

Edito

Union Européenne : Accord sur le budget... et après ?



Après l'échec de novembre dernier, le sommet du conseil des 7 et 8 février 2013 aura été le bon pour trouver un compromis sur le budget européen pour les années 2014-2020. Caractérisé par un contexte de crise économique et budgétaire, c'est un budget à minima où chacun pourra s'enorgueillir d'avoir préservé l'essentiel de ses intérêts nationaux. Un mauvais accord valait probablement mieux qu'une absence d'accord : Reste le nécessaire vote du Parlement Européen pour l'entériner.

Un budget européen en baisse: Première historique pour cette institution de 50 ans

L'Union Européenne qui ne pouvait sans doute pas se permettre de rentrer dans une nouvelle crise politique, devra s'en contenter : « Petit accord, Petit budget pour une Petite Europe ». Le tournant de la rigueur à l'œuvre dans tous les Etats-Membres n'aura pas échappé à l'UE, en fixant un budget de 908 milliards d'Euros (960 M€ en crédit d'engagement) soit le seuil symbolique du 1% du PIB Européen.

Par ailleurs, c'est bien un compromis d'intérêts nationaux au détriment de tout projet européen. En effet si tous les budgets sont en baisse, les plus structurants pour le développement, la croissance et la consolidation européenne sont les plus grands perdants au regard des belles ambitions affichées. En 2010, le projet « Europe 2020 » visait à développer une croissance « intelligente, durable et inclusive » en s'appuyant sur une plus grande coordination entre les politiques nationales et européennes. L'accord budgétaire du 8 février dernier vient d'en signer un beau coup d'arrêt.

Reste néanmoins à ce que
le Parlement Euro-
péen arbitre
l'ensemble

puisqu'il est co-décisionnaire. La réaction à chaud des 4 groupes politiques du Parlement n'a pas tardé pour annoncer qu'ils ne pouvaient pas accepter l'accord « en l'état ». Martin Schulz, son président, envisage même un vote à bulletin secret, histoire de sortir des pressions nationales ou partisans. Les parlementaires souhaiteraient notamment plus de « souplesse entre les catégories de dépenses et les budgets annuels », afin que les députés aient la liberté de s'adapter aux circonstances.

Un budget PAC en fort recul, mais moins que prévu

Finalement, à l'issue de l'accord du 8 février, le Budget de la PAC ressort avec un - 11% à un peu plus de 373 Milliards d'€ pour la période 2014-2020 contre 421 M€ pour 2007-2013.

Avec la ponction réalisée sur le budget PAC, la dotation annuelle française de l'enveloppe des paiements directs s'annonce en recul de 1 milliard sur les 8 initiaux. Aussi, cela pourrait induire une baisse de plus de 12% du montant des aides versées dès 2014. Une des nombreuses clés de l'accord global du 8 février est probablement aussi à rechercher du côté du développement rural où la France a obtenu de ses partenaires un bonus équivalent de 1 milliard d'€ sur la période 2014-2020 (de même que l'Italie pour 1,5 milliard). En globalisant le paquet « PAC », le gouvernement pourra afficher une conquête relative.

Une PAC à la carte ?

Même s'il faut attendre une validation après quelques adaptations éventuelles

de la part du Parlement Européen sur ce budget européen, le plus dur semble passé du côté de Bruxelles. Reste un accord à trouver sur la PAC.

Certaines propositions sur la PAC de la commission seront très certainement édulcorées mais la subsidiarité et les options en termes de couplage et de soutiens différenciés (Territoires) apparaissent si nombreuses qu'un accord rapide derrière le vote définitif du budget n'est pas à exclure.

En revanche, avec un budget PAC en baisse sensible, des obligations de convergence, des possibilités de « coupler » jusqu'à 10% de l'enveloppe nationale, les arbitrages sous contraintes ne manqueront pas pour les décideurs politiques français : gouvernement et profession.

Les possibilités d'adaptation à l'échelle de chaque Etat-Membre d'une réforme de la PAC n'ont jamais été aussi nombreuses et ce dans un contexte où les écarts de revenus entre agriculteurs, selon les productions et les bassins (n'ont jamais été aussi conséquents). Quel sera le périmètre de convergence des aides (France, région, département) ? Quelle filière a le plus besoin des aides sur les années à venir ? Quel système de production doit-on promouvoir ? Autant de questions qui ne manqueront pas d'animer les débats de cette année 2013.

**Fabien BARRABE
et Alain LEBOULANGER**



Un nouveau budget dès 2014 mais un nouveau régime d'aides pour 2015

Le sommet des 7 et 8 février 2013 a permis de trouver un compromis sur le cadre financier de l'Union européenne pour la période 2014-2020. Néanmoins le retard pris sur le calendrier ne pourra être rattrapé. Dès janvier la commission européenne a fait savoir qu'elle envisageait des mesures transitoires pour 2014, certains éléments de la réforme – essentiellement le nouveau régime des paiements directs – ne pouvant être mis en œuvre concrètement qu'en 2015.

Le calendrier initial ne sera pas tenu

Initialement prévue pour une mise en œuvre en 2014, l'équation pour aboutir à un accord sur la PAC dans les temps n'est pas simple : double négociation (budget et modalités), négociation à 27, codécision (Conseil et Parlement). L'accord sur les nouvelles modalités de la PAC sera le fruit d'un long processus.

La commission a successivement communiqué ses propositions en matière de perspectives financières pour la période 2014-2020 en juin 2011 et ses propositions de réforme de la PAC en octobre 2011. La présidence chypriote qui a animé les travaux tout au long du second semestre 2012, n'a pu réaliser qu'un rapport d'étape alors qu'elle ambitionnait une proposition de compromis. Suite à l'échec des négociations du conseil européen de novembre 2012, ce sera finalement le sommet des 7 et 8 février 2013 qui aura permis d'aboutir sur le budget européen pour les années 2014-2020.

De son côté, la commission agricole du Parlement européen a traité les 8 000 propositions d'amendements aux 4 projets de rapport remis en commission agricole en juin 2012 (paiement directs, développement rural, Organisation Commune de Marché unique, et financement et conditionnalité) et les a transformés en 90 amendements. Ces derniers ont été adoptés par la commission agricole du Parlement des 23 et 24 janvier derniers. Ce texte amendé devrait être soumis au vote du Parlement en assemblée plénière en mars 2013.

Ce n'est donc qu'à partir de ce vote que les discussions officielles entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne (le fameux « trilogue ») sur la PAC pourront avoir lieu. La mise en œuvre de la codécision contraint ces trois acteurs européens à se mettre d'accord à la virgule près sur un texte de compromis. Ce dernier sera ensuite soumis au vote du Parlement et devra remporter la majorité qualifiée des membres du Conseil des ministres de l'agriculture.

L'accord de l'Union Européenne sur la nouvelle PAC devrait normalement aboutir en juin 2013.

Le nouveau régime des paiements directs en 2015

Pour la première fois, le lundi 17 janvier 2013, dans ce climat européen où les acteurs sont nombreux, la Commission a formellement confirmé qu'elle était en train de préparer une proposition pour faire de 2014 une année de transition pour les aides directes versées aux agriculteurs. La Commission devrait présenter au Conseil et au Parlement européen en avril / mai une proposition de règlement sur les dispositions transitoires. Mais celles-ci seraient financées par le budget 2014-2020, notamment pour le volet des aides du premier pilier.

Néanmoins quelques nouvelles modalités feraient exceptions et entreraient en vigueur dès 2014, essentiellement la redistribution des aides entre les États membres si l'on se réfère au document soumis en novembre par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy. Les nouvelles mesures de marché, telles celles prévues en cas de crise, seraient applicables dès le début de 2014. Enfin, pour les programmes de développement rural, certaines dispositions pourront être prorogées d'une année en 2014, les mesures agri-environnementales notamment. Le nouveau régime des paiements directs (verdissement,

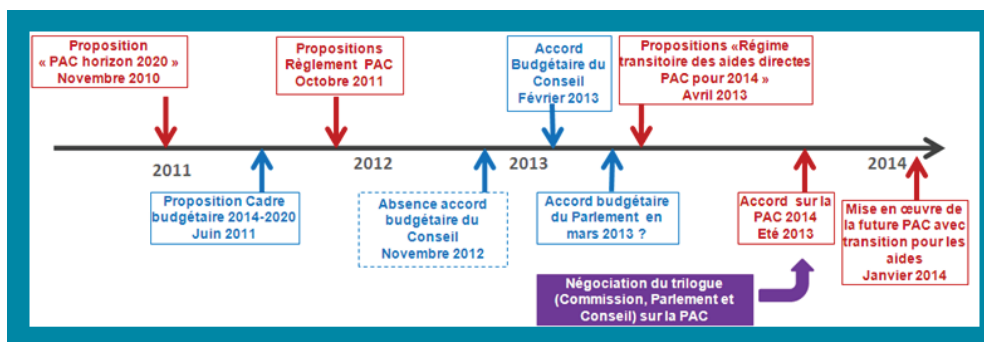
convergence interne, jeunes agriculteurs, etc.) ne pourra entrer en vigueur qu'en 2015, le temps pour les agences de paiement d'adapter leurs procédures.

Après le débat européen, le débat au sein de chaque état membre

Ce probable accord de juin 2013 fixera le nouveau régime des aides mais chaque Etat Membre aura à décider des options de mise en œuvre chez lui. En effet, la subsidiarité, les options en terme de couplage et de soutiens différenciés suivant les territoires ne manqueront pas d'animer les débats dans chaque état membre.

Le deuxième semestre 2013 laisse donc peu de temps à la négociation en sein de chaque état membre pour expertiser et décider des options de mise en œuvre de la PAC chez eux. En effet suite à l'accord politique entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne prévu en juin 2013, l'adoption des actes délégués pourrait intervenir au premier trimestre 2014. Ces actes délégués complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif européen. Ces actes sont pris par la Commission, sous le contrôle du législateur. Viendront ensuite la rédaction et l'adoption des règlements d'application pour le troisième trimestre 2014. Les notifications pourraient se faire en août 2014 pour une mise en œuvre en janvier 2015.

Fabien BARRABE





Budget de l'Union Européenne 2014-2020

Les faits

Après l'échec des négociations en novembre 2012, le Conseil européen du 8 février 2013 a trouvé un accord sur le cadre budgétaire pluriannuel de l'Union Européenne pour la période 2014-2020. L'accord budgétaire s'établit à 960 milliards de crédits d'engagement pour la période soit 1% du Revenu national brut de l'Union Européenne. Cela correspond à 908,4 milliards de crédits de paiement

De quoi parle-t-on ?

Crédit d'engagement

Les crédits d'engagement constituent des engagements juridiques à allouer des moyens à certains projets, contrats, travaux de recherche, etc., soit au cours de l'année de l'engagement, soit ultérieu-

rement, pour autant que certaines conditions soient remplies.

Crédit de paiement

Les «paiements» correspondent au montant que l'Union s'attend effectivement à payer au cours d'un exercice donné, sur la base des engagements de l'exercice concerné et des précédents.

Les crédits d'engagement et de paiement diffèrent parce que l'engagement, dans le cas des programmes et projets pluriannuels, intervient généralement l'année lors de laquelle ils sont décidés, tandis que les paiements s'effectuent au fil des années, au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme et du projet.. Tous les projets et programmes n'arrivent pas à leur terme,

de sorte que les crédits de paiement sont d'un montant inférieur aux crédits d'engagement Si l'Union veut réellement réduire son budget, ce sont les engagements qu'elle doit limiter – ce qui a un impact sur les contrats conclus par l'Union. Si la valeur de ces contrats est réduite, les paiements le seront aussi.

Dans la pratique (Cf budget 2007-2013 et Prévision 2014-2020), les crédits de paiement s'établissent à environ 95% des crédits d'engagement. L'article 109 pourrait faire évoluer à la marge ce pourcentage.

BUDGET EUROPEEN : 2007-2013 et 2014-2020 : analyse comparative

Budget UE 2007-2013 (en millions d'€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013	Ecart entre : Engagement/ Paiement
Crédit d'engagement	124.457	132.797	134.722	140.978	142.272	148.049	152.502	975.777	50.2 Md'€ soit 5.14%
% du RNB	1.02%	1.08%	1.16%	1.18%	1.15%	1.13%	1.15%	1.12%	
Crédit du paiement	122.19	129.68	120.445	134.289	133.7	141.36	143.911	925.576	
% du RNB	1.00%	1.05%	1.04%	1.12%	1.08%	1.08%	1.08%	1.06%	

Budget UE 2014-2020 (en millions d'€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020	Ecart entre : Engagement/ Paiement	Ecart entre 2007-2013/2014-2020
Crédit d'engagement	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988	51.6 Md'€ soit 5.37%	-15.789 M€
% du RNB	1.03%	1.02%	1.00%	1.00%	0.99%	0.98%	0.98%	1.00%		soit -1.6%
Crédit du paiement	128.030	131.095	131.049	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400		-17.176 M€
% du RNB	0.98%	0.98%	0.97%	0.92%	0.93%	0.93%	0.91%	0.95%		soit -1.9%

L'Article 109 en question : La flexibilité inter et intra rubriques

« 109. Une flexibilité spécifique et aussi grande que possible sera mise en oeuvre afin de respecter l'article 323 du TFUE et de permettre à l'Union de remplir ses obligations. Ce point fera partie du mandat sur la base duquel la présidence fera progresser les discussions avec le Parlement européen conformément au point 11. »

Concrètement l'article 109 prévoit de pouvoir modifier les dotations de certaines rubriques au profit d'autres rubriques. Mécanisme qui pourrait permettre de rapprocher de quelques milliards les crédits de paiements des crédits d'engagement.

Euros courants et euros constants et plafonds de ressources

Tous les ans, la Commission Européenne effectue un l'ajustement technique du cadre financier pour l'année à venir pour tenir compte de l'inflation et de la croissance du PIB des Etats Membres.

- Le cadre financier étant exprimé à prix constants, il est nécessaire de l'ajuster chaque année à l'inflation, de manière à maintenir au plafond de chaque rubrique son pouvoir d'achat initial.

- Le plafond des crédits de paiement, exprimé en pourcentage du RNB, doit être actualisé pour tenir compte de l'évolution effective de l'activité économique, puisque celui-ci doit rester sous le plafond des ressources propres.

L'inflation joue en quelque sorte le rôle de plancher du budget européen (puisque chaque ligne budgétaire est maintenue à parité de pouvoir d'achat). Le taux de croissance joue le rôle du plafond des dépenses puisque le budget européen sur la période 2014-2020 ne pourra dépasser le niveau de 1% du RNB.

960 Milliards, 908 Milliards, - 1%, -12%, - 17% : Chiffres contradictoires ou bataille de communicants ?

A peine l'accord intervenu, chaque responsable politique y est allé de son chiffre pour ne pas perdre la face devant ses compatriotes. Si certains ont pu apparaître contradictoires, il n'en est rien. Les Chiffres étaient presque tous corrects mais ils se réfèrent à une base différente. Du grand art.

Dis moi qui tu es, je te dirai quel chiffre communiquer !

Source : Tableau réalisé à partir des informations du site EURACTIV

Budget Union Européenne en millions d'euros	Situation actuelle 2007-2013	Propos. Comm. europ. (CE) 07/2012	Propos. Van Rompuy (HVR 2) 22/11/12	Accord final sur le budget	Dif. budget actuel et final	Dif. HVR 2 et accord final
Rubrique 1	444 310	503 062	459 691	450 783	1,3 %	-2 %
Sous-rubrique 1a (Compétitivité pour la croissance et l'emploi)	91 495	164 068	139 543	125 614	38 %	-11 %
Sous-rubrique 1b (Cohésion)	354 815	338 994	320 148	325 149	-10 %	-1,5 %
Rubrique 2 (Agriculture)	420 682	389 972	372 229	373 179	-12 %	< 1%
Paiements directs	336 685	283 051	277 852	277 851	-17 %	0 %
Développement rural		91 966	83 666	84 936		1 %
Réserve de crise agricole		3 500	2 800	2 800		0 %
Rubrique 3 (Sécurité et citoyenneté)	12 366	18 809	16 685	15 686	27 %	-6 %
Rubrique 4 (L'Europe, acteur global)	58 362	72 450	60 667	58 704	0 %	-4 %
Rubrique 5 (Administration)	56 508	63 165	62 629	61 629	10 %	-2 %
Total (sans hors cadre)	993 601	1 047 458	971 901	959 988	-3,5 %	-5 %
Total crédits de paiement	925 576			908 400	-1,9 %	

Chiffre retenu par ceux qui défendaient une Europe de la compétitivité pour la croissance, l'emploi et l'innovation : Budget en recul par rapport à la dernière proposition de Van Rompuy (-11%), mais en hausse par rapport à la situation actuelle (+38%).

Chiffre retenu par François HOLLANDE : Il a globalement maintenu le budget PAC par rapport à la dernière proposition de Van Rompuy fin novembre alors que le budget total a baissé. Mais le budget PAC diminue globalement de 12% par rapport à la situation actuelle. Chiffre également commenté par Xavier BEULIN, Président de la FNSEA qui s'est dit rassuré par le budget PAC.

Chiffre retenu par David CAMERON, les 908 Milliards d'€ de crédit de paiement pour la période 2014-2020, soit près de la barrière symbolique des 900 Milliards qu'il réclamait.

Chiffre retenu par Angela MERKEL, les 960 Milliards d'€ qui correspondent pour la période 2014-2020 au fameux 1% du RNB (Revenu National Brut) des Etats Membres de l'UE.

Chiffre retenu par certains syndicats agricoles minoritaires en France.

Alain LEBOULANGER
aleboulanger@50.cerfrance.fr



Une volonté politique de 50 ans en constante métamorphose

Plus qu'un accord sur un secteur d'activité, la PAC est devenue au fil du temps un symbole européen, le pouls de l'Union. Peut-on imaginer l'Europe sans ce fondement qu'est la PAC ?

Il n'est pas étonnant qu'à chaque mue, les négociations catalysent les regards des observateurs. Au-delà de la politique agricole, c'est l'affectio sociétal européen qui s'exprime, la volonté des pays pour construire cette Europe politique, économique et sociétale pour peser sur le destin du monde, au-delà des débats partisans.



50 ans d'expérience et des débats toujours prégnants

L'échec des négociations du Conseil Européen de novembre 2012 sur le budget de l'Europe, puis leur accouchement les 7 et 8 février 2013 après une nuit de tractations multiples en sont l'expression. Force est de constater que la maturité de l'Europe est à parfaire et que les intérêts nationaux ont primé sur toute autre considération européenne.

La complexité que génèrent les changements successifs, les déficits budgétaires et la mondialisation peut être portée à leur décharge mais cela justifie-t-il ce budget en régression, pour la première fois, à moins d'1 % du PIB en 2020, témoignant tout manque d'ambition ?

Les subtiles distinctions, faites entre les dépenses promises et celles réellement décaissées, suffiront-elles à asseoir la crédibilité de l'Union aux yeux des citoyens, en attente d'une relance économique, via des projets d'infrastructure, de recherche, de formation voire d'image ?

La PAC dans l'étau calendaire et budgétaire

Un premier acte s'est déroulé. Un deuxième s'ouvre, celui du Parlement Européen qu'il faudra convaincre pour approuver ce compromis.

Des voix s'élèvent déjà pour contester l'orientation et ce manque de clairvoyance. Il restera un troisième acte, non moins compliqué, que sera la transposition de la PAC dans chaque pays.

D'ores et déjà, il est inscrit que la PAC ne pourra s'appliquer dans son intégralité qu'au 1er janvier 2015, 2014 étant désormais une année de transition.

Une PAC plus défensive qu'offensive en l'absence de leadership et de perspectives

C'est la première PAC négociée à 27 dans sa globalité (réforme + budget), à laquelle s'adjoint le Parlement co-gestionnaire. Les coupes budgétaires (de 40 %, la PAC repasse à 38 % d'un budget européen en baisse) ont assombri cette belle opportunité européenne. L'ambition européenne collective, stratégique, offensive, a laissé place au calcul nationaliste où les pays contributeurs prônaient une discipline budgétaire au détriment de la solidarité financière.

Les axes de tensions des pays Nord et Sud se révèlent à nouveau, laissant sans prise les Peco et leur souhait d'équité. Le Royaume Uni - la Suède - les Pays Bas - l'Autriche - le Danemark défendent leur « chèque ». L'Espagne - la France - le Portugal - l'Italie - la Grèce plaident pour un développement rural, aux côtés d'une politique de soutien.

L'axe stratégique Berlin - Paris, paraît désormais fragilisé. Les aides du premier pilier génératrices de statisme sont préservées au détriment des aides structurantes pour la compétitivité.

La subsidiarité nationale trouve son apogée pour rendre applicable ces tractations. Le 2ème pilier jouit d'une complexité à toute épreuve. Quant à la convergence entre pays, il reste de l'ambition initiale, un simple lot de consolidation, promesse de nouvelles revendications à court terme des pays de l'Est.

Le verdissement se transforme en vecteur de maintien des aides du premier pilier avec la encore de fortes subsidiarités clamées par les États. Quand au plafonnement et à la convergence nationale destinée à faire taire l'adage populaire des 80 / 20 (80 % des aides perçues par 20 % des exploitants), ils pourraient n'en rester que les cendres.

Sauver l'étendard et trouver un accord sont choses faites mais l'ambition européenne n'est plus en l'état la prémisse de cet accord.

Vers une refonte possible à mi-parcours

L'économie s'accélère. L'adaptation et la flexibilité s'imposent. L'Europe nous a habitué au rapport d'étape, au bilan de santé.

Cet accord de crise n'est-il pas un prélude à de prochaines réformes plus ambitieuses, plus globales, plus volontaristes et vertueuses ?

Nombre d'impératifs pour une refonte avant 2020 peuvent se faire pour :
- la subsidiarité entre États ne serait-elle pas confrontée aux notions de distorsion

de concurrence et de renationalisation ?

- la promesse d'équité avec les Peco non tenue, l'entrée de la Croatie seront source de revendications rapides
- le paiement de base résistera-t-il sur les 7 ans à la fluctuation divergente et grandissante entre les productions agricoles ?
- le verdissement en l'état suffira-t-il aux exigences des citoyens européens ?
- l'allocation de fond à la recherche et développement, nécessaire à la compétitivité de l'agriculture européenne, ne redeviendra-t-elle pas une priorité ?
- la multiplication des accords de libre échange (Mercosur - Canada, USA) à

défaut d'OMC, ne généreront-ils pas d'autres adaptations de soutien de marché, de gestion de crise et des filières ? Nombreuses, à défaut d'être exhaustives, ces questions posent l'acuité de cet accord statique sur sept ans.

Anticiper les prochaines négociations n'est-il pas désormais le vrai enjeu pour la France, mettre à profit le temps pour définir un projet novateur, fédérer des États et des alliances d'ici demain et adopter une posture novatrice pour des réformes conquérantes ?



Jean-Yves MORICE
jymorice@53-72.cerfrance.fr



Du DPU (droit à paiement unique) au PB (paiement de base)

Le soutien de la PAC a été précédemment lié aux quantités produites par les exploitations. La PAC adoptait une logique productiviste.

Le fil conducteur de la PAC de l'origine a été le soutien par les prix, puis par des aides compensatrices devenues aides découplées. La PAC n'a eu cesse de modifier les formes de soutiens aux agriculteurs au gré des réformes. La PAC 2014 marquera un nouveau changement avec l'abandon progressif du fameux DPU (droit au paiement unique) qui se basait sur des références historiques individuelles.

L'harmonisation des paiements au sein d'un même territoire sera avec le verdissement des aides la grande évolution de cette réforme à venir.

Au final, la plus grande partie des aides sera versée indépendamment des volumes de production et le nouveau « paiement unique par exploitation » sera subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de protection animale.

Le paiement de base (PB)

Ce paiement de base voit disparaître la

notion de « références historiques ».

L'enveloppe allouée à ce paiement de base sera fonction des choix adoptés au niveau national.

- Fonction du dynamisme des installations par la ponction maximale de 2% JA.

- Fonction des options retenues par la France en termes de zone de handicap naturel par l'attribution maximale d'une aide de 5%.

- Fonction aussi des choix par le maintien d'aides couplées pour les filières en difficultés avec une option maximale de 10%. Ce qui pourrait ramener l'enveloppe

«paiement de base» à une fourchette comprise entre 53% et 70% de l'enveloppe communautaire.

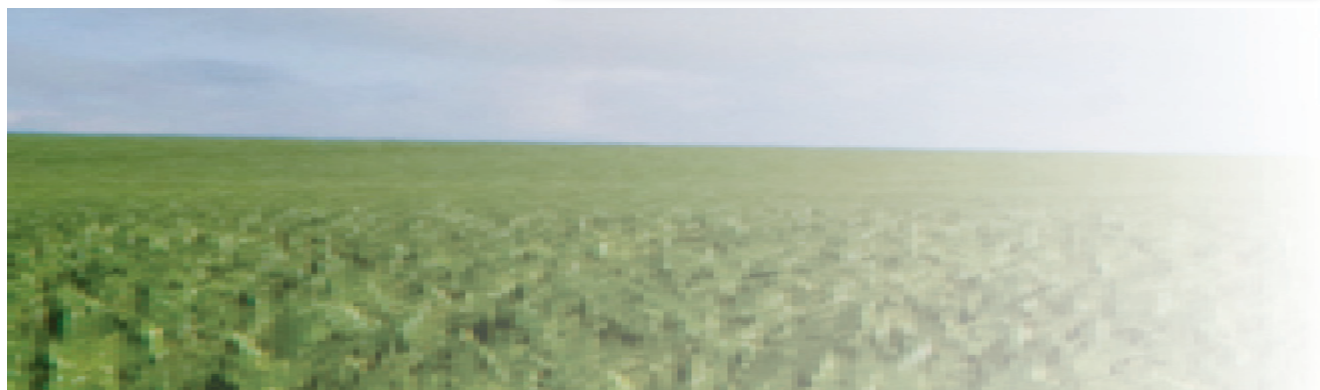
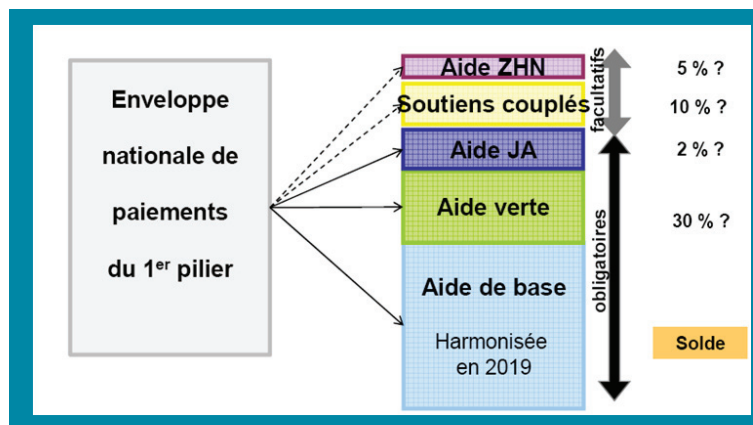
Deviennent éligibles au PB les vignes (mais cela reste en discussion), vergers, landes et parcours. Ce qui au niveau national accroît le nombre d'ha éligibles.

Le verdissement

En parallèle, dans la refonte du 1er pilier au travers des aides directes, on perçoit une amorce de transition vers le conditionnement environnemental des aides.



Cette notion environnementale appelée « verdissement de la PAC » apporte une réponse aux attentes citoyennes quant à l'utilisation durable des terres. Ce verdissement est un complément au paiement de base réservé aux pratiques bénéfiques pour l'environnement et pour le climat. Le volet « verdissement » se voit octroyer une enveloppe de 30% du budget 1er pilier sur la base de trois critères obligatoires respectant les objectifs initiaux.



La convergence des droits de paiement de base

L'objectif de la PAC est d'évoluer vers une convergence nationale des aides directes (paiement de base) progressivement de 2014 à 2019 et pour aller plus loin, une convergence européenne à l'horizon 2028?

Après l'annonce faite par la commission de repousser l'échéance de la nouvelle PAC de 1 an, cela remet-il en cause la transition de convergence ? Non, dans les hypothèses émises, il apparaît qu'un report d'un an avait été initialement prévu. L'harmonisation nationale pourrait se faire de la manière suivante, avec une transition plus rapide.

Même si le budget de la PAC est revu à la baisse, sur le fond, les « dés sont jetés ». Donc, dans un contexte où le « ciseau prix/coût » est bien présent, des stratégies de compétitivité sont à mettre en place d'ici à 2015. Les stratégies s'orientent vers des leviers économiques clés (technicité, autonomie alimentaire et financière...) dans le but de dégager une valeur ajoutée de plus en plus élevée.

Les aides directes s'inscrivent dans une logique voulue par l'UE qui reprend les défis économiques, environnementaux et territoriaux. Certes, suivant les filières, le débat se fera autour du périmètre de convergence, à savoir, une convergence nationale, territoriale ou autre. La rentabilité des systèmes s'apprécie à la valeur ajoutée avant aides, néanmoins, anticiper

une aide à l'hectare autour de 200 à 250 € ha (verdissement de 30% compris) doit permettre de définir la stratégie à adopter. A savoir, une stratégie de volume, de qualité, d'autonomie ou autre à réinventer.

Aujourd'hui, encore plus qu'hier, une logique entrepreneuriale dans nos systèmes doit s'opérer.

Transition possible								
Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
% de référence historique dans l'aide de base	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0%	0%
		Nouvelle référence						
% de base uniforme régionale dans l'aide de base	0%	0%	20%	40%	60%	80%	100%	100%
							aide unique / ha au 1 ^{er} janvier 2019	

Guillaume MARAVAL
gmaraval@12.cerfrance.fr



Le verdissement

Les réformes engagées au sein de la PAC s'inscrivent dans le prolongement des précédentes. Elles doivent en outre garantir une gestion durable des ressources naturelles et une action en faveur du climat. Un des enjeux de la réforme, c'est la compatibilité environnementale, avec la même ambition sur l'ensemble de l'UE, matérialisée par le verdissement de la PAC. Le verdissement, c'est aussi la justification du maintien du niveau du budget agricole.

Le verdissement financé par le 1er et 2nd pilier de la PAC

Les performances environnementales globales de la PAC seront améliorées par « l'écologisation » des paiements directs grâce à certaines pratiques agricoles bénéfiques au climat et à l'environnement et que tous les agriculteurs devront respecter.

Ce verdissement sera matérialisé par un « paiement vert », en rémunération de biens publics, pour services rendus, assuré par le 1er pilier. Toutefois face à la demande de plus de flexibilité par plusieurs Etats membres, certaines mesures agri-environnementales ou certifications nationales relevant du second pilier de la PAC pourraient être reconnues comme équivalentes à un ou plusieurs des trois critères de verdissement et satisfaire aux obligations de verdissement.

Pour financer ces pratiques, les Etats membres devront utiliser 30% du plafond national annuel consacré aux aides directes.

Entre le 1er et 2nd pilier, on peut constater deux logiques différentes :

- Le verdissement « positive » les pratiques agricoles
- Les MAE s'inscrivent dans une logique de « compensation », à partir d'actions plus ciblées.

30% du paiement de base + 3 conditions

Le paiement vert devrait représenter environ 30% du paiement de base final. Pour en bénéficier les agriculteurs devront respecter des pratiques spécifiques :

- Diversité des cultures : trois cultures différentes sur les terres arables
- Maintien des surfaces en prairies permanente
- Préservation des réservoirs de biodiversité et des éléments de paysages.

Pour les réservoirs de biodiversité, on assiste au passage de la notion de SET (surface équivalente topographique) à la notion de SIE (surface d'intérêt écologique). L'obligation de prévoir une surface d'intérêt écologique dans chaque exploitation agricole devrait être mise en œuvre de manière progressive (3%-5%-7%).. Le système de mise en place pourrait être progressif jusque 30 ha de SAU.

La conditionnalité

La conditionnalité, mise en place depuis 2005, garantit une agriculture plus durable, elle s'inscrit tout naturellement dans le verdissement de la PAC. Elle vient renforcer la caractéristique «paiement vert», dans une logique plus «répressive». Ce dispositif soumet le versement des aides couplées et découplées (1er pilier) et certaines aides du développement rural (2nd pilier) au respect d'exigences de base en matière d'environnement, de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), de santé (santé publique, santé des animaux, santé des végétaux) et de protection animale. Les exploitants agricoles qui bénéficient d'au moins une de ces aides sont soumis à la conditionnalité.

Vert « par définition » ?

La question du « vert par définition » porte sur les catégories d'exploitants entrant automatiquement dans le cadre du verdissement et pouvant bénéficier des paiements correspondants sans autres contraintes. Tout le monde s'accorde sur l'agriculture biologique, mais les niveaux d'engagements dans les MAE et les certifications sont très diverses. Toutefois le commissaire Dacian CIOLOS a proposée le concept d'équivalence qui permettrait de reconnaître certaines mesures agro - environnementales

ou certifications nationales comme « équivalentes » à un ou plusieurs des trois critères de verdissement. Il a rappelé par ailleurs qu'il fallait éviter tout greenwashing généralisé! Les mesures retenues devront être approuvées par la Commission.

Le verdissement individuel ou collectif ?

La mise en place du verdissement pourrait épouser différentes formes: individuelles ou collectives. Des réflexions sont en cours dans ce sens. Une gestion collective des mesures permettrait une souplesse d'application au niveau régional, mais pose les questions du périmètre collectif, des responsabilités sur les engagements (contrôles et sanctions).

Le ministre Stéphane le FOLL précise : « Les mesures doivent être prises dans une approche la plus globale possible pour avoir des effets de système et pas simplement une juxtaposition de mesures. Le verdissement ne sera réussi que si, dans les exploitations on a affaire à des effets de système ».

Conclusion

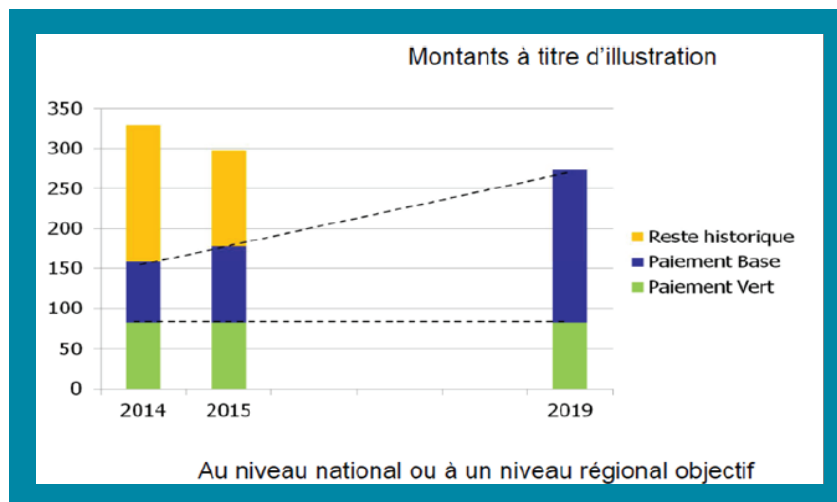
Le verdissement se révèle être une des grandes nouveautés de cette réforme. Malgré des points de convergence sur les principes, des difficultés subsistent dans la mise en place opérationnelle. Pour la Commission, le verdissement doit rester crédible avec des objectifs environnementaux avérés, alors que le vote en janvier de la Commission de l'agriculture du Parlement européen a atténué les propositions de Bruxelles. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont ajouté deux limites lors de l'accord sur le budget européen :

- d'une part « une flexibilité clairement définie prévue pour les Etats membres



en ce qui concerne le choix des mesures d'écologisation équivalentes »
 - et d'autre part « l'obligation de prévoir qu'une surface d'intérêt écologique dans chaque exploitation soit mise en œuvre d'une manière qui n'impose pas que les terres en question soient retirées de la production et qui n'entraîne pas de pertes injustifiées de revenus des agriculteurs », Alors que l'objectif de base était de ne pas cultiver ces surfaces...

La mise en place du verdissement révèle encore beaucoup de questions qui vont être au cœur des débats des prochains mois : flexibilité, équivalences, distorsions de concurrence, difficultés de contrôle, niveau de sanction en cas de non respect des critères de verdissement – Le Parlement propose de ne pas perdre plus de 30%-. Des discussions délicates en perspective à l'ordre du jour des prochaines réunions de négociations...



Pierre-Yves LELONG
 plelong@cerfrance-amiens.fr





PAC 2014 : De difficiles choix franco-français !

La position de la France dans la phase finale de la négociation sur la réforme de la PAC devrait être cette fois-ci assez confortable. En effet, à la différence des négociations des années 2000, nous avons dès le départ adopté une position proactive. Notre vision est aujourd'hui assez proche de la position médiane européenne ce qui nous met en position de pouvoir déplacer le point de compromis politique sur quelques unes de nos priorités. Ce pourrait par exemple être les cas pour rendre possible une surprime des premiers hectares ou des accords de régulation de prix interprofessionnels.

Un accord sur la réforme de la PAC devrait être trouvé assez rapidement, c'est-à-dire avant l'été sous présidence irlandaise. La tâche ne semble effet pas trop ardue notamment parce que la réforme n'est pas révolutionnaire dans la mesure où la convergence entre états reste faible mais aussi parce que les dispositions de souplesse nationale telle que la porosité entre les piliers ou les nombreuses mesures à la carte laissées au choix de chaque état vont à l'évidence faciliter un accord. Les discussions les plus délicates pourraient porter sur le verdissement.

Mais c'est justement de cette souplesse, de cette PAC à la carte sensiblement renationalisée, que vont ensuite naître les principales difficultés françaises ! Nous aurons au second semestre des décisions délicates à prendre et Bruxelles ne pourra plus servir de bouc émissaire ! Nous aurons trois grands types de choix à faire : à quelle vitesse ferons nous l'harmonisation des paiements directs, sur quel périmètre géographique et avec quelles priorités de bénéficiaires en terme de région ou de production.

Quelle harmonisation des aides ?

À quelle vitesse organiserons-nous l'harmonisation des paiements de base au sein du territoire français ? Plus le délai sera long plus l'adaptation des exploitations sera progressive et plus les risques économiques individuels des agriculteurs seront diminués. Par contre plus le délai sera bref et plus le message transmis aux agriculteurs sera clair et l'adaptation efficace. Aujourd'hui notre principal compétiteur européen

a terminé son harmonisation par région alors que nous n'avons pas encore commencé et sommes restés figés dans les références historiques. Nous aurons donc à choisir un point d'équilibre entre anesthésie et radicalité.

À quelle échelle géographique réaliserons nous l'harmonisation des paiements de base ? Raisonnerons nous par zone régionale ou directement à l'échelle nationale ? L'enjeu est de taille vue la diversité des situations (300-350 €/Ha dans la moitié Nord et Ouest, 200-250 €/ha dans une grande zone centrale et 100 à 150 €/ha dans le Sud) L'objectif de l'union européenne est d'arriver à un paiement unique au niveau national puis de converger au niveau de l'union. À ces différences entre zones s'ajoutent de grandes disparités au sein d'une même région dépassant le simple au double. Les caulettes vont donc aller bon train et chaque région va réfléchir et défendre ses intérêts particuliers. On voit assez facilement une régionalisation du second pilier comme le demandent les présidents de région, cela devra toutefois s'accompagner d'une totale délégation de décision sous peine de construire une véritable usine à gaz en mixant cogestion professionnelle, gestion régionale et cadre de programmation ou de cohérence nationale.

La volonté affichée du Ministre de rechercher un soutien aux zones d'élevage rend en revanche plus difficile à concevoir une régionalisation des paiements directs. L'hypothèse souvent avancée d'un surpaiement des premiers hectares vont d'ailleurs dans ce sens. Si le surpaiement est fixe un calcul régional aurait sans doute un effet redistributif largement moins grand que dans un cadre national.

Quels bénéficiaires prioritaires ?

Le troisième type de choix correspond aux bénéficiaires prioritaires que nous voulons définir. C'est très important vu que la dotation globale aux paiements directs est prédéfinie. Toute attribution particulière se fait en prenant dans le « pot commun ». Les décisions à prendre concernent : - Le niveau des paiements couplés (10% maxi autorisés) et sur quel territoire les mettons nous en œuvre – cela concerne surtout ovins et bovins

viande ?

- Quelles primes particulières dans des zones à handicap spécifique (5% maxi) ?
- Fait-on un transfert du premier vers le second pilier pour redistribuer des aides à certaines régions ou certaines productions selon des critères environnementaux ou d'aménagement territorial ? On pourrait à l'inverse transférer des fonds du second vers le premier pilier pour augmenter les paiements directs pour tous en ponctionnant sur le développement rural...

Ces choix sont interdépendants d'où l'importance de la cohérence de la décision. Ainsi le choix du périmètre, du niveau de couplage, l'existence d'une surprime sur les premiers hectares ont des effets à la fois sur les filières et les territoires. Ceci souligne bien les tensions qu'il risque d'y avoir entre les régions et entre les filières et les efforts de lobbying que nous verrons dans les prochaines semaines. Il y aura notamment un jeu de forces opposées entre visions régionales et vision nationale.

Des mesures pour l'élevage

La principale décision clivante sera le niveau de soutien spécifique à l'élevage et les transferts des zones de plaine vers les zones d'élevage mais également les mesures spécifiques de soutien aux systèmes d'élevage intensif. En gros quels soutiens particuliers aux petites exploitations et quelle répartition des aides entre les deux parties d'une France coupée en deux selon un axe Biarritz-Strasbourg.

Au-delà de toutes ces tensions il est fondamental en terme de gestion de l'entreprise agricole de ne pas oublier l'essentiel : le marché ! Ainsi une variation d'aide de 100 €/ha correspond à une variation de 12€/T en blé et 15€/1000l en lait soit une fluctuation de cours de l'ordre de 5%.

En période de volatilité des prix l'agriculteur doit savoir se concentrer sur ses priorités et ne pas se tromper d'objectif. En période d'instabilité et de mutation il vaut mieux regarder là où l'on va plutôt que là d'où l'on vient, c'est vrai pour le chef d'entreprise comme pour le décideur public !