



Bilan de santé
Avril 2009

Bilan de Santé de la PAC

Réallocation des aides : zoom sur l'article 68 Expertise technique

Groupe Prospective

Le bilan de santé de la PAC a été conclu le 20 novembre 2008 par décision du Conseil des Ministres. Cette réforme prévoit de multiples options pour redistribuer les aides directes, à définir par chaque Etat-membre. En particulier, l'article 68 du règlement sur les aides directes autorise un prélèvement sur les aides de 1er pilier, pour créer des aides fléchées sur des systèmes spécifiques ou sur des régions vulnérables. Le 23 février, le Ministre français Michel BARNIER a précisé comment la France va utiliser ce dispositif.

Niveau européen : un article de 2003 remis à jour

Dans le règlement de 2003, l'article 69 permettait de prélever jusqu'à 10 % des aides de 1er pilier pour créer des aides spécifiques, ciblées à destination de systèmes agricoles favorables à l'environnement et à la qualité des produits.

Ce dispositif génère des aides spécifiques de 1er pilier, à côté des DPU et des aides couplées. En règle générale, il n'implique donc aucun cofinancement national, contrairement aux mesures de 2nd pilier. Or les thématiques de cet article sont souvent proches de la philosophie du second pilier. L'apparition de telles mesures, au sein du 1er pilier, pose d'ailleurs la question de savoir si la distinction 1er/2nd pilier reste pertinente.

Cet article constituait une option pour les Etats-membres, et il n'a été utilisé qu'à une échelle très limitée par quelques pays (Ecosse, Grèce, Espagne, Italie, Portugal). A l'échelle des Quinze, il pèse pour environ 1 % des paiements. La France ne l'avait pas utilisé, et cette position était jusqu'ici irréversible.

Le bilan de santé rend possible, pour les Etats-membres qui le souhaitent, la réactivation de l'article 69 - renuméroté « article 68 » dans le nouveau règlement. De plus, le périmètre des bénéficiaires a été redéfini.

Davantage de bénéficiaires potentiels...

L'article 68 du règlement européen sur les aides directes redéfinit les systèmes bénéficiaires de ces « soutiens spécifiques » :

- Les systèmes présentant un intérêt environnemental, un travail sur la qualité ou la commercialisation des produits, une amélioration du bien-être animal au-delà des obligations : l'aide prend la forme d'une aide annuelle, couvrant uniquement les surcoûts liés aux exigences particulières de ces démarches.
- Les systèmes fragiles des secteurs laitier, bovin, ovin, caprin et rizicole : le soutien prend la forme d'une aide à la tête ou à l'hectare d'herbage.
- Les exploitations touchées par une restructuration agricole, dans des régions menacées par l'abandon de terres ou le recul général de l'activité agricole, à travers un renforcement des DPU.
- Des dispositifs d'assurance récolte (végétaux et animaux).
- Un fonds de mutualisation pour l'indemnisation de crises sanitaires (animales ou végétales) et d'incidents environnementaux.

...mais un cadre budgétaire et réglementaire strict

Malgré cette extension du champ couvert, le volume financier reste limité à 10 % de l'enveloppe d'aides de premier pilier attribuée à la France (soit 10 % x 8 518 millions d'€).

De plus, une limitation d'ensemble de 3,5 % est fixée pour le total des mesures a) + b) + e).

Cette limite, initialement fixée à 2,5 % dans la proposition de la Commission, a été âprement négociée notamment par la France car elle restreint la possibilité de créer dans ce cadre une aide couplée aux prairies, envisagée par Michel BARNIER.

Un ajout dans le compromis final précise également que des mesures, « qui iraient au-delà des exigences minimales du 2nd pilier, et dûment validées par la Commission », pourraient être financées par l'Etat-membre sans être tenues par cette limite de 3,5 % (mais en respectant celle de 10 %).

Les aides incluses dans ce plafond de 3,5 % sont considérées comme couplées par la Commission. Elles ne pourraient donc pas être déclarées en boîte verte à l'Organisation Mondiale du Commerce. Ce plafond, assez limitatif, est fixé pour préserver les marges de négociation de l'Union européenne dans le Cycle de Doha.

Deux mesures sont construites avec un cofinancement national : l'assurance récolte (d) et le fonds sanitaire (e).

La France utilisera l'article 68

Le plan français

Le 23 février 2009, le Ministre Michel BARNIER a annoncé sa volonté d'utiliser cet article dès 2010.

Côté ressource, il reposera sur un prélèvement de « moins de 5 % » des aides de premier pilier (DPU et aides restant couplées), donc à moitié de son potentiel théorique (10 % maximum).

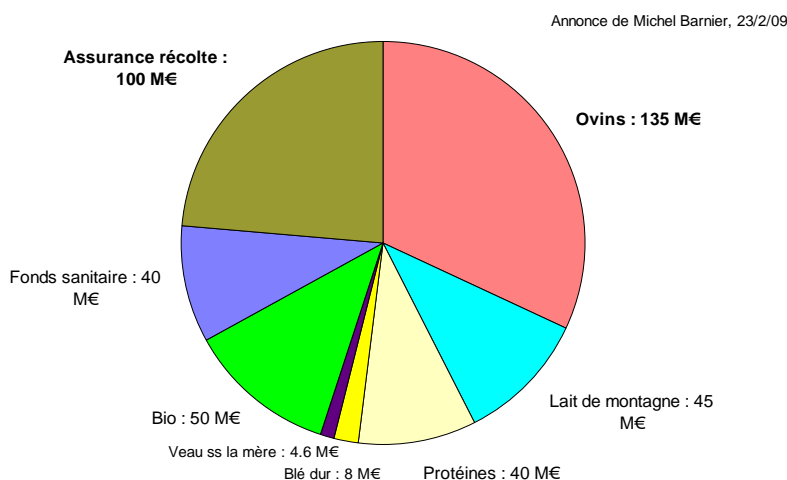
En pratique, 383 millions d'euros seront prélevés en 2010 soit 4,55 %. S'ajouteront des fonds inutilisés de la PAC, pour 40 millions d'euros. Au final, l'ensemble représente donc une mesure à 420 millions d'euros.

L'utilisation de ces fonds donnera lieu à une redistribution à l'échelle nationale, ciblée sur 2 mesures principales (à plus de 100 M€), 4 mesures « moyennes (40 à 50 M€) et 2 « petites » mesures :

1. **Soutien couplé aux brebis et aux chèvres.** Cette mesure s'inscrit dans la rubrique b) du règlement européen. Elle consommera 135 M€ et prendra la forme d'une aide à la tête de brebis et/ou chèvre. Elle maintiendra une incitation à produire dans la mesure où la prime à la brebis est par ailleurs découplée.
Le champ exact de cette aide reste à définir : si seules les brebis viande sont seules éligibles, l'aide devrait être proche de 29 €/brebis. Si elle englobe à égalité brebis viande, brebis-lait et chèvres, elle sera de 20 €/tête.
2. **Assurance récolte.** Cette mesure relève de la rubrique d). 100 M€ lui seront consacrés. Elle prendra la forme d'une aide au paiement des cotisations versées aux assureurs par les agriculteurs. Le ministre a précisé que cette mesure « sera tout particulièrement orientée en faveur du secteur fruits et légumes ». Techniquement toutefois, le dispositif peut couvrir l'ensemble des productions. Cette mesure suppose un cofinancement national.
3. **Aide au maintien en agriculture biologique.** Rubrique a) du texte européen. 50 M€ lui sont réservés. Selon les surfaces prises en compte, l'aide pourrait avoisiner les 90 €/ha (0,5 Mha actuellement en AB). La question peut se poser de l'évolution du dispositif, si la croissance des surfaces annoncée par le Grenelle de l'environnement est au rendez-vous : baisse de l'aide unitaire ou accroissement du montant global consacré à cette mesure ?
4. **Lait de montagne.** Rubrique b), pour 45 M€ soit 20 €/1000 litres de référence. Le périmètre reste à préciser (montagne, piémont...).

5. **Soutien aux protéines.** Probablement rattaché à la rubrique a). 40 M€ sont prévus. Cette aide concernera toutes les surfaces actuellement en protéagineux ainsi que les « nouvelles surfaces » en légumineuses fourragères (à préciser). Si l'on retient les surfaces 2006 en protéagineux et la moitié des surfaces en légumineuses fourragères, le montant pourrait être proche de 80 €/ha mais l'incertitude sur le champ couvert est forte et l'estimation pourrait varier du simple au double. De plus, dans la mesure où l'objectif d'une telle mesure est de relancer les cultures protéiques, la même question se pose que pour la bio, à savoir l'adaptation du dispositif si cette évolution se réalise.
6. **Fonds sanitaire.** Prévus par la rubrique e). 40 M€ lui seront consacrés. Cette somme est indicative car ce fonds accumulera les sommes non dépensées par les autres mesures.
7. **Blé dur en zone traditionnelle** (rubrique b)) : 8 M€.
8. **Veau label sous la mère** (rubrique b/) : 4,6 M€.

Utilisation de l'article 68 en France



Ce ciblage pourra être remanié chaque année.

Il doit être précisé d'ici fin avril 2009 en vue de sa notification à Bruxelles, puis ensuite pour des points mineurs. L'un des trois groupes de travail mis en place par le Ministre est consacré à cet article 68.

Les limites

L'article 68 dans son ensemble est limité à 10 % du montant du 1er pilier. La France l'utilisera à hauteur de 5 % environ, donc à mi-puissance potentielle.

Le sous-plafond à 3,5 % du total du 1er pilier, qui s'applique au cumul des mesures a), b), et e), représente pour la France 300 M€ environ. Cette limite est respectée mais pleinement utilisée.

Il est donc clair qu'il aurait été difficile de créer une aide couplée à l'herbe dans la limite contraignante de ce sous-plafond. Le Ministre français a donc négocié la possibilité d'un soutien aux surfaces en herbe par le biais de l'article 63 et l'a obtenu dans la phase finale de la négociation européenne. Cet article est potentiellement beaucoup plus massif financièrement que l'article 68. Il est toutefois à noter qu'il ne revêt pas la même signification : l'article 63 ne peut se traduire que par une revalorisation de DPU, et non par une mesure couplée au sens européen du terme.

Pour la Normandie

Le fléchage des fonds issus de l'article 68 risque de n'être pas très favorable à la région : elle est exclue de certaines rubriques (lait de montagne, blé dur), et peu concernée par la mesure « ovins » qui pèse lourd dans le dispositif.

Elle peut espérer un retour de la mesure « protéines » (mais son périmètre reste flou à ce jour) et « aide au maintien en bio » (*a priori*, sur la base des surfaces actuelles en bio).

L'aide prévue sur l'assurance récolte est difficile à estimer. Elle sera sans doute en rapport avec le chiffre d'affaires (principalement végétal dans un premier temps), ce qui explique la place importante des fruits et légumes annoncée par le Ministre. L'ampleur de l'application du dispositif aux fourrages, voire aux productions animales, peut constituer un enjeu pour la région. De même, les retours du fonds sanitaire devraient concerner la Normandie mais sont très difficiles à évaluer et seront fluctuants selon les événements. Très grossièrement, on peut les estimer plus ou moins proportionnels aux UGB présentes.

Au total, ces retours via les mesures assurantielles sont donc pour le moins difficiles à quantifier.

Sur ces bases, l'estimation suivante illustre le déficit de retours de l'article 68 pour la Normandie : environ moitié du niveau des prélèvements. Cette situation est assez homogène pour les 5 départements.

On voit également que les 5 mesures qui concernent la région sont du même ordre de grandeur, entre 2,5 et 4 M€ sauf pour l'assurance récolte (4,5 M€ mais chiffrage périlleux !).

Malgré les incertitudes, parfois grandes pour certaines mesures, le fait que la région aura un solde négatif pour cette mesure peut déjà être retenu.

départ.	PRELEVEMENT		RETOURS						SOLDE		
	taux :	5% (en croisière)	Protéines taux : 79 €/ha <small>(fourchette très large)</small>	Bio taux : 90 €/ha <small>(surfaces actuelles)</small>	Ovins taux : 28 €/ha <small>(brebis viande seules)</small>	Assurance-réc. taux : 3.3 €/1000 € de CA <small>(très incertain, diffus)</small>	Fonds sanitaire taux : 1.5 €/Ugb <small>(très incertain, diffus)</small>	TOTAL RETOURS		milliers €	soit €/ha
	milliers €	soit €/ha	milliers €	milliers €	milliers €	milliers €	milliers €	milliers €	soit €/ha	milliers €	soit €/ha
14	6 190	17	810	697	564	833	542	3 446	9	-2 744	-7
50	7 438	18	156	692	957	733	961	3 499	8	-3 940	-9
61	6 702	17	549	988	643	689	610	3 479	9	-3 223	-8
BN	20 331	17	1 515	2 376	2 163	2 256	2 114	10 424	9	-9 907	-8
27	6 420	18	1 354	131	950	1 065	235	3 734	10	-2 686	-7
76	7 356	19	660	171	877	1 239	602	3 548	9	-3 808	-10
HN	13 776	18	2 013	303	1 826	2 304	837	7 283	10	-6 493	-9
NOR	34 107	17	3 528	2 679	3 989	4 560	2 951	17 707	9	-16 400	-8

A noter que cette mesure sera soumise à modulation : les prélèvements sur le premier pilier viendront donc réduire l'assiette de modulation ; les retours seront soumis à modulation, comme toutes les aides de premier pilier. Les montants ci-dessus n'intègrent pas cet effet.

Références :

Règlement « aides directes » 73/2009 du 19 janvier 2009:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:030:0016:0099:FR:PDF>

Jean HIRSCHLER - Chambre d'Agriculture de l'Orne - Mise à jour le : 8 avril 2009