

La mise en oeuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union européenne. Fascicule 1 : Rapport de synthèse. Fascicule 2 : Etudes dans 4 pays européens : Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni
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 et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union européenne. Fascicule 1 : Rapport de synthèse. Fascicule 2 : Etudes dans 4 pays européens : Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni. 2006. hal-02815946

HAL Id: hal-02815946

<https://hal.inrae.fr/hal-02815946>

Submitted on 6 Jun 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.



Etablissement
national
d'enseignement
supérieur
agronomique
de Dijon

La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union Européenne

Convention d'étude MAP – ENESAD n° 06-H1-01.01
Réalisée sous la direction de J.C. KROLL

Fascicule 1

Rapport de synthèse

Jean-Pierre BOINON
Jean-Christophe KROLL
Denis LÉPICIER
André LESEIGNEUR
Jean-Baptiste VIALON

Octobre 2006

Les propos, analyses et observations contenus dans cette étude sont émis sous la seule responsabilité de ses auteurs, et ne sauraient en aucun cas engager la responsabilité du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Remerciements

Les auteurs tiennent tout particulièrement à remercier Messieurs Philippe BALNY, Bernard BOURGET, François CLOUD, Gérard CRAVERO, Jean-Baptiste DANIEL et Emmanuel de LONGEAUX du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux, avec qui ils ont mené de conserve les enquêtes de terrain dans quatre pays européens, pour leurs contributions, leur disponibilité, leurs remarques et conseils avisés lors de la relecture de ce rapport de synthèse. Les auteurs tiennent également à remercier les attachés agricoles des Missions Economiques dans chaque pays étudiés, 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, Mr Thibault Lemaitre, adjoint de l'attaché agricole en Italie, pour leur disponibilité et implication dans la conduite de cette étude. Les auteurs remercient enfin toutes les personnes rencontrées pour leur accueil et pour la qualité des échanges auxquels ils ont bien voulu se livrer.

SOMMAIRE

Résumé	9
1. Le cadre institutionnel et methodologique de l'étude	15
11. Contexte de l'étude	15
12. Méthodologie	16
2. Mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les pays de l'Union Européenne	18
21. Les grandes lignes de la réforme : découplage, subsidiarité et conditionnalité	18
22. Les déterminants des choix nationaux	19
221. <i>Des structures de production très hétérogènes</i>	<i>19</i>
222. <i>Des situations commerciales contrastées.....</i>	<i>21</i>
223. <i>Des pays différemment concernés par la réforme.....</i>	<i>22</i>
224. <i>Des aides concentrées dans les plus grosses exploitations.....</i>	<i>23</i>
225. <i>Conclusion</i>	<i>24</i>
23. Mise en œuvre de DPU.....	25
231. <i>Les différents facteurs explicatifs des choix nationaux.....</i>	<i>25</i>
232. <i>Une simplification très relative de la gestion des aides</i>	<i>30</i>
233. <i>La régionalisation : un concept multiforme</i>	<i>31</i>
234. <i>Les effets redistributifs de la réforme</i>	<i>33</i>
235. <i>Réserve nationale et marché des DPU.....</i>	<i>37</i>
24. Mise en œuvre de l'article 69	42
241. <i>Un article à portée limitée</i>	<i>42</i>
242. <i>Les déterminants des choix italiens et espagnols et modalités de mise en oeuvre...43</i>	<i>43</i>
243. <i>Des effets limités.....</i>	<i>44</i>
25. Premiers impacts de la réforme et perspectives.....	45
251. <i>Des effets complexes difficiles à anticiper</i>	<i>45</i>
252. <i>Ajustement des productions et des systèmes de production</i>	<i>46</i>
253. <i>Régionalisation : faible impact de la redistribution, mais des effets distorsifs possibles</i>	<i>47</i>
254. <i>Perspectives</i>	<i>48</i>
Conclusion.....	51
Liste des Sigles	53
ANNEXES.....	55

RESUME

Introduction

Prévue pour 7 ans, la réforme de la PAC de 1999 a été profondément remaniée en 2003 (règlement n°1782/2003), 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. Permise par l'accord budgétaire arrêté au sommet européen de décembre 2002, qui, pour l'essentiel, gèle le montant des aides et leur répartition entre les Etats membres de l'UE 15 jusqu'en 2013, la réforme de 2003 se cristallise autour de trois notions centrales :

- le découplage, qui 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,
- le droit à paiement unique (DPU) calculé par unité de surface, indépendant des choix d'emblavement et incluant la possibilité d'un simple entretien, sans aucun acte de production,
- la conditionnalité des aides, enfin, qui lie les paiements du premier pilier 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 au respect des bonnes pratiques agricoles et environnementales définies par chaque Etat.

Ces trois nouveaux leviers d'intervention s'accompagnent d'une grande subsidiarité, qui laisse d'importantes marges de manœuvre aux Etats-membres dans l'application de la réforme, aussi bien en ce qui concerne le degré de découplage (total ou partiel) que les modalités de calcul des DPU (références historiques ou régionalisées), le choix d'aides spécifiques (article 69) ou la mise en œuvre de la conditionnalité. Ces multiples possibilités d'adaptation interrogent sur les effets à attendre de la réforme.

C'est dans ce contexte que le département d'Economie et Sociologie de ENESAD a été chargé par le Ministère de l'Agriculture, en collaboration avec le Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux, de conduire une étude sur les conditions de mise en œuvre dans les Etats-membres de l'Union Européenne de la réforme de la PAC de 2003. Le travail s'intéresse plus particulièrement à l'analyse des modalités d'application des paiements uniques et à celle de l'article 69, permettant aux Etats-membres d'attribuer des paiements supplémentaires aux agriculteurs engagés dans des systèmes de production favorables à l'environnement et à la qualité des produits. Le Ministère de l'Agriculture souhaite pouvoir apprécier les conséquences de ces choix sur les modalités de gestion concrètes de la réforme et sur l'évolution des productions et des exploitations agricoles des pays concernés, afin de pouvoir mener toute comparaison utile avec la situation française. L'étude a été menée à partir de l'exploitation de la documentation disponible à la Commission Européenne, au Ministère de l'Agriculture français, et dans les réseaux scientifiques et à partir d'une analyse documentaire et d'enquêtes directes dans quatre pays européens ayant fait des choix différents de ceux de la France : l'Allemagne, le Royaume-Uni (et plus particulièrement l'Angleterre), l'Italie et l'Espagne.

Une grande variété de choix de mise en œuvre des DPU...

Les Etats-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 (cf. figure 1), tant en ce qui concerne le découplage qu'en ce qui concerne les modalités de calcul des DPU (références historiques ou régionalisation).

Ces choix s'organisent autour de deux stratégies polaires : celle d'Etats comme le Luxembourg, l'Irlande, le Royaume-Uni ou l'Allemagne, qui ont mobilisé au maximum les innovations que permettait le nouveau règlement de 2003, et celle d'Etats 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 (découplage minimum) ou de redistribution des aides (références historiques).

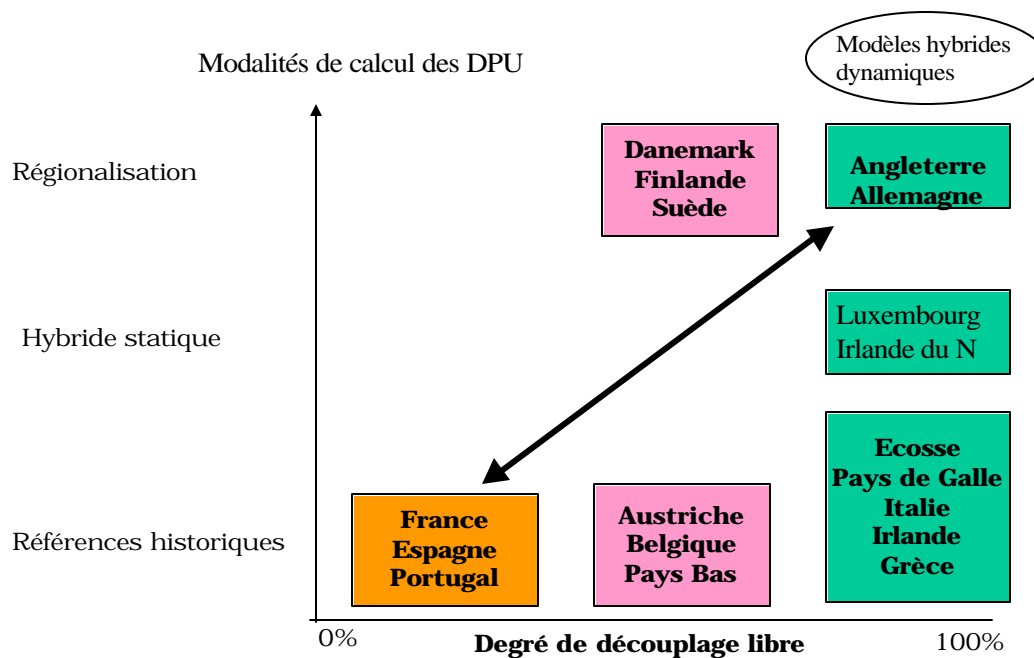


Figure 1 : Choix de mise en œuvre de la réforme de la PAC par les Etats membres de l'UE

liés à des facteurs structurels objectifs.....

Trente années d'organisation commune des marchés à l'échelle européenne (les OCM par produit) n'ont pas effacé la grande diversité des situations économiques et socio-structurelles nationales que l'Union européenne a hérité de l'histoire et de ses élargissements successifs. Aussi, à l'heure de la mise en place de la réforme arrêtée à Luxembourg en 2003, d'importantes disparités socio-structurelles subsistent. Elles permettent d'expliquer pourquoi les pays de l'Union ont ressenti le besoin d'une adaptation de la réforme aux conditions socio-économiques de leur agriculture, face aux risques d'une concurrence intra et extra communautaire accrue par le démantèlement progressif des mécanismes d'organisation des marchés.

Ainsi, parmi les cinq pays étudiés, une opposition nette se dessine entre les deux pays exportateurs agricoles (France et Espagne) soucieux de maintenir leurs capacités de production agricole en limitant le découplage des aides, et les trois pays importateurs (Royaume Uni, Allemagne, Italie), plus attentif à la baisse du coût des produits agricoles sur le marché européen, et favorables au découplage maximum, pour justifier les aides. L'intensité du soutien contribue aussi à expliquer les choix des états-membres. Après la pleine application de la réforme, les aides directes représenteront plus de 15 % de la valeur de la production au Royaume-Uni, 12 % environ en France et en Allemagne, et respectivement 8 et 6 % en Espagne et en Italie. L'argument politique des britanniques pour la réduction des aides PAC peut donc se justifier par le taux élevé de soutien dont bénéficient les producteurs

britanniques, et le découplage peut constituer un bon moyen de justifier le gel d'une situation finalement très favorable à l'agriculture britannique.

...et des contextes politiques nationaux différenciés

Les dynamiques politiques nationales ont également joué un rôle important dans la définition des choix retenus. **Le Royaume-Uni** a toujours affiché une position hostile au principe d'une politique agricole commune et aux soutiens à la production. Le gouvernement britannique a donc été un actif défenseur du découplage des aides et du renforcement du principe de subsidiarité dans la mise en œuvre de la réforme. C'est ainsi le seul état-membre où les régions ont fait des choix différents concernant les modalités de calcul des DPU. En Angleterre le choix de la régionalisation résulte de négociations entre les syndicats agricoles, défavorables à cette option, dans la mesure où ses effets redistributifs risquent de fragiliser les élevages les plus productifs et de renforcer la capitalisation des aides dans le prix des terres au bénéfice des propriétaires fonciers, et les associations environnementales, alliées aux propriétaires fonciers, qui y étaient au contraire favorables. Les premières y voyaient notamment un moyen d'élargir la portée de l'éco-conditionnalité à l'ensemble des surfaces, et les second d'étendre le bénéfice des aides à l'ensemble des propriétés.

En définitive, les Anglais cherchent à travers cette réforme à renforcer la justification du niveau élevé des aides perçues en rapport à la valeur de leur production, grâce à l'harmonisation des primes et à la modulation des aides au profit du second pilier pour renforcer les fonctions environnementales de l'espace agricole sans introduire de trop forts effets redistributifs des aides, grâce à un calcul des aides par régions « naturelles » qui privilégie les régions à fort potentiel agronomique.

En Allemagne, le choix de mise en œuvre de la réforme a incontestablement été marqué par la personnalité du Ministre en charge des questions alimentaires et agricoles au moment de la réforme, membre du parti « vert ». Face au poids relativement faible de l'agriculture, de son impact important sur le paysage et l'environnement, le renforcement de la lisibilité à long terme des soutiens à l'agriculture allemande et la nécessité politique de les justifier auprès de l'opinion publique ont constitué des arguments centraux pour la régionalisation du calcul des DPU. Cette régionalisation s'est faite au niveau de chaque Land, avec un souci de péréquation entre les différents Länder. Ces choix ont été acceptés, sinon partagés, par la profession agricole et relayés par une majorité de Länder. Tous les acteurs concernés sont conscients de la nécessité d'un maintien d'un niveau d'aide suffisant pour permettre à l'Agriculture allemande d'assurer sa pérennité. La réforme doit donc permettre de re-légitimer ces aides indispensables par les services que l'agriculture rendra pour la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire et le bien-être animal.

En Italie, La position très favorable à la réforme du syndicat majoritaire, la COLDIRETTI, a joué un rôle déterminant dans les choix retenus. Le découplage est également apparu comme un moyen indispensable pour justifier les aides à l'agriculture auprès de l'opinion publique et pour desserrer les contraintes qui pèsent sur l'initiative entrepreneuriale individuelle. C'est aussi apparu comme une opportunité de mieux mobiliser le plafond budgétaire auquel l'Italie a droit, et qui n'était pas entièrement utilisé dans le dispositif antérieur. L'article 69 a quant à lui été perçu comme une opportunité en faveur d'une agriculture de qualité. Par contre, le syndicat minoritaire fédérant les plus gros producteurs et propriétaires, la CONFAGRICOLTURA a eu gain de cause sur le maintien des références historiques.

En Espagne, la nouvelle réforme a suscité un vaste débat entre l'Etat central et les communautés autonomes, pour finalement retenir une gestion harmonisée à l'échelle nationale de la mise en œuvre de la réforme, compromis le plus acceptable en fin de compte entre des attentes régionales pas toujours convergentes. Le choix du maintien d'un maximum

d'aides couplées et la mobilisation de l'article 69, revendiqué par le syndicat majoritaire, correspond à un souci de prudence face aux risques que pouvait représenter le découplage maximum, notamment dans les régions peu productives menacées par une désertification rapide, sans autre activité alternative que l'agriculture.

L'article 69 : une mise en œuvre à portée limitée

L'article 69 du règlement autorise les Etats-membres à prélever jusqu'à 10% de la composante des plafonds nationaux de chaque secteur aidé, pour attribuer des paiements supplémentaires aux agriculteurs engagés dans des systèmes de production importants pour la protection de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles. Si le principe apparaît cohérent avec les objectifs de la réforme, la portée de cette disposition est réduite par le fait que les transferts ne sont possibles qu'à l'intérieur de chaque secteur. Ce sont principalement les pays du sud de l'Europe qui ont mobilisé cette possibilité (Grèce, Italie, Portugal et Espagne).

En Italie, le principe d'un soutien aux productions de qualité était assez unanimement partagé (blé dur, viande bovine et ovine), mais la définition des modalités de mise en œuvre, plus conflictuelles, a conduit à retenir des critères d'attribution peu discriminants. Il en résulte un saupoudrage d'aides d'un faible montant, sur un nombre important de bénéficiaires, interdisant tout impact significatif de cette mesure. **En Espagne**, l'article 69 s'inscrit dans le prolongement logique du recouplage maximum qui traduit l'inquiétude ressentie par les décideurs publics nationaux, des communautés autonomes et des syndicats agricoles quant aux effets prévisibles de la réforme. C'est aussi, en production laitière, un outil d'accompagnement de la politique de modernisation des structures.

In fine, compte tenu des masses financières modestes que permet de mobiliser l'article 69, seul un ciblage extrêmement rigoureux des aides sur un nombre restreint de bénéficiaires est susceptible d'entraîner des effets significatifs. Se pose alors la question politique du choix des bénéficiaires et de la légitimité du soutien à tel système de production plutôt qu'à tel autre, à telle région plutôt qu'à telle autre.

Des impacts différenciés, encore difficiles à percevoir.

Les **effets redistributifs de la régionalisation** du calcul de la valeur des DPU sont réels, mais très variables selon la définition de la région retenue, dont le règlement laisse l'appréciation aux Etats membres. Ainsi l'Allemagne a retenu une option volontairement redistributive en appliquant la régionalisation au niveau des Länder et conduisant, à terme, à des transferts estimés à plus de 20% du plafond national au profit des systèmes de production extensifs. L'Angleterre à l'inverse, a réduit les effets redistributifs de la régionalisation en définissant les régions selon leur potentiel agronomique et en accentuant l'écart de la valeur des DPU entre les zones très défavorisées et les zones non défavorisées (respectivement 34 et 282 €/ha).

Au delà de l'impact direct de la redistribution des soutiens entre les différents systèmes de production et entre les différentes catégories de producteurs, qui peuvent assez facilement être simulés (toutes choses égales par ailleurs), les **impacts globaux de la réforme** de la PAC sur l'ajustement des productions et sur les systèmes de production sont difficiles à cerner dans la mesure où la réforme combine à cette logique redistributive, une logique économique d'ajustement et d'adaptation des systèmes de production aux signaux du marché et une logique patrimoniale, notamment foncière que le nouveau régime des DPU peut influencer, sans qu'on ne sache encore bien dans quel sens. Un an après la mise en œuvre de la réforme, les observations disponibles restent limitées, et il faut encore s'en tenir pour l'essentiel aux travaux de simulations pour évaluer quelques impacts potentiels de la réforme. Dans le secteur des céréales, c'est sur le blé dur que les effets seront les plus importants, induisant une

réduction importante des surfaces emblavées (-30%) effectivement observée en Italie, et principalement expliquée par la suppression du soutien en zone non traditionnelle.

Pour les autres céréales, les impacts resteraient limités, à l'exception des zones les moins productives d'Espagne dans lesquelles le recouplage, même maximum, ne permettrait pas de maintenir la production faute de rentabilité. Dans le secteur de la viande bovine, la plupart des estimations prévoient d'importantes baisses de production (jusqu'à 60% des effectifs de vaches allaitantes d'ici 2012 en Allemagne), en raison de la baisse annoncée du prix de la viande et des veaux de 8 jours. Le bon niveau actuel des cours en viande bovine contredit pour l'instant ces prévisions. Dans le secteur laitier, on attend dans la plupart des pays étudiés une poursuite de la restructuration par l'agrandissement des élevages plus que par l'augmentation de la productivité, restructuration qui pourrait à terme être facilitée par la suppression des quotas laitiers réclamée par l'Allemagne notamment.

Perspectives de la PAC

Pour l'avenir, les interlocuteurs rencontrés n'attendent pas de grands bouleversements en 2008, mais l'échéance 2013 apparaît en revanche comme une étape décisive, notamment pour les Etats-membres ayant opté pour une mise en œuvre minimale de la réforme. En ce sens, le modèle allemand combinant découplage et régionalisation apparaît à beaucoup d'analystes rencontrés, comme celui qui anticipe le mieux les évolutions à venir. Toutefois, il ne règle pas tout. Reste posé, dans l'hypothèse d'un découplage et d'une régionalisation intégrale du calcul des aides, la question de la justification du montant de ces aides, en regard des aménités qu'elles sont censées rémunérer, la question enfin des écarts du niveau d'aide entre les régions des Etats-membre du Nord, et celles des Etats-membres du Sud de l'Europe, pose un problème d'équité que certains interlocuteurs italiens ont déjà explicitement soulevé.

1. LE CADRE INSTITUTIONNEL ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

11. CONTEXTE DE L'ETUDE :

Le département d'Economie et Sociologie de ENESAD a été chargé par le Ministère de l'Agriculture, en collaboration avec le Conseil Général du GREF, de conduire une étude sur les conditions de mise en œuvre dans les Etats-membres de l'Union Européenne de la réforme de la PAC entérinée par les accords de Luxembourg de 2003 (règlement n°1782/2003) plus particulièrement en ce qui concerne les modalités d'application des paiements uniques¹ d'une part et de l'article 69, permettant aux états-membres d'attribuer des paiements supplémentaires aux agriculteurs engagés dans des types d'agriculture favorables à l'environnement et à la qualité des produits, d'autre part. Le Ministère de l'Agriculture souhaite connaître de manière précise les conditions de mise en œuvre de la réforme dans les grands pays de l'Union ayant fait des choix différents de ceux de la France en matière de découplage, de date de mise en application, de modalités de calcul des droits à prime (régionalisation) et de soutien aux systèmes de production spécifiques par le truchement de l'article 69. Il souhaite pouvoir apprécier les conséquences de ces choix sur les modalités de gestion concrètes de la réforme et sur l'évolution des productions et des exploitations agricoles des pays concernés, afin de pouvoir mener toute comparaison utile avec la situation française.

Compte tenu des délais impartis, le travail mobilise deux approches complémentaires : l'exploitation de la documentation administrative et scientifique disponible à la Commission Européenne, au Ministère de l'Agriculture français et dans quatre pays européens d'une part, et d'autre part, une enquête directe dans chacun des pays retenus, auprès des administrations nationales et régionales en charge de la politique agricole, des représentants agricoles et de chercheurs ayant travaillé sur les effets nationaux sur l'agriculture de la réforme de la PAC.

Quatre pays ayant fait des choix différents de ceux de la France, ont été retenus pour conduire ce travail à savoir l'Allemagne, le Royaume Uni, l'Italie et l'Espagne. L'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie ont fait le choix d'un découplage maximum. L'Allemagne et l'Angleterre ont fait le choix d'une « régionalisation » des DPU dans un contexte de découplage maximum. L'Italie et l'Espagne ont également été retenues pour la mise en œuvre de l'article 69, dans un contexte de maintien d'une partie des aides couplée pour l'Espagne. Sans ignorer le rôle important de certains petits pays comme la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, l'Irlande ou la Grèce, dans l'élaboration de la Politique Agricole Commune, il convient de rappeler que les quatre pays étudiés, occupent, avec la France, une place prépondérante dans la production agricole de l'UE 15 (74% en 2004) et drainent à leur profit près des 4/5 des aides directes PAC (cf. tableau 1).

Cette étude s'est déroulée conjointement avec une autre étude confiée au CGGREF par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable qui vise à approfondir l'analyse de l'application de la conditionnalité des aides agricoles à la mise en œuvre des directives « habitats » et « oiseaux » et à examiner plus spécifiquement les liens entre cette mise en œuvre et la constitution du réseau Natura 2000. Hormis les aspects qui peuvent interférer avec

¹ La terminologie communautaire et anglo-saxonne utilise la terminologie « régime de paiement unique ». Ce régime se concrétise par un instrument, le « droit à paiement unique calculé par l'hectare », baptisé en France DPU. L'usage qui s'est établi en France, et que nous adopterons dans ce texte est d'utiliser l'abréviation DPU pour désigner indifféremment, soit le régime de paiement unique, soit l'outil de mise en application de ce régime, à savoir le droit à paiement unique calculé par hectare.

le sujet de l'étude confiée à l'ENESAD, ce travail, qui fait l'objet d'un rapport spécifique du CGGREF, n'est pas restitué ici.

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

	UE 15	France	Espagne	Allemagne	Italie	UK	Total 5
Production 2004	100	21,6	14,6	14,7	15,3	8,2	74,4
Aides directes PAC 2002	100	25,3	13,2	18,1	12,6	10,3	79,5
Aides directes PAC 2007 ²	100	26,5	11,2	17,8	9,4	12,6	77,5

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

Le suivi de l'étude a été assuré par un comité de pilotage associant le CGGREF et l'ENESAD ainsi que des représentants du bureau de l'Union Européenne et du bureau de l'analyse économique et de la prospective du Ministère de l'Agriculture (DPEI). Il a eu pour mission de préciser les contours du travail, d'arrêter une méthodologie commune et une problématique qui prenne bien en compte les questionnements des services concernés, afin également de coordonner les travaux et activer les synergies entre les différentes parties prenantes de l'étude.

Le présent rapport constitue la synthèse des analyses bibliographiques et des informations collectées par enquête dans les quatre pays étudiés. Il a pour objectif de dégager les principaux enseignements de l'analyse comparative relative à la mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats-Membres. Il est complété par un second fascicule réunissant les rapports détaillés concernant chacun des pays étudiés.

12. METHODOLOGIE

La méthode de travail retenue a été en grande partie déterminée par la contrainte de calendrier de l'étude (délai très court de 3 mois). L'étude intervient en outre en pleine phase de mise en place de la réforme dans la plupart des pays européens ce qui donne peu de recul pour observer les effets de la réforme, même dans les pays l'ayant mise en œuvre dès 2005 (Allemagne, Royaume Uni, Italie). De fait, si les recherches bibliographiques permettent d'identifier des évaluations *ex ante* des effets de la réforme (essentiellement par modélisation), aucune étude de ses effets observés n'est encore disponible. Face à cette situation, la méthode de travail combine deux approches :

- une approche bibliographique à partir des documents administratifs et des travaux de recherche disponibles,
- une enquête directe dans quatre Etats-membres choisis pour leur valeur exemplaire afin d'une part, de compléter le traitement documentaire et statistique par des éléments d'appréciation des conditions socio-politiques de mise en œuvre de la nouvelle réforme, et d'autre part d'identifier, à partir de l'expérience des acteurs engagés sur le terrain, les difficultés éventuelles rencontrées dans son application et les effets -positifs ou négatifs- attendus de la réforme.

² 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 €).

Bibliographie (cf. annexe 1)

Les recherches bibliographiques ont permis d'identifier un ensemble de documents à caractère administratif ou de recherche, relatifs à la mise en œuvre de la réforme, à l'échelle européenne et dans les Etats-membres. Ces documents ont notamment été collectés auprès de la Commission Européenne et des services en charge de l'agriculture dans les Etats-membres et les régions, ou identifiés à partir des réseaux scientifiques pour ce qui concerne les travaux d'études et de recherche réalisés sur les impacts de la réforme.

Enquêtes directes

Les enquêtes directes auprès des experts concernés constituent un outil privilégié pour répondre aux questions et valider les hypothèses soulevées par les études bibliographiques. Elles se sont déroulées en plusieurs temps.

Une phase d'enquête préliminaire à Bruxelles, auprès des services concernés de la direction générale de l'agriculture de la Commission, et de quelques parlementaires européens a permis une première approche de la manière dont la question de la mise en œuvre de la réforme était appréhendée par l'administration communautaire d'une part, et par les élus d'autre part.

La deuxième phase d'enquête a été plus particulièrement ciblée sur les quatre pays précédemment mentionnés. Une mission d'étude sur place dans chacun des quatre pays a permis l'identification des conditions concrètes de mise en œuvre des différentes modalités d'application de la réforme. Menées conjointement avec les Ingénieurs Généraux du GREF en charge de l'étude sur la mise en place du réseau Natura 2000, ces missions ont été préparées et coordonnées au sein du comité de pilotage. L'élaboration des programmes de rencontres et le déroulement des missions ont très largement bénéficié de l'implication des attachés agricoles des missions économiques de chaque pays³. Ce dispositif a permis de rencontrer des responsables et des experts particulièrement au fait des questions liées à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réforme dans leur pays, issus d'horizons variés : administrations nationales et régionales en charge de la politique agricole, représentants de diverses organisations professionnelles agricoles et chercheurs impliqués dans l'étude des effets de la réforme de la PAC (cf. guides d'entretien en annexe 2).

Dans chaque pays visité, des responsables nationaux, des instances administratives et professionnelles ont systématiquement été rencontrés, dans quelques cas, des rencontres ont également eu lieu à l'échelle régionale (dans les Länder de Hesse et de Basse Saxe en Allemagne, dans la Communauté Autonome de Castille-la-Manche en Espagne). La liste des personnes rencontrées par pays est présentée en annexe 3. Les comptes-rendus des missions dans chacun des pays, dont un résumé figure en annexe 4 du présent rapport de synthèse, sont transcrits dans leur intégralité et regroupés dans le fascicule 2 du rapport d'étude.

³ 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, Mr Thibault Lemaitre, adjoint de l'attaché agricole en Italie.

2. MISE EN ŒUVRE DES DPU ET DE L'ARTICLE 69 DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

21. LES GRANDES LIGNES DE LA REFORME : DECOUPLAGE, SUBSIDIARITE ET CONDITIONNALITE

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'adoption de cette dernière réforme a été difficile car un certain nombre d'Etats membres, dont notamment la France, considérait qu'il n'y avait pas lieu de bousculer le calendrier arrêté en 1999. Elle a finalement été rendue possible grâce à l'accord budgétaire arrêté au sommet européen de décembre 2002 qui fixe le cadre du financement de la PAC jusqu'en 2013. Au terme de cet accord, chaque Etat membre 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 politique agricole Commune. Pour l'essentiel donc, cet accord gèle le montant des aides et leur répartition entre les Etats 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.

La réforme de 2003 a de ce fait 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 plus ou moins découplées, puisque désormais déconnectées des volumes produits. 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 Etats membres, par la nécessité enfin de consolider la position européenne à l'OMC, dans le cycle de négociation en cours (Cycle de Doha) ⁴.

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 « distorsifs » 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 ⁵ 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 « activable ») Dans l'esprit

⁴ A l'heure où nous rédigeons ces lignes, ce cycle est à nouveau dans l'impasse, suite à l'échec de la conférence ministérielle de juillet 2006, si bien qu'il est difficile d'évaluer la validité de ce dernier argument.

⁵ Entre autres dispositions d'adaptation nationale qui ont permis le consensus pour la réforme, les Etats membres qui le décident peuvent conserver un couplage partiel des aides sur certaines productions, selon des modalités proposées dans le règlement communautaire.

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 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 pratiques agricoles et environnementales qui sont définies par chaque Etat.

Ces différentes innovations constituent autant d'éléments de rupture qui peuvent 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 multiples 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 des agricultures varient de manière importante d'un pays à l'autre, et, au sein de chaque pays, d'une région à l'autre.

22. LES DETERMINANTS DES CHOIX NATIONAUX

221. Des structures de production très hétérogènes

Le tableau ci dessous rappelle la répartition, dans chaque pays des exploitations par classe de taille ainsi que la surface moyenne d'exploitation par pays⁶ :

Tableau 2 : Répartition des exploitations par classe de taille de SAU

	SAU moy Par expl.	0-5ha en %	5-10ha en %	10-20ha en %	20-50ha en %	> 50ha en %	nb total en 1 000
Allemagne	41,2 ha	23,6 %	14,6 %	18,7 %	22,8 %	20,3 %	412,3
Espagne	22,1 ha	55,0 %	14,8 %	11,5 %	10,0 %	8,7 %	1 140,7
France	45,3 ha	27,6 %	9,3 %	10,4 %	19,8 %	32,9 %	614,0
Italie	6,7 ha	76,8 %	10,5 %	6,2 %	4,4 %	2,1 %	2 153,7
R.U.	57,4 ha	36,9 %	9,6 %	10,6 %	16,0 %	26,9 %	280,6
UE 15	20,2 ha	56,6 %	12,2 %	10,2 %	11,0 %	9,9 %	6 770,7

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

⁶ Sauf indications contraires, les informations de base nécessaires à l'élaboration des tableaux présentés dans cette partie sont issues du rapport publié par l'Office des Publications Officielles des Communautés Européennes intitulé « L'agriculture dans l'Union Européenne: informations statistiques et économiques 2005 », Luxembourg 2006, 354 p.

Cette répartition confirme l'opposition entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud, avec une restructuration plus avancée au Nord qu'au Sud. Subsiste en Espagne, et encore plus en Italie une frange prépondérante de très petites exploitations, inférieures à 5 ha (plus des ¾ en Italie et plus de la moitié en Espagne) que l'existence de cultures méditerranéennes intensives ne peut expliquer que très partiellement. A l'inverse les exploitations de plus de 50 ha représentent moins de 10 % des effectifs dans ces deux pays. Du fait du poids prépondérant des petites exploitations en Espagne et en Italie, ces deux pays réunissent à eux seuls près de la moitié des exploitations de l'UE 15. A l'opposé, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni bénéficient de structures agricoles comparativement plus importantes, avec une surface moyenne d'exploitation de plus de 40 ha (plus du double de la moyenne de l'UE 15).

Il reste toutefois essentiel de souligner que même dans les pays du Nord, là où la restructuration agricole est la plus avancée, il subsiste encore un nombre important de petites et de très petites exploitations (moins de 10 ha). Elles représentent encore plus du tiers des effectifs en Allemagne et en France, et, situation encore plus notable, près de la moitié des effectifs au Royaume-Uni.

Ces chiffres renvoient au problème toujours discuté, dans les pays européens, de la définition de l'exploitation agricole, et de l'ambiguïté du statut professionnel en agriculture. Si l'on raisonne en effet à partir des données du réseau d'information comptable agricole, qui ne retient que les exploitations considérées comme «professionnelles»⁷, la représentation des exploitations agricoles des cinq pays selon leur dimension économique est sensiblement modifiée.

Tableau 3 : Les exploitations professionnelles selon leur dimension économique

		Allemagne	Espagne	France	Italie	Royaume Uni
8 à 16 UDE	Effectifs	-	144.000	25.000	190.000	5.000
	VA nette/UTA		13 350 €	8 710 €	12 500 €	4 130 €
16 à 40 UDE	Effectifs	76.000	146.000	107.000	146.000	30.000
	VA nette/UTA	19 580 €	22 430 €	16 200 €	17 860 €	16 680 €
40 à 100 UDE	Effectif	87.000	62.000	159.000	64.000	33.000
	VA nette/UTA	32 830 €	35 250 €	23 370 €	29 540 €	27 500 €
100 UDE	Effectif	49.000	20.000	7.000	25.000	28.000
	VA nette/UTA	50 990 €	41 700 €	33 110 €	58.790 €	44 710 €
Total	Effectifs	242.000	372.000	366.000	425.000	96.000
Moyenne	VA nette/UTA	24 630 €	19 480 €	24 860 €	23 990 €	34.040 €

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

Les exploitations définies comme «professionnelles» ne sont plus que 372 000 en Espagne (33 % du total), 425 000 en Italie (22 % du total) et 96 000 au Royaume Uni (33 % du total). Elles sont 242 000 en Allemagne (59% du total) et 366 000 en France (60 % du total). Ainsi, même dans les pays de grande agriculture du Nord de l'Europe, l'agriculture « professionnelle » cohabite avec une autre agriculture (à temps partiel, de subsistance ou de

⁷ En France, le RICA ne retient que les exploitations agricoles réputées «professionnelles», c'est à dire de dimension économique supérieures à 8 UDE, employant plus de 0,75 UTA, mais cette harmonisation n'est pas parfaitement harmonisée à l'échelle européenne. (Une Unité de Dimension Economique (UDE) correspond à une marge brute standard de 1200€).

⁹ produits agricoles des chapitres 01 à 24 de la nomenclature NC + autres produits identifiés à l'OMC

loisir) qui reste numériquement importante, et c'est au Royaume Uni que le dualisme entre les deux types d'agriculture apparaît le plus marqué.

222. Des situations commerciales contrastées.

La structure des échanges extérieurs varie sensiblement entre les cinq pays, et peut conduire à des stratégies différentes par rapport à la réforme de la PAC (elle-même en partie liée aux négociations internationales à l'OMC) ainsi que l'illustre le tableau 4.

Tableau 4 : Echanges extérieurs agricoles des pays en 2004⁹

Milliards d' €	Intracommunautaires			avec pays tiers			Soldes cumulés
	Importations	Exportations	Solde	Importations	Exportations	Solde	
Allemagne	35,2	28,1	- 7,2	9,5	6,5	- 3,0	- 10,2
Espagne	11,4	16,6	+ 5,2	5,3	3,6	- 1,7	+ 3,5
France	23,1	28,8	+ 5,7	5,6	10,4	+ 4,8	+10,5
Italie	19,6	13,5	- 6,1	6,9	6,1	-0,8	-6,9
RU	24,1	10,0	- 14,1	10,0	5,6	-4,4	-18,5
Pays Bas	16,9	39,4	+22,5	10,7	8,6	-2,1	+20,4
Belgique	14,6	19,2	+ 4,6	4,5	2,8	- 1,7	+ 2,9
Danemark	4,6	6,4	+ 1,8	1,3	3,4	+2,1	+ 3,9

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

Parmi les cinq pays étudiés, apparaît assez nettement l'opposition entre les deux pays exportateurs (France et Espagne) et les trois pays importateurs (Royaume Uni, Allemagne, Italie). Or, on constate que les deux premiers ont, à l'issue de la réforme, conservé le maximum d'aides couplées possible, alors que les trois autres ont opté pour le découplage maximum. Cela n'est pas nécessairement une simple coïncidence, si l'on considère que les pays exportateurs sont certainement plus sensibles que les pays importateurs, au risque de démantèlement de leurs capacités de production.

Dans cet ensemble, la France occupe une position particulière, puisqu'elle exporte à la fois vers ses partenaires de l'UE, mais également, pour la moitié de son solde excédentaire, vers les pays tiers, ce qui peut justifier sa fermeté particulière, mais illustre aussi son isolement, quant à la définition de la position de négociation de l'UE à l'OMC.

Enfin, bien qu'en dehors du champ de notre étude, on ne peut ignorer la position tout à fait particulière des petits pays du Nord de l'Europe (Belgique, Danemark et surtout Pays Bas) qui sont de gros importateurs, et encore plus de gros exportateurs sur le marché communautaire. Ce sont des pays «transformateurs» qui importent des matières premières et exportent des productions transformées (production porcine, laitières, etc.) à forte valeur ajoutée. Les Pays-Bas sont de ce point de vue exemplaires, avec un solde fortement excédentaire avec les pays de l'UE, mais déficitaire avec les Pays tiers.

Dans ces conditions, l'intérêt de ces pays pour une réforme de la PAC se comprend. Une part importante de leur production ne bénéficie d'aucune aide, et les réformes successives de la PAC permettent de faire baisser leurs coûts d'approvisionnement en aliment du bétail sur les

marchés communautaires, et de relancer la compétitivité de leurs exportations sur ce même marché.

223. Des pays différemment concernés par la réforme.

Les choix des différents pays dépendent aussi de l'impact que peuvent avoir les réformes sur l'orientation des productions et les revenus de la branche agricole. Les tableaux suivants donnent un aperçu des enjeux pour les différents pays concernés.

Tableau 5 : Part dans la production nationale 2004 des différentes activités ouvrant droit aux aides directes (en %)

	France	Espagne	Italie	Allemagne	Royaume-Uni	UE 15
Cultures SCOP + riz	17,6	7,5	7,3	19,9	17,2	12,4
Betterave à sucre	1,7	0,9	0,9	2,8	1,9	1,6
Tabac	0,1	0,3	0,8	0,1		2,4
Huile d'olive	--	7,4	4,9	--	--	2,4
Viande bovine	13,0	5,7	8,5	8,2	16,2	10,0
Viande caprine et ovine	1,4	4,2	0,8	0,6	7,3	2,3
Lait	12,1	5,8	9,4	18,9	16,6	13,2
Total (1)	45,9	32,0	32,6	50,5	59,2	35,3
Autres productions	54,1	68,0	67,4	49,5	40,8	64,7

(1) total des productions ouvrant droit à des aides directes

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

On retrouve ici l'opposition entre les agricultures méditerranéennes du sud de l'Europe, dont les deux tiers de la production ne sont pas tributaires des aides directes de la PAC, et les régions de grandes cultures et d'élevage du nord, beaucoup plus dépendantes des aides. Les aides directes communautaires concernent plus de la moitié de la production en Allemagne et au Royaume-Uni. La France, en position géographique intermédiaire, se situe logiquement à mi-chemin entre l'Espagne et l'Italie d'une part, l'Allemagne et le Royaume Uni d'autre part avec 46 % de sa production ouvrant droit aux aides directes.

Cette structure de la production se répercute indirectement, d'une part sur le montant des aides directes totales du 1^{er} pilier par exploitation héritées des réformes antérieures, que l'on peut rapporter à l'hectare pour permettre les comparaisons entre pays, et d'autre part, sur leurs poids dans la valeur de la production, ainsi que l'illustre le tableau 6.

Le tableau rappelle le caractère d'intensité très différent des agricultures, qui oppose une agriculture italienne la plus intensive (3 474 €/ha) à l'agriculture la plus extensive du Royaume Uni (1 448 €/ha). Ces moyennes peuvent toutefois masquer de très fortes hétérogénéités régionales. C'est le cas notamment de l'Espagne et du Royaume-Uni, où se côtoient des périmètres de culture irriguée ou de grandes cultures très intensive et des zones de jachères alternées ou de landes très extensives.

Tableau 6 : Production et soutiens par hectare

	UE	France	Espagne	Allemagne	Italie	Royaume-Uni
Valeur de la production 2004						
En valeur (millions €)	299 688	64 839	43 800	44 010	45 715	24 721
€/ha SAU	2 323€	2 188€	1 735€	2 591€	3 474€	1 448€
Aides directes 2007 ¹⁰						
En valeur (millions €)	30 739	8 055	3 438	5 468	2 882	3 868
€/ha SAU	238€	272€	136€	321€	219€	226€
Aides directes 2007 en % de la production	10,3%	12,4%	7,8%	12,4%	6,3%	15,6%

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

Ces données restent utiles néanmoins pour relativiser le montant absolu des aides. Ce sont l'Allemagne et la France qui touchent en 2007 le niveau d'aides rapporté à l'hectare les plus élevées (321 € en Allemagne et 272 €/ha en France en moyenne). Ces montants ne correspondent pas nécessairement au montant moyen des DPU, notamment en France, dans la mesure où tous les hectares constituant la SAU ne seront pas primés. Il est toutefois intéressant de comparer ces montants au poids des aides directes dans la valeur de production. Le Royaume-Uni passe alors en tête, avec des aides directes qui représenteront en 2007 plus de 15 % de la valeur de la production¹¹, contre 12 % environ en France et en Allemagne, et respectivement 8 et 6 % en Espagne et en Italie. L'argument politique des britanniques pour une remise en cause des aides PAC peut donc se justifier par le niveau élevé de soutien dont bénéficient les producteurs britanniques¹². En même temps, le basculement des aides sur le second pilier peut constituer un bon moyen de consolider un plafond d'aide nationale finalement confortable, en le justifiant à partir d'arguments plus convaincants que la nécessité de préserver, pour les producteurs du Royaume-Uni, le taux de soutien le plus élevé des grands pays de l'UE.

224. Des aides concentrées dans les plus grosses exploitations

Nous ne disposons évidemment d'aucun dénombrement des bénéficiaires en 2007. Il faudra notamment ajouter aux bénéficiaires de la période de référence (autour de l'année 2002) les nouveaux bénéficiaires des aides laitières, à la betterave, au tabac, etc. En outre, dans les pays qui optent pour la « régionalisation » des aides, le nombre de bénéficiaires augmente par rapport aux bénéficiaires « historiques » de la période de référence, puisque tous les hectares sont alors primés.

Le tableau 7 nous donne toutefois un aperçu de la répartition des aides directes pendant la période de référence, issue de la réforme arrêtée en 1999 au sommet de Berlin.

La répartition des aides directes en 2002 reflète la structure des exploitations. C'est en Espagne et en Italie, là où le nombre de petites exploitations est le plus important, que la proportion de bénéficiaires touchant moins de 5 000€ est la plus élevée. Ces petits

¹⁰ 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 €).

¹¹ En faisant l'hypothèse que la valeur de la production ne soit pas affectée par d'éventuels arrêts de production engendrés par le découplage maximum (production 2004).

¹² Nous avons fait le calcul pour l'ensemble des pays de l'UE 15. Seule l'Irlande, avec un taux de soutien direct de 21,4 % dépasse le Royaume Uni, la Suède arrivant juste après, avec un taux de soutien de 15,2 %.

bénéficiaires représentent 91 % du total en Italie, et 71 % du total en Espagne. Mais il ne touchait toutefois en 2002 que 37 % des aides directes en Italie, et 22 % en Espagne. Ces chiffres permettent en tous cas de comprendre le souci de simplification de la gestion des aides qui peut animer un pays comme l'Italie.

Tableau 7 : Répartition des soutiens publics

	UE	France	Espagne	Allemagne	Italie	RU
Aides directes 2002 en M €	27 169	6 881	3 583	4 920	3 433	2 806
Nombre de bénéficiaires en 2002 (milliers)	5.239	445	881	339	1627	196
Dont < 5 000 €	4 144	169	624	176	1 486	118
Dont > 5 000 €	1 095	276	257	163	141	78
Part des aides directes totales perçues par les >5 000€	84 %	96 %	78 %	93 %	63 %	96 %

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

A l'opposé, c'est en France que la proportion de petits bénéficiaires (moins de 5.000 €) est la plus faible (38 %) et c'est en France et au Royaume-Uni que leur part dans la répartition est la plus réduite, puisqu'ils ne récupèrent, dans chacun des deux pays, que 4 % du total des aides directes. En France comme au Royaume-Uni, il existe un noyau restreint de bénéficiaires qui touchent des montants d'aides importants. Ceci peut aussi être en mesure d'expliquer dans ces pays la réticence politique pour des dispositifs qui remettraient trop brutalement en cause ces situations acquises.

225. Conclusion

La confrontation des agricultures de l'UE 15 sur des marchés agricoles unifiés par une organisation commune à l'échelle européenne (les OCM par produit) n'a pas effacé, au cours des élargissements successifs, la grande diversité des situations économiques et socio-structurelles que les grands pays agricoles de l'Union ont hérité de l'histoire. Aussi, à l'heure de la mise en place de la réforme arrêtée à Luxembourg en 2003, d'importantes disparités socio-structurelles subsistent. Or cette réforme, avec la mise en place du découplage, s'accompagne d'un retrait des mécanismes d'organisation des marchés, qui avaient jusqu'ici permis de discipliner la concurrence entre pays européens. Face aux risques d'une concurrence intra et extra communautaire accrue, on comprend aisément que les différents pays de l'Union aient ressenti le besoin d'une adaptation de la réforme aux conditions socio-économiques de leur agriculture. Au-delà des divergences d'intérêts, le consensus s'est donc réalisé pour autoriser une forte subsidiarité nationale dans le choix des modalités de mise en œuvre de la nouvelle PAC, ce qu'illustrent les enquêtes menées sur le terrain, et la synthèse des observations qui suit.

23. MISE EN ŒUVRE DE DPU

231. Les différents facteurs explicatifs des choix nationaux

- Une vue d'ensemble sur les choix des Etats-membres

Les Etats-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).

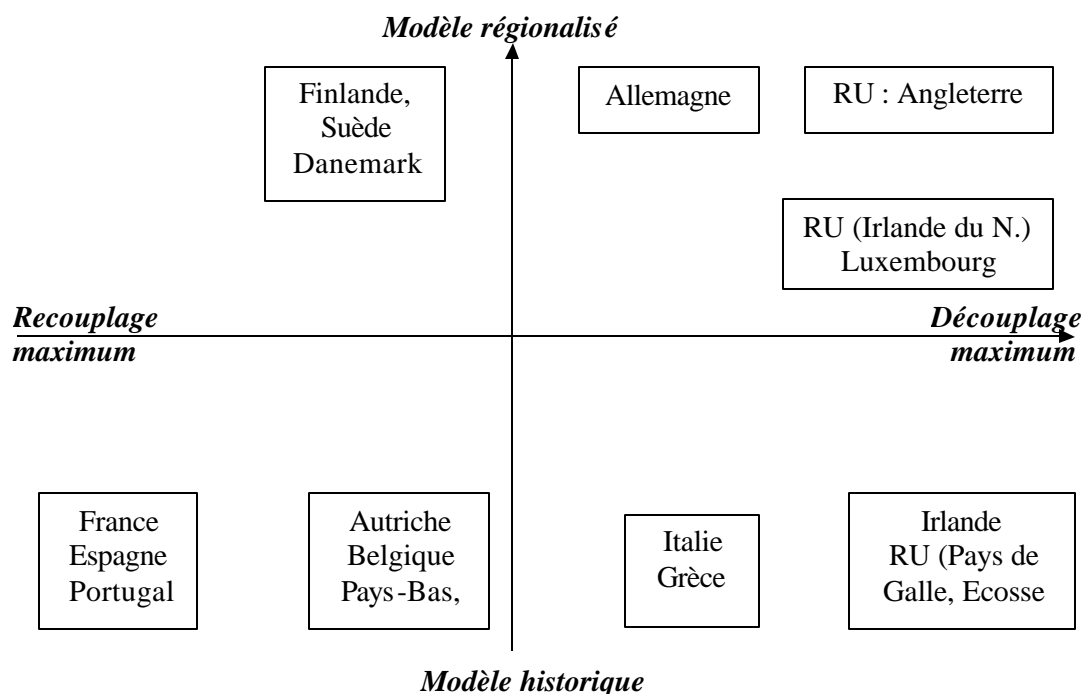
En matière de découplage, seuls le Royaume Uni, l'Irlande et le Luxembourg appliquent un découplage maximum de l'ensemble des productions. La Grèce, l'Italie et l'Allemagne ont conservé des aides couplées (en totalité ou partiellement) sur quelques productions spécifiques (tabac, houblon, olives, semences). 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 Royaume-Uni est le seul Etat-membre à avoir différencié la mise en œuvre de la réforme par région. 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 Etats-membres (Danemark, Finlande, Allemagne, Luxembourg et Suède) et deux des quatre régions du Royaume Uni (Angleterre et Irlande du Nord) ont fait le choix de la régionalisation 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.

Le choix du degré de découplage retenu et du mode de calcul des DPU permet d'identifier cinq configurations principales dans les modalités d'application de la réforme. Ces modalités peuvent se représenter sur deux axes, selon le degré de découplage, d'une part et le degré de régionalisation dans le calcul des DPU (références historiques, références régionalisées, références mixtes, statiques ou dynamiques, cf. figure 1) :

- seule l'Angleterre a fait le choix d'un découplage maximum des aides avec une mise en œuvre régionalisée des DPU. On peut y joindre l'Allemagne qui n'a maintenu des aides couplées que sur des cultures spécifiques,
- le Luxembourg et l'Irlande du Nord ont retenu un découplage maximum des aides, mais le calcul des DPU est une hybridation statique entre une partie régionalisée et des références historiques,
- les régions d'Ecosse et du Pays de Galles, ainsi que l'Italie, l'Irlande et la Grèce ont fortement découplé mais ont choisi des références historiques,
- les Etats-membres nordiques (Danemark, Finlande et Suède) ont conservé des aides couplées pour les productions animales mais ont fait le choix de la régionalisation pour le calcul des DPU,
- l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas ont également gardé une partie des aides aux productions animales couplées mais ont opté pour les références historiques.
- par contre, les trois pays qui ont limité au maximum le découplage (France, Espagne, Portugal), ont systématiquement fait le choix des références historiques.

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



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 Etats 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 d'Etats comme le Luxembourg, l'Irlande, le Royaume-Uni ou l'Allemagne, qui ont mobilisé au maximum les innovations que permettait le nouveau règlement de 2003, et celle d'Etats 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 (recouplage maximum) ou de redistribution des aides (références historiques). Nous avons déjà souligné que ces choix pouvaient en partie s'expliquer par les conditions socio-économiques et socio-structurelles propres à chaque pays. Mais la grande diversité des choix s'explique aussi par le contexte socio-politique prévalant dans les Etats-membres au moment de la réforme.

- Le Royaume-Uni – Angleterre

Depuis son entrée dans le dispositif communautaire, le Royaume-Uni, quelle que soit l'appartenance politique de son premier Ministre, a toujours affiché une position hostile au principe d'une politique agricole commune et aux soutiens à la production, soutiens par les prix jusqu'en 1993, puis soutiens à l'hectare ou à l'animal depuis. Le gouvernement du Royaume-Uni a donc été un actif défenseur du découplage des aides et du renforcement du principe de subsidiarité dans la mise en œuvre de la réforme. Selon sa doctrine, il sera de plus en plus difficile de défendre sur le long terme des aides aux agriculteurs directement proportionnelles à la production. Le découplage a en outre l'avantage de faciliter l'adaptation de la production agricole en rétablissant les signaux du marché. Cette position politique de principe s'est imposée aux différentes régions du royaume, mais les différences, dans le cadre du renforcement de la subsidiarité régionale défendue par le gouvernement, se sont en

revanche fortement exprimées dans le choix des modalités d'applications de la réforme. L'Ecosse et le Pays de Galles ont opté pour des références historiques, l'Angleterre a opté pour une régionalisation progressive des références (modèle dynamique), et l'Irlande du Nord a opté pour un modèle hybride statique.

Dans les négociations qui ont conduit à ce choix, les syndicats agricoles (NFU – National Farmers Union et TFA Tenant Farmers Association) étaient très défavorables à la régionalisation dont les effets redistributifs risquaient de fragiliser les élevages les plus productifs et de renforcer la capitalisation des aides dans le prix des terres au bénéfice des propriétaires fonciers. A l'opposé les associations environnementales et les propriétaires fonciers étaient favorables à la régionalisation et ont eu gain de cause. Pour les premières, la régionalisation élargit la portée de l'éco-conditionnalité et le découplage des aides à la production est une première étape vers le recouplage des paiements liés à la production de biens et services environnementaux culturels et de paysage. Les seconds réfutent les risques de capitalisation foncière, arguant du fait que les aides PAC sont depuis longtemps capitalisées dans la valeur des actifs agricoles.

En définitive les Anglais, cherchent à travers cette réforme, à renforcer la justification du niveau élevé des aides perçues en rapport à la valeur de leur production, grâce à l'harmonisation des primes et à la modulation des aides au profit du second pilier pour renforcer les fonctions environnementales de l'espace agricole sans introduire de trop forts effets redistributifs des aides. Les simulations réalisées par le Ministère de l'Agriculture anglais ont montré que la régionalisation appliquée sur la base d'un zonage défini selon le potentiel agronomique des sols¹⁵ n'induirait des redistributions d'aides entre agriculteurs qu'à hauteur de 13% des aides totales versées. Selon certains interlocuteurs rencontrés, la relative diversification des revenus des exploitations agricoles (vente à la ferme, tourisme rural, contractualisation avec des associations de protection de l'environnement) rendrait les exploitations britanniques moins sensibles aux effets redistributifs de la régionalisation. Par ailleurs, les simulations ont montré que la réforme favorisait les exploitations utilisatrices d'espaces et défavorisait les exploitations intensives aux pratiques dommageables pour l'environnement. En étendant le bénéfice des aides à l'ensemble de la surface agricole, la régionalisation permet enfin d'étendre les règles de la conditionnalité au maximum d'hectares¹⁶.

- L'Allemagne

La dimension politique des choix de l'Allemagne est incontestablement marquée par la personnalité du Ministre en charge des questions alimentaires et agricoles au moment de la réforme, membre du parti « vert », partie prenante de la coalition gouvernementale à l'époque au pouvoir.

Face au poids relativement faible de l'agriculture et de son impact important sur le paysage et l'environnement, le renforcement de la lisibilité des soutiens à l'agriculture allemande a

¹⁵ L'Angleterre a défini trois zones d'harmonisation du montant unitaire des DPU:

- les zones de landes dans les régions défavorisées (0,8 million d'ha) avec un montant d'aide forfaitaire de 34 €/ha en 2012,
- les autres zones défavorisées (0,8 million d'ha) avec un montant d'aide forfaitaire de 236 €/ha en 2012,
- les zones non défavorisées (7,7 millions d'ha) avec un montant d'aide forfaitaire de 282 €/ha en 2012

¹⁶ A contrario, en Ecosse et au Pays de Galles, le choix des références historiques a été retenu. En raison des incertitudes que la régionalisation faisait peser sur l'avenir de l'agriculture qui représente une part significative de l'économie de ces deux régions, l'argument des fermiers, notamment des éleveurs l'a emporté.

certainement joué un rôle important dans les choix d'application de la réforme. Les variations du niveau d'aides selon les exploitations engendrées par le maintien des références historiques ou liées au niveau de production seront, selon des représentants en charge du Ministère de l'Agriculture, injustifiables à moyen terme et incompréhensibles pour les citoyens. La réforme doit donc, à terme, permettre d'une part, de re-légitimer les aides à l'agriculture par les services que ce secteur rend pour la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire et le bien-être animal et d'autre part de simplifier la gestion des aides. Cet objectif affiché par la Ministre de l'Agriculture du parti des verts (Mme Künast), à l'origine du choix allemand, se traduit par une égalisation stricte du niveau des aides par hectare dans chaque Land quel que soit son potentiel agronomique, conduisant de fait à une revalorisation significative des aides sur les surfaces de prairies. Cet effet est renforcé par l'application du système de péréquation entre Länder des enveloppes régionales d'aides. A côté de l'argument environnemental très fort dans la mise en œuvre de la réforme, existe aussi celui de la nécessité de légitimer la pérennisation des aides, sans lesquelles l'agriculture allemande ne pourra se maintenir. Enfin, le choix du découplage et plus encore de la régionalisation permettent de renforcer les marges de manœuvres des agriculteurs et leur adaptation aux signaux du marché.

Si le gouvernement fédéral, les gouvernements des Länder et les syndicats agricoles se sont assez rapidement mis d'accord sur les principes généraux de la réforme, tous n'ont pas été unanimes. Le syndicat majoritaire (Bauernverband) de Hesse remet en cause l'extension du principe de découplage jusqu'à la non-obligation de production, qui risque d'avoir un effet très néfaste sur la production bovine. Enfin, les Länder très agricoles, tels que la Bavière se sont opposés au découplage en raison des risques qu'il représentait pour le maintien des petites exploitations. La Bavière s'est aussi opposée à la régionalisation, d'une part, parce que la péréquation entre Land de l'enveloppe financière totale des aides du premier pilier lui est défavorable et d'autre part, parce que cette région a déjà fortement investi dans le second pilier pour soutenir les systèmes herbagers. Malgré ces divergences de départ, et maintenant que les choix collectifs ont été arrêtés, tous les acteurs de la politique agricole allemande, aussi décentralisés soient-ils, s'emploient aujourd'hui à la mise en œuvre des choix retenus, qui n'ont fait l'objet d'aucune remise en cause par la nouvelle coalition au pouvoir depuis 2005.

- L'Italie

La position très favorable à la réforme du syndicat majoritaire, la COLDIRETTI, a joué un rôle déterminant dans les choix retenus en Italie. Depuis la fin des années 90, ce syndicat, politiquement proche de la Démocratie Chrétienne, recentre son action sur la défense et la promotion de l'entreprise individuelle marchande. Le découplage est alors perçu comme un moyen de justifier les aides à l'agriculture auprès du grand public et de desserrer les contraintes qui pèsent sur l'initiative entrepreneuriale individuelle. Cette position a été relayée par le Ministre italien de l'agriculture, Monsieur Alémano, qui a suivi toutes les négociations de la réforme depuis 2002, et qui y voyait le moyen de défendre une politique de qualité plutôt qu'une production de masse sans débouchés¹⁷. Les 9 régions italiennes, qui ont la responsabilité de la mise en œuvre, de la gestion de la politique agricole et l'entière initiative en matière de développement rural (2nd pilier de la PAC), soutiennent cette réforme qui permet de renforcer le second pilier par l'intermédiaire de la modulation des aides rendue

¹⁷ Tandis que Monsieur Alémano, membre du gouvernement Berlusconi, défendait la réforme à Rome, son adversaire politique, Romano Prodi, défendait la réforme à Bruxelles, en tant que président de la Commission. De fait, le consensus pour la réforme était assez large au sein de la classe politique italienne.

obligatoire. La préparation de la réforme a en outre fait l'objet d'un important travail associant étroitement les experts économiques à la décision publique, ouvrant la voie à un large débat public en Italie.

Au delà des principes, l'Italie, qui rencontre des difficultés à mobiliser les aides communautaires, voit dans le découplage l'opportunité de préserver le plafond budgétaire auquel elle peut prétendre. Le découplage maximum des soutiens, à l'exception de la production de semences, lève un certain nombre de contraintes administratives d'attribution des aides et permet de mobiliser plus facilement qu'auparavant l'intégralité des enveloppes financières. En effet, le nombre très important de petites exploitations (77% d'exploitations de moins de 5 ha) accentue les difficultés de respect de certaines conditions d'attribution des aides, telles que par exemple l'identification des animaux. En toute logique, toutefois, ces contraintes se retrouvent désormais dans la conditionnalité, dont la mise en œuvre apparaîtrait néanmoins plus facile à gérer. En Italie, le choix du découplage s'est dès le départ accompagné d'une réflexion sur l'application de l'article 69, pour soutenir les régions traditionnelles de blé dur et les régions d'élevages extensifs en zones de montagnes et de collines.

Le choix des références historiques résulte d'un arbitrage politique entre la position du Ministère de l'Agriculture et de la COLDIRETTI, au départ favorable à la régionalisation, et la position de la CONFAGRICOLTURA, au départ hostile au découplage et sur des positions très proches de la profession agricole majoritaire française. Syndicat minoritaire en nombre, la CONFAGRICOLTURA regroupe les plus gros producteurs et propriétaires fonciers. Elle est soutenue par les entreprises privées d'aval, et le poids de ses adhérents dans la production est important. A défaut de maintien des aides couplées, la CONFAGRICOLTURA obtiendra le choix des références historiques, qui fige la répartition existante et préserve les gros bénéficiaires d'aides des risques de redistribution intempestive. La COLDIRETTI continue malgré tout à soutenir le principe de la régionalisation en arguant de l'intérêt de ce choix pour simplifier la gestion des aides agricoles et en arguant également, simulations à l'appui, qu'une délimitation judicieuse des zones de péréquation des aides¹⁸ permettrait de limiter les effets redistributifs de la régionalisation. Si cette proposition n'a pas été retenue par les décideurs italiens, le débat reste donc ouvert pour une éventuelle application ultérieure.

- L'Espagne

La réforme de la politique agricole commune s'inscrit dans un contexte fortement marqué par l'histoire. Le poids de l'agriculture dans la société espagnole est faible et cette activité a hérité d'une image dégradée qui reste liée à la période franquiste de pauvreté et d'« archaïsme ». Le nombre d'exploitations agricoles est encore très élevé et plus de la moitié d'entre elles ont une superficie inférieure à 5 hectares. L'organisation institutionnelle de l'Espagne est caractérisée par la coexistence d'un Etat central et des communautés autonomes. La nouvelle réforme a donc suscité un vaste débat sur l'opportunité d'une mise en œuvre régionalisée qui n'a finalement pas été retenue, le choix se portant finalement sur des modalités nationales communes d'application. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet arbitrage final. D'une part, les prises de position des différentes communautés n'étaient pas convergentes et risquaient d'introduire des concurrences entre régions. D'autre part, une mise en œuvre différenciée selon les régions laissait présager une grande complexité de la gestion de l'ensemble par l'Etat central, seul habilité à négocier avec la Commission. Enfin, l'accord conclu correspond

¹⁸ Le zonage proposé s'appuie sur le croisement de 2 critères : l'un prenant en compte les différenciations agricoles régionales en répartissant les 19 régions en 3 groupes (Nord, Centre, Sud et Iles), le second prenant en compte le potentiel agronomique des sols et distinguant 3 catégories : plaine, collines, montagnes.

à un ensemble de compromis entre l'Etat central et les Communautés Autonomes. L'Andalousie a ainsi obtenu gain de cause sur le découplage quasi-total sur l'huile d'olive en contrepartie de son accord pour le recouplage partiel sur les céréales.

Bien que la réforme ne porte que sur le tiers de la valeur de la production agricole espagnole¹⁹, sa mise en œuvre a fait l'objet d'intenses débats à l'échelle nationale et avec les communautés autonomes. Le choix du maintien d'un maximum d'aides couplées correspond à un choix de prudence face aux risques que pouvait représenter le découplage maximum. Dans de nombreuses régions d'Espagne, d'immenses zones peu productives peuvent en effet connaître une désertification rapide, avec un coût social non négligeable et des impacts négatifs sur l'environnement (érosion, destruction d'habitats, etc.). Le maintien d'un maximum de soutiens couplés, revendiqué par le principal syndicat agricole espagnol (Coordination des organisations des agriculteurs et des éleveurs – COAG) permet ainsi de maintenir les capacités de production agricole ainsi que l'activité agricole comme base de l'activité économique des zones rurales les plus pauvres. Il permet également de garder des marges de manœuvre pour faire évoluer le dispositif ultérieurement en fonction de l'évolution du secteur. C'est ce même souci de soutien des filières agricoles fragiles qui a justifié le recours à l'article 69. Dans ce contexte, la question de la régionalisation du calcul des DPU n'a pas été véritablement posée, et le choix des références historiques s'est imposé assez spontanément.

Seul le syndicat défendant l'agriculture entrepreneuriale, remet en cause les choix opérés par le gouvernement Zapatero. Les négociations engagées sur la réforme avec le gouvernement Aznar avant l'alternance politique de 2004, étaient en effet plus favorables aux grandes exploitations. Enfin, les économistes ont encouragé les décideurs politiques à aller plus loin dans la réforme (découplage maximum), voyant là un moyen de restructurer l'agriculture, quitte à importer certains produits agricoles à bas prix (céréales, viande bovine) et en conservant les secteurs les plus productifs et les plus compétitifs que sont en premier lieu les secteurs non aidés.

La mise en œuvre de la réforme de la PAC en Espagne est donc dans une large mesure commandée par des enjeux économiques sectoriels visant le maintien des capacités productives, mais aussi par des enjeux d'occupation du territoire pour maintenir une activité agricole minimale dans les zones difficiles et lutter contre la désertification.

232. Une simplification très relative de la gestion des aides

Comme toutes les réformes successives de la PAC, la réforme avait pour objectif la simplification de la gestion des aides et par voie de conséquence la baisse de coût de sa mise en œuvre. Les investigations conduites dans les quatre pays d'études montrent qu'après la première ou la seconde année, selon la date de mise en œuvre retenue, l'objectif n'est pas atteint, chaque pays considérant avoir retenu le système le plus compliqué. La première explication réside dans la mise en place des DPU. L'attribution initiale des droits aux agriculteurs et la conception des outils administratifs de leur gestion a représenté un travail législatif (élaboration des décrets) et administratif considérable. Les délais nécessaires à l'instruction des demandes d'attribution de DPU supplémentaires prenant en compte des cas de circonstances exceptionnelles ou de situations particulières a conduit à une notification très tardive des droits définitifs (au premier trimestre 2006 pour les pays ayant engagé la réforme en 2005). Dans les pays engagés dans la réforme dès 2005, ce travail s'ajoute à la mise en

¹⁹ Les 2/3 de la valeur de la production ne sont en effet pas soutenus par la PAC : 1/3 de fruits et légumes et 1/3 de vin, porcs et volailles.

œuvre de la conditionnalité qui nécessite également un important travail de définition des critères de contrôles et de leur organisation.

Le second constat est que dans les pays ayant retenu le principe de régionalisation, les divers systèmes de gestion de la phase transitoire sont complexes et très coûteux en gestion administrative. En Allemagne le calcul du montant des DPU de 2005 dépend des superficies déclarées la même année, ce qui concentre la période de calcul des droits. D'autre part, la mise en œuvre de la réforme de l'OCM sucre et l'introduction progressive des primes laitières dans les DPU nécessite de recalculer annuellement le montant des DPU d'un grand nombre d'agriculteurs. Cet exercice annuel sera systématique pour l'ensemble des agriculteurs de 2010 à 2012 dans la phase d'égalisation des DPU. Enfin, en Allemagne, l'extension du bénéfice des aides aux surfaces de fruits et légumes nécessite une gestion particulière des DPU correspondants dont l'activation est liée à la détention d'autorisations « fruits et légumes » pour lesquelles une procédure de suivi a dû être définie.

En Angleterre, la régionalisation est progressive, ce qui conduit d'une part, à une révision annuelle du montant des DPU jusqu'en 2012, et d'autre part, à un afflux de nouveaux demandeurs (40 000 en 2005) jusqu'alors non bénéficiaires des aides PAC. En ont résulté d'importants retards des paiements dus au titre de l'année 2005 : commencés en mars 2006 les paiements n'étaient toujours pas complètement achevés fin juin 2006. En Angleterre comme en Allemagne la simplification effective de la gestion interviendra seulement au terme de la mise en œuvre de la réforme, en 2013.

In fine, parmi les quatre pays étudiés, c'est probablement en Italie ou l'effet de la simplification devrait apparaître le plus rapidement, à l'issue de la période de mise en place des nouveaux droits, dans la mesure où les droits historiques, après le dernier ajustement des aides laitières, à l'huile d'olive, aux betteraves et au tabac, seront définitivement stabilisés à partir de 2007. Mais cette période de mise en place a été burde, avec 750 000 demandes instruites en 2005 et 800 000 demandes supplémentaires instruites en 2006.

Restera en outre, dans tous les pays, la nécessité permanente de gérer le suivi des échanges de DPU, de rapprocher les titres de propriété des DPU des surfaces activables, et de contrôler le respect de la conditionnalité pour procéder aux paiements annuels.

233. 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 Etats 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 Etats 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 Etats-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'Etat membre (article 58). Le second est de permettre aux Etats membres d'harmoniser la valeur unitaire des DPU au niveau de la région (article 59). Plusieurs dispositions sont pour cela proposées :

- répartition du montant total du plafond régional entre l'ensemble des hectares admissibles au bénéfice de l'aide,

- répartition d'un montant partiel 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 champs,
- 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).

En définitive, le règlement laisse une grande latitude aux Etats-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. Ce constat explique la variété des modalités de mise en œuvre de cette disposition entre les Etats 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 Land 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 auquel chaque hectare ouvre droit.

A l'opposé, le Royaume-Uni a renvoyé le choix ouvert au chapitre 5 du règlement vers ses 4 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'Etat 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 économique des sols. La finalité est ici plus allocative.

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 (Espagne, Italie, France) qui ont fait ce choix, que la déclinaison régionale du niveau de soutien direct à l'agriculture est le plus affirmé. 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.

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'aides unitaire basé sur des références historiques reflétant plus ou moins directement les niveaux de productivités agricoles régionales et locales.

In fine, ces modalités de mise en œuvre mobilisent deux grandes acceptions de la régionalisation. L'une est d'ordre institutionnelle définissant la répartition des compétences entre un niveau national ou fédéral et un ou des niveaux infra-nationaux. L'autre est d'ordre économique et fait référence à la finalité de l'intervention publique, celle-ci pouvant être défini selon un gradient allant de l'efficacité économique (logique allocative) à l'équité territoriale (logique redistributive). Force est de constater que la dimension institutionnelle ne conduit pas systématiquement les Etats membres les plus décentralisés à déléguer les choix de mise en œuvre aux régions. Parmi les Etats membres fortement décentralisés que sont le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, seul le premier a fait jouer la subsidiarité au profit des régions. Dans les autres Etats membres, où le nombre de régions est plus important, la centralisation des choix de mise en œuvre et l'harmonisation des modalités d'application de la réforme semble être justifiées par la simplification du pilotage national de la PAC. Les arbitrages des Etats-membres sur la seconde dimension (économique) sont par contre davantage cohérents avec les enjeux que représente la réforme pour leur agriculture. L'objectif de maintien du potentiel de production agricole en Espagne, en France et en Italie, se traduisant par le maintien des références historiques correspond effectivement à une logique d'efficacité. 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 redistributive. L'Angleterre cherche quant à elle à jouer sur les deux dimensions simultanément.

234. Les effets redistributifs de la réforme

- 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

²² 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).

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'Etat 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 :

- 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,

- l'effet sectoriel: la différenciation des niveaux de soutien initiaux selon les productions et les systèmes de production²², 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 avant la réforme, et obtiennent une aide nouvelle à l'hectare avec la régionalisation (ce qui a conduit à plafonner les surfaces ouvrant droit à cette nouvelle aide, pour limiter les effets pervers induits par ces nouveaux transferts, donc à introduire de nouveaux quotas)

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 œuvre 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 sont recouplées. Les choix de mise en œuvre 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 d'application du mécanisme de discipline financière, laisse 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.

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 retenue 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.

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 concluent à une différenciation du montant des DPU selon les Länder allant de 260 € par hectare en Sarre à 370 € en Rhénanie Nord-Wesphalie, 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 localisées 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.

- Mode de gestion de la phase transitoire :

La grande majorité des Etats membres ou régions mettant en œuvre la régionalisation, le font progressivement et ont 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'établir 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 est répartie proportionnellement aux aides perçues l'année précédente dans chaque Land et 35% selon les superficies éligibles respective de chaque Land.

Le dispositif transitoire retenu en Allemagne fixe, dès 2005, deux aides régionalisées :

- 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 affecté selon des références historiques),
- 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 individuelles²⁴.

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

²⁴ Pour une présentation plus détaillée du combi-modèle allemand, particulièrement complexe dans sa mise en œuvre, se reporter au fascicule 2.

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 au 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.

235. Réserve nationale et marché des DPU

Les modalités de calcul des DPU jouent donc un rôle important sur les effets redistributifs des aides publiques, notamment sur la redistribution entre systèmes de production (effet sectoriel). Mais les modalités de transferts des DPU entre bénéficiaires jouent également un rôle important sur la dynamique de répartition des DPU entre les bénéficiaires potentiels, et donc à terme sur les modalités de répartition des aides entre les différentes catégories d'agriculteurs (effet structurel).

- Deux logiques d'utilisation de la réserve nationale.

Tous les Etats-membres ont constitué une réserve nationale avec pour objectif commun à court terme, d'assurer le traitement des cas particuliers pour l'initiation 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 7).

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.

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 DPU²⁵. 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%.

Tableau 7 : Fonctionnement de la réserve nationale

Pays	France	Allemagne	Angleterre	Italie	Espagne
Prélèvement initial	3%	1%	4,2%	3%(1)	3%
Prélèvements sur transferts					
- vente DPU sans terre	50%(2)	0%	0%	50%(2)	50%(2)
- vente DPU avec terre	10%(3)	0%	0%	10%(3)	10%(3)
Perspectives	Maintien	Clôture ²⁷	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%

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 Etats 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.

- Diversité des comportements spéculatifs

Les investigations conduites dans les quatre Etats membres ont permis d'identifier un certain nombre de réactions ou de comportements opportunistes ou spéculatifs des agriculteurs et des propriétaires, profitant de la complexité de la réforme pour en tirer profit dans le strict respect de la réglementation.

En Italie, des comportements de « rotation des droits » sont observés dans des petites exploitations dans lesquelles l'exploitation a cédé une partie de ses terres depuis la période de référence (2000-2002) mais dispose encore des DPU correspondant aux superficies de référence. L'exploitant active successivement chaque année au moins un tiers de ses droits sur

²⁵ 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.

²⁷ En mai 2006, 75% de l'enveloppe était utilisée. 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.

les terres éligibles dont il dispose afin d'éviter de perdre les droits non activés pendant 3 ans²⁸. Bien que d'ampleur probablement limitée, ce comportement accentue la raréfaction de l'offre de droits et pénalise la mobilisation intégrale annuelle de l'enveloppe nationale de paiements directs.

En Angleterre, les experts fonciers ont évoqué la possibilité qui est laissée à l'exploitant de concentrer l'intégralité de ses références historiques sur une partie seulement de son foncier, ce qui permet de bénéficier d'un niveau élevé de prime par hectare sur une partie du foncier et d'un montant limité à la part régionalisée sur l'autre partie. Dans un contexte de faible réglementation des baux ruraux, la forte différenciation de la valeur des DPU peut engendrer une demande d'achats de DPU de forte valeur et l'abandon à la réserve nationale de DPU de faible valeur. Ce comportement a cependant une portée limitée dans le temps, puisqu'il est lié aux modalités initiales d'attribution des droits, et qu'à terme, la valeur des DPU sera uniformisée à l'échelle régionale.

Toujours en Angleterre, la mise en œuvre de la réforme découplée et régionalisée a permis de rendre éligibles de nouvelles superficies qui ne bénéficiaient jusqu'à présent pas des aides à l'agriculture. C'est ainsi que 40 000 nouveaux demandeurs d'aides PAC se sont déclarés en 2005. En l'absence de références historiques, ceux-ci perçoivent exclusivement la partie régionale. Cette situation a engendré d'importants encombrements dans la gestion administrative des demandes d'aide et d'importants retards de paiements des aides 2005.

Ces points ne prétendent pas à l'exhaustivité, mais illustrent un certain nombre de situations, non anticipées et le plus souvent non souhaitées par le législateur. Ils sont cependant dans la plupart des cas liés à la phase transitoire. Leurs impacts sur la mise en œuvre de la réforme ou sur le marché des DPU sont difficiles à évaluer en raison de leur caractère spécifique et de l'extrême difficulté à en apprécier l'intensité d'apparition.

- 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.(...),*

- *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 (...)* »

²⁸ Par exemple, un agriculteur en phase de réduction d'activité a conservé 5 ha, pour lesquels il dispose de 15 titres numérotés de 1 à 15. Il activera les titres numérotés de 1 à 5 la première année, les titres numérotés de 6 à 10 la seconde année, les titres numérotés de 11 à 15 la troisième année, ce qui lui permet de réactiver régulièrement ses titres avant qu'ils ne tombent dans la réserve.

Sur les quatre pays étudiés, deux (Allemagne et Angleterre), c'est à dire ceux-là mêmes qui ont choisi la régionalisation ont opté pour l'absence de prélèvement au bénéfice de la Réserve Nationale en cas de transfert de DPU. Par contre, l'Italie et l'Espagne, tout comme la France, ont opté pour les prélèvements au bénéfice de la Réserve Nationale, atteignant 50% (les premières années) de la valeur du DPU en cas de transfert sans terre.

Dans les pays ayant appliqué la régionalisation, le potentiel de marché des DPU échangés sans terre est faible car toutes les superficies disposent de DPU et à terme, on 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. Subsiste toutefois en Allemagne une spéculation possible sur les droits à primes liés aux surfaces primables en fruits et légumes, qui sont contingentées. Mais il s'agit en fait plus d'un marché implicite de quota (droit à produire ouvrant droit à prime) que d'une spéculation sur les DPU.

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 transfert marchand des 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 définitifs²⁹.

En Italie, les transferts de titres ont été jusqu'ici très rares. L'agence de paiement (l'AGEA) dénombre 8500 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 des titres, et notamment les risques de désertification des régions pauvres du sud et de montagne.

En outre, dans certaines régions il y a plus de titres disponibles que de surfaces activables, en raison d'un marché foncier très rigide, avec des niveaux de prix extrêmement élevés : l'accès aux surfaces activables 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.

En Allemagne, les responsables administratifs rencontrés ne prévoient pas d'importants volumes de transactions de DPU pour deux raisons principales. D'une part, la régionalisation conduit à rendre éligible aux aides PAC l'ensemble des superficies agricoles (à l'exclusion uniquement des cultures permanentes), en leur affectant un DPU, d'autre part, la superficie agricole régionale diminue chaque année, si bien qu'on s'achemine vers une situation d'excédent de DPU par rapport aux surfaces activables.

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.

²⁹ 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.

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 en 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'existe pour l'heure pas de marché de DPU organisé. Peu d'éléments nous permettent d'apprécier ce que pourrait être ce marché, si ce n'est l'existence d'un important excédent de surface agricole éligible ne disposant pas de DPU pouvant générer une demande de droits. Mais ces surfaces éligibles sans droits se situent généralement dans des régions très pauvres, ou 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. Compte tenu du délai d'instruction pour les transferts de droits, les opérations de transfert auraient dû être notifiées à l'Agence de paiement (la RPA) avant le 17 mars 2006, c'est à dire à un moment où très peu d'agriculteurs avaient eu la notification de l'établissement définitif de leurs droits. 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 faible³⁰. 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 augmenter³¹.

Aux vues 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

³⁰ 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.

³¹ 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.

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 « 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.

24. MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 69

L'article 69 du règlement autorise les Etats-membres à prélever jusqu'à 10% de la composante des plafonds nationaux de chaque secteur aidé, pour attribuer des paiements supplémentaires aux agriculteurs engagés dans des types d'agriculture importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles. Ce sont principalement les pays du sud de l'Europe qui ont mobilisé cette possibilité (Grèce, Italie, Portugal et Espagne), mais également deux pays et une région du Nord (Finlande, Suède et Ecosse). Quels sont les arguments qui ont conduit certains Etats membres à mettre en œuvre cet article et comment en apprécier les impacts potentiels ? La France a, quant à elle, fait le choix de ne pas recourir à l'article 69.

Selon le règlement 1782/2003, l'option prise est irréversible. La Commission considère en effet que les aides distribuées au titre de l'article 69 sont des aides couplées du premier pilier. Comme l'objectif de la réforme et de ses aménagements à venir est, pour la Commission, d'aller toujours plus loin dans le découplage des aides du premier pilier, tout retour en arrière vers une nouvelle forme de recouplage, même ciblé, des soutiens est à exclure. Les négociations des réformes à venir de la PAC restent toutefois riches d'incertitudes, et l'on ne peut exclure quelques revirements de doctrine en la matière, d'autant que quelques experts rencontrés n'excluent pas un recouplage raisonné des aides grâce au dispositif du second pilier, pour soutenir certains systèmes de production ou certaines pratiques particulièrement utiles à l'aménagement des paysages ou à la protection de l'environnement.

De ce point de vue, d'ailleurs, l'article 69 est ambigu, puisqu'il s'inscrit dans les mesures budgétaires du premier pilier, mais relève d'une logique de gestion proche du deuxième pilier, ce qui fait d'ailleurs craindre, à la Commission, les risques de double financement. Reste qu'en l'état, l'article 69 conserve une portée limitée, et que les enseignements que l'on peut tirer de son application sont d'ordre plus qualitatif que quantitatif.

24.1. Un article à portée limitée

L'article 69 est mis en œuvre, non pas sur des financements qui s'ajouteraient aux aides directes de la PAC, mais à partir de financements prélevés sur l'enveloppe nationale. Il s'agit donc d'un transfert d'aides directes de l'ensemble des exploitations au profit d'exploitations engagées dans des systèmes spécifiques favorables à la protection de l'environnement ou à la qualité des produits. Si le principe apparaît cohérent avec les objectifs de la réforme, la portée de cette disposition est réduite par le fait que les transferts sont envisagés à l'intérieur de chaque secteur. Non seulement les prélèvements sont plafonnés à 10% de l'enveloppe nationale, mais les prélèvements effectués dans un secteur donné doivent obligatoirement être réaffectés au même secteur. Cette condition réduit fortement l'ampleur des transferts

potentiels et par conséquent l'ampleur des impacts que l'on peut en attendre sur les bénéficiaires.

Par ailleurs les conditions de mise en œuvre de l'article présentent certaines rigidités. En effet, si le type de mesure retenue pour l'utilisation de l'enveloppe prélevée ainsi que le montant du paiement supplémentaire, dans chaque secteur concerné par l'article 69, peut évoluer dans le temps, le choix initial des secteurs retenus et le taux de prélèvement est définitif et ne peut être modifié, ce qui exclut, nous l'avons vu, toute possibilité, de recourir à l'article 69 pour les Etats membres qui n'ont pas retenu cette option dès la mise en application de la réforme. Le règlement ne donne pas de précision sur la durée d'octroi de l'aide complémentaire aux agriculteurs bénéficiaires, ni sur les modalités de versement de cette aide. Toute latitude est donc laissée aux Etats membres pour définir les conditions concrètes d'application de cet article, la Commission se réservant le droit d'évaluer, a posteriori, la pertinence des choix nationaux.

242. Les déterminants des choix italiens et espagnols et modalités de mise en oeuvre

En Italie, le principe d'un soutien aux productions de qualité était assez unanimement partagé, aussi bien par les pouvoirs publics (le Ministre de l'Agriculture soutient fermement la qualité comme perspective de développement de l'agriculture italienne), que par les organisations professionnelles, y compris les industriels, obligés par exemple d'importer des blés durs canadiens pour pallier la mauvaise qualité des blés durs italiens, trop pauvres en protéines. L'Italie a donc choisi en 2005 d'appliquer l'article 69 dans trois secteurs d'activité où les droits à paiement sont au départ totalement découplés : les céréales, la viande bovine et la production d'ovins et caprins avec respectivement des prélèvements de 8%, 7% et 5% des enveloppes sectorielles. S'ajoutera à cela le secteur du sucre en 2006 avec un prélèvement de 8%.

Au consensus sur le principe, a fait suite une discussion plus conflictuelle sur les modalités d'application. Le dispositif prévoyait au départ des plafonds assez élevés, de 180 € par hectare en céréaliculture, de 180 € par tête en élevage bovin, et de 15 € par tête en élevage ovin-caprin. Il prévoyait également de focaliser les aides sur les régions traditionnelles de production de blé dur et sur les régions d'élevages extensifs, notamment en zones de montagne et de collines, afin de réhabiliter les systèmes naisseurs-engraisseurs, à base de céréales et de luzerne, d'animaux de races locales historiquement réputées (Chianina, Marchigiana, Maremana, Romagnola etc.)³². En ce qui concerne le sucre, l'objectif est explicitement d'accompagner la restructuration du secteur, fortement touché par la réforme de l'OCM qui débouche sur une réduction de moitié du quota national entre 2005 et 2006. Le prélèvement sur la totalité des droits historiques permet alors de concentrer les aides sur les surfaces restant en culture, et donc de leur faire bénéficier d'une aide additionnelle couplée. La justification de l'aide reste à expliciter, mais elle pourra se faire sur le principe d'une aide aux têtes d'assolement spécifiques améliorant la qualité agronomique des rotations.

En Espagne, le choix d'appliquer l'article 69 est un prolongement logique du recouplage maximum qui traduit l'inquiétude ressentie par les décideurs publics nationaux, des communautés autonomes et des syndicats agricoles quant aux effets prévisibles de la réforme. L'article 69 représente une modalité complémentaire de recouplage des aides, permettant d'éviter des chutes trop brutales de certaines productions végétales et animales et d'orienter les restructurations des secteurs concernés. L'Espagne a choisi d'appliquer l'article 69 dans le

³² Cf annexe 6 pour plus de détails sur la mise en œuvre de l'article 69 en Italie.

secteur bovin viande, laitier, le coton et le tabac en mobilisant respectivement 7%, 10%, 10% et 5% des enveloppes sectorielles. En production de viande bovine, l'objectif est le maintien des élevages extensifs (chargement inférieur à 1,5 UGB/ha) en valorisant les ressources fourragères et le patrimoine génétique national en soutenant les élevages valorisant la viande de qualité avec reconnaissance officielle³³. Dans le secteur laitier, l'objectif de l'article 69 est d'inciter à l'amélioration de la qualité du lait dans les élevages familiaux modernisés de taille encore modeste (moins de 500 000 kg de lait). Dans les secteurs cotonnier et du tabac, c'est également l'objectif de qualité qui est visé, avec un objectif complémentaire dans le tabac, d'organisation de la commercialisation de la production en encourageant les producteurs à adhérer à un groupement de producteurs. Les conditions de mise en œuvre, au moment de l'étude, étaient encore très floues et imprécises.

A l'échelle de l'UE 15, on constate une extrême diversité des contextes de mise en œuvre de l'article 69, puisque, selon les cas, l'article s'applique aussi bien dans des secteurs totalement découplés, que dans des secteurs totalement ou partiellement recouplés. Dans certains cas, il est également utilisé dans un contexte de régionalisation des DPU et dans d'autres cas dans un contexte de références historiques.

Le règlement ne limite donc pas le recours à cet article aux secteurs totalement découplés, même si, globalement, les choix des Etats membres vont majoritairement dans ce sens (sur 20 secteurs cumulés où est mis en œuvre l'article 69 dans les 7 pays concernés³⁴, 14 sont des secteurs totalement découplés). Par contre, en Allemagne et en Angleterre, le choix de ne pas mobiliser l'article 69 est explicitement justifié en termes de cohérence avec le choix de découplage maximum des aides.

243. Des effets limités

Après un an de mise en œuvre en Italie, le constat d'échec est patent. Le dispositif prévoyait au départ de focaliser les aides sur les régions traditionnelles de production de blé dur et sur les régions d'élevages extensifs, mais les régions riches de grande agriculture et d'élevage intensif de plaine comme la Lombardie ont rapidement pris la mesure du risque de transfert de « leurs » aides vers les régions pauvres. Pour éviter cette hémorragie et conserver le bénéfice de l'article 69, elles ont donc œuvré pour une définition très souple des contraintes de qualité. En cultures de céréales et oléo-protéagineux ces contraintes se résument finalement en une simple obligation d'utilisation de semences certifiées, garanties sans OGM, puisées dans un catalogue très large, et d'une obligation de rotation biennale. En élevage de vaches nourrices, elles se résument en l'obligation d'utiliser des races spécialisées en viande inscrite au registre généalogique, avec quelques contraintes complémentaires de chargement et d'affouragement pour les vaches nourrices de montagne et de races particulières. En engraissement de jeunes bovins, le bénéfice de l'article 69 est soumis à un abattage entre 12 et 26 mois, et à un étiquetage de l'élevage d'origine de la viande par un organisme certifié. En élevage ovin et caprin, les aides sont réservées aux élevages de plus de 50 têtes, avec une conduite sur parcours d'au moins 120 jours.

Cette dilution des contraintes a conduit à un afflux de demandeurs et à un saupoudrage des aides conduisant à des montants effectifs dérisoirement bas, sans commune mesure avec les plafonds prévus : 47 €/ha en culture, 22,8 €/tête en bovin viande et 1,2 €/tête en élevage ovin et caprin, si bien que l'on ne fait que redistribuer d'un côté ce que l'on a prélevé de l'autre, et

³³ Cf annexe 6 pour plus de détails sur la mise en œuvre de l'article 69 en Espagne.

³⁴ Parmi ces 7 pays, cinq ont choisi des références historiques, et deux des références régionalisées.

que l'effet de ciblage des soutiens sur des systèmes de production spécifiques a été totalement annihilé.

Dans le secteur du sucre, l'effet de l'article 69 pourra se révéler plus significatif. Le prélèvement de 8% permettra de transférer aux producteurs restants après réduction de moitié du quota national (environ 100 000 hectares sur les 200 000 antérieurs), le bénéfice des prélèvements sur les producteurs qui auront abandonné la production, ce qui revient, de fait, à une majoration de prime de 8% pour les producteurs de betterave restés en activité. Ce complément d'aide pourra se révéler utile pour soutenir la compétitivité de la production nationale.

En Espagne, aucun élément quantitatif n'était encore connu, ni le nombre de bénéficiaires potentiels ni le montant d'aide unitaire des différentes mesures. L'examen des mesures retenues permet de conclure, comme en Italie, à un niveau relativement faible de contraintes. L'hypothèse d'une dilution des aides entre un nombre élevé de bénéficiaires risque de contraindre les pouvoirs publics à réduire le degré d'exigence attaché à chacune des mesures de l'article 69.

Les observations et les avis recueillis en Italie et en Espagne laissent à penser que les effets à attendre de l'application de l'article 69 sont restreints. De fait la mise en œuvre de cet article soulève la contradiction qu'il y a entre les masses budgétaires limitées qu'il permet de mobiliser, et les bénéficiaires potentiellement concernés. Seul un ciblage extrêmement rigoureux des aides sur un nombre restreint de bénéficiaires serait susceptible d'entraîner des effets significatifs, mais ponctuels. Se pose alors la question politique du choix des bénéficiaires, et de la légitimité de soutenir tel système de production, plutôt que tel autre, telle région plutôt que telle autre. Faut-il s'en tenir à l'avis des experts en environnement, à l'avis des experts économistes, à celui des organisations professionnelles ? D'autant que les deux pays étudiés ont par ailleurs choisi des références historiques, justement, a priori, pour ne pas remettre en question la répartition antérieure des aides, ce qui est contradictoire avec les conditions d'efficacité de l'article 69.

25. PREMIERS IMPACTS DE LA REFORME ET PERSPECTIVES

251. Des effets complexes difficiles à anticiper

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 Etats membres qui la mettent en œuvre, et dans une moindre mesure par le découplage, mais aussi par la modulation et la clause de discipline financière³⁵,
- 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),

³⁵ 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.

- une logique patrimoniale d'accumulation foncière et d'investissement, résultant des logiques précédentes mais qui contribue à moyen terme à en modifier 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 il 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 (élasticités 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 placement, etc.).

Malgré ces difficultés, un certain nombre de simulations des impacts de la réforme sur l'agriculture ont été conduites dans les différents Etats 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 de la seconde vague de la réforme (huile d'olives, tabac, coton, sucre), il est encore trop tôt 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.

252. Ajustement des productions et des systèmes de production

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 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 %³⁶ 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 recouplage d'une partie des aides, en raison des faibles rendements. Cette baisse serait aggravée dans les zones ou la jachère traditionnelle est déjà élevée comme en Castille-la-Manche et plus encore en Castille et Léon³⁷. 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

³⁶ 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

³⁷ Dans ces régions, la culture de céréales est intégrée dans des rotations comprenant plusieurs années de jachères traditionnelles.

céréales restent relativement faibles (-4,2% en Angleterre selon une enquête annuelle auprès de 13 500 exploitations et -8% en Allemagne, selon les modélisations).

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 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 brouillards. 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 Etats 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. Dans ce contexte d'ajustement, l'Allemagne réclame la suppression des quotas laitiers. 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.

253. Régionalisation : faible impact de la redistribution, mais des effets distorsifs possibles

En Allemagne, les analyses d'impacts de la réforme produites par le FAL ont comparé différents scénarios de mise en œuvre de la réforme. La comparaison des résultats du scénario correspondant au calcul des DPU sur la base des références historiques avec celui de la 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. Les fortes baisses d'effectif de bovins allaitants annoncées, dans un contexte où la régionalisation est, en Allemagne, particulièrement favorables aux prairies, conforte ces résultats, mais interroge sur la valorisation future des prairies en Allemagne, dont la superficie est gelée.

En rendant l'ensemble des superficies agricoles éligibles (à l'exception des cultures permanentes) aux aides de la PAC pour les Etats membres qui ont fait ce choix, la régionalisation conduit à l'accroissement du nombre de bénéficiaires, et peut élargir le soutien de la PAC à des secteurs jusqu'alors non éligibles (fruits et légumes de plein champs). En Allemagne, la régionalisation produit donc un effet d'aubaine significatif pour les producteurs de fruits et légumes, qui se verront attribuer des DPU d'un montant de 300 € par hectare 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 danoises, dont les coûts de production sont plus élevés. La régionalisation introduit donc de potentielles distorsions de concurrence dans le secteur des fruits et légumes entre les pays qui la mettent en œuvre et les autres. Mais le maintien d'une partie des aides couplées sur certaines productions dans certains pays, et pas dans d'autres peut de la même manière 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.

254. Perspectives

Les préoccupations de mise en œuvre de la réforme mobilisent pour l'heure toute l'attention des décideurs et des gestionnaires en charge de l'agriculture dans les Etats membres visités, laissant peu de place à une vision prospective sur l'avenir de la réforme de la PAC. Un important travail reste encore à faire pour informer les agriculteurs sur la réforme. En Italie, d'après une enquête réalisée auprès d'agriculteurs, seulement 40% des producteurs connaissent la réforme, 20% en ont une connaissance partielle et 30% n'en connaissent rien et une grande majorité des agriculteurs ignorent encore les contraintes de la conditionnalité, notamment chez les éleveurs.

Une majorité d'interlocuteurs rencontrés n'attendent pas de bouleversements notables à l'horizon 2009, mais pensent que des changements plus importants pourraient intervenir en 2013. Ainsi en Italie, la COLDIRETTI reste attachée au principe de la régionalisation mise en œuvre sur des critères régionaux et de qualité agronomique (différenciation des zones de montagnes, des zones 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 concernées 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, convaincu 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 pilier vers le second pilier reste un objectif prioritaire.

CONCLUSION

Moins de 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. La plupart des interlocuteurs rencontrés, très occupés par les contraintes de court terme de mise en œuvre de la réforme, ne paraissent pas attendre de grands bouleversements en 2008. L'échéance 2013 apparaît en revanche comme une étape décisive, qui devrait conduire à de nouveaux réaménagements en profondeur. Sans que cela soit toujours explicité clairement, il semble bien que les orientations dessinées par la Commission, à savoir l'évolution généralisée vers un découplage maximum, de primes uniformisées à l'hectare, avec un renforcement des transferts vers le second pilier semble inéluctable. 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-elle 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.

En 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 Etats ou des régions.

LISTE DES SIGLES

AGEA :	Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agence de paiement des aides agricoles en Italie)
AOC :	Appellation d'Origine Contrôlée
APCA :	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
CGGREF:	Conseil Général du Génie Rural, de l'Eau et de la Forêt, devenu Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER)
COAG :	Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (Coordination espagnole des organisations des agriculteurs et des éleveurs)
DGPEI :	Direction générale des politiques économique, européenne et internationale
DPU :	Droit à paiement unique
ENESAD :	Etablissement d'Enseignement Supérieur Agronomique Dijonnais
FAL :	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Centre fédéral de recherche agricole allemand)
MAP :	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
NFU :	National Farmers Union
OCM :	Organisation Commune de marché
OMC :	Organisation Mondiale du Commerce
OPOCE :	Office des Publications Officielles de la Communauté Européenne
PAC :	Politique agricole Commune
RICA :	Réseau d'Information Comptable Agricole
SAU :	Surface Agricole Utile
SCOP :	Surfaces en Céréales, Oléagineux et Protéagineux
TFA :	Tenant Farmers Association
UDE :	Unité de Dimension Economique
UE :	Union Européenne
UGB :	Unité Gros Bétrail
UTA :	Unité de Travail Agricole
VA :	Valeur ajoutée

ANNEXES

Annexe 1 : Bibliographie

Annexe 2 : Schéma commun de guide d'entretien pour les enquêtes en pays européens

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées par Pays

Annexe 4 : Résumés des rapports d'études de chaque pays étudié

Annexe 5 : Principaux choix de mise en œuvre de la réforme dans les pays étudiés

Annexe 6 : Mise en œuvre de l'article 69 en Italie et en Espagne

Annexe 1

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, Etudes foncières n°113, p. 17-21.

Butault J.P. (ed.), 2004, Les soutiens à l'agriculture, Théorie, histoire, mesure, Edition Economie 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, Etude 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 « Economie 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, Economie 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, Edition 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, Mémoire 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* Colford 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 editions edagricole

Frascarelli A., 2005, la riforma dell PAC année II, revue Terra E Vita editions edagricole, 56 pages.

Frascarelli A., 2005 Valutazioneed effetti delle sceltenazionali delle 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 Alter nativas, 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 Economie 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 1^{er} 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 Economique, 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'Elevage, 2004, La viande bovine en Allemagne : pâle perspective pour la viande rouge, Le dossier Economie 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, Implemtation 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.

Annexe 2

Schéma commun de guide d'entretien pour les enquêtes en pays européens

I. Mise en œuvre des DPU

- 1) **Le dispositif retenu** pour la mise en œuvre des paiements uniques et ses motivations : Pourquoi un tel dispositif plutôt qu'une autre option (simplification etc.) Réaction des professionnels ? Lieux de décisions ?
- 2) **l'affectation initiale des DPU** : Quelles procédures ont été mises en œuvre ? Quelles difficultés ont été rencontrées ? Quelles solutions ont été apportées ?
- 3) **La gestion de la réserve nationale** : (article 42 du règlement 1782/2003) : Comment a été alimentée la réserve nationale ? Quelle est son importance ? Quelle application de l'article 42.9 du règlement (prélèvements de droits à l'occasion des cessions de foncier) ?
Comment les autorités de votre Etat-membre de résidence ont-elles traité les cas particuliers (installations de nouveaux agriculteurs, récents investissements réalisés sur les exploitations) ? Quels programmes spéciaux ont-ils été mis en œuvre (article 42.4 du règlement) ?
Comment ont été attribués les droits issus de cette réserve ?
- 4) **Le marché des DPU** : comment est-il organisé ? Quels sont les acteurs en présence ? Le cours du DPU est-il stabilisé ? A quel niveau ? Quelles sont les perspectives ? Comment réagissent les professionnels ?
- 5) **Les premières évolutions observées** ? Quelles sont les premières conséquences du découplage et les enseignements des prévisions ou simulations effectuées sur :
 - o Les pratiques agricoles (par exemple : extensification de l'élevage),
 - o L'évolution des productions,
 - o La modification de l'orientation des exploitations (par exemple : abandon de la production de vaches allaitantes ou de la production de jeunes bovins),
 - o L'impact éventuel sur les revenus des agriculteurs (notamment pour les productions qui ne bénéficiaient auparavant pas des aides directes comme les fruits et légumes)
- 6) **Perspectives** : des aménagements des dispositions nationales sont-elles envisagées ? Des modifications du règlement européen sont-elles souhaitées ? Sur quels points ?

II. Mise en œuvre de l'article 69

L'article 69 du règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 prévoit la mise en œuvre facultative d'un dispositif en faveur de types particuliers d'agriculture et de la production de qualité. Cet article dispose que les Etats-membres ont la possibilité de conserver jusqu'à 10% de la part des plafonds nationaux correspondant à un secteur visé à l'annexe VI du règlement susmentionné. Ces secteurs sont les suivants : grandes cultures, féculé de pomme de terre, légumineuses à grain, riz, semences, viande bovine, lait et produits laitiers, viande ovine et caprine, fourrages séchés, coton, huile d'olive, tabac, houblon, ainsi que des programmes spécifiques liés aux régions ultrapériphériques de l'Union. S'agissant des grandes cultures, de la viande bovine, et de la viande ovine et caprine, cette mesure est prise en compte pour l'application des pourcentages maximaux fixés aux articles 66, 67 et 68 du règlement n°1782/2003, réglementant les paiements pour les grandes cultures, la viande ovine et caprine et la viande bovine.

En cas d'adoption de ce dispositif, l'Etat-membre, dans le respect de l'article 64 du règlement susvisé relatif aux dispositions générales concernant les paiements directs, effectuée, sur une base annuelle, un paiement supplémentaire aux agriculteurs dans le ou les secteurs concernés par la mesure. Le paiement supplémentaire est octroyé pour des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles.

- 1) L'Etat-Membre a-t-il eu recours à l'article 69 et pourquoi ? (répondre dans la négative comme dans l'affirmative)
- 2) Sous quelle forme l'article 69 a-t-il été mis en œuvre ?
- 3) Quelles cibles (quelles productions) ont été retenues pour cette mise en œuvre et quels domaines ont été visés ?
- 4) Dans quelle mesure cette mise en œuvre répond-elle aux objectifs fixés ?

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées par Pays

Pays National/région	Institution	Noms	Fonction
Allemagne			
Fédéral	Ambassade d'Allemagne – mission économique	Mme Moreau-Lalanne	Attaché agricole
	Ministère fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs	M. Wolfgarten	Chef du bureau en charge des paiements directs
		M. Andreas Müller	Bureau en charge des paiements directs
		M. Hans Christoph Eiden	Chef du bureau SIGC et de la conditionnalité
	Ministère fédéral de l'Environnement, de la conservation de la nature et de la sûreté nucléaire Federal Agricultural Research Centre	M. Schmitt	Bureau SIGC et de la conditionnalité
		Dr. Anita Breyer	chef division Protection habitants et espèces
		Mme Ulrike Nyenhuis	division Agriculture et forêt
	Federal Agricultural Research Centre	Dr Werner Kleinhanss :	Directeur de l'Institut d'économie agricole
Land de Hesse	Ministère de l'Environnement, de l'espace rural et de la protection des consommateurs	M. Gerd Trautmann :	Chef de bureau de la mise en œuvre de la PAC
		M. Symanski :	Coordinateur national natura 2000
		M. Hüsch	responsable de la conditionnalité environnementale pour le Land
	Hessischer Bauernverband (syndicat agricole de Hesse)	Dr Hans Hermann Harpain	Directeur adjoint
Land de Basse-Saxe	Chambre d'agriculture de Basse-Saxe	M. Hahn	Directeur
		M. Hans Georg Hassenpflug	Chef du bureau des aides
		M. Hans-Heinrich Hennecke	Chef du secteur des paiements directs
	Ministère de l'espace rural, de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs	Dr Ralf-R Paeschke	Directeur du département de la politique agricole, de l'agriculture, de l'alimentation et de la protection des sols
		Agriculteur	

Royaume Uni			
Angleterre	DEFRA	M. John O’Gorman	Head of branch Single payment scheme
		M. David Rigal	Sustainable agriculture unit
	Royal Agricultural College	M. James Jones	Agricultural Business Management (désigné par le RICS)
	Central Association of Agricultural Valuers	M. Jeremy Moody	Secretary and advisor
Espagne			
National	Ambassade de France en Espagne – mission économique	Mme Bigot	Attachée agricole
	Ministère de l’Agriculture, de la Pêche et de l’alimentation	Mme Isabel Encinas Gonzalez	FEGA (Fonds Espagnol de Garantie Agricole), sous-directrice du service de l’harmonisation et des systèmes intégrés
	Ministère de l’Environnement	M. Miguel Aymerich Huyghes-Despointes	Directeur direction générale de la biodiversité
		M. Francisco Jarabo Sanchez	Sous-directeur de la coordination et des bases de données sur la biodiversité
	COAG Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos	M. José Luis Miguel de Diego	Directeur
	ASAJA Asociacion Agria – Jovenes Agricultores	M. Ignacio Lopez Garcia-Asenjo	Directeur aux affaires internationales
Institut National Agronomique de Madrid	M. Carlos Tio Saralegui	Professeur d’économie	
Communauté Castille -la- Manche	Communauté de Castille -La Manche – Direction de l’Agriculture	Mme Mercedes Gomez Rodriguez	Conseillère à l’agriculture
		M. Juan Manuel Suarez Peces	Directeur général de l’amélioration des exploitations agricoles
	Communauté de Castille -La Manche – Direction de l’environnement et du développement rural	M. José Ignacio Nicolas Duenas	Directeur général des milieux naturels et du développement rural
Italie			
National	Ambassade de France en Italie - mission économique Française	M. Thibault Lemaitre	Adjoint de l’Attaché Agricole
	Ministère de l’environnement	Mme Maggiore	
	Agence centrale de paiement des aides agricoles à Rome (AGEA)	M. Giancarlo Nanni	Directeur du département de coordination des politiques
		M. Piopom	
	M. Martinelli		

La mise en œuvre de DPU et de l'article 69 dans les Etats-membres de l'Union Européenne.

	M. Tosi	
Ministère de la Politique Agricole et Forestière	M. Camillo Zaccarini	Direction Générale de la politique des structures et du développement rural
Confédération nationale CLODIRETTI	Dr Andrea Fugaro	Chef du service d'études économiques
Université de Pérouse	Dr ssa Flaminia Ventura	Professeur et Mission économique, du Ministère de la Politique Agricole Forestière
	Dr Angello Frascarelli	Professeur et conseiller du ministre de l'Agriculture Giovanni Alemanno
Université d'Ancone	Dr Franco Sotte	Professeur et secrétaire du Groupe de Brugges

La mise en œuvre de DPU et de l'article 69 dans les Etats-membres de l'Union Européenne.

Annexe 4 :

Résumés des rapports d'études de chaque pays étudié.

Allemagne

Les principes généraux de la mise en œuvre de la réforme de la PAC en Allemagne ont été fortement conditionnés par la volonté des décideurs politiques de justifier les soutiens au secteur agricole, de plus en plus remis en cause par les citoyens. L'objectif affiché par la Ministre de l'Agriculture du parti des verts (Mme Künast), à l'origine des choix d'application de la réforme en Allemagne est à terme, d'une part, de rendre légitime les aides à l'agriculture au travers des services que ce secteur rend pour la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire et le bien-être animal et d'autre part, de simplifier la gestion des aides. Par ailleurs, face au poids relativement faible de l'agriculture dans l'économie allemande, le maintien d'un niveau minimum d'aides à l'agriculture légitimées est jugé indispensable pour entretenir les perspectives d'avenir pour l'agriculture allemande en renforçant les marges de manœuvres des agriculteurs et leur adaptation aux signaux du marché

Malgré certaines divergences initiales, le gouvernement fédéral, les gouvernements des Länder, qui ont la compétence de la gestion des aides PAC, et les syndicats agricoles ont abouti à un accord assez rapidement en faveur du découplage maximum des aides et de la régionalisation des DPU, selon un modèle homogène pour l'ensemble des Länder. Les conditions de mise en œuvre de la régionalisation sont relativement originales, puisqu'alors que la plupart des Etats membres qui la mettent en œuvre, tentent d'en limiter les effets redistributifs, en Allemagne, la redistribution au profit des surfaces en herbes était un objectif explicite de la Ministre de l'agriculture de l'époque. Ainsi une première péréquation est opérée lors de la répartition du plafond national entre Land. Ensuite, le modèle combiné allemand, appliqué à l'échelle des régions, conduit à terme à une forte redistribution des aides entre agriculteurs, estimée à plus de 20% de l'enveloppe (hors sucre) au terme de la réforme. Cette redistribution est accentuée par l'extension de l'éligibilité des aides aux fruits et légumes de plein champ. Comparativement à la situation anglaise, la notion d'équité défendue, basée sur l'égalité du niveau de soutien de toutes les surfaces éligibles, correspond de fait à une politique très volontariste en faveur des zones défavorisées.

Si la mise en place des DPU a nécessité un travail législatif et administratif considérables au niveau fédéral et dans les Länder, l'attribution des aides n'a pas fait l'objet de difficultés majeures. La régionalisation dès l'année de mise en place de la réforme (2005) a réduit l'intervention de la réserve nationale. En définitive, en 2005, les aides régionales s'élèvent respectivement à 300 € par hectare en moyenne pour les terres arables et à 80 € pour les surfaces toujours en herbe, auxquelles s'ajoutent en moyenne environ 190 € d'aides historiques individuelles par hectare. Au terme de la réforme, le montant des DPU variera de 260€ par hectare en Sarre à 370€ (y compris sucre) en Rhénanie Nord-Wesphalie.

La gestion des DPU est assurée dans chaque Land par un système informatique propre, mais l'ensemble des bases sont rendues compatibles, permettant d'alimenter une base de données centralisée, administrée par le Land de Bavière (Munich). La réserve nationale, alimentée exclusivement par un prélèvement initial de 1%, est d'emblée envisagée comme provisoire pour résoudre les problèmes d'attribution initiale des aides. Elle n'a pas vocation à jouer de rôle permanent dans la gestion des DPU, laissée au marché. Les échanges de DPU s'organisent localement selon les besoins, mais peu d'échanges ont jusqu'à présent eu lieu. Les responsables administratifs rencontrés ne prévoient pas d'importants volumes de transactions de DPU sans terre en Allemagne. En effet, toutes surfaces agricoles d'un DPU

d'un montant identique à l'intérieur de chaque Land. Les échanges de DPU s'opéreront ainsi essentiellement dans le cadre des transmissions des exploitations et tout porte à penser qu'ils ne feront pas l'objet de spéculations importantes. C'est probablement en fruits et légumes que les échanges de DPU pourront faire l'objet d'un marché plus actif, comme en témoigne les premiers prix d'échanges observés égal à près du double de la valeur du DPU.

Il est pour l'instant encore trop tôt pour observer les effets de la réforme sur l'agriculture allemande. Le centre fédéral de recherche agricole (FAL) a été chargé par le Ministère fédéral en charge de l'agriculture, d'étudier en 2004 l'impact de la réforme de la Politique Agricole Commune en Allemagne.

Une première série de simulations, s'appuyant sur les données du RICA, analyse l'impact des choix allemands d'application de la PAC sur la répartition des aides. Elle montre l'importance des effets redistributifs, estimés à plus de 20% de l'enveloppe totale. Les systèmes de production extensifs voient leur niveau d'aide par hectare augmenter alors que les systèmes de production plus intensifs sont pénalisés : - 17% d'aides directes totales pour les élevages de viande intensifs (>10 taurillons par hectare), -5% d'aides directes totales dans les élevages laitiers de plus de 30 tonnes de lait par an.

Les simulations des impacts sur la production agricole combine à la fois l'évolution des aides directes aux exploitations et l'évolution des prix de marché engendrée par la réforme. C'est en **élevages bovins** que les plus grandes évolutions sont à attendre : une baisse très sensible des effectifs de vaches allaitantes (-30% par rapport à la poursuite de l'agenda 2000) et de jeunes bovins (-15%). Les simulations concluent sur une amélioration de la productivité dans les élevages bovin-viande, conduisant à un impact modéré sur la production de viande bovine. La bonne tenue actuelle du marché de la viande, amène les interlocuteurs rencontrés à envisager des perspectives moins pessimistes. **En production laitière**, les quotas laitiers devraient stabiliser le niveau de production, mais la réforme devrait accentuer la restructuration de la production par l'accroissement de la taille des troupeaux. C'est le découplage des aides et les évolutions de marchés qui joueraient le rôle plus important dans ces évolutions, alors que la régionalisation des aides ne modifierait que marginalement ces tendances. Les impacts sur les **productions végétales** devraient être moins importants. Une réduction des surfaces de céréales serait sensible dans les régions de l'Est, notamment au profit de cultures énergétiques. Enfin, à coût de foncier constant, l'impact de la réforme sur les revenus serait très légèrement négatif en moyenne par rapport à la poursuite de l'agenda 2000 et l'application de la régionalisation tend à accentuer cette diminution (-2,8%). La baisse des revenus agricole dans le contexte de la régionalisation pourrait en réalité être nettement plus forte (-12%) en raison du renchérissement du foncier pronostiqué par le FAL engendré par la rareté des surfaces disponible par rapport aux DPU.

En Allemagne, les enjeux pour l'avenir de la réforme sont centrés sur les conditions du maintien d'un soutien minimum à l'agriculture, qui doit être justifié, notamment dans le cadre des futures négociations à l'OMC, par le niveau élevé des standards de production du point de vue du respect de l'environnement, de la sécurité alimentaire et du bien-être animal.

Angleterre

Lors des négociations pour la réforme de la PAC de 2003, le gouvernement du Royaume-Uni était résolument favorable au découplage maximum des aides, sans référence historique aux aides individuellement accordées aux agriculteurs. Il considérait qu'il serait de plus en plus difficile de défendre sur le long terme les aides directes aux agriculteurs et que celles-ci devaient être justifiées par leur contribution à la production croissante de biens publics notamment environnementaux. Le système de découplage des aides, en pleine concordance avec l'orientation politique d'inspiration libérale du gouvernement britannique, a l'avantage de faciliter l'adaptation de la production agricole aux signaux du marché.

Cependant la diversité des situations de l'agriculture dans les différentes régions qui constituent le Royaume-Uni a conduit le gouvernement britannique à proposer une très grande flexibilité des choix possibles, de manière à pouvoir appliquer la réforme de manière différente en Angleterre et en Irlande du Nord d'une part et en Ecosse et au Pays de Galles d'autre part. Pour l'application de la réforme en Angleterre, les consultations ont été menées dans un cadre très étroit, puisque dès le départ, le gouvernement britannique avait pris position sur 3 points essentiels:

- appliquer la réforme le plus rapidement possible, c'est à dire le 1^{er} janvier 2005,
- appliquer la réforme région par région, suivant en cela le principe de la dévolution,
- pour l'Angleterre, instituer une aide régionalisée totalement découplée de la production et ne pas utiliser les possibilités de recouplage partiel.

En effet, le revenu des agriculteurs anglais dépend moins que dans les autres régions du Royaume Uni, de la production agricole et des aides directes qui lui sont historiquement liées. Aussi, l'effet de la réforme sur la redistribution des revenus est y moins important. Selon des simulations effectuées dans la phase préparatoire, la régionalisation des aides favorisait les exploitations utilisatrices d'espace et défavorisait les exploitations intensives aux pratiques dommageables pour l'environnement, ce qui renforçait l'intérêt politique de la régionalisation pour le Ministère anglais de l'Agriculture. Le mécanisme d'attribution de ces aides permet en outre de soumettre un maximum d'hectares aux règles de l'éco-conditionnalité et d'y intégrer ainsi des terres marginales, éligibles mais ne possédant pas de référence historique.

Le mécanisme imaginé est assez coûteux à mettre en œuvre puisque chaque année, chaque DPU est composé de deux parties : une partie historique qui diminuera progressivement et une partie régionale forfaitaire qui augmentera progressivement. Ce n'est qu'en 2012 que la valeur unitaire des paiements directs attachés à chaque DPU sera entièrement harmonisée à l'intérieur des trois régions retenues en Angleterre, à savoir, d'une part, les régions défavorisées (au sens de l'Union Européenne), décomposées en deux sous-régions : les zones de landes et les autres zones défavorisées et d'autre part, les zones non défavorisées. Le système de transition mis au point par les britanniques devrait laisser suffisamment de temps aux agriculteurs pour modifier l'orientation de leurs systèmes de production et leur permettre de mieux s'adapter aux besoins du marché. La restructuration attendue du secteur de production agricole devrait ainsi favoriser l'augmentation de la productivité et par conséquent l'amélioration des revenus des agriculteurs. Enfin, le gouvernement britannique se propose d'utiliser de manière la plus large possible les possibilités de modulation des aides afin de transférer les aides du premier pilier vers le 2^e pilier.

Tous les partenaires consultés (syndicats agricoles, experts, chercheurs) sont favorables au découplage. Lors des consultations, le clivage s'est fait sur la question de la base d'attribution des droits. D'un côté les syndicats agricoles (National Farmers Union – NFU – et Tenant

Farmers Association – TFA) étaient favorables à une attribution des droits sur une base purement historique, de l'autre, les propriétaires fonciers (Country Land and Business Association – CLA) et les associations environnementales, dont la principale est la RSPB (Royal Society for the Protection of Birds) militaient pour une aide régionalisée uniforme. La principale préoccupation de la NFU était d'éviter un système qui réduise de facto la compétitivité des britanniques par rapport aux autres pays européens, et le paiement uniforme apparaît totalement inacceptable par la NFU en raison de ses importants effets redistributifs, de nature à décourager les agriculteurs les plus productifs et les plus compétitifs. Les associations environnementales ont défendu le principe de contribution des dépenses publiques pour la production de biens publics. Le paiement uniforme régionalisé permettait d'inclure le maximum d'hectares bénéficiant des aides du 1^{er} pilier de la PAC et donc soumis aux règles d'éco-conditionnalité. Ce système apparaissait équitable et simple à mettre en œuvre.

Une des premières difficultés rencontrées dans l'application de la réglementation britannique est l'existence de réglementations différentes pour chacune des régions dévolues, et de trois zones différentes à l'intérieur de l'Angleterre, ce qui pose des problèmes d'attribution des droits pour ceux qui exploitent sur plusieurs régions, ou qui ont migré entre 2002 et 2005 d'une région à l'autre. Mais la principale difficulté rencontrée en Angleterre est de loin l'augmentation très forte du nombre de demandeurs à bénéficier des primes par rapport à ceux qui bénéficiaient de droits historiques. Alors qu'on estimait à 85 000 le nombre d'agriculteurs anglais en 2005, l'agence de paiement a reçu 120 000 demandes de droits. Les difficultés liées à l'augmentation non attendue du nombre de demandeurs ont provoqué des retards de paiement importants des primes aux bénéficiaires. Les difficultés liées à l'établissement de la liste des bénéficiaires et du montant de leurs droits a retardé l'établissement d'un marché des droits qui fut pratiquement inexistant pour les droits 2006.

Les droits peuvent être transférés de manière indivisible, sans séparation des éléments historiques et forfaitaires régionaux:

- par héritage : dans ce cas, le bénéficiaire peut ne pas être agriculteur et ne pourra donc pas activer les droits dont il bénéficie ; il devra alors ne les transférer qu'à un agriculteur de la région d'origine où ils peuvent être activés.
- par vente avec la terre : dans ce cas, le contrat de vente doit faire clairement apparaître que la vente de terre et la vente de droits constituent une seule et même transaction
- par vente sans la terre : ce cas est possible seulement entre agriculteurs d'une même région et si 80 % des droits vendus ont été préalablement activés
- par location avec la terre : il faut que les droits soient loués en même temps que la terre sur laquelle ils seront activés ; la location des droits apparaît alors sur le contrat de bail.

Selon nos interlocuteurs, la réforme n'a pas encore eu de conséquences notables sur l'évolution de la production. Il semble que jusqu'à maintenant les agriculteurs se soient donnés comme priorité de gérer au mieux l'attribution de leurs droits à paiement afin de préserver leurs paiements futurs. Pourtant, les résultats du recensement annuel sur un échantillon de 13 500 exploitations agricoles anglaises font apparaître une réduction du nombre de têtes de bovins viande et des superficies ensemencées en céréales. Cette baisse des moyens de production, encore peu perçue par les personnes que nous avons rencontrées, est cependant attendue pour les années à venir et laisse présager une réorientation de l'agriculture anglaise qui ne devrait pas se traduire par une accélération de la diminution du nombre d'agriculteurs, mais plutôt par une plus grande diversification des activités agricoles.

Espagne

L'Espagne est le 2^e exportateur agricole au sein de l'UE 25 et le deuxième bénéficiaire de la PAC, tous piliers confondus. Elle doit cette position à une agriculture tripartite :

- 1/3 de sa production est bénéficiaire des aides du 1^{er} pilier (grandes cultures, bovins, ovins-caprins et huile d'olive) et est déficitaire du point de vue commerciale pour ces secteurs;
- 1/3 de sa production en Fruits et Légumes (non aidé) est largement excédentaire,
- et 1/3 de sa production en vignes, porcs et volailles (non aidé), assez excédentaire.

Elle se caractérise aussi par une structure de production dont tous les pans ne sont pas encore modernisés, d'où un grand nombre de petites exploitations, une fréquence élevée d'emplois agricoles à temps partiel (multifonctionnalité). Enfin, elle comporte de très vastes zones où les conditions pédo-climatiques ne permettent pas une agriculture intensive et où les risques de désertification sont élevés et menaçants.

Dans ces conditions, le choix espagnol du recouplage maximum permet de mieux assurer le maintien de l'enveloppe financière du 1^{er} pilier, même si le principe du découplage (à terme) est assez largement admis. Il s'agit aussi de préserver l'agriculture et donc l'économie locale dans d'immenses zones où les alternatives économiques sont actuellement faibles ou inexistantes. Les dispositions adoptées visent donc en priorité cette préservation, sans pour autant renoncer à poursuivre le mouvement de modernisation dans certains secteurs déficitaires (lait, viande bovine), ni à développer largement les efforts en vue d'une production de qualité.

Alors que la tendance en Espagne est à l'organisation régionale, les modalités d'application adoptées pour la réforme sont nationales, avec d'ailleurs une large concertation avec les Communautés Autonomes. Ici aussi, l'intérêt national a largement prévalu, sans doute en raison des diversités existantes et du besoin d'assurer leur avenir en commun.

Pour la modernisation des structures en général, le rôle de la réserve nationale devrait être assez central (en matière d'installation de «jeunes» et d'agrandissement). Elle sera en outre renforcée dans certains secteurs déficitaires par le jeu de l'article 69 (secteur bovin), également mobilisé dans un objectif d'amélioration de la qualité dans les domaines spécifiques (coton, huile, tabac) et dans les secteurs à moderniser (secteur bovin).

En définitive, le choix espagnol est sans doute prudent mais judicieux car les évolutions des productions agricoles au sein de l'UE 25 (puis plus) auront un impact non négligeable sur sa situation d'exportateur. L'Espagne se prépare à importer plus (céréales) pour transformer plus (secteurs animaux) et surtout à exporter davantage les deux tiers de sa production ne bénéficiant pas des aides du 1^{er} pilier.

Italie

L'Italie est avec l'Espagne, l'un des deux grands pays méditerranéens de l'UE 15. Les trois quarts de la SAU se situent en zones de piémont ou de montagne (jusqu'à 90% dans le centre du Pays). Malgré ces conditions de production agricole globalement difficiles, subsiste un nombre important d'exploitations agricoles (près de 2 millions, selon la définition des services statistiques de l'UE) d'une surface moyenne faible, de 6,2 ha. Les très petites exploitations de moins de 5 ha représentent 77% des effectifs tandis que les exploitations de plus de 50 ha ne représentent à l'opposé que 2,4 % des effectifs, mais occupent 39 % de la SAU.

Malgré l'existence de productions alimentaires de qualité qui tirent les exportations (Vins, Pâtes alimentaires, fromages, huiles d'olives) les échanges agricoles et alimentaires restent déficitaires (-16 milliards d'€ en 2004) et l'Italie reste un gros importateur, en provenance notamment des pays partenaires européens (71 % des importations). En outre une part importante de la production agricole italienne est constituée de production non soutenue, et un tiers seulement de la production (en valeur) ouvre droit aux nouvelles aides directes découplées instaurées par la réforme de 2003.

Dans ces conditions, l'Italie s'est montrée très réceptive à la réforme proposée par la Commission, dont elle a activement soutenu le projet pour différentes raisons:

- compte tenu du nombre important de petites exploitations, le découplage permet d'envisager, à terme, une simplification du dispositif de gestion des aides directes.
- le découplage doit permettre de mieux mobiliser les crédits communautaires auxquels le pays a droit, et de limiter les pertes observées dans l'ancien système d'aides (le plafond d'aide communautaire alloué à l'Italie n'était pas épuisé dans l'ancien système, et l'Italie garde un très mauvais souvenir des primes animales instaurées en 1993, et renforcées en 1999, beaucoup d'éleveurs n'ayant pas touché leur prime, faute de répondre aux critères d'attribution),
- le renforcement du second pilier permet de mieux répondre aux contraintes de développement des régions défavorisées (nombreuses en Italie). Il est fortement revendiqué par les régions (dont le pouvoir politique est important) et qui ont l'entière initiative dans la mise en œuvre du second pilier,
- le découplage des aides libère les initiatives entrepreneuriales et allège les contraintes qui pèsent sur l'orientation des productions. Il doit, avec les dispositions de l'article 69, favoriser le développement de productions de qualité,
- à terme, le découplage des aides des activités productives peut permettre une meilleure allocation des aides européennes, au profit des pays du sud de l'Europe.

Ces différents arguments sont partagés par le syndicalisme majoritaire et par les pouvoirs publics (gouvernement Berlusconi), relayé à Bruxelles par le président de la Commission, Romano Prodi. L'Italie opte donc pour un découplage proche du maximum prévu dans le règlement (sauf pour les semences, certaines aides telle que les soutiens au et le blé dur en régions traditionnelles restant en outre couplées dans le règlement), et pour le recours à l'article 69, avec une mise en œuvre dès 2005. Toutefois, alors que le syndicalisme majoritaire (la COLDIRETTI) plaide pour une régionalisation du calcul des nouveaux droits à prime, la CONFAGRICOLTURA, syndicat minoritaire, mais qui représente un poids économique important (les gros entrepreneurs agricoles et les gros propriétaires y sont majoritaires), défend et obtient que le calcul des nouveaux DPU se fasse à partir des références historiques, ce qui limite considérablement les risques de redistribution des aides au détriment des plus gros bénéficiaires et des systèmes de production les plus intensifs.

Modalités de mise en œuvre de la réforme

Malgré le poids des régions, l'Italie a opté pour un dispositif national unique pour la mise en œuvre de la nouvelle politique. C'est un organisme central, l'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), au sein duquel les régions ainsi que les partis politiques sont largement représentés, qui coordonne la mise en œuvre des DPU, centralise les informations, les recoupe, adresse les notifications de droits aux bénéficiaires, définit les plans et les procédures de contrôle du respect de la conditionnalité. Certaines régions sont dotées d'agences de paiement (6 sur 11), les autres délèguent cette fonction à l'AGEA. Sur le terrain, l'AGEA et les régions sont efficacement relayés par les centres d'assistance agricole (CAA), gérés par les syndicats et reconnus par les organismes payeurs leur permettant d'avoir accès aux bases de données (98 % des dossiers de demandes individuelles de DPU sont en fait instruites par les CAA). Ainsi, 750 000 bénéficiaires ont été concernés par la procédure en 2005, liés à la première vague de la réforme (céréales, riz, viande bovine et ovine) et 900 000 supplémentaires en 2006, liés à la seconde vague de la réforme (tabac, sucre huile d'olive, lait, etc). En dépit de quelques retards et difficultés ponctuelles, le dispositif fonctionne bien, au dire des administrations intéressées, grâce notamment au système centralisé de collecte et de traitement de l'information qui a été mis en place (Système Informatique Agricole National = SIAN).

C'est également l'AGEA qui gère la réserve nationale des DPU, enregistre les transactions, procède aux prélèvements (qui s'échelonnent de 0% sur les successions et les ventes de DPU avec la terre pour une installation, à 50 % pour les ventes de DPU sans terres). C'est encore elle qui est chargée pour l'avenir de mettre en place une bourse des titres pour faciliter les échanges. A partir de 2006, les échanges de titre ne peuvent se faire que dans une même zone (Nord, Centre, Sud du pays, et Iles) et au sein d'une même catégorie de terre (plaines, collines, montagnes). Ces restrictions géographiques, combinées à un marché foncier très rigide et une taxation importante des transactions sans foncier, conduit tous les experts à considérer que le marché des titres ne sera jamais très actif en Italie.

Premiers effets de la réforme en Italie

Il est trop tôt pour percevoir tous les effets de la réforme mais on constate d'ores et déjà une forte démobilité de la production de blé dur, dans des proportions importantes, qui tendent à dépasser les prévisions. Aux dires des experts, les 700 000 ha de blé dur perdus seraient reconvertis en blé tendre, orge, protéagineux et fourrages, et quelques 200 000 ou 300 000 ha pourraient être retournés à la jachère ou à l'abandon.

Concernant l'application de l'article 69, son échec est patent et reconnu. Cet article devait permettre de focaliser les aides sur des systèmes spécifiques, notamment en régions difficiles, ce qui supposait implicitement une redistribution au profit de ces régions. Mais, sous la pression des régions riches, les critères d'éligibilité aux aides retenus sont très peu contraignants. En résulte une dilution du plafond d'aide entre un très grand nombre de demandeurs, conduisant à des aides à l'hectare ou à l'animal très faibles, cinq à dix fois inférieures aux plafonds prévus, sans aucun effet perceptible.

Pour l'avenir, le syndicat majoritaire (la COLDIRETTI) reste favorable à une régionalisation du calcul des DPU, sur la base d'un découpage calé sur celui de la régionalisation du marché des DPU (4 grandes régions x 3 niveaux de productivité agronomique). Sans que cela n'apparaisse comme une position officielle, semble se dégager l'objectif, pour les négociations à venir, de faire baisser le coût des importations (y compris par le démantèlement de la préférence communautaire) et de rééquilibrer les aides découpées au profit des agricultures du sud de l'UE.

Annexe 5 :

Principaux choix de mise en œuvre de la réforme dans les pays étudiés

	France	Allemagne	Italie	Espagne	Angleterre
Année de mise en oeuvre	2006	2005	2005	2006	2005
Modèle de calcul des DPU	Historique	Modèle combiné (régionalisation + historique évoluant vers régionalisation)	Historique	Historique	Historique évoluant vers régionalisation)
Niveau de découplage					
Culture arable	75%	100%	100%	75%	100%
Blé dur			100%		
Aides semences	0% certaines semences		0%	0%	
Amidon de pomme de terre (1)		40%			
Prime Vaches allaitantes	0%	100%	100%	0%	100%
Prime abattage (hors veaux)	60%	100%	100%	60%	100%
Prime abattage veaux	0%	100%	100%	0%	100%
Prime brebis et chèvres	50%	100%	100%	50%	100%
Prime laitière	100%	100%	100%	100%	100%
Tabac	40%	40%	40% (100% en région Puglia)	40%	
Houblon	25%	25%			
Huile Olive	100%		100%	93,6%	

(1) dont 60% de couplage communautaire

Annexe 6

Mise en œuvre de l'article 69 en Italie et en Espagne

Secteurs agricoles concernés et taux de prélèvement	Objectifs poursuivis	Nature du paiement complémentaire versé	Montant de l'aide
Italie			
Grandes cultures : 8% (142,5 M€)	Protection de l'environnement et qualité	Agriculteur utilisant des variétés certifiées, non OGM en blé dur, blé tendre et maïs et réalisant des rotations de 2 ans ou plus	Maximum 180€/ha
Viande bovine : 7% (28,7 M€)	Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - élevage de race à viande inscrite - élevage extensif, pâturage minimum et chargement limité à 1,4 UGB/ha - prime à l'abattage pour les animaux en IGP, agriculture biologique, présent pendant plus de 7 mois dans l'exploitation et abattu entre 12 et 26 mois 	Maximum 180€/tête
Ovin et caprin : 5% (8,7 M€)	Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - aide aux éleveurs de plus de 50 têtes et pâturant plus de 120 jours par an 	Maximum 15€/tête
Sucre : 8% (?? M€)	Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - aide aux éleveurs de plus de 50 têtes et pâturant plus de 120 jours par an 	Maximum 15€/tête
Espagne			
Viande bovine 7% (57 M€)	Environnement et qualité	<ul style="list-style-type: none"> - prime à la VA pour les élevages justifiant d'un chargement de moins de 1,5 UGB/ha ou d'un cheptel de moins de 15 UGB - Aide aux producteurs de viande participant à une filière qualité (IGP, agriculture biologique, label) 	48 M€ paiement additionnel (pa) modulée selon le nb animaux : <ul style="list-style-type: none"> - 1 pa : <40 têtes - 2/3 pa : 41-70 - 1/3 pa : 71-100 7 M€ Montant unique par tête, limité à 200 têtes/ exploitation
Secteur laitier : 10%	Qualité	Eleveur participant à un programme régional de bonne pratique d'hygiène	Aide/kg de lait, limitée à 500 000 kg par exploitation.
Tabac : 5%	Qualité et commercialisation	Aide aux produits de qualité : semences certifiées, faible taux d'impureté et d'humidité Adhésion groupement de producteurs	Aide à la quantité livrée à l'industrie de 1 ^{ère} transformation.
Coton : 10%	Qualité	Aide aux produits de qualité : max 12% d'humidité, 5% d'impuretés Rendement minimum par hectare	Aide à la quantité produite et contrôlée
L'application de l'article 69 pour le secteur du sucre, avec un prélèvement de 10% venait d'être décidé lors de la visite. Aucune information sur les objectifs poursuivis dans ce secteur n'a pu être recueillie.			