



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 2**

### **Etudes dans 4 pays européens : Allemagne, Espagne, Italie, Royaume Uni (Angleterre)**

Jean-Pierre BOINON  
Jean-Christophe KROLL  
Denis LEPICIER  
André LESEIGNEUR  
Jean-Baptiste VIALLO

**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.



## Avant propos

Le département d'Economie et Sociologie de ENESAD a été chargé par le Ministère de l'Agriculture, en collaboration avec le Conseil Général AAER (ex CGGREF), 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 uniques (DPU) 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.

Pour conduire ce travail, quatre pays ayant fait des choix de mise en œuvre de la réforme différents de ceux de la France, ont été retenus, à savoir l'Allemagne, le Royaume Uni (Angleterre), l'Italie et l'Espagne. Ces études de terrain se sont déroulées conjointement avec des Ingénieurs Généraux du CGAAER (ex CGGREF) à qui était confiée par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable une autre étude visant à analyser l'application de la conditionnalité des aides agricoles relative 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 le sujet de l'étude confiée à l'ENESAD, ce travail, qui fait l'objet d'un rapport spécifique du CGAAER, n'est pas restitué ici.

Le présent rapport (fascicule 2) restitue et analyse l'ensemble des documents collectés et entretiens directs réalisés dans chacun des pays étudiés, selon une structure harmonisée : est ainsi successivement présenté le contexte socio-structurel et socio-politique de mise en œuvre de la réforme, les modalités d'application de la réforme et enfin, les effets attendus au travers de simulations et les premiers impacts observables. Ce document présenté pays par pays constitue le matériau de base mobilisé pour la rédaction du rapport de synthèse<sup>1</sup> (fascicule 1) de cette étude.

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, pour leurs contributions, leur disponibilité, leurs remarques et conseils avisés lors de la relecture de ce rapport d'étude par pays. 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.

---

<sup>1</sup> Boinon J.P., et al., 2006, La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union Européenne. Rapport de synthèse (fascicule 1), Rapport d'étude au MAP en collaboration avec le CGAAER. 71 p.



## SOMMAIRE

<b>A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA PAC EN ALLEMAGNE .....</b>	<b>9</b>
<b>B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA PAC AU ROYAUME-UNI (ANGLETERRE) . .....</b>	<b>39</b>
<b>C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA PAC EN ESPAGNE. ....</b>	<b>63</b>
<b>D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA PAC EN ITALIE .....</b>	<b>85</b>





**A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA PAC DE JUIN 2003  
EN ALLEMAGNE : MOTIFS, MODALITES, EFFETS ET  
PERSPECTIVES.**

Denis LEPICIER

Avec la collaboration de Messieurs Bernard BOURGET  
et Emmanuel de LONGEAUX du CG AAER



## Résumé

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-Westphalie.

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.

## **La mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003 en Allemagne : Motifs, modalités, effets et perspectives.**

La mission en Allemagne s'est déroulée du 15 au 19 mai 2006. Elle visait à étudier conjointement les conditions de mise en place et de gestion des DPU dans le cadre de la réforme de la PAC et les conditions de mise en œuvre du réseau Natura 2000. Le présent compte rendu ne s'intéresse qu'au premier sujet dont à la charge l'ENESAD.

L'Allemagne a été retenue en raison des choix de mise en œuvre de la réforme radicalement différents de ceux de la France. L'analyse s'est focalisée plus particulièrement sur la régionalisation du dispositif. Sont explorés successivement, les justifications économiques et politiques de ces choix (section 1), les modalités et les conditions concrètes de leur mise en œuvre en pointant les difficultés rencontrées (section 2) et des premiers éléments relatifs aux effets des choix de l'Allemagne sur l'évolution de l'Agriculture, à partir de travaux de simulation et d'identification des premiers effets observables.

L'étude s'appuie sur la mobilisation d'un ensemble de documents législatifs, administratifs, d'étude et de recherche sur la réforme de la Pac en Allemagne (cf. annexe 1) ainsi qu'un ensemble d'entretiens directs auprès de responsables de l'administration en charge de l'agriculture, de responsables de Chambre d'Agriculture, de représentants professionnels agricoles et de chercheurs au niveau fédéral (à Bonn) et au niveau des Länder (cf. liste des personnes rencontrées en annexe 2). Deux Länder ont été retenus, la Hesse et la Basse Saxe, dans l'objectif d'analyser les conditions de mise en œuvre et les conséquences de la réforme dans deux contextes agricoles sensiblement différents. En Hesse, l'agriculture, relativement peu intensive, occupe une place mineure dans l'économie régionale<sup>2</sup>. En Basse Saxe, les exploitations sont de plus grandes tailles et plus intensives et sont orientées sur des productions à plus forte valeur ajoutée (production laitière, betteraves sucrières, légumes).

Nous tenons à remercier Mme Moreau-Lalanne, attachée agricole de la mission économique de l'Ambassade de France en Allemagne sans qui cette mission n'aurait pu se dérouler. C'est à partir de contacts qu'elle entretient avec les institutions agricoles, tant au niveau fédéral que des Länder, qu'a pu être construit le programme de rencontres. Par sa contribution tout au long de la mission, elle nous a permis d'approfondir les éléments de contexte et de débats relatifs à la réforme de la PAC et de lever les difficultés de compréhension liées à la langue.

---

<sup>2</sup> Comme en témoigne l'intitulé du Ministère qui à la charge de ce secteur : Ministère de l'Environnement, de l'espace rural et de la protection des consommateurs.

## SOMMAIRE

<b>A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA PAC DE JUIN 2003 EN ALLEMAGNE : MOTIFS, MODALITES, EFFETS ET PERSPECTIVES.....</b>	<b>9</b>
RESUME.....	11
SOMMAIRE.....	14
<b>1 CONTEXTE ECONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME.....</b>	<b>15</b>
1.1 CONTEXTE ECONOMIQUE : UNE ECONOMIE AGRICOLE QUI A BESOIN DE SOUTIEN PUBLIC.....	15
1.2 CONTEXTE POLITIQUE ET PRINCIPES GENERAUX RETENUS EN ALLEMAGNE.....	15
<b>2 MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME.....</b>	<b>17</b>
2.1 LE COMBI-MODELE.....	17
2.2 GESTION DES DPU.....	20
2.2.1 Base de données des DPU.....	20
2.2.2 Réserve nationale.....	21
2.2.3 Les échanges de DPU.....	22
2.3 GESTION ADMINISTRATIVE DE LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE.....	22
2.4 BILAN DE LA MISE EN PLACE DE LA REFORME.....	23
2.4.1 Une mise en place des DPU sans difficulté majeure.....	23
2.4.2 Montant des DPU et paiements 2005.....	24
<b>3 LES EFFETS DE LA REFORME.....</b>	<b>26</b>
3.1 SIMULATIONS DES EFFETS DE LA REFORME.....	26
3.1.1 Impact de la réforme sur la dispersion du montant des aides.....	27
3.1.2 Impact sur la production agricole.....	28
3.1.3 Impact de la réforme sur le revenu des exploitations.....	30
3.2 ELEMENTS D'APPRECIATION QUALITATIFS DES EFFETS DE LA REFORME.....	32
<b>4 AVENIR DE LA PAC.....</b>	<b>34</b>
BIBLIOGRAPHIE.....	35
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	37

## **1 CONTEXTE ECONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME**

### **1.1 Contexte économique : une économie agricole qui a besoin de soutien public.**

L'Allemagne est un grand pays agricole avec quelques 17 millions d'hectare de SAU, exploitées par 372 400 exploitations de plus de 2 hectares en 2004, parmi lesquelles seulement 45% sont agriculteurs à titre principal. La pluriactivité est donc une particularité forte de l'agriculture allemande comparativement à celle de la France. D'une manière générale, l'agriculture pèse relativement peu dans l'économie nationale (0,9% du PIB), en raison notamment de l'orientation très industrielle de l'économie allemande. Conformément à la moyenne de l'Europe des 15, mais contrairement à la France, la balance commerciale agricole allemande est négative tant en extra qu'en intracommunautaire.

La taille moyenne des exploitations de 45 hectares (2004) est en croissance régulière du fait du rythme soutenu de restructuration du secteur. L'accentuation de la disparition des exploitations en 2004 (15700 soit 4%) par rapport au rythme déjà élevé de 3% depuis plusieurs décennies transforme lourdement l'agriculture allemande. La production laitière, céréalière et les autres végétaux (oléagineux, protéagineux et betteraves sucrières) représentent chacun près de 20% de la production agricole (2003). Parmi les autres productions animales, la production porcine occupe une place importante avec 12%, alors que l'élevage bovin est moins important. Les structures agricoles et l'orientation économique sont toutefois nettement différenciées selon les régions. Les Länder du sud sont caractérisés par des petites exploitations, principalement orientées vers l'élevage (Bavière), les ateliers d'élevages laitiers, de porcs et de volailles sont davantage localisés dans le Nord, où l'on trouve également l'essentiel des grandes cultures et de la betterave sucrière. Les anciens Länder de l'ex Allemagne de l'Est sont caractérisés par l'existence de grandes sociétés agricoles issues des anciennes fermes collectives.

L'orientation de l'agriculture permet à l'Allemagne d'être le second bénéficiaire des aides directes de la PAC après la France (4,9 milliard d'€ en 2002). Plus de 90% des agriculteurs sont bénéficiaires de la PAC, soit une proportion plus importante qu'en France (environ 70%). Le montant d'aide direct moyen (2002) par exploitation allemande est nettement supérieur à la moyenne de l'Europe de 15 (14 500€ contre 5185€), du fait de la taille des exploitations agricole nettement inférieure dans les pays méditerranéens. Si cette moyenne est relativement homogène entre les pays d'Europe du Nord (France, Royaume Uni, Allemagne), leur répartition entre les exploitations diffère. En Allemagne, près d'un bénéficiaire sur deux perçoit plus de 5000€ d'aides par exploitation, cette proportion est de près de 2 tiers en France.

Ces éléments structurels caractérisant l'agriculture allemande, contribuent à expliquer les choix de mise en œuvre de la réforme. La transparence du soutien public d'un secteur qui pèse relativement peu dans l'économie nationale est primordiale. Les facteurs de lisibilité pour le citoyen justifiant le découplage et une relative harmonisation du niveau des aides dominant sur les préoccupations liées à l'avenir de certains secteurs, tels que la viande bovine.

### **1.2 Contexte politique et principes généraux retenus en Allemagne**

Le Ministère fédéral en charge de l'agriculture et les Länder se sont rapidement mis d'accord sur l'objectif de découpler les aides au maximum (à l'exception du Tabac) et de régionaliser les DPU à l'échelle des Länder. Conscient des risques de voir disparaître la politique agricole, cette orientation est pour le Ministère fédéral de l'Agriculture, la seule façon de justifier aux

citoyens et contribuables, les soutiens à l'agriculture. Les variations du niveau d'aides selon les exploitations engendrées par une application de la réforme basée sur les références historiques seront injustifiables à moyen terme et incompréhensibles pour les citoyens. C'est ce qui a justifié le choix de la régionalisation des aides.

Le choix allemand doit à termes permettre, 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. Cette position a été très fortement impulsée par la Ministre écologiste du gouvernement Schröder, Mme Künast. Le nouveau gouvernement Merkel, ne remet cependant pas en cause les principes fondamentaux retenus par l'Allemagne.

Pour le représentant du Ministère en charge de l'Agriculture du Land de Basse Saxe, l'aide unique par hectare en 2013 est le système optimal pour redonner toute liberté aux agriculteurs d'orienter leur activité dans les secteurs les plus porteurs. En allant dans le sens des exigences de l'OMC (libéralisation des échanges, soutien à l'agriculture découplé de la production), la réforme renforce les chances de soutien de l'agriculture, jugée déterminante pour le maintien d'une agriculture dans la région (et plus largement en Europe). Selon cet interlocuteur, il est donc capital de consolider l'axe franco-allemand éventuellement élargi à la Pologne pour défendre le maintien de la PAC.

La mise en œuvre de la PAC est fortement décentralisée en Allemagne. Le Ministère fédéral fixe les principes généraux d'application et les règles générales de mise en œuvre de la réforme (3 règlements fédéraux). La définition des DPU, leur gestion, le paiement des aides directes et le contrôle sont de la compétence de chaque Land. Les marges de manœuvres des Länder dans l'adaptation locale de la réforme sont cependant relativement limitées. Ils disposent de trois principaux leviers :

- l'harmonisation des primes régionales «grandes cultures » et «prairies » permettant de d'augmenter le niveau de cette dernière. Cette option a été mobilisée dans six Länder dont la Hesse. L'orientation extensive des systèmes de production caractérise dans une large mesure ces Länder, qui ont cherché par ce dispositif à revaloriser le soutien aux surfaces en prairie.
- la méthode d'identification des surfaces et de l'occupation du sol (la plupart des Länder utilisent conjointement les références cadastrales et les ortho photos depuis 2005.
- la taille minimale de la parcelle agricole éligible aux aides (0,1 ha en Hesse)

L'accord trouvé entre le Ministère fédéral et l'ensemble des Länder est un compromis entre des positions qui n'ont pas toutes défendues le système retenu.

Si la position officielle du principal syndicat agricole (Bauernverband) a défendu le découplage total dans la mesure où il favorise l'adéquation de la production avec les besoins du marché, le représentant de ce même syndicat en Hesse (qui représente 82% des exploitants de Hesse), considère injustifiable de l'extension du principe du découplage jusqu'à la non obligation de production. La politique agricole doit être justifiée en Europe par le soutien de niveaux élevés des standards de production en matière de respect de l'environnement, de sécurité alimentaire, et de bien-être animal. En permettant l'arrêt de la production agricole tout en percevant les aides, à la condition du maintien du bon état environnemental du foncier, et en soutenant insuffisamment certains secteurs, tels que la viande bovine ou ovine, la réforme risque de conduire à la perte de parts de marché de l'agriculture allemande.

Les Länder de Bavière et de Saxe se sont opposés au principe de découplage, craignant qu'il soit défavorable au maintien de leurs petites exploitations familiales. La Bavière s'est



également opposée à la régionalisation, d'une part, par le mécanisme de transfert entre Land qui lui est très défavorable en termes de volume financier d'aides directes, d'autre part, parce qu'il défavorise des agriculteurs qui ont orienté leur système, en investissant en conséquence, vers une moindre intensification et donc une réduction des aides par hectares et, et enfin parce qu'ayant fortement investi dans le 2<sup>nd</sup> pilier de la Pac, la Bavière n'estime pas pertinent de renforcer le soutien des prairies permanentes dans le 1<sup>er</sup> pilier.

Concernant l'article 69, le contexte de mise en œuvre de la réforme en Allemagne excluait pratiquement le recours à l'article 69. Selon le représentant syndical agricole de Hesse, il n'était pas concevable d'ajouter à la modulation des aides un prélèvement complémentaire destiné à recoupler des aides. L'article 69 n'est pas identifié comme un outil de compensation de certains effets négatifs (ou tout du moins l'accompagnement d'évolution en cours) engendrés par le découplage total des aides, dans les secteurs bovins viande et ovin par exemple. L'article 69 est davantage assimilé à de la modulation complémentaire et donc à l'appui au développement rural, qu'à une mesure de soutien de l'agriculture.

Le calendrier de mise en place de la réforme en Allemagne a été le suivant :

- 2004 : vote d'une loi nationale, définissant les principes de mise en œuvre de la réforme en Allemagne. Cette loi a été modifiée en 2006 pour intégrer la réforme sucre.
- fin 2004 : publication d'un décret définissant la nature des cas de forces majeures faisant l'objet d'attribution de compléments de DPU à partir de la réserve nationale. Ce décret a été modifié début 2005 afin de définir plus précisément les critères d'attribution de compléments de DPU,
- 2005 : mise en place de groupes de travail associant les Länder pour définir les formulaires de demande d'aides, les modalités de contrôles, les modes de calcul des DPU et application de la réforme.

## **2 MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME**

### **2.1 Le combi-modèle**

La conception du « combi-modèle » allemand visait à tenir trois objectifs dans la mise en œuvre de la réforme :

- simplifier la gestion des aides directes agricoles
- rendre légitime le soutien à l'agriculture (harmoniser le montant des aides pour l'ensemble des agriculteurs)
- assurer une transition progressive entre l'ancien et le nouveau système pour permettre aux agriculteurs de s'adapter.

Le combi-modèle consiste à définir le montant des DPU en combinant, dans une période transitoire (2005-2008), des aides régionalisées calculées au niveau du Land et une aide à l'exploitation calculée sur référence historique individuelle, le système progressant ensuite entre 2009 et 2013 vers une prime unique à l'hectare par Land quelle que soit la production.

La régionalisation conduit à répartir le plafond fédéral d'aides directs entre les Länder. Le mode de répartition introduit un premier niveau de redistribution des aides directes entre Land fortement bénéficiaires d'aides directs et Land plus faiblement bénéficiaire<sup>3</sup> (plafonné à +/-

---

<sup>3</sup> Ce système s'inscrit dans le prolongement d'un système de péréquation existant avant la réforme.

5% du montant d'aide 2004). La répartition du plafond fédéral est en effet basée pour 65% sur la référence aux aides perçues (toutes aides confondues) en 2004 dans chaque Land et pour 35% en référence à la superficie éligible de chaque Länder.

Cette redistribution permet de réduire à terme (2013) les écarts entre le montant des DPU entre les Länder de 150€ environ dans une configuration sans péréquation à moins de 100€ après transfert entre Land. La Bavière est la plus grande perdante dans ces transferts, en volume financier, alors que le Schleswig-Holstein est le plus grand perdant sur le montant de l'aide par hectare. Par contre, les Länder de Sarre, Rhénanie Palatinat, Bade-Wurtemberg et Brandebourg bénéficient de ces transferts.

La mise en œuvre du combi-modèle nécessite de distinguer deux périodes :

#### **a) La période 2005 - 2008**

Le calcul des DPU selon le combi-modèle introduit deux grandes catégories de DPU, les DPU « normaux » et les autres DPU.

##### **Les DPU « normaux »**

L'Allemagne a fait le choix d'introduire deux types de DPU « normaux »,

- les DPU « grandes cultures » attribués aux superficies de grandes cultures et dont le montant comprend une part « prime régionale grande culture » et une part « prime exploitation » (la prime « exploitation » étant égale à la somme des primes « exploitation » divisée par la superficie éligible de l'exploitation.
- les DPU « prairies » attribués aux superficies de prairies et dont le montant comprend une part « prime régionale prairies » et une part « prime exploitation » (idem ci-dessus)

Le tableau 1 suivant résume la répartition des aides directes antérieures à la réforme entre primes régionales et primes « à l'exploitation » et à l'intérieur des premières, entre primes « grandes cultures » et « prairies ».

L'introduction, fortement soutenue par la Ministre de l'Agriculture écologiste de l'époque, d'une prime « prairies » alimentée par les ex-primes abattage adulte et complément national permet un soutien à l'ensemble des exploitations disposant de prairies dans leur assolement et qui sont le plus souvent orientées vers des systèmes moins intensifs et plus respectueux de l'environnement.

Les Länder avaient la possibilité procéder à des rééquilibrages entre primes « grandes cultures » et primes « prairies ». Six Länder l'ont fait. En Hesse, cela s'est traduit par une augmentation de la prime « prairies » de 45 à 62 €/ha.

Tableau 1 : Modalités de calcul des DPU normaux

Type de paiements	Paiements découplés 2005		
	Prime régionale « grandes cultures » (1)	Prime régionale « prairies » (1)	Primes exploitation (sur référence historique) (2)
directs antérieurs à la réforme			
<b>Primes aux cultures</b>			
Grandes cultures	100%		
Semences	100%		
Amidon de pomme de terre (3)	30%		10%
Houblon	75% <sup>4</sup>		
Fourrages secs (4)			50%
Tabac			40% (puis 50% en 2010 <sup>5</sup> )
Sucre			100% (à partir de 2006)
<b>Primes animales</b>			
Abattage gros bovins		100%	
Complément national		100%	
Complément extensification		50%	50%
PSBM			100%
PMTVA			100%
PCO			100%
Abattage des veaux			100%
Prime laitière			100% (dès 2005)

(1) calculée au niveau du Land, une prime unique par hectare pour chaque Land

(2) calculée par exploitation et ramenée par hectare éligible

(3) 60% des aides sont versées sous forme d'aides couplées communautaires

(4) 60% des aides sont versées sous forme d'aides couplées communautaires

Lecture : 100% des aides directes grandes cultures de l'année de référence (déclaration 2005) sont prises en compte dans le calcul de la prime « grandes cultures ». 50% des aides compléments extensification de l'année de référence (2005) sont prises en compte dans le calcul de la prime « prairies » et l'autre moitié correspondant à 50% de l'aide moyenne perçue par l'exploitant entre 2000 et 2002, est versée comme prime à l'exploitation.

### **Autres DPU**

A ces DPU dits normaux, s'ajoutent 3 autres types de DPU :

- les DPU jachères totalement régionalisés dès 2005
- les DPU Légumes, fruits et pomme de terre de consommation. Tous les hectares en légumes, fruits et pomme de terre en 2005 se voient attribuer un DPU avec un montant de prime égal à la prime « grandes cultures ». Les superficies sont cependant contingentées et ne peuvent dépasser le niveau 2003. Ainsi pour activer ces DPU, l'exploitant doit disposer d'un nombre correspondant d'autorisations dites « fruits, légumes et pommes de terre comestibles ». L'introduction de ces nouvelles superficies, qui sont modestes au regard

<sup>4</sup> Les 25% restant sont réalloués aux agriculteurs et/ou organisations de producteurs pour prendre en compte des conditions de production spécifiques ou des situations propres à telle ou telle région de production.

<sup>5</sup> Les 50% restant seront utilisés pour des programmes de restructuration dans le cadre de la politique de développement rural (Commission Européenne, Newsletter, Mai 2004)

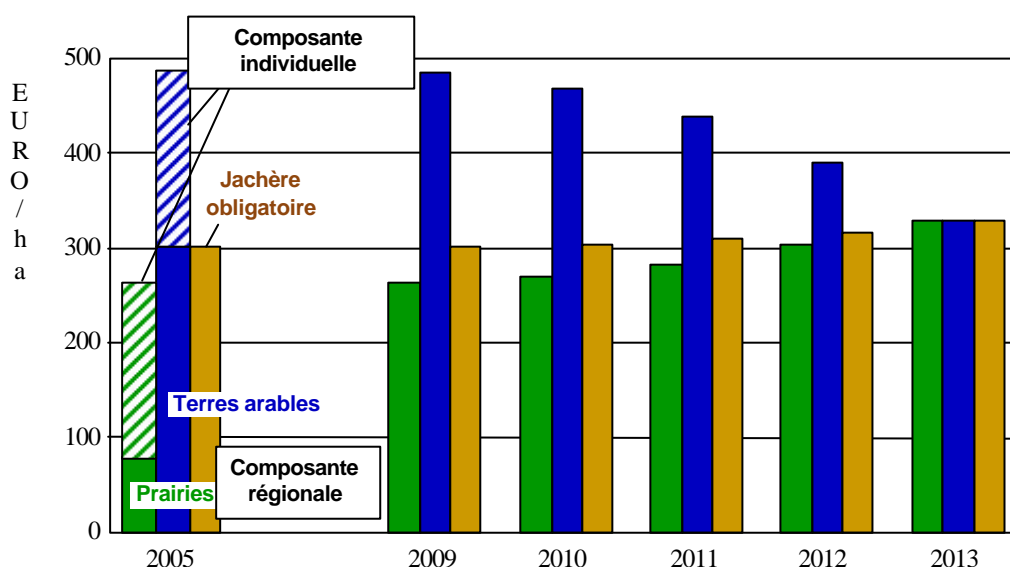
des surfaces de grandes cultures, dans le régime d'aides n'affecte que très marginalement à la baisse le niveau de la prime « grande culture » des Länder.

- les DPU spéciaux « sans terre » : attribuée à des exploitants disposant de cheptel, mais pas ou peu de surfaces.

### ***b) La période 2009 - 2013***

Le modèle combiné introduit un système progressif de convergence (entre 2009 et 2013) de l'ensemble des DPU vers un paiement unique régional en 2013. La valeur de ce paiement unique, appelée « valeur cible » est calculée pour chaque Land en divisant l'enveloppe globale allouée au Land par le nombre total d'hectares admissibles dans le Land. La convergence se fait, pour chaque exploitation, par une réduction progressive de l'écart entre la valeur de chacun des DPU et la valeur cible en appliquant les taux suivants : 2009 : maintien de 100% de l'écart, 2010 : 90%, 2011 : 70%, 2012 : 40%, 2013 : 0%. A titre d'illustration, le principe d'harmonisation est schématisé par la figure 1.

***Figure 1 : Illustration du principe d'harmonisation des DPU entre 2009 et 2013 (exemple correspondant à une exploitation)***



Source: BMVEL (2005) adapté.

## **2.2 Gestion des DPU**

### ***2.2.1 Base de données des DPU***

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, mais sous la responsabilité des Länder. Cette base, administrée par le Land de Bavière (Munich) est une extension de la base d'identification des animaux. L'unité d'identification des DPU est l'are. La base contient les informations suivantes :

- code d'exploitation,
- identification des DPU : numéro accordés avec une précision de l'are,
- Land dans lequel l'activation est possible,

- Type de DPU : « grande culture », « prairie », jachère, DPU spéciaux, DPU fruits (hors cultures permanentes), légumes, pomme de terre)
- Montant du paiement unique
- Origine (référence/réserve)
- Année de première activation

La base contient également les informations relatives aux résultats des contrôles réalisés dans le cadre de la conditionnalité, ainsi que les éventuelles sanctions appliquées.

La base de données est utilisée par les Länder pour effectuer les paiements aux agriculteurs et chaque agriculteur a la possibilité de consulter son compte de DPU sur internet.

### **2.2.2 Réserve nationale**

La réserve nationale a été dotée par un prélèvement initial de 1% de l'enveloppe nationale des aides, soit 55 M€ Aucun abondement régulier n'est ensuite prévu. Seul un prélèvement complémentaire de 1% était initialement envisagé au cas où l'enveloppe initiale se révélait insuffisante. En Allemagne, l'étendue des cas particuliers et situations exceptionnelles ont été volontairement restreintes aux cas suivants :

Cas de circonstances exceptionnelles :

- décès, incapacité professionnelle, catastrophe naturelle, destruction accidentelle de bâtiments, épizootie. Ces circonstances permettent de modifier la période de références 2000-2002 pour les primes historiques et la prise en compte de superficies 2005 pas encore emblavées.
- Participation à des mesures agri-environnementales (compensation d'éventuelles minoration de montant de référence liée à l'application d'une mesure agri environnementale (MAE))

Exploitants en situations particulières :

- Transfert d'une exploitation ou partie d'exploitation en fermage pendant la période de référence 2000-2002 ou affermage ou achat d'une partie d'exploitation,
- Investissements : prise en compte uniquement des investissements qui accroît directement la capacité de production des secteurs correspondants aux primes à l'exploitation et réalisés avant 15/05/04,
- Conversion de la production en cas d'abandon de la production laitière (au plus tard au 31/03/04) : attribution possible de DPU correspondant aux nouvelles productions de l'exploitation.

A l'issue de l'affectation initiale des DPU et des traitements spécifiques, 41 M€ ont été utilisés. La clôture de la réserve est à l'étude avec réaffectation des 14 M€ restant par augmentation des DPU.

A titre d'illustration, en Hesse, 1,7 M€ de la réserve nationale ont été affectés, bénéficiant à environ 800 exploitations agricoles, soit un peu plus de trois exploitations sur 100 dans le Land auxquelles sont versés en moyenne 2125 € de droits à paiement supplémentaires.

### **2.2.3 Les échanges de DPU**

Les échanges des DPU peuvent se faire tout au long de l'année. La base de données de DPU permet, depuis avril 2006, la gestion des échanges de DPU. Les échanges concluent entre acheteurs et vendeurs dans le cadre de contrats de droits privés, doivent faire l'objet d'une déclaration à l'administration (dans un délai maximum d'un mois) qui lui permet de contrôler la légalité du transfert (transférabilité du DPU, etc.). L'échange s'opère ensuite directement à partir de la base de données : les offreurs et les demandeurs de DPU enregistrent leur offre et demande. Après accord de l'administration, les DPU cédés sont transférés sur un compte de transfert, puis affectés sur le compte de l'acheteur.

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 affecter automatiquement sur l'ensemble des DPU existant d'un complément résultant de la mise en œuvre de la nouvelle OCM sucre

Aucun bilan précis ne peut en être fait à ce stade sur l'importance des échanges ni sur le prix d'échange des DPU. C'est pour l'instant principalement dans les exploitations betteravières que des échanges de DPU ont eu lieu pour la campagne 2006. Celles-ci ayant eu lieu un contexte très particulier ne permettant pas de se faire une idée fiable de leur valeur d'échange.

Les responsables administratifs rencontrés ne prévoient pas d'importants volumes de transactions de DPU en Allemagne, pour plusieurs raisons : la régionalisation conduit à rendre éligible aux aides PAC l'ensemble des superficies agricoles (exclusion uniquement des cultures permanentes), en leur affectant un DPU, d'une part et la superficie agricole régionale diminue chaque année d'autre part. Les échanges de DPU s'opéreront ainsi essentiellement dans le cadre des transmissions des exploitations, donc tout porte à penser qu'ils ne feront pas l'objet de spéculations importantes. Il est même probable que l'Allemagne ne soit pas en mesure, relativement rapidement, d'activer tout ces DPU faute de surfaces activables suffisantes.

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 valeur d'échange relativement élevée atteste de l'intérêt que représentent ces DPU pour les producteurs de fruits et légumes, malgré le contingentement que la réforme introduit pour ce secteur.

## **2.3 Gestion administrative de la réforme de la politique agricole**

L'essentiel de la gestion de la mise en œuvre de la PAC est de la compétence des Länder. A cette échelle, l'administration en charge de l'agriculture assure le pilotage général de la mise en œuvre ainsi que les paiements. Dans certains Länder, comme en Basse Saxe, la gestion de la PAC est en grande partie transférée à la Chambre d'Agriculture (Landwirtschaftskammer)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En Allemagne, 7 Länder disposent de Chambres d'Agriculture (Basse Saxe, Brême, Hambourg, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Schleswig-Holstein, Sarre). Leurs fonctions et rôle dans la gestion de la politique agricole varient largement d'un Land à l'autre et les coûts afférents à ces fonctions sont financés par des dotations venant du Land. Elles ont par contre toutes des fonctions de conseil, de formation et d'information, ainsi que de recherche, financées sur les cotisations versées par les exploitants agricoles et forestiers (calculée

En Hesse, la gestion de la PAC est à la charge du Ministère de l'Environnement, de l'espace rural et de la protection des consommateurs. L'instruction des demandes d'aides, le conseil aux agriculteurs et le contrôle sont déconcentrés au niveau des Kreise (cantons). Enfin, les paiements sont assurés par une agence de paiement hébergée dans le Ministère. La gestion et le paiement des aides directes du 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> pilier occupent 250 personnes (pour 25000 exploitations), dont 40 personnes pour le contrôle. Le coût de gestion s'élève à 20 M€ par an, soit 7 à 8% des primes versées.

En Basse Saxe, l'essentiel de la gestion de la PAC est de la compétence de la Chambre d'agriculture qui assure également le paiement aux agriculteurs. Cette organisation, proche de celle de Rhénanie du Nord-Westphalie, résulte en Basse-Saxe de la réforme des institutions du Land intervenue en 2003. La gestion de la PAC et notamment la mise en place de la réforme est toutefois conduite en relation étroite avec le Ministère de l'espace rural, de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs. Le conseil aux 54 000 agriculteurs du Land, concernant en particulier les demandes d'aides est réalisé dans 44 bureaux locaux répartis sur l'ensemble du territoire.

En Basse Saxe, 350 personnes s'occupent de la gestion des aides agricoles (y.c. second pilier ?) dont 80 personnes sont affectées aux contrôles (des aides du 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> pilier). Le coût de gestion représente environ 15 M€ par an, soit un peu moins de 2% du montant annuel des aides PAC versées. La mise en place de la réforme est vécue comme difficile par les services de la Chambre en raison du surplus de travail que la mise en œuvre des DPU génère et ce dans un contexte de fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2006 des deux chambres d'agriculture de Basse Saxe (Hanovre et Oldenburg) et de restriction de la dotation du Land pour la gestion de la PAC (-9% d'ici 2009) et la réduction annoncée de 300 salariés sur 2500 actuellement.

D'une manière générale, la mise en œuvre administrative de cette réforme a été vécue de façon difficile par les administrations centrales et des Länder en raison de l'ampleur du travail administratif à produire dans des délais restreints, et ce dans un contexte de réduction des emplois administratifs. La gestion dans le temps, à mesure des évolutions des structures d'exploitation agricoles, des différentes catégories de DPU, va rapidement s'avérer compliquée et très coûteuse en temps d'instruction.

## **2.4 Bilan de la mise en place de la réforme**

### ***1.1.1 Une mise en place des DPU sans difficulté majeure***

Les Länder ont établi les DPU pour chaque exploitation au cours de l'année 2005 et ont notifié les DPU définitifs aux agriculteurs le 15/04/06 (la date butoir initiale du 31/12/05 n'ayant pu être tenue).

D'une manière, la définition des DPU ne semble pas avoir posé trop de difficultés, ni pour les administrations en charge de l'Agriculture des Länder rencontrés, ni pour les représentants professionnels. Le choix de la régionalisation, conduisant à limiter les références historiques (2000-2002) à seulement une partie des primes élevages, limite les décalages entre période de référence et situation de l'exploitation en 2005, 2005 étant l'année de référence pour le calcul des primes régionales « grandes cultures » et « prairies ».

---

sur la valeur économique de l'exploitation) et sur prestations facturées. Les 7 chambres d'agriculture sont regroupées dans une confédération qui coordonne la coopération entre ses membres et assure le lien entre les chambres d'agriculture et le Ministère fédéral (Mission Economique, 2005).

Par ailleurs, un accord politique y compris avec les professionnels agricoles a été rapidement trouvé pour limiter strictement l'étendue des situations particulières ou exceptionnelles nécessitant l'intervention de la réserve, ce qui a également réduit le nombre de cas particuliers à instruire.

Enfin, du fait de la régionalisation, les superficies éligibles au DPU sont étendues à l'ensemble des superficies agricoles (hors cultures permanentes). Outre la charge de gestion d'une nouvelle catégorie de DPU (et des autorisations qui permettent de les activer), leur définition ne semble pas avoir posé de problèmes particuliers. Sous l'impulsion de la Ministre verte en charge de l'agriculture en 2004, l'Allemagne a également fait le choix original d'intégrer les « éléments du paysage » faisant partie des superficies agricoles dans les surfaces éligibles, en contrepartie de quoi ces derniers doivent être préservés. Les éléments du paysage introduits dans les surfaces éligibles sont les suivants :

- les haies traditionnelles ou les haies vives d'une longueur d'au moins 20 m,
- les rangs d'au moins 5 arbres et d'une longueur d'au moins 50 m,
- les bosquets des champs (de 100 à 2000 m<sup>2</sup>),
- les biotopes humides ou arbres isolés,
- les arbres isolés répertoriés comme monuments naturels.

Cependant, un certain nombre de points de vue plus critiques et difficultés ont pu être enregistrées. Selon le représentant du principal syndicat agricole, le modèle allemand combine les inconvénients des deux méthodes (sur base historique et régionale) et constitue un compromis non optimal et qui s'avère très compliqué à mettre en œuvre. La mise en place de la réforme s'est combinée avec l'utilisation des ortho photos pour la définition des surfaces, système qui pose quelques difficultés de superposition avec les surfaces cadastrales antérieurement utilisées. Cet interlocuteur estime que le système français est plus simple et que l'Allemagne aurait dû utiliser la possibilité de n'appliquer la réforme qu'en 2006 de manière à prendre le temps de mettre au point le système.

Ensuite, un certain nombre de difficultés ont été pointées, dont certaines ne sont à ce jour pas définitivement résolues. Premièrement, un certain nombre d'exploitants ont des superficies dans des Länder voisins de celui où est établi le siège d'exploitation. Le traitement de ces cas a obligé les Länder à échanger les informations relatives aux superficies déclarées et des demandes d'aides effectuées par les agriculteurs concernés. Malgré le travail d'harmonisation des outils de gestion, ces opérations se sont avérées relativement compliquées et lourdes à gérer. Deuxièmement, l'Allemagne rencontre des difficultés pour les transferts des DPU sans terre. Il n'est en effet pas possible d'échanger des fractions de DPU, ce qui laisse dans les comptes des cédants des fractions qui ne pourront être activées faute de terre éligibles. La solution provisoire adoptée en Allemagne est la mise en location de ces terres prévues à la vente. Des solutions sont en cours d'instruction par la commission.

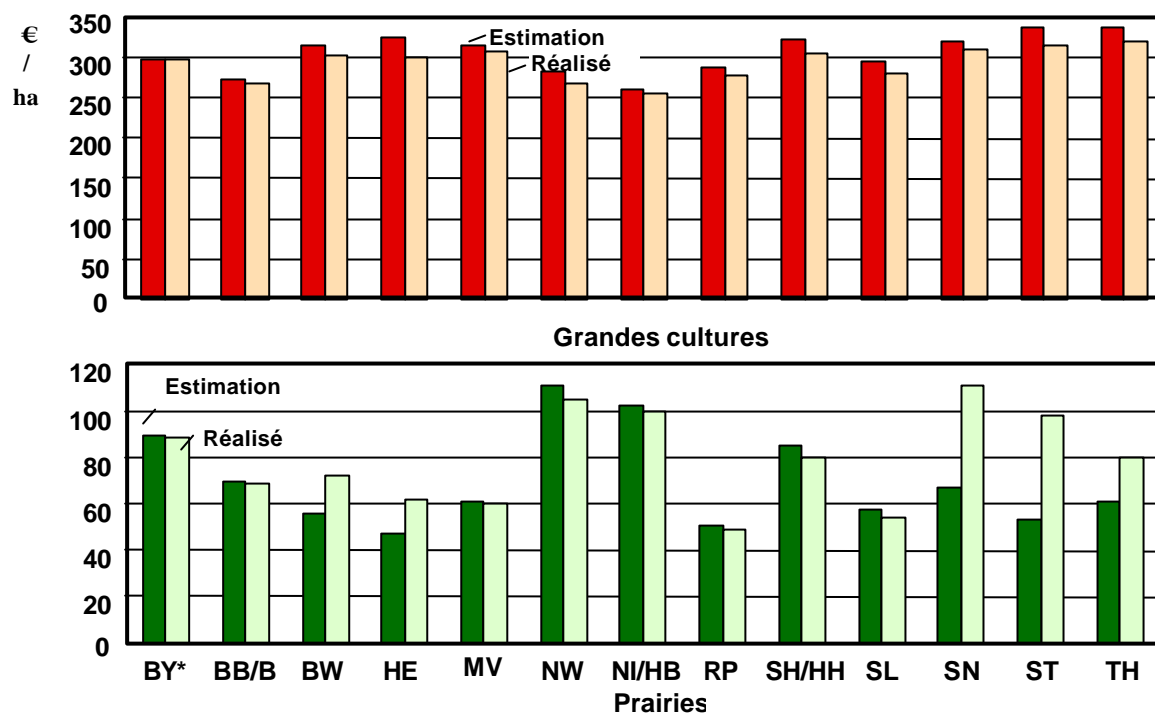
### ***1.1.2 Montant des DPU et paiements 2005***

En moyenne nationale, les montants des DPU normaux (grandes cultures et prairies, hors primes à l'exploitation) s'élèvent à 300€ par hectare pour les terres arables et à 80€ pour les surfaces toujours en herbe. Les montants par Land sont présentés dans le tableau 2. On observe tout d'abord que les estimations du montant des paiements régionalisés calculés en 2004 sont proches des valeurs définitives calculées sur la base des superficies déclarées en 2005. Les écarts observés dans certains Länder sur la prime prairie correspondent aux



rééquilibrages effectués par ces Länder entre primes « grandes cultures » et primes « prairies ».

**Tableau 2 : Montant des DPU régionales « grandes cultures » et « prairies »**

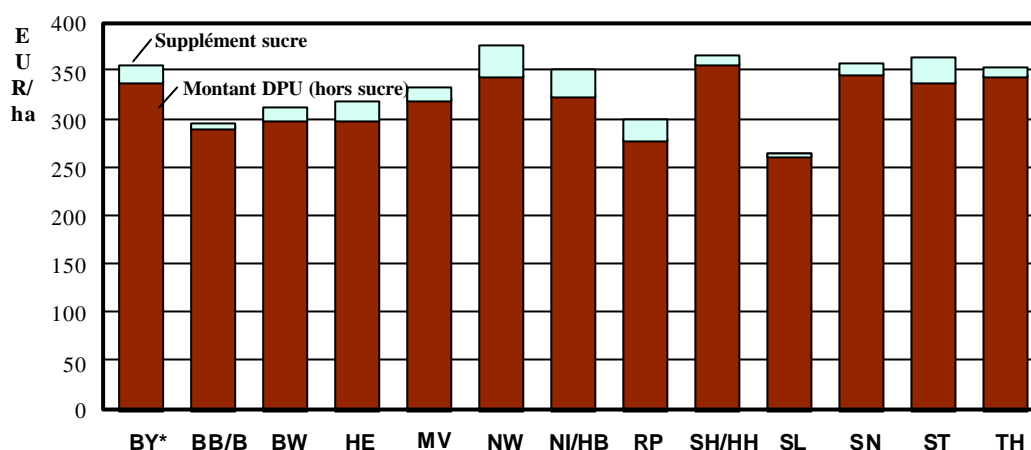


\* **BY** : Bavière ; **BB/B** : Brandeburg/Berlin ; **BW** : Bade Wurtemberg ; **HE** : Hesse ; **MV** : Mecklengourg Poméranie occidentale ; **NW** : Rhénanie Nord-Wesphalie ; **NI/HB** : Basse Saxe/Brême ; **RP** : Rhénarie Palatinat ; **SH/HH** : Schleswig-Holstein/Hambourg ; **SL** : Sarre ; **SN** : Saxe ; **ST** : Saxe Anhalt ; **TH** : Thuringe

Logiquement, le niveau des primes régionales « grandes cultures » est relativement homogène entre Länder. Le faible niveau enregistré en Basse Saxe s'explique en partie par la non prise en compte dans ces calculs des aides sucres. La variabilité est par contre beaucoup plus importante pour la prime « prairies » en raison de l'orientation plus ou moins forte des Länder en viande bovine et en particulier en engraissement. Les grandes régions d'engraissement (Bavière, Rhénanie Nord-Wesphalie et la Basse Saxe) bénéficient de primes prairies aux alentours de 100€/ha. Certaines régions, notamment de l'Est, historiquement peut orientées vers l'engraissement, ont fait le choix de revaloriser fortement leurs primes « prairies » pour soutenir leurs ateliers bovins viande.

Au terme de la réforme, le montant des DPU (intégrant les primes sucre ainsi que les primes « à l'exploitation ») variera de 260€/par hectare en Sarre à 370€en Rhénanie Nord-Wesphalie (cf. figure 2), région dans laquelle l'impact de la réforme sucre permet un accroissement de la prime d'environ 40€/par hectare.

**Figure 2 : Montant des DPU par Land en 2013 et complément sucre**



\* **BY** : Bavière ; **BB/B** : Brandebourg/Berlin ; **BW** : Bade Wurtemberg ; **HE** : Hesse ; **MV** : Mecklenbourg Poméranie occidentale ; **NW** : Rhénanie Nord-Wesphalie ; **NI/HB** : Basse Saxe/Brême ; **RP** : Rhénanie Palatinat ; **SH/HH** : Schleswig-Holstein/Hambourg ; **SL** : Sarre ; **SN** : Saxe ; **ST** : Saxe Anhalt ; **TH** : Thuringie

Le paiement des aides directes 2005 aux agriculteurs a été conditionné à la notification définitive des DPU et au contrôle des surfaces déclarées par les agriculteurs dans leur demandes d'aides, lesquelles permettent de calculer le montant d'aide par exploitation, mais sert également à calculer le montant des aides régionales « grandes cultures » et « prairies » basé sur les superficies 2005. Au 15 novembre 2005, l'ensemble des bénéficiaires avait perçu un acompte de 80% des paiements directs. Le solde est intervenu au plus tard fin mai selon les Länder. Une diminution estimée à environ 5% du montant de l'aide annoncée a été appliquée en raison de l'accroissement de la superficie faisant l'objet de paiement, par rapport à la superficie estimée prise en compte pour le calcul provisoire ayant permis le versement de l'acompte.

### 3 LES EFFETS DE LA REFORME

#### 3.1 Simulations des effets de la réforme

L'institut d'économie agricole du 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 différents scénarios de réforme de la Politique Agricole Commune en Allemagne. Trois scénarios ont été comparés :

- Poursuite de l'agenda 2000
- Réforme 2003 appliquée avec des références historiques par exploitation
- Réforme 2003 appliquée avec régionalisation des aides.

La modélisation retenue prend en compte les effets directs des modalités d'application de la PAC (régionalisation des DPU ou référence historique) et les effets indirects de la réforme sur les marchés (hypothèses d'évolution des prix).

L'étude propose une première série de simulation budgétaire propose des estimations sur le montant des aides par hectare en s'appuyant sur le RICA 2002 duquel ont été retirée les exploitations sans paiement direct entre 2000 et 2002.

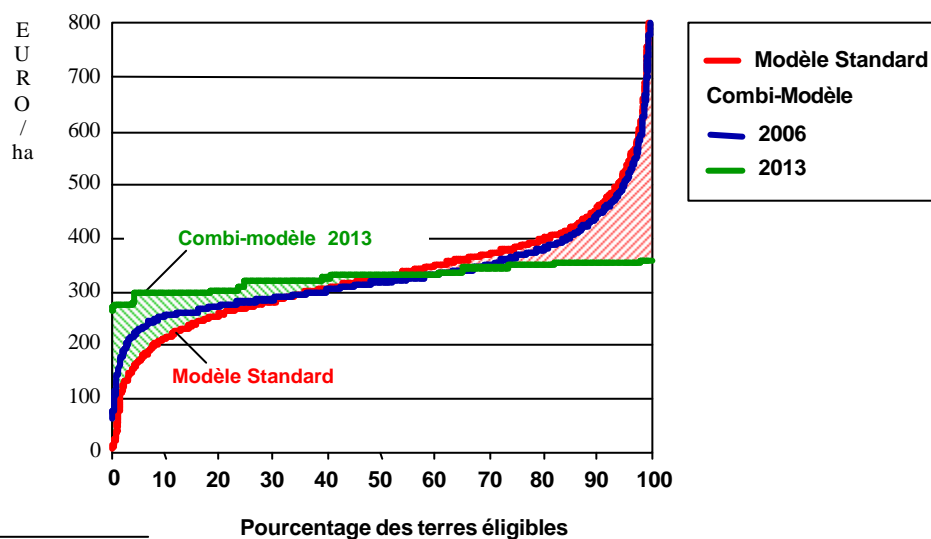
Une seconde modélisation propose des simulations de l'impact sur les productions ainsi que sur le revenu des exploitations agricoles. Pour cela 430 groupes d'exploitations agricoles, représentatifs des différents secteurs agricoles allemands, ont été constitué à partir d'un modèle d'optimisation non linéaire s'appuyant sur les données du RICA (Kleinhanss et al., 2004, Institut de l'Elevage 2004). Les estimations issues de ce modèle sont nécessairement à interpréter avec prudence étant donné d'une part, la sensibilité des résultats aux hypothèses relatives aux prix agricoles notamment<sup>7</sup> retenues dans le modèle et d'autre part, l'absence de prise en compte de facteurs d'adaptation de la structure des exploitations agricoles.

D'une manière générale, les estimations basées sur le RICA concernent les exploitations ayant une dimension économique minimale (>8 UDE). Ces dernières représentent cependant une forte proportion de la production agricole et, par conséquent vraisemblablement une forte proportion des aides directes<sup>8</sup>. Précisons enfin, que les simulations ne prennent pas en compte la réforme sur le sucre.

### 3.1.1 Impact de la réforme sur la dispersion du montant des aides

La réforme va entraîner d'importantes redistributions des aides directes agricoles, en particulier dans la phase d'harmonisation des primes entre 2009 et 2013. La figure 3 présente une simulation comparative de la répartition des surfaces éligibles selon le montant des DPU entre une mise en œuvre à partir des références historiques (modèle standard) et la situation dans le cadre du modèle régionale.

**Figure 3 : Répartition des surfaces éligibles selon le montant des DPU**



Dans le modèle standard, près de 20% des surfaces bénéficieraient de moins de 250€/ha et 15% des superficies se verraient attribuer entre 400 et 600 € d'aide directes par hectare (production laitière notamment). Certaines exploitations de productions de viande en système intensif bénéficieraient de plus de 1500€/par hectare. La première phase de régionalisation des

<sup>7</sup> Les hypothèses retenues sont les suivantes : i) une baisse de 17% du prix du lait avec la réforme et de 12,75% avec l'agenda 2000, ii) baisse du prix de la viande moins fort avec la réforme (-7,5%) qu'initialement prévue dans l'agenda 2000 (-15%), iii) baisse du prix du veau de 8 jours plus que doublée (-30%) par rapport à l'hypothèse de l'agenda 2000 qui ne correspond pas à la réalité du marché actuel.

<sup>8</sup> En France le RICA représente 60% des exploitations agricole dénombrées par le Recensement de l'agriculture, 85% des emplois, 92% de la surface agricole et 95% de la production (Chatelier, Baudry, 2005).

aides directes introduit une redistribution significative des aides en faveur des surfaces recevant le plus faible montant d'aide, principalement par l'effet de la ventilation de la prime à l'abattage adulte sur l'ensemble des prairies. Dans le modèle régional, au terme de l'égalisation régionale des aides, le montant de la prime unique ne variera plus que de 265 à 360 euros par hectare selon les Länder. 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 directs total 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.

### 3.1.2 Impact sur la production agricole

#### *Productions animales*

Concernant l'évolution des cheptels les résultats des simulations du FAL repris par l'Institut de l'élevage sont présentés dans le tableau 3 suivant :

**Tableau 3 : Impact de la réforme de la PAC sur les productions animales selon les scénarios**

		Agenda 2000		Références historiques		Régionalisation	
Vaches laitières	1000 têtes	3608	-17%	3741	-14%	3741	-14%
Vaches allaitantes	1000 têtes	461	-29%	270	-59%	272	-58%
Jeunes bovins	1000 têtes	2218	-18%	1828	-32%	1832	-32%
Production viande bovine	1000 tonnes	1092	-16%	997	-23%	999	-23%

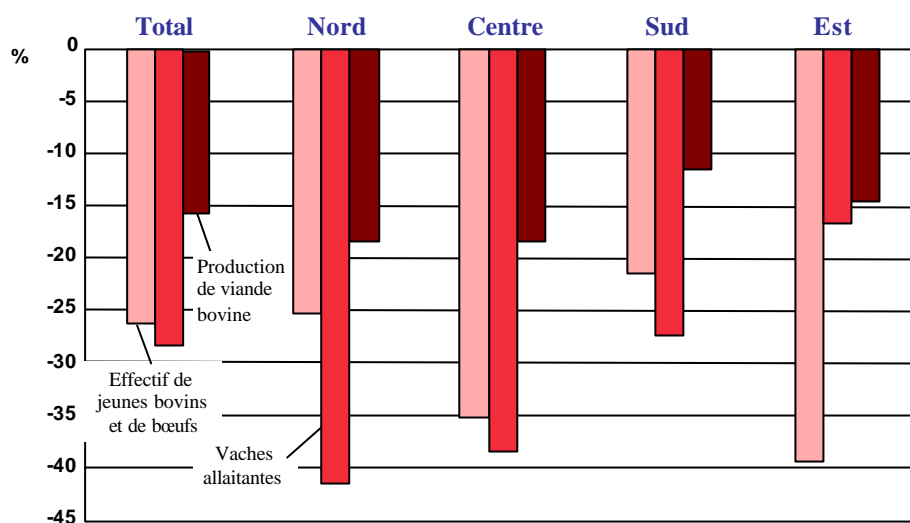
Source : GEB-Institut de l'élevage d'après FAL

Le choix de la régionalisation n'induit pas d'évolution sensiblement différente par rapport à une réforme appliquée sur la base des références historiques. Par contre, par rapport à la poursuite de l'agenda 2000, l'effet prévisible de la réforme 2003 se révèle important par son impact indirect sur l'équilibre des marchés et les évolutions de prix :

Le nombre de vaches allaitantes diminue fortement. Entre 2003 et 2012 la baisse des effectifs serait deux fois plus importante (-60%) que ce qu'elle serait dans le scénario de poursuite de l'agenda 2000, en raison du découplage de l'aide et de la baisse du prix du veau. Cette forte réduction affecterait plus fortement les régions du Nord et du Centre de l'Allemagne (cf. figure 4). Une hypothèse moins défavorable sur le prix du veau (-10% au lieu de -30%), ramènerait la réduction des effectifs de vaches allaitantes à -30%.

la production de jeunes bovins régresse également de près de 15% par rapport au scénario agenda 2000, malgré la moins forte baisse des prix de la viande. Cette baisse concernerait prioritairement les exploitations mixtes lait-jeunes bovins et engraisseurs extensifs pour lesquelles la faible compensation de la baisse de prix conduirait à l'abandon de l'activité. Elle toucherait moins fortement les élevages plus intensifs. Ce sont de fait les régions de l'Est et du Centre qui seraient les plus touchées.

**Figure 4 : Impact de la réforme sur la production de Viande bovine selon les régions**



Source: FARMIS 2004.

En prévoyant une réduction de la production de viande bovine moins forte que celle des effectifs d'animaux, la simulation confirme l'impact de la réforme sur l'amélioration de la productivité dans les élevages bovins viande, ce qui amène à relativiser l'impact attendu de la réforme de la PAC sur l'extensification des productions agricoles.

En production laitière, il n'y aurait pas de baisse significative de la production en raison du maintien des quotas, mais la réforme freinerait la croissance de la productivité par vache laitière, et conduirait à accroître la taille des troupeaux dans les Länder du Sud au détriment des petits élevages (accélération de la concentration).

Les effets sur les autres productions animales seraient relativement limités (porcs, volailles).

En définitive, l'ensemble des productions animales semble potentiellement affecté par la réforme. C'est le découplage des aides qui joue le rôle le plus important dans ces évolutions potentielles. Il conduirait à l'abandon de production, notamment dans les élevages de petites dimensions. Ces résultats indiqueraient de fait une tendance à l'accroissement de la taille des élevages avec de possibles renforcement des spécialisations des activités agricoles. La production laitière pourrait ainsi profiter du prolongement d'un rythme rapide de restructuration des élevages pour se concentrer dans les régions du Nord.

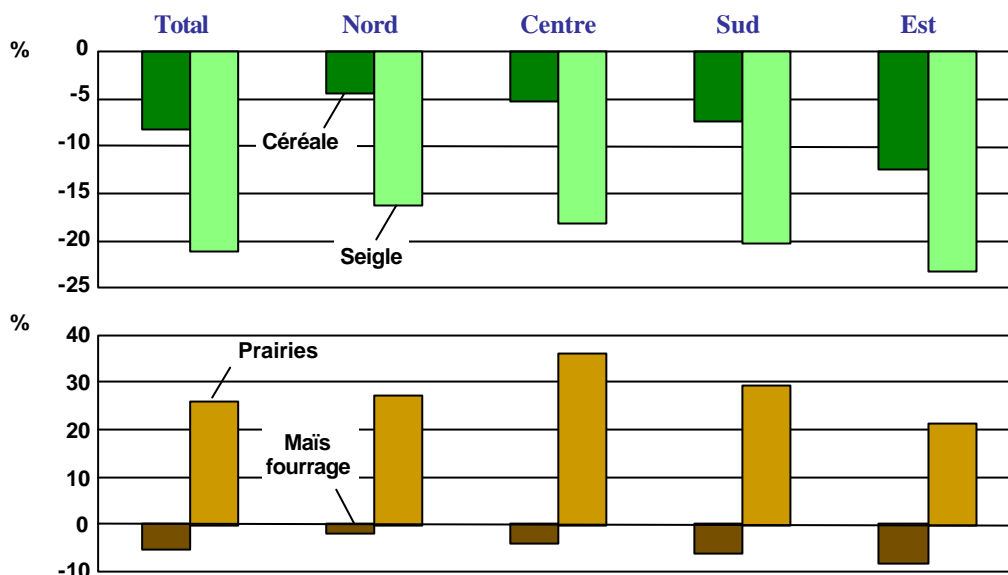
### **Les productions végétales**

La figure 5 présente les résultats des simulations sur les superficies de cultures. Les principales évolutions attendues sont les suivantes :

- l'application de la réforme conduirait à une diminution des surfaces en céréales de l'ordre de 8 %. Du fait des conditions naturelles (climat et qualité des sols), la réduction serait plus sensible dans les Länder de l'Est où le niveau de productivité est plus faible, que dans les régions de l'ouest.
- La diminution des surfaces en céréales concernerait particulièrement le seigle (-22%) en raison du faible niveau de revenu que cette culture permet de dégager.
- Les superficies de prairies éligibles sont susceptibles d'augmenter de l'ordre de 25% en moyenne, malgré la réduction attendue de la production de viande bovine. Cette

augmentation serait principalement liée à l'activation de surfaces de pâturage antérieurement inutilisées et qui, dans le cadre de la réforme, ouvrent des droits à prime.

**Figure 5 : Impact de la réforme sur les surfaces de terres arables (% d'évolution des superficies par rapport au scénario Agenda 2000)**



Source: FARMIS 2004.

Des simulations complémentaires du FAL, prédisent également une augmentation significative des superficies de colza énergétique, en particulier dans les régions de l'Est, avec un déplacement du cadre de financement de ces cultures, de la jachère énergétique soutenue dans le système antérieur à la réforme, à la culture énergétique soutenue à hauteur de 45€/par hectare.

### 3.1.3 Impact de la réforme sur le revenu des exploitations

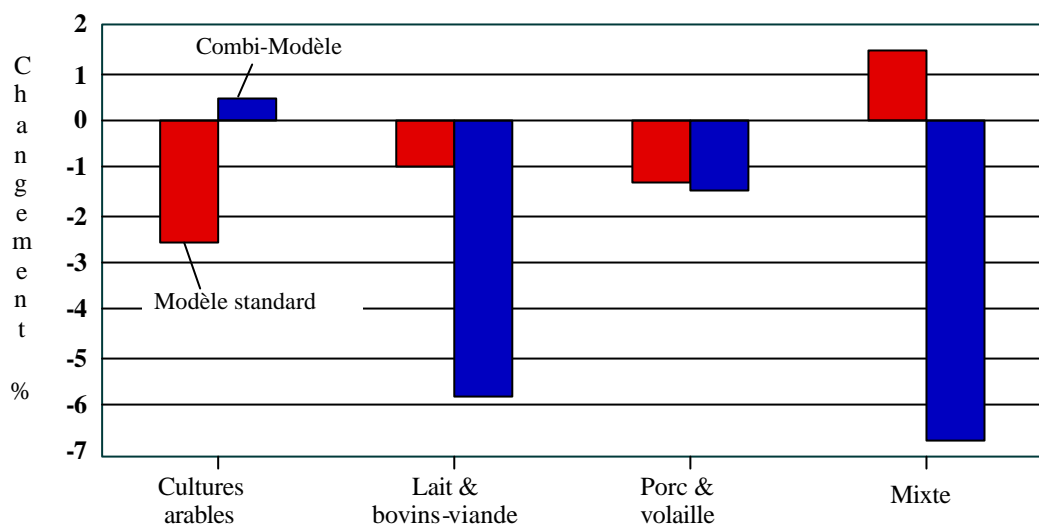
Les simulations donnent des indications sur l'impact de la réforme sur les revenus des exploitations agricoles, en utilisant l'évolution de la valeur ajoutée comme indicateur de revenu. La figure 6 présente les principaux résultats pour quelques grands types orientations technico-économiques.

En moyenne, le revenu des exploitations diminue respectivement de 1,3% et de 2,8% dans le modèle standard (référence historique) et dans le modèle régional en référence à la poursuite de l'agenda 2000. Cependant les importants effets de redistribution des aides dans le cas de la régionalisation ont des effets sur le revenu différenciés selon les types d'exploitations agricoles.

Les simulations prédisent qu'au terme de la mise en œuvre de la réforme de 2003 en Allemagne, celle-ci devrait renforcer la baisse du revenu dans les exploitations laitières et de viande bovine à près de 6% alors qu'une application de la réforme sur base historique aurait eu un impact négatif moins marqué (-1%). L'impact serait encore plus important pour les exploitations mixtes, qui si elles auraient profiter positivement de l'application du modèle standard (références historiques), elles seraient lourdement pénalisées par la réforme mise en oeuvre avec une diminution de près de 7% de leur revenu. Conformément aux observations antérieures, la réforme aurait un impact mineur sur les productions animales ne bénéficiant pas directement de soutiens communautaires (porcs et volailles), quelle que soit les modalités de mise en oeuvre. Les exploitations de grandes cultures sont celles qui semblent le mieux

tirer profit de la régionalisation ; alors que l'impact d'une réforme basée sur le modèle standard leur est défavorable du point de vue de l'impact sur le revenu, le découplage total et la régionalisation aurait un impact positif sur le revenu par rapport à la situation de l'agenda 2000, soit un différentiel positif de près de 3% entre les deux options de mise en œuvre de la réforme.

**Figure 6 : Impact de la réforme sur le revenu (valeur ajoutée) par type d'exploitation**



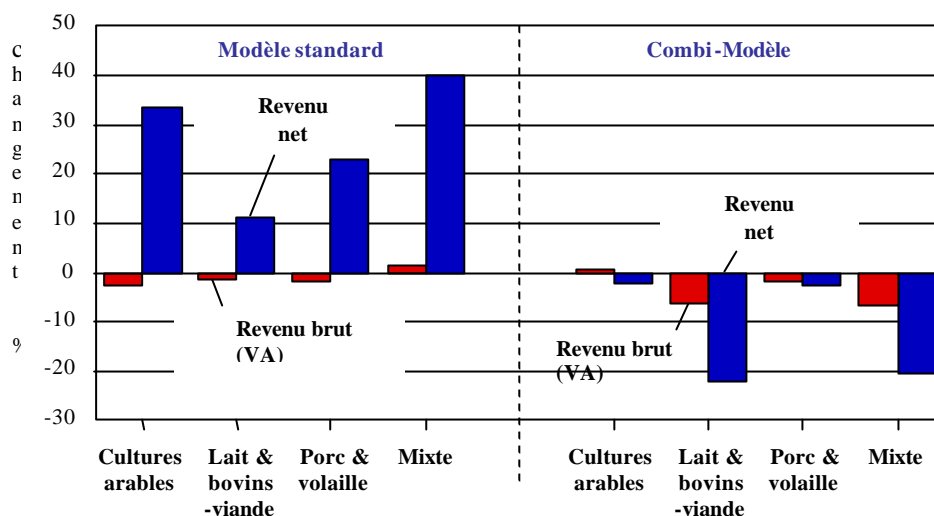
Source: FARMIS 2004.

Le FAL a complété cette analyse de revenu basée sur la valeur ajoutée, par la prise en compte de l'impact de la réforme sur les transferts de quotas et du foncier. L'indicateur de revenu « net » est ainsi dérivé de la valeur ajoutée en soustrayant de cette dernière le coût du quota laitier et du foncier à un prix d'équilibre estimé<sup>9</sup>. Ces estimations prédisent, dans le cas du modèle standard, une forte diminution de la valeur locative des terres (73% pour les terres arables et 11% pour les prairies).

Dans le cas de la régionalisation, l'affectation de DPU à toutes les superficies éligibles réduit fortement les échanges de DPU, par contre revalorise la valeur du foncier, dont la possession est la condition pour l'activation des DPU. Les simulations prédisent ainsi une augmentation très significative de la valeur des prairies (plus de 100%), alors que les terres arables n'augmenteraient que faiblement (3%). Dans les conditions d'application de la réforme en Allemagne, cette accroissement du prix du foncier, augmenterait, de 25% les charges foncières des exploitations agricoles et auraient pour conséquence une baisse de 12% des revenus « nets » (au lieu de -2,8% dans le cas de l'estimation à partir de la valeur ajoutée) (cf. figure 7). Le combi-modèle allemand accentuerait ainsi fortement, comparativement au modèle standard, le transfert d'une partie des revenus de l'agriculture vers les propriétaires dont une grande majorité d'entre eux est extérieure au secteur agricole. Le différentiel négatif d'évolution du revenu entre le modèle standard et le modèle régional serait particulièrement fort dans les exploitations mixtes (le revenu « net » passerait respectivement de +40% à -20%) et en élevages bovins spécialisés (+12% à -22%) en raison du renchérissement du coût de prairies. Il est également important dans les exploitations de grandes cultures où la hausse du coût du foncier dans le modèle régional neutraliserait les augmentations de revenu « net » que le modèle standard permettrait de générer (+34% par rapport à l'agenda 2000).

<sup>9</sup> Il est fait l'hypothèse que toutes les surfaces échangées permettent d'activer des DPU.

**Figure 7: Impact de la réforme sur les revenus nets (évolution du revenu par rapport à l'agenda 2000)**



Source: FARMIS 2004.

En définitive, si la régionalisation des aides, ne semblent pas générer d'effets très sensibles sur l'évolution des niveaux de production, dont l'essentiel des évolutions estimés doivent être attribuées au découplage total des aides, la redistribution des aides engendrées par le modèle régionalisé semble avoir un impact plus important sur le revenu des exploitations. La baisse du revenu moyen est quasiment générale pour l'ensemble des exploitations, elle est accentuée par la prédiction de renchérissement du coût du foncier.

### 3.2 Eléments d'appréciation qualitatifs des effets de la réforme

Selon le représentant agricole de Hesse, beaucoup d'agriculteurs ne mesurent pas encore très bien ce qui va se passer jusqu'en 2013. Ils étaient lors de nos déplacements, préoccupés de connaître le montant d'aides totales qu'ils percevront en 2005<sup>10</sup> et ils n'ont pas tous une idée claire de la façon dont le montant de leurs aides évoluera entre 2009 et 2013.

La Chambre d'Agriculture de Basse Saxe confirme que les agriculteurs n'assimilent pas toute la masse importante d'information qu'ils reçoivent et qu'ils reportent la gestion de leurs aides sur l'administration. Toutefois, pour l'agriculteur rencontré<sup>11</sup> dans la région de Hanovre, la réduction des primes à l'horizon 2013 est une réalité d'ores et déjà connue de l'exploitant (il a réalisé les simulations de l'évolution de ses aides sur internet). L'exploitant tente dès à présent de les anticiper en s'engageant dans un projet collectif pour la mise en place d'une centrale de biogaz.

En Hesse, où l'agriculture occupe une faible place dans l'économie du Land, le soutien politique du secteur par le gouvernement, longtemps dominé par les verts, n'a, selon le représentant des agriculteurs, pas encouragé le développement des exploitations marquées par :

<sup>10</sup> Leur préoccupation est accentuée par le fait que les agriculteurs n'ont, en Avril, toujours pas perçu les primes MAE 2005, habituellement payées en Novembre.

<sup>11</sup> Exploitation de 280 hectares de grandes cultures, dont 150 hectares de céréales, 60 hectares de betteraves sucrières, 30 hectares de maïs et des colza.



- leur petite taille (25000 exploitations de 30 à 35 hectares en moyenne),
- par leur localisation pour la moitié d'entre elles en zone défavorisée,
- par un revenu moyen des exploitations faible (avant dernier Land en matière de revenu par exploitation) et en baisse (le revenu moyen par exploitation passe de 31374€ en 96-97 à 20290 € en 02-03).

Cette situation s'explique toutefois partiellement par la forte proportion des exploitations correspondant à une activité complémentaire (60% des exploitants ont une activité à temps partiel). Dans ce contexte, le représentant syndical pense que la réforme entretiendra, voire renforcera la réduction de la place de l'agriculture dans le Land.

En Basse Saxe, où l'agriculture occupe une place plus importante et correspond à des exploitations de plus grande taille (65 ha en moyenne pour les exploitations en activité principale) et orientée vers des activités plus productives (porcs, volailles, bovins et notamment laitier), les perspectives de l'agriculture, sont relativement favorables aux dires des personnes rencontrées.

Ainsi en Hesse, la réduction des effectifs de **vaches allaitantes** (perte de la moitié des effectifs depuis les années 70) va se poursuivre, bien que dans la période actuelle le marché de la viande soit favorable. Si les ateliers intensifs de vaches allaitantes et bovins mâles seront les plus touchés par la baisse des soutiens, se sera probablement les ateliers les plus extensifs qui risquent de disparaître. L'adaptation des éleveurs aux demandes du marché, qui pourrait les conduire à changer de production, est très contrainte par le niveau d'investissement nécessaire (par exemple, 500 000€ UTH pour le porc). Les éleveurs les moins performants, cesseront progressivement leur activité, alors les éleveurs plus importants, contraints par une baisse de revenu, pourraient chercher à s'agrandir plutôt d'abandonner la production ou changer de production. La Hesse va donc probablement se trouver dans une situation d'excédent de pâturage, pour lesquels, la profession souhaite que des mesures agri-environnementales soient mobilisées.

Concernant la **production laitière**, plus que les effets de la réforme, c'est de l'avenir des quotas laitiers que dépend l'évolution de la production laitière. L'administration agricole de Basse Saxe souhaite la suppression des quotas laitiers, ces derniers n'ayant pas fait la preuve de leur efficacité pour stopper la sur-production et freiner la baisse du prix du lait. La suppression des quotas permettrait au marché de réguler la production. Dans un tel contexte, pas envisagé pour l'instant par l'Union Européenne avant 2015, la Basse Saxe semble disposer de marge de développement de sa production, si l'on en croit le prix élevé d'échange du quota laitier dans ce Land (0,61€/kg de lait), nettement supérieur aux autres Länder.

Selon les responsables agricoles de Basse Saxe, le **secteur céréalier** devrait bénéficier de prix relativement favorables, favoriser par une stabilisation, voire une diminution de la production de blé.

En rendant le secteur des fruits et légumes éligibles à la PAC à travers la régionalisation, la rente que représente les DPU, conforte l'essor des productions de fruits et légumes dans le Land de Basse Saxe, mais aussi 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.

Concernant les **cultures énergétiques**, la réforme de la PAC ne devrait pas, selon le représentant agricole de Hesse, avoir d'impact significatif. L'évolution des productions non alimentaires a dans le passé, été fortement encouragé par la réforme de 1992 qui avait introduit la jachère énergétique. L'avenir de ces productions destinées au bio carburant, productions qui connaissent déjà un développement important en Allemagne grâce au soutien de l'offre par un prix élevé, dépend fortement de l'issue des discussions en cours sur la taxation de cette source énergétique. Il est à craindre que les industries de transformations répercutent cette taxe, si elle devait être appliquée, sur le prix d'achat de la matière première aux agriculteurs, réduisant d'autant pour eux la rentabilité de cette activité. Toutefois, l'obligation d'incorporation de bio-diesel dans les carburants ouvre de bonnes perspectives pour ces débouchés.

La production de biogaz est également en plein essor en Allemagne et en particulier en Basse Saxe (400 nouvelles installations dans les deux dernières années et 100 en cours de construction), le maïs étant la matière première actuellement la plus répandue. La encore, plus que l'effet de la réforme de la PAC, c'est davantage le contexte économique et politique qui est favorable au développement de cette source d'énergie (garantie de prix sur 20 ans de l'électricité produite à partir de biogaz). Indirectement, le développement du maïs peut conduire à la réduction de la production de blé et favoriser le maintien d'un bon niveau de prix.

#### **4 AVENIR DE LA PAC**

Les responsables des administrations en charge de l'agriculture attendent de la réforme qu'elle simplifie la gestion des aides à l'agriculture et rende les soutiens aux agriculteurs plus légitimes aux yeux des citoyens allemands. Malgré la complexité de la gestion transitoire, les interlocuteurs rencontrés pensent que les modalités d'application allemandes permettent de répondre à cette attente. Leur préoccupation principale dans la période de révision à mi-parcours sera le maintien d'un soutien minimum à l'agriculture, qu'ils veulent justifier, 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. Dans cette perspective, le second pilier de la PAC joue un rôle important en Allemagne, particulièrement sur la dimension environnementale. Comme l'on précise les interlocuteurs rencontrés, la mise en œuvre des mesures agri environnementales, notamment dans les zones à forts enjeux (Natura 2000), est déterminante pour assurer la participation massive des agriculteurs. Face aux positions fortes de l'Allemagne de ne pas introduire de distorsions entre agriculteurs sur la mise en œuvre de la conditionnalité, y compris dans le domaine environnemental (tous les agriculteurs sont soumis aux mêmes règles de conditionnalité, quel que soit le niveau d'enjeux environnemental), la mobilisation de démarches incitatives revêt une importance déterminante.

## **Bibliographie**

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 1 : Liste des personnes rencontrées**

### **Sur la mise en place et la gestion des DPU**

#### ***Au niveau fédéral :***

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la protection des consommateurs. Bonn

M. Wolfgarten : Chef du bureau en charge des paiements directs (concepteur du combi-modèle)

M. Schmidt : Bureau en charge des paiements directs (gestion des DPU)

Dr Andreas Müller : Bureau en charge des paiements directs (DPU) ([andrea.mueller@bmvf.bund.de](mailto:andrea.mueller@bmvf.bund.de))

Dr. Hanns-Christoph Eiden : Chef du bureau SIGC et mise en œuvre de la conditionnalité ([hanns-christoph.eiden@bmvf.bund.de](mailto:hanns-christoph.eiden@bmvf.bund.de))

#### ***En Hesse :***

*Ministère de l'Environnement, de l'espace rural et de la protection des consommateurs, Wiesbaden*

M. Gerd Trautmann : Chef de bureau de la mise en œuvre de la PAC ([g.trautmann@hmulv.hessen.de](mailto:g.trautmann@hmulv.hessen.de))

M. Symanski : Coordinateur national Natura 2000

M. Hüscher, Responsable de la conditionnalité environnementale pour le Land

***Syndicat agricole :*** Bauernverband e.V. de Hesse, Friedrichsdorf

Dr Hans Hermann Harpain : Bauernverband e.V. de Hesse

*Responsable de l'Agence de paiements*

*Chercheur*

Dr Werner Kleinhans : Directeur de l'Institut d'économie agricole (Centre fédéral de recherche agricole), Braunschweig ([werner.kleinhans@fal.de](mailto:werner.kleinhans@fal.de))

#### ***En Basse Saxe***

*Chambre d'Agriculture de Basse Saxe, Hannover*

M. Hahn : Directeur de la Chambre d'Agriculture

M. Hans Georg Hassenpflug : Chef du bureau des aides ([hans-georg.hassenpflug@lwk-niedersachsen.de](mailto:hans-georg.hassenpflug@lwk-niedersachsen.de))

M. Hans-Heinrich Hennecke : Chef du secteur des paiements directs ([hans-heinrich.hennecke@lwk-niedersachsen.de](mailto:hans-heinrich.hennecke@lwk-niedersachsen.de))

*Ministère de l'espace rural, de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs, Hannover*

Dr Ralf-R Paeschke : directeur du département de la politique agricole, de l'agriculture, de l'alimentation et de la protection des sols ([ralf.paeschke@ml.niedersachsen.de](mailto:ralf.paeschke@ml.niedersachsen.de))

Agriculteur

## **Natura 2000**

### ***Au niveau fédéral***

*Ministère fédéral de l'Environnement, de la conservation de la nature et de la sûreté nucléaire, Bonn*

Dr. Anita Breyer : chef de la division Protection des habitants et des espèces ([anita.breyer@bmu.bund.de](mailto:anita.breyer@bmu.bund.de))

Mme Ulrike Nyenhuis : division Agriculture et forêt ([ulrike.nyenhuis@bmu.bund.de](mailto:ulrike.nyenhuis@bmu.bund.de))

### ***En Hesse :***

*Ministère de l'Environnement, de l'espace rural et de la protection des consommateurs, Wiesbaden*

M. Symanski : Coordinateur national Natura 2000

M. Hüsich, Responsable de la conditionnalité environnementale pour le Land

**B. La mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003 au Royaume-Uni (Angleterre) : Motifs, modalités, effets et perspectives.**

Jean Pierre Boinon

Avec la collaboration de Messieurs Philippe BALNY  
et Gérard CRAVERO du CG AAER





## Résumé

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<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> 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.

**La mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003 en Angleterre :  
motifs, modalités, effets et perspectives.**

**SOMMAIRE**

<b>B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA PAC DE JUIN 2003 AU ROUYAUME-UNI (ANGLETERRE) : MOTIFS, MODALITES, EFFETS ET PERSPECTIVES.....</b>	<b>39</b>
RESUME.....	41
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>43</b>
<b>1 LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE AGRICOLE BRITANNIQUE.....</b>	<b>45</b>
<b>2 L'ELABORATION DE LA REGLEMENTATION ANGLAISE.....</b>	<b>47</b>
2.1 LA POSITION DES PRINCIPAUX SYNDICATS AGRICOLES .....	49
2.2 LA POSITION DES ASSOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES .....	50
<b>3 LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME.....</b>	<b>51</b>
3.1 L'ALLOCATION INITIALE DES DROITS.....	51
3.2 LES DIFFICULTES RENCONTREES .....	52
3.3 LA MISE EN ŒUVRE DES PAIEMENTS .....	54
3.4 LES TRANSFERTS DE DROITS.....	54
<b>4 LES PREMIERES EVOLUTIONS OBSERVEES .....</b>	<b>56</b>
ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE.....	59
ANNEXE 2 : PERSONNES RENCONTRÉES :.....	61
ANNEXE 3 : LISTE DES SIGLES UTILISÉS : .....	61



## 1 LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE AGRICOLE BRITANNIQUE

Le gouvernement du Royaume-Uni est résolument favorable au découplage total des aides, sans référence historique aux aides individuellement accordées aux agriculteurs. Le point de vue généralement admis par le gouvernement britannique est qu'il sera de plus en plus difficile de défendre sur le long terme les aides directes aux agriculteurs. Il sera difficile de justifier en 2012 des versements à un agriculteur parce qu'il possédait des vaches allaitantes en 1991 ou parce qu'il produisait une certaine quantité de lait en 1983. Le système de découplage a l'avantage de faciliter l'adaptation de la production agricole aux signaux du marché : il est donc en pleine concordance avec l'orientation politique d'inspiration libérale du gouvernement britannique.

Depuis 1997, une très large autonomie en matière de politique agricole est laissée aux gouvernements de chacune des 4 régions « dévolues » (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord). En 2003, les négociations européennes ont été menées par le Ministère de l'Agriculture du Royaume Uni (le DEFRA) qui est en même temps le Ministère de l'Agriculture pour l'Angleterre, alors que chacune des autres régions dévolues avait son propre ministère de l'agriculture. Le principal souci du DEFRA dans la négociation européenne fut donc d'introduire dans les textes européens la plus grande flexibilité quant aux choix possibles. Une fois le règlement européen adopté, chacune des régions dévolues avait la responsabilité de l'application des décisions prises. Chaque Ministère de l'Agriculture élaborait les modalités d'application de la réforme en consultant les différentes parties prenantes de sa région (représentants des agriculteurs, des groupes environnementaux des consommateurs...). L'application de la réforme de la PAC de 2003 a été ainsi envisagée de manière très différente en Angleterre et en Irlande du Nord d'une part et en Ecosse et au Pays de Galles d'autre part.

L'Ecosse et le Pays de Galles ont opté pour un dispositif de calcul des aides sur une base purement historique, essentiellement parce que l'agriculture représentait dans ces deux régions une part significative de leur économie. Au Pays de Galles, le manque de flexibilité des structures agricoles limite les possibilités de diversification dans l'usage des terres agricoles. La prime unique à l'hectare aurait entraîné une redistribution importante des aides au détriment des petites et moyennes exploitations familiales.

En Ecosse, l'article 69 est utilisé pour favoriser la redistribution des aides en faveur des exploitations de viande bovine, permettant ainsi l'attribution d'une prime supplémentaire de £ 70 par tête de bovins allaitants.

En Irlande du Nord, l'agriculture essentiellement à base d'élevage bovin, est fortement intégrée à l'industrie agro-alimentaire et est tournée vers l'exportation. En raison également de la proximité géographique avec la République d'Irlande, l'Irlande du Nord suit généralement le modèle irlandais. Elle a choisi un modèle hybride statique, dans lequel la valeur des droits est fixe sur l'ensemble de la période et est composé à la fois d'une partie historique et d'une partie régionalisée.

En Angleterre, l'orientation politique prédominante est que, si les agriculteurs doivent être subventionnés, ce doit être justifié par leur contribution à la production croissante de biens publics notamment environnementaux. En Angleterre, les structures de production agricole sont très différentes de celles que l'on trouve en Ecosse ou au Pays de Galles. Les entreprises des exploitants agricoles anglais ne produisent pas seulement des biens primaires agricoles, mais sont généralement diversifiées (ateliers de transformation et de vente à la ferme, tourisme rural, intégration dans des structures de transformation agro-alimentaire, contractualisation avec des associations de protection de l'environnement...). 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 moins important que dans les autres régions du Royaume Uni.

Dans ce contexte, le Ministère de l'Agriculture anglais fit réaliser quelques simulations sur les effets redistributifs du système de régionalisation : les résultats de ces simulations ont montré que 13 % du total des aides découplées seraient transférés, qu'un tiers des agriculteurs perdrait plus de £ 2000 de subventions et 17 % d'entre eux perdrait plus du cinquième de leurs subventions. Les simulations ont été faites par système de production et par dimension économique. A l'horizon 2012, les petites exploitations sont gagnantes à la redistribution, tandis que les grandes exploitations sont perdantes. Par système de production, les exploitations d'élevage viande bovine et ovine, celles en grande culture (hors céréales) et en horticulture sont bénéficiaires de la réforme. L'élevage extensif des zones défavorisées est ainsi largement favorisé et la redistribution bénéficie autant aux grandes qu'aux petites exploitations. Par contre, pour l'élevage de plaine, les petites exploitations sont bénéficiaires, tandis que les moyennes et grandes sont perdantes. L'introduction dans les superficies éligibles des betteraves et des légumes explique que les agriculteurs de ces systèmes soient bénéficiaires, quelle que soit la dimension économique de leur exploitation. La réforme est globalement défavorable pour les exploitations des systèmes laitiers, granivores, céréaliers et mixtes. Cependant, pour les petites exploitations de ces systèmes (hors les exploitations mixtes), la réforme est bénéfique. Les plus pénalisées sont les grandes exploitations intensives laitières et de granivores qui perdent respectivement 17 % et 22 % de leur aide (DEFRA, 2004).

Ces simulations renforçaient l'intérêt politique de la régionalisation pour le Ministère anglais de l'Agriculture : la réforme favorisait les exploitations utilisatrices d'espace et défavorisait les exploitations intensives aux pratiques dommageables pour l'environnement. Les aides perçues ne dépendent pas des aides historiquement acquises, mais de l'entretien de l'espace rural assuré par l'agriculteur. 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.

L'Angleterre a adopté un paiement forfaitaire et régionalisé des aides qui sera total à l'horizon 2012. Afin de limiter l'effet redistributif de cette réforme, celle-ci est envisagée à l'intérieur d'un zonage :

- zones de landes (moorland) dans les régions sévèrement défavorisées (SDA) : 0,8 Millions d'ha
- autres zones sévèrement défavorisées : 0,8 Millions d'ha
- zones non sévèrement défavorisées : 7,7 Millions d'ha

La part historique du paiement diminue progressivement de 2005 à 2012, tandis que dans le même temps la part forfaitaire augmente selon le calendrier suivant :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Paiement forfaitaire %	10	15	30	45	60	75	90	100
Base historique %	90	85	70	55	40	25	10	0

La base du paiement forfaitaire dans chacune des 3 zones anglaises est calculée en divisant le montant des subventions versées dans la zone au cours de la période de référence par le nombre d'hectares éligibles déclarés dans cette zone.

Pour le versement des primes 2005, le montant forfaitaire par hectare (représentant 10 % du montant forfaitaire total qui sera versé en 2012) est de:

- 28,2 euros pour les zones non SDA
- 23,59 euros pour les zones SDA non moorland
- 3,36 euros pour les zones de landes (moorland)

Le mécanisme imaginé est assez coûteux à mettre en œuvre puisque chaque année, chaque DPU sera composé de 2 parties : une partie historique qui diminuera progressivement et une partie forfaitaire qui augmentera progressivement. Ce n'est qu'en 2012 que les DPU seront entièrement forfaitaires et auront la même valeur à l'intérieur d'une région considérée. Pour les autorités britanniques (et d'une manière générale, l'ensemble des parties-prenantes à la définition de la politique agricole britannique -stakeholders) le coût actuel de la gestion des aides accordées dans le cadre de la PAC est trop élevé, tant pour l'administration que pour les bénéficiaires ; le découplage total des aides devrait diminuer à terme fortement le coût de gestion de la politique agricole.

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 s'adapter davantage 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.

La deuxième grande orientation du Royaume-Uni est l'utilisation des possibilités de modulation des aides afin de transférer les aides du premier pilier vers le 2<sup>e</sup> pilier. Dès 2001, le Royaume-Uni fut un des seuls pays européens (avec la France et le Portugal) à utiliser la possibilité de modulation des aides ouvertes par les accords de Berlin. Si en France cette modulation fut éphémère et reposait sur un système très complexe de taux de prélèvement progressif en fonction du niveau de l'aide, le Royaume-Uni adopta un système de taux de prélèvement uniforme quel que soit le montant de l'aide. Cette simplicité, dans l'application de la modulation, qui n'avait pas de vocation redistributive, avec un taux de prélèvement très faible au départ (2,5 % en 2001) a habitué les agriculteurs britanniques à l'idée de la décroissance inéluctable des aides attribuées à partir de critères historiques. Ainsi en 2006, le taux de modulation total est de 10 % (4 % pour le taux européen et 6 % pour le taux complémentaire britannique, qui s'applique sur la totalité des aides perçues, alors que le taux européen ne s'applique qu'au-delà d'une franchise de 5000 €).

## **2 L'ELABORATION DE LA REGLEMENTATION ANGLAISE**

Deux séries de consultations ont été menées par les autorités britanniques concernant l'application de la réforme de la PAC de juin 2003. La première a été organisée par le Ministère de l'Agriculture anglais et s'est déroulée en 2 phases : dans la 1<sup>ère</sup> phase dite de consultation formelle, le Ministère de l'Agriculture invitait les différents partenaires à exprimer leur avis sur la réforme de la PAC issue des accords de Luxembourg et la manière d'appliquer cette réforme au Royaume Uni. La 2<sup>ème</sup> phase a réuni deux groupes de concertation :

- Le premier groupe était informel et fut présidé par le Directeur des Affaires Européennes et Internationales au Ministère de l'Agriculture a réuni entre le 17 octobre 2003 et le 15 janvier 2004, 18 représentants des principaux partenaires du Ministère de l'Agriculture.

- Le 2<sup>ème</sup> groupe, présidé par un parlementaire de la Chambre des Lords, Lord Whity, s'est réuni deux fois en décembre 2003 et février 2004 et a fourni un rapport qui a servi de base aux décisions prises en février 2004 par le Ministère de l'Agriculture anglais.

Ont participé à ces 2 consultations, des représentants des syndicats agricoles, des propriétaires fonciers, d'associations ou d'agences environnementales, de l'industrie agroalimentaire et d'associations de défense des consommateurs. Etaient également invités à cette consultation des experts, notamment le représentant de l'association des experts fonciers et immobiliers. A la suite de ces consultations, la ministre de l'Agriculture annonça le 12 février 2004 les principaux points de l'application en Angleterre de la réforme.

Le 22 avril 2004, fut annoncé le règlement définitif concernant l'Angleterre. Par rapport à la proposition du mois de février, l'Angleterre était subdivisée en 3 zones : pour éviter que la régionalisation des aides entraîne des transferts trop importants à l'intérieur des régions défavorisées, celles-ci furent alors subdivisées en 2 (zones de land et autres zones défavorisées).

Une 2<sup>ème</sup> série de consultations ont été menées parallèlement entre décembre 2003 et février 2004 par la Commission de l'Environnement de l'alimentation et des Affaires rurales de la Chambre des Communes. Un rapport a été publié le 28 avril 2004. Dans le rapport de la Chambre des Communes, se trouve annexés les mémorandums soumis par les différentes parties prenantes de cette réforme de la PAC.

Ce rapport, disponible sur le site web de la Chambre des Communes, fournit l'analyse de chaque groupe de pression, mais aussi d'experts, que ce soit des universitaires ou chercheurs ou des praticiens comme les experts agricoles et fonciers.

De fait, ces consultations ont été menées dans un cadre très étroit, puisque dès le départ, le gouvernement britannique avait pris position sur 3 points essentiels concernant l'application de la réforme :

- appliquer la réforme le plus rapidement possible, c'est à dire le 1<sup>er</sup> 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.

De fait, la proposition gouvernementale de février 2004 semble selon le rapport de la Chambre des Communes «avoir été largement acceptée par la plupart des principaux acteurs consultés comme un compromis acceptable » (p7). Cependant le rapport de la Chambre des Communes soulève que la décision gouvernementale de février 2004 concernant l'application de la réforme de la PAC a été insuffisamment préparée, notamment sans fournir une analyse approfondie des impacts économiques du modèle qui a été adopté, sans avoir une vision suffisamment précise de qui seraient les gagnants et les perdants de la réforme, sans évaluation des gains environnementaux qui résulteraient du nouveau système. Le rapport souhaite également que la décision anglaise soit analysée en regard des décisions prises par les autres membres de l'Union Européenne, afin de s'assurer de l'absence de distorsions de concurrence au détriment de l'agriculture anglaise. Enfin le rapport souhaite une évaluation annuelle des conséquences de la réforme de la PAC en focalisant sur les impacts environnementaux, économiques et sociaux, particulièrement en ce qui concerne la propriété foncière et les revenus des travailleurs de la terre (House of Commons, 2004, p9). Plusieurs organisations consultées affirment avoir apprécié la manière dont le Ministère anglais de l'Agriculture a conduit les consultations avec la volonté d'arriver à un consensus acceptable par tous.



## 2.1 La position des principaux syndicats agricoles

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 NFU s'est prononcée très clairement sur ce sujet, considérant les propositions Fishler de janvier 2003 bien meilleures que le compromis accepté à Luxembourg, critiquant notamment les possibilités accordées de recouplage partiel et la grande liberté laissée aux Etats de choisir les modalités d'application de la réforme. 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 : elle craignait qu'un report, pour certains pays, de l'application de la réforme à 2006 ou 2007, entraîne des distorsions de concurrence au détriment des agriculteurs des pays qui auraient engagé la réforme dès 2005.

La NFU n'a jamais considéré cette réforme comme une fin en soi. Elle la prend comme une chance donnée pour progresser vers un système de paiement uniforme à travers toute l'Union Européenne. Elle met l'accent sur les distorsions de concurrence entre céréaliers français et britanniques, résultant de recouplage partiel des aides céréalières en France.

4 critères ont guidé les propositions de la NFU :

- simplicité
- minimisation de la redistribution des aides existantes
- aides distribuées effectivement aux travailleurs agricoles
- ne pas perdre de vue la régulation par le marché

Au regard de ces critères, la NFU est plutôt favorable à une approche historique individuelle. Si le paiement uniforme régional a l'avantage de la simplicité et des plus faibles coûts administratifs, il est totalement inacceptable par la NFU en raison de ses importants effets redistributifs. La NFU souligne les risques de fragilisation des systèmes d'élevage intensif les plus productifs qui seraient les principaux perdants de la redistribution liée à la régionalisation. Ainsi, les éleveurs laitiers qui auraient acheté des quotas laitiers, verraient transférer dans un système de régionalisation, la valeur de ces quotas à l'ensemble des terres. Ceci entraînerait un transfert des aides au détriment des fermiers et au bénéfice des propriétaires fonciers. Le risque de capitalisation des aides dans le prix des terres peut aller à l'encontre de la compétitivité de l'agriculture anglaise.

La NFU est particulièrement soucieuse des conséquences induites par l'application d'un système de références historiques au Pays de Galles et en Ecosse et d'un système régionalisé en Angleterre. La production bovine serait favorisée en Ecosse au détriment de l'Angleterre, tandis que la production ovine serait plutôt favorisée en Angleterre au détriment de l'Ecosse et du Pays de Galles. La production laitière serait tirée vers le Pays de Galles et l'Ecosse, la production céréalière serait favorisée en Ecosse et celle de fruits et légumes en Angleterre. Tout cela aurait pour conséquence de diviser les agriculteurs et aurait de sérieuses conséquences sociales et d'implications régionales.

Concernant l'application de l'article 69, la NFU y est fortement opposée, car elle considère que c'est une exception au découplage total, alors qu'elle regrette que le compromis de Luxembourg ait pu permettre un recouplage partiel des aides. Le soutien des producteurs écossais de viande bovine par les mécanismes de l'article 69 a pour conséquence de créer des distorsions de concurrence vis à vis des producteurs anglais.

En résumé, la NFU est très soucieuse d'une concurrence non faussée entre les agriculteurs des différents pays européens et craint que la compétitivité des agriculteurs anglais ne puisse pas être valorisée. La position du syndicat des fermiers, la Tenant Farmers Association (TFA), est assez proche de celle de la NFU. Elle approuve la logique de la réforme, en particulier le découplage des aides et se prononce pour l'attribution des droits individuellement sur une base historique. Elle milite pour un marché libre des droits à paiement sans lien avec le foncier.

La TFA s'oppose à l'attribution des droits sur une base régionale pour les mêmes raisons que la NFU et insiste sur le fait que dans le cadre de la régionalisation, il n'y aurait au départ aucune terre sans droit. Elle souligne la difficulté pour un fermier de valoriser des droits sans terre, qu'il détiendrait par la suite de la non-reconduction de son bail. Il y a un risque de capitalisation des droits dans le prix des terres, ce qui serait un obstacle et un coût supplémentaire pour l'installation d'agriculteurs. L'attribution de droits sur une base historique donne la possibilité aux fermiers de garder leurs droits lorsqu'ils changent de fermes, les rendant ainsi moins dépendants de leurs propriétaires. Au contraire, le système de régionalisation encourage les propriétaires à ne pas louer pour garder les primes et réduit l'offre de terres mises à la location, ce qui peut être un facteur de renchérissement des loyers et du prix des terres.

La TFA insiste sur le fait que 70 % des agriculteurs anglais sont opposés à la régionalisation (selon une enquête du Farmers Weekly), qu'elle entraînera des redistributions mal estimées par les économistes du Ministère de l'Agriculture, que les redistributions attendues décourageront les agriculteurs les plus productifs et les plus compétitifs.

## **2.2 La position des associations environnementales**

La principale association environnementale au Royaume-Uni est la société de protection des oiseaux (RSPB) qui constitue un lobby puissant tant par le nombre de ses adhérents (1 million) que pour son poids économique en tant que propriétaire foncier qui afferme 20 000 ha de terres agricoles.

Concernant la réforme de la PAC, les associations environnementales défendirent le principe de l'argent public pour les biens publics. Elles prirent position pour le découplage total des aides et pour la régionalisation dans l'attribution des droits individuels. Deux séries d'arguments furent avancés en faveur de la régionalisation : tout d'abord, ce système permettait d'inclure le maximum d'hectares bénéficiant des aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC et donc soumis aux règles d'éco-conditionnalité. Le lien avec la production historique était cassé et le contribuable payait pour l'entretien de la nature. Sur le long terme un système de régionalisation des aides avec paiement unique par hectare facilitait une évolution des politiques agricoles visant à attribuer les aides aux seuls producteurs de biens publics, sans être obligé de rouvrir le débat sur les mécanismes de l'aide au secteur agricole, ensuite, ce système apparaissait équitable et simple à mettre en œuvre.

La RSPB suggère d'utiliser pleinement l'article 69 afin d'encourager les systèmes de production agricole ayant les plus grands bénéfices environnementaux et produisant des

produits de qualité. La RSPB propose de combiner, article 69 et modulation pour développer les ressources affectées au 2<sup>ème</sup> pilier.

L'analyse des propriétaires fonciers (Country Land and Business Association CLA) est assez proche de celle des associations environnementales: en effet, cette association créée en 1907 pour sauvegarder les intérêts des propriétaires fonciers se présente comme le meilleur protecteur à long terme du patrimoine rural et du paysage. C'est pour cela qu'elle a très nettement orienté son action au cours des dernières années pour le développement des mesures agri-environnementales. Le découplage des aides de la production est vu comme une première étape vers un recouplage des paiements liés à la production de biens et services environnementaux, culturels et de paysage.

Concernant la base de calcul des droits, la CLA était partagée, car certains de ses membres figuraient parmi les perdants du système de régionalisation. La CLA penchait plutôt pour la régionalisation des aides, en raison de la simplicité du système et surtout qu'en abandonnant toute référence historique, on réglait de ce fait tous les problèmes liés à la période de transition entre la référence des aides (2000-2002) et la mise en application effective de la réforme : il suffisait de diviser le total des aides attribuées à l'Angleterre par le nombre d'hectares éligibles en 2005. Pour la CLA, la simplicité de cette solution diminuait fortement le besoin d'avoir recours à une Réserve Nationale.

Au cours des consultations menées par le Ministère de l'Agriculture, le CLA proposera une solution hybride où 90 % des droits provenant des primes animales étaient attribués sur une base historique et 10 % étaient régionalisés, tandis que 10% des droits provenant des primes végétales étaient attribués sur une base historique et 90 % étaient régionalisés. Si, par ce mécanisme, l'effet redistributeur était atténué, le système devenait extrêmement complexe, alors que la CLA recherchait un système d'attribution des droits, simple et peu coûteux.

Concernant l'effet de la réforme sur le prix des terres et la rente foncière, la CLA considère que les aides européennes sont déjà capitalisées dans la valeur des actifs des secteurs agricoles et alimentaires, y compris dans la valeur de la terre. Comme la réforme ne prévoit pas globalement une augmentation des aides à ce secteur, il n'y a pas de raisons qu'elle entraîne une augmentation de la rente foncière.

Le développement d'un marché des droits à paiement sans terre peut capter dans la valeur des droits une part de la valeur capitalisée dans la terre. Il y a une relation inverse entre le prix des droits et le prix de la terre. Aussi, la CLA est fortement opposée à un marché des droits sans terre, et ceci correspond bien à leur position de propriétaires.

### **3 LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME**

#### **3.1 L'allocation initiale des droits**

Seuls peuvent obtenir des droits ceux qui sont agriculteurs au 15 mai 2005. Pour être agriculteur, il faut soit produire, élever, ou cultiver des produits agricoles, soit conserver la terre dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Le nombre de droits est attribué sur la base du nombre d'hectares éligibles occupés en 2005. Pour les producteurs laitiers, la prime laitière est intégrée dans les droits historiques sur la base du quota détenu au 31 mars 2005. Chaque droit est exprimé en hectare. L'agriculteur devra alors vérifier que ses terres potentiellement éligibles sont bien inscrites au registre des terres rurales. Chaque année, la valeur du droit est la combinaison de 2 calculs, l'un provenant des droits historiques, l'autre provenant du paiement régional forfaitaire.

Un agriculteur peut concentrer ses droits historiques sur une partie de sa superficie, par exemple celle qu'il détient en propriété. Dans ce cas, le droit affecté à l'autre partie, par exemple celle qu'il détient en fermage, ne comportera que la partie forfaitaire régionale. Cette situation est envisageable dans le cas où la fin du bail est proche et que l'une des 2 parties ne souhaite pas le renouvellement. A la fin du bail, le propriétaire disposera de terres éligibles mais sans droits à paiement, puisque les droits appartiennent à l'exploitant en place au 15 mai 2005. Le nouveau fermier devra alors acheter des droits sans terre pour percevoir la prime. Cette prime que l'activation des droits liés aux superficies en fin de bail permet de percevoir est plus faible dans le cas où le fermier sortant a concentré ses droits historiques sur ses terres en propriété que dans le cas où il les aurait réparti sur l'ensemble de la superficie exploitée au 15 mai 2005. Si la prime est plus faible, le coût de rachat du droit à prime par le fermier entrant au fermier sortant sera moindre et peut ainsi faciliter l'installation de nouveaux fermiers. Le fermier sortant peut décider, à la fin du bail non renouvelé, de conserver ses droits mais devra trouver une superficie équivalente pour obtenir le paiement relatif à ces droits. Enfin, un fermier ayant concentré ses droits historiques sur les terres qu'il a en propriété, peut abandonner à la réserve nationale les droits de faible valeur sur les terres en fermage afin d'y activer des droits de plus forte valeur qu'il aura acheté sur le marché des droits sans terre.

Par ailleurs, des droits spécifiques «gel des terres » sont créés et concernent, en zone de plaine 8 % et 1.3 % en zones défavorisées, des superficies déclarées en terres arables. Le calcul du paiement du droit «gel des terres » échappe à toute référence historique et n'inclut que le montant forfaitaire régionalisé.

Le règlement européen prévoit qu'une Réserve Nationale doit être constituée pour tenir compte des situations particulières (article 42). En Angleterre, 18 000 agriculteurs déposèrent 23 000 demandes à la Réserve Nationale. Elles concernaient des investissements (11 000 demandes), des installations (4 400 demandes) (CAAV, 2005, p30). Les autres demandes concernaient principalement les agriculteurs dont les références historiques étaient réduites en raison de la contractualisation pendant la période de référence d'un programme agri-environnemental. Pour satisfaire les demandes auprès de la Réserve Nationale, le prélèvement linéaire a été de 4.2 %. Aucun autre prélèvement au bénéfice de la Réserve Nationale n'est envisagé à l'avenir notamment en cas de transfert foncier.

### **3.2 Les difficultés rencontrées**

Une des premières difficultés rencontrées dans l'application de la réglementation britannique est l'existence de réglementations différentes pour chacune des régions dévolues, et à l'intérieur de l'Angleterre de 3 zones. Environ 1000 agriculteurs ont leur exploitation sur 2 régions, la majorité d'entre eux se trouvent à cheval sur l'Angleterre et le Pays de Galles. Des problèmes spécifiques concernant le calcul des droits historiques sont posés dans ces cas particuliers, notamment de répartition entre les 2 régions, des superficies supports des paiements historiques, notamment les superficies fourragères affectées respectivement à la viande bovine ou ovine ou à la production laitière. Des problèmes se posent également pour les agriculteurs qui se sont déplacés d'une région vers une autre entre 2002 et 2005. Pour ceux qui avaient des droits historiques acquis au Pays de Galles, leur valeur peut être incluse dans les droits créés en Angleterre en 2005. Par contre, pour ceux qui exploitaient en Angleterre en 2000-2002 et qui ont déplacé leur exploitation au Pays de Galles en 2005, leur nombre de droits correspond à la moyenne de la superficie bénéficiant de droits en 2000-2002 en Angleterre, ce qui peut ne pas correspondre à la superficie effectivement exploitée au Pays de

Galles en 2005. Ces exploitants peuvent avoir des droits sans terre (s'ils ont réduit leur superficie) ou des terres sans droits (s'ils ont augmenté leur superficie).

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. Cette augmentation soudaine du nombre d'agriculteurs demandant à bénéficier du nouveau système de primes n'avait pas été prévue et a retardé fortement le versement des primes. S'est ajouté un problème lié à la vérification des superficies éligibles. En effet, certaines terres bénéficiant de primes agri-environnementales n'étaient pas répertoriées au «Rural Land Register », alors que la réglementation européenne prévoyait qu'elles soient éligibles. L'existence de 2 bases de données pour déterminer les terres éligibles a créé quelque confusion et les 2 bases n'ont pu être reliées qu'au début de l'année 2006.

Il semble bien qu'il y ait environ 40 000 nouveaux demandeurs de primes pour lesquels personne ne dispose d'informations fiables. Selon les différentes personnes rencontrées, les nouveaux demandeurs seraient des agriculteurs cultivant des surfaces n'ouvrant pas de droits à paiement en 2000-2002 (producteurs spécialisés de légumes ou de betteraves sucrières). Il semble également que certains propriétaires fonciers dont le bail arrivait à échéance avant le 15 mai 2005, n'aient pas renouvelé leur bail pour être considérés comme agriculteur au moment de l'attribution des droits à prime et ainsi bénéficier de la partie forfaitaire régionalisée de ces droits qui sera croissante jusqu'en 2012.

Pour la NFU, ce serait la cause principale de l'apparition de ces nouveaux demandeurs. Elle estime que 20 % des contrats de fermage sont précaires et que les propriétaires, peut-être avec l'accord des fermiers qui pouvaient avoir intérêt à concentrer leurs droits historiques sur les terres qu'ils avaient en propriété, ont profité de l'occasion pour être déclarés agriculteurs.

Enfin, il n'est pas impossible que certains non agriculteurs disposant d'une superficie de plus de 20 ares se soient soudain découvert une vocation d'agriculteur, considérant que le poney qui paissait sur la grande pelouse autour de leur cottage participait à la conservation de la terre en bonne condition agricole ou environnementale. Ces nouveaux agriculteurs qui soudainement découvrent de nouvelles parcelles de terres agricoles étaient jusqu'alors inconnus de l'administration du Ministère anglais de l'Agriculture. Ces terres n'étaient pas considérées comme des terres agricoles productives et donc non éligibles aux aides européennes. C'est simplement parce que la définition de l'agriculteur proposée par la réglementation européenne est très large et que le système anglais ne fera plus référence à terme aux droits historiques, qu'apparaissent ces nouveaux demandeurs. Cela crée un problème important de mise à jour des bases de données existantes qui n'avaient pas été élaborées pour inclure les caractéristiques de la nouvelle réglementation. Un autre élément de la réglementation britannique a encouragé certains propriétaires à réclamer des droits à prime : les agriculteurs sont exonérés de droits de succession. Bénéficiaire de droits à prime est un argument que peuvent faire valoir certains propriétaires au moment du transfert de leur patrimoine à leurs héritiers.

Les difficultés liées à l'augmentation non attendue du nombre de demandeurs ont provoqué des retards de paiement importants des primes aux bénéficiaires. Les paiements devaient débiter fin février 2006 avec pour objectif que 96 % des sommes soient versées fin mars. L'association des conseillers d'entreprise agricole suggérait de ne pas prévoir la rentrée d'argent avant Pâques (le 15 avril). Les retards de paiement ont créé un malaise certain chez les agriculteurs anglais, car au 19 avril, seulement 39 % des demandeurs avaient reçu un versement représentant 22 % des sommes à payer. Cependant la situation s'est nettement

améliorée au cours du mois de mai 2006 et il semble que l'agence de paiement (Rural Payments Agency, RPA) ait fait un effort tout à fait exceptionnel pour régulariser la situation. Au 31 mai 2006, 79.73 % (soit 95 674) des demandeurs avaient reçu le paiement total ou partiel de leur prime 2005 et 88.58 % des fonds avaient été utilisés. En consultation avec les organisations agricoles, la RPA a donné priorité pour les paiements de primes aux agriculteurs qui bénéficiaient de primes historiques. C'est bien le traitement des cas des nouveaux demandeurs qui a entraîné les retards de paiement constatés. Ensuite ont été traités toutes les demandes supérieures à 1000 euros et il semblerait qu'au 31 mai ne restent à verser que les primes relatives à des demandes inférieures à 1000 euros (26 000 demandeurs, soit 21 % du total des demandes) et les compléments pour ceux qui ont reçu 80 % de la prime demandée, mais dont l'attribution définitive nécessite des vérifications de la part de la RPA. L'objectif de réaliser la totalité des paiements d'ici fin juin est maintenu<sup>12</sup>.

### 3.3 La mise en œuvre des paiements

Pour obtenir le paiement de primes, il faut disposer de droits et exploiter un nombre équivalant d'hectares de terres éligibles pendant une période de 10 mois. Pour les primes 2005, la période de 10 mois doit débuter entre le 1<sup>er</sup> octobre 2004 et le 30 avril 2005<sup>13</sup>. L'agriculteur choisit sa période et à défaut, c'est la période entre le 1<sup>er</sup> février et le 30 novembre 2005 qui est prise en compte. Les périodes de 10 mois sélectionnées pour une parcelle particulière ne doivent pas se chevaucher : il n'est pas possible de choisir le début de la période de 10 mois pour obtenir des primes au titre de 2006 avant la fin de la période de 10 mois déclarée pour obtenir les primes au titre de 2005.

A partir de 2006, il est possible pour un agriculteur de choisir 2 dates différentes de début de période, suivant les cultures mises en place ou les dates de début ou de fin de bail.

Les terres sur lesquelles l'agriculteur fait valoir ses droits ne sont pas nécessairement les terres qui ont servi de support en 2005 pour l'attribution des droits. L'attributaire de droits en 2005 reste bien propriétaire de ses droits, quelle que soit l'évolution de sa situation et des superficies qu'il cultive pour faire valoir ses droits. La seule restriction est que les terres permettant l'activation des droits doivent se trouver dans la même zone que celle où les droits sont possédés.

### 3.4 Les transferts de droits

Seuls les agriculteurs sont titulaires des droits initiaux, puisque ces droits sont accordés à ceux qui exploitaient une parcelle de terre au 15 mai 2005. Comme la terre a servi de référence à l'établissement des droits, au 15 mai 2005, il ne peut y avoir de droits sans terre ; il peut cependant y avoir des terres éligibles sans droits. C'est le cas si l'exploitant d'une terre n'a pas demandé l'attribution de ses droits ou si un fermier a concentré ses droits historiques sur

---

<sup>12</sup> Au 12 juillet 2006, il restait 8 100 demandeurs n'ayant reçu aucun paiement, dont 400 avaient fait des demandes supérieures à 1 000 euros. Régler la situation de ces 400 demandeurs demeure la priorité pour la RPA. Au 12 juillet 2006, 93% des demandeurs avaient reçu la totalité ou au moins un acompte de 80% de leurs paiements et les sommes mises en paiement représentaient 95% de la totalité des sommes à verser. (<http://www.rpa.gov.uk/rpa/index.nsf/0/129B7E7B5A15C359802571A90051B608> consulté le 19/07/2006)

<sup>13</sup> Un fermier dont l'échéance du bail est comprise entre le 16 mai 2005 et le 30 juillet 2005 pourrait obtenir des droits sur ses terres louées car il exploitait au 15 mai 2005, mais ne pourrait pas activer les droits pour l'année 2005, car il n'exploitait pas pour une durée de 10 mois qui devait démarrer au plus tôt le 1<sup>er</sup> octobre 2004. En fait, ce cas de figure doit être très rare.

les terres qu'il a en propriété et a omis de demander les droits forfaitaires sur ses terres en location, peut-être parce que la fin de son bail était proche<sup>14</sup>. C'est le cas également, lorsque le fermier, ayant concentré ses droits historiques sur ses terres en propriété, rend à la Réserve Nationale ses droits forfaitaires sur les terres en location, initialement de faible valeur, pour acheter des droits sans terre de plus forte valeur, qu'il activera alors sur les terres en location. Cet ensemble de mécanismes peut initier un marché de droits sans terre, surtout si les droits offerts permettent un montant élevé de primes.

Le droit à paiement est indivisible, quel que soit son origine : les éléments historiques et forfaitaires régionaux ne peuvent être séparés et transférés de manière indépendante. Les droits issus de la Réserve Nationale, qui ont eu pour effet d'accroître le montant des droits de plus de 20 % ne peuvent pas être vendus.

Les droits peuvent être transférés :

- par héritage
- par vente avec la terre
- par vente sans la terre
- par location avec la terre

Dans le cas d'un transfert de droits par héritage, le bénéficiaire peut ne pas être agriculteur. Dans ce cas, il ne pourra pas activer les droits dont il bénéficie et devra alors ne les transférer qu'à un agriculteur de la région d'origine où ils peuvent être activés. C'est le seul cas où les droits peuvent être détenus temporairement pour un non agriculteur. Un propriétaire foncier peut récupérer en fin de bail les droits générés par les terres données en location si le contrat de bail l'avait prévu. Cependant, s'il n'exploite pas lui-même les terres récupérées, il n'a pas d'autres possibilités que de transférer à nouveau ces droits au fermier entrant. N'étant pas agriculteur, il ne peut pas vendre ses droits sans terre.

Les droits peuvent être vendus avec la terre, si le contrat de vente fait clairement apparaître que la vente de terre et la vente de droits constituent une seule et même transaction. Cette vente n'est pas assujettie à la TVA. Aucune condition d'activation préalable des droits n'est exigée dans ce cas.

La vente de droits sans terre est possible seulement entre agriculteurs d'une même région et si 80 % des droits vendus ont été préalablement activés. Cette vente est soumise à la TVA au taux de 17.5 %. Pour respecter la clause des 80 % de droits activés, une partie des droits peut être cédée volontairement à la Réserve Nationale. C'est le cas par exemple d'un agriculteur qui dispose de 110 droits, et qui n'a pu en activer que 80 : il ne peut vendre 100 droits sans terre, les 10 droits restants retourneront à la Réserve Nationale.

Enfin, les droits peuvent être loués en même temps que la terre sur laquelle ils seront activés : la location des droits apparaît alors sur le contrat de bail.

Les droits ne peuvent être transférés avant d'avoir été définitivement établis. Or, en Angleterre, les droits n'ont commencé à être établis définitivement que lors des premiers paiements, c'est à dire en mars 2006. La seule exception concerne la possibilité, lors d'un contrat de vente de droits avec la terre, de prévoir dans la transaction le transfert des droits

---

<sup>14</sup> Cependant si le locataire avait demandé l'attribution des droits au 15 mai 2006, il aurait pu les transférer au reprenneur des terres ou à tout autre acquéreur au titre de la vente de droits sans terre. Mais certains contrats de bail peuvent contenir la clause de retour des droits au propriétaire et dans ce cas, il peut ne pas être intéressant pour le locataire de demander l'attribution des droits sur les terres qu'il a en location.

provisaires concernant la même superficie que le foncier transféré, avec régularisation lorsque les droits définitifs seront établis.

Les transferts de droits doivent être notifiés à l'agence de paiement au moins 6 semaines à l'avance. Comme l'établissement de la demande d'activation des droits est fixé au 15 mai, puis reporté pour 2006 au 31 mai, tout transfert de droits notifié après le 19 avril 2006 ne pourra pas être activé pour 2006. De plus, en cas de vente ou de location de droits avec terre, les contrats de vente ou de location de droits doivent être établis simultanément aux contrats de vente ou de location de terre. Par ailleurs, la règle des 10 mois d'exploitation impose que, pour percevoir les droits en 2006, la période de 10 mois doit commencer impérativement avant le 30 avril 2006. Compte tenu du délai d'instruction pour les transferts de droits, cela signifie que les opérations de transfert avec terre auraient dû être établies 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. Certains courtiers (notamment ceux qui ont une grande expérience dans le courtage de quotas laitiers) offrent des droits à la vente. Sur le site web d'un courtier, le 12 juin 2006, 16 offres sont affichées, portant sur 1115 hectares de droits, ouvrant une prime moyenne de £ 235 par hectare. Le prix demandé semble faible (dans 15 fois sur 16, il est inférieur au montant de la prime annuelle), mais les acheteurs sont invités à faire une offre et nous n'avons pas de statistiques concernant la valeur des transactions effectuées. Les autres courtiers ne fournissent pas de prix de vente des droits mais conseillent comme valeur d'échange du droit environ 2 fois le montant de la prime 2005 que permet d'obtenir ce droit. Mais ceci est une indication, car dans la valeur du droit, il faut tenir compte de la composition du droit entre la part historique qui est appelée à diminuer et la part forfaitaire régionale qui est appelée à augmenter.

L'un d'entre eux propose 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 calculs des revenus attendus sur la période 2007-2012, on 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.

#### **4 LES PREMIERES EVOLUTIONS OBSERVEES**

Selon nos interlocuteurs, il n'y a pas eu d'évolution notable 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. Les seules données statistiques concernant l'évolution de la production résultent du recensement effectué en décembre de chaque année sur un échantillon de 13 500 exploitations agricoles anglaises. Même s'il faut prendre avec beaucoup de précaution des variations annuelles, il semble qu'il y ait l'amorce d'une réduction des productions, notamment pour le troupeau bovin allaitant (- 6.1 % entre décembre 2004 et décembre 2005). Pour ce qui concerne les troupeaux ovins et laitiers, une baisse du nombre de têtes apparaît, mais de manière moins sensible que pour le troupeau bovin allaitant (- 4.9 % pour le troupeau laitier et - 2.2 % pour le troupeau ovin).

En ce qui concerne les superficiesensemencées au 1er décembre 2005, l'enquête fait apparaître globalement une diminution de 80 000 ha (- 3 %) par rapport à décembre 2004,



mais qui concerne essentiellement les superficiesensemencées en blé (- 72 000 ha, soit -4.2 % par rapport à décembre 2004).

Exceptée l'année 2000, où les conditions climatiques n'ont pas permis un semis avant le 1er décembre, l'année 2005 est celle, parmi les 10 dernières années, où les superficiesensemencées sont les plus faibles.

Globalement, la première année de la mise en œuvre de la réforme de la PAC s'est traduite par une baisse des moyens de production (nombre de têtes pour l'élevage et nombre d'hectaresensemencés pour les productions végétales) dans les productions jusqu'alors aidées par la PAC.

Cette baisse des moyens de production, encore peu perçue par les personnes que nous avons rencontrées, est cependant attendue pour les années à venir. Dans un article paru dans le Farmer Weekly du 2 juin 2006. le chef de la section « Agriculture » de la banque HSBC suggère aux agriculteurs et notamment aux céréaliers d'abandonner les habitudes de production liées à l'ancienne PAC, d'envisager de nouvelles productions telles que les cultures énergétiques, pharmaceutiques ou textiles, de réfléchir à une meilleure maîtrise des coûts de production et de s'engager dans une gestion des risques de marché. Les agriculteurs sont incités à développer une agriculture d'entreprise, qui s'engage par contrat dans les filières agro-alimentaires ou avec l'Etat ou les puissantes associations environnementales pour la production de biens environnementaux. La NFU soutient très fortement cette réorientation de l'agriculture 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.



## BIBLIOGRAPHIE

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

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

DEFRA, 2004, CAP single payment scheme: basis for allocation of entitlement. Impacts of the scheme to be adopted in England. (<http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/background/pdf/webnoterev16.pdf>)

DEFRA, 2005, *A vision for the Common Agricultural Policy*, London, HM Treasury, dec, 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.



**Annexe 1 : Personnes rencontrées :**

John O’Gorman, Head of branch (single payment scheme), DEFRA,

David Rigal, Senior sustainable agriculture policy advisor, Sustainable agriculture unit, DEFRA

James Jones, Agricultural Business Management (expert sur les questions PAC désigné par le RICS) Royal Agricultural College,

Jeremy Moody, Secretary and advisor, Central Association of Agricultural Valuers (CAAV)

**Annexe 2 : Liste des sigles utilisés:**

CAAV	Central Association of Agricultural Valuers
CLA	Country Land and Business Association
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
NFU	National Farmers Union
PAC	Politique Agricole Commune
RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors
RPA	Rural Payments Agency
RSPB	Royal Society for the Protection of Birds
SDA	Severely Disadvantaged Area
TFA	Tenant Farmers Association



**C. La mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003 en Espagne :  
Motifs, modalités, effets et perspectives.**

Jean-Baptiste VIALLO

Avec la collaboration de Messieurs François CLOUD  
et Jean-Baptiste DANIEL du CG AAER





## RESUME

L'Espagne est le 2<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> pilier.



**La mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003 en Espagne :  
Motifs, modalités, effets et perspectives.**

**SOMMAIRE**

<b>C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA PAC DE JUIN 2003 EN ESPAGNE : MOTIFS, MODALITES, EFFETS ET PERSPECTIVES.....</b>	<b>63</b>
RESUME .....	65
SOMMAIRE .....	67
<b>1 ADAPTER LA MISE EN ŒUVRE AUX CONDITIONS DE L'AGRICULTURE, DANS UN CADRE POLITIQUE ET SOCIAL COMPLEXE .....</b>	<b>69</b>
1.1 CONTEXTE ECONOMIQUE AGRICOLE .....	69
1.2 L'ENJEU ECONOMIQUE.....	69
1.3 LE CONTEXTE POLITIQUE.....	70
1.4 LE CONTEXTE SYNDICAL.....	71
<b>2 LES MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME.....</b>	<b>72</b>
2.1 LE CHOIX.....	72
2.2 LE RECOUPLAGE MAXIMUM .....	73
2.3 L'ARTICLE 69 .....	73
2.3.1 Secteur du cheptel bovin .....	73
2.3.2 Le coton .....	74
2.3.3 Le tabac .....	74
<b>3 LA MISE EN PLACE DE LA REFORME.....</b>	<b>75</b>
3.1 LA BASE NATIONALE DE DONNEES .....	75
3.2 GESTION DES DPU ET RESERVE NATIONALE : LES DROITS DEFINITIFS.....	75
3.3 LES PAIEMENTS .....	76
<b>4 EFFETS ATTENDUS ET PREMIERS IMPACTS .....</b>	<b>76</b>
4.1 DES SECTEURS OU L'ON ATTEND UNE MEILLEURE COMPETITIVITE, MAIS AUSSI DES BAISES DE PRODUCTION.....	76
4.1.1 Les céréales .....	77
4.1.2 Les viandes bovines .....	77
4.1.3 Le lait .....	77
4.1.4 Ovins et caprins .....	78
4.2 DE VASTES ZONES OU LES BAISES DE PRODUCTION POURRAIENT ENTRAINER UN FORT REcul DE L'ACTIVITE AGRICOLE (ET DE L'ACTIVITE HUMAINE DANS SON ENSEMBLE).....	78
4.3 DES PERSPECTIVES A MOYEN TERME ENCORE FLOUES .....	78
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>81</b>
<b>Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b>83</b>



## **1 ADAPTER LA MISE EN ŒUVRE AUX CONDITIONS DE L'AGRICULTURE, DANS UN CADRE POLITIQUE ET SOCIAL COMPLEXE**

### **1.1 Contexte économique agricole**

La valeur ajoutée de l'agriculture espagnole représente 3,4 % du PIB, ce qui est beaucoup au sein de l'UE à 15 dont la moyenne est de 1,6 % (2003). Les actifs agricoles représentent 5,5 % du total des actifs (3,8 % dans l'UE à 15) ; et l'Espagne contient 1/6<sup>e</sup> des exploitations agricoles de l'UE à 15, soit 1.140.000 dont plus de la moitié (55 %) ont moins de 5 ha.

Il y a donc un nombre élevé d'exploitations agricoles, notamment les très petites (627 000 en 2003), qui ne s'explique pas uniquement par la présence de productions peu exigeantes en surface (olivier, tabac, maraîchage et vergers, porcs...).

Cette agriculture, la seconde d'Europe en surface agricole utile (25 millions d'hectares) recouvre des zones très intensives (avec environ 3,3 millions d'hectares irrigués), mais aussi de vastes zones très extensives où, par exemple, se pratiquent encore des jachères biennales et triennales (dites rotationnelles), estimées aussi à 3,3 millions d'hectares.

Elle est déficitaire en produits agricoles, avec une balance agricole de -1,7 milliards €

Vis à vis de la réforme de la PAC, ici étudiée, le plus frappant est sans doute que seul 1/3 en valeur des produits agricoles bénéficie des aides PAC inscrites dans la réforme, alors que 2/3 ne sont pas concernés (1/3 Fruits et légumes, 1/3 vignes, porcs, volailles). Donc, bien que l'Espagne soit le second pays en termes de volume d'aide (environ 6 milliards d'euros annuels, toutes aides confondues, mais seulement 4,2 milliards d'€ soumis à la réforme – cf. annexe VIII du règlement 1782/2003), la réforme de la PAC ne touche qu'une part mineure de sa production, mais une part majeure de son territoire.

En conséquence, le pays, pas plus que les Communautés Autonomes (CCA) qui sont constitutionnellement chargées de la politique agricole, ne peut se désintéresser de cette importante contribution, essentielle pour la plupart de ses agriculteurs, par son aspect social (très nombreuses petites exploitations) et par le rôle de l'agriculture dans l'occupation de l'espace et, in fine, par son rôle sur l'environnement

On perçoit donc que les enjeux territoriaux et plus généralement ceux du développement régional ont pesé très lourd dans les débats, même si économistes et politiques étaient majoritairement favorables à la réforme.

### **1.2 L'enjeu économique**

La plupart des économistes souhaitait aller dans le sens le plus poussé de la réforme, c'est-à-dire le découplage total. Ils y voient l'avantage de restructurer leur agriculture dans les secteurs concernés par la réforme, quitte à importer davantage de l'UE (ou d'ailleurs...) à prix plus bas, en conservant les pans les plus productifs. Ces restructurations sont selon eux susceptibles de favoriser le développement des deux tiers des productions non concernés par la réforme sur lesquels ils estiment leur pays le plus compétitif.

Ce choix, clair, est contrarié par la perception, tout aussi aiguë, des risques d'un découplage total : d'immenses zones peu productives pourraient connaître une déprise rapide, dégradant l'environnement, avec un coût social non négligeable, et peu d'alternatives (ainsi en est-il des Castilles par exemple, mais aussi de beaucoup de régions d'Espagne).

Quelques économistes ont réfléchi aux voies pour échapper à ce dilemme : compétitivité contre désertification. L'une des voies principales consiste à poser le problème en termes de développement durable et de préservation du milieu naturel.

Ce sont alors des programmes où l'agriculture tient un rôle faible qui sont préconisés, sans que leurs moyens de financement ne soient bien définis ni chiffrés. Apparemment peu préconisent d'utiliser massivement le 2<sup>ème</sup> pilier. D'une part parce qu'ils connaissent les contraintes budgétaires actuelles et que les négociations sur les perspectives financières 2007-2013 ont montré les limites de ce financement ; d'autre part parce que le 2<sup>ème</sup> pilier leur paraît trop lié à l'agriculture. Ainsi s'interrogent-ils sur le bien fondé des aides type MAE, alors que la conditionnalité leur paraît plus justifiée et comme devant être généralisée. On songe donc beaucoup à une politique de développement durable, peu dépendante de l'agriculture, respectant l'environnement, favorisant un tourisme qui ne soit plus exclusivement balnéaire. Mais pour que le songe devienne réalité, hélas les moyens font défaut.

Enfin, pour beaucoup, l'incertitude sur le devenir à long terme de la PAC, cumulée avec une supposée remise en cause par le «citoyen» d'aides non liées à la production (depuis le syndrome du «pourquoi payer pour des gens qui ne produisent pas ?», jusqu'à l'iniquité sociale entre les secteurs, notamment les artisans...), les conduit à envisager et souhaiter une agriculture qui n'aurait pas besoin de soutien.

D'autres s'interrogent aussi sur l'opportunité de conserver les aides PAC, alors que ces aides grèvent le budget communautaire, et bloquent l'enveloppe dont aurait besoin le développement durable. Il est vrai que l'Espagne pourrait avoir intérêt à aller dans ce sens, compte tenu de sa situation, mais ne semble pas prête à «converger» avec le Royaume Uni, dont l'objectif est la libéralisation des marchés, alors qu'ici le marché communautaire préférentiel (des produits agricoles) reste la règle. Il est d'ailleurs parfois souhaité d'étendre les mécanismes du marché intérieur à toutes les productions, notamment les « méditerranéennes ». On sent poindre ici les craintes soulevées par la concurrence marocaine, ou par la perspective de l'entrée de la Turquie en UE qui pourraient mettre à mal les productions espagnoles actuellement compétitives sur le marché européen.

### **1.3 Le contexte politique**

La première caractéristique espagnole est sans doute la très grande faiblesse du « poids » agricole dans la société. Non seulement les agriculteurs ne sont pas extrêmement nombreux, mais l'image de l'agriculture n'est pas bonne. Elle reste liée à la période franquiste, avec une pauvreté et un « archaïsme » redoutés par la population. Ce sentiment de déconsidération rappelle celui que nous avons connu en France jusqu'au début des années 70, lorsque l'agriculture se restructurait à grande vitesse avec un énorme exode agricole (et rural) puisqu'il « fallait moderniser ».

La seconde caractéristique, très forte également, est l'organisation d'un Etat central avec des Communautés Autonomes, sans être vraiment une Fédération. Dans ce contexte, la mise en œuvre de la réforme de la PAC a suscité, et suscite encore, un vaste débat sur la régionalisation. Curieusement, alors que le gouvernement de droite avait fait prévaloir une application nationale, malgré les revendications nombreuses des Communautés, le gouvernement de gauche, réputé plus sensible à la régionalisation, n'a pourtant pas remis en cause cette orientation.

En fait, les prises de position montrent d'abord que les revendications n'étaient pas toujours très convergentes, et surtout risquaient d'introduire des concurrences entre régions, avec la

menace de voir l'ensemble perdre sur le financement communautaire (les droits non utilisés sont perdus). En outre, la complexité de la réforme, risquait de tourner à la confusion et à l'impossibilité de gérer les aides, le gouvernement espagnol étant le seul habilité à négocier avec la Commission. Enfin, une « énorme » concertation a eu lieu, avec des compromis passés entre Communautés Autonomes sur le choix national. Ainsi par exemple, l'Andalousie a obtenu un découplage quasi-total sur l'huile d'olive, favorisant sa position de principal producteur, acceptant par ailleurs le recouplage partiel des céréales.

Même si la Catalogne et le Pays Basque ne sont pas pleinement satisfaits de ce compromis, sur un plan très politique, ils l'ont accepté et l'appliquent, sachant que les aides sont versées par les organismes sous contrôle des Communautés Autonomes.

Probablement aussi, le recouplage partiel et l'article 69 pouvaient plus facilement s'admettre dans un contexte national, devenant pour telle ou telle Communauté une contrepartie à d'autres dispositions, permettant alors de « le faire passer » auprès de ceux qui le refusaient a priori.

Finalement, aujourd'hui, chacun travaille sur la base des dispositions adoptées et la concertation se poursuit en confiance et sous l'égide du FEGA.

#### **1.4 Le contexte syndical**

Les deux principaux syndicats agricoles ont des positions très opposées sur la réforme de la PAC correspondant pour chacun aux positions des partis politiques : la COAG<sup>15</sup>, proche de la gauche, défend l'agriculture professionnelle et familiale et l'ASAJA<sup>16</sup> proche de la droite revendique une agriculture plus entrepreneuriale.

La COAG s'est opposée à la réforme. Son refus porte sur le découplage des aides, synonyme d'abandon massif de production, sauf le secteur du coton, pour lequel elle acceptait le découplage. Son refus manifeste également sa crainte de voir, à travers cette réforme (laissant une large autonomie aux Etats Membres), une étape importante du démantèlement de la PAC. La position de la COAG vis-à-vis de la réforme répondait à 5 principes :

- garantir aux agriculteurs la légitimité sociale des aides, dont la répartition doit être transparente et que la conditionnalité ne suffit pas à garantir ;
- maintenir la production agricole comme base de l'activité économique des zones rurales, à travers l'amont et l'aval ;
- mettre en œuvre de nouveaux outils de gestion des crises des marchés agricoles pour compenser la suppression progressive des organisations de marché ;
- centrer l'attention sur les exploitations dont la pérennité semble assurée ;
- s'engager dans la réforme avec prudence, en gardant des possibilités de faire évoluer le dispositif.

L'alternance politique en Espagne en Mars 2004, avec l'arrivée du gouvernement Zapatero aura été favorable à la COAG, dont l'essentiel des attentes a été pris en compte. La mise en place de l'article 69 a fait l'objet d'intenses discussions. Le projet initial du gouvernement,

---

<sup>15</sup> La COAG (Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos), Coordination des organisations des agriculteurs et des éleveurs, est le premier syndicat agricole espagnole, a obtenu 42% des votes aux dernières élections professionnelles et compte environ 60 000 adhérents.

<sup>16</sup> ASAJA (Asociación Agraria – Jóvenes Agricultores), Association agrarienne – Jeunes Agriculteurs, est le second syndicat a obtenu 37% des votes aux dernières élections professionnelles.

qui avait envisagé d'alimenter l'article 69 par un prélèvement sur l'ensemble des secteurs, avait créé l'inquiétude des syndicats. Son application est ainsi mise en œuvre uniquement dans certains secteurs.

Les positions vis-à-vis de la réforme ne sont pas unanimes au sein de la COAG. Le principal objet de discussion est le couplage partiel dans le secteur des céréales. Certains syndicats locaux auraient souhaité le découplage total pour les céréales, notamment dans les régions à faible rendement, afin d'une part de simplifier la gestion (dans les régions à faible rendement, l'aide couplée s'élève à 20 ou 30 €/ha), et d'autre part, d'envisager l'arrêt de la production de céréales.

Pour l'ASAJA, l'alternance politique de 2004 a conduit au «chaos actuel» de la mise en œuvre de la réforme de la PAC. Si sur le contenu, l'ASAJA revendiquait davantage de découplage, notamment pour les céréales, ses critiques visent principalement les conditions de la mise en œuvre de la réforme, en particulier les retards dans la communication des DPU aux agriculteurs. L'ASAJA s'est, par contre, fortement opposée à l'application de l'article 69. Selon elle cette politique de recouplage et de redistribution des aides vers les petites exploitations freine la restructuration nécessaire des exploitations agricoles.

## **2 LES MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME**

### **2.1 Le choix**

Le choix peut se caractériser par cinq éléments principaux :

- Le premier élément est une application nationale (et non régionale), c'est un choix majeur dans le cas de l'Espagne.
- Le second élément est d'avoir choisi, - au-delà de la modulation et de l'éco-conditionnalité au 1<sup>er</sup> janvier 2005 qui étaient obligatoires -, la mise en œuvre du paiement unique au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Bien qu'acquise à la réforme, l'Espagne était consciente des difficultés de mise en œuvre et avait besoin, plus que d'autres Etats-membres, de temps pour bâtir un compromis (et non pas le souci de retarder l'échéance).
- Le troisième élément essentiel est celui du recouplage maximum (ou presque), qui traduit l'inquiétude majeure ressentie quant aux effets prévisibles d'un découplage total pour de vastes zones, en particulier toute la partie centrale du pays.
- Le quatrième élément vient compléter le troisième, c'est le choix de l'article 69 qui est conçu pour permettre à la fois d'éviter les chutes trop brutales de certaines productions, et d'orienter les restructurations dans les directions souhaitées.
- Enfin le cinquième élément consiste en la fixation d'une réserve nationale à 3 % et d'une réglementation des échanges de DPU.

Nous détaillons ci-dessous les modalités des trois derniers éléments cités :

- recouplage maximum
- article 69
- réserve nationale et transferts des DPU



## 2.2 Le recouplage maximum

- **Paiements découplés partiellement :**
  - o céréales et oléagineux 75 % 63 €/ha x 0,75 x rendement
  - o blé dur 75 % 285 €x 0.75
  - o jachère volontaire 75 %
  - o jachères obligatoires 100 %
  - o riz 102 €x rendement en t (plafond 6.35 t/ha)
  - o pomme de terre de féculé 40 % (taux imposé par le règlement)
  - o tabac 38 %
  - o riz 647.7 €/ha
  - o coton 1 358 €/ha
  - o olivier 93,61 % (100% si < 0,3 ha de référence historique)
  - o prime bovin mâle 93 % (210 €/taureau, 150 €/boeuf)
  - o prime d'abattage 60 % (42 €plus de 8 mois, 50 €moins de 8 mois)
  - o ovins et caprins 50 % 10,5 €/tête ovin 8,4€/chèvre
  
- **paiements couplés**
  - o prime vache nourrice (PMTVA) 100 % 200 €/tête + complémentaire nationale 24,15 € (avec moins de 1.8 UGB/ha)
  
- **aides spécifiques couplées :**
  - o riz 476,25 €/ha
  - o blé dur 40 €+ prime spéciale 285 €x 0.25
  - o protéagineux 55,57 €
  - o cultures énergétiques 45 €
  - o fruits secs 60.375 €/ha
  - o semences
  - o coton

## 2.3 L'article 69

Trois secteurs de production particuliers sont éligibles :

### 2.3.1 Secteur du cheptel bovin

Les bénéficiaires devront tirer plus de 50 % de leur revenu de l'activité agricole, et cotiser au régime spécial de couverture sociale agricole. Trois types d'aides sont possibles :

- ❖ Exploitations qui maintiennent les vaches nourrices, en valorisant les ressources fourragères naturelles et le patrimoine génétique national.

Près de 48 millions d'€y seront consacrés. Les bénéficiaires sont les éleveurs ayant gardés au moins 6 mois après le dépôt de leur demande, leurs animaux (dont au maximum 40 % de génisses), ayant un chargement maximum de 1,5 UGB/ha et/ou ne dépassant pas 15 UGB au total.

Ils recevront :

- le paiement additionnel complet par tête jusqu'à 40 têtes,
- 2/3 « « « « de 41 à 70 têtes,
- 1/3 « « « « de 71 à 100 têtes.

Le paiement additionnel par tête est obtenu en divisant les 48 millions d'€ par le nombre de têtes primées (pondéré) selon les tranches ci-dessus.

❖ Paiements additionnels pour la viande de qualité (avec reconnaissance officielle)

7 millions d'€ y seront consacrés, avec un montant unique par tête et un maximum de 200 têtes par bénéficiaire. Les conditions sont :

- une appellation d'origine ou une indication géographique protégée,
- un troupeau mixte ou « bio »,
- un étiquetage facultatif pour garantir une qualité supérieure aux normes habituelles.

❖ Production laitière de qualité,

Avec un montant de 19,7 millions d'euros, réparti sur les exploitations qui engagent un effort de qualité avec un plafond de 500 000 kg par exploitation. Ce plafond vise à encourager les exploitations familiales modernisées, de taille encore modeste (60 à 80 vaches en fût) et celles qui, plus petites, voudraient s'agrandir vers cette taille. Le nombre de bénéficiaires pourrait être important, mais les producteurs les plus modestes ne toucheront que peu. Cette mesure, outre son impact sur la qualité du lait, touchera surtout la partie nord-ouest de l'Espagne, ainsi que les périphéries de grandes agglomérations où les producteurs « moyens » seront incités à se développer jusqu'au plafond de 500 000 kg.

Les producteurs doivent s'engager à respecter les normes sanitaires et d'hygiène, et ne pas avoir été sanctionnés, pour non-respect de la norme en matière sanitaire depuis 3 ans.

### **2.3.2 Le coton**

Un paiement additionnel sera accordé si le pourcentage d'humidité est de moins de 12 % et que la teneur en impuretés est < 5 %. Un prélèvement de 10 % du montant des droits sur le coton sera opéré pour le redistribuer entre les producteurs engagés dans le programme qualité, atteignant un seuil minimal de rendement/ha (fixé par chaque Communauté autonome, ainsi que d'autres conditions fixées par Communautés autonomes).

Le montant de l'aide redistribuée sera égal au total des 10 % prélevés répartis au prorata de la quantité produite (et contrôlée).

### **2.3.3 Le tabac**

Sur la période 2006-09, les producteurs engagés dans un programme d'amélioration de la qualité et de la commercialisation, pourront recevoir une aide additionnelle. Pour cela 5 % de l'aide nationale sur le tabac seront prélevés.

Les producteurs devront adhérer à un groupement agréé, respecter le choix des variétés autorisées et les règles du groupement. Le montant de l'aide sera déterminé, quelle que soit la variété (autorisée), au prorata des quantités livrées à l'industrie de première transformation.

C'est donc un programme en faveur de la qualité, pendant une durée limitée.

### **3 LA MISE EN PLACE DE LA REFORME**

Un décret royal définit, sur la base du règlement européen, les différentes modalités. Cependant, l'attribution initiale des DPU et leur gestion est de la compétence des Communautés Autonomes.

Le souhait affiché est d'arriver à un paiement en une seule fois (c'est le versement qui est unique), regroupant : les DPU, les aides recouplées, les primes diverses les aides liées à l'article 69 et même les aides du second pilier. Pour ce faire, il faut préalablement déterminer tous les éléments, puis effectuer le paiement.

#### **3.1 La base nationale de données**

Afin de réaliser le souhait ci-dessus, il fallait en tout premier lieu constituer une base de données fournissant les droits, aides, primes, etc. Cette base a été établie de façon nationale pour éviter d'éventuelles distorsions et harmoniser les critères utilisés, en concertation entre les Communautés Autonomes elles-mêmes coordonnées par le FEGA (Fondo Espanol de Garantia Agraria), mandaté par le gouvernement. De sorte que si chaque Communauté Autonome garde la pleine responsabilité de l'établissement de « sa base », elle n'en doit pas moins respecter les règles élaborées en commun, fixées dans une unique structure informatique.

On comprend dès lors que la coordination nationale a été longue et laborieuse, mais, de l'avis général, chacun a joué correctement sa partition et la base nationale a vu le jour en janvier 2006 et est considérée comme fiable. Informatisée, chaque Communauté en gère la partie qui la concerne. Elle a permis de notifier, dans les temps, les droits provisoires à chaque agriculteur, soit pour le 15 février 2006.

En revanche, les autorités nationales et régionales prévoient un gros retard sur la communication des droits définitifs (prévue pour le 15 août 2006 initialement et espérée pour novembre). En effet, plusieurs difficultés sont rencontrées.

#### **3.2 Gestion des DPU et réserve nationale : les droits définitifs**

Comme en France, le choix de la base historique, associée au recouplage maximum, complique en effet les opérations pour passer des droits provisoires aux droits définitifs, puisque de nombreux ajustements sont nécessaires pour prendre en compte l'évolution des situations depuis 2000/02.

Plusieurs difficultés sont rencontrées :

- cultures non aidées dans les rotations : nombre d'exploitations introduisent des cultures non aidées, telles que la tomate, les pommes de terre, dans les rotations, conduisant à diminuer le montant moyen des DPU. Selon la COAG, en mai dernier aucune décision n'avait été prise pour tenir compte de cette situation (prise en compte de la réalité des aides perçues sur les 3 années de référence, comme en Allemagne, ou suppression des cultures non aidées de la période de référence ?).
- en Espagne, à peine 60% des surfaces cultivées (environ 14 millions d'hectare) disposent de références historiques, leur permettant de disposer de DPU, toujours d'après la COAG. Parmi les superficies qui ne bénéficieront pas de DPU figurent les jachères traditionnelles. Ces dernières correspondent à des surfaces agricoles intégrées dans des rotations longues,

comprenant la mise en jachère sur plusieurs années (plus de 3 ans). Au moment de la visite ce problème semblait peser lourdement sur la finalisation de certains dossiers pour les droits définitifs à accorder.

- ASAJA met l'accent sur la situation des exploitations ayant modifiées l'orientation de leur exploitation pour s'adapter à la réforme de PAC de 1992. Nombre d'exploitations laitières se sont réorientées vers l'élevage allaitant et la production de viande sans nécessairement disposer de primes vaches allaitantes. Ce déficit de référence historique (1,4 million de PMTVA pour près du double de vaches allaitantes) par rapport au cheptel existant en croissance régulière depuis la fin des années 90 est une contrainte forte pour l'avenir de la production. Le secteur ovin dont le cheptel est en diminution constante est dans la situation opposée d'excédents de primes par rapport au nombre d'animaux primables.

Le traitement des cas particuliers sollicite fortement la réserve nationale. Elle est alimentée par un prélèvement initial maximum de 3 % qui sera régulièrement complété par des prélèvements sur les transactions de DPU, notamment celles réalisées sans terre.

Il n'existe pour l'heure pas de marché de DPU organisé et 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. Il est à ce stade trop tôt pour en apprécier les conséquences sur le montant des DPU.

Dans le cas de l'Espagne, ce qui aggrave la difficulté c'est aussi que les ayants droits sont souvent très « petits », dispersés sur le territoire et sans accès à Internet (or la base est informatisée). Ceci a conduit les autorités à utiliser toutes les formes d'encadrement disponibles : centres administratifs très délocalisés mais aussi organisations professionnelles agréées. Au total c'est un nombre important de fonctionnaires et de techniciens qui sont chargés d'aider les agriculteurs. En outre un programme d'équipement en points d'accès à Internet, très décentralisés, a été mis en œuvre, points où les agriculteurs trouvent aussi conseillers publics ou privés.

### **3.3 Les paiements**

C'est le FEGA qui a la responsabilité de la coordination des paiements pour l'Espagne, c'est d'ailleurs lui qui a coordonné la mise en place de la base de données. Mais ce sont les organismes payeurs des Communautés Autonomes qui effectueront les paiements.

Au moment des entretiens, chacun espérait que les premiers paiements puissent intervenir dès décembre 2006. On ne sera pas encore à cette date capable de faire un versement unique, comme souhaité, puisque tous les cas ne seront pas forcément tranchés et que les aides liées à l'article 69 ne sont pas encore dans la base (néanmoins un énorme travail essentiel aura été accompli).

## **4 EFFETS ATTENDUS ET PREMIERS IMPACTS**

### **4.1 Des secteurs où l'on attend une meilleure compétitivité, mais aussi des baisses de production.**

Cela est vrai pour les principaux secteurs de production (céréales, viandes bovines, lait, ovins et caprins), mais avec des intensités et des répartitions géographiques très diverses.

#### **4.1.1 Les céréales**

D'une manière générale les cultures sèches (non irriguées) seront les plus touchées, et ce malgré le recouplage. De ce dernier on attend surtout de limiter la baisse de production (et celle des emblavements). Toutefois, malgré des coûts très bas, la faiblesse des rendements n'évitera pas la baisse. Cet effet sera particulièrement aggravé dans les zones où la jachère traditionnelle est déjà élevée, par exemple en Castilla la Mancha, et, plus encore, en Castille et Léon.

Ceci dit les analystes ne s'alarment pas outre mesure, en pensant que la production est, de toute façon, très aléatoire dans ces zones et qu'en contre-partie, des approvisionnements à plus bas prix favoriseront la compétitivité des secteurs porcin, volailles et engraissement de bovins. L'ombre principale est alors la réduction des emblavements, synonyme de terres non cultivées, voire abandonnées, dont l'une des conséquences est celle sur la biodiversité par la disparition d'habitats d'espèces d'oiseaux des steppes.

C'est dans ce secteur en particulier que se pose de façon aigüe le problème de la jachère rotationnelle (non aidée). En effet, la base historique étant 2000- 2001 – 2002, certains producteurs peuvent avoir connu deux années avec des terres emblavées et une année en jachère, alors que les autres auront connu une seule année en emblavement avec deux années en jachère, les derniers se trouvent alors lourdement pénalisés en terme de DPU, puisqu'ils perdent la moitié de leur référence.

#### **4.1.2 Les viandes bovines**

Il n'y a pas de fortes inquiétudes pour les grands ateliers d'engraissement : ils sont situés près de leurs débouchés urbains, avec une demande en expansion, avec déjà des coûts de production très compétitifs, qui devraient encore s'améliorer avec la baisse du prix des céréales.

Toutefois, avant même la réforme, les troupeaux laitier et viande sont en réduction. Le phénomène pourrait donc s'accroître fortement et entraîner une baisse des disponibilités en veaux et brouillards. Mais ceci n'est pas perçu comme un réel danger, tant est grande la confiance dans la possibilité de s'approvisionner (en France, principal fournisseur, mais aussi Irlande du Nord et pays de l'Est). Cette confiance est-elle justifiée ? Il est trop tôt pour le dire, car le marché déficitaire en viande bovine permet des prix élevés (pour la viande comme pour les animaux) et peut masquer une pénurie naissante sur le marché des veaux et des brouillards. En effet, des prix élevés de la viande permettent de supporter des prix élevés des veaux, tout en achetant des animaux plus jeunes que l'on garde plus longtemps (donc un nombre de têtes plus faibles pour une même capacité productive).

Pourtant cette crainte est clairement ressentie, puisque l'article 69 vise à encourager les vaches nourrices et donc la fourniture de veaux, même si l'objectif premier est sans doute le maintien de ces activités agricoles dans les zones qui n'ont pas d'autre alternative.

#### **4.1.3 Le lait**

La réforme ne peut qu'accroître la décroissance du troupeau, mais un fort effet restructurant est attendu et encouragé. Dans les zones à forte densité, comme pour les ateliers d'engraissement, une structure de production solide est en place et ne pourra que se consolider, y compris avec l'aide de l'article 69. Dans la zone la plus laitière, large bande côtière cantabrique à climat propice à l'herbe, une forte restructuration est attendue, sans doute avec baisse de la production (légère, car se sont les petits troupeaux qui disparaîtront et

la croissance probable de troupeaux plus productifs peut compenser une bonne partie des pertes).

Des difficultés localisées et plus ou moins passagères se produiront donc sans crainte d'effondrement de l'appareil productif.

#### **4.1.4 Ovins et caprins**

Pour les deux espèces l'élevage extensif sera le plus touché, et ce, malgré le recouplage. A priori le lait, compte-tenu de sa valorisation, souffrira le moins, tandis que les élevages destinés à la viande connaîtront des moments difficiles. L'étude réalisée en Castilla la Mancha prévoit que seuls les élevages de forte dimension ont une chance de se maintenir, les plus petits seront en difficulté sauf développement d'une multifonctionnalité. Au final le paysage demeure incertain avec une légère tendance à la baisse probable de production et à la généralisation de grands troupeaux extensifs.

### **4.2 De vastes zones où les baisses de production pourraient entraîner un fort recul de l'activité agricole (et de l'activité humaine dans son ensemble).**

Nous l'avons déjà souligné c'est une crainte majeure que de nombreuses Communautés Autonomes ont mises en avant, bien plus fortement que les baisses de production. Même les partisans les plus chaleureux du découplage et de la recherche de la compétitivité hésitent à faire l'impasse sur cette difficulté. Actuellement le débat est très ouvert et bien nourri (sauf en termes de solutions rapides), il est à la base du recouplage et, partiellement, de l'application de l'article 69.

Aucun effet n'est encore aujourd'hui perceptible, et si l'opportunité de l'activité agricole pour maintenir ces zones est mise en question, personne ne propose d'alternative rapidement applicable.

Mais il est clair que ce sera un point clé du bilan à faire à mi-parcours. Si un effet exode agricole n'est pas redouté (il est même souhaité par quelques uns), un effet exode rural avec « déprise » et donc désertification est redouté par tous. Les Communautés Autonomes pourraient alors être amenées à mettre en place d'autres mesures, hors du champ de la PAC elle-même.

### **4.3 Des perspectives à moyen terme encore floues**

Compte tenu de tout ce qui précède, il apparaît que le risque de déprise agricole demeure fort et est d'ailleurs redouté par beaucoup, malgré le recouplage. S'il se réalise la recherche de solution en développement durable (avec ou sans l'agriculture) serait alors accélérée, tandis que des mesures urgentes deviendraient nécessaires pour pallier les effets les plus néfastes. Mais personne ne s'attend vraiment à cela.

En revanche on s'attend à des approvisionnements moins chers, à une compétitivité accrue, et donc à des aspects positifs.

Le débat porte donc plus sur l'évolution de la PAC après 2013 (ou dès 2009-10). Le découplage paraît inéluctable, mais l'attention se porte sur les 2/3 non couverts par des aides PAC. Là, les craintes de concurrents proches (Maroc) ou plus lointains (Turquie) sont déjà présentes, à défaut d'être très vives. Le principe d'un marché intérieur à l'UE, convenablement protégé des aléas internationaux devient la préoccupation majeure. Ainsi

l'Espagne est très consciente que vouloir des approvisionnements bon marché, comme le Royaume-Uni, pourrait l'entraîner sur une pente où elle aurait alors à souffrir pour ses productions actuellement bien placées en Union Européenne : huile d'olive, fruits de pays chauds, vins, etc., qu'elle n'est pas prête à sacrifier.





## BIBLIOGRAPHIE

Carlos Tio Saralegui, 2005, Situacion actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en Espana, document de travail, Fundacion Alternativas, 73 p.

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

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.

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<sup>er</sup> 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.



## **ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

Nous devons d'abord souligner notre gratitude à Madame Cécile BIGOT (Mission Economique à Madrid), qui a organisé ces rencontres en un temps très court, qui nous a précieusement accompagnés et dont les points de vue et informations se sont révélés très utiles à la mission.

### **A Madrid**

#### ***Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'alimentation***

FEGA (Fonds Espagnol de Garantie Agricole), Mme Isabel Encinas Gonzalez : sous-directrice du service de l'harmonisation réglementaire et du système intégré

#### ***Ecole Technique Supérieure des Ingénieurs Agronomes de l'Université Polytechnique de Madrid***

M. Carlos Tio Saralegui, responsable de la chaire d'Economie agricole et Directeur du Département d'Economie et des sciences Sociales

#### ***Ministère de l'Environnement***

Direction générale de la biodiversité

M. Miguel Aymerich Huyghes-Despointes

M. Francisco Jarabo Sanchez : sous-directeur de la coordination et des bases de données sur la biodiversité

#### ***Syndicats agricoles***

**COAG** Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos

M. José Luis Miguel de Diego : Directeur

**ASAJA** Asociacion Agraria – Jovenes Agricultores

M. Ignacio Lopez Garcia-Asenjo : directeur aux affaires internationales

### **A Tolède – Communauté de Castille – La Manche**

#### ***Communauté de Castille - La Manche – Direction de l'Agriculture***

Mme Mercedes Gomez Rodriguez : Consejera de Agricultura

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



**D. La mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003 en Italie :  
Motifs, modalités, effets et perspectives.**

Jean-Christophe KROLL  
André LESEIGNEUR

Avec la collaboration de Messieurs François CLOUD  
et Jean-Baptiste DANIEL du CG AAER



## RESUME

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 instruits 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 démobilitation 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 retourné 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 découplées au profit des agricultures du sud de l'UE.



**La mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003 en Italie :  
Motifs, modalités, effets et perspectives.**

**SOMMAIRE**

<b>D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE LA PAC DE JUIN 2003 EN ITALIE : MOTIFS, MODALITES, EFFETS ET PERSPECTIVES.....</b>	<b>85</b>
RESUME .....	87
SOMMAIRE .....	89
<b>1 DES CONDITIONS ECONOMIQUES ET POLITIQUES FAVORABLES A LA REFORME .....</b>	<b>91</b>
1.1 Le contexte économique agricole .....	91
1.2 LE CONTEXTE SOCIO-PROFESSIONNEL : UN SYNDICALISME MAJORITAIRE FAVORABLE A LA REFORME .....	93
1.3 UN CONTEXTE POLITIQUE FAVORABLE .....	95
<b>2 LES MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME.....</b>	<b>96</b>
2.1 MISE EN PLACE DES DPU : LE CHOIX DU DISPOSITIF .....	96
2.2 MISE EN PLACE DES DPU : L'AFFECTATION INITIALE DES DROITS A PRIME.....	97
2.3 RESERVE NATIONALE ET MARCHÉ DES DPU .....	99
2.4 MISE EN PLACE ET GESTION DE L'ARTICLE 69 .....	100
2.5 LA CONDITIONNALITE ET SES MODALITES DE CONTROLE .....	101
<b>3 PREMIERS EFFETS ET AVENIR DE LA REFORME EN ITALIE .....</b>	<b>103</b>
3.1 UNE FORTE DEMOBILISATION DE LA PRODUCTION DE BLE DUR.....	103
3.2 L'ECHEC PATENT DE L'ARTICLE 69 .....	104
3.3 PERSPECTIVES D'AVENIR .....	105
<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>107</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>109</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....</b>	<b>111</b>



## 1 DES CONDITIONS ECONOMIQUES ET POLITIQUES FAVORABLES A LA REFORME

### 1.1 Le contexte économique agricole

Un certain nombre de caractéristiques économiques objectives du secteur agricole permet de comprendre les choix politiques retenus par l'Italie. Sans prétendre à une description détaillée de l'économie du secteur agricole et alimentaire italien, nous retiendrons ici quelques traits originaux de l'agriculture italienne susceptibles d'éclairer les orientations de la politique agricole du pays, la manière dont il se situe par rapport à la réforme de la PAC de 2003, et les dispositions nationales retenues pour définir les modalités de sa mise en œuvre.

- ❖ Un contexte géographique et pédo-climatique pas toujours favorable aux productions agricoles.

Le territoire italien est principalement constitué de collines et de montagnes. Sur près de 30 millions d'hectares de superficie territoriale, on compte seulement 23 % de plaines. Ce chiffre descend à 18% dans le Sud, et à 9% dans le Centre. (INEA 2005)

Une part importante du territoire du pays est donc constituée de zones de montagnes et de collines. Il en résulte un intérêt marqué de l'Italie pour une réforme qui prévoit une réorientation des aides du premier pilier vers le second pilier de la PAC. Il apparaît en effet essentiel pour les responsables politiques et professionnels de maintenir une présence humaine dans les zones agricoles «difficiles » en favorisant une agriculture plus consciente de l'environnement avec le souci de préserver une diversité sociale et culturelle en milieu rural. Le rééquilibrage des dépenses communes au profit du deuxième pilier peut aussi se justifier, en Italie par le bénéfice encore faible que les régions défavorisées ont jusqu'ici tiré de la Politique Agricole Commune. La notion de zones défavorisées reste en effet très relative, au sein de chaque pays, si bien qu'en Italie 950.000 hectares seulement bénéficient d'une indemnité compensatoire de handicaps naturels (50.000 exploitations concernées), contre 4.423 000 ha en France (109 000 exploitations concernées)<sup>17</sup>.

- ❖ Des exploitations très nombreuses et des structures très hétérogènes.

Parallèlement à ses conditions géographiques et climatiques variées, l'Italie est un pays, dont l'unification politique est récente, et qui a hérité de son histoire des structures agricoles très contrastées, caractérisées par de grandes propriétés d'origine latifundiaires d'une part, et la persistance d'une population très nombreuse de très petites exploitations pluriactives et d'autosubsistance d'autre part.

L'Italie n'a jamais mis en oeuvre, comme en France, une politique volontariste de restructuration des exploitations agricoles.<sup>18</sup> Une explication à cela trouve certainement son origine dans la rigidité du marché foncier, avec un prix moyen des terres agricoles de 25 900 € par hectare en zone de plaine (35 200€ en région Nord Ouest) et de 8 600€ en zone de montagne intérieure<sup>19</sup>, soit un ordre de grandeur 10 fois supérieur aux prix du foncier agricole

---

<sup>17</sup> L'Agriculture dans l'UE. Informations statistiques 2005.

<sup>18</sup> Par exemple seulement 272 dossiers de préretraite au titre de la mesure « e » du RDR ont été déposés en Italie de 2000 à 2003, contre 3.274 en France, 9.664 en Espagne, et 17 317 en Grèce

<sup>19</sup> Valeurs 2003 ; Source Institut National d'Economie Agricole (INEA - 2005)

en France, susceptible d'expliquer les entraves financières à une intervention des pouvoirs publics sur le marché foncier.

Il résulte de cette histoire, des structures d'exploitation encore aujourd'hui extrêmement morcelées. Selon les dénombrements, l'Italie compte entre 800 000 et 2,5 millions exploitations agricoles pour une SAU totale de 12 millions d'hectares.

Si l'on s'en tient à la définition retenue par les services statistiques de l'Union Européenne, l'Italie compte 1,959 millions d'exploitations, soit une surface moyenne en 2003 de 6,2 ha : La moyenne la plus élevée, de 15,4 ha, se trouve en région Piémont et la moyenne la plus faible, de 2,9 ha, en région Campanie.

Ces moyennes masquent évidemment une très forte dispersion avec en 2004 :

34,4 % d'exploitations		de moins de 1 ha
42,5 %	«	de 1 à 5 ha
16,7 %	«	de 5 à 20 ha
4,4 %	«	de 20 à 50 ha
2,4 %	«	supérieure à 50 ha

Les exploitations supérieurs à 50 ha (40.000 en 2003) occupent à elle seule 39% de la SAU avec une surface moyenne de 126 ha (contre 108 ha en France, ou les exploitations de plus de 50 ha représentent 30 % des effectifs totaux), ce qui confirme l'existence en Italie d'une dispersion des structures plus marquée qu'en France.

L'hétérogénéité des structures recouvre une très forte hétérogénéité des statuts économiques, avec 323 000 exploitations d'autoconsommation stricte, 595 000 exploitations tournées vers le marché, et 748 000 exploitations mixtes combinant une activité d'autoconsommation et une activité marchande. (INEA 2005)

L'agriculture, en Italie, conserve donc un poids démographique relativement important (5,2 % de la population active totale), pour un secteur d'activité qui représente 2,2 % du PIB. Fait significatif en 2004, la population active agricole a augmenté de 0,8 % par rapport à 2003, avec une augmentation du nombre de salariés agricoles de 2,6 %.

Cette démographie agricole particulière a des incidences fortes sur les formes de représentation socio-professionnelles et politiques de l'agriculture, et sur la définition des orientations stratégiques des différentes organisations professionnelles.

❖ Un pays structurellement importateur de produits agricoles et alimentaires.

Avec une SAU de 12 millions d'ha , soit moins de la moitié de la SAU française, l'Italie doit nourrir une population de 58 millions d'habitants, voisine de la population française. En dépit de systèmes de production parfois très intensifs, la production nationale ne couvre en moyenne que 88 % des besoins de consommation du pays. Mais cette moyenne masque une grande diversité de situations selon les produits et les secteurs d'activité.

L'Italie est un gros importateur de céréales, d'animaux vivants pour l'engraissement, de viandes fraîches et surgelées, de poisson transformé et en conserve, de produits laitiers et fromagers, de sucre et pâtisserie. C'est un gros exportateur de fruits frais, de vin, de produits dérivés des céréales (pâtes alimentaires notamment) mais également de fromages, d'huile (d'olive notamment) et de légumes transformés. En dépit d'un secteur agro-alimentaire réputé pour ses productions de qualité, les échanges de produits transformés restent déficitaires (-10

milliards d'€ ainsi que les échanges de produits agricoles(-5,4 milliards d'€) soit un déficit agro-alimentaire global de 15,4 milliards d'€

L'Italie reste donc un gros importateur de produits agricoles et alimentaires. Ses échanges se font essentiellement avec les autres pays de l'espace communautaire européen (71 % des importations et 69 % des exportations). Toute réforme de la politique agricole commune qui contribue à faire baisser les prix agricoles européens a donc une incidence bénéfique sur le commerce extérieur agro-alimentaire de l'Italie.<sup>20</sup>

❖ Un pays moins concerné par la PAC que la France.

Avec une population et un PIB proches de ceux de la France (PIB italien 2003 de 1350 milliards d'euros, PIB français de 2003 de 1594 milliards d'euros) l'Italie touche presque deux fois moins de retour du FEOGA garantie que la France (5 milliards d'€ contre 9,4 milliards d'€ en 2004). Ceci est lié à la moindre importance de la production agricole en valeur (46 milliards d'€ en Italie, 66 milliards d'€ en France pour 2004) et au caractère de la production italienne, dont la plus grosse part ne bénéficie pas des aides communautaires. (32,6 % de la production italienne ouvrent droit à des paiements directs, contre 45,9 % en France et 59,2 % au Royaume Uni)

Composition de la production 2004 en valeur :

Production SCOP + riz	7,3%	} première phase de la réforme
Viande bovine	8,5 %	
Viande ovine et caprine	0,8 %	
Lait de vache	9,4 %	
Huile d'olive	4,9 %	
Tabac	0,8 %	} deuxième phase de la réforme
<u>Betterave à sucre</u>	<u>0,9 %</u>	
Productions ouvrant droit		
A paiement unique	32,6 %	
Autres productions	67,4 %	

En conséquence, les aides directes aux producteurs du premier pilier de la PAC représentent 7,5% de la valeur de la production agricole en Italie, contre 10,5 % en France. Les enjeux économiques et budgétaires de la réforme n'ont donc pas le même poids en Italie qu'en France. Cette situation objective, conjuguée au contexte socio-politique italien a favorisé l'acceptabilité de la réforme en Italie.

## 1.2 Le contexte socio-professionnel : Un syndicalisme majoritairement favorable à la réforme

Le paysage syndical agricole italien s'organise autour de trois principales formations.

La Confédération Nationale « COLDIRETTI » est numériquement la plus importante, et représente quelques 60 % des agriculteurs. Historiquement, la COLDIRETTI a été étroitement associée à la Démocratie Chrétienne, à laquelle elle a fourni jusqu'à 90 parlementaires. La COLDIRETTI a donc un poids politique important, et son président

<sup>20</sup> L'Italie est en particulier déficitaire en produits laitiers et se montre donc favorable à toute réforme de la PAC qui s'accompagne d'un desserrement de la contrainte de limitation de sa production laitière.

historique, Monsieur BORONI, était réputé avoir plus de pouvoir que le Ministre de l'Agriculture lui-même.

La CONFAGRICOLTURA (15 % des agriculteurs) constitue la seconde formation syndicale italienne. Située à droite sur l'échiquier politique, elle représente surtout les grandes entreprises et la grande propriété foncière de la plaine du Pô et du sud du pays. Moins importante en nombre d'adhérents, elle représente un poids économique important, compte tenu du poids économique de la majorité de ses adhérents. (d'après leurs représentants, leurs adhérents représenteraient 40% de la production).

La CIA (Confédération Italienne de l'Agriculture) constitue la troisième force syndicale (la seconde en effectifs syndiqués) avec 25 % des agriculteurs qui se revendiquent de ce syndicat. Elle est historiquement marquée à gauche, sur l'échiquier politique, et se pose en défenseur de la petite agriculture multifonctionnelle.

Le secteur agro-alimentaire est, de son côté représenté par deux grandes fédérations. La fédération des coopératives, proche de la COLDIRETTI, le syndicat majoritaire, et la branche agro-alimentaire de la CONFINDUSTRIA (représentant l'industrie privée) plutôt proche de la CONFAGRICOLTURA.

Le rôle de la COLDIRETTI, syndicat majoritaire, dans l'acceptation de la réforme sera déterminant. En 1992, l'ancienne COLDIRETTI avait adopté une position plutôt passive par rapport à la première réforme Mc SHARRY, son ancien président, M. LO BIANCO, restant attaché à la vision traditionnelle de l'agriculture, base électorale importante de la Démocratie Chrétienne. Mais en 1997, avec l'arrivée d'un nouveau président, Monsieur BEDONI, la COLDIRETTI procède à un véritable aggiornamento de sa doctrine. Prenant acte de la perte du poids électoral du monde paysan, elle recentre sa doctrine sur une position plus syndicale, autour de la défense et de la promotion de l'entreprise individuelle marchande. Dans la logique de ce recentrage, soucieuse à la fois de justifier auprès du grand public les aides à l'agriculture, et de desserrer les contraintes qui pèsent sur l'initiative entrepreneuriale individuelle, la COLDIRETTI se retrouve parfaitement dans le projet de réforme de F. FISCHLER, dont elle se révélera l'un des soutiens les plus déterminés<sup>21</sup>...

Ce faisant, la COLDIRETTI, aux yeux d'un certain nombre d'analystes politiques, double en quelque sorte la CIA sur sa gauche, en adhérant sans réserve au projet communautaire, alors que la CIA, soucieuse de ne pas abandonner la défense des petites exploitations, adopte une position, plutôt favorable, mais plus réservée, en posant un certain nombre de conditions préalables à la réforme. Son discours de défense de la petite exploitation sera ainsi considéré par certains analystes de gauche comme ambigu et démagogique, et sa position par rapport au projet de réforme de Monsieur FISCHLER contradictoire, voire incohérente. Aussi la COLDIRETTI, plutôt, marquée à droite politiquement, recueille-t-elle, grâce à son adhésion active à la réforme, l'approbation d'une partie importante de la Sociale démocratie italienne.

Au moment de la réforme, la dynamique socio-professionnelle est donc la suivante :

Le syndicat majoritaire, la COLDIRETTI, soutient sans réserve le projet de réforme, suivie par la CIA, beaucoup plus en retrait, dans une position de soutien conditionnel. La confédération des coopératives agricoles, proche de la COLDIRETTI suit le syndicalisme majoritaire dans son soutien à la réforme.

---

<sup>21</sup> Franz FISCHLER remerciera publiquement la COLDIRETTI de son soutien, qui lui permettra notamment de contrer l'hostilité de la puissante FNSEA Française à sa réforme.

De l'autre côté, la CONFAGRICOLTURA et la Branche IAA de la CONFINDUSTRIA, qui représentent les plus gros intérêts agricoles et industriels, sont ouvertement hostiles à la réforme, notamment au découplage des aides et se retrouvent beaucoup plus dans les positions de la FNSEA et du gouvernement français, que dans celles de leurs partenaires syndicaux nationaux et de leur gouvernement. Ils mettent en avant, pour justifier leur position, le risque de démobiliser la production agricole italienne, d'accroître les difficultés d'approvisionnement des IAA, et de creuser un peu plus un déficit agricole et alimentaire déjà important. Malgré son poids économique, ce dernier groupe ne parviendra pas à faire pencher la balance de son côté. C'est la position majoritaire de la COLDIRETTI qui l'emportera, confortée par un contexte politique national et européen favorable.

### **1.3 Un contexte politique favorable**

La gestion politique du processus de réforme sera assurée par le Ministre de l'Agriculture du gouvernement Berlusconi, Monsieur GIOVANNI ALEMANO, qui restera en fonction de 2001 à 2006. Monsieur ALEMANO est issu de l'Alliance nationale, parti proche de l'extrême droite sur l'échiquier politique.

Cette appartenance ne nuira nullement à son action et il garde, au-delà même de la majorité politique à laquelle il a appartenu, l'image d'un bon ministre, qui a bien défendu l'agriculture, et qui a bien négocié. Dès le départ, Monsieur ALEMANO soutient la position de la COLDIRETTI, et se déclare favorable à la réforme. Il défend pour l'agriculture italienne une politique de qualité plutôt qu'une politique de production quantitative sans débouché. Il prend acte notamment que les aides directes au blé dur, instaurées en 1993, ont soutenu le développement d'une production de mauvaise qualité, dans des régions peu propices, difficilement utilisables comme matière première industrielle (trop faible teneur en protéine) et qu'une meilleure orientation des productions par le marché est souhaitable, ce qui plaide pour le découplage complet des soutiens aux revenus. Ce faisant, Monsieur ALEMANO soutient la position de la Commission Européenne, présidée par un autre Italien, issu de la Sociale Démocratie, Monsieur Romano PRODI. Au-delà des clivages politiques traditionnels, il y a donc une conjonction politique favorable à la réforme en Italie.

Ce contexte politique favorable est renforcé par l'organisation institutionnelle italienne. L'Etat central est certes l'interlocuteur privilégié de Bruxelles, mais les 20 régions<sup>22</sup> jouent un rôle important en matière de politique agricole. Ce sont elles qui ont la responsabilité de mise en œuvre et de gestion de la politique agricole. Ce sont elles qui ont l'entière initiative en matière de développement rural (2<sup>e</sup> pilier de la PAC) par le truchement des Programmes Régionaux de Développement Rural. Toute réforme de la PAC ne peut donc se faire qu'en étroite concertation, avec les régions, arrêtée au sein de la conférence Etat-Régions. Or la réforme, via le processus de modulation, permet un nouveau transfert de crédit de l'Etat central (gestionnaire du 1<sup>er</sup> pilier) vers les régions (gestionnaires du 2<sup>e</sup> pilier) ce qui constitue une raison supplémentaire, pour les régions, de soutenir la réforme.

Enfin, la préparation de la réforme a fait l'objet d'un important travail d'expertise économique, ouvrant la voie à un large débat public en Italie. Dans la culture politique italienne, les universitaires paraissent beaucoup plus étroitement associés qu'en France à la décision politique, et beaucoup d'entre eux occupent des fonctions de conseillers ministériels (au niveau national ou régional). De nombreux travaux d'expertise et de simulation ont ainsi

---

<sup>22</sup> Il y a en fait 19 régions en Italie, dont la région Trento-Bolzano, divisée en deux provinces qui ont un statut d'autonomie, et qui ont, de par ce statut la responsabilité de la politique agricole.

été réalisés par l'ISMEA (Institut de recherche du Ministère de l'Agriculture) et par les économistes agricoles des Universités Régionales. (Pérouse, Parme, Bologne etc). Ces travaux convergent pour souligner les risques de régression des surfaces en blé dur, risques qui peuvent être compensés par une meilleure diversification des productions, et un soutien aux productions de qualité...

Globalement, ces travaux concluent plutôt à l'avantage de la réforme, et l'on peut considérer, que, dans sa forte majorité, la communauté scientifique italienne a développé des thèses favorables à la réforme, orientant le conseil des décideurs politiques vers une approbation du projet présenté par la Commission.

## **2 LES MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME**

Les modalités d'application de la réforme en Italie sont complexes, du fait de la complexité intrinsèque des dispositifs d'une part, mais aussi du fait de l'articulation nécessaire entre les initiatives nationale et régionale pour définir ces modalités. Nous centrerons ici notre analyse sur trois aspects principaux de la réforme en Italie concernant :

- la mise en place et la gestion des paiements uniques,
- la mise en place et la gestion de l'article 69,
- la conditionnalité et ses modalités de contrôle.

### **2.1 Mise en place des DPU : Le choix du dispositif**

L'Italie a finalement opté pour un découplage total des soutiens avec une mise en œuvre rapide dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005 (afin de réduire les incertitudes pour les producteurs), avec calcul du droit à paiement unique à partir des références historiques individuelles. Seuls les soutiens à la production de semences sont restés couplés, pour préserver l'autonomie d'approvisionnement du pays. Le choix du découplage total (hormis les semences) n'a pas été immédiat. Sous la pression de la CONFAGRICOLTURA et des industriels, le ministre italien de l'agriculture avait négocié et obtenu à Bruxelles un recouplage de 40 % des aides au blé dur, ainsi que le maintien couplé de l'aide additionnelle au blé dur en zone de production traditionnelle. Finalement, l'Italie n'a pas capitalisé cet acquis à Bruxelles, puisque dans le choix des modalités d'application de la réforme, c'est le découplage total des aides, y compris au blé dur qui a finalement prévalu. Ce revirement est dû à la position de la COLDIRETTI, favorable au découplage pour « la levée des contraintes le plus tôt possible », et au réalisme de la CONFAGRICOLTURA qui, une fois la réforme décidée, semble avoir fait le constat que, finalement, il n'y avait pas d'enjeux majeurs à découpler les aides pour ses adhérents.<sup>23</sup>

D'une manière générale, le souci d'assouplir les contraintes administratives de la PAC et d'obtenir à terme une simplification dans sa mise en œuvre a beaucoup joué en faveur du découplage total, en culture, mais encore plus en production animale. L'expérience des primes animales instaurées depuis 1993 et renforcées en 1999 a été vécue très négativement en Italie.

---

<sup>23</sup> On observera un phénomène analogue en France, où les lobbies céréaliers les plus farouchement opposés au découplage, avant la réforme, et ont été sur le point de renoncer au re-couplage partiel, lors de la discussion des modalités nationales de mise en œuvre de la réforme.



Dans ce pays le système d'identification des animaux fonctionne mal et beaucoup d'éleveurs n'ont pas touché leur prime, faute de pouvoir répondre aux critères administratifs d'attribution<sup>24</sup>.

Mais c'est surtout l'objectif d'utiliser au maximum les crédits qui doivent revenir à l'Italie qui a été un objectif déterminant. En effet, le dispositif de découplage total permet au gouvernement italien d'utiliser l'intégralité du plafond des paiements auxquels le pays a droit, en écartant le risque de devoir reverser au budget communautaire les aides couplées dont le paiement n'avait pu être justifié, ainsi que cela a été le cas dans la période antérieure.

## **2.2 Mise en place des DPU : l'affectation initiale des droits à prime**

Une première mise au point sémantique s'impose. Nous reprenons ici le terme de «Droit à prime », conformément à l'usage qui s'est imposé en France, mais la traduction du terme italien « titoli » devrait plutôt être « titres » ou « coupons ». La distinction n'est pas nécessairement simplement formelle : elle recouvre deux interprétations juridiques implicites différentes du paiement unique instauré par la réforme. Le terme de « droit » utilisé en France suppose un engagement de l'Etat, une forme de créance des agriculteurs auprès des pouvoirs publics. Or l'organisme payeur qui chapeaute la gestion des paiements uniques en Italie, l'AGEA<sup>25</sup>, récuse cette interprétation. Elle considère en effet que le paiement unique n'est pas un droit, mais un « titre » (c'est à dire une possibilité d'obtenir un paiement dans certaines conditions) dont la rémunération est tributaire de la conjoncture économique et budgétaire, et qui peut varier, comme celle de n'importe quel titre, selon cette conjoncture (déclenchement de la clause de discipline budgétaire prévue dans l'accord de Luxembourg par exemple).<sup>26</sup>

Dans la pratique, la mise en œuvre des paiements uniques repose sur un organisme public central, l'AGEA qui est une Agence indépendante, avec un Conseil d'administration constitué de représentants des différents partis politiques et des régions (ne siège aucun fonctionnaire), mais sur lequel le Ministère de l'Agriculture exerce un pouvoir de vigilance quant à l'utilisation des fonds européens. (c'est l'AGEA qui répond, devant les institutions européennes du bon usage des fonds communautaires reçus au titre de la PAC).

L'AGEA a en fait une double fonction, qui se reflète dans son organisation en deux directions : une fonction d'organisme payeur, et une fonction de coordination des dispositifs de mise en œuvre de la politique agricole dans les 19 régions.

En tant qu'organisme payeur, l'AGEA intervient comme délégataire des fonds européens au profit des régions, et comme organisme payeur pour certaines régions. En effet, une récente loi italienne prévoit que chaque région doit se doter d'un organisme payeur, ce qui est d'ores et déjà le cas dans six régions, tandis que le processus de création d'un organisme payeur régional est en cours dans cinq autres régions. Tant que les régions ne disposent pas de leur propre organisme payeur, c'est l'AGEA qui joue ce rôle, par délégation. La gestion des soutiens à la production rizicole, qui reste centralisée à l'échelon national, est assurée par l'AGEA

---

<sup>24</sup> On peut penser que cet avantage du découplage total est illusoire, dans la mesure où ces contraintes sont en partie réintroduites dans la conditionnalité. Mais nous verrons plus tard que la conditionnalité n'a pour l'instant conduit à aucune sanction financière effective.

<sup>25</sup> Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura = agence de distribution des aides agricoles

<sup>26</sup> Nous n'avons pas les moyens d'approfondir cette question juridique. Une étude comparée de la manière dont les différentes juridictions nationales traduisent le droit communautaire pour interpréter la nature du « paiement unique » serait particulièrement utile.

La seconde fonction de l'AGEA est d'animer la conférence Etat-régions, pour assurer la coordination entre les instances nationales et régionales concernant l'ensemble des dispositifs de mise en œuvre de la PAC, notamment les dispositifs de contrôle et de paiement. Dans ce cadre, l'AGEA assure un certain nombre de services, pour le compte des régions, à partir d'un système intégré de gestion, qui permet de croiser différentes bases de données, grâce à une gestion informatique nationale centralisée de l'information (Système SIAN Système Informatique Agricole National). L'AGEA dispose notamment d'une base de donnée qui recense les surfaces en cultures annuelles et pérennes, et les effectifs animaux de toutes les exploitations italiennes qui forment une demande d'aides publique au titre du premier ou du second pilier de la PAC, soit quelque 1,5 millions de producteurs, dont 750.000 demandeurs de DPU en 2005 et 800.000 de plus en 2006.

C'est donc l'AGEA qui assure l'établissement des « droits » à prime de chaque agriculteur sur la base des demandes individuelles. Pour établir leur demande, les agriculteurs italiens bénéficient du service des centres d'assistance agricoles (CAA) qui sont, sur le terrain, les correspondants privilégiés de l'AGEA. De fait, 98% des demandes de paiement unique liés au premier pilier de la PAC transitent par les CAA. Ces centres sont gérés par les syndicats et reçoivent de l'AGEA une indemnité pour chaque dossier instruit (actuellement 28,39 euros par dossier, ce qui est considéré comme insuffisant par les représentants des CAA pour le traitement des « titres »). Ils sont reconnus par les organismes payeurs, et ont accès à la base de données de l'AGEA. A titre d'exemple, la COLDIRETTI annonce 350 000 dossiers instruits en 2005 par ses Centres d'Assistance Agricoles.

Dès novembre 2004, l'AGEA a adressé à chaque agriculteur une première estimation du nombre et du montant des DPU auxquels il pouvait prétendre, calculée à partir des différentes indications figurant dans la base de données nationale. A partir des réponses des producteurs (via les CAA) concernant les circonstances exceptionnelles et la mise à jour de l'historique de l'exploitation, l'AGEA a retourné à chaque agriculteur une notification provisoire de ses DPU en mars 2005. Après une deuxième étape d'ajustement, les notifications des droits définitifs 2005 ont été adressées en novembre 2005. 750.000 producteurs ont ainsi été concernés. Comme le total des droits historiques recensés dépassait l'enveloppe nationale allouée à l'Italie, et compte tenu des prélèvements pour la réserve nationale et de la modulation en faveur du second pilier,<sup>27</sup> la valeur nominale des titres a été uniformément diminuée de 8,3 % en 2005<sup>28</sup>. Début mai 2006, 85 % des détenteurs de titres avaient reçu leur paiement. L'Italie a demandé à Bruxelles une prolongation du délai de paiement, jusqu'en juin 2006, en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires à traiter par rapport à la période antérieure (Ce qui suppose que tous les ayants droits aux primes couplées pendant la période de référence ne les touchaient pas effectivement en 2004). Les 750.000 bénéficiaires 2005 concernent la première vague de la réforme de 2003 (Céréales, viande bovine et ovine, riz). Les opérations d'attribution et de calcul des titres ont été reprises en 2006 pour intégrer les effets de la deuxième vague de la réforme conduisant à de nouvelles aides découplées pour les productions historiques d'huile d'olive, de tabac et de betterave à sucre. 900.000 nouveaux producteurs sont ainsi concernés (dont beaucoup de producteurs d'huile d'olive souvent très petits) ce qui porte à 1.650.000 le nombre de bénéficiaires de DPU en 2006. On entre ainsi

---

<sup>27</sup> Le règlement communautaire prévoit que le prélèvement sera restitué, dans un second temps, aux producteurs dont le montant total du paiement unique sera inférieur à 5000€

<sup>28</sup> En fait les documents officiels Italiens ne font explicitement référence qu'à la réserve et à la modulation et ne donne pas de ventilation de ces 8,3%. Compte tenu des plafonds prévus dans le règlement CE 1782/2003, ils se décomposent vraisemblablement comme suit : réserve : - 3%, modulation : -3%, dépassements : -2,3 %.

dans un nouveau cycle de validation des DPU, les DPU définitifs 2005 redevenant provisoires en 2006, jusqu'à nouvelle validation attendue en novembre<sup>29</sup>.

Aux dires des responsables concernés, le dispositif fonctionne plutôt bien, grâce au système d'information centralisé, en dépit de quelques retards dans les paiements. Les difficultés rencontrées concernent par exemple l'identification des producteurs « historiques » de sucre, notamment ceux qui ont cessé leur activité en 2006 (90.000 ?) suite à la réduction du quota sucrier national, qui sont mal connus et pour lesquels il faut recenser les surfaces pour calculer leurs nouveaux droits. Elles concernent aussi, en production d'huile d'olive, l'identification des bénéficiaires, dans la mesure où les règlements précédents reconnaissaient aux groupements de producteurs le droit au bénéfice des aides, alors que le nouveau règlement ne reconnaît que les producteurs individuellement. Le syndicat CONFAGRICOLTURA estime le nombre de ces producteurs à 250.000 sur 1 million d'exploitants censés produire des olives. Cette production représente, rappelons le, 31% de la production de l'UE à 15. Il en résulte un gros travail de cartographie, des risques de retard dans les paiements, et des coûts de transaction élevés.

En élevage viande, de gros problèmes sont apparus avec le système d'engraissement à façon (la socida)<sup>30</sup> pour définir les bénéficiaires des nouveaux droits à paiement. En effet, dans le dispositif antérieur, en vigueur durant la période de référence 2000-2002, les propriétaires des animaux avaient la possibilité de toucher la prime d'abatage, sous réserve d'un accord écrit de l'éleveur. Il était donc prévu que la demande des DPU par les propriétaires se fasse avec l'accord de l'éleveur, ce que certains propriétaires ont contesté auprès des tribunaux administratifs. Les éleveurs ont de leur côté déposé des recours devant les tribunaux consulaires. La justice italienne n'a toujours pas tranché à ce jour. Le Gouvernement a promulgué une loi nationale (non-rétroactive) qui prévoit désormais de répartir les droits à paiement pour moitié aux propriétaires des animaux, et pour moitié aux éleveurs engraisseurs à façon, s'il n'y a pas d'accord entre les parties.

La production laitière, principalement localisée dans le Nord, pose également quelques difficultés en raison des locations de quota, qui constituent une particularité italienne. Elles se sont développées avec le soutien des transformateurs et représentent 30% de la production selon les organisations syndicales agricoles. Or, avec la réforme l'attribution du titre revient au détenteur (utilisateur) du quota et certains « propriétaires » de quotas souhaitent récupérer leur bien. La réforme de la PAC réveille donc l'histoire et exacerbe les tentions.

### **2.3 Réserve nationale et marché des DPU**

La réserve nationale a été constituée à partir du prélèvement initial lors de l'attribution de DPU. Elle a été utilisée au bénéfice des agriculteurs prioritaires définis dans les règlements communautaires (règlement 1782-2003) auxquels l'Etat italien a adjoint deux catégories supplémentaires (option facultative laissée à l'initiative des Etats membres) : les agriculteurs qui sont entrés en activité après le 31/12/2002, ou entrés en 2002, sans bénéficier d'aides au titre de cette année-là, et les agriculteurs engagés dans des programmes publics destinés à lutter contre l'abandon des terres (traduction à vérifier, A FRASCARELLI, fascicule 1 p 20).

---

<sup>29</sup> Les producteurs d'huile d'olive s'étant vus reconnaître le bénéfice d'années exceptionnelles, leurs demandes ont dépassé de 100 millions d'€ leurs références historiques, ce qui constitue autant à prélever sur les droits des autres secteurs, au prorata du dépassement global. .

<sup>30</sup> Le système de la Socida s'apparente à une forme d'intégration, ou de métayage. L'organisme ou le propriétaire intégrateur avance le capital cheptel, dont il garde la propriété, et l'éleveur fournit le travail nécessaire à l'engraissement des animaux, et partage avec le propriétaire les fruits de la vente

Début 2006, la réserve est épuisée. Elle devrait être ré-alimentée par les prélèvements sur les transactions, puisque le régime de transfert des titres prévoit en Italie comme en France des prélèvements qui s'échelonnent de 0% à 50% selon la nature des transactions ( 50% sur les ventes de titre sans terre jusqu'en 2007, puis 30% à partir de 2008, 10% sur les ventes de titres avec la terre correspondante, 5% sur les cessions de titres liées au transfert d'une exploitation entière, et 0% pour les ventes de titres par les retraités avec la terre ou à un agriculteur qui s'installe, 0% sur les transferts par succession)

Toutefois, ces ressources nouvelles restent essentiellement virtuelles, car les transferts de titres ont été jusqu'ici très rares. L'AGEA dénombre 8.500 transactions entre novembre 2005 et février 2006, incluant les successions. De fait, seul 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.

Pour l'avenir, l'AGEA est chargé d'établir une bourse des titres pour faciliter les échanges, mais le projet n'est pas encore concrétisé. Par ailleurs, le marché des titres reste encadré et régionalisé. Les régions italiennes sont regroupées en quatre grandes zones, Nord, Centre, Sud et Iles, et chacune de ces zones est divisée en trois catégories de terres : plaine, colline, montagne. A partir de 2006, les échanges de titre ne peuvent se faire qu'au sein d'une même zone et d'une même catégorie ce qui limite considérablement 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 surface activables donc une offre en excès qui ne peut que faire baisser la valeur d'échange des titres. Enfin, ainsi qu'il a déjà été dit, le marché foncier est extrêmement rigide en Italie, et se caractérise par des niveaux de prix extrêmement élevés, ce qui, indirectement, influe sur la mobilité des titres, l'accès aux surfaces activables constituant un facteur limitant. Mais on observe aussi des comportements de «thésaurisation» des titres, qui contribuent à l'inverse à raréfier l'offre. C'est le cas par exemple de la «rotation des droits», au sein d'une exploitation, pour éviter la perte des titre non activés depuis trois ans<sup>31</sup>.

Au total, ces divers 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.

## **2.4 Mise en place et gestion de l'article 69**

Le principe d'un soutien aux productions de qualité était assez unanimement partagé en Italie, 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 agricoles. Ce point, à la différence du découplage, n'apparaît pas comme une source de controverse, et même les industriels, qui sont obligés d'importer des blés durs canadiens pour pallier la mauvaise qualité des blés durs italiens, trop pauvres en protéines, sont favorables à une prime à la qualité.

---

<sup>31</sup> 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

Dans son principe, l'utilisation de l'article 69 faisait donc au départ l'objet d'un consensus assez large. L'Italie a donc choisi d'appliquer cet article dans trois secteurs d'activité : les céréales, la viande bovine et la production d'ovins et caprins selon le cadre budgétaire suivant :

Secteur	Base de calcul en millions d'€	Prélèvement en %	Montant distribuable en millions d'€
Cultures SCOP	1 781,140	8 %	142,491
Bovin viande	410,630	7%	28,674
Ovins, caprins	173,300	5%	8,665

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 ). Les régions riches de grande agriculture et d'élevage intensif de plaine comme la Lombardie ont alors 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, avec le soutien actif des producteurs agricoles et des propriétaires, 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.

In fine, tout le monde s'accorde à considérer que les exigences pour bénéficier des aides liées à l'article 69 sont très peu contraignantes et accessibles à la plupart des agriculteurs et des éleveurs.

## 2.5 La conditionnalité et ses modalités de contrôle

Pour les organisations professionnelles agricoles italiennes (en particulier la Coldiretti), il doit y avoir un lien fort entre découplage et conditionnalité. La mise en œuvre sérieuse de la conditionnalité et la perception de son importance par les exploitants agricoles doivent permettre d'éviter certaines conséquences pouvant résulter du découplage total (mauvais entretien des terres, etc.).Au surplus, la conditionnalité doit être un élément central de justification de la légitimité des aides agricoles vis-à-vis de la société.

La mise en place de la conditionnalité et de son contrôle résulte d'un savant équilibre entre l'initiative nationale et les initiatives régionales. C'est l'échelon national (AGEA) qui a défini,

en concertation avec les réseaux de coordination nationale des organisations professionnelles agricoles, des organisations de consommateurs et des organisations de protection de l'environnement, les dispositions techniques définissant les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), et les critères de gestion obligatoires résultant de l'application du règlement communautaire (annexes 3 et 4 du règlement 1782/2003).

Ces dispositions ont fait l'objet d'un décret national d'application en date du 15/12/05. Les régions doivent approuver, dans des décrets régionaux, les spécifications techniques définies au niveau national, avec la possibilité d'ajouter des règles ou des dérogations régionales spécifiques. Toutes les régions avaient approuvé en février 2006 les règlements de conditionnalité, sauf la Sardaigne et la région Frioul-Vénétie Julienne.

La mise en œuvre de la conditionnalité s'inscrit dans la même logique de procédure que celle du second pilier de la PAC et c'est le même service, au Ministère de l'Agriculture, qui suit et coordonne ces deux volets de la politique agricole. Il y a de fait une continuité entre les deux approches :

- la conditionnalité définit le niveau des prestations obligatoires pour un seuil minimum de protection de l'environnement et du bien-être animal
- les dispositions du règlement de développement rural définissent un certain nombre de mesures incitatives permettant de progresser au delà du seuil minimum défini par la conditionnalité.

A l'instar de ce qui s'est fait en Suisse depuis 1996, on peut imaginer que la frontière entre les deux domaines se déplace, et qu'un certain nombre de mesures incitatives tombent progressivement dans le domaine des mesures obligatoires définissant la conditionnalité. Cette continuité logique entre la conditionnalité du premier pilier et les mesures incitatives du second pilier paraît parfaitement justifier le choix de l'administration italienne de confier la gestion de ces deux domaines à un même service.

En revanche, la gestion de l'article 69, qui suppose également des engagements spécifiques sur la qualité ou sur des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement échappe au dispositif, et reste géré par l'AGEA et les services en charge des aides du premier pilier. Cet état de fait peut s'expliquer dans la mesure où l'article 69 est une forme de recouplage des aides et de régulation du marché (premier pilier), qui justifie des contrôles spécifiques. Par contre cette organisation, combinée à la nature des obligations imposées pour bénéficier de l'article 69, conduit à des redondances en matière de contrôle.

Les Centres d'Assistance Agricole jouent un rôle essentiel de relais entre l'administration et les agriculteurs, pour sensibiliser ces derniers aux nouvelles exigences de la conditionnalité. Formellement, l'agriculteur certifie avoir pris connaissance des conditions d'attribution des aides, en signant sa demande de paiement unique. Un gros travail pédagogique complémentaire paraît toutefois nécessaire, et les services du Ministère de l'agriculture ont entrepris la rédaction d'un « manuel de la conditionnalité », en cours de réalisation, à l'intention des CAA et des agriculteurs

Comme pour l'élaboration des textes définissant la conditionnalité, les contrôles procèdent d'une subtile répartition des tâches entre l'échelon central et les régions. C'est l'organisme payeur à qui revient la responsabilité des contrôles et de l'application des sanctions. C'est l'AGEA, en concertation avec les régions, qui a établi les règles d'évaluation des fautes et l'échelle des sanctions correspondantes, mais les régions ont la possibilité d'introduire des règles complémentaires ou des dérogations spécifiques.

Pratiquement, toutes les demandes de paiement unique sont adressées à l'AGEA qui, à partir de son système intégré de contrôle et de gestion, vérifie les surfaces et les effectifs animaux, ainsi que la compatibilité des différentes aides sollicitées entre elle (le cumul d'aides sur une même surface étant interdit). L'AGEA vérifie en outre la régularité de la situation fiscale du déclarant, à partir des données du ministère des finances et croise entre elles les données de tous les demandeurs, pour repérer les éventuelles anomalies, dont elle informe les organismes payeurs, qui ont à charge de régler les anomalies constatées.

Ces premiers contrôles «sur papier » sont complétés par des contrôles sur place, menés en concertation par les services des Régions chargés de l'agriculture, de la santé et de l'environnement, sous la responsabilité des organismes payeurs. Mais c'est l'AGEA qui définit, au niveau national, avec la coordination des organismes payeurs, l'échantillonnage des exploitations contrôlées (5 % en moyenne nationale), à partir d'une analyse de risque des organismes payeurs, menée collectivement. Les critères généraux du contrôle sont arrêtés en commun, mais les organismes payeurs peuvent ajouter d'autres critères qui leur sont propres. C'est l'AGEA qui paye les personnels en charge des contrôles sur place, mais ce sont les organismes payeurs qui en sont responsables (Ils peuvent, s'il le souhaitent, déléguer les contrôles à l'AGEA). L'AGEA adresse les résultats de l'ensemble des contrôles effectués à tous les organismes payeurs (mutualisation de l'information)

En 2005, 9000 exploitations, soit 1,2% de la population des bénéficiaires d'un paiement unique soumis à conditionnalité ont été contrôlées et 200 à 300 déclarants auraient été identifiés comme en infraction (dont on ne sait pas si elles ont été suivies de pénalités financières). La mise en place de la conditionnalité en Italie n'en est qu'à ses débuts, et il est difficile de préjuger de son avenir. Elle est revendiquée, dans son principe par les principales parties prenantes de la profession et de l'administration. Mais, au delà des pétitions de principes il est difficile d'évaluer aujourd'hui son acceptabilité par les producteurs, et le degré de coercition effectif qu'elle exercera sur eux (sanctions notamment).

### **3 PREMIERS EFFETS ET AVENIR DE LA REFORME EN ITALIE**

L'Italie a mis en application la réforme dès 2005, un an avant la France, mais nous avons vu que la seconde vague de la réforme, qui touche en Italie un nombre important de producteurs, ne prend effet qu'en 2006. Il est donc trop tôt pour avoir une vision d'ensemble des effets des modalités d'application spécifiques choisies par ce pays. Toutefois certains points marquants peuvent d'ores et déjà être identifiés

#### **3.1 Une forte démobilitation de la production de blé dur**

Ce premier résultat n'est pas une surprise Il avait été prévu par les différents travaux de modélisation ex ante des effets attendus de la réforme comme par les estimations à dire d'expert. Il était souhaité par un certain nombre de décideurs et d'économistes qui considéraient qu'une partie du blé dur cultivé en Italie était de mauvaise qualité, produite dans des conditions agronomiques inadaptées (blé sur blé) et que cette production n'avait aucune justification au regard des lois du marché (les producteurs cultivaient la prime plutôt que le blé dur, et seule la contrainte du couplage des aides les conduisait à ce comportement irrationnel). Toutefois, le mouvement observé apparaît d'une ampleur peut-être supérieure à ce qu'anticipaient les prévisions.

D'après les statistiques disponibles l'évolution serait la suivante :

Evolution de la sole en blé dur :

	2004	2005	variation
Statistiques officielles du Ministère de l'agriculture	1 772 000 ha	1 472 000 ha	- 17%
Statistiques de l'AGEA	1 918 000 ha	1 273 000 ha	- 34 %

Il y a manifestement un enjeu politique derrière ces chiffres, dont l'ampleur tend à confirmer les arguments des organisations professionnelles hostiles à la réforme, d'autant que, au dire des experts rencontrés, y compris de ceux qui ont participé de près aux choix politiques des modalités de la réforme, les statistiques de l'AGEA sont à priori plus fiables que les statistiques officielles du Ministère, et que l'AGEA estime à 1 050 000 ha la sole de blé dur pour 2006 (soit - 45% par rapport à 2004).

Aux dires d'experts, les 700.000 hectares de blé dur perdus auraient en partie été reconvertis en blé tendre, en orge, en protéagineux, éventuellement en fourrages, mais les analyses laissent entendre que quelques 200 000 à 300 000 ha pourraient être partis en jachère ou à l'abandon. En la matière, toutefois, les interprétations restent ouvertes. Les tenants de la réforme, comme la COLDIRETTI, considère que ce n'est pas le découplage qui est en cause, mais le jeu du marché<sup>32</sup>, d'autres considèrent que le mouvement de régression des surfaces existait déjà auparavant (abandon des parcelles trop petites et mal situées lors des successions) et n'est pas imputable à la réforme.

### 3.2 L'échec patent de l'article 69

Ici encore, la surprise ne vient pas tant de la nature des évolutions constatées, que de leur ampleur. Les économistes et les experts avaient bien anticipé que le montant des aides réelles touchées par les producteurs risquait d'être inférieur au plafond de 180 euros par hectare ou par tête de bovin, et de 15 euros par tête d'ovin caprin, compte tenu du plafond des enveloppes nationales disponibles. Certains analystes avançaient par exemple un chiffre de 80 euros par hectare en grande culture.

Dans la réalité, compte tenu du caractère très peu contraignant des exigences environnementales et de qualité requises pour toucher les primes, on observe une inflation imprévue du nombre de demandeurs, qui conduit à une dilution complète des aides avec des montants effectifs pour 2005 dérisoirement bas :

- 47 €par hectare en culture
- 22,8 €par tête en bovin viande
- 1,23 €par tête en élevage ovin-caprin

Le dispositif a donc été entièrement vidé de sa substance, et a perdu tout caractère redistributif et incitatif : on a pour l'essentiel restitué in fine aux agriculteurs ce qu'on leur avait prélevé au départ.

---

<sup>32</sup> Cet argument interroge toutefois, puisque l'objectif du découplage est précisément de rétablir le jeu du marché.



Cette leçon peut avoir du bon. S'il n'est pas possible, dans le règlement communautaire, de changer les taux de prélèvement, il reste possible d'aménager les conditions de leur redistribution. Or les éleveurs des régions riches découvrent les limites du système qu'ils ont soutenu, en découvrant le montant dérisoire des primes qu'ils touchent. Ils pourraient de ce fait être plus enclins à accepter pour l'avenir un meilleur ciblage des primes sur les élevages traditionnels des régions moins favorisées.

Les réflexions en cours évoquées par les organisations syndicales, prévoiraient en élevage un recentrage des aides sur les vaches nourrices avec une aide de 70 € par tête pour les animaux actuels et une aide de 200€ pendant 3 ans par vaches nouvelles. Pour le secteur des cultures la réflexion paraît moins avancée mais la nécessité d'éviter le « saupoudrage » des aides progresse, afin de revenir à un niveau de 70 à 80 € par ha.

En matière de sucre, il est prévu d'utiliser l'article 69 de manière plus immédiatement économique, pour soutenir la production. En effet, suite à la réforme de l'OCM sucre, le quota attribué à l'Italie a diminué de moitié. Il y a en outre beaucoup de report d'excédent à résorber avant de retrouver un équilibre. Aujourd'hui le quota attribué est de 750.000 tonnes ce qui représente environ 110.000 ha (200.000 ha auparavant) et en 2006 seulement 70.000 ha pourront être déclarés sous quota compte tenu des reports. A terme la sole en betterave sucrière pourrait tomber de 200.000 ha à 100.000 hectares. Il a été prévu un prélèvement qui sera finalement de 8% de la valeur des DPU au titre de l'article 69. Le mécanisme permettra ainsi de transférer aux producteurs restants ( sur les 100.000 hectares), le bénéfice des prélèvements sur les producteurs qui auront abandonné la production (sur quelques 100 000 hectares), ce qui revient, de fait, à une majoration de prime de 8% pour les producteurs de betterave restés en activité. Quant à la question de savoir quel élément de qualité on prétend ainsi soutenir, il apparaît que la betterave est une excellente tête d'assolement, et mérite, de ce fait, d'être soutenue au titre des rotations améliorantes. Au delà des arguments avancés, il apparaît clairement que l'article 69 est explicitement utilisé comme un recouplage des aides pour soutenir la compétitivité des producteurs restants.

### 3.3 Perspectives d'avenir

Hormis les ajustements possibles qui viennent d'être évoqués, concernant les modalités de répartition des prélèvements liés à l'application de l'article 69 les débats sur les adaptations à venir de la réforme ne se situent pas au centre des préoccupations du moment.

En ce premier semestre 2006, les instances administratives et les organisations professionnelles agricoles sont principalement mobilisées par les questions de court terme liées à la mise en œuvre de la réforme. D'après une enquête réalisée auprès des producteurs agricoles, 40% des producteurs interrogés connaissent la réforme, 20% en ont entendu parler et en ont une connaissance partielle, et 30% n'en connaissent rien.<sup>33</sup> (*chiffres à vérifier*) En outre, beaucoup de producteurs connaissent la réforme, mais ignorent encore les contraintes de la conditionnalité, notamment parmi les éleveurs. Le décalage entre la prise de conscience des problèmes par les instances administratives et professionnelles dirigeantes et les agriculteurs de base reste donc important et l'on comprend la nécessité à court terme de concentrer les efforts sur la mise en place et le suivi des nouvelles dispositions.

Toutefois, du côté des organisations professionnelles et des universitaires, la réflexion continue. Les analystes concernés n'anticipent pas de bouleversement notables en 2009, mais

---

<sup>33</sup> Ces résultats ont été évoqués par oral lors de nos entretiens à l'AGEA. Nous n'avons pas eu accès à l'étude d'origine pour en vérifier l'exactitude

ils prévoient des changements beaucoup plus radicaux pour 2013. La Coldiretti reste attaché au principe de la « régionalisation » du calcul des droits à paiement. Elle aurait souhaité une évaluation plus approfondie des effets de la régionalisation, prenant notamment en compte différentes modalités possibles de péréquation régionale des aides, mais elle reconnaît qu'il n'y avait pas de détermination politique assez forte pour aller dans ce sens (La CONFAGRICOLTURA, hostile à la réforme, est, on s'en doute tout particulièrement hostile à la « régionalisation » qui risque de pénaliser en priorité les producteurs les plus gros et les plus intensifs des régions riches).

La Coldiretti a d'ailleurs réalisé un certain nombre de simulations qui montrent que l'on peut limiter les effets négatifs de la « régionalisation » en jouant sur la délimitation des zones de péréquation des aides. En grandes cultures, la délimitation de zones agricoles homogènes permet notamment de limiter les effets d'une redistribution trop brutale, d'autant qu'il est toujours possible de prévoir une entrée graduelle dans le dispositif, pour en lisser les effets dans le temps. En élevage, les travaux effectués montrent des effets redistributifs plus importants, notamment au profit des régions de montagne, si bien que les régions riches, autant que les producteurs, soucieuses de préserver leurs budgets, se sont jusqu'ici opposées à la « régionalisation » des droits à prime<sup>34</sup>

Les travaux de l'Université de Pérouse (dont les économistes ont joué un rôle important de conseil auprès des politiques) montrent qu'une régionalisation des aides calculée sur la base des 12 zones qui délimitent les marchés des droits à primes (Nord, Centre, Sud, Iles x plaine, collines, montagnes) conduirait à un écart de prime de 55€ à 295€ alors que dans le système actuel (références historiques) les paiements peuvent varier de 10€ à 5000€ par hectare. D'où la crainte que, là où les primes sont trop élevées, la rente soit telle qu'elle se suffise à elle-même, en dissuadant les bénéficiaires de produire, et que, là où les primes sont trop faibles, toute incitation à l'activité agricole disparaisse, les extrêmes conduisant finalement au même résultat. Ce raisonnement, qui introduit un certain doute sur les vertus du découplage, plaide en tout cas pour la régionalisation des aides.

---

<sup>34</sup> L'ambiguïté du terme « régionalisation » apparaît ici manifeste, puisqu'une « régionalisation » des aides peut conduire à une redistribution des aides entre régions, alors que la référence « historique » permet au contraire à chaque région de garder inchangée sa part dans la répartition nationale des aides.

## CONCLUSIONS

Au-delà des dispositifs envisagés et des débats internes sur la répartition des droits à paiements, on rencontre chez beaucoup de professionnels et d'universitaires italiens, 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, les droits historiques paraissent aux italiens beaucoup plus difficile à défendre qu'une prime «régionalisée» uniforme à l'hectare, de même que les aides du premier pilier leur paraissent beaucoup plus difficiles à argumenter que celles du deuxième pilier. D'une manière générale, l'idée qui se développe est qu'il faut proscrire toute aide à la production, pour concentrer les aides sur l'incitation aux bonnes pratiques. Les aides à la betterave ou aux oléagineux sont donc à proscrire. En revanche, nous l'avons vu, toute aide aux rotations améliorantes, incluant betteraves ou oléo-protéagineux peut se justifier<sup>35</sup>.

Pour discutables que puissent éventuellement apparaître les arguments avancés, ils semblent symptomatiques d'une sensibilisation au risque de coupures dans les budgets consacrés aux soutiens agricoles bien plus forte en Italie qu'en France. Face à ces risques, les conclusions implicites que tirent les analystes italiens, qui peuvent éventuellement s'expliquer sous forme de controverse scientifique, se révèlent inquiétantes. La remise en cause de l'activité productive, comme justification de l'activité agricole, au profit des aménités environnementales ou territoriales liées à ces activités s'accompagne en fait de la remise en cause d'un principe fondamental de la PAC, celui de la préférence communautaire. Pourquoi l'Italie, déficitaire en produits agricoles et alimentaires soutiendrait-elle la production française, si le Brésil, l'Argentine ou la Nouvelle Zélande peuvent l'approvisionner à moindre coût ? Et si ce sont désormais des considérations environnementales et territoriales qui priment pour justifier les soutiens, pourquoi concentrer les soutiens dans les régions riches du Nord de l'Europe, au détriment des régions méditerranéennes ?

Il y a certes des limites à ce genre de raisonnement. Par exemple, face aux difficultés d'approvisionnement et aux cours élevés des jeunes bovins pour l'engraissement en France, les engraisseurs italiens ont essayé de développer une filière d'approvisionnement en Pologne. Ils sont toutefois obligés de reconnaître que la qualité sanitaire ne suit pas, ce qui les a conduits à une autre stratégie : acheter des animaux plus jeunes, et préserver leurs marges en allongeant le cycle d'engraissement. La réorientation des flux n'est donc pas si simple, et l'efficacité d'une filière ne se construit pas seulement par la concurrence entre les moins disant. Reste que, dans les perspectives de révision de la PAC, on peut imaginer que l'Italie continue dans la logique du découplage et de la régionalisation, et soutienne un système généralisé de prime unique à l'hectare dans toute l'Union, permettant notamment un rééquilibrage des montants moyens de prime entre les pays et entre les régions.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> De la même manière, dans cette logique, qu'une aide au fumier, pour améliorer les sols paraît infiniment plus justifiable qu'une aide à la vache, qui risque de distordre les signaux du marché.

<sup>36</sup> Le changement récent de gouvernement ne laisse entrevoir aucune modification sensible des conceptions de politique agricole défendues par l'Italie. Le nouveau Ministre de l'Agriculture, Monsieur Paolo de Castro a déjà occupé le poste de 1997 à 2000, et participé au sommet de Berlin de 1999. C'est un proche de Monsieur R. PRODI, qui a déjà eu l'occasion de manifester publiquement son soutien au processus de réforme de la PAC engagé en 1999, confirmé en 2003, et dont l'approfondissement paraît inéluctable en Italie.



## BIBLIOGRAPHIE

- Anonyme : 2005 L'agriculture dans l'Union Européenne. Informations statistiques 2005  
Office des publications européennes, Luxembourg 2006, 354 pages
- Anonyme :2006, L'agriculture Italienne en Chiffres 2005 édition sur Internet auprès de l'INEA, 109 pages
- Bianchini S. et Andrieu J.2005 colloque de la SFER du 23 juin 2005, réforme de la PAC : appréciation, application en Italie, 23 pages
- 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., Valutazioneed effetti delle sceltenazionali delle riforma Fischler della Pac Article pour le congrès : XLII convegno annuale Sidea, Pisa 22-24 settembre 2005, 29 pages
- 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

## EXPERTS ENQUETES

- Monsieur Thibault LEMAITRE, Adjoint de l'Attaché Agricole à la mission économique Française à Rome
- Madame Sabina BIANCHINI, Attachée sectorielle près l'Ambassade de France en Italie (Mission Economique )
- Mmes MAGGIORE et X, Ministère italien de l'environnement à Rome
- Mr Giancarlo NANNI, Directeur du département de coordination des politiques, agence centrale de paiement des aides agricoles à Rome (AGEA)
- Mrs PIOPOM, MARTINELLI et TOSI, agence centrale de paiement des aides agricoles à Rome (AGEA)
- Mr Camillo ZACCARINI, Ministère Italien de la Politique Agricole Forestière  
Direction Générale de la politique des structures et du développement rural
- Dr ssa Flaminia VENTURA, professeur à l'Université de Pérouse  
Mission économique, du Ministère Italien de la Politique Agricole Forestière
- Dr Angello FRASCARELLI professeur à l'Université de Pérouse, conseiller du ministre de l'Agriculture Giovanni Alemanno
- Dr Franco SOTTE, professeur à l'Université d'Ancone, secrétaire du Groupe de Brugges
- Dr Andrea FUGARO, Chef du service d'études économiques, Confédération nationale CLODIRETTI
- Dr ssa Arianna GUILIODORI, service d'études économiques, Confédération nationale CLODIRETTI
- Dr Vincenzo LENUCCI, Responsable du service des affaires internationales Confédération Générale de l'Agriculture Italienne (CONFAGRICOLTURA)
- Dr Ermanno COMEGNA Responsable de la Direction Economique de la Confédération Générale de l'Agriculture Italienne (CONFAGRICOLTURA)



**ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

M. Thibault Lemaitre, Ambassade de France en Italie - mission économique Française

Mme Maggiore, Ministère de l'environnement

M. Giancarlo Nanni, M. Piopom, M. Martinelli, M. Tosi, Agence centrale de paiement des aides agricoles à Rome (AGEA)

M. Camillo Zaccarini, Ministère de la Politique Agricole et Forestière

Dr Andrea Fugaro, Confédération nationale CLODIRETTI

Dr ssa Flaminia Ventura, Dr Angello Frascarelli, Université de Pérouse

Dr Franco Sotte, Université d'Ancone