



RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LES REFORMES DE LA PAC DE MARS 1999 ET DE JUIN 2003 : PRINCIPALES DISPOSITIONS

Les réformes de la Politique agricole commune (PAC) de mars 1999 (réforme Agenda 2000) et de juin 2003 (compromis de Luxembourg) s'inscrivent dans un processus commencé quelques années plus tôt avec la réforme de 1992 (réforme MacSharry). Loin de supprimer l'intervention et de libéraliser totalement les marchés, la réforme de 1992 constitue néanmoins une rupture. Elle propose en effet de diminuer le soutien par les prix et de compenser les pertes induites de revenu par des aides directes assises sur les facteurs de production terre (céréales et oléoprotéagineux) et cheptel (viande bovine). La réforme de 1999 correspond à un pas de plus dans la même direction, avec de nouvelles baisses des prix institutionnels et la compensation partielle des pertes de revenu par des aides directes toujours assises sur les facteurs primaires de production. La réforme de 2003 va encore plus loin en supprimant le lien entre les aides directes et les choix de produits, en d'autres termes en « découplant » les aides directes de soutien des revenus agricoles. Cette note présente les principales dispositions des deux réformes de 1999 et de 2003.

La réforme de 1999 : dans la continuité directe de celle de 1992

La réforme de 1999 a été adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement le 26 mars 1999 lors du Conseil européen de Berlin. Nouveau pas dans la direction suivie en 1992, elle comprend de nouvelles diminutions, importantes, des prix institutionnels des céréales (-15% en deux étapes) et de la viande bovine (-20% en trois étapes) et la compensation partielle des pertes induites de revenu par un accroissement des aides directes octroyées à l'hectare (céréales et oléoprotéagineux) ou à la tête de bétail (viande bovine). Elle étend la démarche aux produits laitiers en proposant une réduction de 15% en trois étapes des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé, réduction partiellement compensée par l'octroi d'une aide directe proportionnelle au quota. Alors que les baisses des prix institutionnels des céréales et de la viande bovine s'appliquent à compter de la campagne 2000/01, la réforme laitière est reportée à la campagne 2005/06 (les projets initiaux de la Commission européenne prévoyaient son application dès l'année 2000/01). Cette décision s'accompagne d'un report à la même date de l'augmentation des quotas laitiers (+1,5% en trois fois). Néanmoins, cinq Etats membres (Espagne, Grèce, Irlande, Irlande du Nord et Italie) bénéficient d'un accroissement immédiat de leurs références, répartie sur deux campagnes, pour un total cumulé de 1,39 million de tonnes (voir encadré 1). En pratique, la politique des quotas laitiers est prolongée au moins jusqu'en 2007/08.

Pour ce qui concerne les céréales, la réforme de 1999 fixe le taux de jachère obligatoire des surfaces COP (Céréales, oléagineux et protéagineux) à 10% sur l'ensemble de la période 2000/01-2006/07, avec possibilité de réviser ce pourcentage en fonction des conditions de marché. En d'autres termes, elle pérennise la jachère comme

instrument majeur de contrôle de l'offre. Pour ce qui concerne la viande bovine, la réforme de 1999 modifie les conditions d'octroi des primes bovines avec fixation de plafonds nationaux, régionaux et/ou individuels et introduit différents dispositifs visant à favoriser les systèmes de production moins intensifs. Elle limite le nombre total d'animaux pouvant bénéficier de la Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et de la Prime spéciale en faveur des bovins mâles (PSBM) à 1,8 Unités gros bovins (UGB) par hectare de superficie fourragère, avec octroi de compléments si les densités de chargement sont plus faibles (primes à l'extensification). Elle introduit deux nouvelles primes bovines, la Prime à l'abattage (PAB) qui vise à compenser la diminution du prix d'intervention de la viande bovine et la prime à la désaisonnalisation qui vise à lisser les approvisionnements dans le temps. Enfin, elle met en place des enveloppes nationales de flexibilité visant à satisfaire des systèmes de production spécifiques définis au niveau de chaque Etat membre en application du principe de subsidiarité. Sur ce point, on notera toutefois la réduction considérable de ces enveloppes nationales relativement aux propositions initiales de la Commission (pour l'année 2002 et pour l'ensemble de l'Union européenne, 1936 millions d'euros dans les propositions et 493 millions d'euros dans le texte adopté), réduction « compensée » par l'introduction des deux nouvelles primes bovines susmentionnées.

Au niveau horizontal, i.e., s'appliquant à tous les produits, la réforme de 1999 introduit le principe de l'éco-conditionnalité et de la modulation des aides directes. Ceci signifie que le respect d'exigences environnementales pourra constituer une condition d'octroi des aides directes et que leur montant pourra être réduit, sur décision de l'Etat membre, en fonction de trois critères : la main d'œuvre employée sur l'exploitation, sa

prospérité globale (mesurée par la marge brute standard) et le montant perçu d'aides directes. Les sommes ainsi économisées pourront être réallouées à des mesures de développement rural réorganisées au sein d'un nouveau règlement unique qualifié de deuxième pilier de la PAC. Bien que facultatives, ces dispositions nouvelles sont importantes notamment parce que la réforme de 2003 va les rendre obligatoires. En revanche, la réforme adoptée en 1999 ne reprend pas les propositions initiales de la Commission européenne visant à plafonner le montant total d'aides directes que peut recevoir une exploitation.

La réforme de 2003 : découplage, conditionnalité et modulation des aides directes

Les objectifs de la réforme de la PAC de 2003 adoptée le 26 juin dernier sont identiques à ceux de la réforme Agenda 2000 : une agriculture européenne compétitive ; des méthodes de production respectueuses de l'environnement capables de fournir les produits de qualité qui répondent aux attentes de la société ; un niveau de vie équitable et une stabilité des revenus pour les agriculteurs ; une agriculture riche de sa diversité, préservant la valeur des paysages et un monde rural vivant et actif ; une politique simplifiée et assurant un partage clair des responsabilités entre la Commission européenne et les Etats membres ; et une justification du soutien à l'agriculture par la prestation de services que la société attend des agriculteurs. La philosophie générale de la réforme est également identique à celle des deux précédentes réformes, i.e., la baisse du soutien par les prix et la compensation (partielle) des pertes induites de revenu par des aides directes. Le compromis de Luxembourg se différencie toutefois des deux réformes antérieures par quatre dispositions novatrices :

- i) Le découplage des mesures de soutien des revenus agricoles via la transformation de l'essentiel des aides directes en un paiement unique par exploitation calculé sur une base historique ;
- ii) La conditionnalité (obligatoire) de toutes les aides directes, y compris le paiement unique défini ci-dessus, au respect, d'une part de bonnes pratiques agricoles et environnementales, d'autre part de normes réglementaires en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux, ainsi que des obligations relatives à la sécurité sur le lieu de travail ;
- ii) La réduction (obligatoire) des aides directes de marché via leur modulation ;
- iv) Le transfert des ressources ainsi économisées sur des mesures de développement rural du deuxième pilier et l'extension de ce dernier.

Les dispositions relatives à ces quatre points sont détaillées dans l'encadré 2, ainsi que celles relatives aux mesures verticales des Organisations communes de marché (OCM). Ne sont commentées ci-dessous que les dispositions les plus « significatives ».

Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles

La nouvelle réforme remplace la plupart des primes octroyées dans le cadre des différentes OCM par un paiement unique par exploitation calculé sur une base historique. Chaque agriculteur disposera d'un droit à paiement par hectare déterminé en multipliant le nombre moyen de primes des années 2000, 2001 et 2002 par le montant de ces primes (en général, le montant de l'année 2002), le tout divisé par le nombre d'hectares

ayant donné droit à ces primes (hectares de référence). Le nombre de droits à paiement est égal au nombre d'hectares de référence, et le paiement unique par exploitation est obtenu en multipliant ce nombre de droits par le droit à paiement par hectare. Pour bénéficier du paiement unique, l'agriculteur devra disposer d'hectares éligibles. Ces derniers correspondent à toutes les surfaces agricoles à l'exception de celles occupées par les cultures pérennes. Il n'y aura pas obligation de produire, mais obligation à maintenir les terres dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales. Le versement du paiement unique, comme des autres aides directes, sera également conditionné au respect de plusieurs normes et de bonnes pratiques agricoles et environnementales (principe de la conditionnalité ; cf. infra). Les hectares éligibles pourront être utilisés pour toute production agricole, à l'exclusion des cultures permanentes, des fruits et légumes, et des pommes de terre autres que destinées à la féculé.

Les droits à paiement seront transférables au sein d'un même Etat membre, avec ou sans la terre dans le cas d'achats et/ou de ventes, obligatoirement avec la terre dans le cas de locations. Dans le cas d'un transfert sans terre, l'agriculteur acheteur ne pourra valoriser un droit à paiement ainsi acquis que s'il dispose d'un hectare éligible. Un Etat membre pourra en outre décider de restreindre l'échelle géographique du marché des droits à paiement.

Les Etats membres qui le souhaitent pourront maintenir un lien partiel avec la production : dans le secteur des cultures arables en conservant à une hauteur maximale de 25% l'aide à l'hectare ; dans le secteur bovin en choisissant de conserver, ou la PMTVA jusqu'à concurrence de 100% et la PAB pour les animaux de l'espèce bovine autres que les veaux jusqu'à concurrence de 40%, ou la PAB pour les animaux de l'espèce bovine autres que les veaux jusqu'à concurrence de 100%, ou la PSBM jusqu'à concurrence de 75% ; et dans le secteur ovin et caprin en conservant le lien avec la production jusqu'à concurrence de 50%.

Les Etats membres auront en outre la possibilité de « régionaliser » le paiement unique défini ci-dessus selon diverses modalités : définition d'une enveloppe budgétaire régionale répartie entre tous les agriculteurs de la région en fonction du nombre d'hectares éligibles, sans ou avec distinction des terres arables et des surfaces en herbe ; régionalisation d'une partie seulement du paiement unique, l'autre partie étant versée sous la forme d'un paiement individualisé ; et possibilité de redistribuer les enveloppes d'aides entre régions.

Le régime du paiement unique entrera en vigueur, selon le choix de l'Etat membre, au 1^{er} janvier 2005, 2006 ou 2007.

La conditionnalité des aides directes

L'octroi de l'intégralité du paiement unique par exploitation et des autres aides directes est subordonné au respect de 18 directives européennes en matière d'environnement, de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, et de bien-être animal (pour plus de détails, voir encadré 2). En outre, les bénéficiaires des aides devront également justifier de bonnes pratiques agricoles et environnementales de façon à limiter l'érosion des sols, maintenir leur taux en matières organiques et leur structure, et préserver un niveau minimal d'entretien. En cas de non-respect, il y aura réduction des aides directes de façon proportionnelle au risque ou au préjudice.

Encadré1. Les principales dispositions de la réforme de la PAC de 1999

Secteur des cultures arables, céréales, oléagineux et protéagineux

Baisse du prix d'intervention de 15% en deux étapes égales au cours des campagnes 2000/01 et 2001/02 (de 119,19 euros/tonne à 101,31 euros/tonne) ; décision sur la réduction finale du prix d'intervention à appliquer à partir de la campagne 2002/03 reportée à cette date et à définir en fonction des évolutions des marchés ; maintien du régime des majorations mensuelles du prix d'intervention.

Versement d'une aide directe à l'hectare dont le montant est déterminé en multipliant le montant de base par tonne (72,5 euros/tonne pour les cultures protéagineuses et 63 euros/tonne pour les autres cultures arables à partir de 2002/03 et au-delà) par le rendement moyen déterminé dans le plan de régionalisation relatif à la région considérée ; maintien du régime actuel pour le blé dur avec versement d'un complément de prime de 344,5 euros/hectare et inclusion possible des céréales à ensiler dans le régime. Par rapport à 1992, il y a donc unification des versements à l'hectare (à l'exception des protéagineux et du blé dur).

Conservation de la jachère obligatoire comme instrument potentiel de contrôle de l'offre ; fixation du taux de jachère obligatoire à 10% sur l'ensemble de la période 2000/01-2006/07, mais possibilité de revoir ce pourcentage en fonction des conditions de marché ; maintien de la possibilité de geler des terres de façon volontaire ; compensation par hectare gelé égale à celle prévue pour les céréales.

Secteur de la viande bovine

Baisse du prix de soutien de 20% en trois étapes égales sur la période 2000-02 (de 2780 euros/tonne à 2224 euros/tonne) ; à partir du 1^{er} juillet 2002, mise en place d'un système d'intervention conçu uniquement comme un "filet de sécurité" (si le prix moyen des bovins mâles dans un Etat membre ou dans une région est inférieur à 1560 euros/tonne, mise en oeuvre d'adjudications d'achat) ; à partir du 1^{er} juillet 2002, introduction d'une aide au stockage privé qui sera octroyée lorsque le prix moyen communautaire sera inférieur à 103% du prix souhaité de 2224 euros/tonne ; possibilité de mesures exceptionnelles, y compris sous la forme d'achats à l'intervention ad hoc, en cas de perturbations graves des marchés.

Compensation de la perte de revenu par un accroissement des primes animales bovines : de 145 à 200 euros/animal pour la prime annuelle au maintien du troupeau de la vache allaitante, de 135 à 210 euros/animal pour la prime spéciale aux taureaux (prime versée une fois par animal) et de 109 à 150 euros/animal pour la prime spéciale aux bœufs (prime versée deux fois, à 9 et à 21 mois) ; possibilité d'accorder la prime à la vache allaitante aux génisses (pour un maximum de 40% des droits à la prime) ; instauration graduelle d'une prime à l'abattage, de 80 euros/animal pour les vaches laitières, les vaches allaitantes, les génisses et les bovins mâles, de 50 euros/animal pour les veaux.

Adaptation des différents mécanismes régissant les primes : fixation de plafonds régionaux pour le nombre de droits à la prime spéciale aux bovins mâles ; fixation de plafonds individuels pour le nombre de droits à la prime à la vache allaitante ; limitation du nombre total d'animaux pouvant bénéficier de la prime spéciale aux bovins mâles et de la prime à la vache allaitante à 1,8 Unités gros bovins (UGB) par hectare de superficie fourragère avec octroi d'un complément de 40 euros/animal dans le cas où la densité est comprise entre 1,4 et 1,8 GB et de 80 euros dans le cas où la densité est inférieure à 1,4 UGB ; versement de cette aide complémentaire par animal ou par hectare de prairie permanente ; introduction d'une enveloppe nationale pour chaque Etat membre (financée sur fonds communautaires) qui viendra compléter les paiements précédents pour les bovins mâles et femelles ; possibilité d'octroyer un complément national de 50 euros/animal pour la prime à la vache allaitante (pour un maximum de 40 vaches).

Secteur du lait et des produits laitiers

Maintien du régime des quotas laitiers jusqu'en 2005/06 et report de la réforme laitière à cette date ; néanmoins, augmentation immédiate des quotas nationaux de certains pays (Espagne, Grèce, Irlande, Irlande du Nord et Italie) pour un total de 1,39 million de tonnes.

Réduction de 15% en trois tranches égales des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé à partir de 2005-2006 ; augmentation des quotas de tous les Etats membres de 1,5% en trois étapes, au rythme de la baisse des prix de soutien, avec octroi privilégié des quantités additionnelles aux jeunes agriculteurs et aux producteurs des zones de montagne.

Compensation de la perte de revenu par l'octroi d'une prime proportionnelle au quota (17,24 euros/tonne à partir de 2007 et au-delà, hors enveloppe nationale) ; définition d'une enveloppe nationale supplémentaire financée sur fonds communautaires et régie par des dispositions nationales identiques à celles accordées dans le cadre de la production bovine.

Développement rural et autres mesures

Mise en place d'un nouveau règlement unique relatif au développement rural en remplacement du règlement "fonds structurels" de l'actuel FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), des quatre règlements "objectifs 5a", des trois règlements concernant les mesures d'accompagnement de la PAC de mai 1992 et du règlement relatif à l'aide structurelle en faveur de la sylviculture : simplification des critères d'éligibilité (souplesse et subsidiarité), meilleure intégration d'objectifs environnementaux dans les critères d'éligibilité aux aides en faveur des zones défavorisées, soutien aux zones rurales sous trois formes, i) un renforcement du secteur agricole et forestier (aides à l'investissement et à la modernisation des exploitations agricoles, aides au traitement et à la commercialisation des produits agricoles de qualité, aides à l'installation des jeunes agriculteurs, aides aux départs anticipés à la retraite des agriculteurs, etc.), ii) une amélioration de la compétitivité des zones rurales (encouragement des nouvelles sources d'emploi pour les agriculteurs et leurs familles, plus généralement l'ensemble de la communauté rurale), et iii) la préservation de l'environnement et du patrimoine rural de l'Union européenne, notamment via la promotion de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement.

Volonté de traiter certains problèmes concernant toutes les organisations communes de marché dans un règlement horizontal contenant des règles relatives à l'éco-conditionnalité des aides directes (le respect d'exigences environnementales pourra constituer une condition d'octroi des aides directes) et à leur modulation (les Etats membres pourront réduire les montants qui seront versés aux agriculteurs en fonction de trois critères : la main d'œuvre employée sur l'exploitation, la prospérité globale de l'exploitation mesurée par la marge brute standard et le montant total des paiements accordés au titre des régimes de soutien).

La modulation des aides directes et le renforcement du deuxième pilier

Au-delà d'une franchise de 5 000 euros d'aides directes par an, chaque exploitation sera soumise à un prélèvement sur le montant total d'aides directes qu'elle perçoit. Ce prélèvement sera de 3% en 2005, de 4% en 2006 et de 5% en 2007 et au-delà. La modulation des aides directes doit permettre d'économiser annuellement 1,2 milliard d'euros, montant qui sera réalloué sur le deuxième pilier de la PAC. Le règlement de développement rural est élargi de façon à couvrir de nouveaux domaines visant à promouvoir la qualité et la sécurité des biens alimentaires, l'adaptation des agriculteurs aux normes et le bien-être animal.

En outre, à compter de 2007, les paiements directs du premier pilier seront ajustés à la baisse en cas de dépassement des plafonds annuels de dépenses de marché fixés pour la période 2007-2013 (mécanisme de discipline financière).

Réformes sectorielles

La réforme de 2003 modifie également certaines dispositions régissant diverses OCM. Les mesures les plus importantes concernent le blé dur (suppression du supplément blé dur dans les zones non traditionnelles ; maintien d'un supplément, ajusté à la baisse, dans les zones traditionnelles, incorporé au paiement unique avec toutefois possibilité de garder un lien avec la production jusqu'à concurrence de 40%), le riz (réduction de 50% du prix d'intervention ; augmentation de l'aide directe dont une partie seulement sera intégrée dans le paiement unique ; limitation de l'intervention à 75 000 tonnes), et les produits laitiers (relativement à ce qui avait été décidé lors de la réforme Agenda 2000, avancement de la mise en œuvre des mesures à compter de la campagne 2004/05 et accentuation de la baisse du prix du beurre ; simultanément, augmentation de la compensation).

Hervé GUYOMARD et Katell LE BRIS,
INRA ESR Rennes

Pour en savoir plus

Site web de la Direction générale Agriculture de la Commission européenne :
http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_fr.htm