



HAL
open science

Les propositions législatives de réforme de la PAC (octobre 2011): premiers éléments d'analyse

Vincent Chatellier, Herve Guyomard

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier, Herve Guyomard. Les propositions législatives de réforme de la PAC (octobre 2011): premiers éléments d'analyse. INRA sciences sociales, 2012, 6/2011, 8 p. <hal-02642022>

HAL Id: hal-02642022

<https://hal.inrae.fr/hal-02642022v1>

Submitted on 28 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Les propositions législatives de réforme de la PAC (octobre 2011) : premiers éléments d'analyse

Le 12 octobre 2011, la Commission européenne a présenté un ensemble de propositions législatives destinées à réformer, une nouvelle fois, la Politique agricole commune (PAC), théoriquement au 1^{er} janvier 2014. Outre le fait de veiller à ce que la PAC soit plus efficace, l'objectif affiché est, d'une part, de favoriser une agriculture compétitive et durable et, d'autre part, de dynamiser les zones rurales. Aussi innovantes qu'elles puissent être, ces propositions s'inscrivent dans la continuité d'un long processus de réforme de la PAC engagé en 1992 (réforme dite « McSharry »), et poursuivi en 1999 (« Agenda 2000 »), 2003 et 2008 (« bilan de santé de la PAC »). Ces propositions de réforme de la PAC, qui laissent une place importante au principe de subsidiarité, sont susceptibles d'entraîner une réorientation significative des aides directes entre catégories d'exploitations agricoles et entre régions, notamment dans les pays comme la France où le modèle de la référence historique pour le calcul des droits à paiement unique (DPU) prévaut.

Des incertitudes subsistent sur le budget futur de la PAC et l'influence du Parlement européen

La communication de la Commission européenne intitulée « stratégie Europe 2020 » (Commission européenne, 2010), initiée dans le but de relancer l'économie européenne, a joué un rôle particulièrement structurant vis-à-vis des propositions de réforme de la PAC du 12 octobre 2011. Tout en s'inscrivant dans la lignée du Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, la « stratégie Europe 2020 » considère que trois priorités devront guider l'action publique au sein de l'Union européenne (UE) au cours de la décennie qui s'engage : développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation (« la croissance intelligente ») ; promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive (« la croissance durable ») ; et encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale (« la croissance inclusive »). L'influence des négociations multilatérales à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a, cette fois, été moins déterminante.

En juin 2011, la Commission européenne a présenté une première proposition de cadre financier communautaire global pour la période 2014-2020 (Commission européenne, 2011a). Celui-ci inclut une faible hausse du budget agricole en termes nominaux sur la période (soit probablement une

légère baisse en termes réels) ; considérant que certaines dépenses agricoles « sortiront » du budget agricole au sens strict, les évolutions attendues devraient finalement être modestes, voire nulles. Cette proposition a pu être considérée comme une « victoire » du Commissaire à l'agriculture et des intérêts agricoles de façon plus générale, dans une conjoncture difficile sur le plan économique et budgétaire. Elle n'aura valeur d'engagement qu'après un long processus qui requiert l'adoption (à l'unanimité) par le Conseil, après accord (à la majorité) par le Parlement et qui doit théoriquement aboutir pendant le second semestre de l'année 2012.

Au-delà des incertitudes qui pèsent sur les perspectives financières à moyen terme de l'UE et sur la part du budget communautaire qui sera finalement allouée au secteur agricole, il convient d'ajouter celles relatives au processus de transformation des propositions législatives de réforme de la PAC d'octobre 2011 en décisions législatives effectives ; ce processus est d'autant plus complexe qu'il résulte de l'action conjointe de la Commission européenne, du Conseil des ministres et du Parlement européen (Dess, 2011 ; De Castro et al, 2011). Dans la mesure où il est plus que probable que les propositions législatives de la Commission ne seront pas acceptées en l'état par le Parlement européen, le processus devrait durer plusieurs mois et impliquer plusieurs allers et retours entre le Conseil et le Parlement (Matthews, 2011). Par suite, il n'est pas certain que la nouvelle PAC puisse être mise en application à la date prévue, au début de l'année 2014.

Les propositions législatives de réforme de la PAC d'octobre 2011

Les propositions législatives relatives à la future PAC se présentent sous la forme de quatre règlements portant sur, respectivement, les paiements directs, le développement rural, l'Organisation commune des marchés et enfin, le financement, la gestion et le suivi de la PAC (Commission européenne, 2011b-c-d-e). En outre, trois propositions de règlements plus spécifiques incluent des dispositions visant à assurer la transition vers ces nouvelles règles. Ces propositions peuvent être synthétisées comme suit.

Une redistribution des paiements directs et un meilleur ciblage environnemental des fonds

Les propositions de la Commission entérinent l'idée d'une structuration de la PAC autour de deux piliers complémentaires, avec cependant une volonté explicite d'améliorer les synergies entre piliers. Les mesures du pilier I sont obligatoires, annuelles et d'application générale ; les mesures du pilier II, qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, sont volontaires et doivent être adaptées aux spécificités nationales et régionales.

A compter de 2014, d'importantes modifications interviendront dans les règles d'octroi des paiements directs aux exploitations agricoles européennes. Le régime du paiement unique (RPU) serait progressivement démantelé et remplacé par un nouveau mode de versement des futures aides découplées. En dépit d'un cadre juridique commun, les DPU sont aujourd'hui attribués selon des modalités assez hétérogènes entre pays. Ainsi, les Etats membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 ou 2007 bénéficient d'un régime simplifié de paiement à la surface (SAPS) ; ce dispositif, qui prévoit l'octroi à tous les agriculteurs d'un montant forfaitaire à l'hectare, s'est révélé être plus facile à gérer que le RPU appliqué dans les autres Etats membres. Dans les Etats membres de l'UE à 15, l'application du découplage n'a pas été homogène entre pays dans la mesure où plusieurs options ont été laissées à la discrétion de chaque gouvernement. Ces derniers ont eu la possibilité d'arrêter la date d'entrée en vigueur du RPU (2005, 2006 ou 2007), d'appliquer un découplage plus ou moins généralisé (maintien de certaines aides couplées) et de privilégier un modèle particulier pour le calcul de la valeur des droits (références historiques, paiements uniformisés à l'hectare ou systèmes hybrides entre ces deux extrêmes).

Conformément aux propositions législatives d'octobre 2011, une nouvelle architecture pour l'attribution des aides directes du premier pilier sera privilégiée autour des huit points abordés ci-après. Pour chaque Etat membre de l'UE, les fonds totaux alloués aux aides directes du premier pilier seront plafonnés au titre d'une année civile donnée. Ainsi, en France, ce « plafond national annuel des paiements directs du premier pilier » est égal à 7,73 milliards d'euros en 2014 ; il atteint 7,61 milliards d'euros en 2017 et est stable à ce niveau en 2018 et 2019.

i) Un régime dit « de paiement de base ». Pour un Etat membre donné, les fonds alloués au régime du paiement de base seront déterminés par solde, c'est-à-dire en soustrayant au plafond national annuel des paiements directs du premier pilier, les fonds affectés aux autres mesures envisagées par les propositions réglementaires (cf. infra).

Comme dans le cas des actuels DPU, le paiement de base sera mis en œuvre sous la forme de droits à paiement alloués sur une base nationale ou régionale au prorata des hectares éligibles (ceux-ci seront définis lors de la première année d'application, en 2014). Ce paiement de base sera alloué aux

agriculteurs moyennant le respect d'obligations minimales en matière de conditionnalité (respect d'exigences de base en matière d'environnement, de maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, de santé publique, de santé des animaux et des végétaux et de bien-être animal). L'innovation majeure, notamment en France où le modèle historique prévaut, réside dans le fait que ce paiement de base devra, d'ici à 2019, devenir uniforme pour tous les hectares éligibles (alors que ce n'est pas le cas pour les DPU actuels pour lesquels le montant par hectare varie fortement au sein d'un même département ou d'une même région en fonction, essentiellement, des spécialisations agricoles et, pour une même production, des systèmes techniques adoptés). Pour éviter une redistribution des aides trop préjudiciable à court terme pour certaines catégories d'exploitations agricoles, cette uniformisation est envisagée de manière progressive au cours de la période 2014 à 2019, selon un modèle qualifié « d'hybride dynamique ». Ainsi, en France, au cours de la première année d'application (en 2014), les fonds dédiés au régime du paiement de base seront alloués aux agriculteurs pour moitié selon le modèle de la référence historique et pour une autre moitié selon le modèle de l'aide uniforme par hectare. Pour parvenir à une uniformisation complète d'ici à 2019, la part de l'aide uniforme par hectare augmentera progressivement en passant de 50 % en 2014 à 100 % en 2019.

Dans un Etat membre donné, le niveau géographique retenu pour appliquer le régime du paiement de base est un choix particulièrement stratégique car il conditionne directement les futures redistributions budgétaires qui s'opéreront entre exploitations et entre régions de ce pays, pour une enveloppe nationale donnée ; cela est particulièrement vrai en France où les spécialisations agricoles varient fortement entre bassins de production. Ainsi, au titre de la subsidiarité, les Etats membres peuvent décider, avant le 1^{er} août 2013, s'ils appliqueront le régime de paiement de base au niveau régional. Dans ce cas, ils doivent définir les régions en question selon des critères objectifs et non discriminatoires, tels que leurs caractéristiques agronomiques et économiques, leur potentiel agricole régional ou leur structure institutionnelle ou administrative. Les Etats membres ne sont donc que peu contraints quant aux indicateurs à retenir pour procéder à la définition de ces zones.

ii) Un soutien additionnel dit « paiement vert ». En plus du paiement de base, un soutien additionnel à l'hectare sera attribué aux agriculteurs recourant, sur leurs hectares admissibles, à des pratiques agricoles jugées bénéfiques pour le climat et l'environnement. Ces « paiements verts » représenteront 30 % du plafond national annuel. L'octroi de ce paiement sera conditionné, pour chaque exploitation (à l'exemption des exploitations engagées en agriculture biologique qui y sont éligibles de droit), aux trois mesures suivantes :

- Pour les exploitations ayant plus de trois hectares de cultures arables (non consacrées à la production d'herbages), une diversification des cultures sera nécessaire. L'assolement devra comporter au minimum trois cultures ; la culture la plus importante ne devra pas excéder 70 % de la sole arable et la culture la moins importante ne devra pas être inférieure à 5 %.
- Les agriculteurs devront maintenir enherbées en permanence les surfaces de leurs exploitations déclarées (en 2014) en tant que prairies permanentes (une conversion de ces dernières sera néanmoins possible, mais dans une proportion maximale de 5 %).
- Les agriculteurs devront veiller (dès 2014) à ce qu'au moins 7 % de leurs surfaces admissibles au titre du régime

de paiement unique (à l'exclusion des surfaces consacrées aux prairies permanentes) soient affectées à des surfaces d'intérêt écologique telles que des terres mises en jachère, des terrasses, des bandes tampons, des surfaces boisées, des haies, etc.

(iii) Un paiement supplémentaire pour les zones soumises à des contraintes naturelles. Les Etats membres pourront octroyer un paiement supplémentaire (lui aussi versé à l'hectare) pour les exploitations agricoles localisées en zones soumises à des contraintes naturelles. Ces paiements sont optionnels et peuvent représenter jusqu'à 5 % du plafond national annuel. Cette option pourra être envisagée, à la discrétion des Etats, à une échelle régionale (et non nationale), toujours dans la limite du plafond précité.

(iv) Des paiements couplés à des productions spécifiques. En plus des trois paiements précités, les Etats membres qui le souhaitent (position à arrêter au 1^{er} août 2013) pourront également octroyer des paiements couplés à des productions spécifiques (dans la limite, sauf circonstances exceptionnelles validées par la Commission européenne, de 10 % du plafond national annuel des paiements directs du premier pilier). En France, cette disposition devrait autoriser au maintien du couplage (au moins dans les régions jugées stratégiques) de la Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA). Par ailleurs, et moyennant une éventuelle acceptation de la part de la Commission européenne (qui sera nécessairement très prudente sur cette question, compte tenu des règles de l'OMC sur le soutien interne), il peut également être envisagé que le principe du couplage des aides soit étendu à d'autres productions agricoles jugées sensibles. En France le montant du DPU (y compris les fonds issus de l'article 68) s'élève à 7,17 milliards d'euros en 2010 alors que les aides directes liées aux produits (i.e., couplées) représentent 1,04 milliard d'euros (dont 662 millions d'euros au titre de la seule PMTVA).

(v) Un paiement spécifique en faveur des jeunes agriculteurs. Ce paiement, qui peut représenter jusqu'à 2 % du plafond national annuel, est réservé aux personnes âgées de moins de 40 ans au moment de la demande et qui s'installent à la tête d'une exploitation (ou se sont installées au cours des cinq années précédant la demande). Il est attribué pendant les cinq années qui suivent l'installation. Ce paiement additionnel correspond à une revalorisation (par rapport à que les jeunes agriculteurs auraient perçu en l'absence de cette disposition) de 25 % de la valeur des droits (au titre du régime de paiement de base) dans la limite cependant d'une surface maximale par exploitation, variable selon les Etats membres. En France, cette surface maximale serait comprise entre 25 hectares (au minimum) et 52 hectares (au maximum). Pour attribuer des droits aux paiements aux jeunes agriculteurs qui débutent une activité agricole, les Etats membres mettront en œuvre, dès la première année (2014), une réserve nationale (à l'échelle nationale ou régionale) dont les fonds seront constitués par application d'un prélèvement linéaire de 3 % (au maximum) sur le plafond national annuel des aides directes du premier pilier.

(vi) Un régime spécifique aux petits exploitants agricoles (dans un souci de simplification des procédures administratives). Pour les agriculteurs qui souhaitent bénéficier de ce régime (demande à réaliser avant le 15 octobre 2014), un paiement annuel fixe compris entre 500 et 1000 euros (en fonction de critères définis par les Etats membres) pourra leur être accordé (en lieu et place des autres formes de paiements directs). Les fonds déployés en faveur de ce régime seront limités à 10 % au maximum du plafond national annuel des aides directes du premier pilier.

(vii) Une réduction progressive et un plafonnement des paiements directs. Le montant des paiements directs (Pilier I) octroyés à une exploitation sera réduit de 100 % pour la tranche excédant 300 000 euros ; de 70 % pour la tranche comprise entre 250 000 et 300 000 euros ; de 40 % pour celle comprise entre 200 000 et 250 000 euros et de 20 % pour celle comprise entre 150 000 et 200 000 euros. De façon à prendre en compte un critère d'emploi, les exploitations agricoles pourront cependant déduire de l'assiette prise en référence les salaires effectivement versés (y compris les impôts et les cotisations patronales).

(viii) La limitation du nouveau dispositif des paiements directs aux seuls agriculteurs actifs, avec une définition de ce qu'il convient d'entendre sous ce terme. Notons par ailleurs que, dans un souci de simplification administrative, les Etats membres ne verseront plus d'aides directes aux exploitations agricoles qui ont une surface admissible inférieure à un hectare ou à celles dont le montant perçu d'aides est inférieur à 100 euros par an.

La régulation des marchés et les mesures relevant de l'OCM

Sans surprise et dans la continuité de décisions passées, les propositions réglementaires de la Commission européenne entérinent la suppression en 2015 du régime des droits de plantation en vigne et du régime des quotas laitiers. Alors que cela n'était pas explicitement mentionné dans la réforme de l'OCM sucre (2006), ni dans les décisions relatives au bilan de santé de la PAC (2008), la Commission européenne propose aussi de mettre fin au régime sucrier (quota sucre et prix minimum garanti de la betterave) lorsque le règlement en vigueur (Règlement 1234/2007) arrivera à son échéance, le 30 septembre 2015.

La deuxième innovation majeure des propositions législatives est la généralisation à tous les secteurs et/ou produits de la clause de sauvegarde permettant à la Commission européenne de prendre des mesures d'urgence en cas de (graves) perturbations des marchés. Les clauses permettant de définir une situation de crise incluent une volatilité (excessive) des prix, des pertes de confiance des consommateurs et des problèmes sanitaires, dans le monde végétal et animal. Ce dispositif serait doté d'un budget de 3,5 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2014-2020, sur la base d'un financement qui serait situé en dehors de la PAC au sens strict.

De plus, les producteurs agricoles européens pourront bénéficier du Fond d'ajustement global qui permet, par exemple, le versement de compensations aux secteurs affectés par des accords commerciaux (bilatéraux et/ou multilatéraux). Les Etats membres auront également la possibilité d'utiliser une partie de leur enveloppe d'aides directes du pilier I pour coupler des aides à des produits/secteurs négativement impactés par les perturbations de marché. Enfin, le pilier II de la PAC inclut un ensemble d'instruments de gestion des risques sous forme d'assurances et de fonds de mutualisation (assurance récolte et conditions météorologiques, maladies animales), instruments actuellement utilisables au titre de l'article 68 du pilier I. La couverture des risques est également étendue à la stabilisation des revenus, couverture qui permettrait aux agriculteurs d'obtenir une aide égale à 70 % des pertes en cas de baisse de 30 % des revenus ; pour chaque euro versé par l'agriculteur, le fonds de développement rural verserait 0,65 euro additionnel.

Les programmes destinés à favoriser la consommation des fruits et du lait à l'école sont prorogés. De plus, différentes mesures visent à améliorer le fonctionnement de la chaîne alimentaire en s'inspirant notamment des conclusions du

panel d'experts mis en place dans le secteur du lait : reconnaissance des organisations de producteurs, de leurs associations et des organisations interbranches étendue à tous les produits/secteurs couverts par l'OCM unique ; possibilité pour chaque Etat membre d'exiger des contrats écrits entre les producteurs et leur aval, ces contrats écrits étant obligatoires dans le secteur laitier, dans l'objectif de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs. Enfin, différentes mesures visent à encourager les productions dites de qualité. Celles-ci s'inspirent des communications de la Commission relativement à la qualité des produits agricoles en termes notamment de définition des produits, de règles d'étiquetage (packaging et présentation) ou de méthodes de production (Allaire, 2011).

Les mesures du développement rural

Outre les dispositions relatives aux assurances et fonds de mutualisation déjà évoquées, les propositions relatives au développement rural (pilier II) s'inscrivent toujours, comme pour la période de programmation antérieure 2007-2013, dans une triple ambition : (i) contribuer à améliorer la compétitivité des secteurs agricole et forestier ; (ii) favoriser une gestion durable des ressources naturelles ; et (iii) encourager un développement territorial équilibré des zones rurales.

Ces trois ambitions, qui définissaient autant d'axes dans la politique 2007-2013 de développement rural, sont désormais organisées sous la forme de six priorités : soutenir le transfert de connaissances et l'innovation (P1) ; améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles (P2) ; promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques (P3) ; restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes (P4) ; promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faible intensité de carbone (P5) ; et promouvoir l'intégration sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales (P6).

La mise en avant de ces six priorités revient à davantage mettre l'accent sur certains objectifs auparavant quelque peu « noyés » dans une large palette de mesures. Le taux de cofinancement couvert par le budget communautaire, qui est de 50 % dans la plupart des cas, sera plus élevé pour les projets ciblés sur le transfert des connaissances et l'innovation, le développement des organisations de producteurs, les jeunes agriculteurs et les projets LEADER. De même, le quart au moins des enveloppes du pilier II devra être alloué à des mesures ciblées sur le changement climatique, en termes à la fois d'adaptation à celui-ci et de contribution à la diminution des émissions totales de gaz à effet de serre, et à la gestion durable des terres, y compris en favorisant le développement de l'agriculture biologique.

Pour favoriser l'adaptation des systèmes agricoles aux enjeux climatiques et environnementaux, un doublement des fonds alloués à la recherche et à la recherche-développement est envisagé au titre de la période 2014-2020 (4,5 milliards d'euros pour les sept années). Ceux-ci seront mis en œuvre dans le cadre de Partenariats Européens pour l'Innovation (PEI), ici en faveur de la productivité et du caractère durable de l'agriculture.

La Commission européenne propose également la possibilité de recourir à une certaine flexibilité pour les transferts entre piliers (à concurrence de 5 % des paiements directs) : du pilier I vers le pilier II pour permettre aux Etats membres de renforcer leur politique de développement rural et du pilier II vers le pilier I pour les Etats membres dans lesquels le niveau des paiements directs (pilier I) reste inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Premières réactions des acteurs français

En France, les réactions qui suivent la sortie de propositions législatives portant sur la PAC sont rapides, nombreuses et diversifiées en termes d'acteurs. Ces réactions sont souvent convenues, en ce sens que tout observateur aguerri de ces questions peut assez facilement anticiper le positionnement (officiel) qu'emprunteront les uns et les autres. Comme le « jeu » l'exige, les réactions sont généralement plutôt négatives. Il est en effet bien naturel de ne pas s'étendre sur les éventuelles avancées jugées positives pour, en revanche, focaliser sa critique sur les points considérés comme insuffisants ou à améliorer pour essayer de faire bouger les curseurs en faveur de ses intérêts et avantages acquis.

Le Ministre en charge de l'agriculture a rappelé qu'il s'agissait là d'une base de travail pour la négociation qui s'engage avec les Etats membres et le Parlement européen. Les pouvoirs publics français considèrent, d'une part, que le futur budget de la PAC doit être déterminé à un niveau qui soit compatible avec les ambitions affichées et, d'autre part, que la redistribution des aides entre les différents Etats doit être à la fois soutenable et équitable. Tout en confirmant le soutien de la France au principe du verdissement des aides, le Ministre pose quelques limites en soulignant que ce dernier doit non seulement correspondre à la réalité économique des exploitations, mais également être accompagné de simplifications. Concernant la convergence des aides directes au sein du pays, le Ministre accepte l'idée qu'il s'agit d'une ambition à privilégier à long terme, mais que cela implique de donner aux Etats membres la souplesse nécessaire quant au calendrier et aux modalités d'application. Il indique également que la France est attachée à la possibilité de cibler des aides sur les secteurs et/ou régions fragiles.

Au plan syndical, la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) dénonce l'abandon des capacités de gestion des marchés et de réponse aux crises via « la sacralisation » du découplage, un verdissement excessif du premier pilier (au travers notamment de l'obligation d'affecter 7 % de terres en surfaces écologiques) et une uniformisation des aides trop brutale. Les critiques de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) vont dans la même direction, en reconnaissant toutefois que les nouveaux outils de gestion des crises constituent une avancée (avec néanmoins des interrogations sur les conditions de leur déclenchement). Du côté des Jeunes Agriculteurs, les critiques sont moins vives que celles de leurs aînés, essentiellement en raison des dispositions spécifiquement ciblées sur la jeune génération. Face à la Coordination rurale qui dénonce une « déshérence de l'UE vis-à-vis de son agriculture » avec « une PAC qui ne raisonne plus qu'en termes d'environnement et de budget », la Confédération paysanne juge, au contraire, que le verdissement n'est que de façade et qu'il ne conduira à aucun changement de pratiques dans 95 % des exploitations agricoles françaises. Ce syndicat considère également que l'uniformisation des aides est trop lente et la redistribution des soutiens trop faible. De leur côté, les organisations environnementales considèrent que le verdissement est insuffisant et que la nouvelle PAC ne va pas assez loin en matière d'environnement et d'écologie.

Les coopératives agricoles (via Coop de France) et l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA) considèrent que la PAC doit d'abord contribuer à préserver et renforcer la compétitivité des secteurs agricoles et alimentaires dans un environnement international de plus en plus ouvert et concurrentiel. Du côté des organisations spécialisées, la Confédération Générale des planteurs de Betteraves (CGB) dénonce la suppression des quotas sucriers et exprime sa

détermination de contribuer à la mise en échec de cette proposition jugée inacceptable et qui, selon elle, pourrait compromettre durablement l'avenir de l'économie betteravière. La structure ORAMA, qui regroupe l'Association Générale des Producteurs de blé (AGPB), l'Association Générale des Producteurs de maïs (AGPM) et la Fédération française des producteurs d'oléagineux et de protéagineux (FOP), sera particulièrement vigilante à la question de l'évolution des soutiens et dénonce l'obligation de mettre en réserve de biodiversité 7 % des terres arables. Du côté des producteurs des fruits et légumes, qui bénéficiaient relativement peu de la PAC jusqu'à ce jour, les avis exprimés sont plus favorables. Alors que la Fédération Nationale des Producteurs de Lait (FNPL) s'interroge sur les moyens de parvenir à une régulation de l'offre en l'absence de quotas, la Fédération Nationale Bovine (FNB) redoute une (possible) suppression de la PMTVA.

Premiers éléments d'analyse et clés d'interprétation

Plusieurs dispositions des propositions nous semblent aller dans le bon sens (Chatellier et Guyomard, 2007) et rejoignent aussi l'esprit de travaux menés par d'autres collègues (Bureau et Mahé, 2008 ; Bureau et Witzke, 2010). Elles pourront toutefois être considérées comme trop timides ou encore trop incertaines quant à leurs modalités concrètes de mise en œuvre (en raison aussi du rôle fort laissé au principe de la subsidiarité).

Une faible redistribution des fonds en faveur des nouveaux entrants

La redistribution des aides directes envisagée entre les Etats membres de l'UE est, en dépit des pressions politiques exercées par les douze derniers pays entrants, modeste ; d'après certaines estimations, elle représenterait 738 millions d'euros en application pleine (Matthews, 2011). Il s'agit là d'une question essentiellement politique qui tient aussi à la faisabilité future d'adopter une réforme dans un contexte économique et budgétaire difficile tout en considérant que plusieurs pays (dont l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) potentiellement fragilisés par ces réorientations sont contributeurs nets au budget communautaire.

Une nouvelle architecture qui renforce, mais partiellement seulement, la légitimité des soutiens

A l'issue de la réforme, le montant du paiement de base devrait représenter aux environs de 150 euros par hectare en moyenne communautaire (soit 55 % à 60 % de la valeur actuelle du DPU moyen), avec de fortes disparités entre pays. Il n'est pas certain que le principe de la conditionnalité de ces paiements constitue, du moins à long terme, un argument suffisant pour justifier les montants ainsi dédiés. Ceci est d'autant plus vrai qu'il reste à s'assurer que la simplification de la conditionnalité (objectif légitime) qui conduit à réduire le nombre d'exigences réglementaires à respecter en matière de gestion (SMR) de 18 à 13 et le nombre de normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) de 15 à 8 n'ait pas pour effet, in fine, de réduire l'effectivité de la conditionnalité (au regard de ses objectifs).

Les autres étages du dispositif d'attribution des aides du premier pilier sont, en revanche, mis en regard d'objectifs plus précis. Si, au titre de sa position dans l'échiquier des objectifs et des intérêts, tel ou tel acteur pourra contester tels ou tels critères, ceux-ci ont néanmoins le (grand) mérite d'exister : les paiements verts du deuxième étage sont justifiés au titre

d'exigences environnementales accrues ; les paiements du troisième étage au titre du soutien aux zones défavorisées ; les aides couplées du dernier étage au titre des conditions existantes de production que la redistribution ici proposée pourrait trop négativement perturber.

On peut cependant légitimement s'interroger sur l'efficacité du verdissement des aides de la PAC. Par souci de simplicité et d'efficacité de mise en œuvre (obligation de moyens), le « verdissement » est appliqué sous la forme de trois mesures d'application générale, plus ou moins préexistantes dans les réglementations nationales (cf. BCAE en France). Il ignore non seulement les particularités locales, mais son efficacité d'un point de vue environnemental (selon une logique d'obligation de résultats) est au minimum questionnable relativement à des dispositifs qui seraient plus souples et plus flexibles : définition des trois mesures en fonction du contexte environnemental local ; quotas (éventuellement échangeables) de prairies permanentes ou d'infrastructures écologiques à l'échelle de (petits) territoires de façon à minimiser les coûts de mise en œuvre car ceux-ci ne sont pas négligeables.

La possibilité offerte aux Etats membres de maintenir, dans certaines conditions, des soutiens couplés est utile. Elle peut contribuer à favoriser le maintien de certaines productions agricoles (dont les vaches allaitantes) en zones défavorisées (Chatellier et Guyomard, 2008) dans la mesure où l'octroi de soutiens découplés peut inviter les agriculteurs à ne plus (ou moins) produire tout en conservant le bénéfice des aides. Dans un élevage allaitant (éleveur en fin de carrière avec des coûts fixes modérés) par exemple, le respect des trois conditions évoquées pour bénéficier du paiement additionnel « vert » peut être imaginé moyennant une baisse drastique du cheptel dans l'exploitation.

Le plafonnement et la réduction progressive des paiements directs, le dispositif spécifique simplifié pour les petits agriculteurs, l'octroi des aides directes aux seuls agriculteurs actifs et le bonus accordé aux jeunes agriculteurs sont des points positifs, mais ils sont sans doute perfectibles. Outre une éventuelle future modification des seuils/critères, il conviendra d'analyser l'efficacité de ces dispositifs à leur usage (c'est à dire dans le temps), à l'aune des objectifs visés, à savoir une meilleure équité dans la répartition des soutiens budgétaires et une simplification des procédures administratives d'octroi des aides.

Les seuils proposés par la Commission européenne pour opérer une réduction progressive des aides et un plafonnement se situent à des niveaux d'aides élevés ; en outre, ils ne sont pas adaptables au sein de chaque pays (ce qui est regrettable). En l'état, ils ne permettront pas, ou alors uniquement de façon marginale, de satisfaire l'objectif d'une meilleure répartition des fonds entre exploitations par une dissociation entre taille de l'exploitation et niveau de soutien. En France, les effets attendus d'un tel dispositif seront faibles : 2,3 % des aides directes, seulement, sont captées par des exploitations ayant un montant d'aides directes supérieur à 200 000 euros ; de même, un tel dispositif est susceptible d'entraîner des scissions artificielles parmi les exploitations les plus concernées.

La simplification du régime d'allocation des aides directes pour les petits agriculteurs et les dispositions envisagées relativement aux agriculteurs actifs (restriction des conditions d'accès au bénéfice de l'aide) vont dans la bonne direction dans un esprit de simplification administrative. L'application du premier point est, bien entendu, davantage destinée aux nouveaux pays entrants qu'à la France où les petites exploitations deviennent, au fil du temps, de moins en moins nombreuses. Concernant la définition des actifs, les critères

retenus auront eux aussi de l'importance. Une des questions posées est, par exemple, de savoir si les agriculteurs retraités et détenteurs de foncier pourront continuer à bénéficier des aides directes alors même qu'ils ne participent plus aux travaux (par externalisation des tâches).

Le mise en œuvre d'une politique plus volontariste au service de l'installation de jeunes agriculteurs est justifiée d'autant que les dépenses publiques allouées en faveur de ces derniers ont été, au fil des dernières années, décroissantes. La question soulevée par le renforcement des aides aux jeunes agriculteurs est que cela peut induire une revalorisation du prix de vente des moyens de production aux jeunes générations (par une capitalisation des soutiens dans le prix de vente des actifs immobilisés, dont le foncier agricole). Dit autrement, plutôt que de favoriser les jeunes agriculteurs en réduisant les coûts fixes à l'entrée dans le métier, ces soutiens peuvent être captés, du moins pour partie, par les aînés. En dépit du volontarisme affiché, il n'est donc pas certain que ces aides aient un effet de levier substantiel sur la dynamique d'installation en agriculture ; cette dernière tient à de nombreux autres facteurs : les perspectives économiques offertes pour les différentes filières agricoles ; les méthodes utilisées pour assurer la transition du capital d'une génération à une autre (avec le rôle croissant des formes sociétaires) ; les conditions sociales d'exercice du métier (temps de travail) ; l'image du métier dans la société ; des conditions de vie similaires en ville et à la campagne, notamment en matière d'accès aux services publics comme privés (éducation, transport, internet, etc.).

L'uniformisation des aides découplées, principal moteur de la redistribution

La nouvelle proposition d'architecture pour l'octroi des aides directes du premier pilier entraînera une redistribution des soutiens entre catégories d'exploitations ; ce sera notamment le cas en France où le modèle de la référence historique pour le versement des DPU est toujours en application, contrairement à d'autres pays tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni. L'uniformisation du montant des paiements directs par hectare sera, pour la plupart des agriculteurs, l'un des éléments essentiels de la prochaine réforme.

Dans un Etat membre donné, la première question posée est de savoir si le principe de l'uniformisation du montant du paiement de base par hectare s'appliquera à l'échelle du pays ou à l'échelle de zones géographiques plus fines (à définir) sur la base, éventuellement, d'une redistribution préalable des fonds entre régions. Dans l'hypothèse où l'application serait envisagée à l'échelle du pays (France), les régions extensives d'élevage (dont, par exemple, la Franche-Comté et l'Auvergne) sortiraient largement gagnantes, conformément d'ailleurs à ce qui a été observé suite aux décisions prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC (Chatellier et Guyomard, 2011a). Les exploitations recourant à des modèles de production plus intensifs (exploitations laitières avec du maïs fourrage et des jeunes bovins dans l'Ouest, exploitations avec du maïs grain irrigué en Aquitaine, etc.) seraient, en revanche, largement perdantes. En appliquant le principe de l'uniformisation à une échelle géographique plus fine (région ou département), la répartition géographique initiale des enveloppes budgétaires est conservée (à moins qu'une redistribution préalable des fonds entre régions ne soit adoptée). Pour les agriculteurs, cette seconde option provoquerait des redistributions d'autant plus intenses que la zone considérée est hétérogène (zone où le spectre du montant du DPU par hectare est large). Dans les départements les plus homogènes au plan agricole, l'uniformisation ne provoquerait pas de fortes redistributions.

La fin des quotas laitiers et la question délicate des pouvoirs de marché

La suppression de quotas laitiers illustre bien la difficulté, pour les décideurs communautaires, à trouver une voie de réforme qui permette de concilier deux objectifs distincts, d'une part, le renforcement de la compétitivité du secteur et le gain de parts de marchés à l'international et, d'autre part, le maintien d'une répartition territoriale équilibrée de la production dans un souci d'aménagement « harmonieux » du territoire. Cette évolution s'inscrit dans la logique qui prévaut depuis plusieurs années, à savoir un désengagement de la puissance publique dans la régulation des marchés. A compter de 2015, l'ajustement de l'offre de lait à la demande ne sera plus arbitré par des règles administratives strictes fixées par les pouvoirs publics, mais par les industriels de la transformation au travers d'un système de contractualisation. Ce passage d'une régulation essentiellement administrative à une régulation marchande et contractuelle est susceptible d'entraîner, dans l'hypothèse où elle s'acheminerait par une mauvaise maîtrise collective de l'offre globale (par rapport à la demande), une baisse du prix du lait payé au producteur. Elle est également susceptible d'entraîner une concentration géographique de la production dans les bassins les plus compétitifs (surtout dans un pays comme la France où les quotas n'étaient pas marchands), une intensification des systèmes productifs et une diminution accélérée du nombre d'exploitations laitières. La suppression des quotas laitiers interroge donc sur le lien futur entre la production laitière et le territoire, ce d'autant plus que les coûts (coûts de production du lait, coûts de collecte, coût d'acheminement des produits laitiers vers les bassins de consommation) varient parfois dans de fortes proportions entre régions. Pour limiter ou encadrer ce potentiel mouvement de concentration de l'offre, les politiques publiques pourront néanmoins actionner trois leviers : celui des normes environnementales (directive cadre sur l'eau, etc.) qui peut interdire une concentration animale excessive dans les petites régions agricoles jugées à risque (pollution des eaux) ; celui de l'orientation des soutiens publics au bénéfice des producteurs (et/ou des entreprises) localisés dans les zones défavorisées, de façon à leur permettre de rester compétitifs malgré des coûts de production moins avantageux et une productivité du travail plus limitée ; et celui de la protection, par des règles publiques, des démarches de différenciation. Les consommateurs peuvent, eux aussi, influencer sur les dynamiques attendues en démontrant, au travers de prix d'achat différenciés, un attachement particulier aux produits laitiers issus de zones géographiques spécifiques.

Dans le secteur laitier, comme dans d'autres, la Commission européenne entend renforcer « le pouvoir de négociation » des producteurs face à un aval plus concentré. Si cette initiative peut être considérée comme relevant d'une évolution positive, on peut aussi s'interroger sur la justification à limiter ce renforcement du pouvoir de négociation au seul aval ; l'amont des exploitations agricoles étant au moins aussi concentré, si ce n'est plus. Mais surtout ne convient-il pas de s'interroger sur la logique qui sous-tend ce renforcement selon l'analyse suivante : l'objectif est de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs, nombreux et éclatés, par leur regroupement et la contractualisation pour un partage plus équitable de la valeur ajoutée entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Implicitement, cet argumentaire sous-entend que le partage actuel n'est pas équitable car le pouvoir de négociation de l'aval (de façon générale) serait trop fort. Selon cette logique, outre qu'il conviendrait d'abord de qualifier le fait que le pouvoir de négociation de l'aval serait trop fort, n'y-a-t-il pas un risque in fine à ce que renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs pour, en quelque sorte, peser davantage face à l'aval ne se traduise

par une augmentation des prix pour le consommateur ? Dit autrement, il y aurait potentiellement un gain pour les producteurs mais, pas par un partage plus équitable de la valeur ajoutée *toutes choses égales par ailleurs*, mais par une augmentation du prix à la consommation finale. Ne convient-il pas d'abord de s'attaquer à la concentration possible excessive de l'aval des exploitations et au fait que son pouvoir de négociation serait trop fort puisque celui des agriculteurs serait trop faible ?

Un budget sûrement trop faible dédié à la gestion des crises et des risques

Les deux « dispositifs » de gestion de la variabilité des productions, des cours et des revenus reviennent, en pratique, à distinguer les situations exceptionnelles (ou de crises, prises en charge par la réserve éponyme) et des situations de variabilité plus ordinaire (prises en charge dans le cadre du pilier II sous forme d'une extension des assurances et des fonds de mutualisation). Cette distinction est heureuse car les mécanismes privés de gestion ex-post des risques, même subventionnés par les pouvoirs publics, sont insuffisants pour faire face aux situations exceptionnelles qui requièrent l'intervention de l'Etat. Le dispositif dit de « réserve de crise » veut allier réactivité et souplesse, conditions indispensables à son efficacité qui néanmoins, ici aussi, ne pourra être appréciée qu'à l'usage. Il en est de même pour son montant : 3,5 milliards d'euros, pour les sept années 2014 à 2020. Quant à l'extension des dispositifs d'assurances et de fonds de mutualisation, on s'étonnera en premier lieu qu'ils soient inscrits dans le pilier II, pour au moins deux raisons : d'une part, un motif de lisibilité de la PAC et de compréhension des objectifs poursuivis via les deux piliers, et, d'autre part, un motif d'efficacité et d'équité qui fait que le cofinancement peut conduire à ce que certains Etats membres, faute de ressources nationales suffisantes, renoncent à mettre en œuvre ces dispositifs étendus d'assurances et de fonds de mutualisation. En outre, il faut prendre garde à ce que les plus petits agriculteurs ne soient exclus du bénéfice de ces dispositifs faute d'une capacité financière suffisante pour s'y engager. En résumé, les propositions de la Commission européenne en matière de gestion de la variabilité et des risques, et de leurs conséquences, sont un pas dans la bonne direction, le retour à l'ancienne PAC des prix garantis étant exclu. Un pas qui doit être suivi d'autres pas, plus grands, dans un contexte où la variabilité devrait croître à l'avenir sous l'impact des changements globaux et que plus que soutenir au sens strict, la PAC se doit de viser un objectif de stabilité.

Un premier effort en faveur de la recherche et de l'accompagnement des systèmes innovants

Le soutien à la recherche finalisée et appliquée, notamment dans la perspective de définir des systèmes de production productifs, compétitifs, respectueux de l'environnement et résilients face aux changements globaux, qu'il s'agisse de phénomènes biophysiques (changement climatique) ou économique (volatilité des prix), est un point très positif de la réforme proposée. Reste à s'assurer que les fonds consacrés seront à la hauteur des enjeux et des défis. Reste aussi à s'assurer de l'efficacité des dispositifs qui seront mis en œuvre à ce titre et qu'ils ne privilégieront pas à l'excès le court terme (i.e., le transfert) au détriment du long terme (i.e., la recherche finalisée). De même, si le propos « doublement

des crédits alloués en faveur de la recherche » est médiatiquement porteur pour vanter les mérites de la nouvelle PAC, il convient de le pondérer de plusieurs façons : i) le montant des fonds qui y sera in fine alloué n'est pas encore arrêté et dépendra de l'issue des négociations budgétaires en cours ; ii) ce montant demeure modeste au prorata des sommes totales envisagées pour le financement de la future PAC au titre de la période 2014-2020 (387 milliards d'euros, dont 281,8 milliards d'euros au titre du premier pilier) ; iii) pour que la comparaison avec la précédente programmation (2007-2013) soit techniquement possible, cela exige que le spectre couvert par les mesures soit proche ; iv) la clé de partage des fonds entre les activités de recherche (proprement dite) et celles de recherche-développement (voire d'animation et de transfert) n'est pas encore claire.

Conclusion

Avec ces propositions législatives de réforme de la PAC du 12 octobre 2011, la Commission a joué en premier et il peut être considéré comme rationnel pour les autres acteurs de jouer des cartes « opposées » de façon à fixer les bornes des intervalles dans lesquels va se jouer la longue partie qui permettra de passer des propositions aux décisions législatives. Mais surtout, existe-t-il une autre voie possible que celle empruntée par la Commission européenne qui, dans le cadre d'un budget sous tension (Chatellier et Guyomard, 2011b), se doit de chercher à concilier des ambitions et objectifs a priori inconciliables, au minimum difficilement conciliables, soit, de façon générale : la compétitivité de l'agriculture européenne et la protection de l'environnement ; cette même compétitivité et la protection des petits agriculteurs dans un contexte économique plus que difficile qui fait que les opportunités d'emplois non agricoles offertes à ces derniers sont plus que rares ; la convergence des aides directes au motif de la réduction des inégalités sans mettre en péril un trop grand nombre d'exploitations qui ne peuvent aujourd'hui vivre (survivre) que grâce aux aides ; la convergence des aides au titre de la réduction des inégalités entre pays et régions tout en tenant compte des particularismes locaux, notamment en termes de handicaps géographiques ; la demande des 12 nouveaux Etats membres de l'UE pour une augmentation des aides qui leur sont octroyées au titre d'une égalité de traitement de tous les pays européens sans fâcher les anciens Etats membres de l'UE à 15, l'œil excessivement rivé sur leur retour budgétaire, etc.

A l'impossible, nul n'est tenu. Il nous semble donc que le chemin emprunté par la Commission européenne est le « bon ». En d'autres termes, l'exposé des motifs de la réforme est partagé : l'agriculture européenne se doit d'être durable sur les trois plans économique, social et environnemental ; de même, la PAC doit être au service de cette légitime et nécessaire ambition. Par souci de pragmatisme et de réalisme politique, c'est à dire d'acceptabilité par les différents protagonistes, en premier lieu les gouvernements des 27 Etats membres, on pourra trouver qu'une orientation est trop timide ou au contraire trop brutale. Mais surtout, la conséquence directe de ce pragmatisme politique qui conduit à une politique de pas successifs depuis 1992 est que, très vraisemblablement, il ne s'agit pas là de l'ultime réforme de la PAC ; celle de 2014 sera, sans doute très vite, suivie de nouvelles réformes.

Vincent Chatellier (auteur de correspondance) INRA, UR1134 LERECO, F-44316 Nantes, France.

Vincent.Chatellier@nantes.inra.fr

Hervé Guyomard INRA, UAR233 Collège de direction, F-75007 Paris, France.

Herve.Guyomard@paris.inra.fr

Pour en savoir plus

- Allaire G. (2011).** Petits agriculteurs et marchés locaux dans le contexte de la politique européenne de la qualité. Briefing note pour la Commission Agriculture et Développement Rural du Parlement européen, 63 p.
- Bureau J.C., Mahé L.P. (2008).** La réforme de la PAC au-delà de 2013 - Une vision à plus long terme. Rapport pour « Notre Europe », 112 p.
- Bureau J.C., Witzke H.P. (2010).** The single payment scheme after 2013: new approach, new targets. External Study for European Parliament (Directorate-General for internal policies - policy department B), 167 p.
- Chatellier V., Guyomard H. (2011a).** Le bilan de santé de la PAC et le rééquilibrage des soutiens à l'agriculture française. *Economie Rurale*, n°323, 4-20.
- Chatellier V., Guyomard H. (2011b).** Réformer la PAC dans un contexte budgétaire difficile. *Problèmes économiques*, n°3.022, juin, 22-26.
- Chatellier V., Guyomard H. (2008).** Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles. *INRA Sciences sociales*, n° 6, 8 p.
- Chatellier V., Guyomard H. (2007).** La politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE : quel avenir pour les droits à paiement unique ? In: *Perspectives agricoles en France et en Europe*, rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE), Paris, 125-179.
- Commission européenne (2010).** Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 35 p.
- Commission européenne (2011a).** Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, 19 p.
- Commission européenne (2011b).** Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la PAC, 79 p.
- Commission européenne, (2011c).** Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), 120 p.
- Commission européenne (2011d).** Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant sur l'organisation commune des marchés des produits agricoles, 235 p.
- Commission européenne (2011e).** Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC, 107 p.
- Dess A. (2011).** La PAC à l'horizon 2020. Rapport de la Commission agriculture et développement rural du Parlement européen, mai, 47 p.
- De Castro P., Adinolfi F., Capitanio F., Di Falco S. (2011).** Building a new framework for the CAP: a responsibility towards the overall community. *Eurochoices*, 10(1), 32-36.
- Matthews A., (2011).** The European Commission's October 2011 legislative proposals for CAP Reform: what the Post-2013 CAP might mean for trade and development. ICTSD Issue Paper, n° 39, Geneva, 32 p.