

Licence professionnelle

Assistant conseil en droit et gestion des entreprises agricoles

UE1 POLITIQUES PUBLIQUES

4 septembre 2015

9h – 12h

Aucun document n'est autorisé.

Année universitaire 2014-2015

Session 2

A l'aide de vos connaissances et de l'annexe ci-jointe vous répondrez à la question suivante dans un cadre structuré, développé et rédigé :

La PAC depuis sa création a financé l'agriculture et ses agriculteurs européens afin de répondre à des objectifs politiques, sociaux et économiques. Ces objectifs ont évolué ainsi que les modalités et les critères d'attribution des fonds publics.

Après avoir rappelé les grandes évolutions de la PAC en matière de financement, vous présenterez les objectifs, les modalités de la PAC mise en œuvre actuellement. Vous prendrez et justifierez votre position quant à cette évolution. Dans le cadre d'un dernier paragraphe, vous indiquerez quels pourraient être les indicateurs permettant d'attribuer des financements de manière plus pertinente en fonction d'objectifs que vous aurez choisis.

Votre copie devra être propre et aérée et pour de trop nombreuses fautes d'orthographe, 1 point pourra être retenu.

Question	Barème
1. Evolutions, objectifs et modalités	/ 6
2. Positionnement et justification	/ 6
3. Indicateurs et pertinence	/ 8

Agriculture : une réforme à petits pas

Antoine de Ravignan *Alternatives Economiques* n° 331 - janvier 2014

La réforme de l'agriculture française fait un pas en avant en faveur de l'emploi et de l'environnement. Mais elle reste très timide. Ce mois-ci, les députés examinent en première lecture le projet de "loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt". Parmi les objectifs affichés : corriger les dérives d'une agriculture productiviste dont les impacts sur la qualité des produits, l'eau, les sols, les paysages et la biodiversité nourrissent un divorce croissant avec la société. Et endiguer l'hémorragie des emplois dans le secteur, alors que la France compte plus de 3 millions de chômeurs.

L'agriculture a perdu un million d'actifs en vingt ans. En 1990, 2 millions de personnes travaillaient sur un million d'exploitations. En 2010, elles n'étaient plus que un million sur 500 000 exploitations, dont 650 000 équivalents temps plein sur 300 000 grandes et moyennes structures assurant 90 % de la production nationale. Bertrand Hervieu, vice-président du Conseil général de l'agriculture, l'un des architectes de la loi, résume son enjeu : *"Est-ce que nous finirons avec 200000 exploitations ? Voulons-nous aller vers une agriculture de firmes, positionnée sur les marchés internationaux, qui aura définitivement tourné le dos à l'agriculture familiale ?"*

Une Pac à la carte

Ce débat intervient au moment où sont mises en place les modalités du partage entre producteurs des aides de la politique agricole commune (Pac) sur la période 2014-2020. Soit 9,1 milliards d'euros annuels pour la France, auxquels s'ajoutent environ 2 milliards d'euros de financements nationaux. Il correspond aussi à une certaine renationalisation de la politique agricole en Europe. De fait, l'accord sur le budget 2014-2020 de l'Union européenne (février 2013) et celui sur le financement de la Pac (juin 2013) marquent un repli des Etats membres sur leurs intérêts nationaux.

Le budget européen, équivalent à 1 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union, recule de 3,5 % par rapport à l'exercice 2007-2013. *"Ce qui signifie en termes réels une baisse de l'ordre de 10 %"*, observe Gilles Bazin, agroéconomiste et professeur à AgroParisTech. Le budget de l'agriculture, seul secteur économique à faire l'objet d'une politique commune au sein de l'Union, est quant à lui réduit de 12 %, à 370 milliards d'euros pour 2014-2020. Ce recul frappe dans les mêmes proportions les pays d'Europe centrale et orientale (- 13 %), traduisant la panne de la solidarité des anciens membres.

De moins en moins "commune", la Pac est par ailleurs de plus en plus "à la carte". En 2011, 12 % des exploitants européens ont capté les trois quarts des aides directes (et même près du tiers pour 1,6 % d'entre eux !). A l'approche de la négociation budgétaire pour 2014-2020, Dacian Cioloș, le commissaire européen à l'Agriculture, ambitionnait de rééquilibrer les aides de la Pac en faveur des filières, des régions et des producteurs qui en ont le plus besoin et de renforcer les conditionnalités environnementales. Mais il n'est pas facile de remettre en cause les positions acquises. Pas plus que de faire s'accorder vingt-huit pays. Les Etats membres n'ont accepté de signer des réformes pour 2014-2020 qu'à la condition de disposer de larges marges de manoeuvre pour les appliquer, au gré de leurs intérêts et des rapports de force politiques locaux.

UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE

2 rue du Doyen-Gabriel-Marty - 31042 Toulouse cedex 9 - France - Tél. : 05 61 63 35 00 - Fax : 05 61 63 37 98
www.ut-capitole.fr

Du fait de l'histoire de la Pac (voir encadré), les aides versées conduisent actuellement à des écarts importants : un agriculteur touche en moyenne 345 euros par hectare en Picardie ou dans le Nord-Pas-de-Calais (ces moyennes cachant elles-mêmes de fortes disparités), contre 200 euros dans le Limousin et 120 dans le Languedoc-Roussillon. La nouvelle Pac exige des Etats qu'ils fassent converger ces montants entre régions. Mais pas nécessairement jusqu'à les égaliser (la moyenne est de 266 euros/ha en France) : il suffit qu'elles atteignent partout au minimum 60 % de la moyenne et que cet ajustement soit réalisé d'ici à 2019. Par ailleurs, les Etats membres ont le droit de limiter à 30 % maximum les pertes de primes pour les agriculteurs concernés.

Autre mesure importante, mais également "à la carte" : au lieu d'une aide uniforme par hectare, qui incite à l'agrandissement des exploitations, les Etats auront le droit de "surprimer" les premiers hectares cultivés, dans la limite de la surface moyenne des exploitations, soit 52 hectares en France. L'enveloppe totale affectée à ce paiement dit redistributif pourra représenter 30 % de celle des aides du "premier pilier" (voir encadré). Cette disposition de la nouvelle Pac a été adoptée grâce à l'obstination de Stéphane Le Foll, ministre français de l'Agriculture. Mais elle est purement facultative.

L'arbitrage français

Dans ce système à la carte, la France a fait ses choix : environ un milliard d'euros, sur les 12 milliards d'aide annuels, sera progressivement transféré vers l'élevage, au détriment des grandes cultures. En effet, avec l'envolée des prix des céréales depuis 2006, les écarts de revenus entre producteurs ont explosé. En 2011, le résultat courant avant impôts (le revenu après déduction des charges d'exploitation et des amortissements) d'un céréalier moyen à plein-temps s'élevait à 50 000 euros par an (avec 33 000 euros d'aides perçues), tandis que celui d'un éleveur de bovins à viande atteignait à peine 16 000 euros (malgré un montant d'aides équivalent). Les premières simulations de la nouvelle répartition font apparaître, d'ici à 2019, un recul des aides à l'hectare pour les régions de grande culture de 64 euros en Ile-de-France (sur 317) ou encore de 80 euros en Picardie (sur 345), au bénéfice des régions de polyculture-élevage comme le Limousin ou la Franche-Comté.

D'où la colère des perdants comme les céréaliers franciliens qui ont manifesté en novembre dernier. Mais François Thabuis, président des Jeunes agriculteurs de la FNSEA - le syndicat agricole majoritaire classé plutôt à "droite" - n'approuve pas ces manifestations. Selon lui, *"cette réforme va dans le bon sens, celui d'un rééquilibrage entre territoires. Elle amorce une politique de soutien aux actifs par rapport à un système qui ne faisait qu'aider les hectares. Ce n'est certes pas une révolution, mais c'est une avancée"*.

De son côté, Laurent Pinatel, porte-parole de la Confédération paysanne, classée "à gauche", salue des progrès mais déplore que la France n'aille pas aussi loin que ce que permet la nouvelle Pac. *"Pour la convergence des aides, la France a choisi de ne pas aller au-delà du seuil de 70 % de la moyenne nationale. Et ce sera effectif en 2019."* En Allemagne, les aides à l'hectare ont été égalisées en 2006, du moins à l'intérieur de chaque Land. *"De même, poursuit Laurent Pinatel, la France affectera 20 % des aides directes aux 52 premiers hectares et non 30 %, comme l'y autorise la Pac."*

En revanche, la France utilisera pleinement une autre latitude laissée par la Pac : la possibilité de réduire l'enveloppe des aides à l'hectare à hauteur de 13 % des aides directes au profit de primes par tête de bétail. Les arbitrages du ministre étaient, en décembre, très attendus par la profession. Car le diable se cache dans les détails. *"Pour les vaches allaitantes, la FNSEA voulait que l'enveloppe soit partagée entre les exploitations ayant plus de 30 vaches, ce qui aurait exclu la moitié des*

producteurs. De notre côté, explique Laurent Pinatel, nous demandions que cette aide soit réservée à ceux qui ont moins de 60 vaches. Nous n'avons finalement pas obtenu ce plafonnement, mais le plafond a été fixé à 10 vaches."

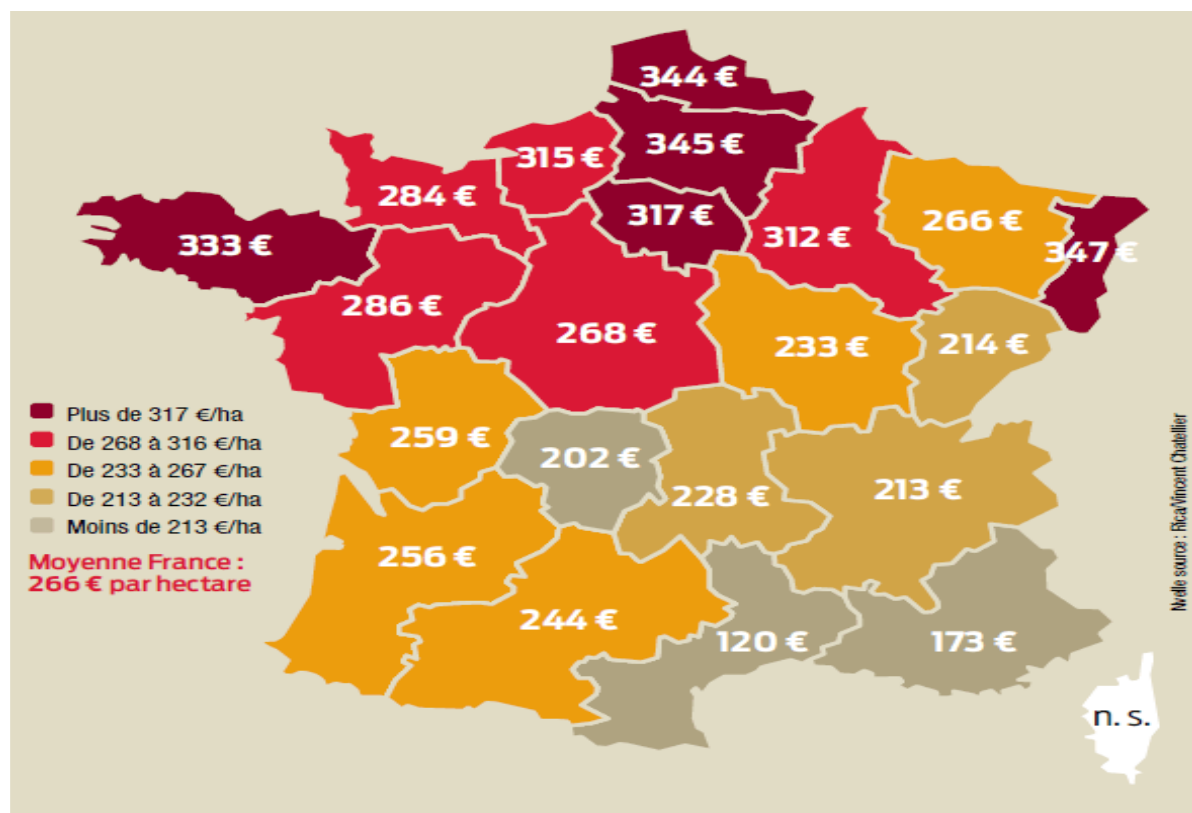
Une portée limitée

Quels qu'ils soient, ces arbitrages s'inscrivent dans le cadre d'une Pac certes réformée, mais dont les principes fondamentaux restent les mêmes, rappelle Gilles Bazin : *"Un système d'aides liées au nombre d'hectares, créateur de rentes et d'inégalités."* La loi d'avenir prévoit de renforcer le contrôle administratif sur les acquisitions ou les locations de terres agricoles, l'une de ses mesures phares aux yeux des jeunes et futurs agriculteurs. Il est en effet urgent d'entraver les agrandissements d'exploitations qui bloquent les installations de nouveaux agriculteurs. Mais comment vouloir éteindre un incendie quand on l'attise en même temps en conservant un système essentiellement fondé sur les primes au foncier ?

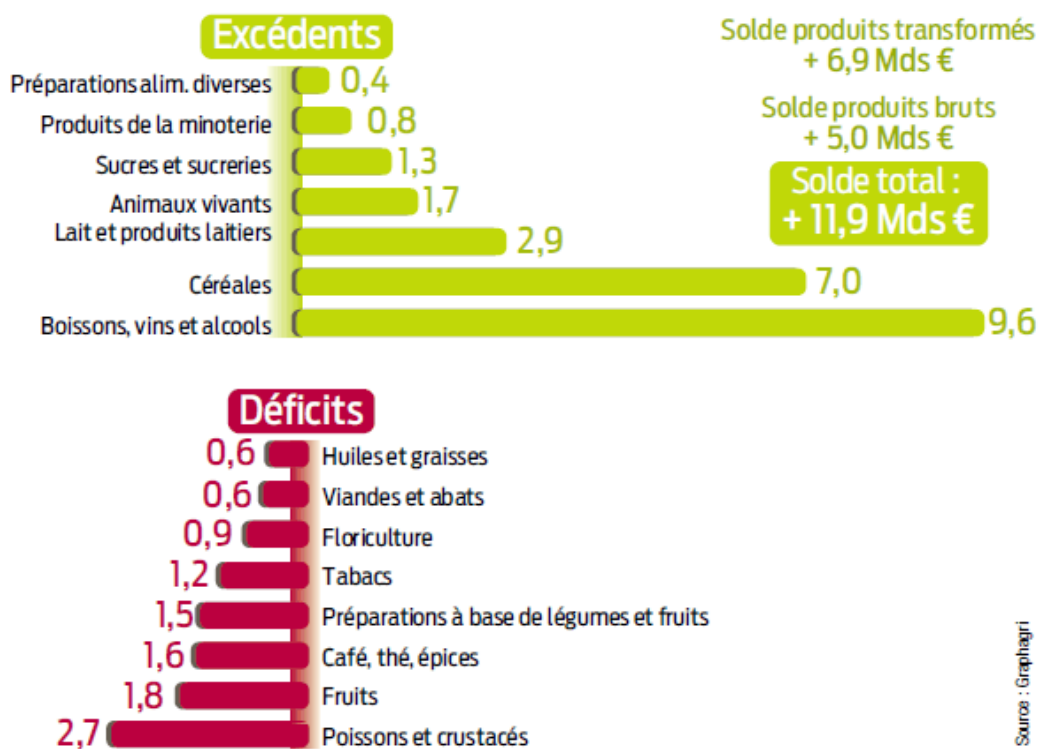
"La solution passerait, reprend Gilles Bazin, par des aides attribuées par actif, conditionnées à des exigences environnementales et dirigées en priorité vers les filières et les zones qui en ont besoin et par conséquent variables en fonction des prix de marché." Un système qui éviterait de verser d'énormes primes aux grandes exploitations céréalières lorsque les cours du maïs ou du blé sont élevés, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Cela permettrait aussi de soutenir des secteurs comme les fruits et légumes, grands oubliés de la réforme, alors qu'ils représentent le principal poste déficitaire dans les échanges extérieurs agroalimentaires de la France.

Quant aux conditionnalités environnementales de la nouvelle Pac, elles sont à peine plus contraignantes que l'ancienne : *"80 % des producteurs répondent déjà aux critères retenus"*, note Gilles Bazin. Bref, en l'absence d'une réforme plus profonde du cadre européen, la loi d'avenir que la France s'apprête à adopter sera d'une portée limitée.

Paielements à l'hectare en 2010, moyennes régionales



Soldes du commerce agroalimentaire par filière en 2011



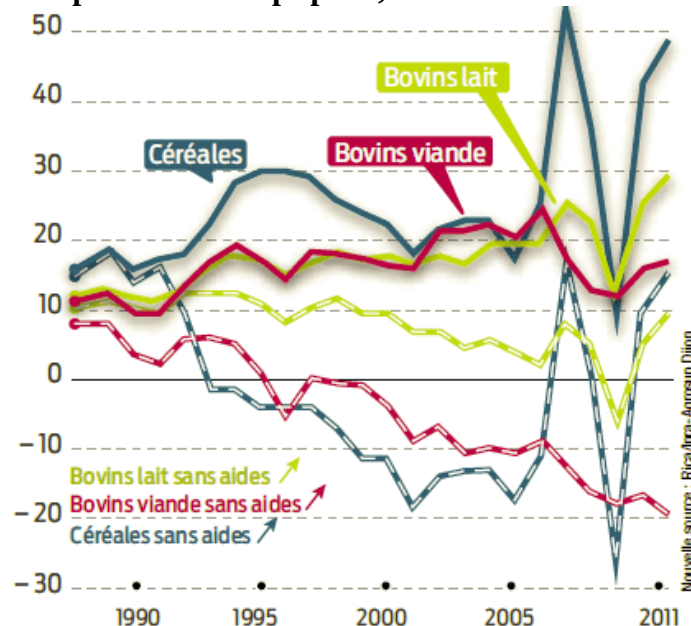
UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE

2 rue du Doyen-Gabriel-Marty - 31042 Toulouse cedex 9 - France - Tél. : 05 61 63 35 00 - Fax : 05 61 63 37 98
www.ut-capitole.fr

Le fonctionnement des aides de la PAC

Les aides versées dans le cadre de la politique agricole commune (Pac) compensent des prix de marché qui, hormis certains secteurs, ne permettent généralement pas aux producteurs de vivre de leur travail. En France, sans les aides, le résultat moyen des éleveurs de bovins, d'ovins et de caprins serait systématiquement négatif. Et il évoluerait entre 0 et 10 000 euros par an pour les producteurs de lait. Pas cher payé quand on sait que le revenu médian des Français était de 19 000 euros par unité de consommation en 2010. Même pour les céréaliers, actuellement les mieux lotis des agriculteurs, ces aides ne sont pas toujours superflues : jusqu'à la flambée des cours de 2007, leurs revenus hors aides étaient eux aussi négatifs, et cela a également été le cas en 2009 lorsque les prix ont chuté de nouveau.

Revenu moyen annuel par exploitation, avec et sans les aides (résultat courant avant impôt), par actif à temps plein, en milliers d'euros



Proportionnelles aux volumes produits jusqu'en 1992, les aides aux agriculteurs ont par la suite été calculées sur la base du nombre d'hectares dont dispose un exploitant, en fonction de références historiques locales, très variables d'une région agricole à l'autre. Tel agriculteur qui touchait avant 1992 X euros pour N tonnes de blé produites sur un hectare perçoit aujourd'hui ces mêmes X euros, mais pour un hectare et quelle que soit sa production. Ce passage d'un système d'aides couplées (proportionnelles aux volumes produits) à des aides à l'hectare, dites découplées, visait à maîtriser les excédents agricoles et la dérive des coûts budgétaires de la PAC. Et à mettre celle-ci en conformité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui limitent strictement les aides directes à la production.

Les aides aux producteurs, versées pour l'essentiel sous la forme de primes à l'hectare, constituent le "premier pilier" de la Pac, soit 75 % du total. Le reste est constitué des aides du "second pilier" : il s'agit de mesures agri-environnementales et de développement rural, que complètent des financements nationaux à hauteur de 50 % minimum.