Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

enesad

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

Résumé

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

Décembre 2006

Les auteurs tiennent tout particulièrement à remercier Messieurs Philippe BALNY, Bernard BOURGET, François CLOUD, Gérard CRAVERO, Jean-Baptiste DANEL et Emmanuel de LONGEAUX du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux, ainsi que les attachés agricoles des Missions Economiques dans chaque pays étudiés, Mme Françoise Moreau-Lalanne (Allemagne), Mme Cécile Bigot (Espagne), Mme Caroline Cognault (Royaume Uni) et Mr Thibault Lemaitre (Italie) pour leur disponibilité et leur implication dans la conduite de cette étude.

Introduction

Prévue pour 7 ans, la réforme de la PAC de 1999 a été profondément remaniée en 2003 (règlement n°1782/2003), si bien que ce qui ne devait être au départ qu'une révision à mi-parcours s'est, en fait, transformé en une nouvelle réforme. Permise par l'accord budgétaire arrêté au sommet européen de décembre 2002, qui, pour l'essentiel, gèle le montant des aides et leur répartition entre les Etats membres de l'UE 15 jusqu'en 2013, la réforme de 2003 se cristallise autour de trois notions centrales :

- le découplage, qui vise à éliminer toutes les aides liées d'une manière ou d'une autre à la production, au profit d'aides totalement indépendantes de l'activité productive,
- le droit à paiement unique (DPU) calculé par unité de surface, indépendant des choix d'emblavement et incluant la possibilité d'un simple entretien, sans aucun acte de production,
- la conditionnalité des aides, enfin, qui lie les paiements du premier pilier au respect de 19 directives et règlements en matière d'environnement, d'identification des animaux, de santé publique et de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être animal et au respect des bonnes pratiques agricoles et environnementales définies par chaque Etat.

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

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

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

Les Etats-membres ont massivement utilisé les marges d'adaptation du dispositif communautaire autorisées par le règlement 1782/2003 du Conseil, ce qui se traduit par l'extrême diversité des choix (cf. figure 1), tant en ce qui concerne le découplage qu'en ce qui concerne les modalités de calcul des DPU (références historiques ou régionalisation).

Ces choix s'organisent autour de deux stratégies polaires : celle d'Etats comme le Luxembourg, l'Irlande, le Royaume-Uni ou l'Allemagne, qui ont mobilisé au maximum les

innovations que permettait le nouveau règlement de 2003, et celle d'Etats comme la France, l'Espagne ou le Portugal, qui semblent au contraire avoir choisi l'option d'une application minimale, pour limiter les effets de réorientation des productions (découplage minimum) ou de redistribution des aides (références historiques).

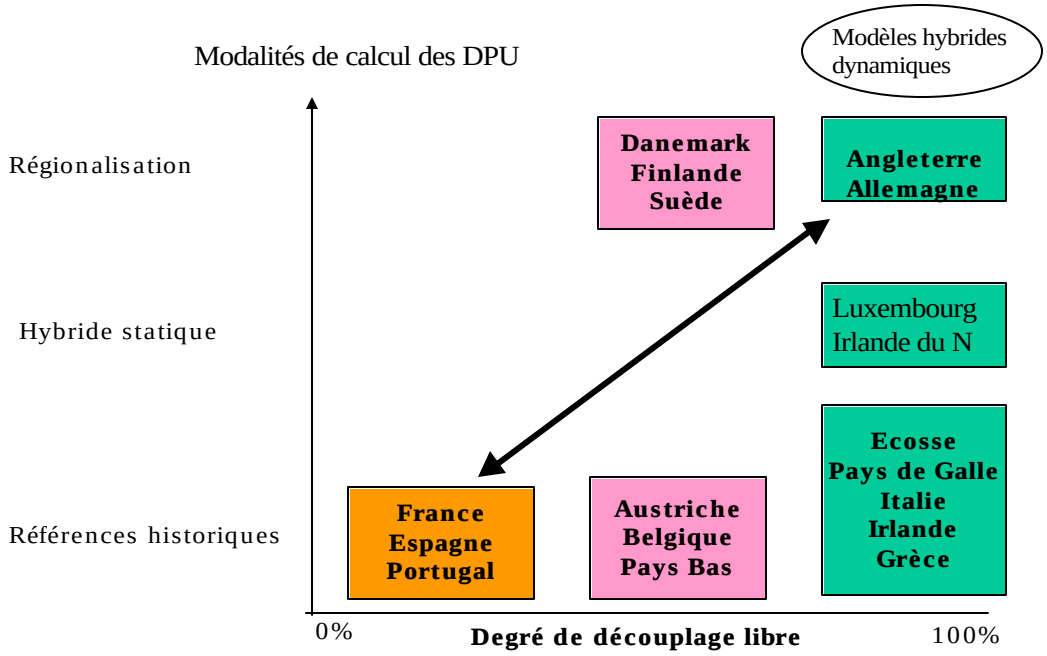

Figure 1 : Choix de mise en œuvre de la réforme de la PAC par les Etats membres de l'UE

liés à des facteurs structurels objectifs…..

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

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

…et des contextes politiques nationaux différenciés

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

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

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

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

En Espagne , la nouvelle réforme a suscité un vaste débat entre l'Etat central et les communautés autonomes, pour finalement retenir une gestion harmonisée à l'échelle nationale de la mise en œuvre de la réforme, compromis le plus acceptable en fin de compte entre des attentes régionales pas toujours convergentes. Le choix du maintien d'un maximum d'aides couplées et la mobilisation de l'article 69, revendiqué par le syndicat majoritaire,

correspond à un souci de prudence face aux risques que pouvait représenter le découplage maximum, notamment dans les régions peu productives menacées par une désertification rapide, sans autre activité alternative que l'agriculture.

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

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

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

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

Des impacts différenciés, encore difficiles à percevoir.

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

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

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

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

Perspectives de la PAC

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