droit d'attendre.

Le Commissaire européen en charge de l'agriculture, M. Franz Fischler, a reconnu qu'il serait illogique que la Commission européenne refuse d'accéder à la demande de la France, s'agissant de plantations autorisées. Toutefois, la question du financement de ces aides reste en suspens, pour un coût évalué à deux millions d'euros. Une solution doit être trouvée, qui consiste à utiliser les crédits économisés par la réforme et non pas, comme le propose la Commission européenne, à ponctionner les crédits de la réserve nationale.

Le rapporteur a alors évoqué la réforme de l'aide au tabac, qui est le point le plus problématique de la proposition de la Commission.

A l'occasion du Conseil européen de Göteborg de juin 2001, la Commission européenne a présenté une communication sur le développement durable, faisant référence au secteur du tabac et demandant aux Etats membres d'adapter l'OCM, en vue du retrait des soutiens aux producteurs, et de développer des sources alternatives de revenu. Le Conseil européen s'est abstenu d'adopter des conclusions précises sur le tabac, mais son engagement en faveur de la cohérence des politiques communes a été interprété, par la Commission européenne, comme indiquant que la protection de la santé publique devait primer sur le maintien d'une aide à la tabaculture.

Cependant, le rapporteur estime que, même si les effets nocifs du tabac sur la santé sont connus, cela ne peut autoriser la Commission européenne, en dehors de tout mandat explicite donné par les chefs d'Etat et de gouvernement, à sortir du cadre de la politique agricole pour proposer un bouleversement de l'OCM tabac tel qu'il aurait pour effet de

conduire à l'abandon quasi total de la production en Europe, avec des conséquences très négatives sur l'aménagement du territoire et l'emploi.

En effet, la proposition de la Commission européenne prévoit un découplage total de l'aide au tabac actuelle et le transfert d'une partie du soutien vers le second pilier au bénéfice des zones tabacoles. Ce découplage serait introduit en trois étapes, selon des tranches de production, mais les premières affectées par cette évolution concernent les petits producteurs, dont la dépendance à l'aide est la plus forte et sur lesquels repose la viabilité de la filière.

Ainsi, l'application de la proposition entraînerait la quasi-disparition de la tabaculture européenne, comme le reconnaît l'étude d'impact de la Commission, à l'exception des tabacs orientaux produits en Grèce, vendus sur le marché mondial pour leurs caractéristiques aromatiques exceptionnelles.

Selon la fédération française des producteurs de tabac, l'arrêt de la culture de tabac en France induit la perte de près de 10 000 emplois.

Ce résultat n'est pas défendable au regard des buts fondamentaux de la PAC : si cette dernière doit prendre en compte les impératifs de santé publique, elle ne peut se fixer comme objectif la disparition de tout un secteur, alors qu'elle cherche à promouvoir la durabilité des productions agricoles. En outre, l'impact de la disparition de la production européenne sur la consommation de tabac risque de se limiter à une seule conséquence, à savoir que l'Europe importera 100 % de sa consommation, au lieu de 70 % actuellement. L'effet de cette évolution sur la diminution des risques liés au tabac est donc plus qu'incertain, voire quasi nul.

Dans ces conditions, la solution la plus juste et la plus cohérente consiste à faire évoluer le régime d'aide dans un sens qui soit conforme aux principes de la PAC réformée : le découplage doit être partiel, afin que les tabaculteurs conservent un intérêt à produire et disposent du choix de poursuivre, de diminuer ou de cesser leur production.

Sur la base de cette orientation, le rapporteur a proposé de fixer à un tiers de la prime actuelle le montant de l'aide découplée et à deux tiers de la prime le montant de l'enveloppe de restructuration et de reconversion.

La gestion et la mise en œuvre de l'enveloppe de restructuration doivent être confiées aux Etats membres, dans le cadre du premier pilier de la PAC, conformément au principe de subsidiarité.

En conclusion, le rapporteur a insisté sur le fait que, à l'heure où la France fait ses choix concernant les modalités concrètes d'application de l'accord de Luxembourg, les responsables publics ont l'obligation de maintenir un cap clair pour les agriculteurs, en défendant un découplage raisonné. Il est d'autant plus important de maîtriser la réforme en cours que la moindre avancée en faveur du découplage total sera perçue par les négociateurs à l'OMC comme un encouragement à faire davantage pression sur les aides européennes.

La Délégation a, alors, *adopté* les conclusions suivantes :

« *La Délégation,*

– *Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

– *Vu la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune de marché dans le secteur de l'huile d'olive et des olives de table et modifiant le règlement (CEE) n° 827/68 (COM [2003] 698 final / E 2457),*

1. Demande que la poursuite de la réforme de la politique agricole commune (PAC) respecte le cadre fixé par l'accord du 26 juin 2003, qui a fait prévaloir le maintien d'un lien entre les aides directes et la production ;

2. Juge que si les orientations proposées pour l'huile d'olive, le coton et le houblon sont globalement conformes à ce cadre, le niveau de découplage retenu pour ces trois productions doit correspondre à celui de la marge nécessaire au maintien de la rentabilité économique des exploitations ;

3. Refuse le découplage total proposé pour le tabac, qui constituerait un dangereux précédent, pouvant être utilisé contre l'Union européenne dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, et entraînerait la disparition de la quasi-totalité de la production en France, avec des conséquences importantes sur l'emploi, l'activité économique et l'aménagement du territoire ;

4. Demande, afin de laisser aux producteurs le choix de poursuivre ou non leur activité, le transfert du tiers de la prime pour le tabac vers le régime de paiement unique et des deux tiers restants vers une enveloppe de restructuration et de reconversion dont la gestion serait confiée aux Etats membres. »

II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Point A

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Aucune observation n'ayant été formulée, la Délégation *a approuvé* les huit textes suivants :

➤ *Agriculture*

– proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) (document **E 2481**).

➤ *Commerce extérieur*

– Livre vert sur l'avenir des règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels (document **E 2482**).

➤ *Justice et affaires intérieures*

– projet d'accord entre Europol et Malte (document **E 2491**).

➤ *Pêche*

– proposition de décision du Conseil relative à l'adhésion de la Communauté à la convention sur la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans l'Océan pacifique occidental et central (document **E 2492**) ;

– proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la République de Guinée concernant la pêche au large de la côte guinéenne, pour la période du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2008 (document **E 2501**).

➤ *Questions budgétaires*

– proposition de règlement du Conseil concernant l'élaboration et la transmission de données sur la dette publique trimestrielle (document **E 2470**) ;

– rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, intitulé : Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi – Mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi – Situation au 29 mai 2002. Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2000/819/CE relative à un programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) (2001-2005) (document **E 2473**) ;

– proposition de modification des montants de référence - au sens de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, article 33 - des programmes de dépenses adoptés selon la procédure de codécision, pour tenir compte de l'élargissement (document **E 2494**).

Point B

➤ *Commerce extérieur*

– proposition de décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique intensifiant et élargissant le champ d'application de l'accord de coopération douanière et d'assistance mutuelle en matière douanière du 28 mai 1997 afin d'y inclure la coopération relative à la sécurité des conteneurs et aux questions connexes (document **E 2505**)

M. Marc Laffineur a présenté cette proposition, qui vise à autoriser la signature et la conclusion d'un accord négocié avec les Etats-Unis élargissant le champ de la coopération douanière, entre ce pays et la Communauté européenne, à la sécurité des conteneurs.

Dans le domaine douanier, la coopération entre la Communauté et les Etats-Unis est régie par l'accord de coopération douanière et d'assistance mutuelle en matière douanière du 28 mai 1997. L'accord soumis à l'examen de la Délégation complète ce dernier, afin d'autoriser chaque Etat membre à conclure des « *arrangements* » avec les Etats-Unis, en vue d'appliquer « *l'initiative sur la sécurité des conteneurs* » – (ISC) et permettre ainsi l'extension de cette initiative américaine à tous les ports de la Communauté.

L'ISC a d'abord visé les « mégaports », comme Hong Kong et Rotterdam. Puis, les Etats-Unis ont signé avec cinq Etats membres, l'Allemagne, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, des déclarations de principe sur la sécurisation des conteneurs, visant à encadrer le détachement d'agents des douanes américaines et les méthodes de ciblage des conteneurs « *à risque* ».

La Commission européenne a contesté le droit des cinq Etats membres de mettre en œuvre, de leur propre chef, l'ISC, en arguant du fait qu'une telle démarche relève de l'article 133 du traité CE et donc du premier pilier. A cet égard, elle a adressé le 19 décembre 2002 une mise en demeure à la France, ainsi qu'aux autres Etats membres ayant signé une déclaration sur la sécurisation des conteneurs.

La France ne partage pas l'analyse de la Commission européenne, car notre pays considère que la déclaration signée avec les Etats-Unis a pour seul objet de lutter contre le terrorisme, une activité visée par l'article 33 du titre VI du traité sur l'Union européenne (relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale) qui stipule que « *le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ».

Par ailleurs, la France conteste la stipulation de l'article 3 prévoyant un contrôle préalable par la Commission européenne des arrangements bilatéraux négociés ou en négociation concernant les matières visées par l'accord CE/Etats-Unis étendu.

Elle appuie son argumentation sur le fait que ces arrangements ne relèvent pas du premier pilier, mais du troisième pilier et de l'article 33 du traité sur l'Union européenne.

Dès lors, la Commission européenne ne peut exercer un contrôle préalable de la « légalité » d'une démarche bilatérale visant à sécuriser le transport par conteneurs : celle-ci ne peut être contestée que par l'introduction d'un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes, sur le fondement d'une reconnaissance d'une disposition des traités.

Sur la proposition du rapporteur, la Délégation a *approuvé* la proposition d'acte communautaire, tout en soutenant la position de la France.

➤ *Propriété intellectuelle*

– proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux mesures et procédures visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle (document **E 2233**).

M. Marc Laffineur a rappelé que ce texte vise à renforcer la lutte contre la piraterie et la contrefaçon en harmonisant les législations nationales sur les moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle et de définir un cadre général pour l'échange d'informations entre les autorités nationales compétentes. Il repose sur les bonnes pratiques relevées dans les législations des Etats membres qui se sont avérées les plus efficaces.

Sur sa proposition, la Délégation a *approuvé* ce texte, sous trois réserves :

- que le champ d'application de la proposition de directive intègre le droit des brevets ;
- qu'il ne figure pas de dispositions pénales dans la proposition ;
- que le texte n'ait pas de conséquences de fond s'agissant de la présomption de la qualité d'auteur.

Enfin, la Délégation a *pris acte* de l'approbation, selon la procédure d'examen en urgence, du texte suivant :

- proposition de règlement du Conseil imposant certaines mesures restrictives à l'égard du Liberia et abrogeant le règlement n° 1030/2003 (document **E 2493**).