

Commission Europe

Actualisation et Développement



L'Europe
—
La
Politique
Agricole
Commune

Groupe de réflexion
animé par
Catherine Mouradian

**Le Nouveau
Centre**

Avril 2009

Projet Européen pour le Nouveau Centre

Les contributeurs

Frédérique Lucas
Patrick Hoguet

Sommaire

- Une fiche de synthèse
- Le budget de la PAC
- Le bilan des aides
- Les conséquences du Bilan de santé de la PAC

Groupe de réflexion animé par

Catherine Mouradian
camouradian@free.fr , 06 77 71 60 54

Préserver la PAC pour les régions rurales de demain

CONSTAT : Un coût indispensable pour la pérennité de la production agricole française

21% du budget PAC destinés à la France, 1^{er} grenier européen

- La PAC, première politique commune de l'UE ; un facteur de dynamisation de l'agriculture européenne
- La France, grâce à l'Europe, a fait de son agriculture et de son secteur agroalimentaire un atout économique et social essentiel.
- L'agriculture concourt efficacement à notre sécurité alimentaire (qualitative et quantitative), à la sauvegarde de l'activité en milieu rural, à l'équilibre de nos territoires, au développement durable, à notre capacité exportatrice, à la réponse aux besoins alimentaires mondiaux.
- La France est la première bénéficiaire des soutiens agricoles :
 - 41% du budget total européen.
 - 8 milliards d'aides directes en 2008 versés à 390 000 exploitations françaises.
 - Le soutien peut représenter entre 80 et 150% du revenu de l'exploitant.

ACQUIS EUROPEEN : Performance de l'agriculture française, grâce à la PAC

- Accroissement de **la productivité** de l'agriculture depuis 1962,
- Meilleure maîtrise **du respect de l'environnement en production**,
- **Revenu équitable assuré à la population agricole**,
- Développement d'une **activité durable** pour les filières alimentaires des zones rurales,
- **Sécurité des approvisionnements** de nos marchés et des marchés communautaires,
- **Prix à la consommation raisonnables** dans toutes les régions de France.
- **2/3 de nos exportations agro alimentaires sont destinées à des pays de l'Union**

Pourtant des critiques tout azimut :

- Le coût de la PAC (ramené à moins 50% du PIB communautaire) est jugé encore trop élevé pour les pays contributeurs nets,
- Les disparités de soutien entre exploitants,
- Les excès du productivisme,
- Les distorsions commerciales avec les pays en voie de développement.

Un risque en vue : baisse de l'enveloppe allouée à la France !

NOS PROPOSITIONS : Cultivons et préservons nos régions rurales françaises !

- **Maintenir la dotation** des aides à la « Ferme France » après 2013,
- **Rééquilibrer les aides directes et indirectes** en faveur du développement durable,
- Poursuivre l'obligation des critères de production **respectueux de l'environnement**,
- **Harmoniser les revenus** entre exploitants pour un équilibre général des filières IAA,
- **Défendre les mécanismes de régularisation de marché**,
- Développer de nouveaux usages énergétiques (**agrocarburants de 2nde génération**) **et industriels des produits agricoles dans les territoires ruraux**,
- **Poursuivre les engagements** internationaux en protégeant la production agricole européenne de distorsions de concurrence de la part des pays émergents.
- **Inciter à la création d'un conseil de sécurité alimentaire mondial.**

Le budget de la PAC

Dépense pour la PAC

- en 2008 la deuxième dépense d'intervention de l'UE
- budget garanti jusqu'en 2013
- 55 milliards d'euros soit 43 % du budget communautaire (-1,5 % par rapport à 2007).
- Diminution de la part du budget UE : jusqu'à 70 % du budget en 1984.

Deux fonds depuis le 1^{er} janvier 2007

- **Financement initialement assuré par le FEOGA organisé en deux sections :**
 - la section "garantie" était principalement consacrée au financement des OCM (soutien aux prix agricoles, prise en charge des excédents, soutien aux exportations) ;
 - la section "orientation" finançait des initiatives en faveur du développement rural.
- **Depuis le 1er janvier 2007, le FEOGA remplacé par :**
 - le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)
 - le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).
 - **Pas de ressources propres pour la PAC**, budget de l'UE étant unitaire.

France, 1^{er} bénéficiaire des dépenses de la PAC

Baisse du taux de retour inéluctable avec :

- l'élargissement
- le plafonnement décidé en 2002.

Risque sur le financement de la PAC

Demande de certains pays de :

- rompre avec le principe de solidarité financière
- "renationaliser" partiellement le financement de la PAC.

Polémique sur les dépenses

- Les « gros » bénéficiaires ;
- Le coût environnemental quand les dépenses sont trop productivistes

LES AIDES QUI SERONT PAYEES EN 2009

Selon le niveau des marchés, les subventions européennes payées à l'agriculteur peuvent représenter entre 80 à 150 % de son revenu. Pour les obtenir, ce dernier doit remplir une déclaration papier ou télé déclarée chaque année, ensuite transmise aux directions départementales de l'agriculture pour saisie. L'ASP qui gère les fonds européens est ensuite le liquidateur et le payeur de ces aides. Le nombre de dossiers en 2008 étaient de 390 000 dont 93 000 via télépac, l'application informatique exploitée pour simplifier la procédure. La France en 2008 a reçu ainsi des fonds européens :

- o 5,96 milliards d'aides découplées (DPU) dont :
 - * 4,1 milliards d'€ issus des aides historiques des grandes cultures,
 - * 914 millions d'€ issus des aides historiques du secteur bovin,
 - * 860 millions d'€ issus des aides historiques du secteur laitier,
 - * 80 millions d'€ issus des aides historiques du secteur ovin.

- o 2 milliards d'€ d'aides couplées dont :
 - * 1,1 milliard d'€ au titre des grandes cultures,
 - * 914 millions d'€ au titre des aides bovines, dont 734 millions d'€ pour la prime à la vache allaitante,

A) AIDES COUPLEES VEGETALES

Elles sont dites couplées car étroitement liées à la production qui est mise en place sur la parcelle agricole. Vivement critiquées par les pays tiers, ces aides sont amenées à disparaître compte tenu du règlement 73/2009 qui induit un découplage progressif jusqu'en 2012. Elles restent toutefois d'actualité pour la récolte à venir et représentent environ 25% du total des aides perçues.

1- Aides à la surface pour les grandes cultures

Pour la campagne 2009, les autorités françaises ayant choisi d'appliquer le découplage partiel, l'aide surface aux grandes cultures existe toujours, mais son montant est réduit depuis la campagne 2005 puisque 75% de ce montant a été intégré aux DPU ou droits à paiement unique. Le montant versé aux agriculteurs est « indicatif » car il dépend des stabilisateurs appliqués pour respecter :

- les plafonds budgétaires
- les superficies de base (4 bases : base maïs irrigué, maïs sec, nationale irriguée et nationale sèche).

De ce montant, il convient de déduire le pourcentage de réduction liée à la modulation.

Pour la récolte 2009, le montant de base indicatif est fixé à **15,75 €t** pour les grandes cultures c'est-à-dire :

- les céréales,
- les oléagineux,
- les protéagineux,
- le lin et le chanvre destinés à la production de fibres,
- la jachère au titre du gel « volontaire ».

Pour tous les producteurs, le paiement à la surface pour une culture est obtenu en multipliant le rendement défini pour la région de production (en général le département) par le montant de base de cette culture.

2- En supplément de l'aide de base, peuvent s'ajouter, si certaines conditions (qualitatives notamment) sont réunies :

- Le supplément blé dur : **71,25 €/ha** dans les zones de production traditionnelle. traditionnelle (PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Drôme et Ardèche)
- La prime spéciale à la qualité blé dur : **40 €/ha**.
- La prime aux protéagineux : **55,57 €/ha**.
- L'aide aux cultures énergétiques : **45 €/ha**. (biocarburants au sens de la directive 2003/30/CE du Parlement Européen et du Conseil du 8 mai 2003 ou d'énergie électrique et thermique produite à partir de la biomasse). Un « contrat de cultures

énergétiques » doit être conclu avec un premier transformateur ou un collecteur délégué agissant pour le compte d'un premier transformateur ou sinon, dans l'hypothèse d'une utilisation à la ferme de l'énergie issue de la matière première, le contrat peut être remplacé par une attestation ASP. La superficie maximum garantie communautaire est de 2 000 000 ha.

3- Autres aides couplées :

- Le paiement à la surface pour les fruits à coque : **120,75 €/ha** (montant moyen).
- L'aide spécifique au riz :
 - **411,75 €/ha** en France métropolitaine
 - **1329,27 €/ha** en Guyane française.
- L'aide aux semences : il s'agit d'une aide à la production pour les quatre espèces suivantes :
 - Épeautre (14,37 euros/100 kg),
 - Riz (17,27 euros/100 kg ou 14,85 euros/100 kg selon la variété),
 - Lin fibres (28,38 euros/100 kg) et lin oléagineux (22,46 euros/100 kg),
 - Chanvre (20,53 euros/100 kg).
- L'aide aux pommes de terre féculières : **66,32 €/t** de fécule produite
- L'aide à la tomate destinée à la transformation : le montant à l'hectare sera égal à l'enveloppe divisée par la surface déterminée. – (enveloppe : 4,017 millions d'euros).
- L'aide à la prune d'Ente destinée à la transformation : le montant à l'hectare sera égal à l'enveloppe (40,37 millions d'euros) divisée par la surface déterminée.
- L'aide à la pêche Pavie destinée à la transformation : le montant à l'hectare sera égal à l'enveloppe (0,326 millions) divisée par la surface déterminée.
- L'aide à la poire Williams ou Rocha destinée à la transformation : le montant à l'hectare sera égal à l'enveloppe (2,45 millions) divisée par la surface déterminée.
- L'aide au tabac

Une aide au tabac peut être accordée aux agriculteurs produisant du tabac et qui ont bénéficié du paiement d'une prime au tabac lors des années 2000, 2001 et 2002 ainsi qu'aux producteurs qui ont obtenu des quotas de production relatifs au tabac pendant la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2005.

- L'aide au houblon

B) L'AIDE DÉCOUPLÉE

L'aide se calcule par le nombre de droits à paiement unique (DPU) activé par un hectare de culture admissible au droit à l'aide. L'aide est donc indépendante de la culture/ ou de l'élevage et ne favorise pas le productivisme mais priorise la logique de marché dans le choix des mises en cultures ou de la mise en élevage. L'agriculteur détient un certain nombre de droits à paiement ayant une valeur nominale précise en référence à une valeur historique d'aides couplées. Sur la somme des montants des droits activés, il convient, le cas échéant, d'appliquer une réduction pour dépassement du plafond budgétaire. Une limitation géographique de l'activation des droits est prévue au niveau départemental. Depuis 2006, tous les DPU sont localisés. Certains DPU sont localisés dans plusieurs départements.

C) LA MODULATION

Le pourcentage est fixé en 2009 à 7% des aides du 1^{er} pilier (aide découplée et couplées à la production) au-delà des 5 000 premiers euros perçus par l'exploitant. La modulation s'applique à toutes les aides du 1^{er} pilier versées au titre de la campagne 2009 après prise en compte des éventuelles réductions (hors DOM). De plus, pour les exploitants qui perçoivent plus de 300 000 euros, un taux de modulation supplémentaire de 4 % est appliqué à la tranche des aides supérieure à 300 000 euros.

LES CONSEQUENCES DU BILAN DE SANTE DE LA PAC

La dernière révision de la PAC remonte à 2003, avec la mise en œuvre d'un nouveau type d'aide les aides découplées. Les pays avaient à l'époque le choix entre un découplage total ou partiel. Les budgets ayant été définis jusqu'en 2013, il avait été décidé de faire un bilan de santé à mi parcours. A ce titre, la commission a réalisé de nombreuses propositions au printemps 2008. Les débats ont alors suivi avec l'arbitrage définitif en novembre par les responsables agricultures des différents gouvernements, traduit en janvier par deux règlements du conseil dont le 73/2009 très axé sur les aides directes.

A) Contenu du règlement du conseil 73/2009

- **Mesure importante : obligation de découplage total de toutes les aides direct du 1er pilier [art 63]** d'ici 2012 sur une base historique de référence pour le calcul de l'aide découplée : 2005/2008. Certaines aides spécifiques au secteur des oléo protéagineux permettaient le maintien rentable de ces productions. Les prix de marché des productions végétales seront donc les moteurs incitatifs du choix des mises en culture.

Le découplage total risque donc :

- de générer l'abandon de certaines de ces cultures (luzerne, chanvre, protéagineux) ;
 - en incitant les cultures plus lucratives, telles que les céréales à paille (meilleure marge brute et rendements plus constants que des cultures plus délicates comme les oléo-protéagineuses).
- **Calendrier pour le découplage des aides couplées végétales :**

01/01/2010 :

- fin de l'aide couplée à la surface...le blé risque de dominer le paysage compte tenu de son rendement. La volatilité des cours sera sans doute plus marquée sur les autres cultures si le manque ou l'excès est marqué sur une campagne.
- Fin des aides aux cultures énergétiques (essentiellement le colza) :
 - Impact possible sur la production d'énergie sur les exploitations
 - Fin de l'encouragement à la contractualisation entre agriculteur et transformateur = risque pour la filière diester ;
 - Risque éventuel sur la sécurisation des débouchés pour les filières aval où l'état a investi depuis plusieurs années (d'où le travail de la filière diester pour un dispositif contractuel afin de garantir ses approvisionnements).

01/01/2012 :

- fin de l'aide aux semences certifiées de certaines variétés
- fin de la prime aux protéagineux ...au rythme l'assolement diminue, l'inquiétude est grande pour ces cultures utiles à l'écosystème agricole.

01/04/2012 :

- fin de l'aide à la transformation de fourrages séchés, alors que Coop de France a insisté pour avoir au moins deux années supplémentaires de soutien afin :
 - d'améliorer les processus de déshydratation,
 - de diminuer la consommation énergétique des usines
 - et d'optimiser la valorisation des produits.
 - Le risque sur les usines très localisées est fort

01/07/2012 :

- fin de l'aide à la transformation de lin et aide à la transformation de chanvre alors que les perspectives dans le bâtiment sont très bonnes car produits écologiques

- **Deux autres mesures importantes pour les aides couplées et découplées :**

- Fin à la jachère obligatoire
- par conséquent, fin de la jachère industrielle [notamment les contrats de graines de colza et de tournesol pour la filière diester] ;
- D'où renfort du le cadre de la conditionnalité pour pallier les risques environnementaux générés par la disparition de la jachère.
 - Modulation à 10 % en 2012 , prélèvement pour alimenter le 2nd pilier de la PAC.

- **Autres mesures formant la « boîte à outil » :**

Au moment de l'application du 1782/2003 qui régissait la réforme de 2003 et qui a été abrogé par le 73/2009, deux options pouvaient être choisies par les états membres :

- Maintien du même niveau d'aide pour chaque production (choix français)
- Uniformisation des aides à l'hectare.

Le règlement offre des mesures qui permettent :

- de revoir la perception des aides,
- réallouer à des bénéficiaires non historiques,
- via quelques mesures nouvelles.

- **Mesure 1 : Réorientation des aides au sein du 1er pilier soit :**

- vers des productions fragiles, des productions dans des zones vulnérables, mais aussi pour la restructuration de secteurs :

Durant les années 2010 à 2012, le soutien prendra la forme de paiement annuel supplémentaire. Il ne doit pas excéder 10% du plafond national, avec des sous-limites par mesure aidée. Différentes affectations sont possibles en France : agriculture biologique, la politique de montagne, les ovins caprins...et pourquoi pas les protéagineux ? les bénéficiaires peuvent être historiques ou non...(par exemple aides au système herbager).

- Ou/vers des aides à la gestion des risques :

Suite à des pertes causées par des phénomènes climatiques, des maladies végétales, des infestations parasitaires détruisant plus de 30% de la récolte, le financement de primes assurances et fonds sanitaires devient possible.

En France le financement de telles mesures de réorientation représenterait un prélèvement de 837 Millions d'euros (aides découplées = 6 M euros et aides couplées = 2,4M)

- **Mesure 2 : Possibilité d'harmoniser la valeur des DPU :**

A compter de 2010 ou ultérieurement, le principe est la valorisation des DPU les moins élevés au dépens des DPU les plus élevés. Le règlement impose de recourir à trois étapes annuelles, avec une réduction de la valeur des DPU prélevés inférieure à 50% par an. L'application est défini au niveau géographique approprié ou dans des régions définies par l'état membre. L'article 46 permet l'attribution au niveau régional d'un plafond dit régional issu du plafond budgétaire national pour ce faire.

- **Mesure 3 : Régionalisation possible à compter de 2010 :**

Via art 47, il est possible de répartir 50% du plafond régional entre tous les exploitants de la région, même ceux qui n'ont pas de DPU. Cela peut générer la création de nouveaux DPU car le nombre de droits au paiement sera égal au nombre d'hectares déclarés. La valeur des droits à paiement pourra par ailleurs être harmoniser via l'article 48.

B) Autres décisions approuvées par le Conseil en lien avec le bilan de santé

o Suppression progressive des quotas laitiers

Les quotas laitiers vont disparaître en avril 2015, d'où le choix d'augmenter ces quotas de un pour cent chaque année entre les campagnes 2009/2010 et 2013/2014 afin de garantir un «atterrissage en douceur».

o Maintien exceptionnel de deux primes

La prime à la vache allaitante ainsi que des primes aux ovins et aux caprins pourront être maintenues couplées à leur niveau actuel par les états membres.

o Financement supplémentaire pour les agriculteurs des 12 NEM

90 millions € seront alloués aux 12 nouveaux États membres de l'UE

o Aides à l'investissement pour les jeunes agriculteurs:

L'aide à l'investissement pour les jeunes agriculteurs sera portée de 55 000 € à 70 000 €.

o Conditionnalité:

Les normes dans le domaine de l'environnement imposées pour avoir droit au bénéfice de l'aide PAC vont être simplifiées :

- suppression des normes jugées non adaptées
- suppression des normes qui ne relèvent pas de la responsabilité des agriculteurs.
- rajout de normes destinées à préserver les avantages environnementaux des jachères et à améliorer la gestion de l'eau.

A noter que dans les accords du bilan de santé, les mécanismes d'intervention (ou achat pour les stocks publics) ont été fortement remis en cause. Le Conseil a jugé important que les agriculteurs réagissent aux signaux du marché international et a donc opté pour la fin de l'intervention en viande de porc ainsi que pour l'orge et le sorgho. Pour le blé, les achats à l'intervention seront possibles durant la période d'intervention au prix de 101,31 €/tonne jusqu'à 3 millions de tonnes ; sinon on aura recours à des adjudications. Pour le beurre et le lait écrémé en poudre, les limites ont été fixées respectivement à 30 000 tonnes et 109 000 tonnes, au-delà on aura recours aux adjudications.

c) Le projet de réforme de Barnier suite au bilan de santé

• Intentions des propositions gouvernementales :

Les décisions arrêtées par le gouvernement pour mettre en œuvre les conclusions du bilan de santé dès la campagne 2010 répondent à :

- Une volonté de rendre les aides à l'agriculture légitimes notamment vis-à-vis de l'opinion publique.
- Un souhait de prendre en compte la réalité économique de l'agriculture française et d'accompagner les productions vers un mode de développement plus durable.

- Une réponse quant à la gestion des risques mais aussi à une réduction des écarts des niveaux de soutien entre exploitations, avec notamment la prise en compte de la situation de certaines zones à faible potentiel agronomique.

18% des aides du 1^{er} pilier vont être ainsi réorientés en 2010 selon 4 objectifs :

- **Quatre objectifs clairement ciblés :**

Objectif 1 : soutien pour les territoires sensibles = 265 millions d'€

Répartis :

Elevage caprins/ovins :135 M

Lait de montagne :45

Blé dur dans la zone traditionnelle :8

Veaux sous la mère :4,6

Légumes de plein champ :30

Handicap naturel :42

Objectif 2 : soutien à l'élevage = 980 millions d'€

L'objectif est de maintenir les surfaces herbagères en France qui représente 45% environ de la SAU. Ces surfaces permettent une activité agricoles dans le rural profond et sont en adéquation avec les notions de biodiversités et de gestion de paysage rural. Le soutien sera réparti :

Nouveau soutien spécifique : 700

Poursuite de la prime PHAE qui répond à des obligations spécifiques environnementales : 240

Aides aux fourrages destinés à l'élevage : 30

Objectif 3 : mobilisation pour le développement durable = 129 millions d'€

Le président de la république a fixé des objectifs à ce sujet en février (objectif terres 2020). Les fonds se répartiraient ainsi :

Protéine végétale : 40

Agriculture biologique :maintien : 50

Conversion : 7

Evolution des règles de la conditionnalité : 32

Objectif 4 : couvertures des risques climatiques et sanitaires = 140 millions d'euros

Généralisation de l'assurance récolte (en particulier (en arbori et viticulture) : 100

Fonds sanitaires en cas de risques sur les récoltes et /ou les productions animales :40

- **Contestation des producteurs de grandes cultures, principaux financeurs de la réforme :**

Sur l'ensemble des aides directes du 1^{er} pilier via la modulation (avec une franchise sur les 5000 premiers euros), il y aurait un prélèvement de 202 Millions d'euros destinés notamment au financement du développement durable. 385 Millions d'euros seraient issues d'un prélèvement issues des aides non utilisées. 640 millions seraient prélevées sur les aides normalement destinées aux producteurs de grandes cultures, contre 130 millions d'origine animale.

A noter : en Avril 2009, a été allouée une enveloppe supplémentaire de 170 millions d'euros, au titre de mesure d'accompagnement

- **Impacts de cette application de la réforme :**

- prise en compte de la baisse des revenus des éleveurs et en particulier lors du contexte de cours élevés.
- incitation au développement de modes de production respectueux de l'environnement (bio, élevage à l'herbe) et abandon des excès productivistes générés par la PAC de 1992.
- Et surtout réduction de l'écart de soutien entre les exploitations.

En conclusion, la réforme se couple avec la loi de modernisation de l'agriculture et de l'agroalimentaire annoncée par le Président de la République. Elle devrait être prête pour la fin de l'année. Elle intègrera des dispositifs pour éviter notamment les contextes trop volatils comme on a connus en 2008 : assurance contre les aléas économiques, structuration des filières...