

DES FAITS ET DES IDEES

■ **La nature économique du Droit à paiement unique** ■

Franco SOTTE

Département d'Economie, Université Polytechnique des Marches, Ancône - Italie

L'objectif du droit à paiement unique, introduit par la réforme Fischler, devait répondre à la demande croissante de la consommation alimentaire en devenant un instrument spécifique de soutien à la production. Au fil du temps, la politique agricole commune s'adaptait à de nouvelles formes de production, de marchés et de structures suscitant ainsi de nouveaux engagements environnementaux devenus nécessaires. De ce fait, on peut légitimement s'interroger sur la véritable nature économique du droit à paiement unique. Franco Sotte repositionne le droit unique à paiement unique par rapport aux cinq objectifs qui semblaient lui être dévolus. A l'issue de l'analyse, le DPU est clairement redéfini, accompagné de remarques pertinentes sur son efficacité économique et son objectif de justice sociale.

En Europe, la discussion est ouverte pour définir le caractère économique du Droit à paiement unique (DPU), introduit par la réforme Fischler. Même découplé, est-ce encore un soutien à la production ? Est-ce une aide au revenu ? Un paiement pour des services multifonctionnels fournis par les agriculteurs à la société ? Une rente économique ? Un mélange de toutes ces choses ensemble ? Ce texte tente d'analyser la nature du DPU visant à comprendre sa vraie nature économique et quelles en sont les implications conséquentes.

Définir le Droit à paiement unique

Ce n'est pas un soutien à la production...

Le soutien des prix de la vieille PAC est à l'origine du DPU. Indépendamment de l'instrument spécifique adopté (droits d'importation, restitutions à l'exportation, paiements compensatoires, etc.), les mesures de soutien des prix avaient la nature économique commune d'être couplées à la production. En fait, elles étaient directement liées à l'objectif de la sécurité alimentaire, établi en 1957 par le Traité de Rome, c'est-à-dire à l'intention de stimuler la production pour répondre à la demande croissante de l'époque, face à une offre intérieure conditionnée, en Italie en particulier, par des limites structurelles.

Quelques décennies plus tard, dans les années 1990, cependant, la surproduction généralisée et l'orientation globale vers des marchés plus libéralisés ont poussé l'UE au changement, passant d'abord aux paiements compensatoires de la réforme MacSharry puis aux paiements directs d'Agenda 2000. La nature du soutien de la PAC aussi a bien changé. Le paiement maintenait toujours un lien avec la production agricole, même avec la formule par hectare. Mais l'objectif était de décaler la nature des paiements de la PAC vers une aide au revenu. C'était au moins le but de la Commission comme on peut en déduire tandis qu'on a systématiquement proposé l'introduction d'un plafond individuel pour les paiements, ou au moins un appui dégressif au-delà d'un seuil fixe. En fait, l'imposition d'un maximum au DPU individuel a été rejetée dans la décision finale de la réforme de MacSharry et approuvée par Agenda 2000, mais en transférant la décision au choix autonome des Etats membres.

L'Agenda 2000 a également laissé aux Etats membres l'option pour relier les paiements aux engagements environnementaux sous l'éco-conditionnalité. Mais la plupart d'entre eux a généralement choisi d'imposer des engagements et des mesures de contrôle faibles. Par conséquent il est difficile d'affirmer que l'éco-conditionnalité ait été réellement acceptée. On peut encore se demander si et jusqu'à quel point les paiements directs ont été en effet découplés. Mais aujourd'hui, en raison du fait que le DPU est calculé presque dans toute l'Europe sur une base historique, toute possibilité de malentendu est écartée. Le DPU découplé n'a plus la nature de soutien à la production. Mais, pour être précis, il maintient seulement un effet indirect sur la production due à la permanence des fermes marginales, sans lesquelles ces dernières devraient par la suite fermer.

Ce n'est pas non plus un paiement pour les biens et les services multifonctionnels...

En même temps que le DPU, la réforme de Fischler a également introduit l'éco-conditionnalité obligatoire. La question du rapport entre le DPU et l'éco-conditionnalité est très importante, parce qu'il pouvait influencer la nature même du DPU. Si, en fait, les contraintes de éco-conditionnalité avaient effectivement imposé des exigences et si on avait adopté l'option de la régionalisation, comme proposé récemment par le document base de « l'état de santé » de la PAC (c'est-à-dire un paiement égal pour tous les hectares et non sur la base historique), on pourrait arguer que le DPU représente une sorte de paiement uniforme pour indemniser les agriculteurs des services multifonctionnels fournis à toute la société. On aurait, en d'autres termes, réalisé un « verdissage » du premier pilier afin de le rendre plus cohérent avec le second et, en même temps, permette à l'UE une réclamation plus forte pour placer le DPU dans « la boîte verte » de l'OMC.

Une éco-conditionnalité forte, répandue et efficace aurait pu être interprétée comme un raccordement du DPU à l'environnement. Elle aurait également résolu le débat sur l'opportunité d'introduire un plafond sur le paiement individuel. Si le DPU était en fait la contrepartie pour un service multifonctionnel effectivement rendu par

l'agriculture, il n'y aurait plus aucune raison d'imposer un plafond. En d'autres termes, si la reine d'Angleterre, produisait sur chacun de ses 108 000 hectares (c'est semble-t-il ce qu'elle possède) le service de maintenance environnemental qu'un petit fermier produit sur un hectare seulement, tous les deux devraient être payés en proportion ; de même lorsqu'ils vendent leur orge ou leur lait. Il est parfaitement légitime de recevoir le prix du marché pour chaque tonne (ou litre) produit, proportionnellement à la capacité productive de sa ferme. Le même traitement devrait être réservé pour la production d'un service multifonctionnel pour la collectivité, proportionnellement aux dimensions de l'entreprise ou en fonction des engagements.

Cependant une autre conclusion devrait être tirée : que le DPU n'est pas un paiement multifonctionnel si aucun engagement sérieux n'est lié au DPU.

Ni une mesure transitoire d'aide au changement...

Le rapport Buckwell de 1998 a proposé une transformation des paiements compensatoires de la réforme de MacSharry en paiements pour l'« assistance transitoire à l'ajustement ». Estimant que les agriculteurs stimulés par le soutien des prix couplés avaient été poussés à investir, il aurait été injuste que l'UE, en changeant sa stratégie et en abandonnant ou en affaiblissant son appui, n'ait pas aidé l'agriculteur dans l'ajustement conséquent.

En raison de sa nature, un paiement pour l'assistance transitoire à l'ajustement doit respecter trois conditions nécessaires :

- a) être lié aux coûts de l'ajustement et conditionné, sur une base contractuelle, au décalage des activités de ferme vers des produits non excédentaires demandés par les consommateurs et/ou des services multifonctionnels payés par les fonds publics ;
- b) diminuer en termes des fonds engagés par rapport au progrès de l'opération d'ajustement ;
- c) cesser quelques années plus tard, quand tous les agriculteurs auront accompli leur ajustement.

Cette solution a également l'avantage de libérer progressivement des fonds publics pour soutenir les nouvelles politiques : à savoir celles sous le second pilier orienté vers la compétitivité, la multifonctionnalité, la diversification et l'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales. On aurait ainsi réalisé une modulation cohérente et forte aboutissant en quelques années à un véritable équilibre de budget entre les deux piliers. On sait cependant qu'Agenda 2000 n'a été à cet égard rien de plus qu'un compromis de bas profil. L'adoption d'une stratégie cohérente suggérée par le rapport Buckwell a été remise à plus tard. La précarité du compromis d'Agenda 2000 était si évidente qu'une révision à mi-parcours fut programmée pour l'année 2002 ; et ceci a eu comme conséquence la réforme Fischler. Mais, même dans ce cas-là, les trois conditions rappelées, nécessaires au DPU pour être considéré comme une aide transitoire à l'ajustement ont été rejetées.

Ce n'est pas une aide redistributive au revenu...

On soutient souvent que le DPU devrait être considéré comme appui au revenu de l'agriculteur. Généralement un transfert public est considéré comme aide au revenu s'il vise à alléger les disparités en termes de revenu personnel (ou familial) entre les catégories sociales, qui sont considérées comme des pénalisations injustes et inacceptables. L'aide au revenu a donc clairement un but redistributif avantageux pour ces catégories sociales qui sont considérées comme les plus pauvres. C'est pourquoi, son niveau est généralement corrélé avec la différence réelle entre le revenu du bénéficiaire et un revenu comparable (plus haut par définition). Un tel appui est donc corrélé avec un certain indicateur du besoin redistributif réel et il est clair qu'un plafond doit être présenté par rapport au niveau du revenu comparable.

On se demande par ailleurs s'il est approprié qu'une telle politique redistributive soit incluse dans une politique sectorielle (agricole). La pauvreté est un problème social de type général, qui devrait être abordé avec des politiques sociales (et non sectorielles), en d'autres termes avec des politiques spécifiques à toutes les personnes qui vivent dans de mauvaises conditions.

D'ailleurs, la profession de l'agriculteur en Europe a atteint désormais un niveau de revenu comparable ou même meilleur que celui d'autres professions. Pour cette raison, il serait donc inacceptable de réclamer la nécessité d'une politique agricole. En fait le DPU n'ont pas les caractéristiques de l'aide au revenu de type redistributif.

Enfin, ce n'est pas un soutien aux investissements

Le DPU ne peut pas être considéré comme un soutien au besoin financier et au développement futur de l'agriculture, dans le but d'alléger les difficultés à court terme des agriculteurs qui investissent en diversification et multifonctionnalité, mais qui produisent des retours économiques seulement à long terme. La période de retour de l'investissement dans l'agriculture, c'est bien connu, est souvent très longue et les besoins financiers à court terme sont particulièrement lourds, surtout pour les nouvelles et les petites exploitations agricoles aussi bien que pour les jeunes agriculteurs, qui pendant la période de démarrage, n'ont aucune véritable garantie à offrir et ont donc des difficultés à obtenir des crédits. Mais dans ces cas, l'aide devrait être concentrée et sélectivement réservée à ces agriculteurs qui réellement possèdent des conditions personnelles (profession, âge, disponibilité de facteurs) appropriées à entamer de nouvelles initiatives entrepreneuriales et s'engagent pour investir et risquer.

Les procédures généralement adoptées sous le premier axe du second pilier sont généralement de la typologie décrite ici. De même, la mesure 112 pour l'installation des jeunes agriculteurs, surtout si elle est associée à la présentation et la réalisation d'un *business-plan* comme dispositif de choix, peut être envisagée. Mais il n'y a aucune condition semblable dans le cas du DPU. Le DPU ne peut pas même être inclus dans cette catégorie.

Mais alors qu'est-ce que le DPU ?

Le DPU ne peut donc être défini par aucune des typologies mentionnées ci-dessus. Quelle est alors sa nature économique ? La question n'est pas de comprendre ce qu'un agriculteur peut faire avec un tel paiement, mais à quelle fin il est réellement consacré et ce que le contribuable qui en soutient les frais reçoit en échange. Il apparaît donc que le DPU est avant tout une « aide au passé » destinée à reconstruire le revenu de ceux qui, autrement, auraient été pénalisés par les effets redistributifs de la réforme Fischler. En fait, il faut rappeler que le DPU est une aide distribuée (aussi bien avant qu'après la réforme) d'une manière discriminatoire à travers l'Europe, favorisant les régions centrales et les plaines plutôt que les régions de montagne qui souffrent des handicaps naturels, et encourageant la production plus standardisée que celle des produits de qualité et des services multifonctionnels.

Cette distribution inégale était à l'origine d'une des critiques les plus graves faite à la vieille PAC et de la réclamation de sa réforme. Mais la réforme de Fischler l'a sensiblement confirmée. Ce paradoxe a été récemment confirmé par une étude récente de la Commission : les 85% de l'aide directe de PAC sont reçus seulement par 23% des agriculteurs européens.

La solution choisie a permis d'obtenir le consensus sur la réforme, c'est-à-dire de convaincre les principaux bénéficiaires de la vieille PAC à accepter la réforme Fischler et arrêter l'opposition radicale adoptée dans le passé à tous les changements cruciaux. Ce qui a permis une très modeste redistribution donnant ainsi l'avantage aux objectifs déclarés comme prioritaires pour des politiques agricoles plus efficaces.

Le droit pour l'agriculteur à recevoir le DPU est liée au fait d'avoir été un bénéficiaire des paiements directs pendant les années 2000-2002. Le DPU, lié comme il l'est à des conditions de « statuts » du passé et non aux comportements et aux stratégies de l'agriculteur, indique sa profonde nature de rente économique plutôt que de soutien. Ses bénéficiaires, en fait, n'ont aucun engagement substantiel pour contrebalancer le droit à le recevoir, alors que pour les agriculteurs qui n'ont aucun droit de le recevoir (pour la raison simple qu'ils n'ont pas reçu de paiements directs pendant les années 2000-2002) cette rente constitue un coût supplémentaire direct et indirect.

C'est un coût direct et explicite pour tous les agriculteurs (les jeunes surtout) qui investissent en ouvrant une nouvelle exploitation ou en agrandissant une existant déjà et qui s'engagent dans des plans et des projets pour l'avenir. Afin de rendre disponible la terre éligible pour la vente et le fermage, le titulaire du droit au DPU prétend son actualisation. Par conséquent le vieil agriculteur qui cesse de cultiver reçoit un paiement supplémentaire payé par le nouveau qui entre dans les affaires ou agrandit son exploitation. Le coût indirect pèse sur le budget absorbé par le DPU. Son coût est si important qu'il empêche une modulation appropriée, voire un transfert des fonds nécessaires au second pilier. Le coût implicite est dû au manque de fonds pour la politique de développement rural : la politique visait à réorienter la vieille PAC vers une future perspective d'intégration avec les autres politiques structurales de l'UE.

Quelques remarques conclusives

Quelques remarques finales peuvent être extraites de l'analyse effectuée dans ce texte.

- La première concerne en général la nécessité de clarifier les objectifs de politique agricole. Le DPU, axe central de la PAC après la réforme Fischler, qui absorbe la plus grande partie du budget consacré à la PAC, ne peut pas avoir une nature hybride et indéterminée. Le contribuable européen doit savoir clairement, aussi bien que pour toutes les autres politiques, pour quels objectifs précis de la PAC il est obligé de payer. Ces objectifs, d'une part, devraient être collectivement partagés. La charge récurrente aux paiements découplés : « *Farmers are paid for doing nothing* » pourrait mener à de nouvelles coupes sur le budget de PAC en 2013, sinon après la révision budgétaire en cours pendant les années 2008-2009. Ces critiques ne sont ni nouvelles ni occasionnelles : le Commissaire pour le budget, Mme Grybauskaitė, a dit que la PAC est « *désuète et démodée et engloutit une partie des ressources de l'UE hors de la proportion avec sa valeur réelle* », le rapport Sapir a proposé de réduire le budget consacré à la PAC au 0,05% du PIB de l'Union (une réduction du 80%!). Il est évident que la critique au soutien actuel à l'agriculture ne signifie pas qu'on désire l'abandon de l'agriculture, mais souligne simplement que l'agriculture et le développement rural méritent beaucoup plus et bien mieux que la PAC actuelle, en termes d'efficacité économique et de justice sociale.
- Comparé aux paiements directs précédents, le découplage de la réforme Fischler a produit un « effet compétitivité » positif. Ne fût-ce que pour cette raison, on devrait l'apprécier et le défendre. Mais ses mérites ne peuvent pas cacher le défaut principal du DPU : sa nature économique est celle d'une « aide au passé ». Sa portée principale étant de reconstituer la distribution pré-reforme de PAC. Son caractère de rente économique est évident : il s'agit d'un droit acquis, non conditionné par des engagements substantiels (excepté l'éco-conditionnalité). Le niveau du DPU n'a de toute façon aucune correspondance substantielle avec les engagements de l'éco-conditionnalité. Naturellement, ces agriculteurs qui présentent les deux conditions : titulaire du droit au DPU et d'une stratégie de long terme, peuvent également utiliser le DPU comme une aide à leur revenu et comme un soutien pour ajuster leur stratégie vers la compétitivité. Mais si tel était l'objectif principal, pourquoi le Conseil européen n'a-t-il pas élargi beaucoup plus de fonds pour soutenir les *business plans* sous le second pilier, les accompagnant avec l'introduction « d'aides transitoires à l'ajustement », comme le proposait le rapport de Buckwell ? Cela aurait été une solution plus décisive, plus efficace et juste. La distribution de l'appui aurait été concentrée réellement sur des stratégies pour l'avenir. ■

Quelques références bibliographiques

Bennett H., Osterburg B., Nitsch H., Kristensen L., Primdahl J., Verschuur G. (2006). Strengths and Weaknesses of Crosscompliance in the CAP. *EuroChoices*, 5(2), p. 50-57.

Buckwell A., Blom J., Commins P., Hervieu B., Hofreither M., von Meyer H., Rabinowicz E., Sotte F., Sumpsi Viñas J.M. (1997). Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. European Commission, DG II, *European Economy*, n°5.

Fraser I., Fraser R. (2005). Targeting Monitoring Resources to Enhance the Effectiveness of the CAP. *EuroChoices*, 4(3), p. 22-27.

Goodwin B.K., Mishra A.K. (2006). Are "Decoupled" Farm Program Payments Really Decoupled? An Empirical Evaluation. *American Journal of Agricultural Economics*, 88(1), p. 73-89.

Hennessy T.C., Thorne F.S. (2005). How Decoupled are Decoupled Payments? The Evidence from Ireland. *EuroChoices*, 4(3), p. 30-35.

Poppe K.J. (2006). More debate needed on European policies, *EuroChoices*, 5(1): 4-5.

Pupo D'Andrea M.R. (2006). Il punto sulla PAC. *Agriregionieuropa*, 2(4), [www.agrregionieuropa.it]

Sotte F., Chiodo E. (2005). *A SWOT Analysis of the Fischler Reform, Looking Towards a New Rural Development Policy*. XI EAAE Congress, Copenhagen. [English and French version available from www.groupepedebruges.eu]

Swinbank A., Tranter R. (2005). Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme fit within the Green Box? *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 6.