

---

## La réforme de la Politique agricole commune de 2013

Yann Nedelec et Samuel Féret

---

**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/4351>

DOI : 10.4000/economierurale.4351

ISSN : 2105-2581

**Éditeur**

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

**Édition imprimée**

Date de publication : 15 mai 2014

Pagination : 101-106

ISSN : 0013-0559

**Référence électronique**

Yann Nedelec et Samuel Féret, « La réforme de la Politique agricole commune de 2013 », *Économie rurale* [En ligne], 341 | mai-juin 2014, mis en ligne le 15 mai 2016, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/4351> ; DOI : 10.4000/economierurale.4351

---

# La réforme de la Politique agricole commune de 2013

*La rubrique « Débat » d'Économie rurale s'appuie désormais sur des interventions dans le cadre des Séminaires de politiques agricoles organisés par la Société française d'économie rurale. Sur un sujet d'actualité, deux points de vue courts sont demandés aux intéressés. Cette fois-ci, il s'agit de présenter la réforme de la PAC de 2013. Deux auteurs, Yann Nedelec et Samuel Féret se sont prêtés au jeu.*

### Point de vue de Yann Nedelec

#### Une PAC qui choisit les Hommes

Avant de devenir, aux yeux de bon nombre de citoyens, un amas de subventions, de conditions, de règlements, de contrôles ; la PAC était d'abord un pacte sociétal, avec du sens pour le « citoyen-consommateur » et les agriculteurs. La première politique commune européenne, encore à ce jour, a été mise en œuvre sur les ruines laissées par la Seconde Guerre mondiale pour moderniser l'agriculture et, en libérant des bras, reconstruire l'Europe. Assurer l'alimentation des Européens en qualité et en quantité, à un prix abordable et permettre aux paysans de vivre décemment de leur métier, telles sont (ou devraient être) les deux mamelles de cette politique depuis 50 ans.

Les outils mis en œuvre à l'époque se résumaient à un encadrement des prix important, qui a permis, d'un côté, aux agriculteurs d'investir et de gagner en productivité, et, de l'autre côté, de provoquer l'abondance alimentaire, la réduction de la part des achats alimentaires dans les budgets des ménages (de 50 % dans les années 1950 elle est passée en dessous de 15 % aujourd'hui), conduisant ainsi à une augmentation globale du pouvoir d'achat.

On se souvient par la suite des dérives du système avec les « montagnes de beurre »

stocké par la Commission européenne, qui ont conduit à la fin de l'encadrement des prix et à la mise en place d'aides directes aux agriculteurs. De fil en aiguille, et guidées par les logiques libérales en poupe dans l'Union européenne, les aides de la PAC ont perdu de leur sens. Le découplage des aides à la production, avec le maintien de références historiques, illustrent l'absurdité de la situation : les aides ont été déconnectées de l'acte même de produire, figeant ainsi bon nombre de systèmes.

Les femmes et les hommes qui travaillent sur les exploitations, les femmes et les hommes qui produisent notre alimentation et qui façonnent nos territoires, ces femmes et ces hommes ne semblent plus au cœur des préoccupations des décideurs européens, qui préfèrent « verdir » les aides sans se préoccuper d'agronomie et qui poursuivent la libéralisation des marchés sans s'inquiéter de son impact sur les territoires où l'agriculture est le dernier rempart avant un *no man's land* où seule une poignée de loups survivra. *Jeunes Agriculteurs* (JA), depuis le début des travaux sur la nouvelle réforme de la PAC, a tenté d'infléchir la balance, parfois et heureusement, avec succès.

Avant de se concentrer sur des questions techniques, sur des enveloppes où finalement, chacun va avoir pour objectif d'en perdre le moins possible ou d'en gagner le

plus possible, il faut se poser une question très simple : à quoi doit servir la PAC, quel projet agricole doit-elle servir ? À *Jeunes Agriculteurs*, nous pensons qu'elle doit servir une agriculture avec des paysans nombreux, des chefs d'entreprise indépendants, des professionnels qui s'installent sur des exploitations viables, « vivables » et transmissibles. Elle doit accompagner l'accès au métier et doit favoriser l'accès aux marchés. Avant de parler d'enveloppe budgétaire, la PAC doit d'abord assurer un environnement économique sain et attractif pour ceux qui voudraient devenir agriculteurs, et cela passe d'abord par des outils de marché efficaces par leur réactivité et qui sécurisent les producteurs face à la volatilité des prix ; ce qui aujourd'hui est malheureusement loin de faire l'unanimité en Europe. La PAC doit être un levier pour l'emploi et la création de valeur ajoutée en soutenant les Hommes et leur capacité d'innovation. La PAC doit accompagner la structuration des filières, premier rempart contre l'instabilité des marchés. La PAC doit cesser d'être une rente ou un héritage (positif ou négatif, d'ailleurs), et à ce titre, l'abandon des références historiques dans la nouvelle réforme, par le mécanisme de convergence est une bonne chose, que nous défendons depuis longtemps à JA. Bien sûr, cette convergence ne peut et ne doit pas se faire du jour au lendemain, au risque de déstabiliser des pans entiers de l'agriculture française, mais elle doit se faire progressivement. Nous devons aujourd'hui être novateurs en matière de dispositifs, nous nous devons de construire une PAC « qui pense le changement, plutôt qu'une PAC qui change le pansement ».

La nouvelle réforme est très loin de penser le changement. Le « verdissement » en est la parfaite illustration : alors que nous défendions ce principe dans une logique pédagogique vis-à-vis du « citoyen-consommateur » qui demande de plus en plus de gages quant à l'utilisation de l'argent public, et c'est normal, il s'agit

aujourd'hui d'un dispositif technocratique, sans trop de logique agronomique et qui pénalisera certains systèmes pourtant vertueux. Il y a aussi de réelles inflexions, comme la majoration des aides directes pour les jeunes que nous avons obtenue avec le Conseil européen des Jeunes Agriculteurs (CEJA) : ce dispositif est historique, il oblige tous les États membres à consacrer une part de l'enveloppe des aides directes (jusqu'à 2 %) à la majoration des aides pour les jeunes, il s'agit de la première politique d'installation communautaire. Nous accueillons aussi positivement le maintien d'un couplage des aides, notamment en direction de l'élevage et des protéines, ou encore la majoration des premiers hectares, dispositif encore imparfait qui constitue un premier pas vers un système qui aide davantage les Hommes que les hectares. Bien sûr, notre souhait n'est pas d'« ouvrir les vannes » et de donner des aides à quiconque en demanderait, nous voulons justement profiter des mois et des années qui viennent pour construire une véritable définition de l'actif exploitant afin de préciser et d'identifier au mieux ceux qui devront bénéficier des aides de la PAC. C'est à tous les niveaux que nous portons cette revendication afin que les Hommes redeviennent la base de toute politique agricole.

Bien sûr, tout notre avenir ne repose pas sur la PAC, celle-ci ne fera pas tout. Nous devons redéfinir un pacte de société sur l'agriculture : quelles exploitations souhaitons-nous avoir demain sur nos territoires ? Quels agriculteurs ? Selon nous, il faudra, à tous les niveaux : filières, commune, régions, États, Europe, monde, être en capacité de proposer des outils pour accompagner, « propulser » les jeunes qui veulent s'installer sur des exploitations viables, « vivables » et transmissibles ; des exploitations où l'agriculteur est responsable, indépendant, libre de ses choix. Des exploitations en capacité de faire vivre une ou des familles, génératrices d'emplois et

de valeur ajoutée, des exploitations, avec des exploitations voisines. Encore des raisons pour avancer concrètement dans la loi d'avenir en reconnaissant et en protégeant davantage les agriculteurs actifs.

Nous arrivons aujourd'hui au terme des travaux sur cette nouvelle PAC, les discussions ont été parfois très rudes et continueront de l'être si nous ne décidons pas collectivement de refondre dans sa globalité l'architecture de cette politique. La prochaine réforme (2020) arrive déjà à grands pas. Nous n'accepterons pas de retomber dans des querelles de filières ou de régions. Tout en maintenant et développant des aides liées à l'acte de production qui seront toujours nécessaires, il faudra une bonne fois pour toutes cibler les actifs qui font notre agriculture. Dès aujourd'hui, nous devons aussi prendre à bras le corps la question de la flexibilité des aides : il faut aboutir à des dispositifs d'aides contracycliques, c'est-à-dire des aides qui puissent varier en fonction des prix de marchés. Nous ferons des économies et nous serons bien plus efficaces. Nous avons cinq ans devant nous, allons-y.

### Point de vue de Samuel Féret

#### Plus de flexibilités mais une forte « dépendance au sillon »

La réforme de la Politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020 a été largement commentée durant la seconde moitié de l'année 2013. La majorité des médias ont relayé les progrès accomplis : « c'est la réforme du Parlement européen », « la PAC sera plus juste et plus verte », « la réforme l'engage durablement dans le nouveau paradigme du verdissement », « les éleveurs en seront les grands gagnants »... Si ces annonces ont produit leur effet, la réalité est peut-être tout autre. Selon la célèbre formule du Guépard de Lampedusa : « *Si nous voulons que tout reste tel que c'est, il faut que tout change.* » Autrement dit,

afin d'éviter que la réforme de la PAC ne provoque trop de bouleversement, il faut la manœuvrer selon un mouvement rotationnel qui permette à ses principaux bénéficiaires de s'en sortir (presque) indemnes.

Trois mois seulement après l'accord du 26 juin, les annonces du président de la République du 2 octobre à Cournon sur les modalités de mise en œuvre sont venues rappeler que toute la PAC ne se décide pas qu'à Luxembourg et à Bruxelles. Les États membres ont obtenu des « flexibilités » leur permettant d'ajuster la PAC, selon leurs priorités en matière de ciblage des aides et d'en faire un peu plus ou un peu moins que ce que prévoit l'accord européen. Une PAC à la carte en somme, pour répondre aux multiples visages d'une agriculture européenne plurielle et diverse, dans un cadre qui demeure communautaire. Mais il ne s'agit pas réellement d'une renationalisation de la PAC, puisque dans le cas du premier pilier, les dépenses agricoles restent entièrement à la charge du budget communautaire.

Théoriquement, les États peuvent ainsi rendre la PAC plus juste et plus verte s'ils utilisent au maximum les marges de manœuvre qui leur sont offertes. Mais le feront-ils ? C'est une question à laquelle on ne peut répondre que très partiellement, puisqu'on ne connaîtra les choix notifiés par les États auprès de la Commission qu'au second semestre 2014. Et on ne parle pas ici de la politique de développement rural – le second pilier de la PAC – qui reste bien entendu une politique programmée et cofinancée en partenariat entre l'Europe, l'État et désormais les régions dans le cas de la France.

#### La France exemplaire dans la négociation européenne, mais peu audacieuse dans ses arbitrages internes

Contrairement aux réformes de 1992 à 2003 qu'elle refusait, et grâce au bilan de santé de la PAC de 2008 négociée sous

sa présidence, la France s'est mieux préparée aux négociations communautaires qui s'annonçaient pourtant délicates. Elle a même pris certaines initiatives. Outre la PAC, les dépenses agricoles devaient être sauvées dans le cadre financier plurianuel 2014-2020. Comme le budget européen dans son ensemble a été raboté, les dépenses agricoles l'ont été également sur ses deux piliers, avec respectivement 13 % sur le premier et 18 % sur le second. Mais, fait intéressant, le président de la République est revenu de la négociation du 8 février 2013 avec un milliard d'euros supplémentaires pour le second pilier, du jamais vu en vingt et un ans de réformes de la PAC. Parallèlement, la France a soutenu le principe du verdissement proposé par le Commissaire à l'agriculture et au développement rural Dacian Cioloș, tandis que les autorités allemandes et une majorité d'États l'ont à l'inverse critiqué. Enfin, le ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll a proposé, *via* les parlementaires européens, la possibilité de majorer les aides au revenu sur les premiers hectares – une sorte de dégressivité inversée – pour soutenir indirectement l'emploi sur les petites et moyennes exploitations.

En revanche, les décisions franco-françaises du 2 octobre restent en demi-teinte, inachevées et restent dans le sillon tracé par le précédent gouvernement à l'issue du bilan de santé en 2009. « Plus juste la PAC » ? Pour la première fois, les États membres ont la possibilité de réduire les aides directes aux exploitations les plus grandes et dans le même temps de bonifier celles aux plus petites. Ceci sous l'effet de deux mécanismes : d'une part la mise en place d'une majoration sur les premiers hectares, d'autre part le « début de la fin » des aides directes assises sur les références historiques.

Le paiement « redistributif », que la France avait proposé fin 2012, permet de bonifier les aides sur les 52 premiers hectares

en France – soit la surface moyenne des fermes de l'hexagone – et de les réduire au-delà. Or la France a décidé de n'y consacrer que 20 % des 7,5 milliards qu'elle reçoit annuellement entre 2015 et 2018, alors qu'elle avait demandé 30 % dans la négociation communautaire et pouvait commencer à l'appliquer dès 2014.

Par ailleurs, les aides directes dites paiements de base (anciens droits à paiement unique) s'éloigneront en partie des références historiques datant de 1992, afin de réduire les écarts entre les petits et les grands bénéficiaires de la PAC. Une petite partie des aides (1 %) revalorisera les soutiens aux jeunes agriculteurs. *A priori*, le mécanisme de convergence profiterait aux exploitations herbagères, et non aux élevages intensifs et aux fermes de grandes cultures, dont les réductions seront toutefois limitées à 30 %. Une option que la France a retenue pour ne pas pénaliser les éleveurs ayant des niveaux d'aide supérieurs à la moyenne. Cependant, de nombreux détails tels les règles d'éligibilité, d'attribution des nouveaux droits, des surfaces et la définition des actifs agricoles bénéficiaires devant être clarifiés d'ici la fin du premier semestre 2014, il est prématuré d'apprécier l'impact positif de la redistribution annoncée en faveur des petites et moyennes exploitations qui exploitaient peu ou pas de surfaces éligibles aux aides avant la réforme.

### **Verdissement : peindre en vert des aides existantes pour les conserver**

Plus verte la PAC ? Il serait exagéré de répondre par l'affirmative. La chose à retenir, c'est la création d'une nouvelle ligne de dépenses dans le budget communautaire : le paiement vert, représentant pour chaque État 30 % du montant des aides directes actuelles d'ici à 2020. Une manière de rendre les aides directes plus présentables. Pour le reste, ces aides « vertes » à l'hectare, soit 2,2 milliards d'euros, continueront d'aller

dans les poches des mêmes agriculteurs, s'ils observent certaines bonnes pratiques agricoles et d'autres exigences peu ambitieuses : 1) un minimum de trois cultures différentes pour les fermes ayant plus de 30 ha de terres arables, 2) le maintien des prairies et des pâturages permanents et 3) au moins 5 % de surfaces d'intérêt écologique.

L'acte de base précise que les agriculteurs certifiés en agriculture biologique recevront *ipso facto* le paiement vert sans avoir à respecter ces trois mesures. Cette disposition ou plutôt cette dispense est une reconnaissance accordée par le Commissaire à l'agriculture et au développement rural, Dacian Ciolos, à l'agriculture biologique, comme ayant des pratiques favorables à l'environnement et au climat allant au-delà des mesures du verdissement. Mais ces trois mesures ne sont pas inconnues des agriculteurs français, lesquels doivent déjà satisfaire à une conditionnalité des aides similaire ou proche (diversification des cultures, maintien des prairies permanentes, au moins 5 % de surfaces d'intérêt écologique). Le verdissement annoncé risque d'être une entourloupe puisque de nombreuses exemptions, dérogations et autres équivalences sont prévues. Alors, la question principale est : pourquoi les contribuables européens devraient-ils soutenir les efforts financiers du verdissement alors que les pratiques demandées en contrepartie aux agriculteurs sont déjà rendues obligatoires par la conditionnalité des aides ?

### **Aides couplées et de développement rural optimisées vers les secteurs de l'élevage**

Soucieuse de donner du sens aux aides directes par une orientation productive, la France a logiquement poussé les curseurs du recouplage au maximum : 13 % plus 2 % pour développer l'autonomie fourragère des élevages (légumineuses), soit un total de 1,1 milliard d'euros, dont

955 millions pour les secteurs de l'élevage (prime à la vache allaitante, nouvelle prime à la vache laitière, lait de montagne, ovins et caprins...). En outre, l'indemnité de compensation de handicap naturel (ICHN) est revalorisée pour atteindre 1,1 milliard d'euros en 2020 et un « plan pour la compétitivité et l'adaptation des exploitations agricoles » a été annoncé pour soutenir la construction de bâtiments d'élevage avec une mise initiale de 200 millions d'euros par an, apportés par l'État, l'Europe et les régions. Sur l'installation, l'enveloppe est revalorisée à 195 millions, et celle consacrée à l'agriculture biologique et aux mesures agro-environnementales et climatiques le sont respectivement à 160 et 220 millions d'euros, ce qui est très modeste au regard des ambitions agro-écologiques annoncées par les autorités début 2013. Les outils de gestion des risques passent du premier au second pilier (assurances récoltes, fonds de mutualisation et outil de stabilisation des revenus) à hauteur de 100 millions par an. Finalement, lorsqu'on totalise l'ensemble de ces enveloppes principalement fléchées sur les exploitations agricoles, on se dit que l'expression de politique de développement rural accolée au second pilier de la PAC est abusive, puisqu'il s'agit principalement de mesures de développement agricole. Enfin, les autorités françaises ont annoncé un transfert financier de 3,3 % soit 230 millions d'euros (l'accord permet d'aller jusqu'à 15 %) du premier vers le second pilier, qu'elles ont justifié pour abonder les enveloppes de la modernisation des exploitations et des outils de gestion des risques.

### **Dépendance au sillon : une succession de petits pas qui ne réorientent pas les choses**

La réforme de la PAC à la française de 2013 ne s'écarte pas du sillon tracé par les arbitrages nationaux du bilan de santé de la PAC de 2009. À l'époque, l'ancien ministre de l'Agriculture, Michel Barnier,

## DÉBAT

avait annoncé quatre priorités : instaurer un nouveau soutien à l'élevage, consolider les productions fragiles, instaurer un dispositif de couverture des risques et soutenir les systèmes de production durables. Cette succession de petits pas confirme un soutien politique en faveur de l'emploi, de l'élevage et des zones défavorisées, mais ne réoriente pas fondamentalement la distribution des aides. Celle-ci reste contenue sous l'effet d'une convergence limitée, d'un paiement redistributif non maximal, et d'un second pilier au service des filières d'élevage et des zones défavorisées. Ces choix attestent de la très grande plasticité

de la PAC et aussi d'une certaine résilience des dépenses agricoles dont la fin avait été annoncée en 2007. Cette nouvelle réforme de la PAC, mue par des contraintes internes à l'Union européenne (budget), fut également motivée par le souci d'une meilleure distribution et donc de légitimation des aides, mais qui reste finalement d'ampleur limitée. Une majorité d'États membres, notamment la France, restent attachés aux aides du premier pilier, historiquement distribuées sur les terres labourables pour asseoir la politique de soutien du revenu des agriculteurs. Un sillon que la première réforme de la PAC a tracé en 1992. ■