



**HAL**  
open science

## **La mise en oeuvre des DPU dans les États membres de l'Union européenne**

Jean-Pierre Boinon, Jean-Christophe Kroll, Denis Lépiciier, André Leseigneur,  
Jean-Baptiste Viallon

### ► **To cite this version:**

Jean-Pierre Boinon, Jean-Christophe Kroll, Denis Lépiciier, André Leseigneur, Jean-Baptiste Viallon. La mise en oeuvre des DPU dans les États membres de l'Union européenne. Notes et Etudes Economiques, 2008, 31, pp.7-32. <hal-02656489>

**HAL Id: hal-02656489**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02656489v1>**

Submitted on 29 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

## Tiré – à – part

**Jean-Pierre Boinon, Jean-Christophe Kroll, Denis Lépiciér,  
André Leseigneur et Jean-Baptiste Viallon**

- La mise en œuvre des DPU dans les États membres de l'Union européenne

*NEE n° 31, juillet 2008, pp. 7-32*

### Résumé

La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1999, profondément remaniée à mi-parcours en 2003 (règlement 1782/2003 du Conseil), se cristallise autour de trois notions centrales : le découplage, la conditionnalité des aides, et la modulation.

Le découplage, qui est plus spécifiquement analysé dans l'article, vise à éliminer toutes les aides liées d'une manière ou d'une autre à la production, au profit d'aides totalement indépendantes de l'activité productive. Il se concrétise dans le nouveau règlement de 2003 par l'instauration d'un droit à paiement unique (DPU) calculé par unité de surface, indépendant des activités de production.

Ces nouveaux dispositifs s'accompagnent d'une grande subsidiarité dans l'application de la réforme, et les États membres ont massivement utilisé les importantes marges de manœuvre que leur laissait le nouveau règlement. Cela se traduit par l'extrême diversité des choix, tant en ce qui concerne le découplage (total ou partiel) qu'en ce qui concerne les modalités de calcul des DPU (références historiques ou régionalisées).

Pour mieux comprendre les raisons et les modalités des choix nationaux, l'article synthétise les résultats d'une étude comparative des modalités de gestion des DPU dans quatre grands pays de l'UE 15 (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Italie) retenus pour la diversité des modalités de découplage, de calcul et d'échange des DPU. Données économiques objectives propres à chaque pays et contextes politiques nationaux se conjuguent pour expliquer les situations observées, compte tenu des enjeux de répartition entre catégorie d'exploitation, entre systèmes de production et entre territoires, compte tenu également des effets attendus sur l'évolution des systèmes et des structures de production.



---

Secrétariat Général  
Service de la Statistique et de la Prospective

---

Sous-Direction de la Prospective et de l'Évaluation

---

## **NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES**

**Directeur de la publication** : Fabienne ROSENWALD, SG-SSP

**Rédacteur en chef** : Bruno HÉRAULT, SG-SSP-SDPE

**Secrétaire rédaction** : Frédéric COURLEUX, SG-SSP-SDPE-BPSI

**Membres du comité de rédaction :**

Éva ALIACAR, SG-SSP, chef du BPSIE

Eric BARDON, DICOM, chef de la DICOM

Christophe BLANC, SG-SSP, adjoint au chef du SSP

Philippe BOYER, SG-SNM, chef du SNM

Bernard DECHAMBRE, SG-SSP, chef du BEAE

Jacques LOYAT, DGER, chargé de mission DGER

Nathanaël PINGAULT, DGPAAT, chargé de mission BSECC

Céline ROUQUETTE, SG-SSP, sous-directeur SSR

Évelyne SIROTA, SG-SSP, responsable diffusion SSP

Laure SOULIAC, DGAL, chargée de mission DGAL

**Composition** : SG-SSP-BPSIE

**Impression** : ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Dépôt légal : à parution

**ISSN** : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

**LA MISE EN ŒUVRE DES DPU  
DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE**

**Jean-Pierre Boinon\*, Jean-Christophe Kroll\*, Denis Lepicier\*,  
André Leseigneur et Jean-Baptiste Viallon**

\* ENESAD et INRA, CESAER UMR1041, Dijon

Cet article est tiré d'une étude réalisée en 2006 en collaboration avec le  
Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux  
"Les auteurs tiennent tout particulièrement à remercier Messieurs  
Philippe Balny, Bernard Bourget, François Cloud, Gérard Cravero,  
Jean-Baptiste Danel et Emmanuel de Longeaux du CGAAER"

## **L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE**

*La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) actée en 2003 se singularise des précédentes par un large recours au principe de subsidiarité : chaque État membre dispose d'importantes marges de manœuvre dans les choix d'application nationaux du cadre commun communautaire. L'étude des mises en œuvre nationales et des processus politiques qui ont contribué à leur formation présente l'intérêt de pouvoir révéler à la fois la façon dont les groupes sociaux projettent les effets des différentes modalités et les rapports de force entre ces mêmes groupes. Cet article synthétise une étude réalisée en 2006 en collaboration avec le Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux, portant sur les choix d'application du découplage et des droits à paiement unique (DPU) en Allemagne, en Espagne, en Grande-Bretagne et en Italie.*

*Dans la première partie, deux grands types de stratégie sont mis en évidence. La première est celle de la France et de l'Espagne, elle consiste en une application a minima du découplage : les possibilités de recouplage des aides sont utilisées au maximum et les DPU sont établis à partir des références historiques pour ne pas modifier la répartition des aides. Cette stratégie est expliquée par la volonté de préserver le potentiel de production de deux pays agro-exportateurs nets. La seconde stratégie, adoptée par l'Angleterre et l'Allemagne, utilise pleinement les innovations permises : le découplage des aides est total et un processus d'harmonisation progressive de la valeur faciale des DPU d'une même région, appelée régionalisation, est instaurée afin d'aboutir à terme à une répartition des soutiens entre exploitations proportionnelle à leur surface. Toutefois, si l'application allemande de la régionalisation est jugée comme étant manifeste d'une forte tradition redistributive en faveur notamment de l'élevage extensif, la création en Angleterre d'un zonage ad hoc visant à distinguer les zones les plus favorisées des zones défavorisées et faiblement aidées, afin de limiter les effets redistributifs, laisse les auteurs de l'article perplexes quant au réel dessein de la régionalisation anglaise.*

*Rapportant les premières expériences de transactions de DPU, il est pressenti qu'elles resteront limitées surtout dans les États membres ayant opté pour la régionalisation en raison du rattachement important des DPU au foncier via les mesures d'encadrement des échanges et surtout par la nécessité "d'activer" chaque DPU avec un hectare admissible.*

*La suite de l'article se propose de lancer les premières pistes d'évaluation des effets de la réforme en termes de redistribution des aides et d'impacts sur les systèmes de production. Il faut bien entendu reconnaître que l'exercice est d'autant plus difficile que la réforme vient d'être appliquée et que multiples sont les facteurs extérieurs à la réforme qui joueront sur les évolutions des productions. Concernant les effets redistributifs de la réforme on peut regretter que l'article se limite à ne considérer que la modification de la répartition des subventions entre systèmes de production, sans s'interroger sur la façon dont la réforme est susceptible de modifier l'efficacité de transfert du soutien direct.*

*En conclusion, différents points de vue quant aux perspectives d'évolution du premier pilier de la PAC, en particulier sous l'angle de leur justification auprès de l'opinion, sont discutés. Si pour certains la justification d'un soutien distribué sur des références historiques non révisables a inévitablement tendance à s'étioler dans le temps, il est reconnu que la régionalisation des DPU ne peut être considérée comme la panacée pour justifier les montants en jeu. Cette question de la justification du soutien direct ne manquera pas d'être présente dans les prochains débats sur la PAC de l'après 2013.*

FC

## LA MISE EN ŒUVRE DES DPU DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

---

Cet article est tiré d'une étude réalisée en 2006 en collaboration avec le Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux<sup>1</sup>. Toutefois, les propos, analyses et observations contenus dans cette étude sont émis sous la seule responsabilité de ses auteurs<sup>2</sup>, et ne sauraient en aucun cas engager la responsabilité du ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

### INTRODUCTION

Depuis 1993 le rythme des réformes de la Politique Agricole Commune s'accélère. Prévue pour 7 ans, la réforme de 1999 a été profondément remaniée dès 2003, si bien que ce qui ne devait être au départ qu'une révision à mi-parcours s'est en fait transformé en une nouvelle réforme, avec l'ambition de dégager l'horizon des agriculteurs européens jusqu'en 2013.

L'un des points forts de cette nouvelle réforme réside dans la mise en place d'un système de paiement unique dont les modalités de mise en œuvre peuvent être extrêmement diversifiées d'un pays à l'autre. Cette nouvelle situation interroge quant aux divergences possibles d'évolution des situations agricoles qu'une telle situation peut induire entre les différents pays européens. Il est notamment intéressant pour un grand pays agricole comme la France de bien connaître ce qui se passe dans les autres pays de l'Union européenne, notamment dans les anciens pays membre de l'UE 15 soumis aux mêmes dispositifs d'application de la réforme.

Après avoir développé dans une première partie les questions nouvelles que suscite la réforme en matière de gestion des aides directes à l'agriculture relevant du premier pilier de la PAC, nous dresserons dans une seconde partie un état des lieux des modalités très diversifiées selon lesquelles se gère le système de paiement unique dans les différents pays de l'UE 15, en tout premier lieu en Allemagne, en Italie, en Espagne et en Grande-Bretagne, qui ont fait l'objet d'un travail d'enquête et d'analyse approfondi.

A partir de cet état des lieux, nous tenterons une première analyse de l'impact différencié du nouveau dispositif selon deux axes, celui de la répartition des aides (troisième partie) et celui de l'impact sur les systèmes de production (quatrième partie).

Ces premières observations conduiront, dans une dernière partie conclusive, à prospecter quelques perspectives nouvelles pour préparer la réflexion sur les orientations à venir de la PAC.

---

<sup>1</sup> JP BOINON, JC KROLL, D LEPICIER, A LESEIGNEUR, JB VIALON : *La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les États membres de l'Union Européenne*, Convention d'étude MAP-ENESAD, réalisée sous la direction de JC KROLL, octobre 2006

- fascicule 1 : *Rapport de synthèse*, 46 p + annexes

- fascicule 2 : *Étude dans quatre pays européens : Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni (Angleterre)*, 109 p.

<sup>2</sup> Les auteurs tiennent tout particulièrement à remercier Messieurs Philippe BALNY, Bernard BOURGET, François CLOUD, Gérard CRAVERO, Jean-Baptiste DANIEL et Emmanuel de LONGEAUX du CGAAER avec qui ils ont mené les enquêtes de terrain dans quatre pays européens, et les attachés agricoles des Missions Economiques dans chaque pays étudié, Mme Françoise Moreau-Lalanne, attachée agricole en Allemagne, Mme Cécile Bigot, attachée agricole en Espagne, Caroline Cognault, attachée agricole adjointe - attachée vétérinaire au Royaume-Uni, M. Thibault Lemaitre, adjoint de l'attaché agricole en Italie, pour leur disponibilité et leur implication dans la conduite de cette étude.

## **UNE NOUVELLE « POLITIQUE AGRICOLE A LA CARTE » : COMPRENDRE LES CHOIX NATIONAUX**

### **Une subsidiarité renforcée**

L'adoption de cette dernière réforme a été difficile car un certain nombre d'États membres, dont notamment la France, considérait qu'il n'y avait pas lieu de bousculer le calendrier fixé en 1999. Elle a finalement été rendue possible grâce à l'accord budgétaire arrêté au sommet européen d'octobre 2002 qui fixe le cadre du financement de la PAC avec un plafond de dépenses du premier pilier consolidé jusqu'en 2013. Au terme de l'accord de 2003, ce plafond est partagé entre les anciens et les nouveaux États membres si bien que chaque État membre de l'UE 15 obtient, en échange de son consentement pour la nouvelle réforme, l'assurance qu'il conservera jusqu'en 2013 les droits aux soutiens communautaires antérieurement acquis au titre de la PAC. Pour l'essentiel donc, ces accords gèlent le montant des aides et leur répartition entre les États membres de l'UE 15. En outre, à l'issue de la négociation, la nouvelle réforme contient de multiples possibilités d'adaptation « à la carte » des modalités de mise en œuvre du nouveau dispositif commun, qui ont également utilement contribué à l'élaboration du consensus final.

### **Une nouvelle étape vers le découplage total, et un nouveau dispositif : le DPU**

La réforme de 2003 a un caractère ambivalent. Elle s'inscrit dans la continuité du mouvement entamé en 1992 et poursuivi en 1999 par les accords de Berlin, marqué par une baisse des prix et l'instauration d'aides directes en partie découplées, puisque déconnectées des volumes produits. Elle constitue un pas supplémentaire dans le découplage, avec une partie ou la totalité des aides désormais indépendantes de l'activité de production. Comme pour les réformes précédentes, elle a été justifiée par la Commission et par le Conseil des Ministres par la nécessité de mieux répondre aux préoccupations des citoyens européens en matière de sécurité alimentaire, de qualité des produits et de préservation de l'environnement, par la nécessité de stabiliser les dépenses agricoles dans une période charnière où l'Union s'élargit à 10 et bientôt 12 ou 13 nouveaux États membres, par la nécessité enfin de consolider la position européenne à l'OMC, dans le cycle de négociation en cours.

Ces multiples objectifs se cristallisent autour d'une logique économique de fond, celle du découplage, qui vise à éliminer toutes les aides liées d'une manière ou d'une autre à la production, réputées avoir des effets de distorsion de concurrence sur les marchés, au profit d'aides totalement indépendantes de l'activité productive. En ce sens, la réforme de 2003 constitue une rupture importante dans l'attribution des soutiens en introduisant plusieurs nouveaux principes. A partir de 2007 au plus tard, les aides en grandes cultures, en viandes bovine et ovine et les aides laitières (mises en place entre 2004 et 2006) ainsi que certaines autres aides seront en totalité ou en partie<sup>3</sup> remplacées par un paiement unique par exploitation. La mise en œuvre du nouveau régime de paiement découplé est fondée sur un dispositif de droits à paiement calculé par unité de surface. Le droit n'est donc plus lié à l'activité, mais à la détention d'une surface pour justifier son paiement (surface dite « admissible »). Dans l'esprit de la réforme, la détention d'une surface correspond à un choix large d'utilisation possible, incluant la possibilité d'un simple entretien, sans aucun acte de production. C'est en ce sens que le paiement est définitivement découplé de la production, dans la mesure où il n'est lié ni au type de production, ni même à l'existence d'une production agricole. Mais la création de ces nouveaux droits pose une question nouvelle, celle de leur transfert et de leur cession, d'où toute

<sup>3</sup> Entre autres dispositions d'adaptation nationale qui ont permis le consensus pour la réforme, les États membres qui le décident peuvent conserver un couplage partiel des aides sur certaines productions, selon des modalités proposées dans le règlement communautaire.

une série de dispositions concernant la constitution et le fonctionnement des « réserves » de droits, la création et l'encadrement des transactions marchandes des droits, avec, en ce domaine encore, d'importantes marges d'adaptation nationale possibles. Enfin, la réforme soumet l'attribution des aides (découplées ou non) à des conditions nouvelles, désormais impératives, liées au respect de 19 directives et règlements en matière d'environnement, d'identification des animaux, de santé publique et de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être animal et d'autre part au respect des bonnes conditions agricoles et environnementales qui sont définies par chaque État.

### **Les modalités nationales d'application de la réforme : nouvelles interrogations**

Ces différentes innovations constituent autant d'éléments de rupture susceptibles de modifier de manière sensible le comportement des producteurs agricoles et des propriétaires fonciers, avec des répercussions macro-économiques qui peuvent être importantes, et que les simulations des économistes ne peuvent anticiper que de manière très incertaine, compte tenu des multiples hypothèses nécessaires à la construction des modèles. Les nombreuses possibilités d'adaptation des modalités de mise en œuvre de la réforme par pays et par région renforcent encore les incertitudes sur les effets à attendre de la réforme, et ce d'autant plus que les caractéristiques socio-économiques de l'activité agricole varient de manière importante d'un pays à l'autre, et, au sein de chaque pays, d'une région à l'autre.

Pour mieux évaluer les effets à attendre de la réforme et mieux comprendre la manière dont chaque pays s'en est saisi et aborde l'avenir, une étude comparative entre pays a été menée à partir d'une synthèse bibliographique des documents administratifs et des travaux de recherche disponibles, à partir également d'enquêtes directes auprès des principaux acteurs publics et privés impliqués dans la conception et la mise en œuvre de la réforme<sup>4</sup>. Cette étude, dont le présent article reprend quelques résultats essentiels, concerne les quatre grands pays de l'UE 15, qui ont fait des choix différents de la France en matière de gestion des DPU et de mobilisation de l'article 69, à savoir l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie. Sans minimiser le rôle de pays comme les Pays-Bas, le Danemark ou la Belgique, il convient de rappeler que ces quatre pays occupent, avec la France, une place prépondérante dans la production agricole européenne, comme dans la répartition des aides communautaires, ainsi que l'illustre le tableau suivant.

*Tableau 1 – Part des pays dans la production et dans les aides directes PAC*

	UE 15	France	Espagne	Allemagne	Italie	Royaume-Uni	Total 5
<b>Production 2004</b>	100	21,6	14,6	14,7	15,3	8,2	74,4
<b>Aides directes PAC 2002</b>	100	25,3	13,2	18,1	12,6	10,3	79,5
<b>Aides directes PAC 2007[*]</b>	100	26,5	11,2	17,8	9,4	12,6	77,5

\* Les montants pris en compte sont ceux des plafonds de l'annexe VIII du règlement CE 1782/2003. Nous avons vérifié que ces montants étaient très proches des aides directes 2002, augmentées des nouvelles aides laitières découplées, complètes à partir de 2007 (quota laitier national x 35,5 €).

Source : *L'agriculture dans l'UE. Informations statistiques et économiques 2005*. OPOCE 2006

<sup>4</sup> Pour plus de détail sur le protocole d'enquête, se reporter au rapport de synthèse cité en référence en page de garde de l'article.

## LA MISE EN ŒUVRE DES DPU<sup>5</sup> : A TRAVERS LE DEDAILE DES CHOIX NATIONAUX

### Vue d'ensemble sur les choix des pays

Les États membres ont massivement utilisé les marges d'adaptation du dispositif communautaire autorisées par le règlement 1782/2003 du Conseil, ce qui se traduit par l'extrême diversité des choix, tant en ce qui concerne le découplage qu'en ce qui concerne les modalités de calcul des DPU (références historiques ou régionalisation).

**En matière de découplage**, le règlement de 2003 conserve quelques aides couplées sur des productions spécifiques. Il permet, sur les autres productions, de maintenir une partie des aides aux cultures liées aux surfaces ensemencées, et une partie des aides à l'élevage liées aux animaux détenus selon différentes combinaisons possibles précisées dans le règlement. Seuls le Royaume Uni, l'Irlande et le Luxembourg appliquent un découplage maximum sur l'ensemble des productions. La Grèce, l'Italie et l'Allemagne ont conservé des aides couplées (en totalité ou partiellement) sur quelques productions très limitées (tabac, houblon, olives, semences). L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande et les Pays Bas, ont fait le choix de protéger leur production bovine, ovine et caprine en maintenant des aides animales totalement ou partiellement couplées, alors que l'Espagne, la France et le Portugal ont opté pour le maintien du maximum d'aides couplées autorisé, aussi bien en productions animales qu'en productions végétales.

**Concernant la mise en œuvre des DPU**, le règlement de 2003 permet deux types de calcul du montant des droits, soit à partir de références historiques individuelles, ramenées aux surfaces historiquement primées, soit par mutualisation du calcul au niveau d'une région, le montant des aides régionales étant alors ramené à l'ensemble des surfaces de culture et d'élevage. Cette régionalisation constitue en elle-même une question complexe, compte tenu des différentes modalités possibles de choix des régions et de calcul des droits qu'autorise le règlement. En première approche, on peut constater que le Royaume-Uni est le seul État membre à avoir différencié la mise en œuvre de la réforme par région, en optant pour des modalités de calcul des DPU (références historiques ou régionalisées) différentes selon les régions. Tous les autres pays, y compris les pays fédéraux très décentralisés, tels que l'Allemagne ont opté pour une mise en œuvre unifiée à l'échelle nationale. Cinq États membres et deux des quatre régions du Royaume Uni ont fait le choix d'une régionalisation totale (Angleterre, Danemark, Finlande, Allemagne et Suède) ou partielle (Irlande du Nord, Luxembourg) du calcul des DPU, avec des références régionales diversifiées allant de la région administrative dans le cas de l'Allemagne à un zonage *ad hoc* selon le potentiel agricole des terres en Angleterre. Les autres (Écosse, Pays de Galles et États membres restant) ont choisi un calcul des DPU à partir de références historiques.

---

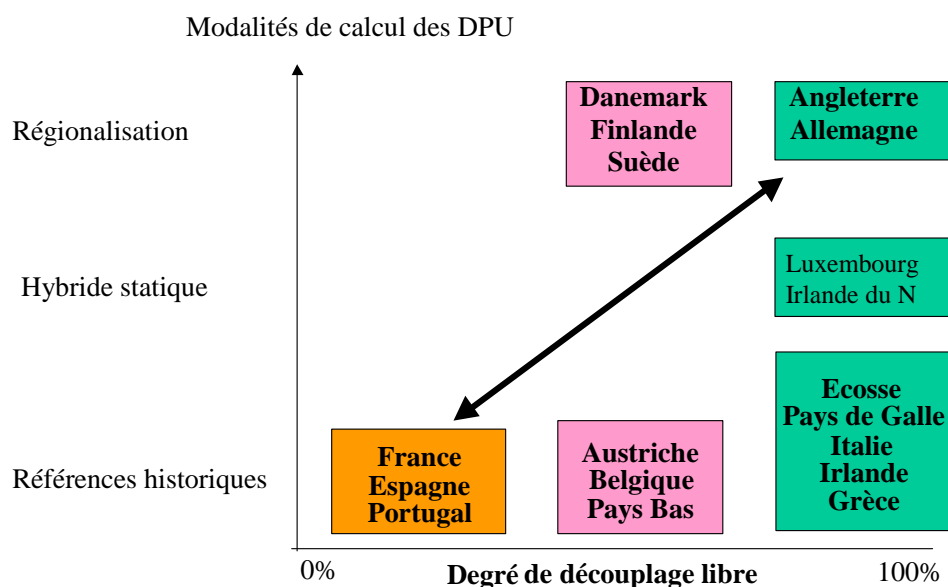
<sup>5</sup> L'étude citée en référence en page de garde comporte également une analyse de la mise en œuvre de l'article 69 en Italie et en Espagne qui n'est pas développée ici. Cependant, les effets de l'article 69 sont limités en raison du volant limité de redistribution qu'il permet. Ou bien les aides sont très ciblées et ne concernent qu'un nombre très restreint de bénéficiaires, dans des systèmes très spécifiques. Ou bien, comme en Italie, les conditions d'attribution des aides de l'article 69 sont peu sélectives, et conduisent à des niveaux de soutien par hectare ou par animal dérisoires et sans portée, compte tenu de l'effet de dilution entre un nombre important de bénéficiaires.

## Six configurations principales

Le croisement du degré de découplage avec le degré de régionalisation de calcul des DPU (références historiques, références régionalisées, références mixtes ou modèle « hybride statique ») permet d'identifier six configurations principales dans les modalités d'application de la réforme, qui sont représentées dans les deux axes de la figure 1.

Cet aperçu des différentes modalités de mise en œuvre de la réforme montre certaines constantes. La mise en œuvre de la régionalisation est généralement combinée, dans les États membres où elle a été retenue, avec un découplage maximum ou en tout cas important des aides. A l'inverse, le maintien d'aides couplées importantes va de pair avec le choix de références historiques. On entrevoit donc deux stratégies types : celle de régions ou d'États comme l'Angleterre et l'Allemagne, qui ont mobilisé au maximum les innovations que permettait le nouveau règlement de 2003, et celle d'États comme la France, l'Espagne ou le Portugal, qui semblent au contraire avoir choisi l'option d'une application minimale, pour limiter les effets de réorientation des productions (maintien d'un maximum d'aides couplées) ou de redistribution des aides (références historiques). Ces choix peuvent en partie s'expliquer par les conditions socio-économiques et socio-structurelles propres à chaque pays. On observe par exemple parmi les cinq grands pays étudiés, que ceux qui ont maintenu un couplage maximum et des références historiques (la France et l'Espagne) sont deux pays agro-exportateurs nets, certainement animés par le souci de préserver leur potentiel de production. A l'inverse, les trois pays agro-importateurs nets (Allemagne, Royaume-Uni, Italie) ont opté pour un découplage total, qui leur permet certainement une justification plus facile des aides auprès de leur opinion. Mais la grande diversité des choix s'explique aussi par le contexte socio-politique prévalant dans les États membres au moment de la réforme, et par le poids politique très différent d'un pays à l'autre des organisations professionnelles agricoles d'une part, et des groupes d'intérêt environnementaux d'autre part<sup>6</sup>.

Figure 1 – Choix de mise en œuvre de la réforme de la PAC par les États membres de l'UE



<sup>6</sup> On trouvera dans l'étude citée en référence en page de garde et dans son annexe consacrée aux études approfondies par pays, une analyse développée des conditions socio-politiques permettant d'expliquer les choix retenus dans chacun des pays étudiés.

### **La gestion de la transition : un élément de choix important**

La chronologie de mise en place des nouveaux DPU constitue un élément de choix également important des États membres. Aussi la figure ci-dessus ne donne qu'un aperçu statique de la diversité des choix nationaux, après pleine application de la réforme (en supposant donc que tout ce qui a été prévu sera appliqué, sans qu'aucune modification n'intervienne en cours de route). En effet, l'Allemagne et l'Angleterre ont choisi à terme une uniformisation des DPU par région, mais avec une progression graduelle (hybridation dynamique). Pendant la période de transition, de dix ans dans les deux pays, se juxtaposent donc un double système d'aides individualisées calculées sur une base historique et d'aides mutualisées calculées sur une base régionale. En Angleterre, la progression se fait par mutualisation régionale progressive des aides historiques individuelles par tranche de 10 % par an. Le « combi-model » allemand est lui beaucoup plus complexe, puisqu'il établit dans un premier temps des DPU « culture » et des DPU « prairies », chacun de ces DPU étant constitué d'une part mutualisée à l'échelle du Land, et d'une part individualisée calée sur des références historiques. S'y ajoutent des DPU « jachère » calculés sur une base régionale, des DPU « fruits, légumes, pomme de terre » calés sur les DPU « culture » avec contingentement des surfaces éligibles, et des DPU « sans terre » pour certaines catégories spécifiques d'exploitation. Et ce n'est qu'en fin de transition, de 2009 à 2012 que se réalisera la convergence vers un DPU uniformisé à l'échelle régionale, sur toutes les surfaces primables.

Autant dire que l'objectif affiché dans la réforme d'une simplification de la gestion des aides a peu de chance d'être atteint dans un terme proche, hormis peut être en Italie ou le découplage total, combiné aux références historiques devrait conduire à des montants de DPU stabilisés à partir de 2007, après prise en compte des réformes des OCM « sucre », « tabac » « lait » et « huile d'olive ».

### **La régionalisation : un concept multiforme**

Le règlement CE n°1782/2003 du Conseil, définit dans le Titre III, chapitre 5 (Mise en œuvre régionale et facultative) ce qu'est la régionalisation dans la réforme (section 1). L'article 58 donne la possibilité aux États membres de mettre en œuvre le régime de paiement unique à l'échelle régionale. Le texte laisse la définition de la région à l'appréciation des États membres, qui doivent justifier le niveau régional retenu « selon des critères objectifs ». La notion de région proposée ne fait donc pas référence à la région européenne et laisse largement ouverte l'interprétation de la notion de régionalisation par les États membres.

Le règlement attribue à la régionalisation deux objectifs. Le premier est de permettre de répartir, entre les régions retenues, le plafond d'aide nationale selon des critères objectifs définis par l'État membre (article 58). Le second est de permettre aux États membres d'harmoniser la valeur unitaire des DPU au niveau de la région (article 59). Plusieurs dispositions sont pour cela proposées :

- La répartition du montant total du plafond régional entre l'ensemble des hectares admissibles au bénéfice de l'aide,
- La répartition d'une partie du plafond régional entre l'ensemble des hectares de la région, admissibles au bénéfice de l'aide élargi aux fruits (hors cultures permanentes) et légumes de plein champ, le reste du plafond se répartissant selon des références historiques,
- Possibilité, pour un agriculteur disposant de références historiques, de cumuler des droits régionaux calculés sur la base d'un montant partiel du plafond régional avec des droits historiques calculés sur la partie restante du plafond régional,

- Possibilité de différencier la valeur unitaire des droits régionaux pour les superficies de pâturage (ou pâturage permanent) des autres superficies admissibles (article 61),
- Possibilité d'établir la valeur unitaire des droits régionaux par des modifications progressives suivant des étapes prédéfinies et selon des critères objectifs (article 63).

### **Les différentes formes de « régionalisation » du calcul des DPU**

En définitive, le règlement laisse une grande latitude aux États membres tant dans la définition même de la régionalisation qu'ils retiennent que dans les modalités et le rythme d'harmonisation régionale de la valeur unitaire des DPU. En résulte des modalités de mise en œuvre de cette disposition très différentes entre les États membres ayant retenu cette option.

L'Allemagne a ainsi choisi une application harmonisée du "combi-model" sur l'ensemble de ses régions administratives (Länder). La répartition du plafond d'aide national entre Länder intègre un critère de péréquation justifié par la volonté du gouvernement fédéral d'introduire de la solidarité entre les régions. Les modalités de calcul de la valeur unitaire des droits mobilisent la plupart des dispositions permises par le règlement (différenciation de la valeur unitaire entre prairies et cultures, cumul de droits régionaux et droits historiques, progressivité de l'harmonisation de la valeur unitaire du DPU). Le choix allemand correspond en définitive à une option centralisée de la mise en œuvre de la politique agricole, s'appuyant, sur le plan fonctionnel, sur l'échelon régional. Justifié par des considérations de péréquation entre Länder, ce choix révèle une conception de la régionalisation basée sur l'équité territoriale, avec une tendance à l'uniformisation des DPU à laquelle chaque hectare ouvre droit.

A l'opposé, le Royaume-Uni a renvoyé le choix ouvert au chapitre 5 du règlement vers ses quatre régions, tant en matière de découplage que de mode de calcul de la valeur unitaire des DPU. L'Ecosse et le Pays de Galles ont opté pour des droits calculés sur une base historique, tandis que l'Angleterre optait pour une régionalisation du régime de paiement unique, basée sur le niveau de fertilité et de productivité des surfaces agricoles (s'appuyant sur le zonage européen de zones défavorisées) ne correspondant à aucun découpage administratif existant. L'Irlande du Nord a choisi un calcul des droits combinant une part forfaitaire régionale et une part provenant des droits historiques. A l'échelle du Royaume-Uni, deux dimensions de régionalisation se combinent. La première dimension est celle de la décentralisation de la décision de la mise en œuvre de la réforme de la PAC du niveau de l'État membre vers celui des régions du Royaume. La seconde dimension mise en œuvre en Angleterre, se traduit par l'introduction d'un zonage différenciant le niveau de soutien selon le potentiel agronomique des sols.

Une dernière possibilité est laissée aux États membres, celle de ne pas mobiliser ces dispositions de régionalisation. La valeur unitaire des DPU est alors définie au niveau de l'exploitation en fonction de ses références historiques. Une lecture économique de la notion de régionalisation amène à conclure que ce sont dans les pays qui ont fait ce choix (Espagne, Italie, France), que la déclinaison régionale du niveau de soutien direct à l'agriculture est la plus affirmée. Dès lors que le niveau d'aide par hectare se révèle positivement corrélé avec le niveau de productivité, la mise en œuvre de la réforme en Espagne, en Italie et en France tend à soutenir fortement les bassins agricoles à fort potentiel agronomique et économique au détriment des bassins les moins productifs et des régions les plus difficiles<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Les aides spécifiques aux régions défavorisées prévues dans le cadre du second pilier peuvent en partie réduire cette disparité géographique des soutiens sans toutefois les compenser entièrement.

En définitive, selon les choix retenus, la régionalisation peut signifier :

- Un niveau d'aide unitaire uniforme pour tous les agriculteurs d'une même région administrative ;
- Un niveau d'aide unitaire uniforme pour tous les agriculteurs d'une même région « naturelle » définie selon son potentiel agronomique (avec un zonage spécifique) ;
- Un niveau d'aide unitaire basé sur des références historiques reflétant plus ou moins directement les niveaux de productivités agricoles régionales et locales.

*In fine*, les arbitrages économiques des États membres semblent cohérents avec les enjeux que représente la réforme pour leur agriculture. L'objectif de maintien du potentiel de production agricole en Espagne, en France mais aussi en Italie, se traduit par le maintien de références historiques qui correspond effectivement à une logique d'efficacité (renforcée en France et en Espagne par le maintien d'un maximum d'aides couplées). En plaçant les questions de justification du soutien à l'agriculture au centre des préoccupations, le choix de l'Allemagne s'inscrit dans une logique plus explicitement redistributive. L'Angleterre cherche quant à elle à concilier les deux logiques en jouant sur la définition des périmètres de calcul des aides régionalisées.

### **Réserve nationale : deux logiques d'utilisation**

Les modalités de transferts des DPU entre bénéficiaires jouent un rôle important à terme sur la répartition des aides entre les différentes catégories d'agriculteurs. Le règlement d'application de la réforme autorise des modalités de transfert et de gestion des réserves nationales très diversifiées selon les États membres.

Tous les États membres ont constitué une réserve nationale avec pour objectif commun, à court terme, d'assurer le traitement des cas particuliers pour l'initialisation du dispositif (affectation initiale des DPU). Les perspectives à plus long terme de son utilité conduisent par contre à des modalités de fonctionnement de la réserve différentes selon les pays (cf. tableau 2).

Au regard des quatre cas étudiés, deux grandes logiques d'utilisation de la réserve apparaissent, l'une concevant la réserve comme un outil conjoncturel pour assurer la transition vers le nouveau système (Allemagne et Angleterre), et l'autre comme un outil d'intervention permanent sur les transferts de DPU.

Tableau 2 – Modalités de fonctionnement de la réserve nationale prévues<sup>8</sup> dans chaque pays

Pays	France	Allemagne	Angleterre	Italie	Espagne
<b>Prélèvement initial</b>	3%	1%	4,2%	3%(1)	3%
<b>Prélèvements sur transferts</b>					
- vente DPU sans terre	50%(2)	0%	0%	50% (2)	50%(2)
- vente DPU avec terre	10%(3)	0%	0%	10%(3)	10%(3)
<b>Perspectives</b>	Maintien	Clôture <sup>9</sup>	Clôture	Maintien	Maintien

(1) Estimation à partir des données globalisées comprenant, la réserve, l'article 69, les prélèvements supplémentaires pour augmentation de surfaces, etc.

(2) Pendant les 3 premières années, puis 30%.

(3) Excepté : transfert d'exploitation entière : 5% ; transfert au profit d'une installation ou pour héritage : 0%.

Dans le premier cas, le caractère conjoncturel de la réserve s'explique par la vision libérale de l'Allemagne et l'Angleterre quant à la régulation du marché des DPU. La régulation publique n'a plus lieu d'être après l'attribution initiale des DPU aux agriculteurs. Dans ces pays, aucun prélèvement n'est prévu sur les transferts et ils s'interrogent aujourd'hui sur les modalités de clôture de la réserve, en proposant dans le cas de l'Allemagne la répartition du solde sur l'ensemble des DPU<sup>10</sup>. En Allemagne, le faible niveau de prélèvement initial s'explique, d'une part, par la restriction des critères définissant les cas particuliers et exceptionnels et d'autre part, par le fait que la régionalisation de la grande majorité des primes cultures et de la prime à l'abattage des gros bovins, calculée sur la base des données 2005, lève une grande partie des problèmes liés à l'antériorité de la période de référence 2000-2002. Dans le système anglais, la prise en compte des références historiques 2000-2002 et une interprétation assez large des situations exceptionnelles, ont entraîné de nombreuses demandes d'attributions complémentaires de DPU à la réserve nationale, ce qui a justifié un prélèvement initial élevé de 4,2%.

Les modalités de fonctionnement des DPU en Italie et en Espagne sont proches de celles de la France. Pour ces pays, outre la gestion des cas particuliers pour l'attribution des DPU initiaux, la réserve a implicitement une fonction de régulation du marché des droits à paiement. Cet objectif justifie les prélèvements permanents appliqués conformément au règlement, par contre aucun de ces États membres n'a défini explicitement de critères d'attribution des DPU au-delà de la phase d'affectation initiale des droits. Cette situation interroge quant aux arbitrages que ce dispositif nécessitera dans les transferts de DPU qui s'opéreront soit à titre payant à travers un marché de DPU, soit gratuitement par l'intermédiaire de la réserve.

### Marché des DPU : des perspectives limitées

L'article 46 du règlement 1782/2003 prévoit l'établissement d'un marché possible des DPU, mais encadre de manière très précise les modalités de leur transfert :

- « Les transferts de droits au paiement ne peuvent se faire qu'à un agriculteur du même État membre, sauf en cas d'héritage ou d'héritage anticipé.(...) » ;

<sup>8</sup> Il s'agit des taux prévus en juin 2006. En France le taux de prélèvement initial n'aura *in fine* été que de 2,2%.

<sup>9</sup> En mai 2006, 75% de l'enveloppe étaient utilisés. A titre d'illustration, dans la région allemande de la Hesse, 1,7 M € de la réserve nationale ont été affectés à environ 800 exploitations agricoles, soit un peu plus de 3% des exploitations et 2125 € de droits supplémentaires en moyenne par exploitation bénéficiaire.

<sup>10</sup> Des négociations sont en cours avec la Commission sur ce sujet, sur lequel le règlement européen ne prévoit aucune disposition. Une telle perspective nécessite par ailleurs d'envisager les modalités de gestion des DPU non activés pendant 3 ans, automatiquement restitués à la réserve.

- *Un État membre peut décider que les droits au paiement ne peuvent être transférés ou utilisés qu'au sein d'une seule et même région. (...)* ;
- *Les transferts de droits au paiement, avec ou sans terres, peuvent se faire par vente ou toute autre cession définitive. En revanche, le bail ou toute transaction similaire est autorisé à condition que le transfert des droits au paiement s'accompagne du transfert d'un nombre équivalent d'hectares admissibles au bénéfice de l'aide. (...)* ;
- *En cas de vente de droits au paiement, avec ou sans terres, les États membres peuvent décider qu'une partie des droits au paiement vendus est reversée dans la réserve nationale ou que leur valeur unitaire est réduite en faveur de la réserve nationale (...)* ».

Dans les pays ayant appliqué la régionalisation (Allemagne et Angleterre), le potentiel de marché des DPU échangés sans terre est faible car toutes les superficies disposent de DPU et à terme, il y aura une homogénéisation du montant des DPU à l'hectare. De plus, l'Angleterre et l'Allemagne ont décidé de réduire le marché des DPU à l'intérieur d'une même région, ce qui limite les possibilités de transfert. En outre, notamment en Allemagne, la superficie agricole régionale diminue chaque année, si bien qu'on s'achemine vers une situation d'excédent de DPU par rapport aux surfaces éligibles.

Dans les pays n'ayant pas choisi la régionalisation, les risques de transferts spéculatifs sont plus importants mais on constate une volonté d'en limiter le plus possible l'ampleur par des prélèvements importants sur les transferts sans foncier. Dans tous les pays étudiés, le volume des transferts marchands de DPU est très faible, voire inexistant, au moins au moment de notre enquête, en mai 2006. Une des raisons principales de l'absence de marché tient au fait que l'établissement des titres définitifs n'a commencé dans le meilleur des cas qu'à la fin de l'année 2005 et qu'en mai 2006, il n'était pas encore terminé. Or, un marché de DPU ne peut être établi que sur des titres définitifs<sup>11</sup>.

**En Italie**, les transferts de titres ont été jusqu'ici très rares. L'agence de paiement (l'AGEA) dénombre 8 500 transactions entre novembre 2005 et février 2006, incluant les successions. De fait, seuls les titres définitifs sont échangeables, d'où un démarrage tardif du marché, en décembre 2005, après notification définitive des droits à paiement, et une nouvelle suspension du marché en 2006, tant que les nouveaux titres définitifs 2006 ne sont pas notifiés. Une bourse des titres pour faciliter les échanges est envisagée. Par ailleurs, le marché des titres reste encadré et régionalisé, ce qui limite les risques de transfert géographique, et notamment les risques de désertification des régions pauvres du sud et de montagne. En outre, dans certaines régions d'Italie, il y a plus de titres disponibles que de surfaces admissibles, en raison d'un marché foncier très rigide, avec des niveaux de prix extrêmement élevés : l'accès aux surfaces admissibles constitue un facteur limitant.

Tous ces éléments conduisent à considérer que le marché des titres ne sera jamais très important en Italie, ce que paraît confirmer l'apparente indifférence des professionnels du secteur par rapport à cette question. De fait, la valeur faciale des titres est en moyenne de 300 € en grande culture, pour un prix de la terre de l'ordre de 30 000 €, soit un rapport de 1 à 100 ce qui relativise la question des droits en regard de celle du foncier. Les échanges de DPU s'opéreront ainsi essentiellement dans le cadre des transmissions des exploitations, ce qui laisse à penser qu'ils ne feront pas l'objet de spéculations importantes.

---

<sup>11</sup> En Angleterre, la possibilité de transfert provisoire est bien prévue seulement lors des transferts fonciers (pour des droits équivalents au foncier transféré), avec régularisation lorsque les droits définitifs seront connus.

**En Allemagne**, c'est probablement en fruits, légumes et pommes de terre comestibles que les échanges de DPU pourront faire l'objet de spéculations. En effet, le système de la régionalisation ouvre des droits à aides pour ces productions jusqu'alors non soutenues. D'après les représentants de la Chambre d'Agriculture de Basse-Saxe, les échanges de DPU fruits et légumes s'opéreraient actuellement aux alentours de 700 € pour un DPU ouvrant un droit à prime de 455 €. Cette relativement faible valeur d'échange peut probablement s'expliquer par le contingentement des productions de fruits et légumes, imposé par le Règlement 1782/2003, définissant strictement les attributions d'autorisations de production (76 347 ha en Basse-Saxe). Il n'existe pas de bourse officielle de DPU ni à l'échelle fédérale, ni à l'échelle des Länder. Des bourses locales peuvent se mettre en place selon les besoins. Ce fut le cas notamment en Basse-Saxe pour échanger les DPU inemployés avant le dépôt des déclarations d'aides 2006 et pour répartir sur l'ensemble des DPU existant le complément résultant de la mise en œuvre de la nouvelle OCM sucre.

A ce stade, aucun bilan précis ne peut être fait en Allemagne sur l'importance des échanges et sur le prix de marché des DPU. C'est pour l'instant principalement dans les exploitations betteravières que des échanges de DPU ont eu lieu pour la campagne 2006, dans un contexte très particulier ne permettant pas de se faire une idée fiable de leur valeur d'échange.

**En Espagne**, il n'existait pas encore, en juin 2006 de marché de DPU organisé. Peu d'éléments permettent d'apprécier ce que pourrait être ce marché, si ce n'est l'existence d'un important excédent de surface agricole admissible ne disposant pas de DPU pouvant générer une demande de droits. Mais ces surfaces admissibles sans droits se situent généralement dans des régions très pauvres, où le rendement économique des terres est faible, ce qui limite les possibilités de surenchère sur le prix des DPU. Il est donc trop tôt pour apprécier les conséquences de la situation foncière espagnole sur le montant des DPU.

**En Angleterre**, les droits n'ont commencé à être établis définitivement que lors des premiers paiements, c'est à dire en mars 2006. Dans ces conditions, le marché des droits a été pratiquement inexistant pour les droits concernant l'année 2006. Un marché des droits semble s'amorcer à partir de juin 2006 pour des droits qui ne pourront être activés qu'en 2007. Il n'y a pas de bourses d'échange, mais le marché se fait par l'intermédiaire d'agences de courtage. Certains courtiers (notamment ceux qui ont une grande expérience dans le courtage de quotas laitiers) offrent des droits à la vente. Le prix demandé, lorsqu'il est indiqué, semble faible<sup>12</sup>. Certains courtiers conseillent comme valeur d'échange du droit environ 2 fois le montant de la prime 2005. Mais ceci est une indication, car dans la valeur du droit, il faut tenir compte de sa composition entre la part historique qui est appelée à diminuer et la part forfaitaire régionale qui est appelée à augmenter<sup>13</sup>.

Au vu de ces diverses observations, on peut s'attendre, d'une manière générale, à un marché *a priori* limité en raison du rattachement important des DPU au foncier, et, dans les pays ayant appliqué la régionalisation, à un faible potentiel spéculatif sur le marché des DPU sans terre, en raison de leur homogénéisation et de leur généralisation à l'ensemble des surfaces. Il est possible que le marché soit rendu plus actif à l'avenir par les échanges de DPU jachères, qu'il pourrait être économiquement intéressant de voir concentrés sur les terres agricoles les moins productives. Dans les pays ayant retenu les références historiques, le transfert de DPU

<sup>12</sup> Pour un courtier qui affiche des prix d'offre de DPU sans terre, dans 15 offres sur 16, le prix demandé est inférieur au montant de la prime annuelle.

<sup>13</sup> Un courtier propose par exemple une méthode de calcul de la valeur du droit en fonction de la prime 2005, de sa composition historique et forfaitaire et du taux de rentabilité attendu. Dans la simulation des revenus attendus sur la période 2007-2012, le calcul prend en compte une modulation de 15 % et un abattement de la valeur de la prime pour discipline financière qui passe de 1,5 % en 2007 à 9,8 % en 2012.

« normaux » affectés à ces terres moins productives et dont le montant unitaire est *a priori* relativement faible, vers des terres à fort potentiel agricole, pourrait accroître la valeur d'échange des droits. Ce processus n'a toutefois pas encore été observé lors des enquêtes dans les pays étudiés.

## **PREMIERE APPROCHE DE L'EFFET DU NOUVEAU DISPOSITIF DPU SUR LA REDISTRIBUTION DES AIDES DIRECTES**

### **Définitions et principes de redistribution des aides**

Le principe de la politique agricole est de définir un ensemble de règles d'attribution des soutiens à l'agriculture conduisant à une répartition donnée des aides entre les agriculteurs, en fonction de l'orientation économique des exploitations, de leur taille ou de la destination des productions (alimentaires ou non alimentaires). La modification des règles d'attribution entraîne potentiellement une modification de la répartition des aides entre agriculteurs. L'effet redistributif (ou transfert) représente ainsi le volume (ou la part lorsque ce volume est rapporté au montant total des aides versées) des aides ayant changé de bénéficiaire entre la situation avant la réforme et la situation sous application de la réforme. Cette définition strictement arithmétique de l'effet redistributif (modification de la distribution des aides) exclut ici tout jugement de valeur sur la nature, équitable ou non, juste ou injuste, de cette redistribution.

La réforme 2003 de la PAC introduit trois sources potentielles de transferts d'aides :

- la modification des OCM et des niveaux de soutien des produits constitue une première source de transferts

Si la grande majorité des soutiens des différentes productions a été reconduite, la réforme a introduit des modifications du niveau de soutien de certaines productions. C'est le cas du supplément blé dur en zone non traditionnelle qui disparaît à partir de 2006. C'est le cas des aides directes laitières mises progressivement en place entre 2004 et 2006 d'un montant de 35,5€tonne (en 2006) censées compenser plus ou moins la baisse du prix du lait (-25% de baisse du prix d'intervention pour le beurre sur 4 ans et -15% pour la poudre de lait en 3 ans). Enfin, à partir de 2006, la réforme de l'OCM sucre introduit de nouvelles aides découplées. Ces modifications correspondant à la suppression ou l'introduction de nouveaux soutiens ne génèrent pas de transferts immédiats dans la mesure où elles diminuent ou augmentent l'enveloppe totale des aides à répartir, sans toucher aux autres aides. Elles modifient toutefois la part relative d'aides affectée à chaque secteur. Elles peuvent aussi déboucher indirectement sur de nouveaux transferts, par le truchement de la clause de discipline financière, qui prévoit un abattement sur l'ensemble des aides si le financement des nouvelles aides conduit à un dépassement du plafond budgétaire arrêté pour le financement du premier pilier de la nouvelle PAC.

- le découplage des aides

Le découplage des aides peut constituer une seconde source de transfert, en raison notamment des décalages entre période de référence et période d'application de la nouvelle PAC. En référant pour chaque exploitation agricole la valeur unitaire des aides par hectare au niveau moyen d'aide perçu entre 2000 et 2002, le découplage engendre potentiellement des transferts d'aides entre producteurs. Les producteurs ayant modifié leur assolement au profit de productions plus extensives (productions herbagères notamment) après la période de référence, verront leur niveau d'aide par hectare augmenter lors de l'application du découplage au détriment de ceux qui auront adopté des assolements plus intensifs sur la même période. La redistribution se fait alors indirectement par le truchement de l'article 41 du règlement qui

prévoit un pourcentage de réduction linéaire des aides lorsque le total des demandes dépasse le plafond national alloué à l'État membre. Toutefois, les effets redistributifs du découplage restent à ce niveau d'ampleur limitée et diminuent encore, dans les pays qui ont limité le découplage, proportionnellement au niveau des aides restées couplées.

- le mode de calcul des aides découplées

La régionalisation du calcul de la valeur unitaire des paiements directs attachés aux DPU est incontestablement le mécanisme qui introduit le plus d'effets redistributifs, par rapport à la prise en compte des références historiques individuelles. L'égalisation du montant par hectare des DPU des agriculteurs appartenant à une même zone conduit à des transferts résultant de deux mécanismes principaux : i) l'effet structurel : dans un secteur donné, la régionalisation génère des effets redistributifs des exploitations intensives du point de vue de l'utilisation du foncier (rendement ou chargement élevé par hectare) au profit des exploitations plus extensives et ii) l'effet sectoriel : la différenciation des niveaux de soutien initiaux selon les productions et les systèmes de production<sup>14</sup>, engendre dans le cas de la régionalisation, des transferts entre exploitations selon les différentes orientations de production. C'est le cas en Allemagne, avec un transfert au profit des systèmes d'élevage extensifs. C'est, de manière encore plus significative, le cas des fruits et légumes, qui ne bénéficiaient d'aucune aide directe à l'hectare avant la réforme, et obtiennent une aide nouvelle à l'hectare avec la régionalisation. Cette disposition a conduit à plafonner les surfaces ouvrant droit à cette nouvelle aide (nouveaux quotas), pour limiter les effets pervers induits par ces nouveaux transferts.

Dans la réalité, ces différents effets redistributifs se combinent dans un jeu complexe d'interactions, rendant difficile leur décomposition.

### **Des effets redistributifs variables selon le choix de mise en oeuvre**

Les simulations réalisées dans plusieurs pays européens s'appuient sur différents scénarios visant à comparer les impacts d'une réforme basée sur les références historiques avec ceux résultant de la mise en oeuvre de la régionalisation.

Les effets redistributifs engendrés par la réforme dans les pays ayant conservé les références historiques sont marginaux, et d'autant plus marginaux que les aides ne sont que partiellement découplées. Les choix de mise en oeuvre de la réforme en France et en Espagne visaient explicitement cet objectif : limiter au maximum l'impact de la réforme sur le montant des aides perçues par chaque exploitation. Cependant, les aides ne sont pas figées : l'application progressive de la modulation des aides pour les exploitations recevant plus de 5000 € et la probabilité à moyen terme de l'activation du mécanisme de discipline financière, laissent craindre une réduction des paiements avant 2013 (mais ces réductions s'appliqueront de la même manière dans les pays ayant opté pour la régionalisation). Dans les pays ayant appliqué la régionalisation, les effets sur la redistribution des aides ont été un élément important pris en considération pour définir les modalités concrètes d'application de l'article 59. La gestion de la phase transitoire a été la seconde préoccupation importante, tant en Allemagne qu'en Angleterre, afin de donner le temps aux agriculteurs d'adapter leur système de production aux nouvelles règles de répartition des aides.

<sup>14</sup> Les simulations de l'APCA (d'après ROSACE/réseaux d'élevage) du montant des DPU par hectare pour quelques exploitations type françaises varient de 83€/ha en naisseur broutards non primés à 505€/ha élevage engraisseur + grandes cultures et 258€/ha en exploitation spécialisée en grandes cultures en zone à potentiel moyen (*Chambres d'Agriculture*, n° 930, p.29).

Derrière le « modèle hybride » couramment retenu pour qualifier les modalités de mise en œuvre de la régionalisation, plusieurs conceptions de la régionalisation se distinguent du point de vue de la maîtrise des effets redistributifs. Deux principaux critères permettent de cerner les différences : i) le type de zone retenu pour l'application de la régionalisation est le principal facteur conditionnant les effets redistributifs au terme de la mise en place de la réforme (c'est-à-dire à la fin de la phase transitoire), ii) les modalités de gestion de la phase transitoire conditionnent le rythme auquel vont s'opérer les transferts.

### **Deux cas de figure bien différents : l'Allemagne et l'Angleterre**

Sur ces deux plans, le modèle de régionalisation retenu en Allemagne se distingue significativement de celui appliqué en Angleterre.

- Le type de région retenue :

En Allemagne, l'échelon régional est celui du Land. En qualité d'échelon administratif, il regroupe une relative variété de productions et de types de structure de production. Les simulations du FAL (Federal Agricultural Research Centre – Centre de recherche agricole fédéral) concluent à une différenciation du montant des DPU selon les Länder allant de 260 € par hectare en Sarre à 370 € en Rhénanie Nord-Westphalie, qui s'explique par les différences structurelles des exploitations agricoles entre Länder. Au sein de chaque Land, les effets redistributifs entre exploitations sont importants tant en raison des effets structurels que des effets sectoriels.

L'Angleterre, de son côté, a fait le choix de définir trois zones selon leur potentiel agronomique, correspondant à des types d'agriculture différenciés : les zones de landes dans les régions défavorisées, où sont localisés les élevages bovins et ovins extensifs, les autres zones défavorisées dans lesquelles sont localisés les systèmes d'élevages et de polyculture élevages, les zones non défavorisées où se concentrent les exploitations de grandes cultures et les élevages les plus intensifs. Ce principe de zonage, spécifiquement élaboré pour la mise en œuvre de la réforme, maintient plus nettement qu'en Allemagne les acquis de la répartition antérieure des aides. Il a pour conséquence que les zones les plus défavorisées sont très faiblement aidées, alors que les zones non défavorisées bénéficient d'un soutien par hectare plus de 8 fois supérieur, ce qui permet de limiter sérieusement l'effet redistributif de la « régionalisation » du calcul des paiements directs, entre régions et indirectement entre exploitations et entre systèmes de production.

- Mode de gestion de la phase transitoire :

La grande majorité des États membres ou régions mettant en œuvre la régionalisation, le fait progressivement et a élaboré pour cela un modèle hybride permettant une transition graduelle vers le nouveau système de répartition des aides. En Angleterre, le système de transition est linéaire, permettant de passer progressivement de références exclusivement historiques en 2004 à des paiements totalement régionalisés en 2012. Le système de transition n'introduit pas d'effets redistributifs supplémentaires, mais ne fait qu'étaler dans le temps l'apparition des effets redistributifs de la régionalisation.

Dans le cas allemand, la mise en œuvre de la régionalisation correspond à une forte tradition redistributive. Une première étape de redistribution est opérée lors de la répartition du plafond d'aides national entre les Länder : 65% de l'enveloppe sont répartis proportionnellement aux aides perçues l'année précédente dans chaque Land et 35% selon les superficies éligibles respectives de chaque Land.

Le dispositif transitoire retenu en Allemagne fixe, dès 2005, deux aides régionalisées, I) l'une pour les superficies « grandes cultures », basée pour l'essentiel sur les aides antérieures aux cultures (hormis les aides au sucre, au tabac et aux fourrages secs qui restent affectées selon des références historiques), II) l'autre pour les prairies, constituée à partir de la prime abattage gros bovins, le complément national et la moitié du complément extensification. Cette prime versée à toutes les exploitations disposant de prairies est complétée par les autres primes animales (dont la prime laitière) sur la base des références historiques individuelles<sup>15</sup>.

La régionalisation des aides « grandes cultures » et d'une partie des aides animales dès 2005 génère des effets redistributifs dès la première année d'application de la réforme. Le système transitoire allemand autorise en outre les Länder qui le souhaitent à appliquer des règles de péréquation entre l'aide régionale « grandes cultures » et l'aide régionale « prairies » en diminuant la première au profit de la seconde ce qui renforce les effets redistributifs au profit des systèmes les plus extensifs dans les Länder ayant mis en œuvre cette disposition. En Hesse, par exemple, la prime « prairies » a ainsi été majorée de 45 à 62 €/par hectare. Cette première redistribution reste stable jusqu'en 2009. Ce n'est qu'en 2010 que l'harmonisation des aides régionales et des aides individuelles est progressivement mise en œuvre pour converger vers une prime unique par Land en 2013. Ce n'est donc qu'en fin de parcours, à partir de 2010, qu'interviendront les effets redistributifs les plus importants.

En définitive, on constate que le mode d'application de la régionalisation conditionne l'importance des effets redistributifs. D'après les résultats d'une étude réalisée pour le ministère de l'Agriculture anglais, 13% du total des aides découplées seraient transférés des exploitations des systèmes laitiers, granivores, céréaliers et mixtes vers les élevages extensifs des zones défavorisées. En toute logique, c'est dans les zones où les alternatives de production sont les plus ouvertes (zones non défavorisées et dans une moindre mesure, les zones défavorisées en dehors des landes) que s'opèrent le plus intensément ces transferts, tandis que les élevages les plus extensifs restent l'activité exclusive en zones de landes avec des niveaux de soutien très faibles (un peu plus de 30 €/ha au terme de la réforme). Les choix de l'Allemagne s'inscrivent explicitement dans une politique redistributive au profit d'une agriculture moins intensive. Les estimations produites par le FAL chiffrent à plus de 20% la part des aides transférées (hors sucre) au terme de la réforme. Sur le plan économique, la notion d'équité défendue, basée sur l'égalité du niveau de soutien de toutes les surfaces éligibles, interroge. Elle met sur le même plan les zones de montagnes et les zones de plaines très fertiles. Comparativement à la situation anglaise, cette logique égalitariste peut s'interpréter comme une politique volontariste en faveur des zones défavorisées.

---

<sup>15</sup> Pour une présentation plus détaillée du combi-modèle allemand, particulièrement complexe dans sa mise en œuvre, se reporter au fascicule 2 de l'étude citée en référence

## PREMIERE APPROCHE DE L'EFFET DU NOUVEAU DISPOSITIF DPU SUR LES SYSTEMES DE PRODUCTION

### Un télescopage de plusieurs logiques

Les effets de la réforme sont difficiles à cerner dans la mesure où ils résultent de logiques différentes, qui peuvent agir en synergie, ou en opposition :

- une logique redistributive administrative, concernant la ré-allocation des aides, notamment par la régionalisation dans les États membres qui la mettent en œuvre, et dans une moindre mesure par le découplage, mais aussi par la modulation et la clause de discipline financière<sup>16</sup>;
- une logique économique d'ajustement et de réorientation des systèmes de production en réponse aux signaux du marché, qui dépend de paramètres beaucoup plus diversifiés, d'ordre interne à l'UE, mais aussi d'ordre externe (négociations commerciales internationales notamment) ;
- une logique patrimoniale d'accumulation foncière et d'investissement, résultant des logiques précédentes mais qui contribue à moyen terme à en faire évoluer la nature, en modifiant la répartition des aides publiques entre les différentes catégories d'exploitations.

Les premiers effets, parfaitement prévisibles, sont assez faciles à simuler. En revanche, les effets économiques et patrimoniaux sont beaucoup plus difficiles à cerner, car ils dépendent de nombreux paramètres extérieurs à la PAC (l'ouverture aux importations par exemple, en négociation à l'OMC), et leur simulation repose sur de nombreuses hypothèses (élasticité des offres et des demandes par rapport aux prix des produits et des intrants, substituabilité des productions en fonction des rapports de prix, taux de rendement comparés des différents placements, etc.).

Malgré ces difficultés, un certain nombre de simulations des impacts de la réforme sur l'agriculture ont été conduites dans les différents États membres, pour donner des indications sur certaines évolutions probables. Après seulement un an de mise en œuvre de la réforme dans trois des quatre pays visités et une mise en œuvre encore en cours en Espagne et dans les secteurs qui bénéficient de la seconde vague de la réforme (huile d'olives, tabac, coton, sucre), il était encore trop tôt, à la date de l'enquête, pour vérifier ces prévisions, à la lumière des observations, sur le terrain, des premières inflexions concrètes engendrées par la réforme.

Quelques anticipations des principaux impacts probables de la réforme peuvent toutefois se dégager, à partir des travaux de simulations *ex ante* disponibles, confrontés à l'appréciation des experts rencontrés dans les quatre pays étudiés.

### Impacts attendus sur les productions végétales

**Dans le secteur des céréales**, c'est probablement sur le blé dur que les effets seront les plus immédiats et les plus importants en raison de la suppression du soutien en zone non

<sup>16</sup> Dans ces deux derniers domaines, dans des pays comme l'Italie et l'Espagne, où le nombre d'agriculteurs concernés est important, l'exonération des petits bénéficiaires touchant moins de 5000 € peut avoir un effet redistributif significatif.

traditionnelle. En Italie, la réduction de la production, souhaitée par un certain nombre d'économistes et de décideurs politiques, qui considèrent qu'une partie du blé dur cultivé était de mauvaise qualité et produit dans des conditions agronomiques inadaptées, apparaît d'une ampleur supérieure à ce que prévoyaient les modélisations, notamment parce que l'effet d'amortissement attendu de l'article 69 n'a pas joué comme prévu. Les données statistiques de l'agence de paiement (AGEA) estiment une baisse des emblavements en blé dur entre 2004 et 2006 qui pourrait atteindre 45 %<sup>17</sup> et envisagent un retrait de la production agricole d'une partie des surfaces libérées.

Pour les **autres céréales**, il semble, paradoxalement, que ce soit en Espagne que la production de céréales sèches risque d'être la plus touchée malgré le découplage partiel des aides, en raison des faibles rendements. Cette baisse serait aggravée dans les zones où la jachère traditionnelle est déjà élevée comme en Castille-la-Manche et plus encore en Castille et Léon<sup>18</sup>. Les économistes estiment que la compensation de cette production interne aléatoire et peu rentable par des importations à bas prix, serait favorable à la compétitivité des secteurs porcins, volailles et engraissement de bovins. Par contre, de telles évolutions inquiètent davantage les décideurs quant à leurs conséquences sur des zones rurales en phase de désertification. En Angleterre et Allemagne, les baisses attendues des emblavements en céréales restent relativement faibles (-4,2% en Angleterre selon une enquête annuelle auprès de 13 500 exploitations et -8% en Allemagne, selon les modélisations).

Concernant les **fruits et légumes**, l'élargissement du soutien de la PAC à ce secteur jusqu'alors non éligible dans les pays ayant fait le choix de la régionalisation, produit un effet d'aubaine significatif pour les producteurs, qui se verront attribuer des DPU (300 € par hectare en Allemagne au terme de la réforme). Si ce montant est faible relativement au chiffre d'affaire que peuvent dégager ces productions, les premières observations du prix d'échanges de ces DPU (2 fois la valeur du DPU en Allemagne et au Danemark) attestent de l'intérêt qu'ils représentent pour les producteurs. Cette rente conforte, dans la limite des surfaces antérieures, l'essor des productions de fruits et légumes dans les Länder du sud de l'Allemagne tel que le Bade-Württemberg, dont la compétitivité est déjà renforcée par le recours à de la main-d'œuvre polonaise bon marché. Il semble également que ces DPU puissent rendre plus compétitive la production de fruits et légumes danoise, dont les coûts de production sont plus élevés. La régionalisation introduit donc potentiellement des distorsions de concurrence dans le secteur des fruits et légumes entre les pays qui la mettent en œuvre et les autres.

### **Impacts attendus en productions animales**

**Dans le secteur de la viande bovine**, la plupart des estimations prévoient d'importantes baisses de production, notamment du fait de l'anticipation d'une baisse du prix de la viande et du prix des veaux de 8 jours. En Allemagne, les prévisions les plus alarmistes du FAL envisagent une baisse de 60% des effectifs de vaches allaitantes d'ici 2012, soit deux fois plus que celle estimée dans l'hypothèse d'une poursuite de l'ancienne PAC (Luxembourg 1999). Ce différentiel d'évolution serait de -15% pour les jeunes bovins.

Ces estimations concluent toutefois à un impact négatif moindre sur la production de viande, dans la mesure où la réforme améliorerait la productivité des élevages, atténuant de ce fait l'effet de l'extensification. D'une manière générale, le maintien d'un prix élevé de la viande

<sup>17</sup> Les baisses de production à attendre sont moins importantes, dans la mesure où ce sont les surfaces à plus faible rendement qui sont reconverties en priorité.

<sup>18</sup> Dans ces régions, la culture de céréales est intégrée dans des rotations comprenant plusieurs années de jachères traditionnelles.

actuellement observé permet d'envisager, au moins à court terme, un avenir moins pessimiste. Une amorce de réduction des troupeaux bovins allaitants semble cependant se confirmer en Angleterre (-6,1% entre décembre 2004 et décembre 2005 selon l'enquête annuelle d'exploitations). En Espagne, de fortes inquiétudes existent pour les ateliers d'engraissement. La baisse des effectifs de vaches allaitantes (mais aussi laitières), amorcée depuis plusieurs années, laisse craindre des difficultés d'approvisionnement en veaux et broutards. Il n'est pas sûr que la mise en œuvre de l'article 69 suffise à inverser la tendance. En Italie, également, les engraisseurs rencontrent des difficultés d'approvisionnement en jeunes animaux maigres, et les tentatives de diversification des approvisionnements, en provenance notamment des États membres d'Europe centrale et orientale n'ont pas jusqu'ici été très concluantes, en raison des problèmes sanitaires liés à ces nouveaux marchés. A court terme, les engraisseurs italiens tendent donc à maintenir leurs marges en allongeant les cycles d'engraissement.

**Dans le secteur laitier**, on attend dans la plupart des pays concernés par la réforme, une accélération de la restructuration, qui pourrait s'accompagner, dans certains pays, d'une concentration régionale de la production. C'est particulièrement le cas en Espagne, où la réforme de l'OCM lait s'accompagne d'une mise en œuvre de l'article 69 qui devrait accélérer la restructuration par la disparition des petits ateliers au profit d'une croissance des troupeaux des élevages plus productifs, jusqu'à 500 000 kg de lait par exploitant. Les estimations allemandes concluent également à l'accroissement de la dimension des élevages, notamment dans les Länder du sud, mais à un arrêt de la croissance de la productivité. En Angleterre, on enregistre une baisse du troupeau laitier de - 4,9 % entre 2004 et 2005.

**Dans le secteur ovin et caprin**, les petits troupeaux seraient les plus touchés en Espagne, malgré le recouplage des aides. La tendance serait à la baisse de la production et à la généralisation des grands troupeaux extensifs.

D'une manière générale cependant la régionalisation du calcul unitaire des DPU n'aurait pas un impact majeur sur l'évolution des systèmes de production. La comparaison de différents scénarios de mise en œuvre de la réforme en Allemagne (calcul des DPU sur la base des références historiques *versus* régionalisation) semble conclure, paradoxalement, à un faible impact de la régionalisation sur l'évolution des productions malgré l'importance des transferts qu'elle génère. L'essentiel des impacts identifiés serait attribuable au découplage des aides. La forte baisse d'effectifs de bovins allaitants annoncée, dans un contexte où la régionalisation est, en Allemagne, particulièrement favorable aux prairies, conforte ces résultats, et révèle les effets de distorsion de concurrence liés à la non harmonisation du niveau de découplage des aides. Le maintien d'une partie des aides couplées sur certaines productions dans certains pays, et pas dans d'autres, peut ainsi modifier les rapports de compétitivité existant entre les différentes régions de l'Europe, et conduire à un réaménagement de la répartition des productions au sein de l'espace européen.

## QUELQUES PERSPECTIVES POUR CONCLURE

Au moment de nos investigations, durant le premier semestre de l'année 2006, les préoccupations de mise en œuvre de la réforme mobilisaient toute l'attention des décideurs et des gestionnaires en charge de l'agriculture dans les États membres visités, laissant peu de place à une vision prospective sur l'avenir de la réforme de la PAC. Un important travail restait encore à faire pour informer les agriculteurs sur la réforme. En Italie, d'après une enquête réalisée auprès d'agriculteurs, seulement 40% des producteurs connaissaient bien la réforme début 2006, 20% en avaient une connaissance partielle et 30% n'en connaissaient rien tandis qu'une grande majorité des agriculteurs ignoraient encore les contraintes de la conditionnalité,

notamment chez les éleveurs. Une majorité d'interlocuteurs rencontrés n'attendait pas de bouleversements notables à l'horizon 2009, mais pensaient que des changements plus importants pourraient intervenir en 2013.

En Italie, le syndicalisme majoritaire reste attaché au principe de la régionalisation mise en œuvre sur des critères régionaux et de qualité agronomique (différenciation des zones de montagnes, de piémont et de plaines). En Espagne, le découplage est considéré comme inéluctable à terme pour les secteurs soutenus, mais, les choix opérés en 2006 devraient permettre une entrée progressive dans la réforme afin d'opérer de façon plus graduée les adaptations nécessaires du secteur agricole. Par ailleurs l'Espagne demeure très attentive aux deux tiers des activités agricoles non concernés par les aides PAC et à l'évolution des organisations communes de marchés : l'intérêt que pourrait représenter l'ouverture des marchés européens pour s'approvisionner à faible coût (en alimentation du bétail notamment, pour muscler la compétitivité des élevages hors sol), est contrebalancé par les risques que représente cette ouverture internationale pour la compétitivité de ses productions méditerranéennes.

En Allemagne, convaincue de la pertinence d'aller le plus loin possible dans l'application des principes de la réforme, la préoccupation des décideurs se focalise sur la défense d'un niveau minimum de soutien à l'agriculture justifié par des niveaux élevés de standards de production dont l'Europe doit faire reconnaître la légitimité dans les prochaines négociations de l'OMC. Il n'est pas sûr que cette stratégie obtiendra le soutien du Royaume-Uni, pour qui un transfert progressif des crédits du premier vers le second pilier reste un objectif prioritaire.

Deux années après la mise en œuvre de la nouvelle réforme, il serait hasardeux de tirer des conclusions définitives, d'autant que l'avenir de la PAC reste encore très incertain. L'échéance 2013 apparaît comme une étape décisive, qui devrait conduire à de nouveaux réaménagements en profondeur. Sans que cela soit toujours explicité clairement, les orientations dessinées par la Commission, à savoir l'évolution généralisée vers un découplage maximum, des primes uniformisées à l'hectare, avec un renforcement des transferts vers le second pilier semblent inéluctables pour la grande majorité de nos interlocuteurs étrangers. En ce sens, le modèle allemand apparaît à beaucoup d'analystes rencontrés, comme celui qui anticipe le mieux les évolutions à venir.

Un des éléments clefs qui permet d'expliquer la volonté, ou la résignation des professionnels agricoles, pour une évolution en ce sens, c'est une forme de hantise, celle de justifier au mieux les aides à l'agriculture auprès des autres composantes de la société, avec la conscience nette que ce n'est plus l'activité productive qui peut amener cette justification. En ce sens, face aux risques de coupes sombres dans le budget agricole communautaire, les droits historiques paraissent beaucoup plus difficiles à défendre qu'une prime « régionalisée » uniforme à l'hectare, de même que les aides du premier pilier paraissent beaucoup plus difficiles à argumenter que celles du deuxième pilier.

Au-delà d'un argument tactique pour justifier les aides, la remise en cause de la fonction productive, comme justification de l'activité agricole, au profit des aménités environnementales ou territoriales liées à cette activité s'accompagne en fait de la remise en cause d'un principe fondamental de la PAC, celui de la préférence communautaire. Pourquoi l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni, déficitaires en produits agricoles et alimentaires soutiendraient-ils la production française, si le Brésil, l'Argentine ou la Nouvelle-Zélande peuvent les approvisionner à moindre coût ? Même dans un pays exportateur net comme l'Espagne, il ne manque pas d'économistes pour partager ce point de vue, dans la mesure où l'Espagne exporte surtout des produits non soutenus, et importe des produits dont les soutiens historiques justifient une part importante des nouveaux droits à paiement.

Ce raisonnement connaît toutefois ses limites. La plupart de nos interlocuteurs, notamment en Allemagne, sont bien conscients que le maintien d'aides directes est indispensable au maintien de l'activité agricole. Or, si l'on pousse jusqu'au bout la logique, des aides directes de l'ordre de 330 € à l'hectare comme en Angleterre ou en Allemagne pour un modeste entretien du territoire, cela représente un coût exorbitant qui n'a aucune justification économique. En outre, dès lors que les aides sont découplées de toute activité productive, et se justifient par la fourniture d'aménités spécifiques, se pose immédiatement la question du rééquilibrage des DPU entre les pays et entre les régions : il est en effet difficile de prétendre que les aménités environnementales ou paysagères produites par les agriculteurs de l'East Anglia méritent de meilleures rémunérations que celles produites par les agriculteurs de Toscane, du Péloponnèse ou d'Andalousie. Les certitudes d'aujourd'hui préparent donc les remises en question de demain. Peut-être préparent-elles aussi, dans un monde instable et conflictuel, les crises alimentaires à venir. Mais il est clair que ce type d'interrogation à moyen ou long terme échappe aux préoccupations du moment, essentiellement dictées par les raisonnements à très court terme.

Au regard de toutes ces questions, que les réformes en cours ne sont pas en mesure d'appréhender, reste une issue possible, qui transparaît implicitement dans le règlement de 2003 et dans les pratiques observées : celle de la re-nationalisation, voire celle de la régionalisation des politiques de soutien à l'activité de production. La politique agricole commune évoluerait alors vers une Politique Commune de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, (deuxième pilier) tandis que les politiques économiques et commerciales de gestion des marchés et des risques retourneraient dans le giron des États ou des régions.

## BIBLIOGRAPHIE :

### Références générales

Agra Presse Hebdo, 2004, *Pas de graves distorsions de concurrence « a priori »*, n° 2975, pp. 8-11.

ANCIAUX J.P., 2005, *Réforme de la PAC et DPU*, Livre blanc, mission tripartite, 10 p. + annexes

BAZIN G., LEVESQUE R., 2005, *La nouvelle PAC et le coût du foncier agricole*, Études foncières n°113, p. 17-21.

BOINON J.P., KROLL J.C., LÉPICIER D., LESEIGNEUR A., VIALLOON J.B. : *La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les États membres de l'Union Européenne, Convention d'étude MAP – ENESAD*, réalisée sous la direction de JC KROLL, octobre 2006.

- fascicule 1 : Rapport de synthèse, 46 p + annexes

- fascicule 2 : Étude dans quatre pays européens : Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni (Angleterre),

BUTAULT J.P. (ed.), 2004, *Les soutiens à l'agriculture, Théorie, histoire, mesure*, Édition Économie et Société, mieux comprendre, 303 p.

BUTAULT J.P. et al., 2005, *Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003*, Revue française d'économie, n°1, Volume XX, pp. 57-107

CHATELLIER V., COLSON F., Daniel K., 2004, *Les aides directes aux exploitations agricoles européennes : l'inégale répartition des soutiens demeure après l'Agenda 2000*, in La politique agricole commune ; anatomie d'une transformation (dir. Delorme H.), pp. 159-182.

CHATELLIER V., JACQUERIE V., 2004, *La diversité des exploitations laitières européennes et les effets différenciés de la PAC de juin 2003*, in INRA Productions Animales, 2004, 17(4), pp. 315-333.

CHATELLIER V., 2003, *La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) : évolution des aides directes, modulation et découplages*, 38 p.

ENESAD-ENGREF, 2004, *Étude de l'application de la nouvelle Politique Agricole Commune dans 6 pays : Allemagne, Autriche, Espagne, Pologne, Portugal et République Tchèque*, rapport de stage européen réalisé en voie d'approfondissement « Économie et politique agricole », 93 p.

GUYOMARD H., 2005, *La PAC issue de la réforme de juin 2003 a-t-elle un avenir ?*, Communication colloque SFER 23 juin 2005, 10 p.

JAYET P.A., LABONNE, J., 2005, *Impact d'une réforme de la Politique Agricole Commune par le découplage*, Économie et Prévisions n°167, 2005/1, pp. 101-116.

LAFONT M., HIRSCHLER J., 2005, *Régionalisation – mutualisation, de quoi parle-t-on ?*, Groupe prospective Chambre d'Agriculture de Normandie. 1 p.

European Commission, 2005, *Prospects for agricultural markets and income in the EU-25 2005-2012*, 115 p.

European Commission, 2004, *La deuxième vague de la réforme de la PAC*, Newsletter mai 2004, Édition spéciale, 8 p.

KROLL J.C., 2004, *La réforme de juin 2003 ou la fin d'une Politique Agricole Commune européenne*. Revue OCL, vol.11, n°3, mai-juin 2004, John Libbey Eurotext.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006, *Mémorandum sur la mise en œuvre et l'avenir de la PAC réformée*, 6 p.

SOTTE F., CHIODO E., *Pour une reprise de la réflexion stratégique sur le futur de la PAC : analyse SWOT de la réforme Fischler dans l'attente d'une nouvelle politique de développement rural*.

## Royaume-Uni

ANDY G., 2005, *Le pilotage budgétaire de la PAC et la répartition des aides : les choix du Royaume-Uni*, Communication colloque SFER 23 juin 2005, 4 p.

CAAV (The Central Association of Agricultural Valuers), 2005, *Mid Term Review a Valuer's Second Interim Guide* Colrford CAAV numbered Publication 180, dec, 176 p.

DEFRA, 2004, *CAP single payment scheme: basis for allocation of entitlement. Impacts of the scheme to be adopted in England*.

(<http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/background/pdf/webnoterev16.pdf>)

DEFRA, 2005, *A vision for the Common Agricultural Policy*, 69 p.

DEFRA, 2005, *Single Payment Scheme, Information for farmers and growers in England*, 24 p.

DELORME H., 2004, *La politique agricole du Royaume-Uni : de l'Agricole au Rural*, in La politique agricole commune ; anatomie d'une transformation (dir. Delorme H.), pp. 73-100.

HIRSCHLER, 2005, *Régionalisation – mutualisation, l'exemple du Royaume-Uni*, Groupe prospective, Chambres d'Agriculture de Normandie, 2 p.

House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee, 2004, *Implementation of CAP reform in the UK Seventh Report of session 2003-2004* London The stationery Office Limited Vol 1: 24 p,

House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee, 2004, *Implementation of CAP reform in the UK: Seventh Report of session 2003-2004* London The stationery Office Limited Vol 2: written evidence

(<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvfru/226/226we01.htm>)

House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee, 2004, *Implementation of CAP reform in the UK Government Reply to the Committee's Report Tenth Special Report* London The stationery Office Limited Vol 1: 10 p,

MADRE Y., 2005, *L'agriculture britannique et la mise en oeuvre de la réforme de la PAC*, Communication colloque SFER 23 juin 2005, 11 p.

MATTHEWS et al., 2006, *Assessing the options for upland livestock systems under CAP reform : Developing and applying a livestock systems model within whole-farm systems analysis*, *Agricultural Systems*, 90, 1-3, October, 32-61.

RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors), 2005, *Implementation of the Single Payment Scheme in England*, 17 p.

## Italie

Anonyme : 2006, *L'agriculture italienne en Chiffres*, 2005, édition sur Internet auprès de l'INEA, 109 pages

BIANCHINI S., ANDRIEU J., 2005, *Réforme de la Politique Agricole Commune : appréciation, application en Italie*, Communication colloque SFER 23 juin 2005, 23 p.

FRASCARELLI A., 2003, *la riforma della PAC*, revue Terra E Vita éditions edagricole

FRASCARELLI A., 2005, *la riforma dell PAC année II*, revue Terra E Vita éditions edagricole, 56 pages.

FRASCARELLI A., 2005 *Valutazione degli effetti delle scelte nazionali della riforma Fischler della PAC* Article pour le congrès : XLII convegno annuale Sidea, Pisa 22-24 settembre 2005, 29 pages

Institut de l'élevage, 2005, *La filière bovine italienne au lendemain du découplage, le repli semble inévitable*, Dossier de l'économie de l'élevage n° 351, novembre 2005.

SOTTE F., CHIODO E. 2005, *Pour une reprise de la réflexion stratégique sur le futur de la PAC*, notes pour le groupe de Bruges, 17 pages

## Espagne

CARLOS TIO SARALEGUI, 2005, *Situacion actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en Espana*, document de travail, Fundacion Alternativas, 73 p.

Castilla-La Mancha (Junta de Comunidades de), 2004, *Impacto de la revision intermedia de la politica agraria comunitaria en Castilla-La Mancha*, document interne, 89 p.

GARCIA ALVAREZ COQUE J.M., 2006, *La reforma de la Politica Agraria Comun*, EUMEDIA-MAPA.

Institut de l'élevage, 2005, *La filière viande bovine en Espagne. La fin de l'essor ?*, Le dossier Économie de l'élevage n° 348, 52 p. (version électronique)

MASSOT MARTI A., *L'Espagne face aux contraintes budgétaires de la nouvelle PAC à 25 : l'épuisement d'un modèle d'intégration (réussi)*, communication au colloque SFER, 23 juin 2005, 18 p.

MÉRILLON P., 2005, *L'application de la réforme de la PAC en Espagne : situation au 1er mai 2005*, communication au colloque SFER, 23 juin 2005, 5 p.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentacion, 2004, *El Modelo de desarrollo y aplicacion de la reforma de la PAC en Espana*, 30 p.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentacion, 2003, *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*.

RUEDA CATRY C., 2004, *Les conceptions de la nouvelle PAC en Espagne, in La politique agricole commune ; anatomie d'une transformation* (dir. Delorme H.), pp. 159-182.

**Allemagne**

Ambassade de France en Allemagne – Mission Économique, 2005, *Les Chambres d'agriculture en Allemagne*, 3p.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, 2005, *Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland*, 153 p.

Institut de l'Élevage, 2004, *La viande bovine en Allemagne : pâle perspective pour la viande rouge*, Le dossier Économie de l'élevage n° 341, 63 p. (version électronique)

KLEINHANSS W., HÜTTEL S., Offermann F., 2004, *Auswirkungen des MTR-Beschlüsse und ihrer nationalen Umsetzung*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 38 p.

KLEINHANSS W., 2005, *Implementation of decoupling in Germany*, Communication colloque SFER 23 juin 2005, 13 p.

KLEINHANSS W., 2006, *Auswirkungen/Perspektiven des Agrarreform für die deutsche Landwirtschaft*, présentation powerpoint pour la visite de la délégation française, 29 diapositives.

MOREAU-LALANNE F., 2005, *Mise en œuvre de la réforme de la PAC en Allemagne*, Communication colloque SFER 23 juin 2005, 9 p.

PERRAUD D., 2004, *La transition des politiques agricoles en Allemagne*, in *La politique agricole commune ; anatomie d'une transformation* (dir. Delorme H.), pp. 101-124.

## NOTES ET ETUDES ECONOMIQUES – NUMEROS PARUS

---

Retrouvez le texte intégral des articles depuis le n° 13 et tous les sommaires de *Notes et Études Économiques* sur internet :

<http://www.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique *Médiathèque* > *Librairie* > *Périodiques* > *Tous les périodiques* > *Notes et études économiques*

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique *Publications* > *Notes et études économiques*

Et abonnez-vous à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse

[revue-nee@agriculture.gouv.fr](mailto:revue-nee@agriculture.gouv.fr) avec le sujet « *abonnement* »

### N° 20 – mars 2004

- L'importance des dépenses nationales dans l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture
- Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural
- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

### N° 21 – juin 2004

- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA (Partie II). Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit
- Les flux financiers entre l'Union européenne et les États membres

### N° 22 – février 2005

- Aperçus de l'évaluation à mi-parcours du Plan de Développement Rural National
- L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement
- L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation
- L'évaluation de la politique de développement des zones rurales dans le cadre du Règlement de Développement Rural

### N° 23 – février 2005

- Modes d'organisation des filières agro-alimentaires en Afrique et efficacité des marchés
- La baisse du prix des produits agricoles, conséquences pour les pays africains : la filière cacao-chocolat en Côte d'Ivoire ; le riz en Guinée Conakry
- Filières oléagineuses africaines
- Les filières cotonnières africaines au regard des enjeux nationaux et internationaux
- La libéralisation agricole en zone euroméditerranée. La nécessité d'une approche progressive

### N° 24 – décembre 2005

- La certification de conformité de produit sur les marchés agroalimentaires : différenciation ou normalisation ?
- Les contrats entre récoltants et industriels dans la filière vitivinicole californienne
- La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale

**N° 25 – août 2006**

- Pourquoi une nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune ?
- Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique
- Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France
- L'élevage français à l'horizon 2012
- Conditionnalité des aides directes : impact de la mise en œuvre de certaines BCAE dans des exploitations d'élevage et de grandes cultures

**N° 26 – décembre 2006**

- Diagnostic des espaces ruraux français : proposition de méthode sur données communales et résultats à l'échelle du territoire national
- Analyse des pratiques d'évaluation des politiques agricoles et de développement rural
- Caractérisation et suivi de la durabilité des exploitations agricoles françaises : les indicateurs de la méthode IDERICA

**N° 27 – avril 2007**

- Dynamique des prix agricoles internationaux
- Pratiques et nécessité de la régulation des marchés agricoles
- L'impact des aides américaines et européennes sur le marché du coton : résultats d'un modèle d'équilibre partiel dynamique

**N° 28 – septembre 2007**

- Indicateurs de développement durable : un outil de diagnostic et d'aide à la décision
- Renforcer les politiques publiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre : pourquoi et comment ?
- Impact d'une libéralisation du commerce agricole entre l'Union européenne et la Turquie

**N° 29 – décembre 2007**

- Les exploitations laitières : des situations régionales contrastées
- Les exploitations de bovins viande : une tendance à l'extensification
- Les exploitations de grandes cultures : la nécessaire maîtrise des coûts de production
- Les planteurs de betteraves spécialisés : des atouts pour gérer la transition

**N° 30 – mars 2008**

- Assurer les calamités agricoles ?
- La gestion des risques en agriculture  
De la théorie à la mise en œuvre : éléments de réflexion pour l'action publique
- Gestion des risques de prix et de revenu en production porcine au Canada : quels enseignements pour la France ?
- Les marchés à terme agricoles en Europe et en France
- La gestion des risques appliquée à l'Aide Publique au Développement : la nécessité d'une politique globale de gestion des risques

**Notes et Études Économiques**  
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE  
**Service de la Statistique et de la Prospective**  
Sous-direction de la Prospective et de l'Évaluation

***Renseignements :***

Bruno Hérault, tél. : 01.49.55.57.43, [bruno.herault@agriculture.gouv.fr](mailto:bruno.herault@agriculture.gouv.fr)  
Éva Aliacar, tél. : 01.49.55.44.18, [eva.aliacar@agriculture.gouv.fr](mailto:eva.aliacar@agriculture.gouv.fr)  
Frédéric Courleux, tél. 01.49.55.52.75, [frederic.courleux@agriculture.gouv.fr](mailto:frederic.courleux@agriculture.gouv.fr)  
12, rue Henri-Rol-Tanguy – TSA 70007 – 93555 Montreuil Sous-Bois Cedex

***Diffusion :***

Service de la Statistique et de la Prospective  
Bureau des ventes – BP 32688  
31326 – Castanet Tolosan cedex

***Vente au numéro :***

mel : [agreste-ventes@agriculture.gouv.fr](mailto:agreste-ventes@agriculture.gouv.fr)  
fax : 05.61.28.93.66

***Abonnement :***

tél. : 05.61.28.93.05