

## Le projet d'une PAC pour l'après 2013 annonce-t-il une « grande » réforme ?

Louis-Pascal MAHÉ

Our Europe Unser Europa  
La nostra Europa A nossa Europe  
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας  
Vårt Europa L-Ewropa tagħna Noastră Europa  
Vores Europa A mi Európánk Naše  
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa  
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa  
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme  
Notre Europe







# Le projet d'une PAC pour l'après 2013 annonce-t-il une « grande » réforme ?

Louis-Pascal Mahé



## **Louis-Pascal Mahé**

Louis-Pascal Mahé est professeur émérite à l'Agrocampus de Rennes.

Il est ingénieur agronome (Rennes), licencié es sciences économiques (Université de Paris) et docteur de l'Université du Minnesota.

De 1969 à 1989, il est affilié à l'INRA. Il assure durant deux ans des travaux pour le ministère des Finances et de courtes missions pour l'OCDE. De 1989 à 1997, il est professeur et directeur du département Économie à l'École d'agronomie de Rennes.

Louis-Pascal Mahé a mené plusieurs travaux d'expertise pour la Commission européenne, l'OCDE, la FAO et la Banque mondiale. Au cours de sa carrière, il a effectué des séjours sabbatiques à l'Université du Minnesota et à la London School of Economics.

Il a présidé la Société française d'économie rurale, et co-écrit *Politique agricole : un modèle européen* (Presses de SciencesPo, 2001). Il est co-auteur du rapport « [La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme](#) », publié par *Notre Europe* en 2008.

**Remerciements :** L'auteur remercie J.C. Bureau pour ses commentaires sur une première version de ce papier et Nadège Chambon pour son aide appréciée dans la préparation et la rédaction ; les échanges avec G. Bénard, P. Dupraz et Ph. Le Goffe ont été appréciés. Ce commentaire du projet de réforme fait partie du programme de travail de *Notre Europe* sur la PAC pour la prochaine perspective budgétaire, comme entre autres l'étude : Bureau J.C. et Mahé L.P., « [La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme](#) », *Étude*, n° 64, *Notre Europe*, 2008.

## Notre Europe

---



**N**otre Europe est un « think tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

*Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.*

*Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :*

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre*

*en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

*Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)*

## Résumé exécutif

---

**A**vec 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-crisis. 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 des 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.

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1. L'essentiel des changements apportés par le projet et leur logique économique : paiements plus ciblés et résilience renforcée face au marché</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Le remodelage des paiements directs du premier pilier</b>	<b>6</b>
1.1.1. Plusieurs paiements ciblés	6
1.1.2. Plafonnement, redistribution, simplification	7
<b>1.2. Des mesures pour affronter l'instabilité et le faible pouvoir de marché</b>	<b>8</b>
<b>1.3. Maintien des deux piliers existants</b>	<b>9</b>
<b>1.4. Les objectifs et la logique économique du projet : une bonne cohérence formelle</b>	<b>10</b>
<b>2. Aides directes : un verdissement réel mais encore pâle</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Nécessité d'un maillage spatial des surfaces d'intérêt écologique</b>	<b>14</b>
<b>2.2. Faiblesse du dispositif prairies et de l'intégration de la directive-cadre Eau</b>	<b>17</b>
<b>3. Plafonnement des aides par exploitation et convergence des taux par hectare : vers une répartition plus homogène et plus équitable ?</b>	<b>21</b>
<b>3.1. Plafonnement et emplois : un bon argument détourné</b>	<b>22</b>
<b>3.2. Homogénéisation et convergence : redistribution possible entre régions, entre pays, et entre spécialisations</b>	<b>23</b>

<b>4. Un ciblage insuffisant pour l'efficacité des dépenses publiques</b>	<b>27</b>
4.1. Un verdissement coûteux pour un service donné et de possibles effets pervers	27
4.2. Transmission et capitalisation des paiements non contractuels	29
4.3. Ciblage sur des objectifs multiples et parfois ambigus	31
4.3.1. L'ambiguïté des paiements de base et des paiements écologiques	31
4.3.2. Un ciblage insuffisant des autres paiements directs	32
<b>5. Gestion des risques et pouvoir de marché : des améliorations trop limitées pour une faiblesse structurelle</b>	<b>35</b>
5.1. Une nouvelle gestion des risques combinant prévention et dispositif anticrise	36
5.2. Un redressement partiel du pouvoir de marché	37
<b>6. Maintien des deux piliers du budget : un compromis prudent loin des enseignements du fédéralisme budgétaire</b>	<b>43</b>
6.1. Deux des trois logiques de distinction des deux piliers régressent	44
6.2. Vers une structure logique de subsidiarité et du cofinancement en trois piliers	48
6.3. Au delà des règles de cofinancement des piliers, les nouveaux instruments sont plus cohérents et mieux ciblés	51
<b>Conclusion</b>	<b>53</b>
<b>Annexe : Convergence possible des paiements à l'hectare en France entre 2011 et 2019</b>	<b>59</b>
<b>Glossaire des acronymes utilisés</b>	<b>65</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>67</b>
<b>Sélection de publications de <i>Notre Europe</i></b>	<b>71</b>

## Introduction

---

Dans le cadre de la préparation du budget européen pour les prochaines perspectives financières 2014-2020, la Commission européenne a publié trois documents qui posent les jalons de la prochaine Politique agricole commune (PAC) : ses orientations générales pour la PAC<sup>1</sup> (novembre 2010) ; ses propositions budgétaires (juin 2011)<sup>2</sup> et ses propositions détaillées de sept règlements concernant la PAC (12 octobre 2011)<sup>3</sup>.

Les principales réformes de la PAC suivent un apparent cycle décennal : quotas laitiers en 1984, abandon progressif du soutien des prix en 1993 et forte entrée de l'environnement en 2003. Bien que le niveau et la répartition du soutien global aient été peu altérés, ces deux dernières réformes

1. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*, COM(2010)672 final, 18.11.2010.
2. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, COM(2011) 500 final, 29.6.2011.
3. Les propositions sont disponibles sur la page « [La politique agricole commune après 2013](#) », sur le site de la DG Agriculture et Développement durable de la Commission européenne.

peuvent être qualifiées de « grandes ». *A contrario*, l'Agenda 2000 et le Bilan de santé (2008) n'ont pu être que des ajustements, mais significatifs et annonciateurs de changements futurs plus approfondis. Une grande réforme met fin aux instruments générateurs de dommages collatéraux et introduit de nouveaux outils répondant aux enjeux de l'avenir et assez bien conçus pour durer. À titre d'exemple, l'instauration de quotas laitiers en 1984, réducteurs efficaces des excédents mais appelés à disparaître à cause de leurs effets pervers, n'en relève pas. Une grande réforme doit aussi viser des objectifs bien fondés en termes de bien public, et se préoccuper du principe d'équité. Le projet d'une PAC pour l'après 2013 défini dans les sept propositions de règlement d'octobre 2011 annonce-t-il une « grande » réforme ?

En dépit de réels progrès depuis 1993, la PAC souffre encore assez de faiblesses intrinsèques pour nécessiter un nouveau changement structurel. Celui en cours est né, comme ce fut souvent le cas, de pressions externes au monde agricole lors des débats sur la faible croissance européenne (Agenda de Lisbonne) et dans les tensions franco-britanniques autour du rabais lors de l'accouchement du cadre financier 2007-2013. À la fin des années 1990, l'Agenda de Lisbonne avait souligné la focalisation du budget européen sur le passé – la PAC étant citée comme l'illustration la plus probante de ce penchant – et la faiblesse des moyens alloués aux projets porteurs d'avenir. Une réduction sensible des dépenses agricoles en direction de la recherche, de l'éducation, de la recherche-développement, de l'innovation, de l'atténuation du réchauffement climatique et de la protection de l'environnement a même été envisagée. Depuis 2007-2008, deux évènements ont contribué à valider l'idée d'une remise en cause du budget agricole après 2013 : d'une part, la crise de la finance puis celle de la dette publique ont rendu préoccupante l'ampleur des dépenses publiques en Europe ; d'autre part, le boom sur les marchés



internationaux des matières premières est apparu comme une circonstance favorable à une moindre dépendance de l'agriculture aux soutiens publics, encore que l'argument de la pénurie alimentaire mondiale ait été récupéré de façon contestable pour justifier une relance de la production agricole européenne par le maintien des aides actuelles de la PAC.

La préparation de la réforme en cours a connu une ampleur inégalée lors des vagues précédentes du fait :

- de la révision à mi-parcours exigée par le Conseil européen de 2005 et débouchant sur le bilan de santé de 2008 ;
- des travaux d'évaluation réalisés ou commandés par la Commission ;
- et d'une consultation formelle de diverses instances d'analyse, des parties prenantes et des ONG.

Ces conditions ont été favorables à une bonne conception de la réforme. Mais au bout du compte sera-t-elle de grande ampleur ?

Après le boom de 2008, la chute rapide des cours et la profonde crise laitière, les inconvénients de l'exposition accrue de l'agriculture européenne aux cours mondiaux est revenue au centre des préoccupations. L'effet de douche écossaise des fluctuations de prix où l'excès d'optimisme et d'investissements alterne avec des chutes brutales de revenu, mal anticipées, s'est montré une menace pour la viabilité des exploitations. De ce fait, la prudence sur l'ampleur des réformes à envisager a repris une place dominante. D'ores et déjà, la discussion budgétaire au sein de la Commission a cédé à la forte pression de nombreux États membres pour le maintien du budget agricole. Au Parlement européen, la commission Agriculture et Développement rural a d'abord envisagé des pistes d'évolution mais s'est à la fin prononcée pour le *statu quo* et un budget important alors que la commission Budget était plus ouverte à des redéploiements

vers d'autres enjeux. Finalement, les propositions budgétaires sont un compromis qui tend à consolider le budget agricole au niveau de 2013 en valeur nominale.

Dans ces conditions, l'ambition de la réforme est d'emblée circonscrite à un remodelage des aides existantes, dominé par le verdissement, et à l'introduction de nouveaux instruments de marché. Le projet actuel ne gardera donc une ambition que dans la mesure où les objectifs assignés à la nouvelle PAC reflètent une vision des enjeux à long terme de l'agriculture européenne, et où les nouvelles mesures sont cohérentes avec ces objectifs, par leur forme et leur intensité.

## **1. L'essentiel des changements apportés par le projet et leur logique économique : paiements plus ciblés et résilience renforcée face au marché**

---

Les points saillants du projet concernent les aides directes du premier pilier (les DPU), et les mesures de marché réparties dans plusieurs règlements (OCM, développement rural, financier) et même en dehors du cadre financier pluriannuel (fonds anticrises). Les DPU, encore largement basés sur des références historiques, font place à une série de paiements ciblés sur les biens publics environnementaux, les zones et secteurs fragiles et les « vrais » et les jeunes agriculteurs. Les paiements restent liés à la surface et transférables. Ils seront en principe plafonnés et doivent converger, les écarts entre États membres, entre orientations et entre agriculteurs devant être atténués. On prévoit une aide financière à la gestion des risques dans le second pilier et un léger renforcement du pouvoir de marché des agriculteurs par l'extension des compétences des groupements de producteurs. La structure du budget en deux piliers et leurs règles de co-financement sont maintenues. La répartition des aides du premier pilier est fixée par des plafonds par État membre. On constate un virage déclaré vers l'attribution des aides directes en fonction de pratiques souhaitées et vers leur répartition plus homogène et affranchie du passé.

## 1.1. Le remodelage des paiements directs du premier pilier

### 1.1.1. Plusieurs paiements ciblés

**Les paiements directs à l'hectare** du premier pilier, qui restent liés à la surface, sont maintenus mais soumis à cinq altérations principales : verdissement, plafonnement, convergence, simplification, et un certain ciblage. Le verdissement consiste en la distinction entre un **paiement de base (PDB)** et une **prime<sup>4</sup> écologique (PE)**. Cette dernière est liée au respect de trois pratiques quantifiées :

- diversification des cultures (au moins trois différentes, aucune de plus de 70 %, aucune de moins de 5 % des terres arables) ;
- maintien des surfaces déclarées en prairies permanentes ;
- affectation de 7 % des hectares admissibles en « surface d'intérêt écologique » (SIE : jachères, terrasses, particularités topographiques, bandes tampons et surfaces boisées).

Les unités en agriculture biologique sont de plein droit éligibles à cette prime. Les États membres utilisent 30 % de l'enveloppe nationale pour ces primes écologiques. Un paiement **en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles (PZCN)** est instauré et les États membres peuvent y consacrer 5 % au maximum de leur enveloppe nationale annuelle. Un soutien **couplé facultatif** de 5 % à 10 % de l'enveloppe nationale peut être instauré pour les secteurs ou régions spécifiques difficiles ou importants pour la durabilité (économique, sociale, environnementale)<sup>5</sup>. Un paiement est octroyé aux **jeunes agriculteurs** et peut mobiliser jusqu'à 2 % de l'enveloppe.

Le paiement de base est défini par l'enveloppe nationale, réduite des autres paiements évoqués ci-dessus qui peuvent atteindre 47 % de l'enveloppe, divisée par les hectares admissibles qui sont l'ensemble des terres

4. Le règlement appelle « paiement » ce qui devrait être appelé « prime » ou « bonus » puisqu'il s'agit d'un complément.

5. La nouvelle structure des paiements à l'hectare présente une certaine parenté avec le dispositif proposé dans l'Étude n° 64 citée de *Notre Europe*. Un examen plus précis montre aussi des différences importantes.

relevant de l'activité agricole, y compris les surfaces classées au titre des directives environnementales (Habitats, Eau, Oiseaux). Les paiements sont transférables à l'intérieur de la région ou du pays.

Un certain ciblage des aides est introduit : réservant les aides aux agriculteurs « actifs » (définis comme ceux dont les paiements directs représentent au moins 5 % des recettes totales non agricoles et entretiennent des terres à usage agricole), favorisant les bonnes pratiques (PE), les petits producteurs et les régions avec contraintes naturelles (PZCN), et pénalisant en principe les très grandes exploitations sauf exemptions liées aux salariés.

### **1.1.2. Plafonnement, redistribution, simplification**

Le plafonnement des paiements directs individuels se traduit par un abattement (20 % de 150 à 200 000 euros, 40 % de 200 à 250, 70 % de 250 à 300 et 100 % au-delà 300). Cet abattement s'applique aux paiements, déduction faite des salaires et cotisations sociales. Ce qui revient à rehausser les plafonds de paiements des dépenses liées aux emplois salariés. La convergence infranationale des paiements s'exerce soit au niveau régional, soit national. Elle doit être achevée en 2019.

La référence historique et la compensation disparaissent, sauf de fait pour le coton et pour le reliquat d'aides couplées. La convergence entre États membres des aides à l'hectare se traduit par l'attribution aux pays de l'UE 12 d'enveloppes nationales qui permettent de combler d'un tiers l'écart entre la moyenne européenne et les paiements dans les pays où ils sont inférieurs à 90 % de cette moyenne.

La simplification invoquée porte sur l'éco-conditionnalité et un régime d'application moins exigeant en termes d'écologisation et de contrôle pour les petits agriculteurs.

## 1.2. Des mesures pour affronter l'instabilité et le faible pouvoir de marché

Les mesures de marché visent à atténuer les conséquences de l'instabilité et celles du faible pouvoir de marché des agriculteurs dispersés face aux industries agroalimentaires et à la distribution.

**Concernant l'instabilité :** les outils résiduels d'intervention sur les marchés et de gestion des échanges restent en vigueur. L'intervention automatique reste limitée en volume et à quelques produits. Une délégation accrue de pouvoirs de gestion est conférée à la Commission, les fonds opérationnels sont maintenus pour les fruits et légumes. En outre, dans le règlement Développement rural (RDR), il devient possible de cofinancer (jusqu'à 65 %) des systèmes d'assurance contre les risques naturels (fonds de mutualisation) et de gestion des risques de prix (stabilisation des revenus par rapport à une moyenne triennale ou « olympique »<sup>6</sup>; compensation maximale de 70 % de pertes supérieures à 30 %). Enfin, deux nouveaux fonds peuvent être mobilisés dans les situations d'urgence et venir compléter le budget agricole : une nouvelle réserve pour les crises agricoles et le fonds d'ajustement à la mondialisation.

**Pour améliorer le pouvoir de marché des agriculteurs,** le règlement OCM unique prévoit d'étendre à l'ensemble des productions certains éléments du dispositif des **organisations de producteurs** (OP) des fruits et légumes, notamment l'extension à l'ensemble des producteurs des règles et des cotisations de l'OP, les programmes opérationnels et des retraits restant l'apanage des fruits et légumes. Les dispositions particulières aux organisations de producteurs laitiers introduites en 2010 sont confirmées (les OP peuvent négocier les contrats qui comportent la définition du prix, même s'il n'y a pas de transfert de propriété à l'OP), tant qu'ils ne couvrent pas plus de 3,5 % de la

---

6. Moyenne sur cinq années en ôtant les valeurs extrêmes.

production communautaire ou 33 % de la production nationale. Des actions communes des OP concernant les autres productions sont admises telles que :

- programmer la production,
- l'adapter à la demande « notamment en qualité et en quantité »,
- concentrer l'offre et mettre en marché,
- optimiser les coûts et « stabiliser les prix à la production »,
- gérer les sous-produits,
- et utiliser les ressources de manière durable.

Les organisations interprofessionnelles peuvent promouvoir la qualité, la transparence, la coordination, et élaborer des contrats types.

### **1.3. Maintien des deux piliers existants**

**La structure du budget** en deux piliers est maintenue, et les objectifs et instruments du développement rural sont réaffirmés (compétitivité, innovation, développement et inclusion sociale des zones rurales, protection de l'environnement et du climat). Les aides du premier pilier sont entièrement financées par le budget européen et des enveloppes nationales sont indiquées. Les dispositions de modulation et de plafonnement impliquent un léger glissement de fonds vers le second pilier. Une possibilité supplémentaire de transfert de 10 % du premier vers le second pilier est ouverte et quelques pays sont autorisés à compléter les paiements directs en transférant 5 % des fonds du second pilier vers le premier. L'organisation de la filière est renforcée par un soutien du second pilier à la mise en place des organisations de producteurs et aux outils de gestion des risques.

Les règlements prévoient de façon répétée une délégation accentuée de pouvoirs à la Commission concernant la gestion des marchés et des crises, l'établissement de règles concernant les OP, leur reconnaissance, l'attribution des aides et même les contrôles.

## **1.4. Les objectifs et la logique économique du projet : une bonne cohérence formelle**

Les objectifs déclarés de la nouvelle PAC (production alimentaire viable, gestion durable de ressources et équilibre territorial) ne prêtent pas à discussion. La réforme prolonge les précédentes de 1993 et 2003. Elle en garde l'orientation par le marché tout en modérant ses inconvénients, elle amende le soutien des revenus et accentue la prise en compte de l'environnement et de la préoccupation territoriale.

Les nouveautés sont une réponse aux défauts engendrés par les incitations de la PAC elle-même (iniquité, atteintes à l'environnement) ou consécutifs aux vagues successives de réforme (instabilité des prix et perte de garantie de prix et de pouvoir de marché). C'est le cas d'abord des paiements à l'hectare, restés à ce jour fort dépendants de droits historiques et dont l'hétérogénéité résultante est jugée inéquitable et sans rapport avec les efforts de préservation des ressources naturelles, voire en contradiction avec eux. Le ciblage est donc invoqué pour renforcer les incitations à mieux protéger les ressources de l'espace rural dont la dégradation, notamment au regard de la biodiversité et de la qualité des eaux, est admise. Le resserrement affiché de la notion d'agriculteur actif, les PE, les PZCN et la convergence des PDB par hectare, visent à corriger l'inégale répartition des aides. Ils visent également à introduire une homogénéisation entre agriculteurs confrontés à des situations comparables et une discrimination positive en faveur des pratiques supérieures et des territoires fragiles.

C'est le cas ensuite des mesures d'encadrement des marchés. La forte régression des interventions sur les prix et la disparition du contrôle de l'offre ont eu deux effets majeurs : prix instables et faible pouvoir de négociation des producteurs, désormais confrontés au négoce de l'aval et non plus aux organismes stockeurs ou à la puissance publique. La situation éprouvée dans les OCM faibles de type fruits et légumes s'est étendue à



l'ensemble du secteur. L'OCM unique prévoit un encadrement, largement aux mains de la Commission par délégation de pouvoirs, qui peut atténuer ces deux défauts, mais assez souple pour éviter de retomber dans les dérapages du passé où le transfert complet des risques vers l'État a induit des comportements de surexposition aux risques (spécialisation extrême, voire monoculture) et des gaspillages. Le maintien des outils d'intervention interne et aux frontières à bas bruit, la mise en place de dispositifs d'urgence financiers et autres, et l'aide à la création d'instruments de mutualisation des risques et d'assurance-revenu donnent des moyens d'atténuer les crises ou leurs effets.

Quant au faible pouvoir de marché des agriculteurs, on attend de l'organisation collective des producteurs, qui devrait être assistée et encouragée – inspirée de l'expérience des fruits et légumes et de la crise laitière récente – un pouvoir de négociation renforcé et donc de meilleurs prix en moyenne pour des producteurs. Ces derniers étant fatalement dispersés et donc en position atomistique sur les marchés.

Le projet de la Commission a donc le mérite de s'attaquer de façon réaliste aux problèmes clés, en tirant les leçons du passé et en intégrant les contraintes des traités et de l'étalement nécessaire des changements. La vraie question n'est pas la direction mais l'intensité et l'ampleur de la réforme : change-t-elle assez profondément les instruments pour porter les fruits annoncés ?



## 2. Aides directes : un verdissement réel mais encore pâle

---

Plusieurs mesures apportent un réel changement en faveur du verdissement : les 30 % de l'enveloppe attribués aux paiements écologiques, l'introduction (progressive) de la directive-cadre Eau dans l'éco-conditionnalité, l'inclusion des surfaces d'intérêt écologique et des surfaces classées pour protection de la nature dans la surface éligible aux paiements de base affichent un réel changement. La définition claire et simple d'indicateurs, facilement observables<sup>7</sup> par le système d'information géographique (SIG), devrait permettre de vérifier que les pratiques sont conformes aux règles du verdissement y compris au niveau européen. Certains dérapages liés à la carence ou la complaisance d'autorités nationales pourraient ainsi être évités.

7. Sauf le statut d'agriculteur biologique, encadré et certifié par ailleurs.

## **2.1. Nécessité d'un maillage spatial des surfaces d'intérêt écologique**

Toutefois, les niveaux requis pour la diversité des assolements et la part (7 %) de la surface admissible dédiée à la biodiversité seront-ils assez bien appliqués pour que la réforme produise de réels bénéfices environnementaux, c'est-à-dire une amélioration de l'état des ressources naturelles ? Il semble assez clair en tout cas que les seuils exigés en matière de rotation et d'assolement, en particulier le taux minimal (5 %) de culture minoritaire, soient bien faibles et que la perte associée de marge globale soit bien modérée en regard de la prime de 30 % sur l'ensemble des hectares admissibles. Il semblerait aussi qu'une grande part des exploitations (plus des deux tiers ?) remplisse d'ores et déjà les conditions requises, au moins pour un taux de 4 à 5 % de SIE. Le nouveau système ne pourrait alors poser problème qu'au dernier tiers des exploitations qui couvrent toutefois plus d'un tiers des surfaces. C'est sur cette frange des zones banalisées ou en monoculture que les paiements écologiques apportent un potentiel d'évolution.

Pour ces zones banalisées, le dispositif des PE (dont les règlements en projet ne donnent pas les détails) représente une incitation extrêmement forte, puisque la prime écologique de 30 % pourrait être perdue sur tous les hectares admissibles, ce qui confère aux hectares en surfaces d'intérêt écologique un effet de levier sur les primes à toute la surface admissible. Cela traduit l'intention impérative de la Commission de quasiment imposer des seuils minimaux à tous les demandeurs de paiements directs. En effet, l'incitation donnée par la prime écologique qui devrait fonctionner comme un bonus au paiement de base apparaît comme beaucoup plus forte que la perte de marge brute sur quelques 4 à 7 % des hectares, qui par ailleurs peuvent être choisis parmi les sols les moins fertiles en culture. Un gain de biodiversité et de diversité paysagère voire de réduction d'érosion des sols est envisageable dans ces espaces de grandes cultures spécialisées

et banalisées. Le choix pratique de localisation des espaces dédiés à la biodiversité, leur disposition par rapport aux pentes et aux ressources en eau sera essentiel, et devrait pouvoir bénéficier de conseils à la restauration des surfaces d'intérêt écologique de façon à conforter les bénéfices environnementaux. Deux réserves majeures sont à formuler, que le projet n'a pas considérées et qui pourraient être des amendements.

**AMENDEMENT I : LA DÉFINITION DES ESPACES EN SIE NE DEVRAIT PAS PORTER SUR L'UNITÉ EXPLOITATION MAIS SUR UN MAILLAGE SPATIAL.**

Si l'obligation de dédier 7 % des terres aux SIE est appliquée à l'unité économique et non à une unité spatiale, le risque est grand de retrouver la faille déjà observée dans l'application de la jachère qui a donné lieu à des achats de terres éloignées et médiocres pour satisfaire l'obligation de gel à l'échelle de l'entreprise, sans changer le système de culture de l'exploitation siècle. Le bénéfice pour la conservation des ressources et la biodiversité serait alors annulé ou presque. Mais il serait aussi souhaitable dans ce cas de tenir compte du potentiel agronomique hétérogène des parcelles de terres dans un espace donné. On pourrait ainsi par exemple imposer le minimum global de 7 % à un maillage assez large (de 100 à 1 000 hectares, taille qui épouserait celle du bassin versant du cours d'eau tributaire local) et tolérer une fourchette d'obligation (2 à 12 %) sur des maillons plus réduits, de façon à obtenir par exemple un linéaire minimal de haies et un réseau de connexion des milieux sans retirer trop de bonnes terres de la production.

On pourrait alors ouvrir une **possibilité d'échanges** de droits et obligations de façon à ce que soient mises en réserve pour les SIE, dans un espace donné, les terres qui s'y prêtent le mieux, par leur valeur écologique ou leur faible fertilité, et à garder en culture les terres les plus fertiles, les plus planes, les moins susceptibles d'érosion ou les moins propices à améliorer la qualité de l'eau ou des milieux vivants. Il faudrait alors que le

maillage des références reste de petite taille pour garder un minimum de poches de biodiversité, d'éléments de paysages et de protection des sols dans les zones de monoculture intensive.

Une telle possibilité d'échange d'obligations ne nécessiterait guère d'incitations financières supplémentaires et n'induirait pas de coûts de transaction élevés. En effet, une fois clarifiés la règle et le droit de ces échanges, il y aurait une claire incitation pour les agriculteurs de se prêter à ces échanges, comme ils le font déjà d'une année sur l'autre pour de simples raisons techniques ou agronomiques avec des compensations en nature ou en argent. Cette incitation viendrait de la différence de valeur ajoutée créée entre les meilleures terres évitant la jachère et les moins bonnes qui rempliraient à leur place les obligations de taux de SIE.

Par contre, il n'y aurait pas, sans outil supplémentaire<sup>8</sup>, d'incitation à optimiser le bénéfice environnemental par ces échanges, sauf dans la mesure où il y aurait corrélation négative entre fort potentiel agronomique et fort potentiel écologique, cela peut exister mais ne semble pas être le cas général. Les coûts de transaction ne seraient pas considérables car le suivi de ces échanges n'exigerait guère plus d'administration et de contrôles que les déclarations des terres admissibles aux paiements directs elles-mêmes. Le risque lié à la flexibilité apportée par échanges d'obligations existe néanmoins en cas de forte subsidiarité dans la définition des obligations et vérifications, lorsque la complaisance domine dans les pays où les institutions sont faibles par rapport aux groupes d'intérêts. On l'a vu parfois dans la mise en œuvre de la politique agro-environnementale.

---

8. La plus-value obtenue par le maintien en culture des meilleures terres est un bien privé qui fera naturellement l'objet de transaction entre les parties prenantes. Le gain de biodiversité ou le bénéfice pour les ressources naturelles serait public ou quasi public et nécessiterait des moyens réglementaires ou fiscaux pour aller dans le sens de l'intérêt collectif.

**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 ET EN PERMETTANT DE CE FAIT AU TAUX D'ÊTRE VARIABLE, AVEC UN SEUIL PLANCHER, À DES ÉCHELLES SPATIALES PLUS PETITES.**

La seconde réserve à l'égard du système envisagé dans le projet, liée à la première, est le manque d'incitation à la création de **corridors écologiques** qui sont essentiels à l'expression de la biodiversité et de la préservation des ressources. Un maillage spatial d'application et une incitation à la contiguïté des **surfaces d'intérêt écologique** apporteraient un vrai saut qualitatif des effets bénéfiques sur la biodiversité, voire sur la ressource en eau, car il y a des complémentarités de services entre les espaces mis en réserves de façon contigüe. La faune pourrait se déplacer, se diversifier et prospérer et les bénéfices écologiques d'une parcelle risqueraient moins d'être annulés par la pollution d'une parcelle voisine. On irait, mais de fait on va déjà dans cette direction, vers un zonage de l'usage des terres de l'espace rural en fonction des potentialités et des fragilités des ressources (eaux, sols, biodiversité) et des milieux, de façon à catalyser les externalités vertueuses et à atténuer celles qui créent des nuisances<sup>9</sup>.

**AMENDEMENT III : METTRE EN PLACE UNE INCITATION À LA CRÉATION DE CORRIDORS ÉCOLOGIQUES (PAR UNE PRIME OU UN AUTRE AVANTAGE) ET À LA CONTIGUÏTÉ DES SIE DE PLUSIEURS EXPLOITATIONS.**

## **2.2. Faiblesse du dispositif prairies et de l'intégration de la directive-cadre Eau**

Le volet prairies permanentes est d'une autre nature puisqu'il porte sur la quasi-interdiction du retournement. La proposition proscrit donc un changement de service environnemental, sans chercher à atteindre un niveau

9. Un tel zonage était recommandé dans : Ortalo-Magné F. et Mahé L. P., *Politique agricole, un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001.

plus satisfaisant. En effet cela exigerait une restauration des prairies, au moins partielle, dans les zones où les remises en cultures de prairies ont été anticipées pour déclencher l'éligibilité à des primes plus élevées. À ce sujet, la lecture de l'article 31<sup>10</sup> du règlement Paiements directs laisse entendre que la date de référence pour ce non retournement se situe en 2014<sup>11</sup>, ce qui susciterait, comme l'histoire l'a montré, des retournements opportunistes, ne serait-ce que pour échapper à des contraintes pressenties pour l'avenir. Mais l'article 93 du règlement financier concernant la conditionnalité est plus rassurant puisqu'il prend comme année de base 2003 pour les anciens États membres et 2004 pour les adhérents de cette dernière année.

On peut regretter qu'on ne vise pas à restaurer en prairies les terres autrefois en herbages qui ont été mises en cultures pour activer des DPU ou pour être déclarées en terres épandables pour les effluents d'élevage, en particulier celles des vallées étroites, pentues, exposées à l'érosion et aux pertes azotées. On sait en effet que les services écologiques rendus par les prairies sont en général supérieurs à ceux des cultures, lorsqu'elles sont spécialisées en particulier. Bien que cela ne soit pas explicité, il est possible que la combinaison des paiements du pilier I et des mesures agro-environnementales (MAE) du pilier II concernant les herbages puisse être utilisée à cette fin. Ce serait alors à l'initiative des États membres de donner un bonus aux surfaces enherbées, une absence regrettée dès la réforme de 1993 qui, au contraire, favorisait sans raison d'intérêt général les cultures comme le maïs<sup>12</sup>.

---

10. L'art. 31 dit : « Les agriculteurs maintiennent enherbées en permanence les surfaces de leurs exploitations déclarées en tant que prairies permanentes dans la demande introduite ... pour l'année de demande de 2014, ci-après dénommées « surfaces de référence consacrées aux prairies permanentes. »

11. Cela est d'autant plus surprenant que le projet prévoit que les exploitations qui se fractionnent artificiellement après la parution du projet de règlement (octobre 2011) pour échapper au plafonnement ne pourront bénéficier des paiements.

12. Guyomard H., Mahé L.P., « La nouvelle instrumentation de la Politique Agricole Commune », *Économie et Prévision*, 1995, n° 117-118, pp 15-29.



**AMENDEMENT IV : POUR MAINTENIR L'INCITATION À RESTAURER LES PRAIRIES RETOURNÉES ET MISES EN CULTURE<sup>12</sup>, ADJOINDRE À LA RÈGLE DE NON RETOURNEMENT DES PRAIRIES UN BONUS DE PRIME POUR LES SURFACES EN PRAIRIES PERMANENTES EN PLUS DU PDB ET DU 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 FONDOS DE VALLÉES ET METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF INCITATIF POUR Y RESTAURER LES HERBAGES ENTRETENUS PAR UN ÉLEVAGE EXTENSIF.**

Dans la rédaction actuelle du projet de règlement, on ne voit pas clairement apparaître de combinaison<sup>14</sup> des exigences requises pour les PE, ni leur agrégation par une *échelle d'équivalence* dans un indicateur global du service dans un espace donné. On sait que celle-ci est délicate mais elle est possible. On voit mal comment on peut s'en passer en pratique lorsque qu'un agriculteur ne respectera pas parfaitement l'une mais partiellement plusieurs d'entre elles. On imagine que les règlements d'application préciseront la manière de calculer les décotes et pénalités aux PE qui résulteront d'une observation partielle des obligations. La gradation de ces pénalités, qui correspondraient au symétrique des points verts, reviendra nécessairement à construire une telle échelle d'équivalence implicite. Si l'exigence se bornait au respect d'une seule des pratiques, comme la rotation des cultures qui paraît peu coûteuse, les contraintes apportées par la réforme seraient marginales, le maintien ou la création de corridors écologiques seraient compromis et les bénéfices environnementaux décevants. Alors les critiques invoquant un simple habillage en vert de la PAC seraient fondées.

Les conditions requises pour les paiements écologiques sont centrées sur quelques pratiques d'usage du territoire mais n'évoquent pas l'usage de la ressource en eau. Certes, la conditionnalité générale définissant

13. Cet amendement est pertinent en restant dans le cadre prévu des PDB et PE. Mais un système incitatif modulant les niveaux des paiements selon les usages des terres serait préférable (*voir infra*).

14. Le règlement dit (art. 29 §2) « le paiement [écologique]... est attribué aux agriculteurs qui observent, parmi les trois pratiques, celles qui les intéressent ». La version en anglais dit « ...*that are relevant for them...* ».

les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) implique la protection de la qualité des eaux et parfois une mesure des prélèvements pour l'irrigation. L'article 93 du règlement financier annonce que la directive-cadre sur l'usage de l'eau de 2000 et celle de 2009 sur l'usage des pesticides, conformes au développement durable, feront partie de la conditionnalité. Mais le texte est inquiétant car il prévoit l'intégration des exigences qu'elles comportent « quand ce[s] directive[s] aur[ont] été mise[s] en œuvre par **tous** les États membres et que les obligations directement applicables aux agriculteurs auront été définies ». L'expérience du passé montre que cela peut demander un certain temps. Or diverses évaluations, des plans de développement rural entre autres, ont montré que la conditionnalité des aides avait peu d'impact sur la réduction des pollutions. On peut craindre une tendance à la procrastination, active ou passive, dans certains États. Les retards de mise en œuvre des bons principes de gestion économique des ressources en eau de la directive-cadre Eau, entre autres l'optimisation économique des usages et la récupération des coûts, ne manqueront pas de prolonger les tendances à la surexploitation des nappes et des cours d'eau aux fins d'irrigation ou comme réceptacles des polluants. Un pan majeur de la protection de l'environnement rural tardera à faire son entrée dans les contreparties justifiées aux paiements directs.

### **3. Plafonnement des aides par exploitation et convergence des taux par hectare : vers une répartition plus homogène et plus équitable ?**

---

**A**près plusieurs tentatives sans grand succès, la Commission propose à nouveau un plafonnement des aides par exploitation et une sortie de la logique des références historiques qui se traduisaient par des différences importantes de taux et de montant d'aide selon les pays, les orientations ou les régions. La vitesse de convergence entre États membres mérite discussion et la Commission a choisi un compromis défendable. Les pays membres qui avaient gardé les références historiques devraient être contraints à homogénéiser les taux d'aides entre exploitations sinon entre régions, une évolution justifiée qui n'a pu qu'être retardée par les États membres.

### 3.1. Plafonnement et emplois : un bon argument détourné

Le plafonnement des aides directes par exploitation a toujours été une pomme de discorde entre États membres, car de très grandes exploitations sont concentrées au Royaume-Uni, dans le Nord de l'Allemagne et dans certains États d'Europe centrale et orientale. Ces États membres ont toujours réussi à faire capoter un plafonnement sérieux<sup>15</sup>. Les annonces assez fermes de le réintroduire ont suscité une requête, apparemment généreuse – de la part du Parlement européen en particulier – consistant à prendre en compte l'emploi sur les exploitations afin d'atténuer l'impact du plafonnement pour celles utilisant le plus de main d'œuvre. En pratique, le fait de corriger les plafonds par les dépenses de main d'œuvre va vider presque complètement la mesure de tout impact car il est clair qu'une exploitation de 1 000 hectares emploie entre 5 et 10 salariés et bénéficie donc d'un plafond fortement rehaussé<sup>16</sup>. De toute façon, une exploitation de statut commercial ou privé continuerait de rémunérer les salariés agricoles au taux du marché du travail local. Ces emplois salariés ruraux sans terres ne bénéficient aucunement des paiements. Des aides à l'hectare pour encourager l'emploi en agriculture ne peuvent être un instrument ajusté à l'objectif invoqué. En fait, ce sont les détenteurs du capital foncier ou des droits à produire qui verront ainsi leur capital revalorisé. Étrange politique à visée sociale apparente. La seule façon défendable d'introduire la mesure eut été d'exempter les seules formes sociétaires comportant un partage quasi égalitaire du résultat d'exploitation entre employés comme c'est le cas en principe dans les coopératives qui, de fait, rempliraient ces conditions.

#### **AMENDEMENT VI : RÉSERVER LE RELÈVEMENT DES PLAFONDS DE PAIEMENTS AUX SEULES FORMES COOPÉRATIVES DE PRODUCTION.**

15. On a même entendu le ministre de l'Agriculture d'un de ces États membres critiquer la pénalisation qui en résulterait pour « les exploitations compétitives », alors que la vraie compétitivité s'apprécie sur la base des coûts indépendamment des subventions.

16. L'annexe budgétaire du règlement financier prévoit d'ailleurs que la récupération de fonds se limitera à 1 milliard sur les 302 milliards d'aides directes pour la période 2014-2020, soit 0,3 %.

Le projet prévoit aussi un régime d'exemption du plafonnement pour les régions « ultrapériphériques » et les îles mineures de la mer Égée. La logique de cette disposition nous échappe pour la raison, évoquée plus haut, que le seul bénéficiaire de ces plafonds restera le propriétaire ou le détenteur du droit d'usage du sol. De plus les PE sont aussi exclus du plafonnement. Si l'on était assuré que ces derniers sont réellement égaux aux surcoûts entraînés par les obligations, cette disposition serait justifiée. Mais il y a de bonnes raisons de penser que les PE surcompensent en moyenne largement les surcoûts de conformité (*cf. infra*). Dans ces conditions, les paiements verts à l'hectare hors plafonds risquent donc d'apporter une rente aux grandes exploitations, rente qui se retrouvera dans le fonds d'entreprise ou dans la valeur du foncier.

### **3.2. Homogénéisation et convergence : redistribution possible entre régions, entre pays, et entre spécialisations**

La fin des références historiques est un grand progrès. Les États membres vont devoir répartir de façon presque égale les nouveaux paiements à l'hectare au moins dans chaque région, sinon dans tout le pays. Donc les disparités entre exploitations de paiements à l'hectare venant du premier pilier du fait des spécialisations passées vont être atténuées de 2014 à 2019, soit à l'intérieur d'une région soit entre régions si l'homogénéisation se fait à l'échelle du pays. L'enveloppe des paiements de base et des paiements écologiques représentera entre 80 et 90 % du premier pilier et s'étalera sur un nombre d'hectares accru. En outre, les États membres pourront transférer jusqu'à 5 % du pilier I vers le II. La moyenne à l'hectare pour un pays de la somme des PDB et des PE pourrait devenir notablement inférieure au niveau moyen du DPU actuel. En cas d'application d'un taux uniforme à l'échelle nationale, la redistribution entre systèmes de produc-

tion et entre régions serait significative<sup>17</sup>, surtout dans un pays comme la France qui a gardé la référence historique. Mais il restera une incontournable inégalité de répartition individuelle des fonds publics entre agriculteurs liée à la concentration des exploitations, les aides totales étant proportionnelles à la taille et le plafonnement annoncé sans grand impact.

La convergence entre anciens et nouveaux États membres des taux d'aides à l'hectare a été réclamée par des États et des parlementaires européens, en évoquant des arguments apparemment sympathiques d'équité. Mais identité ne signifie pas toujours équité. L'examen d'un impôt censitaire, faisant payer la même somme à chaque citoyen quel que soit son revenu, montre amplement que c'est une mesure égale mais injuste. Donc identité de montant des paiements à l'hectare entre pays membres n'équivaut pas à une équité de traitement. En effet, il n'y a aucune raison d'aligner immédiatement les paiements à l'hectare, alors que les niveaux des coûts et des rémunérations diffèrent grandement d'un pays à l'autre, à cause des écarts de PNB par tête (en moyenne inférieur dans l'UE-12 à la moitié de l'UE-15). Il n'est donc pas justifié d'égaliser dès à présent les niveaux de paiements à l'hectare, que l'on vise l'équité des revenus ou les surcoûts éventuels entraînés par les exigences sur les pratiques agricoles. La convergence ne peut être que progressive et doit rester calée sur le rythme de convergence des PNB par tête, avec un éventuel coup de pouce pour les nouveaux États membres, pour éviter de bouleverser les marchés des facteurs (terre, travail, capital) et de créer des rentes indues.

Cette notion de convergence des paiements entre nouveaux et anciens États membres a fait l'objet de prises de positions politiques assez démagogiques où les arrière-pensées visant le retour budgétaire n'étaient pas

---

17. À titre d'exemple pour la France, le DPU moyen était d'environ 290 € en 2011. En 2019, en supposant l'enveloppe PDB + PE de 88 % du total des paiements et une surface admissible entre la surface éligible aux DPU et la SAU totale, le PDB pourrait être dans une fourchette de 140-170 € et le PE entre 70 et 80 €, si l'homogénéisation s'applique à l'échelle nationale. S'y ajouteraient les autres paiements ciblés du premier pilier et ceux du second. Les exploitations de grandes cultures et celles d'élevage intensif verraient alors leurs aides baisser sensiblement.

absentes. L'opposition de certains États au transfert des aides à l'hectare dans le pilier II est d'ailleurs révélatrice de cette poursuite d'intérêt national, réduit en l'occurrence aux transferts financiers, et d'un comportement fréquent de capture de la manne communautaire qui entrave la qualité des décisions communautaires. La proposition de la Commission qui correspond à un rattrapage d'un tiers du retard sur 7 ans est en fait moins *ad hoc* qu'il n'y paraît puisque le rythme indiqué (rattrapage sur environ 25 ans) est déjà nettement plus rapide que celui de la convergence des PNB moyens par habitant entre anciens et nouveaux États membres. Le différentiel de croissance de plus de 2 % par an observé sur la période 2007-2011 suggère, s'il devait perdurer, que le rattrapage pourrait demander près de 50 ans<sup>18</sup>. Le rythme de convergence des paiements unitaires entre États membres proposé dans le projet paraît donc raisonnable.

**TABLEAU 1**  
**ÉCARTS DE PNB/TÊTE ENTRE ANCIENS ET NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES ET CONVERGENCE POSSIBLE**

	<b>PNB PAR TÊTE 2010</b> <b>(EN MILLIERS D'EUROS)</b>	<b>TAUX DE CROISSANCE ANNUEL</b> <b>2007-2011 (EN %)</b>
<b>UE-15</b>	29	1,62
<b>UE-12</b>	9	3,97

**SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, *AGRICULTURAL POLICY PERSPECTIVES, MEMBER STATES FACTSHEETS, MAI 2011.***

18. Exprimés en standards de pouvoir d'achat (SPA), le rapport des PNB par tête n'est que de 1 à 2 entre les pays de l'UE-12 et ceux de l'UE-15, au lieu de 1 à 3 aux taux de change courants. En tenant compte des SPA, la convergence estimée serait plus rapide. L'UE-12 comprend les membres de l'UE d'Europe centrale et orientale ayant adhéré en 2004 ou 2007.





## 4. Un ciblage insuffisant pour l'efficacité des dépenses publiques

---

La réorganisation des aides du premier pilier est un réel progrès et elle trace un chemin vers le futur. Il n'empêche que l'on est encore loin d'une politique qui affecte les fonds publics selon l'intérêt public des objectifs poursuivis. Il reste des effets d'aubaine et des rentes de situation, nourris par la sur-compensation. Du fait que les aides restent transférables, elles affectent les patrimoines et il y a des intérêts privés en jeu. La course au foncier reste un effet pervers mal contrôlé par la politique agricole. Un meilleur ciblage reste à accomplir pour assurer un meilleur emploi des ressources fiscales.

### 4.1. Un verdissement coûteux pour un service donné et de possibles effets pervers

Le mode choisi pour obtenir l'une au moins des trois pratiques est la réfaction ou la suppression des PE, voire un abattement des PDB eux-mêmes en cas de fraude caractérisée. Il s'agit en fait sans le dire d'un nouvel

étage de l'éco-conditionnalité. Ce système a été préféré à un système<sup>19</sup> de « paiements écologiques contractuels ciblés » attribués aux seules surfaces dédiées aux pratiques requises (prairies, cultures minoritaires autrement évitées, SIE) et basé sur le choix contractuel. Pour maintenir l'incitation à la participation des agriculteurs dans un tel système, le paiement aurait dû financer le surcoût ou le manque à gagner résultant de ces pratiques sur ces hectares mis en réserve. Cela est en principe le cas dans les mesures agro-environnementales (MAE) qui sont des programmes volontaires. Le paiement aurait donc dû couvrir la seule perte de marge brute imputable à la pratique requise. Prenant le cas des SIE, et supposant qu'en devenant improductives leur contribution à la marge brute globale s'annule, le paiement correspondant, même s'il est plus élevé par hectare que les 30 % de la prime écologique, ne s'appliquerait qu'à 7 % de la surface et coûterait forcément moins cher que les PE versés sur 100 % de la surface admissible<sup>20</sup>. Il paraît peu douteux que le niveau envisagé du PE soit une large surcompensation du manque à gagner encouru. Cette surcompensation va conférer aux hectares en SIE une valeur qui dépasse largement le prix moyen des terres arables et qui pourrait donner lieu à des surenchères de terres incultes éloignées si le maillage spatial n'est pas appliqué. On pourrait revoir, comme au temps de la jachère malthusienne, des rachats de friches éloignées comme le firent en Vendée des céréaliers du bassin parisien pour satisfaire formellement des obligations de gel défini par exploitation et non par zone.

Il apparaît donc clairement que l'objectif du projet n'a pas été en priorité d'obtenir des services environnementaux au moindre coût, mais de

19. Sauf pour les unités en agriculture biologique où le ciblage est effectif et où il y a équivalence de fait entre le dispositif du projet et des paiements écologiques contractuels.

20. À titre d'illustration, prenant une ferme de 100 ha de grandes cultures, une marge brute (hors subventions) de 400 €/ha et un PE de 75 €. Le coût d'un paiement ciblé sur les seuls ha en SIE serait de  $400 \times 7 = 2800$  € ou un peu plus. Le coût des PE du projet serait de  $75 \times 100 = 7500$  €. La valeur donnée à un ha en SIE en actualisant les aides annuelles pourrait atteindre au moins  $(7500/7) / 0,10 = 10700$  €, avec un taux d'actualisation de 10 %, deux fois plus si l'actualisation est à 5 %. On peut aussi comparer le manque à gagner moyen par ha admissible qui est de 28 € dans nos hypothèses (35 € si la MB à l'ha est de 500 €), à comparer au PE de 75 €.

maintenir un soutien globalement de même ampleur, et en situant les exigences à des niveaux assez peu contraignants. On aurait pu tout aussi bien faire entrer les nouvelles exigences dans l'éco-conditionnalité existante, mais cela eut été perçu comme un alourdissement bureaucratique et rendu « Bruxelles » bien peu populaire. De plus, une ambiguïté plane sur le cumul possible des PE avec les MAE du second pilier sur certains espaces.

Il reste plusieurs points acquis, nettement positifs, dans le verdissement de la réforme. C'est d'abord le signal fort en faveur de pratiques de conservation sur une partie du territoire rural. C'est l'extension de la surface admissible aux espaces marginaux ou aux poches de biodiversité de l'exploitation qui a le grand avantage de supprimer la mauvaise incitation financière à les mettre en culture, ou à supprimer les talus pour maximiser les hectares éligibles comme cela fut fait dans le passé. C'est aussi l'avantage donné à l'agriculture biologique qui met fin à une longue période de pénalisation relative, quand les paiements étaient « compensatoires ». Toutefois il eût été souhaitable d'introduire plus explicitement dans les conditions le linéaire de haies (faciles à contrôler), voire les arbres épars (on sait qu'en France les arbres épars occupent 10 % de la surface dans les prairies permanentes et seulement 1 à 2 % dans les terres arables). On peut noter aussi qu'un encouragement à la restauration des prairies, au moins pour certaines zones de l'espace rural, aurait été facile à intégrer dans un système de paiement écologique ciblé comme celui évoqué ci-dessus, calé sur la perte de marge et ainsi modulable selon les conditions locales.

## **4.2. Transmission et capitalisation des paiements non contractuels**

La modalité d'attribution des nouveaux paiements directs reste similaire à celle des actuels DPU puisque la déclaration des surfaces admissibles vaut

droit à paiement, sous réserve de la conformité aux exigences associées. La Commission a clairement écarté l'option de contrats<sup>21</sup> qui engagerait les agriculteurs à respecter les trois pratiques en contrepartie de l'aide. De plus, les PE constituent un attelage avec les PDB en vue de pousser tous les agriculteurs à les adopter. On peut voir dans ces choix un penchant bureaucratique et une préférence pour la règle au lieu de l'incitation souple des instruments cofinancés du second pilier, tout en contrôlant mieux le budget annuel. On peut aussi y voir, de façon plus positive, un scepticisme à l'égard des mesures volontaires, contractuelles et financées, que les évaluations des plans de développement rural ont nourri, et une manière de forcer la main aux États membres les moins capables d'organiser des participations volontaires importantes.

Ces arguments ont leur validité, mais comme les DPU, cette option a pour corollaire de rendre les nouveaux paiements transmissibles – au moins à l'intérieur d'une région ou d'un pays – et donc monnayables. *A contrario* les paiements contractuels auraient pu éviter cela et rester à durée limitée mais renouvelables, c'est-à-dire liés à la continuité du service. Cette dernière option aurait pu casser, ou au moins fortement atténuer, la capitalisation des paiements dans le prix de la terre, mécanisme caché mais bien connu, qui contribue à alourdir les coûts de production ou à grever le revenu disponible, ne serait-ce que par le biais des acquisitions foncières nouvelles. En effet, les exploitants efficaces bénéficiant déjà d'une taille acceptable, peuvent atteindre de bons revenus grâce aux paiements, revenus qu'il est tentant d'investir dans le foncier, soit à des fins patrimoniales soit à des fins de conforter la taille et l'efficacité de l'entreprise.

Il en résulte une situation paradoxale où des revenus agricoles fluctuants et dépendants des aides coexistent avec un marché foncier dont les prix restent tendus et orientés à la hausse. En fin de compte, la capitalisation

---

21. C'était l'option préférée de l'Étude n° 64 de *Notre Europe* en 2008 et c'est aussi la suggestion de la Société des agriculteurs de France, *Un nouveau pacte pour l'Europe !*, 2010.

des paiements dans la terre ou la valeur mobilière du fonds d'entreprise les rend nécessaires à l'équilibre financier à l'étape suivante pour les repreneurs. C'est le tableau pessimiste qui ressort des simulations comptables d'une suppression ou d'une forte réduction des paiements, simulations qui peinent à rendre endogène tout ce qui devrait l'être. Cette capitalisation concernera aussi les PE dans la mesure où les exigences requises sont déjà satisfaites pour une majorité d'exploitations, si la surcompensation évoquée se confirme et s'ils sont exclus du plafonnement.

### **4.3. Ciblage sur des objectifs multiples et parfois ambigus**

#### **4.3.1. L'ambiguïté des paiements de base et des paiements écologiques**

Il existe dans le projet une ambiguïté du rôle assigné aux paiements de base, voire aux paiements écologiques si l'on tient compte de leurs modalités d'application, de la surcompensation par les PE, de la baisse limitée des paiements moyens à l'hectare, et de la concentration des paiements directs qui subsistera en dépit du plafonnement virtuel. La Commission et les ministères de l'Agriculture sont très attachés au soutien du revenu considéré de façon globale, car ils redoutent les conséquences d'une baisse importante des paiements du pilier I. La dépendance à l'égard des aides, visible dans les comptabilités des exploitations les plus performantes des grandes plaines européennes et des grandes exploitations efficaces du Nord de l'Europe, fait percevoir comme inéluctable la nécessité de leur perpétuation et explique en partie l'embarras des instances de décision face aux changements envisageables. On ne dispose pas de scénario empiriquement crédible de la situation de l'agriculture européenne sans une aide à l'hectare généralisée. Cependant, en cas de baisse des paiements, il serait paradoxal que les exploitations qui paraissent les plus efficaces ne soient pas compétitives du point de vue des coûts, après de nécessaires ajustements graduels. Cela signifie-

rait que le système de la PAC a encouragé une combinaison productive qui est non viable économiquement à l'abri du reliquat de protection douanière en place. Cela est fort troublant et douteux pour une bonne part des meilleures exploitations des grandes plaines. Mais l'on comprend clairement qu'il en soit ainsi pour les exploitations d'élevage à l'herbe qui ne peuvent affronter la concurrence des structures et des méthodes de production de certaines régions du monde. Le prix du foncier restant très élevé dans les régions très développées, il y a fort à parier qu'une marge de baisse de coût existe dans une évolution des structures et une baisse du coût du foncier, à la fois direct (fermages) et indirect (rachats à chaque génération). Elle pourrait résulter d'une réduction progressive et planifiée des aides « au revenu », qui en fait sont versées à l'hectare.

Cette quadrature ne serait pas résolue mais approchée si les aides étaient réellement ciblées sur les services publics fournis, qu'ils concernent l'environnement ou la contribution à une sécurité d'approvisionnement alimentaire. Ce dernier objectif est légitime mais il ne se confond pas avec une aide généralisée au système productif. C'est pourtant ce qui est fait aujourd'hui sous couvert de viser les revenus, mais avec une répartition régressive. Certes, une telle politique agricole en sortirait aussi complexe que l'actuelle, et il faut admettre que les informations pour la bien conduire sont exigeantes et que les coûts administratifs de sa mise en œuvre s'élèvent avec la précision du ciblage<sup>22</sup>. Il n'en reste pas moins que de grandes marges de progrès existent et devraient être exploitées.

#### **4.3.2. Un ciblage insuffisant des autres paiements directs**

Les dispositifs d'aides aux jeunes agriculteurs (AJA), aux « petites exploitations » et aux zones à handicaps naturels spécifiques auraient pu être plus étroitement ciblés. Une aide généralisée à l'installation, quelles que

22. Voir Y. Desjeux, P. Dupraz, A. Thomas, « La difficile question des biens publics en agriculture : réflexions autour des outils économiques », *Working Papers*, SMART-LERECO, n° 10-14, INRA Rennes, Décembre 2010.

soient les conditions locales ou personnelles, est peu défendable. C'est un nouveau cas où l'identité de traitement contredit l'équité, voire l'efficacité des fonds publics. En effet il a été observé que les variations de la dotation aux jeunes agriculteurs se répercutaient sur le montant des reprises des exploitations cédées. De plus, faut-il une aide à l'installation partout ? Dans les zones où l'agriculture est prospère, où les prix des terres ou des reprises sont très élevés par rapport à la moyenne européenne, les transmissions se font sans nécessiter d'aides et il y a même une très forte concurrence entre les repreneurs potentiels. Dans ces conditions, les AJA ne font qu'accroître les tensions sur le marché foncier ou celui des cessions. C'est aussi le cas des zones suburbaines ou touristiques.

Par contre, cibler et renforcer l'AJA sur les zones rurales profondes où les conditions sont difficiles et où la déprise menace est beaucoup plus justifié et cohérent avec les objectifs de développement rural et de cohésion. La même observation concerne les aides aux régions à handicaps naturels. Les évaluations des plans de développement rural ont montré la nécessité de resserrer la définition des zones défavorisées qui n'étaient pas toujours des zones pauvres au plan économique. L'agriculture peut y être difficile en effet, mais les autres secteurs, le tourisme par exemple, y être très prospères. Dans de telles zones, la question du soutien public à l'agriculture relève autant de la solidarité intra-régionale ou de l'environnement que de la cohésion entre régions européennes. La définition de zones à handicap devrait comporter une composante économique, pour cibler ces aides sur les zones où l'agriculture est la **base productive** essentielle ou unique du développement économique. De la même manière on aurait pu introduire une possibilité d'aide viagère au départ pour l'aide aux petits agriculteurs de façon à réduire l'incitation à perpétuer des structures de production inefficaces.





## **5. Gestion des risques et pouvoir de marché : des améliorations trop limitées pour une faiblesse structurelle**

---

**D**e puis la grande réforme de 1994 et la fin des prix garantis, l'Europe est devenue plus perméable aux perturbations des marchés mondiaux. La Commission a choisi de préserver les instruments d'intervention à un niveau minimum de filet de sécurité actionnable en cas de crise et d'inciter par des aides les agriculteurs et les États membres à mettre en place des fonds de mutualisation des risques. L'Europe fait son expérience en la matière et doit veiller à ne pas favoriser les comportements de surexposition aux aléas et à maintenir la viabilité de systèmes privés de gestion des risques par la banque-assurance.

La dissymétrie entre un secteur agricole atomisé et des clients et fournisseurs concentrés reste un handicap pour une répartition concurrentielle de la valeur ajoutée le long de la chaîne agroalimentaire. La PAC est coincée entre la logique des textes sur la concurrence qui interdisent la collusion et la nécessité pour les agriculteurs de se regrouper face à des acheteurs souvent très concentrés. Les dispositions apportées dans le projet ne

résoudront pas cette contradiction. La discipline du pouvoir excessif de marché doit être mieux calée sur une évidence empirique concernant les marges et les taux de profit.

### **5.1. Une nouvelle gestion des risques combinant prévention et dispositif anticrise**

Le dispositif doit à la fois renforcer la résilience des exploitations confrontées à des prix instables et rester compatible avec les engagements pris à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il dit aussi maintenir l'orientation de l'agriculture par le marché pour éviter certains excès du passé produits par une régulation inefficace et des gaspillages de fonds publics. Le projet tire les leçons de l'expérience et propose une combinaison équilibrée d'instruments qui devraient atténuer les conséquences des crises les plus sérieuses, sans empêcher les fournisseurs de services de couverture de risques (banque-assurance) de développer leur offre.

Le maintien de quelques outils d'intervention d'ampleur limitée à quelques produits ainsi que des fonds opérationnels pour les fruits et légumes (secteur dont les prix sont particulièrement variables et exposés aux effondrements sporadiques) est justifié comme instrument complémentaire aux initiatives individuelles et collectives de gestion des risques. Le recours, même ponctuel, aux restitutions reste par contre peu conforme à la nécessaire coopération internationale. Toutefois, il n'est guère plus condamnable que les restrictions aux exportations auxquelles les exportateurs structurels ont recours sans vergogne en période de pénurie mondiale pour freiner les prix domestiques ou lever des taxes, restrictions qui contribuent à déstabiliser les cours mondiaux et à menacer la sécurité alimentaire des importateurs nets. Invoquer le principe d'échanges ouverts, d'une part, et refuser de négocier à l'OMC une discipline de ces restrictions, de l'autre, relève du double langage.

La constitution d'une réserve hors du budget agricole annuel pour la gestion des crises et la mobilisation possible du fonds de mondialisation sont deux excellentes initiatives. Elles sont conformes au principe du ciblage et permettent d'échapper à l'annualité budgétaire, fortement contraignante pour ce genre d'instrument, et au risque de conflit à l'OMC que des paiements contra-cycliques auraient suscité. Le renforcement demandé des pouvoirs de la Commission dans ces actes de gestion est une bonne chose pour éviter la lourdeur des décisions en comités spéciaux où les délégués des États membres sont enclins à sur-intervenir quand les prix sont à la baisse. Le revers de la médaille est une exposition accrue de la Commission aux critiques électorales qui alimentent injustement la défiance à l'égard des institutions européennes. Confier cette gestion de crises à une agence externe sous un mandat d'exécution du type de la BCE aurait atténué ces inconvénients sans les éliminer toutefois, comme le montre la crise de la zone euro.

On peut aussi estimer que le cofinancement (à 65 %) des fonds de mutualisation dans le cadre du développement rural est fort généreux. En effet, les DPU apportent déjà une composante très stable de revenu et on a observé qu'une garantie très poussée contre les risques favorise la mono-production et la monoculture, avec les inconvénients connus à la fois sur l'environnement et sur la demande ultérieure de protection dans les périodes de crises, car les exploitations sont fragilisées par la spécialisation extrême. Il faudra aussi veiller à ce que ces aides ne bénéficient pas davantage aux institutions privées ou parapubliques en charge de ces fonds qu'aux agriculteurs visés, comme cela est arrivé dans certaines expériences étrangères.

## **5.2. Un redressement partiel du pouvoir de marché**

Le projet de la Commission cherche un compromis entre l'article 101 du Traité sur le respect de la concurrence qui s'applique à l'agriculture sans

empêcher la création d'une OCM (article 43) ni la poursuite des objectifs de la PAC (article 39), ce qui laisse matière à interprétations. En effet, les textes interdisant la fixation de prix et les entorses à la concurrence, les agriculteurs qui s'organisent pour vendre leurs produits sont dans une certaine ambiguïté et une sorte d'insécurité juridique. Or, il est nécessaire de rééquilibrer le pouvoir de marché entre les agriculteurs fatalement dispersés et atomistiques, et les maillons aval et amont de la chaîne alimentaire où la concentration est forte, notamment dans la distribution<sup>23</sup>. Ces branches connexes à l'agriculture s'appuient sur les ressorts des économies d'échelles et les économies d'organisation commerciale pour capter un pouvoir de marché évident. La dissymétrie observée dans la transmission des prix lors des crises et les taux de rentabilité exceptionnels dans la distribution ne peuvent s'expliquer que par une rente oligopolistique, amplement suggérée par la concentration extrême des centrales d'achat<sup>24</sup>.

Les OP des fruits et légumes avaient depuis longtemps obtenu des pouvoirs particuliers, notamment les retraits du marché, ainsi que des aides pour les cofinancer. Lors de la dernière crise laitière, le retournement des prix a montré la faible position des producteurs et la solution « miracle » invoquée par les autorités a été l'obligation de mise en place de contrats écrits. Le problème est que ce n'est pas le contrat en tant que tel qui protège, comme l'ont expérimenté les producteurs de fruits et légumes face à la distribution qui peut s'affranchir impunément de les respecter, mais c'est la détention d'un vrai pouvoir de négociation compensateur qui permet de faire respecter ses droits, voire d'invoquer des représailles crédibles face à celles de centrales d'achat. Ce n'est pas un producteur isolé, ni une PME, qui peut le faire, même s'il est en principe protégé par un contrat, car faire valoir le droit est trop coûteux pour un agriculteur isolé.

---

23. L'Autorité de la concurrence dans son Avis 10-A 26 du 7 décembre 2010 indique qu'en France, les quatre premiers groupes de distribution contrôlent 65,5 % du marché et les sept premiers, 88,2 %.

24. E. Chantrel et P.-E. Le Coq, « Les marges dans les filières agro-alimentaires en France », *Économie et Prévision*, n° 189, 2009, pp. 141-149.

Les limites quantitatives de la part de marché contrôlée par les OP Lait leur laissent certes une marge de pouvoir et une certaine protection, mais la définition de ces limites paraît grossière. La réalité locale aurait été mieux approchée avec une référence à une définition de position dominante éventuelle des OP basée sur des critères plus précis et de zone de chalandise pertinente. Cela aurait nécessité toutefois des justifications économiques et un suivi appropriés<sup>25</sup>.

Le projet d'OCM unique change-t-il la donne à l'égard du faible pouvoir de marché des agriculteurs ? Il y a certes des progrès mais des ambiguïtés demeurent et on semble s'être arrêté en chemin. Le dispositif améliore la capacité d'action collective des agriculteurs en leur donnant plus de moyens pour circonvenir les coûts d'organisation dus à leur dispersion (une façon d'endiguer la tendance au comportement de passager clandestin dans les groupes nombreux). Les OP peuvent bénéficier dans toutes les productions de l'extension des règles et des cotisations, mais la liste de leurs compétences est limitée et ne comprend ni la négociation de contrat ni celle de prix comme c'est le cas pour le lait. Ils peuvent établir des contrats types et prendre des mesures de protection des signes de qualité et des appellations d'origine. Un autre progrès est une sécurité juridique améliorée pour les OP. La Commission (Art. 144) « a compétence exclusive, sous contrôle de la Cour de justice, pour constater » si les conditions de respect de la concurrence (Art. 101) sont remplies.

Mais on ne comprend pas pourquoi ce qui a été jugé utile et possible dans le cadre du lait ne s'applique pas aux autres « productions vivantes ». L'exposé des motifs est muet à ce sujet. Faudra-t-il une crise majeure sur les marchés pour que cela soit envisagé ? On ne voit pas comment les OP

---

25. Voir M.C. Allain, C. Chambolle et T. Vergé, *La loi Galland sur les relations commerciales, jusqu'où la réformer ?*, CEPREMAP, Édition de la rue d'Ulm, 2008. Ces auteurs constatent la forte concentration de la distribution, particulièrement dans certaines conditions locales et n'attendent pas de résultats positifs pour les consommateurs de régulations sans augmentation de la concurrence, entre autres par baisse des barrières à l'entrée. L'intuition veut qu'il en sera de même pour les relations fournisseurs-distributeurs.

peuvent alors remplir les missions que l'on attend d'elles comme programmer la production, adapter l'offre, notamment « en quantité », à la demande et en particulier stabiliser les prix, sans avoir le pouvoir d'organiser la vente des produits et donc de négocier des prix.

Quant aux organisations interprofessionnelles (OI), on comprend qu'elles ne puissent être le lieu de négociation de prix unique s'appliquant à l'ensemble des producteurs et des acheteurs, comme certains milieux agricoles le souhaitent, en sous-estimant les effets pervers des excès de réglementation. Les prix doivent en effet être sensibles à la valorisation des produits transformés en aval et donc rémunérer les efforts d'efficacité et de qualité, ce qui est du ressort de l'entreprise et non de la branche. Par contre, les OI pourraient avoir un rôle d'élaboration de règles de bonne conduite dans les relations commerciales, d'arbitre ou de médiateur de première instance dans les conflits et de diffusion des informations, de supervision et d'évaluation des pratiques commerciales et de valorisation de celles qui sont bonnes et loyales. Toutes ces actions contribueraient à faire prévaloir la loyauté des échanges commerciaux lorsque la concentration conduit à un pouvoir de marché excessif d'une des parties, qui est souvent l'acheteur en aval ou le fournisseur d'amont de l'agriculture. Or le projet de règlement limite la compétence des OI à quelques services communs à la chaîne de production, comme la fourniture d'informations de caractère général. On aurait pu au moins aussi établir que les acheteurs en position dominante face à un agriculteur isolé appliquent des contrats types équilibrés issus des OI. La faiblesse de négociation du producteur isolé en serait atténuée, comme l'est celle des salariés isolés grâce au salaire minimum.

L'approche du règlement OCM unique est de rééquilibrer le pouvoir de marché en faveur des agriculteurs. Cela peut, malgré les doutes évoqués à cause des écarts de concentration, apporter une amélioration relative du partage de valeur en faveur de l'agriculture. Cela ne résout pas les

problèmes des PME dans les industries agroalimentaires. En outre, mettre en face deux oligopoles risque de se faire au détriment des consommateurs par le mécanisme de double marginalisation. Il y a donc lieu de s'attaquer aussi à l'excessive concentration de la distribution, ce qui relève de la politique de la concurrence plus que de la politique agricole. Mais cette dernière ne pourra pallier les insuffisances de celle-là. Or il est clair que les autorités de la concurrence ont beaucoup de difficultés à apporter les preuves économiques des positions dominantes génératrices de rentes indues et à réprimer les seules pratiques qui ont ouvertement contrevenu à la lettre du droit. Elles sont en effet plus à l'aise avec les preuves juridiques quand elles en trouvent. Il y a de grands progrès à faire dans cette direction et il faut souhaiter plus de prudence des autorités de la concurrence lors des fusions-acquisitions-concentrations, souvent tolérées avec complaisance pour voir émerger des « champions nationaux », qui échappent ensuite à la régulation<sup>26</sup>.

Enfin, il est étonnant que la question de la concurrence, parfois faible, dans l'agrofourmiture ait été ignorée. Là encore, la PAC ne sera pas un palliatif au manque de concurrence et à la tolérance excessive des concentrations.

---

26. Dans son Avis du 11 janvier 2012 sur la distribution alimentaire à Paris, l'Autorité de la concurrence reconnaît ainsi : « qu'elle ne dispose pas de réels moyens d'intervention lorsque les préoccupations de concurrence identifiées résultent des structures de marché et non des comportements des opérateurs ».





## 6. Maintien des deux piliers du budget : un compromis prudent loin des enseignements du fédéralisme budgétaire

---

La structure des instruments de la PAC, réglementaires et financiers, en deux piliers est réaffirmée. La nouveauté est la création des deux fonds hors cadre financier pluriannuel (CFP) qui peuvent être mobilisés pour l'agriculture en cas de crise de marché et que l'on peut considérer comme précurseurs d'un troisième pilier de la PAC. Ajouter une nouvelle ambition à la réforme de 2013 en rebattant les cartes du financement des dépenses de la PAC aurait rouvert la boîte de Pandore des retours budgétaires dus à la PAC. Et pourtant, ce fut en 2005 un temps fort de tensions politiques dues aux liens entre la PAC, le budget et les rabais obtenus par plusieurs États membres<sup>27</sup>. Ces questions resurgiront néanmoins. Il reste donc à évaluer les limites éventuelles de la solution prudente retenue.

27. Mahé L.-P., H. Naudet, M.-A. Roussillon-Montfort, « The UK rebate, the budget and the post-2013 CAP faced with fiscal federalism », in S. Senior Nello and P. Pierani, *International Trade, Consumer Interest and Reform of the Common Agricultural Policy*, Routledge, Abingdon, New York, 2010.

Le texte du projet réaffirme « que le pilier I couvre les paiements directs et les mesures de marché fournissant un soutien au revenu annuel de base (...), et un soutien en cas de perturbations spécifiques du marché, tandis que le pilier II couvre le développement rural dans le cas où les États membres établissent des programmes pluriannuels et les cofinancent dans un cadre commun ». On attend de la réorganisation des paiements directs une synergie avec les instruments du second pilier.

L'adjonction de nouveaux outils, les nouveaux paiements du premier pilier, les assurances contre les risques dans le second pilier et les deux fonds hors CFP, ajoutent de la complexité et brouillent les bases de la séparation des piliers héritées du passé. On pourrait imaginer une structuration plus cohérente de l'articulation entre objectifs et instruments, dans un cadre supranational. Cependant il faut aussi saluer la suppression des incitations antagonistes entre piliers (aides à la production contre MAE) dans le nouveau dispositif et prendre en compte la marge de faisabilité.

## **6.1. Deux des trois logiques de distinction des deux piliers régressent**

La mise en place du second pilier, appelé développement rural, lors de l'Agenda 2000 institutionnalisait un volet complémentaire à la gestion des marchés, en régression depuis 1993. Il consacrait des instruments budgétaires tournés vers les territoires ruraux, l'environnement, et l'amélioration des structures<sup>28</sup>. Le pilier II était donc tourné vers les biens publics ruraux (en y incluant la vitalité des territoires aidée par la cohésion), alors que le premier pilier visait la viabilité des entreprises, supposée exiger des interventions sur les marchés et, de façon croissante, des compléments

---

28. Une synthèse historique de l'émergence du pilier II Développement rural est présentée dans : N. Chambon et Ch. Tamolino, « Le Développement rural dans les politiques de l'Union – Rétrospective », *Les Brefs*, n° 14, *Notre Europe*, Juin 2009.

aux prix par les aides directes. Les transferts en question se traduisaient sur les revenus et les valeurs d'actif des exploitations agricoles, qui sont des biens de nature privée, quoique le but final implicite de ces soutiens fût le maintien d'un secteur viable pour assurer la sécurité alimentaire, un objectif public remis en avant aujourd'hui.

Cette distinction entre marchés (pilier I) et biens publics ruraux (pilier II) n'existe plus dans le projet en dépit de la lettre de l'exposé des motifs. En effet, certaines aides directes du pilier I visent clairement des biens publics environnementaux et plusieurs outils concernant les défaillances de marché se retrouvent dans le second et même hors du CFP avec les fonds anticrises. Par exemple, les conditions d'éligibilité aux paiements écologiques du pilier I visent clairement la biodiversité et la protection des ressources naturelles rurales voire des paysages agraires; de même, les paiements du pilier I aux zones à handicaps spécifiques sont ciblés sur les territoires ruraux fragiles au nom de la cohésion. Les aides aux fonds de mutualisation des risques économiques du pilier II sont clairement des palliatifs aux défaillances de marché et il en est ainsi des deux fonds anti-crises hors CFP. Dans le pilier II on trouve aussi les aides aux organisations de producteurs à qui l'on confie deux missions importantes d'atténuation des dysfonctionnements des marchés agricoles : assurance contre les risques, voire stabilisation, et correction de pouvoir de marché excessif de l'aval.

L'opposition marché/biens publics ruraux ne recouvre donc plus la distinction des piliers, mais c'est un renforcement de tendance plus qu'une nouveauté car de nombreux instruments des programmes de développement rural et même l'ancienne politique des structures avaient déjà une composante de modernisation et d'innovation visant à renforcer la compétitivité des exploitations. Le temps est venu d'abandonner cette opposition marchés/développement rural dans la définition des piliers puisqu'elle n'est pas fondamentale pour l'efficacité des instruments et qu'elle ne cor-

respond plus à la réalité. En fait, l'important est que les instruments politiques soient d'abord bien ciblés sur les objectifs, puis conçus et financés au bon échelon de gouvernement.

La seconde logique séparant les piliers était l'annualité budgétaire et le caractère « obligatoire » des dépenses du pilier I hérité de la période où les prix étaient garantis, alors que les fonds du pilier II relevaient d'une programmation pluriannuelle. En créant les deux fonds hors CFP (pilier III) et en finançant les fonds de mutualisation proposés (pilier II), la Commission a tiré les conclusions des inconvénients de l'annualité du budget du pilier I quand la mauvaise conjoncture des marchés appelle un soutien temporaire. Mais elle l'a fait en partie seulement car, comme la conjoncture 2008-2010 l'a montré, la fixité annuelle des aides à l'hectare a donné lieu à des situations anormales de prix élevés combinés à des aides importantes dans les grandes cultures. Situations qui soulignent bien le caractère ambigu déjà évoqué des aides directes dans leur fonction de « soutien des revenus ». Les deux fonds nouveaux, qui sont en dehors du pilier I et du CFP mais relèvent de la logique des marchés, rendent la contrainte d'annualité budgétaire moins pesante. On ne peut que saluer cette innovation, en attendant un déplacement futur, lors des années de vaches grasses, de tout ou partie des ressources du pilier I dédiées aux paiements de base, pour constituer une « réserve » mobilisable dans les deux fonds anticrises. ***En un mot il faudrait instaurer un pilier III.*** En fin de compte, on est déjà en voie de contourner les contraintes d'annualité.

La troisième logique de distinction des piliers relève de la subsidiarité et des règles de cofinancement. Cette distinction est maintenue, la subsidiarité et le cofinancement national-communautaire restant l'apanage du second pilier. Les aides directes à l'hectare (pilier I), écologiques ou non, sont entièrement financées par le budget de l'UE selon l'héritage des DPU, alors que les actions de développement rural sont cofinancées avec des taux variables selon les actions et la richesse des États membres.

Les dépenses du premier pilier, qui représentent plus des trois quarts des dépenses agricoles totales programmées (*tableau 2*), sont celles qui suscitent le plus des arrière-pensées de retour budgétaire chez les États membres lors des négociations de réformes. On note aussi que les fonds anticrisis sont entièrement financés par le budget européen.

Les deux questions du cofinancement et de la subsidiarité, qui vont largement ensemble, sont les points les plus sensibles de la PAC car ils sont au cœur de la construction européenne et sont éclairés par la littérature scientifique sur le fédéralisme budgétaire. Les enjeux sont politiques, car les États membres contributeurs nets ont, depuis l'entrée du Royaume-Uni, critiqué le coût budgétaire et économique de leur appartenance à l'UE. Ils ont négocié et obtenu des compensations et la Commission conduit une réflexion récurrente sur le financement du budget et sur la « valeur ajoutée »<sup>29</sup> de l'action publique au niveau européen par rapport aux actions nationales et locales : c'est-à-dire sur la recherche du bon niveau de subsidiarité et de partage des compétences, tout en préservant le marché unique. Les enjeux sont donc aussi économiques au sens où les règles de financement et les politiques en place déterminent les soldes budgétaires des États membres. Ces derniers adoptent donc des positions de négociation où l'intérêt national voire catégoriel influe trop sur les décisions pour qu'elles servent le seul intérêt public européen. Les enjeux sont aussi administratifs, car l'action publique nécessite des ressources et a un coût qui est variable selon les instruments. On considère ainsi que les programmes de développement rural et les mesures contractuelles ont des coûts d'administration élevés. En outre, les États membres ont des niveaux de ressources administratives et institutionnelles différents qui créent une hétérogénéité d'impact des mesures décentralisées comme celles du second pilier.

29. Voir par exemple l'argumentaire récent de la Commission, peu convaincant, concernant la PAC : *The added value of the EU budget*, accompagnant la Communication de la Commission, *A budget for Europe 2020*, SEC (867) final, 29.06.2011.

**TABLEAU 2****MONTANT DES DÉPENSES ALLOUÉES À LA PAC****(CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020 ; EN MILLIONS D'EUROS)**

EXERCICE BUDGÉTAIRE	2013	2014	2020	TOTAL 2014-2020
MARCHÉS	3 311	2 622	2 699	18 764
AIDES DIRECTES (1)	42 535	42 876	43 269	302 027
DÉVELOPPEMENT RURAL (1)	14 451	14 455	14 641	102 263
<b>TOTAL</b>	<b>60 229</b>	<b>59 953</b>	<b>60 608</b>	<b>423 054</b>

(1) en tenant compte du plafonnement qui déplace environ 1 milliard d'euros sur l'ensemble de la période. À ces dépenses s'ajoutent (ensemble de la période) celles du cadre commun pour la recherche et l'innovation (5 Mrds euros), l'aide alimentaire (2,8 Mrds), et hors du cadre financier pluriannuel, la réserve pour crises (3,9) et la partie disponible du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (2,8).

SOURCE : PROJET DE RÈGLEMENT FINANCIER (CORRIGÉ), ANNEXES.

## 6.2. Vers une structure logique de subsidiarité et du cofinancement en trois piliers

Définir une structuration logique des instruments budgétaires concernant la PAC à la lumière du fédéralisme budgétaire n'est pas tâche facile et les situations concrètes en montrent vite les limites<sup>30</sup>. On pourrait cependant structurer l'articulation entre objectifs et instruments de façon plus appropriée à un cadre supranational comme celui de l'UE, sans ignorer ni les progrès de cohérence entre piliers dans le nouveau dispositif proposé, ni la faible marge de faisabilité politique.

Pour sortir les négociations sur la PAC du jeu de conflits d'intérêts nationaux où il est souvent enfermé, il faudrait un partage plus satisfaisant des compétences et surtout du financement entre les États membres et l'UE. Le principe serait de confier au niveau européen les biens publics européens (BPE), c'est-à-dire ceux qui concernent l'ensemble des citoyens

30. Une ébauche de partage des compétences et du financement à la lumière du fédéralisme budgétaire est faite dans Mahé, Naudet et Roussillon-Montfort, *Op. cit.*, 2010. Dans l'Étude n° 64 de *Notre Europe*, le cofinancement du premier pilier était proposé comme première étape.

de l'UE, et aux États membres avec les régions, les biens publics locaux qui concernent les populations locales ou nationales. Pour les biens publics européens, le financement serait mutualisé entre États membres, et donc les mesures correspondantes financées par le budget européen et, pour les biens publics locaux, le financement serait national ou régional, avec cofinancement communautaire. Bien entendu, il y a des situations intermédiaires et des chevauchements dans la réalité.

Les biens publics européens concernés par la PAC sont de deux sortes : environnementale et politico-économique. L'atténuation du changement climatique est l'archétype du BPE environnemental. L'enjeu est même global. La biodiversité dans les espaces ruraux, voire la diversité des paysages, peut y être assimilée pour une bonne part, même si celle-ci a une facette locale liée à des activités récréatives. La qualité de la ressource en eau est en lien avec la biodiversité et comprend un volet européen et local. S'y apparentent plus généralement, les mesures de type réglementaire favorables à une protection fondamentale de la nature. Les directives-cadres environnementales, comme la directive-cadre sur l'eau, montrent que la compétence de l'UE est admise dans ce domaine.

La sécurité d'approvisionnement alimentaire et la solidarité avec les territoires à l'économie fragile, au nom de la cohésion européenne, peuvent être considérées comme des BPE politico-économiques relatifs à l'agriculture. Ces derniers BPE sont aussi considérés comme des objectifs régaliens au centre des missions de l'État. La stabilisation des prix ou au moins la mitigation des risques de marché entrent également dans cette catégorie, tout comme la sûreté des aliments. Ces biens publics politico-économiques seraient financés par le budget communautaire.

Ces différents biens publics requièrent des financements à des rythmes différents. Les biens publics environnementaux globaux et l'innovation, voire la sécurité alimentaire, correspondent à des services réguliers, appelant des

dépenses annuelles. Elles seraient donc dans la logique du pilier I actuel totalement financé par le budget européen. Les biens publics locaux du second pilier cofinancé relèvent aussi de services continus et donc de financements réguliers, comme c'est déjà le cas dans le pilier II avec une programmation pluriannuelle. D'autres mesures, comme celles de stabilisation et les dispositifs anticrises, appellent des dépenses variables en fonction des chocs sur l'économie. Il faut donc des fonds pluriannuels mis en réserve ou basés sur des ressources communautaires mobilisables. Il faut donc poursuivre le chemin poursuivi avec la création des fonds anticrises hors CFP<sup>31</sup>.

Selon cette logique, les nouveaux paiements écologiques, les mesures en faveur des zones défavorisées, les mesures en faveur de la modernisation des entreprises et de l'innovation, et les mesures réellement ciblées sur la sécurité alimentaire européenne, en tant que biens publics européens, relèveraient de la compétence et du financement communautaire. Ils seraient couverts par un pilier I nettement plus restreint que l'actuel, et financés annuellement. Il est en effet très difficile de justifier que les paiements de base, comme ils sont définis à ce jour, relèvent de la logique du premier pilier et soient donc financés par l'UE. Ils ne sont ciblés ni sur la cohésion ni sur la sécurité alimentaire, même si c'est l'argument officiel du moment.

Les politiques concernant les biens publics ruraux locaux (ressource en eau, paysages agraires, qualité des sols, patrimoine rural, etc.) relèveraient du pilier II, comme c'est le cas aujourd'hui de l'enveloppe développement rural, avec un nécessaire ajustement des contours actuels qui dépassent ceux des biens publics locaux.

---

31. La Commission a déjà soulevé ce problème de manque de flexibilité. Dans le document d'accompagnement de la proposition budgétaire de juin 2011 (SEC 868), il est écrit : « Le principe d'annualité budgétaire n'autorise pas de transfert automatique des sommes restantes non allouées à l'année budgétaire suivante, ni l'anticipation ou la rétroaction des dépenses, ni le transfert des engagements inutilisés d'un budget annuel à l'autre. » (traduction de l'auteur)



Un nouveau pilier III serait créé et consacré aux dépenses communautaires irrégulières, car il serait dédié à la gestion des chocs importants de marché et à l'atténuation des risques, traitées comme un bien public européen. Il serait logique d'associer aux deux fonds anticrises les budgets consacrés à l'intervention sur les marchés, aux outils budgétaires d'aide à la stabilisation et à la gestion de risques qui concernent l'ensemble des marchés européens ou globaux. On gagnerait ainsi en cohérence des instruments, plus faciles à coordonner en période de crise des marchés. En plus des risques d'incohérence, les aides aux fonds de mutualisation classés actuellement dans le second pilier et laissés aux initiatives nationales seront sûrement hétérogènes et pourraient contrevir au marché unique. La compétence de l'UE serait une garantie d'homogénéité. Une part des paiements de base serait progressivement transférée au pilier III pour abonder les fonds anticrises.

### **6.3. Au delà des règles de cofinancement des piliers, les nouveaux instruments sont plus cohérents et mieux ciblés**

Les discussions préparatoires à la réforme de 2013 ont assez vite montré une convergence entre anciens et nouveaux États membres pour préserver le financement des aides du pilier I par le budget de l'Union et pour limiter leur transfert au pilier II. Les nouveaux membres avançant leurs faibles ressources budgétaires et leur crainte de ne pouvoir cofinancer les programmes de développement rural. Les anciens membres étant soucieux de préserver leurs enveloppes nationales, et donc leur retour budgétaire. La revendication d'alignement des taux d'aides à l'hectare par certains États de l'UE-12 est une illustration de plus du jeu de capture des fonds européens qui vient polluer les négociations.

La proposition de la Commission de fixer d'abord les enveloppes nationales puis de définir les nouvelles formes d'aides directes, avec une

certaine flexibilité concédée aux États membres, a été le moyen d'atténuer les effets pervers de la poursuite d'intérêts nationaux sur la construction d'une politique agricole européenne rationnelle. La logique serait pourtant de définir les objectifs européens puis les mesures appropriées et de constater les conséquences budgétaires. Mais cette démarche est impossible si les États membres n'assument pas les conséquences financières de leurs positions de négociation. La responsabilité financière doit donc être recherchée. Le problème est particulièrement sérieux pour des aides aux fondements ambigus et aux effets inégalitaires comme les DPU, financés entièrement par le budget de l'UE. Cela révèle une faiblesse de la gouvernance à ce stade de la construction européenne.

En attendant une réorganisation des règles de financement, les nouvelles propositions de la Commission ont le mérite de réduire les nombreuses incohérences existantes dans la PAC entre les mesures du premier pilier poussant à l'intensification de l'agriculture et à la dégradation des ressources et celles du second visant à en atténuer les effets par des actions volontaires qui ne trouvaient pas de clients dans les territoires qui en auraient eu besoin. Les aides du second pilier étaient moins attractives que celles du premier, moins contraignant. Une illustration en est donnée par le traitement des quasi monocultures d'un côté, et des prairies ou de l'agriculture biologique, de l'autre.

## Conclusion

---

Le projet de réforme contient des changements significatifs et construit plus systématiquement le lien entre instruments et objectifs nouveaux relevant du développement durable. Il dessine une vraie direction d'avenir et comporte aussi des innovations importantes. L'ampleur des changements, en particulier les contreparties en matière de bonnes pratiques environnementales exigées pour les paiements écologiques et la portée réelle du plafonnement, reste cependant assez limitée. Les effets à attendre seront donc en proportion.

L'absence de légitimité des DPU est devenue évidente et il faut y remédier. Un ajustement précis des paiements à la contribution de chaque exploitation aux services publics rendus, qu'ils soient de nature environnementale ou politico-économique, est encore difficile à atteindre. Une réorganisation des paiements versés à l'hectare, mais modulés en fonction de pratiques et différenciés selon les secteurs et l'espace, est donc apparue comme la seule voie possible. Les grandes inflexions sont le verdissement, la fin des

références individuelles historiques qui permet l'homogénéisation, le plafonnement, une discrimination positive vers les zones défavorisées et les secteurs fragiles (couplage partiel), les jeunes et les petits agriculteurs.

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 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 sont la modestie des exigences par rapport aux pratiques existantes (rotations et part de SAU en SIE) et 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). L'argument de forcer la main à l'agriculture intensive et très spécialisée est entendu, sans tout à fait convaincre. Car les effets d'aubaine seront fréquents. La définition des exigences en SIE sur un maillage spatial et non sur une échelle économique, avec une possibilité de modulation des taux de SIE sur des petits espaces avec échange d'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. Le dispositif de maintien des prairies n'a pas de volet d'incitation à leur rétablissement qui serait souhaitable dans certaines zones quand les DPU ont donné lieu à des retournements opportunistes.

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 et virtuelle pour une grande partie des grandes cultures. 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 PDB seront liés à la terre, transmissibles, non plafonnés, et sans relation proche avec des surcoûts ou 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 PDB : la rupture avec les références historiques ouvre la possibilité de rééquilibrer les soutiens entre exploitations, orientations et régions.

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 les agriculteurs et le secteur d'aval. La constitution de fonds anticrises hors du cadre financier pluriannuel est une très bonne initiative. 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 à tous les OP dans toutes les productions 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. Une politique plus active de mesure de l'effectivité de la concurrence en aval de l'agriculture (comme d'ailleurs en amont) et une vigilance accrue lors des fusions de firmes sont également nécessaires pour limiter les concentrations.

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'amarce 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 MAE contractuelles et 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 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.

Le projet actuel n'est pas un changement radical. Il ne corrige que partiellement les effets pervers de la PAC sur l'environnement et 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.

Quatre grands enjeux au moins restent à affronter pour la prochaine étape :

- rapprocher les niveaux d'aides de la valeur des services publics ou au moins des surcoûts liés à leur fourniture,
- rompre le lien entre les paiements et la valeur de la terre pour atténuer effets d'aubaines et rentes résiduelles,
- améliorer la différenciation spatiale ou le zonage de la politique agricole pour mieux coller aux conditions naturelles,
- clarifier les règles de financement de la PAC pour réserver le pilier I aux vrais biens publics européens (budget UE), le second aux biens publics locaux ou nationaux (cofinancé), et le troisième à l'intervention sur les marchés et aux fonds de réserve anticrises pluriannuels (budget UE, hors CFP).

La réforme annoncée est donc une réforme significative et importante car elle réoriente la PAC vers les biens publics européens, introduit des instruments plus ciblés et amorce sa libération des positions d'intérêts héritées du passé, mais elle reste encore en deçà d'une grande réforme. 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.

Une note particulière de nature socio-éthique s'impose pour finir. Les discussions sur l'aide alimentaire aux plus démunis financée par l'UE ont montré de grands désaccords entre États membres depuis qu'il ne s'agit plus de résorber les excédents structurels engendrés par la PAC elle-même mais de financer des actions. Un règlement séparé de l'OCM unique et en dehors de la PAC devrait être proposé en remplacement, ce qui peut se justifier. La fatigue politique de certains États dont les soldes financiers nets sont fortement négatifs est aussi compréhensible, comme leur aversion à supporter encore la part majeure d'une nouvelle politique communautaire de redistribution. Néanmoins, il est paradoxal de donner tant de place à l'argument de sécurité alimentaire pour justifier la PAC qui attribue des subventions assez considérables à certains individus dotés de grandes unités de production d'une part, et de rejeter tout dispositif (éventuellement cofinancé par les États membres pour éviter l'opportunisme) pour assurer un accès des plus démunis à l'alimentation. Ajoutons que l'on sait depuis longtemps, et surtout depuis les travaux du Nobel Amartya Sen que lorsqu'une fraction de la population souffre de la faim, cela dépend toujours d'un manque de moyens d'accès à la nourriture chez les démunis et non d'un problème de disponibilité globale.





## Annexe

# Convergence possible des paiements à l'hectare en France entre 2011 et 2019

---

Le projet de réforme prévoit dans le chapitre consacré aux paiements de base que « les droits à paiements (...) auront en 2019 une valeur unitaire uniforme ». Une période de transition est donc prévue entre l'entrée en vigueur de la réforme le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et 2019. La carte ci-présente propose une projection de l'évolution possible des paiements moyens à l'hectare à partir des montants par département de 2011 (année la plus récente à laquelle une source d'information sur les DPU était disponible<sup>32</sup>) à 2019. Cette projection se fonde sur des hypothèses simplificatrices formulées à partir du projet de réforme.

**Hypothèse n°1** : L'évolution décrite porte seulement sur la somme des paiements de base (PDB) et des paiements écologiques (PE) en 2019, comparée aux DPU moyens de 2011. On suppose donc que tous les bénéficiaires pourront remplir les conditions du paiement écologique. Comme

32. Source des données DPU : Circulaire DGPAAT/SDEA/C2011-3036, 05 mai 2011 ; Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire.

cela est mentionné dans la note de bas de page n° 17, l'enveloppe de ces deux paiements est supposée représenter 88 % de l'enveloppe nationale. De plus, la surface admissible à ces deux paiements est supposée comprise entre la surface éligible aux DPU (+10%) et la SAU.

**En 2019 la moyenne nationale des deux paiements cumulés serait alors comprise entre 210 € et 250 €.**

**Hypothèse n°2 :** La carte ci-dessous montre la hiérarchie des moyennes départementales des DPU par hectare et leur variation possible entre 2011 et 2019. Ces calculs sont réalisés en supposant que la convergence serait appliquée à la France entière et non sur la base de régions à définir selon des critères objectifs. Il s'agirait alors d'un autre scénario possible.

Du point de vue des paiements moyens à l'hectare :

- La carte oppose le nord-ouest, le sud-ouest et l'Alsace dont les DPU sont élevés (grandes cultures et élevages laitiers et bovins), au centre où l'élevage herbager est relativement important, et au sud-est, où les cultures méditerranéennes ou la montagne dominant.
- En cas d'uniformisation nationale<sup>33</sup>, on verrait une baisse pouvant atteindre environ un tiers des paiements moyens dans le nord-ouest et des augmentations très importantes dans le sud-est montagneux ou méditerranéen.

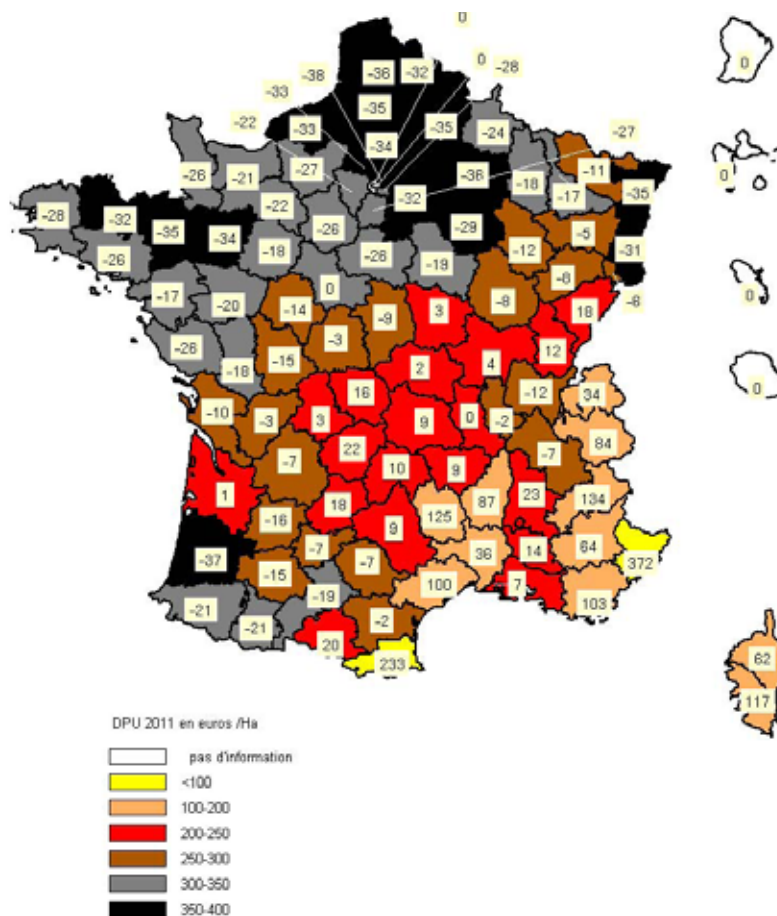
Au-delà des hypothèses retenues pour cette projection, la carte ne tient pas compte des autres nouveaux paiements ciblés du premier pilier (zones défavorisées, soutiens couplés, etc.), du soutien restant des prix et des paiements du second pilier. L'enveloppe nationale de ce dernier est de l'ordre de 10 % des aides mais peut représenter beaucoup plus dans certains systèmes de production, herbagers et de montagne en particu-

33. Vers un paiement de 250 € qui est le haut de la fourchette envisageable pour 2019.

lier. L'hétérogénéité actuelle reflète l'histoire de la PAC et du soutien des produits. Une convergence entraînera nécessairement une redistribution qui devrait susciter des réticences.

**CARTE**

**HIÉRARCHIE DES DPU À L'HECTARE MOYEN PAR DÉPARTEMENT EN 2011 ET ÉVOLUTION POSSIBLE (EN %) DES PAIEMENTS MOYENS À L'HECTARE (PDB+PE) DE 2011 À 2019.**



La question de la convergence des taux d'aides à l'hectare entre exploitations, et de leur différenciation en fonction de leur contribution aux biens publics et aux objectifs stratégiques, n'est pas simple à résoudre. Au-delà des aides du premier et du second pilier, la définition de la convergence devrait prendre en compte l'ensemble des subventions d'exploitation (y compris les aides nationales) et leur cohérence avec les objectifs publics.

En effet comme le montre le tableau ci-dessous, les DPU moyens représentent une part hétérogène du total des subventions reçues selon les exploitations. On voit ainsi que certains élevages à dominante herbagère reçoivent un complément substantiel aux DPU plutôt modestes et que les élevages intensifs dits hors sols reçoivent un DPU légèrement supérieurs à la moyenne. Il apparaît que la convergence des taux d'aides sur la seule base du premier pilier ne représente qu'une image partielle de l'homogénéisation. La différenciation des taux selon la contribution aux biens publics doit reposer sur une vision globale des soutiens et des conditions d'éligibilité qui y sont associées. On note aussi que les compléments aux DPU importants dans le cas des productions bovines et ovines-caprines ne permettent pas aux exploitations d'atteindre la moyenne générale des revenus par UTA (unité de travail annuelle) non salariée, ni d'approcher ceux des grandes cultures ou des élevages intensifs.

**TABLEAU**  
**DPU ET AUTRES SUBVENTIONS D'EXPLOITATION RAPPORTÉS À LA SURFACE SAU SELON**  
**LES ORIENTATIONS (2010).**

<b>DONNÉES 2010</b>	<b>DPU PAR HECTARE SAU</b>	<b>AUTRES SUBVENTIONS D'EXPLOITATION PAR HECTARE SAU</b>	<b>SURFACE MOYENNE EN SAU</b>	<b>RÉSULTAT COURANT PAR UTA NON SALARIÉE</b>
	€/HECTARE	€/HECTARE	HECTARE	K€
ORIENTATIONS OTEX				
TOUTES ORIENTATIONS	266	105	84	30,9
CÉRÉALES OLÉO-PROTÉAGINEUX	288	35	123	42,5
CULTURES GÉNÉRALES	336	37	121	59,2
FLEURS ET HORTICULTURE DIVERSE	93	472	6	21,8
FRUITS ET ARBORICULTURE DIVERSE	126	372	22	17,08
VITICULTURE	84	108	22	38,6
BOVINS LAIT	299	99	86	25,7
BOVINS VIANDE	206	209	101	15,7
OVINS CAPRINS	200	252	86	19,6
PORCINS	270	95	60	36
VOLAILLES	286	86	47	29,5
POLYCULTURE / ÉLEVAGE	286	86	112	30,5

**SOURCE DES DONNÉES : AGRESTE CHIFFRES ET DONNÉES, AGRICULTURE RICA FRANCE TABLEAUX STANDARD 2010.**



## Glossaire des acronymes utilisés

---

- AJA** : Aides aux jeunes agriculteurs
- BCAE** : Bonnes conditions agricoles et environnementales
- BPE** : Biens publics européens
- CFP** : Cadre financier pluriannuel
- DPU** : Droit à paiement unique
- MAE** : Mesures agro-environnementales
- OCM** : Organisation commune de marché
- OMC** : Organisation mondiale du commerce
- PAC** : Politique agricole commune
- PE** : Paiement écologique
- PDB** : Paiement de base
- PNB** : Produit national brut
- PZCN** : Paiement pour les zones à contraintes naturelles
- RDR** : Règlement Développement rural
- SAU** : Surface agricole utile
- SIE** : Surface d'intérêt écologique
- SIG** : Système d'information géographique





## Bibliographie

---

Allain M.C., Chambolle C., Vergé T., « La loi Galland sur les relations commerciales, jusqu'où la réformer ? », CEPREMAP, Édition de la rue d'Ulm, 2008.

Autorité de la concurrence, *Avis relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*, Avis n° 10-A 26, 7 décembre 2010.

Autorité de la concurrence, *Avis relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de la distribution alimentaire à Paris*, Avis n° 12-A-01, 11 janvier 2012.

Bureau J.C., Witzke H.P. (eds), *The single payment scheme after 2013: new approach – new targets*, Study, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, Brussels, 2010.

Bureau J.C., Mahé L.P., « La PAC pour l'après 2013, une vision à plus long terme », *Étude, n° 64, Notre Europe*, Mai 2008.

Capreform.eu, Blog, février 2012.

Chantrel E., Le Coq P.-E., « Les marges dans les filières agro-alimentaires en France », *Économie et Prévision*, n° 189, 2009, pp. 141-149.

Chambon N., Tomalino, C., « Le Développement rural dans les politiques de l'Union – Rétrospective », *Les Brefs*, n° 14, *Notre Europe*, juin 2009.

Commission européenne, *The added value of the EU budget*, Accompanying the document Commission Communication, *A budget for Europe 2020*, SEC (867) final, 29.06.2011.

Commission européenne, *A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues*, Accompanying the document Commission Communication, *A budget for Europe 2020*, SEC (868) final, 29.06.2011.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*, COM(2010)672 final, 18.11.2010.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, COM(2011) 500 final, 29.6.2011.

Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, COM(2011) 625 final/2, 19.10.2011.

Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement « OCM unique »)*, COM(2011) 626 final/2, 19.10.2011.

Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)*, COM(2011) 627 final/2, 19.10.2011.

Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune*, COM(2011) 628 final/2, 19.10.2011.

Commission européenne, *Proposition de Règlement du Conseil établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles*, COM(2011) 629 final, 12.10.2011.

Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013*, COM(2011) 630 final, 12.10.2011.

Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs*, COM(2011) 631 final, 12.10.2011.

Desjeux Y., Dupraz P., Thomas A., « La difficile question des biens publics en agriculture : réflexions autour des outils économiques », *Working Papers*, SMART-LERECO, n° 10-14, INRA Rennes, décembre 2010.

Guyomard H., Mahé L.P., « La nouvelle instrumentation de la Politique Agricole Commune », *Économie et Prévision*, n° 117-118, 1995, pp. 15-29.

Hart K., Baldock D., Weingarten P., Osterburg B., Povellato A., Vanni F., Pirzio-Biroli C., Boyes A., *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods ?*, Study, European Parliament, May 2011.

Lyon G., *Future of the CAP 2013*, Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament, 24.03.2010.

Mahé L.-P., Ortalo-Magné F., *Politique agricole, un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001.

Mahé L.-P., H. Naudet, M.-A. Roussillon-Montfort, « The UK rebate, the budget and the post-2013 CAP faced with fiscal federalism », in S. Senior Nello and P. Pierani, *International Trade, Consumer Interest and Reform of the Common Agricultural Policy*, Routledge, Abingdon, New York, 2010.

Société des Agriculteurs de France, *Un nouveau pacte pour l'Europe !*, 2010.



## Sélection de publications de *Notre Europe* sur la PAC, le développement rural et le budget

---



**Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la crise** – Marjorie Jouen (Policy Paper n° 52, avril 2012).

**Les propositions de l'UE pour le développement rural après 2013: le bon compromis entre innovation et conservatisme ?** – Francesco Martino (Bref n° 31, janvier 2012).

**Subsidiarité contre solidarité ? L'exemple du programme d'aide alimentaire aux plus démunis** – Nadège Chambon (Bref n° 30, octobre 2011).

**La PAC, facteur de désunion européenne ? Bilan des mécanismes de solidarité créés par la PAC et pertinence après 2013** – Nadège Chambon (Policy Paper n° 45, juin 2011).

**La « valeur ajoutée » dans les débats budgétaires : un concept, quatre sens** – Eulalia Rubio (Bref n° 29, juin 2011).

**Penser le budget communautaire et les dépenses publiques en Europe : la nécessité d'une approche agrégée** – Amélie Barbier-Gauchard (Bref n° 28, juin 2011).

**Solidarité et responsabilité dans l'UE** – Jérôme Vignon (Bref n° 26, juin 2011).

**Le développement local en Europe : bilan et perspectives après la crise** – Marjorie Jouen (Bref n° 21, janvier 2011).

**La réforme de la politique de développement rural de l'UE et les défis à venir** – Francesco Mantino (Policy Paper n° 40, octobre 2010).

**PAC : sortir de l'état budgétaire. L'Union européenne à quitta ou double** – Nadège Chambon (Bref n° 18, septembre 2010).

**Vers une économie intelligente, durable et inclusive : Comment réformer la PAC pour améliorer la contribution de l'agriculture à la Stratégie Europe 2020 ?** – (dir.) Sofia Fernandes et Nadège Chambon (Synthèse, septembre 2010).

**Vers une révolution doublement verte** – Nadège Chambon (Note, novembre 2009)

**Le développement rural dans les politiques de l'Union : Rétrospective** – Nadège Chambon et Chiara Tomalino (Bref n° 14, juin 2009).

**Option pour une réforme du financement de l'UE** – Philippe Cattoir (Policy Paper n° 38, décembre 2009).

**La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme** – Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé (Étude n° 64, décembre 2008).

**La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique** – Marjorie Jouen (Policy Paper n° 35, juin 2008).

**Remettre de l'ordre dans la PAC : pour une politique européenne de l'agriculture et de l'alimentation** – Jean Nestor (Note, avril 2008).

**Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes** – Eulalia Rubio (Policy Paper n° 32, mars 2008).

**Quel cadre pour l'agriculture après 2013 ?** – (dir.) Jean-Christophe Bureau et Pierre Lepetit (Étude n° 62, décembre 2007).

**Contexte global mouvant pour la politique agricole** – Isabelle Garzon (Policy Paper n° 28, juin 2007).

**Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire européenne ? L'impact d'une utilisation croissante de la biomasse sur les marchés agricoles, les prix et la sécurité alimentaire : perspective à long terme** – Josef Schmidhuber (Policy Paper n° 27, mai 2007).

**L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles** – Pierre Rainelli (Policy Paper n° 25, mars 2007).

**L'agriculture biologique en Europe : situation et perspectives** – Sylvie Bonny  
(Note, novembre 2006).

**L'expérience des mécanismes agro-environnementaux dans des pays membres de l'UE ou non** – François Bonnieux, Pierre Dupraz et Karine Latouche,  
novembre 2006.

**Le budget européen : le poison du juste retour** – Jacques Le Cacheux (Étude n° 41,  
juin 2005).

***Toutes nos publications sont disponibles gratuitement, en français et en anglais,  
sur notre site internet ([www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)).***

## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.*



Programme  
L'Europe pour les citoyens

*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.*

*La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

*Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.*

*dépôt légal*

© Notre Europe, mars 2012



## Louis-Pascal Mahé

Louis-Pascal Mahé est professeur émérite à l'Agrocampus de Rennes. Il a mené plusieurs travaux d'expertise pour la Commission européenne, l'OCDE, la FAO et la Banque mondiale.

## Compétition, Coopération, Solidarité

### Le projet d'une PAC pour l'après 2013 annonce-t-il une « grande » réforme ?

Depuis la proposition de la Commission le 12 octobre 2011, les décideurs européens ont entre les mains le nouveau projet de réforme de la Politique agricole commune. Prolongeant un processus de réforme initié en 1992, qui a permis d'adapter l'agriculture européenne à un contexte radicalement bouleversé et d'en faire un atout pour l'UE, cette nouvelle étape sera-t-elle à la hauteur des enjeux et des critiques dont la PAC fait toujours l'objet ?

Dans ce *Policy Paper*, Louis-Pascal Mahé expose les principaux enjeux du projet de réforme, en se livrant à une analyse attentive et détaillée des options proposées par la Commission. Il estime que ces propositions vont dans la bonne direction, donnent les bons signaux pour l'avenir, mais juge limitée l'ampleur des changements effectifs. Il propose donc des amendements notables et réalistes pour renforcer le verdissement, le plafonnement et la logique des piliers de la PAC après 2013. S'appuyant sur les observations de terrain et les débats récents, il avance enfin des propositions constructives, telles que le maillage spatial des surfaces écologiques, les corridors écologiques ou encore la création d'un troisième pilier comprenant les fonds anticrisis.

[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
E-mail : [info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)