



CRPM CPMR

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
e.mail : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

SEPTEMBRE 2007

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

LES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE ET L'EVOLUTION DE LA PAC -ELEMENTS D'ANALYSE ET DE DISCUSSION AUTOUR DU PREMIER PILIER -

PREAMBULE

Ce document constitue une synthèse du mémoire de fin d'études de Marie Imbs, Ingénieur Agronome, stagiaire à la CRPM de mars à août 2007. Il est destiné à servir de support aux travaux de la CRPM sur la PAC, suite à l'Assemblée générale de Florence les 18/19 octobre 2007.

L'intégralité du mémoire est disponible en français, sur demande auprès du Secrétariat Général.

Que les experts qui ont contribué à cette réflexion en soient vivement remerciés, en particulier Vincent Chatellier, Chercheur à l'INRA de Nantes.

INTRODUCTION

Le cycle actuel des négociations commerciales multilatérales à l'OMC a été lancé en novembre 2001 à l'issue de la Conférence ministérielle de Doha, avec l'objectif d'atteindre l'accord final avant le 1^{er} janvier 2005. Suite à l'échec de la Conférence de Cancun (2003) puis à des avancées très limitées lors de la Conférence interministérielle de Hong-Kong en 2005, notamment en raison des différends à l'égard des questions agricoles, plusieurs échanges informels, réunions et sommets ont été conduits afin de trouver un terrain d'entente entre les différents partenaires internationaux. Aucune échéance précise n'a cependant été fixée et les divergences persistent à ce jour sur les principaux points en discussion.

La réforme de la PAC de juin 2003 a été imaginée par anticipation au futur accord du cycle de négociations de Doha. Elle constitue en effet une étape supplémentaire dans le processus de mise en conformité des instruments de soutien de l'agriculture de l'UE avec les règles de l'OMC. Entrée en application de façon graduelle entre 2004 et 2007, elle fera l'objet d'un bilan de santé (Health Check) en 2008, à l'initiative de la Commission européenne, pour évaluer l'adéquation entre les effets et les objectifs initiaux de la réforme.

En décembre 2005, le Conseil européen a invité la Commission européenne à entreprendre un réexamen complet et global couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la PAC. L'ensemble de ces éléments et la fin des perspectives financières 2007-2013 sont susceptibles de faire évoluer la PAC à court et moyen terme.

Enfin, le défi fondamental de la sécurité alimentaire mondiale posé par l'accroissement démographique -9 milliards d'habitants prévus en 2050¹ -, les pertes de productions en céréales et en lait liés aux changements climatiques et la compétition accrue entre affectation alimentaire ou énergétique des surfaces agricoles viendront inéluctablement redessiner l'agriculture et les politiques agricoles mondiales.

Dans cette perspective, la CRPM souhaite proposer des options à l'égard des éventuelles évolutions de la PAC. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure les intérêts régionaux pourraient être intégrés aux discussions concernant le bilan de santé de la PAC, la fin des perspectives financières en 2013 et les négociations internationales à l'OMC. Il est alors nécessaire d'évaluer le ou les sens des évolutions du

¹ Selon Michel Griffon, afin d'assurer un apport nutritionnel satisfaisant à l'ensemble de la population mondiale il faudrait doubler la production alimentaire actuelle au niveau mondial avec des besoins et des possibilités variés selon les zones géographiques et les avantages comparatifs.

premier pilier satisfaisant au mieux les attentes régionales. La démarche adoptée consiste à estimer les impacts des éventuelles évolutions de la structure et du montant des soutiens agricoles sur les Régions.

Plusieurs étapes ont permis l'élaboration de cette étude. La CRPM a organisé en juin 2007 un conseil scientifique à Coimbra (Portugal) réunissant responsables régionaux et experts agricoles de haut niveau afin de clarifier les enjeux et de proposer quelques pistes de réflexion pour la présente étude. Puis, l'analyse des impacts des éventuelles évolutions du soutien issu du premier pilier a été menée via l'étude de la structure et de la répartition du soutien entre les Régions de la CRPM. Une base de données a ainsi été construite à partir du RICA (Réseau d'Informations Comptables Agricoles) et d'un indicateur du soutien des prix agricoles européens de l'OCDE qui a été extrapolé aux Régions.

Il s'agit d'une part d'étudier les orientations des systèmes agricoles dans chacune des régions étudiées puis d'autre part, la répartition des soutiens entre les Régions de la CRPM. La troisième partie s'attache à établir une typologie des Régions de la CRPM au regard de leur dépendance économique au premier pilier. Enfin, des pistes d'évolution des soutiens agricoles sont évoquées en dernière partie.

Les grandes lignes de la réforme de 2003

La réforme de 2003, entrée en application de façon graduelle entre 2004 et 2007, se caractérise par :

- i) une baisse des prix institutionnels dans le secteur laitier (avec l'instauration, pour la première fois, de paiements directs alloués à la tonne de quota) , dans le secteur du riz et dans le secteur du sucre,
- ii) la mise en place d'un Droit à Paiement Unique (DPU) à l'hectare en remplacement des aides directes couplées ou semi-découplées préexistantes ;
- iii) le conditionnement du versement des aides au respect de 19 directives ou règlements en matière d'environnement, de santé animale, publique et de sécurité sanitaire, au respect des bonnes conditions agricoles et environnementales (mesures nationales ou régionales) et au maintien en l'état des terres consacrées aux pâturages permanents (« éco-conditionnalité ») ;
- iv) l'application obligatoire d'un dispositif de modulation (avec un transfert des crédits vers le deuxième pilier de la PAC, i.e. le développement rural).

Ainsi, depuis 2007, les aides en grandes cultures, viande bovine et ovine, les aides laitières ainsi que certaines autres aides (pomme de terre, riz, olives) sont remplacées par un paiement unique (DPU) à l'exploitation, soit une aide découplée. Ce soutien n'est, en effet, plus lié à la nature des productions, ni même à l'acte de production. Cette rupture entre soutien et production vise à permettre aux agriculteurs d'orienter davantage leur activité en fonction du marché et de leur propre compétitivité, tout en assurant la nécessaire stabilité de leurs revenus. Concernant ce découplage, une certaine subsidiarité est laissée aux Etats membres notamment en ce qui concerne le niveau de découplage (partiel ou total), le mode calcul des DPU : références historiques, régionalisation ou modèle hybride.

Par *modèle historique*, on entend que les DPU sont établis, pour chaque exploitation, à partir des aides directes perçues en moyenne sur la période 2000 à 2002 sur la base des animaux et des surfaces primés.

L'option alternative au mode de calcul des DPU basé sur des références historiques pour chaque exploitation est *la régionalisation*. L'objectif est de permettre à l'ensemble des producteurs (y compris ceux n'ayant pas perçu d'aides au cours de la période de référence) disposant de terres admissibles au sein d'un territoire défini, de bénéficier de droits à paiement par hectare ayant une valeur identique (Chatellier, 2006).

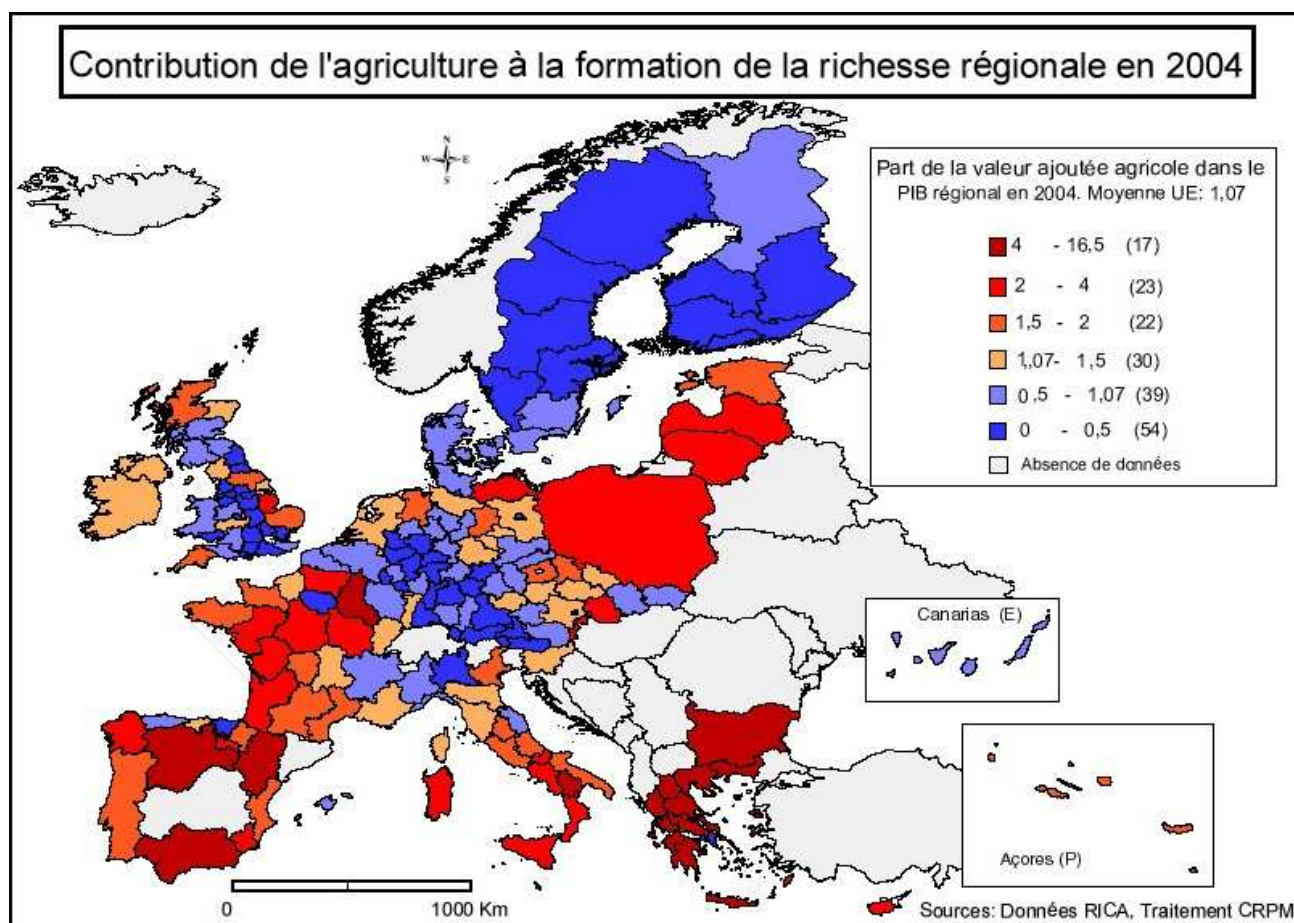
Dans le cas de la régionalisation, le plafond national est attribué au niveau régional et non de manière individuelle. Les Etats membres définissent les Régions puis divisent le plafond national selon des critères « objectifs » (Règlement (CE) n° 1782/2003, article 58). L'agriculteur bénéficie alors de droits dont la valeur unitaire est calculée en divisant le montant du plafond régional par le nombre d'hectares admissibles de la région ce qui confère à ce modèle une dimension redistributive des aides par rapport au modèle « références historiques » individuel. Le modèle régionalisé peut se décliner en un *modèle hybride* (combinaison des deux modes de calcul) dont le degré de mutualisation peut être fixé (modèle hybride statique) ou augmenté progressivement dans le temps (modèle hybride dynamique).

(Cf. annexe pour la mise en place de la réforme 2003 par pays)

1. LA DIVERSITE DES REGIONS A L'EGARD DE LA PRODUCTION AGRICOLE

1.1 Le poids de l'agriculture dans l'économie Régionale

Avec 50% de la Surface Agricole Utile (SAU), 50% de l'emploi agricole et plus de 50% de la production agricole de l'UE, le poids des Régions de la CRPM dans l'agriculture communautaire est considérable. Si dans de nombreux pays de l'OCDE l'agriculture a un rôle important dans le façonnement des paysages ruraux, son poids dans les économies rurales est souvent faible et en diminution. Cependant, l'influence économique de l'agriculture dans les régions européennes, mesurée par la part de l'agriculture dans la création de richesses régionales varie géographiquement (la moyenne de l'Europe à 25 dépasse à peine 1 %). Ainsi, la majorité des Régions du Sud de l'Europe se démarquent des Régions du Nord par une part élevée du PIB provenant de l'agriculture. Elles sont en effet généralement orientées vers des cultures spécialisées à haute valeur ajoutée comme le vin ou/et les fruits et légumes.

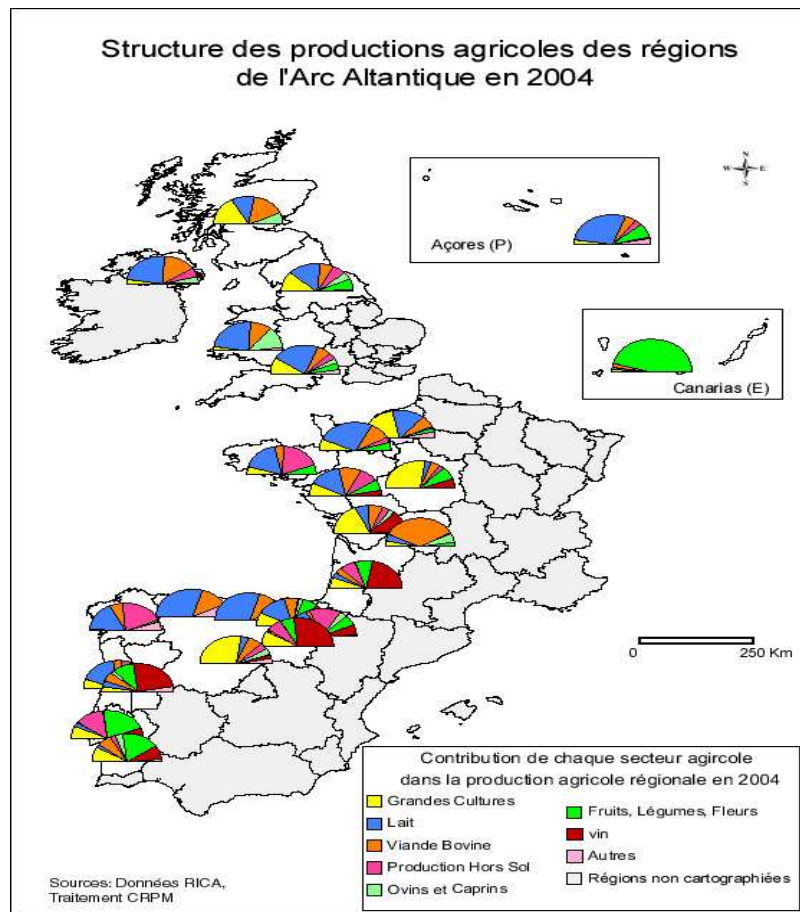


1.2 La spécialisation agricole des Régions de la CRPM

La spécialisation agricole des Régions dépend certes de leurs avantages comparatifs respectifs (climat, topographie, système de production, etc.), mais aussi des évolutions de la PAC qui, par ses mécanismes de régulation, orientent le choix des productions agricoles. Les évolutions de la PAC ont ainsi contribué à façonner le paysage agricole actuel.

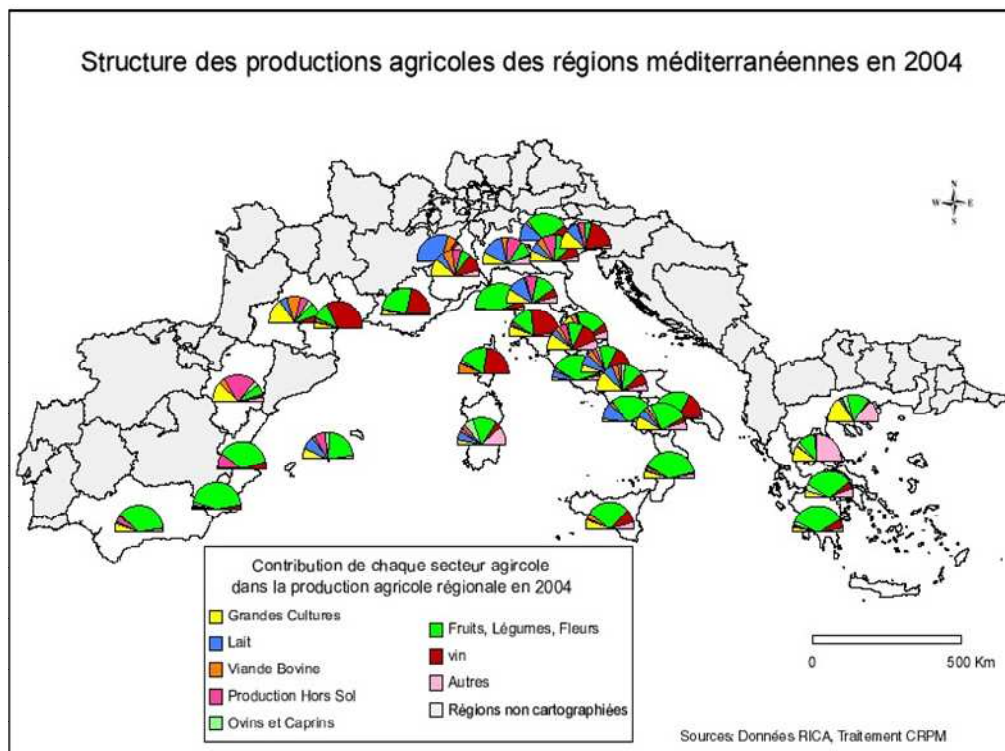
- **L'Arc Atlantique : une diversité agricole régionale accentuée**

Les différences régionales sont extrêmement marquées entre les Régions de l'Arc Atlantique. En effet, cet espace contient à la fois des Régions membres de pays du Nord et de pays du Sud de l'Europe contrairement aux aires couvertes par les autres Commissions géographiques.



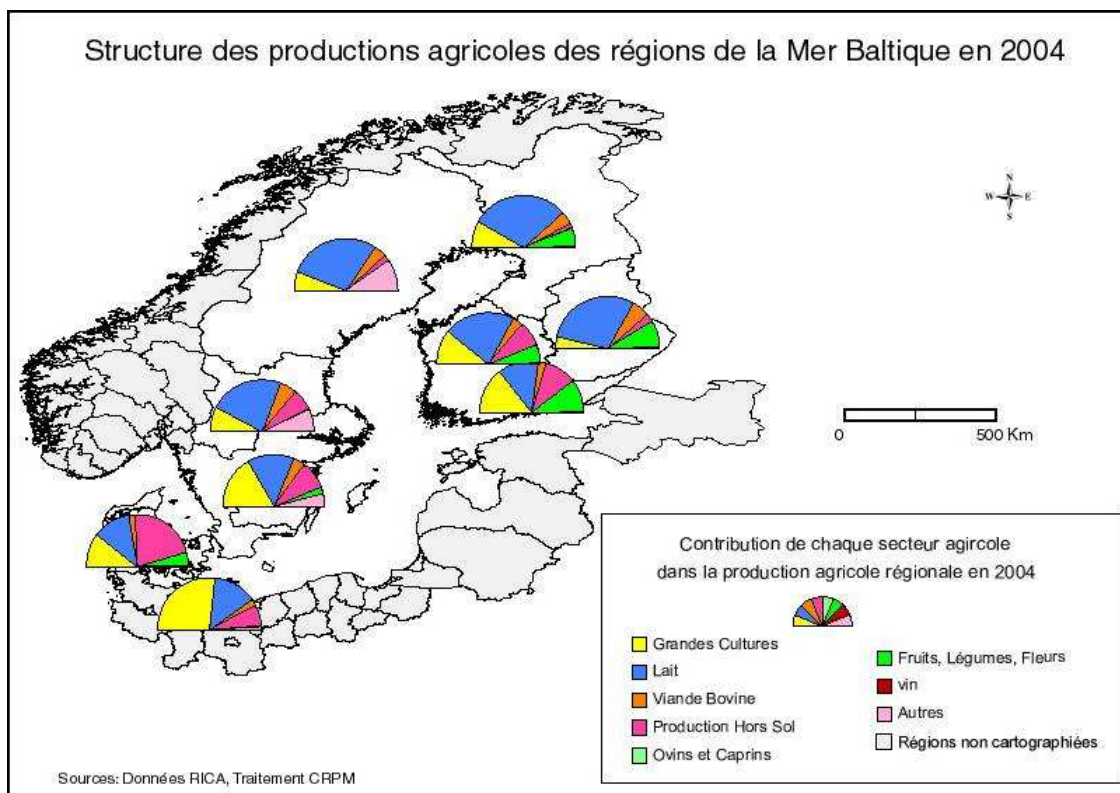
- **La Méditerranée : des Régions à dominante fruits et légumes/vin**

Le potentiel agricole productif des Régions de la Méditerranée provient essentiellement de productions viticoles et maraîchères, secteurs peu bénéficiaires du soutien budgétaire direct de la PAC.



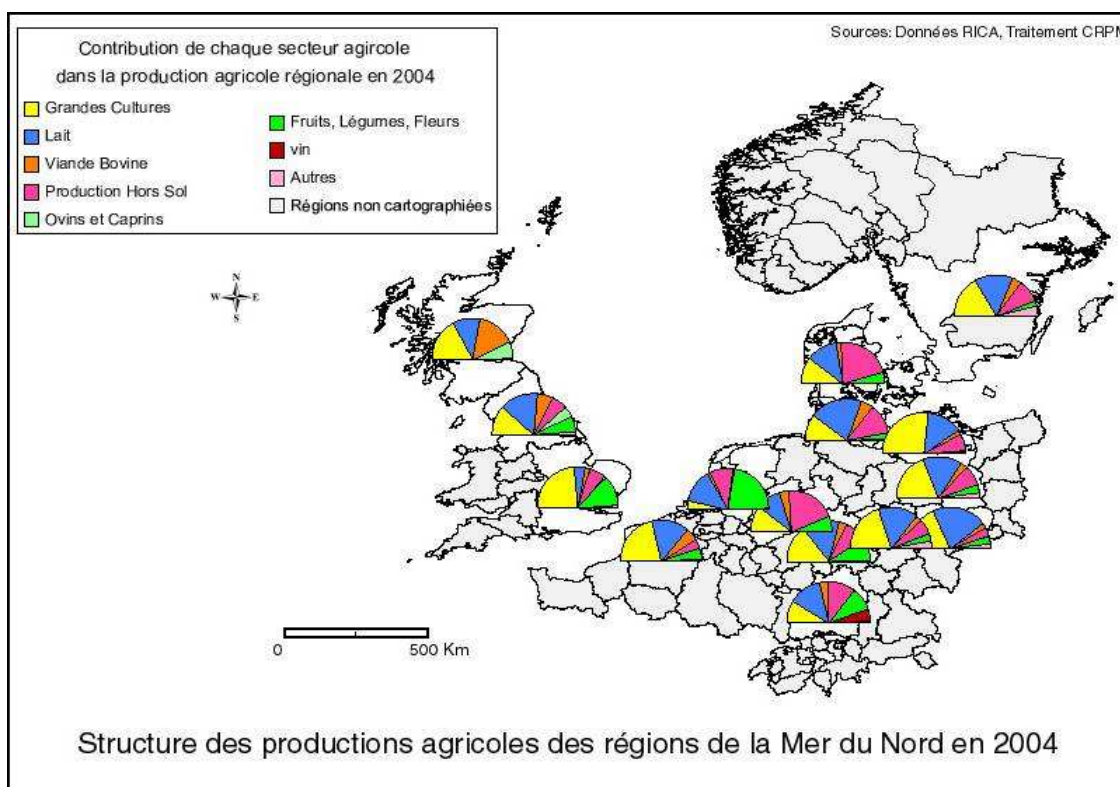
- **La Mer Baltique : des Régions à dominante lait**

Les Régions finlandaises et suédoises sont assez homogènes en termes de structure de leur production agricole avec un large pôle productif laitier, secteur ayant fait l'objet d'une profonde réforme depuis 2004.



- **La Mer du Nord : des Régions à dominante lait et grandes cultures**

Globalement moins spécialisées que les Régions méditerranéennes et celles de la Mer Baltique, les Régions de la Mer du Nord présentent une dominante « lait » et une dominante « grandes cultures ».



Ce tour d'horizon sommaire démontre la forte hétérogénéité des exploitations agricoles entre les différents bassins de production européens. Déjà importante dans l'UE à 15 entre les Pays méditerranéens et les Pays septentrionaux, cette hétérogénéité s'est nettement accrue avec l'entrée des dix nouveaux États membres en 2004. La diversité des situations entre les États Membres se double de différences régionales extrêmement marquées dans certains Pays (Allemagne, Espagne, France, Italie). Si les instruments de régulation de la PAC sont encore relativement unifiés à l'échelle communautaire, cette diversité des situations pourrait justifier, à la lumière de ce qui a été engagé dans le cadre de la réforme de la PAC de juin 2003, un renforcement progressif du principe de subsidiarité. Si cette évolution peut apparaître nécessaire pour permettre aux États et à leurs Régions de répondre de manière ciblée aux besoins de leur agriculture, elle peut aussi remettre en cause, à terme, le principe même d'une politique commune.

2. L'ÉVALUATION DU SOUTIEN GLOBAL A L'AGRICULTURE DANS LES RÉGIONS DE LA CRPM

Le soutien agricole aux producteurs se décline en deux parties :

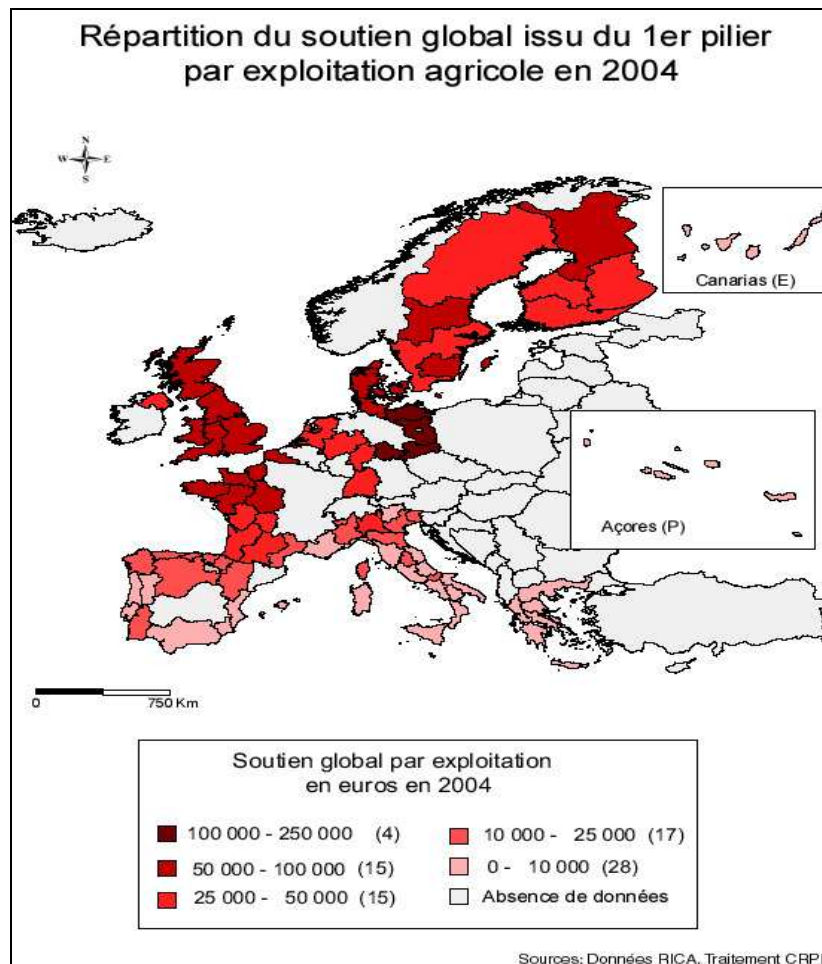
- **le soutien budgétaire**
- **le soutien des prix de marché**

- **Le soutien budgétaire** est composé à 80% des aides directes (AD) aux producteurs, financées par le budget agricole européen (FEAGA). Ces aides sont octroyées selon des facteurs de production tels que la superficie cultivée ou le nombre de têtes de bétail. Depuis 2003, la majorité de ces soutiens sont octroyées sous la forme d'un paiement unique calculé sur des bases de références correspondant aux aides perçues pendant la période 2000-2002. Ce soutien est évalué dans les Régions à partir des informations tirées de la base de données agricoles européennes, le RICA.

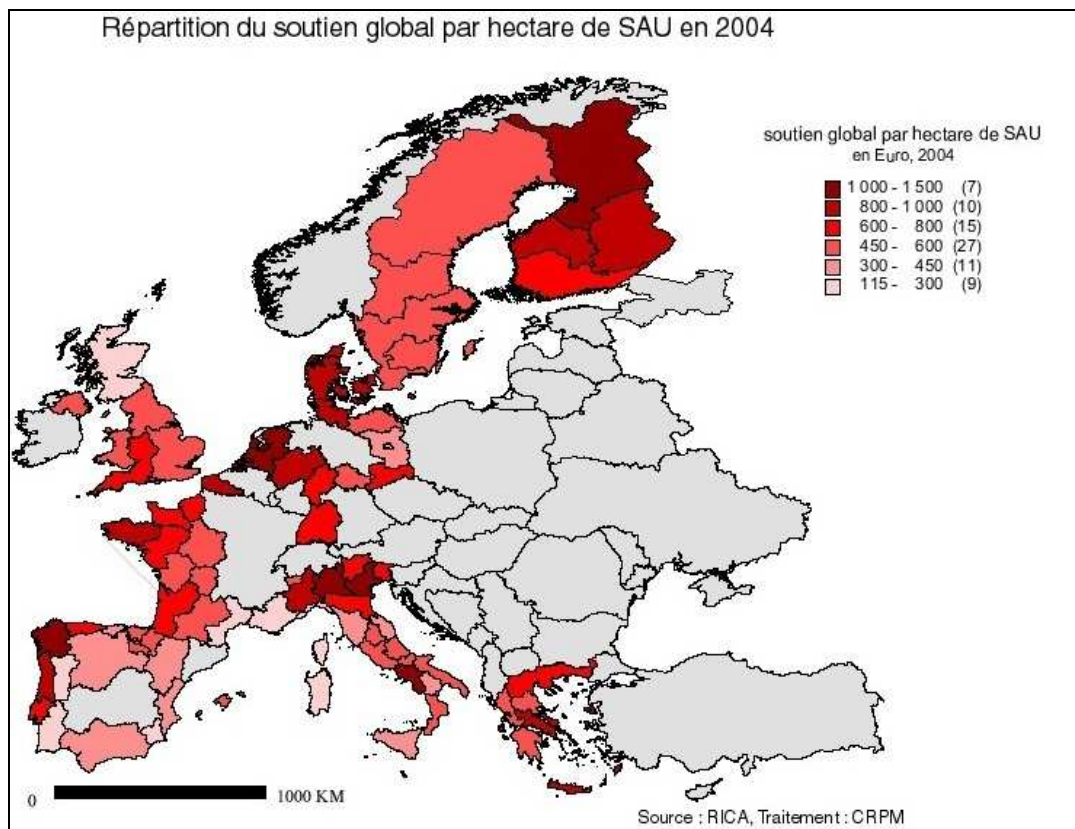
- **Le soutien des prix de marché (SPM)** résulte de la différence entre le prix mondial et le prix européen des produits agricoles. Le soutien provient du prix européen élevé que perçoit l'agriculteur.

La répartition du soutien global (SPM+AD) est très inégale à l'échelon régional et national. Il varie en fonction des orientations productives, du nombre d'exploitations agricoles et de la dimension des entreprises. Les sommes octroyées bénéficient essentiellement, par ordre décroissant, aux producteurs agricoles français (22%), allemands (16%), italiens (10%), britanniques (9%) et espagnols (8%). Ces cinq pays recouvrent 50% des exploitations agricoles professionnelles et bénéficient de plus de 65% du soutien global communautaire.

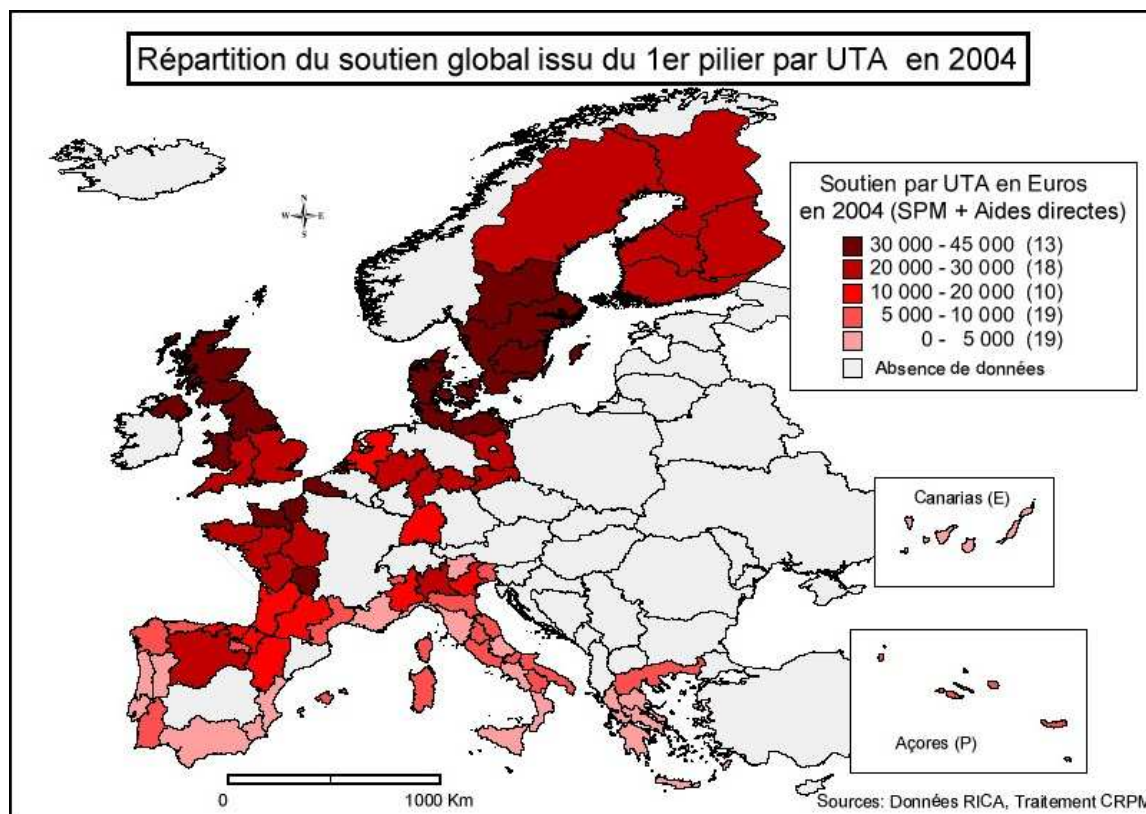
De manière générale, la répartition du soutien global moyen par exploitation entre les Régions offre un clair gradient décroissant Nord/Sud. Le montant du soutien s'échelonne de 750 € en Ligurie (Italie) à 250 000 € dans les Länder de l'ex-Allemagne de l'Est (de par la très grande dimension des exploitations agricoles), la moyenne communautaire s'élevant à 18 000 €. Le montant du soutien est inférieur à 10 000 € dans 28 Régions situées dans les trois principaux pays méditerranéens (Espagne, Portugal, Italie, Grèce). En revanche, il est supérieur à 50 000 € dans le quart nord ouest français, dans certaines Régions suédoises et finlandaises ainsi qu'au Royaume-Uni (excepté en Irlande du Nord où la moyenne est de 40 000 €). De fortes disparités existent en outre au sein des États Membres notamment en Italie, en Espagne, en France et en Allemagne.



Afin de limiter l'effet « dimension », le montant du soutien a été rapporté à l'hectare. Sur cette base, l'analyse tend à profiter aux Régions orientées vers l'agriculture intensive.



De la même manière, en rapportant le soutien à l'actif agricole (UTA), la hiérarchie des Régions évolue.

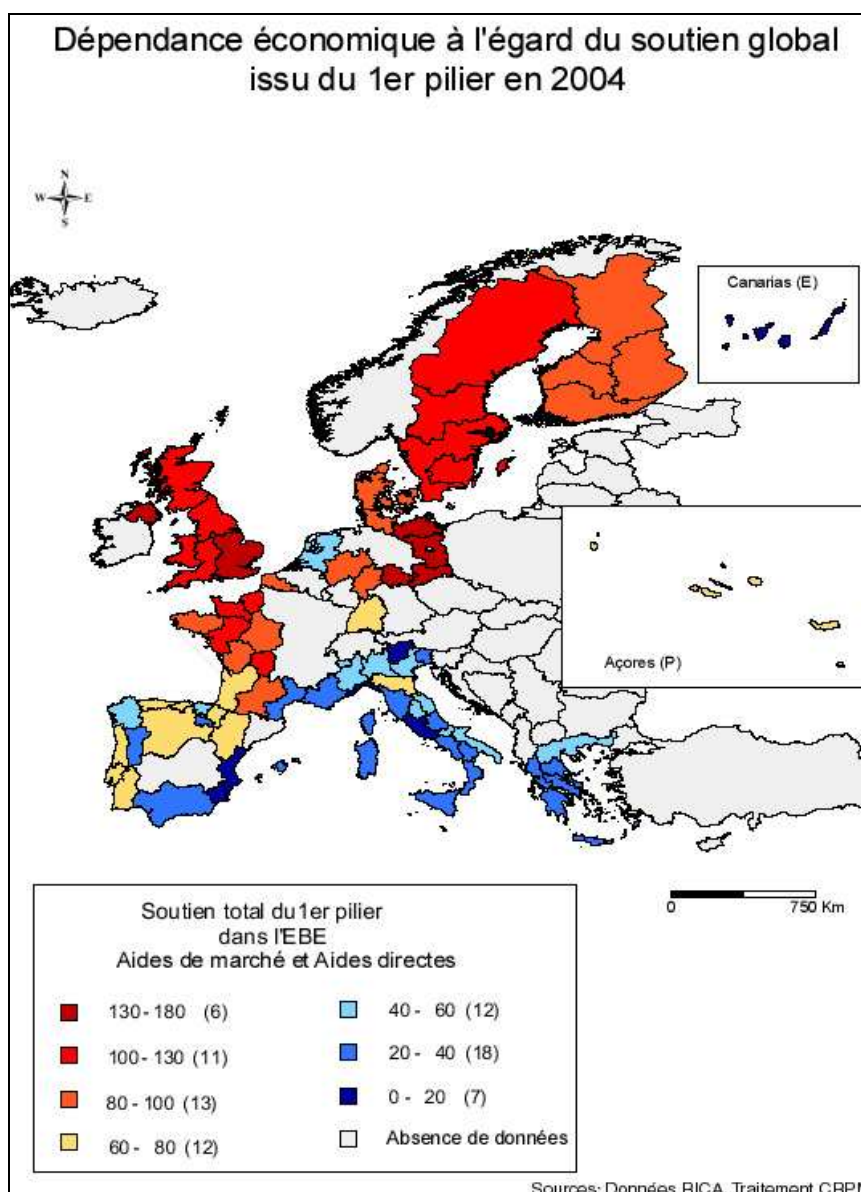


De manière générale, la répartition du soutien direct et du soutien par les prix favorise les Régions septentrionales où les trois orientations agricoles principales sont les grandes cultures, les bovins viande et les bovins lait. Or ces trois types de productions concentrent près de 70% du soutien global communautaire. A l'opposé, les Régions méridionales sont généralement spécialisées dans des productions très peu bénéficiaires de soutiens directs (viticulture, maraîchage, arboriculture).

La diversité de la distribution du soutien global entre les Régions de la CRPM s'explique largement par la diversité des spécialisations agricoles communautaires et par la volonté de la PAC de privilégier certains secteurs. La PAC renforce les disparités interrégionales et n'améliore par la cohésion entre les Régions. Certes, elle permet une compensation vers une profession souffrant d'un revenu qui sans cela serait bien inférieur à la moyenne des autres revenus, mais elle profite surtout aux exploitations et aux Régions les plus prospères. Le soutien global issu du premier pilier renforce l'avantage initial des Régions les plus productives, au détriment notamment des régions méditerranéennes, en aidant certains secteurs massivement et proportionnellement aux volumes produits. Au final, les réformes de 1992 et 1999 n'ont pas eu d'effet redistributif qui aurait pu améliorer la cohésion territoriale. La réforme de 2003 réaffirme cette répartition régionale des aides, en fixant notamment le montant d'aides découplées selon des références historiques dans la majorité des Etats Membres et en plafonnant le soutien au deuxième pilier à seulement 10% du budget 2000-2006 de la PAC (autour de 20% pour 2007-2013). D'autres mécanismes de péréquation restent donc à imaginer.

3. IMPACT DU PREMIER PILIER SUR LE MAINTIEN DES ACTIVITES AGRICOLES DANS LES TERRITOIRES EUROPEENS : UNE TYPOLOGIE DES REGIONS DE LA CRPM

L'importance du premier pilier dans le maintien des activités agricoles est mesurée par la dépendance économique des exploitations à celui-ci. L'indicateur utilisé est le ratio « soutien global/EBE ». L'EBE est l'excédent brut d'exploitation, le meilleur indicateur de la santé économique d'une exploitation, harmonisé au niveau européen. Ce ratio est en moyenne de 60% sur l'ensemble de l'UE mais sa valeur est très contrastée entre les Régions. Son classement par quantile montre une bipartition Nord/Sud.

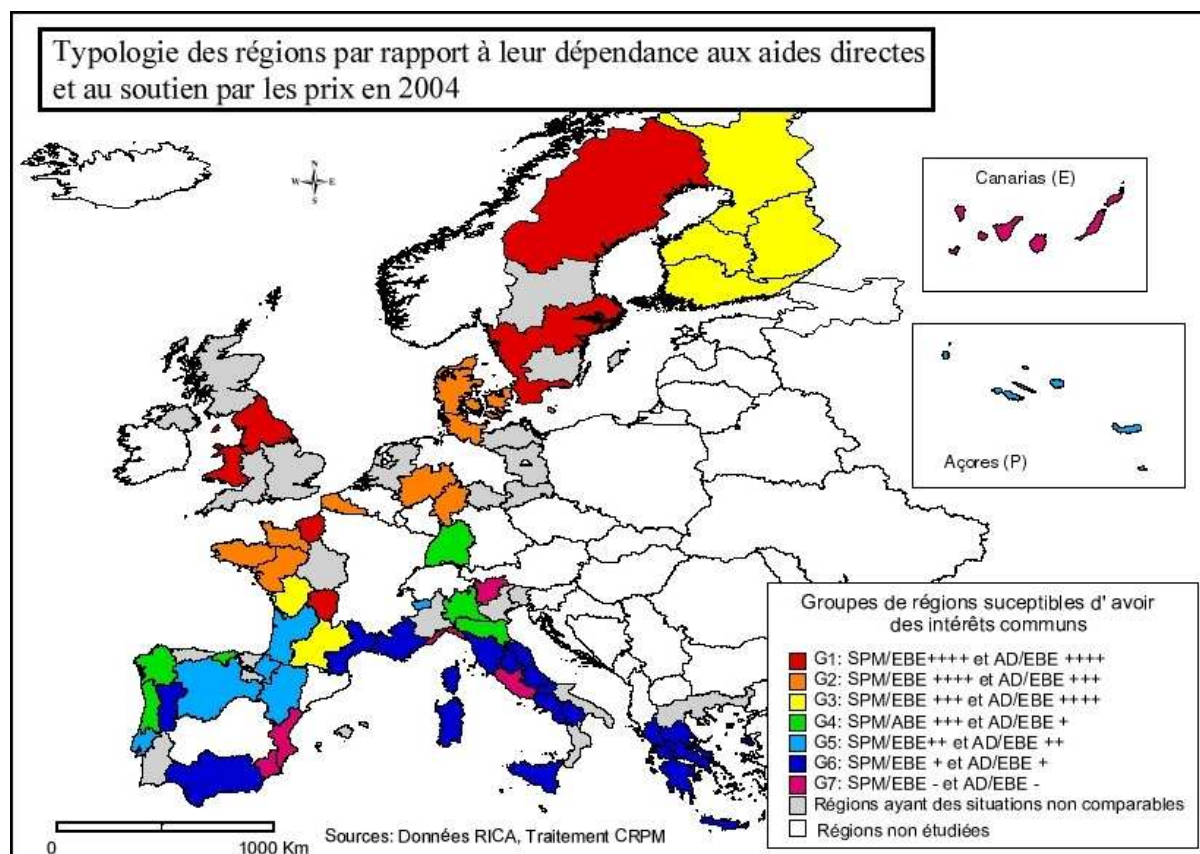


D'une manière générale la viabilité économique des exploitations agricoles en l'absence d'un premier pilier est faible. Une diminution de ce soutien aurait une influence considérable notamment dans les Régions du Nord de l'Europe.

La libéralisation des marchés agricoles amorcée par les négociations internationales semble conduire à une baisse inéluctable du premier pilier de la PAC. Or l'impact d'une diminution de ce soutien serait peu ou prou considérable selon les Régions. La composante du premier pilier la plus immédiatement sujette à réduction est le soutien par les prix de marché en raison des négociations en cours à l'OMC (baisse des droits de douane, des subventions aux exportations et des soutiens distorsifs²). Cependant le soutien budgétaire de la PAC, qui a déjà été plafonné pour la période 2007-2013, fait également déjà l'objet de remise en cause dans le débat européen.

Il est alors pertinent d'approfondir l'étude de la dépendance économique en distinguant la dépendance économique des exploitations à l'égard des aides directes et du soutien par les prix afin de déterminer plus précisément l'impact régional d'une réduction du premier pilier. La carte suivante représente la répartition des Régions selon la structure de leurs dépendances économiques. Cette analyse est intéressante car elle indique le degré de viabilité économique des Régions en cas de réduction du soutien budgétaire ou du soutien par les prix de marché. A partir des constats obtenus de cette analyse, des groupes d'intérêts peuvent être mis en évidence selon que leurs enjeux dépendent plutôt des négociations internationales ou des négociations budgétaires européennes.

² Les soutiens distorsifs sont les soutiens ayant des impacts sur les prix mondiaux. Ce sont les soutiens pointés de doigt à l'OMC qui devront disparaître dans l'avenir.



Sept groupes d'intérêts ont pu être définis :

- Le groupe 1 est caractérisé par une dépendance très élevée au SPM (exploitations peu compétitives sur le marché international) et aux aides directes. L'impact d'une réduction du premier pilier serait substantiel dans ces régions où les enjeux se trouvent à la fois au niveau de l'aboutissement des négociations à l'OMC et dans la révision du budget en 2008/2009 et après 2013.
- Le groupe 2 est également extrêmement dépendant du SPM (environ 60% en moyenne) mais l'importance des AD dans la formation du revenu des agriculteurs décroît (38% en moyenne) par rapport au premier groupe. Ces régions sont essentiellement spécialisées dans la production laitière et porcine, secteurs largement bénéficiaires d'un soutien par les prix³.
- Le groupe 3 des Régions qui ont largement intérêt à défendre le maintien du budget agricole communautaire
- Les Régions du groupe 4 sont largement moins dépendantes des AD et dans une moindre mesure du SPM (SPM/EBE=40% en moyenne) par rapport aux trois premiers groupes. Ce sont des Régions dont les enjeux se situent de façon plus prononcée dans le dénouement des négociations à l'OMC.
- Le groupe 5 rassemble les Régions dont les revenus agricoles dépendent à la fois du SPM et des AD mais de manière moins marquée que les précédents groupes.
- Le groupe 6, quant à lui contient un grand nombre de régions espagnoles, italiennes, grecques et françaises méditerranéennes, largement orientées vers la production de cultures permanentes. De manière générale, le secteur agricole de ces régions est plus compétitif et la réduction du premier pilier serait mieux tolérée.
- Enfin, les Régions du groupe 7 se distinguent par une dépendance très faible au premier pilier.

D'une manière générale, la forte dépendance des Régions au SPM implique que si à l'avenir ces dernières devaient faire face à de nouvelles réductions des droits de douane et des prix d'interventions, de nouvelles aides directes compensatoires devraient être créées. Or envisager de nouvelles compensations budgétaires est rendu difficile par les faibles marges de manœuvre budgétaires offertes par les perspectives financières (après la revue budgétaire de 2008/2009 et après 2013). Cela laisse présager que les Etats Membres

³ Ce résultat pourrait cependant évoluer au regard de la conjoncture des prix mondiaux dans le secteur laitier et des modifications apportées à l'OCM lait.

pourraient être amenés à compenser les pertes de revenus en allouant des aides nationales, au risque d'une renationalisation de la PAC.

4. PISTES D'ÉVOLUTION DES SOUTIENS AGRICOLES

Si les intérêts régionaux ne semblent pas converger, il apparaît néanmoins que les Régions de la CRPM pourraient adopter une démarche commune, à savoir, le renforcement de la cohésion inter et intra régionale via un rééquilibrage des subventions octroyées aux agriculteurs. Afin de réduire les soutiens distorsifs communautaires, le SPM pourrait être réduit. Il constitue en outre le soutien le moins en phase avec la cohésion territoriale. Cette réduction nécessiterait alors une compensation par des soutiens directs pour maintenir un revenu agricole stable et suffisant, gage d'une production agricole assurant un approvisionnement alimentaire satisfaisant et assurant la volonté publique d'occupation des territoires. Plusieurs dispositifs de péréquation du soutien direct peuvent être déployés au profit de la cohésion inter et intra régionale. Certains sont déjà mis en œuvre depuis la réforme de 2003.

- La mutualisation du soutien direct par la définition d'une aide à l'échelle régionale

Ce dispositif est mis en œuvre depuis la réforme de Luxembourg dans les cinq Etats Membres ayant optés pour le calcul du DPU (cf. annexe) selon le modèle régionalisé. La régionalisation du calcul de la valeur unitaire des paiements directs incorporés aux DPU est incontestablement le mécanisme qui introduit le plus d'effets redistributifs, par rapport à la prise en compte des références historiques individuelles. En effet, au sein d'une même région, ce dispositif opère une redistribution des soutiens directs entre les agriculteurs, ceux ayant historiquement un montant de paiement unique par hectare supérieur à la moyenne régionale étant pénalisés au profit des autres.

Ce dispositif serait toutefois difficile à mettre en œuvre dans les Régions offrant une large diversité des systèmes de production agricole car il conduirait à une profonde redistribution des soutiens, préfigurant ainsi le risque d'une vive confrontation entre les catégories d'agriculteurs.

La régionalisation est en outre un instrument que l'on pourrait qualifier de « vert » puisqu'elle favorise les exploitations extensives (respectueuses de l'environnement) au détriment des exploitations intensives qui exercent des pressions sur l'environnement. Si le principal avantage de la régionalisation est lié aux effets redistributifs opérés entre les catégories d'agriculteurs au sein d'une région donnée, elle n'offre pas en revanche l'opportunité d'une redistribution des fonds entre Régions et fige ainsi les disparités régionales antérieures. Pour pallier à cet inconvénient, l'aide à l'hectare peut être définie à l'échelle nationale.

- La mutualisation du soutien direct par la définition d'une aide à l'échelle nationale

La définition d'une subvention à l'hectare homogène sur l'ensemble du territoire national proviendrait, d'une manière très simple, de la division du plafond national par le nombre d'hectares admissibles nationaux. Ce dispositif opère, de même que pour la régionalisation, une redistribution des soutiens entre les catégories d'exploitations mais possède également l'avantage d'un effet redistributif entre les régions en adéquation, et contribue à la cohésion interrégionale. Ce procédé sera d'autant plus facile à mettre en œuvre (car les effets redistributifs sont moindres) que le degré d'homogénéité interrégional et infra régional des systèmes agricoles est fort (degré d'intensivité de la production, diversité des orientations agricoles etc.). Or les différences régionales structurelles et sectorielles sont particulièrement importantes en Allemagne, en France, en Italie et en Espagne.

Ainsi l'introduction de ce mécanisme dans les Etats Membres pourrait avoir des effets redistributifs efficaces. Toutefois, ni la définition d'une aide à l'échelle régionale ni à l'échelle nationale ne permet de rompre le lien entre le montant de paiements directs découplés perçu par une exploitation et sa taille en hectares. En d'autres termes, la mutualisation opérée par ce genre de dispositif est limitée : ce sont toujours les plus grosses unités qui se voient octroyer le montant d'aides le plus élevé. Cette critique est d'autant plus justifiée que l'agriculteur, depuis la réforme de 2003, qu'il possède une exploitation de taille importante ou non, n'est pas contraint de produire pour bénéficier des paiements découplés.

La présente étude montre précisément que les soutiens agricoles sont devenus nécessaires à la rémunération de très nombreux agriculteurs européens. Dans un tel contexte économique, il paraît difficile d'envisager leur réduction brutale à court terme. Cette dépendance ne doit cependant pas faire obstacle à une réflexion sur un éventuel redéploiement des crédits, de la gestion des marchés vers le développement rural.

La position selon laquelle l'équilibre de la PAC dépend de l'articulation entre ses deux piliers, dûment aménagés pour mieux concilier les attentes de la société et les contraintes des agriculteurs, pourrait

constituer le cadre visant à concevoir les évolutions des soutiens à l'agriculture. Ces piliers ne s'opposent pas mais sont en effet complémentaires. Chaque pilier a ses propres missions et ils concourent en outre, chacun à leur façon, à la préservation d'une agriculture multifonctionnelle.

Le premier pilier est capital, d'une part, parce que le modèle agricole européen a un coût : occupation de l'ensemble du territoire par des exploitations de petites et moyennes dimensions (en comparaison avec les autres Pays développés), assurance d'une haute sécurité sanitaire et d'une production de qualité. D'autre part, le premier pilier paraît indispensable car les agriculteurs ne seraient pas en mesure de remplir les multiples fonctions territoriales et environnementales que la société leur assigne, si le niveau et la stabilité de leurs revenus dépendait uniquement du marché (intensification des exploitations en cas de baisse du premier pilier). Ainsi de ce point de vue, le premier et le deuxième pilier peuvent œuvrer conjointement selon un objectif commun.

Compte tenu de la dimension sociale du débat sur les soutiens agricoles, une évolution dans la répartition des aides issues du premier pilier semble difficilement évitable. Si la justification des subventions est de moins en moins liée au volume de production (découplage) mais à d'autres critères, les références historiques de production utilisées pour leur calcul perdent de leur pertinence. En outre, les secteurs de production et les Régions qui se voient octroyer un montant de soutien faible veulent, à juste titre, rééquilibrer leur distribution sur la base de nouveaux critères tels que la contribution au maintien de la vitalité des zones rurales ou la conservation de la biodiversité.

Il serait alors pertinent d'octroyer :

- d'une part, des soutiens couplés à la production de biens publics (paysage, maintien des ressources naturelles) dans le cadre du deuxième pilier.
- d'autre part, dans le cadre du premier pilier, des aides directes découplées (compensation intégrale de la baisse du soutien par les prix distorsifs par des paiements directs), afin d'assurer un revenu stable aux agriculteurs pour leur permettre de faire face aux nouveaux enjeux mondiaux (changement climatique, libéralisation des marchés agricoles).

Un certain niveau de recouplage pourrait être permis mais uniquement pour les produits « sensibles » afin d'éviter la déprise agricole dans les zones à risques. Enfin, ces aides pourraient être mutualisées à l'échelle nationale et modulées par des critères en adéquation avec des objectifs de cohésion tels que les emplois que les exploitations génèrent.

CONCLUSION

Les effets régionaux du montant du soutien global sont étroitement liés aux productions agricoles développées, à la dimension économique des exploitations (taille, degré d'intensification de la production, etc.) et enfin à la localisation des exploitations (rendement de référence, crédits nationaux variés selon les Etats Membres). La diversité des situations agricoles dans les Régions européennes et les mécanismes de répartition du soutien de la PAC génèrent des inégalités considérables entre les Régions et au sein des Régions entre les actifs agricoles régionaux. Ainsi, une bipartition Nord/Sud se dégage de l'analyse. La réforme de 2003 conserve cette répartition régionale des aides, en fixant le montant d'aides découplées selon des références historiques dans la majorité des Etats Membres que le deuxième pilier ne soit en mesure de « corriger » les disparités : ce n'est pas sa vocation, et son budget, rogné lors des négociations sur les perspectives financières, ne lui en donne pas les moyens.

Aucun objectif de cohésion n'a donc été intégré à la PAC au cours des réformes successives dont elle a fait l'objet. L'intégration probable de la cohésion territoriale au nombre des objectifs communautaires dans le prochain Traité conduit à espérer des évolutions dans la répartition du premier pilier, intégrant par exemple une mutualisation des aides à l'échelle nationale et leur versement selon des critères améliorant les effets redistributifs.

Les Régions de la CRPM sont également inégales à l'égard de la part prise par les soutiens du premier pilier dans la rémunération des agriculteurs. S'il paraît difficile d'élaborer une position commune satisfaisant l'intégralité des Régions au regard de ce critère économique, des groupes régionaux se dégagent selon leurs intérêts à l'égard des évolutions du premier pilier.

Il est difficilement contestable que le premier pilier est nécessaire au maintien de l'activité agricole dans de nombreuses régions. Il est également indispensable à l'approvisionnement alimentaire européen et constitue alors un enjeu essentiel pour l'ensemble des Régions et des consommateurs.

L'intégration croissante des intérêts environnementaux dans les débats publics conduit à penser que le deuxième pilier pourrait être revu à la hausse lors du bilan de santé de la PAC et après 2013. Le versement des concours publics au titre du développement rural serait optimisé par le couplage de l'allocation avec la production de biens publics. Dans ce cadre, les Régions pourraient jouer un rôle essentiel dans la détermination des services environnementaux potentiels que pourraient fournir les agriculteurs. En termes budgétaires, la régionalisation (en tant que transfert des compétences) pose la question de la cohésion interrégionale, dès lors que les collectivités locales disposent de ressources inégales et que les soutiens ne sont plus gérés par un Etat national en mesure de garantir une certaine redistribution, même relative, entre les Régions.

ANNEXE

Les choix d'application de la réforme de Luxembourg selon les Etats Membres

	Année d'application	Mode d'établissement des droits	Taux de recouplage	Mise en œuvre de l'article 69 (2)
Allemagne	2005	Hybride dynamique	25% houblon ; 60% tabac ; 60% fécule de pomme de terre	Usage nul
Danemark	2005	Hybride dynamique	75% taureaux ; 50% ovins	Usage nul
Espagne	2006	Historique	25% grandes cultures, 40% abattage; 100% vaches allaitantes; 50% ovin ; 100% semences ; 100% produits issus de régions reculées	7% du plafond pour la viande bovine et 10% pour le secteur laitier
Finlande	2006	Hybride dynamique	75% taureau ; 50% ovin ; 60% fécule de pomme de terre ; 100% semences ; 50 % ovin	2,1% du plafond pour COP et 10% pour la viande bovine
France	2006	Historique	25% grandes cultures, 100% PMTVA ; 40% PAB ; 100% PAB veaux ; 50% ovin et caprin	Usage nul
Grèce	2006	Historique	25% grandes cultures; 40% blé dur ; 100% vaches allaitantes ; 40% abattage ; 50% ovin ; 35% coton ; 60% tabac	10% du plafond pour les COP et 10% pour la viande bovine et 5% pour la viande ovine/caprine
Italie	2005	Historique	aucun recouplage	Usage nul
Pays-Bas	2006	Historique	100% vache allaitante ; 100% abattage veau ; 40 % abattage ; 100% huile de lin	Usage nul
Portugal	2005	Historique	100% vaches allaitantes; 100% abattage veau ; 40 % abattage ; 50 % ovin ; 100% semences ; 100% produits issus de régions reculées	1% du plafond pour COP, riz, viande ovine/caprine/bovine
RU	2005	Hybride et Historique (1)	aucun recouplage	10 % du plafond viande bovine
Suède	2005	Hybride statique	75% taureau	0,45% du plafond PSBM

(1) L'Angleterre a choisi un modèle hybride dynamique contrairement à l'Irlande du Nord dont le modèle hybride est statique. L'Ecosse et le Pays de Galles ont choisi un modèle historique.

(2) Les Etats Membres peuvent faire usage de l'article 69 du règlement 1782/2003, lequel permet d'effectuer des retenues sur les montants d'aide par secteur, pour financer des programmes liés à l'environnement ou à la qualité.

D'une manière générale et simplifiée, deux grands groupes d'intérêts se distinguent par les choix de mise en œuvre du dispositif des DPU.

Les Etats Membres « septentrionaux » (ou « nordistes ») (Allemagne, Danemark, Finlande, Suède, Royaume-Uni) sont favorables à un rétablissement des signaux de marché, à une libéralisation du secteur agricole à l'instar des autres secteurs industriels et à une réorientation de la PAC vers des objectifs environnementaux (en favorisant le deuxième pilier de la PAC au détriment du premier). Ce groupe (hormis l'Ecosse et le Pays de Galles) a opté pour un dispositif hybride de mise en œuvre des DPU qui conduit à une redistribution des soutiens budgétaires directs entre agriculteurs afin de relégitimer les subventions communautaires aux yeux de l'opinion publique. Ce groupe d'intérêt, les « libéraux verts », se décline en sous-groupes selon le degré de recouplage choisi et la logique suivie (logique redistributive versus allocative).

Les Etats Membres « sudistes » (Espagne, Grèce, France, Italie et Portugal) partagent les préoccupations environnementales du premier groupe mais estiment que le maintien de l'activité productive dans les Régions est fondamental. Ce groupe d'intérêt attache une importance particulière à la fonction productive de la PAC, garantissant la sécurité alimentaire, par le maintien du premier pilier et de la préférence communautaire. Ce groupe a choisi de limiter au maximum les innovations apportées par la réforme de 2003 et de conserver la répartition des subventions en optant pour le modèle historique.