

Extrait de :

Louis-Pascal Mahé, "Le projet d'une PAC pour l'après 2013 annonce-t-il une 'grande' réforme ?", Policy Paper n° 53, Notre Europe, Mars 2012.

Résumé exécutif

Avec l'abandon progressif du soutien aux prix puis la forte entrée de l'environnement, les réformes de la Politique agricole commune (PAC) en 1993 et 2003 sont considérées comme majeures. Le projet d'une PAC pour l'après 2013 défini dans les sept propositions de règlement d'octobre 2011 annonce-t-il une nouvelle « grande » réforme ?

Le projet contient des changements significatifs et relie plus systématiquement les instruments aux nouveaux objectifs relevant du développement durable. Il comporte aussi des innovations importantes telles que la reconnaissance de l'agriculture biologique ou la création d'un fonds anti-crisés. Cependant l'ampleur des changements, tant sur les contreparties offertes aux pratiques environnementales que sur le plafonnement et la gestion des risques reste assez limitée. Les effets à attendre seront donc proportionnels.

1. Paiements uniques

L'absence de légitimité des droits à paiement unique (DPU) est devenue évidente au cours des dernières années et il faut y remédier. Un **ajustement précis des paiements aux services publics rendus** (ou « biens publics fournis ») par chaque exploitation, qu'ils soient de nature environnementale ou politico-économique, est encore **difficile à atteindre** pour des raisons techniques et politiques. Une **réorganisation des paiements** versés à l'hectare, mais **modulés** en fonction de pratiques et **différenciés** selon les secteurs et l'espace, est donc sans doute apparue à la Commission comme la seule voie possible pour réformer les paiements du premier pilier.

Les **grandes inflexions** les concernant sont :

- le verdissement,
- la fin des références individuelles historiques qui permet l'homogénéisation des paiements entre régions et filières,
- le plafonnement,
- une discrimination positive vers les zones défavorisées et les secteurs fragiles (couplage partiel), les jeunes et les petits agriculteurs.

2. Verdissement

Le verdissement apporte d'emblée un redressement du soutien apporté à **l'agriculture biologique**, longtemps pénalisée.

Les paiements écologiques sont **une nouveauté à saluer**. Ils devaient rester basés sur des indicateurs simples et observables, d'où les conditions sur les rotations et les surfaces d'intérêt écologique (SIE) mises en réserves et sur le maintien des prairies.

Sans nier la difficulté de définir de tels paiements de façon satisfaisante, les **faiblesses du système** proposé concernent :

- la modestie des exigences par rapport aux pratiques existantes (rotations et part de surface agricole utile (SAU) en SIE),
- le coût élevé des paiements écologiques dû à leurs modalités d'application (compléments aux paiements de base sur toute la SAU, sans calage sur le manque à gagner).

En filigrane de cette proposition, on entend l'argument de forcer la main à l'agriculture intensive et très spécialisée, mais sans tout à fait être convaincu. Car les effets d'aubaine seront fréquents.

La **définition des exigences en surfaces d'intérêt écologique selon un maillage spatial et non économique**, qui comprendrait une possibilité de moduler des taux de SIE sur des petits espaces et d'échanger les obligations, permettrait à la fois de tenir compte de la fertilité des sols et d'obtenir partout des exigences minimales de foyers de biodiversité par une trame continue sur le territoire rural.

Enfin, le **dispositif de maintien des prairies** n'a pas de volet d'incitation à leur rétablissement, il serait pourtant souhaitable dans certaines zones quand les aides passées ont donné lieu à des retournements opportunistes. L'introduction prudente de la directive-cadre Eau est sujette à des reports ultérieurs.

3. Paiements de base et plafonnement

La justification économique du paiement de base par la sécurité d'approvisionnement alimentaire reste problématique.

Leur apparente nécessité à l'équilibre financier des très grandes exploitations modernisées résulte d'une vision statique.

De plus **le plafonnement n'a qu'un impact minime** à cause de l'abattement des salaires versés. Il reste très loin d'une vraie ambition d'équité dans l'usage des fonds publics au vu de la faiblesse de leur fondement.

Tant que les paiements de base seront :

- liés à la terre, transmissibles et non plafonnés,
- sans relation proche avec des surcoûts et manques à gagner liés à des obligations à respecter,

ils seront porteurs de rente et d'une course au foncier, dès que la taille de l'exploitation permettra d'atteindre un bon niveau de revenu. Il serait préférable d'en **prévoir une baisse graduelle avec un transfert vers les fonds anticrises**.

Un grand point positif à souligner pour les paiements de base : la rupture avec les références historiques ouvre la **possibilité de rééquilibrer les soutiens** entre exploitations, orientations et régions.

4. Gestion des risques et pouvoir de marché

Les principales mesures de marché mettent en place une panoplie d'instruments qui sont des **progrès réels dans l'atténuation des risques économiques et le rééquilibrage de la concurrence entre agriculteurs et le secteur d'aval**.

La constitution de **fonds anticrises hors du cadre financier pluriannuel (CFP)** est une très bonne initiative. Mais **la coordination d'outils de stabilisation** qui relèvent de trois types de fonds (piliers I, II et fonds hors CFP) **ne sera pas sans problème**.

L'extension des pouvoirs de négocier des contrats et les prix aux organisations de producteurs dans toutes les « productions vivantes » devrait prévaloir un jour. Il restera néanmoins une frange importante de producteurs isolés face à leurs acheteurs en position dominante.

Mais donner les moyens aux vendeurs dispersés que sont les agriculteurs de se constituer en oligopoles face à ceux des grands groupes agroalimentaires et de la distribution n'est pas sans problème.

Il est également important d'ajouter qu'une politique plus active de mesure de **l'effectivité de la concurrence en aval et en amont de l'agriculture (agrofourniture)** et une vigilance accrue lors des concentrations dans ce secteur sont également nécessaires.

5. Nouvelle répartition entre les piliers

L'organisation des fonds en piliers I et II est un volet important mais moins touché par la réforme.

La **création des fonds anticrises hors du CFP** est sûrement l'innovation la plus nette du projet. Elle équivaut à l'amorce d'un troisième pilier dans la PAC.

Il faut saluer la **moindre incohérence** entre les aides du premier et du second pilier grâce à la réforme des DPU. Toutefois la coordination entre

les paiements écologiques du pilier I, entièrement financés par le budget de l'UE, et des mesures agro-environnementales (MAE) contractuelles, cofinancées par les États membres, sera mise à l'épreuve.

Le maintien du paiement de base dans le pilier I et donc son financement totalement communautaire ne permet pas de supprimer les calculs des États membres en termes de « retours » budgétaires de la PAC. On devrait à terme s'orienter vers une répartition des compétences et du cofinancement entre UE et États membres en fonction du caractère local ou européen des biens publics concernés par la PAC. On peut s'attendre **lors d'une prochaine étape** à la création plus systématique d'un troisième pilier (fonds anticrises hors de l'annualité) regroupant tous les moyens financiers de gestion des perturbations de marchés, actuellement dispersés dans les deux premiers piliers, avec un glissement progressif d'une part des paiements de base vers le pilier III.

6. En deçà d'une grande réforme mais une évolution positive et politiquement réaliste

Le projet actuel **ne corrige que partiellement** les effets pervers :

- de la PAC sur l'environnement,
- concernant l'addiction du secteur au soutien du fait de la capitalisation maintenue des aides dans la terre.

Le vrai ciblage sur les services publics rendus par l'agriculture n'est pas mené à terme. Les effets d'incitation aux bonnes pratiques et le calage des aides sur les coûts effectifs de fourniture des biens publics **restent au stade de l'amorce**.

La réforme annoncée est **néanmoins une réforme significative** et importante car elle réoriente la PAC vers les biens publics européens et amorce sa libération des positions d'intérêts héritées du passé.

Il faudra y revenir, soit en anticipant les effets pervers, soit en les corrigeant *a posteriori*, ce qui est **politiquement plus réaliste**. Cette réforme reste une évolution positive, sans doute la seule fenêtre politiquement ouverte dans le contexte économique, qui affirme une direction nette et

apportera des progrès si la représentation politique ne l'édulcore pas à l'excès, soit au stade de la décision soit à celui de la mise en œuvre.

AMENDEMENTS PROPOSÉS AU PROJET DE RÉFORME

AMENDEMENT I : LA DÉFINITION DES ESPACES EN SURFACES D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE (SIE)

NE DEVRAIT PAS PORTER SUR L'UNITÉ EXPLOITATION MAIS SUR UN **MAILLAGE SPATIAL**.

AMENDEMENT II : AUTORISER LES ÉCHANGES ENTRE AGRICULTEURS D'OBLIGATIONS DE CRÉATION

DE SIE SUR UN **MAILLAGE DE BASSIN VERSANT**, EN APPLIQUANT LE TAUX MOYEN DE 7 % À CETTE ÉCHELLE. CELA PERMETTRAIT AINSI AU TAUX D'ÊTRE VARIABLE, TOUT EN ASSURANT UN SEUIL PLANCHER, À DES ÉCHELLES SPATIALES PLUS PETITES.

AMENDEMENT III : METTRE EN PLACE UNE INCITATION À LA CRÉATION DE **CORRIDORS ÉCOLOGIQUES**

(PAR UNE PRIME OU AUTRE AVANTAGE) ET À LA CONTIGÜITÉ DES SIE DE PLUSIEURS EXPLOITATIONS.

AMENDEMENT IV : POUR MAINTENIR L'INCITATION À RESTAURER LES PRAIRIES RETOURNÉES ET MISES

EN CULTURE, ADJOINDRE À LA RÈGLE DE NON RETOURNEMENT DES PRAIRIES UN BONUS DE PRIME POUR LES SURFACES EN PRAIRIES PERMANENTES EN PLUS DU PAIEMENT DE BASE (PDB) ET DU PAIEMENT ÉCOLOGIQUE (PE), AU MINIMUM DANS LES ZONES SENSIBLES OÙ UN ARBITRAGE ENTRE HERBAGES ET CULTURES EST PERTINENT.

AMENDEMENT V : FAIRE UN BILAN DES TERRES PENTUES DES FONDS DE VALLÉES ET METTRE EN PLACE

UN DISPOSITIF INCITATIF POUR Y RESTAURER LES HERBAGES ENTRETENUS PAR UN ÉLEVAGE EXTENSIF.

AMENDEMENT VI : RÉSERVER LE RELÈVEMENT DES PLAFONDS DE PAIEMENTS AUX SEULES FORMES

COOPÉRATIVES DE PRODUCTION.