



Direction générale de l'Agriculture et du Développement Rural (DG AGRI):

Étude sur la mesure des charges administratives des exploitations agricoles en relation avec la PAC

2006-G4-03

Sommaire exécutif

Octobre 2007

Direction générale de l'Agriculture
et du Développement Rural
(DG AGRI):

Étude sur la mesure des charges
administratives des exploitations
agricoles en relation avec la PAC

Sommaire exécutif

Octobre 2007

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Cette étude pour la DG de l'Agriculture et du Développement Rural (DG AGRI) vise à évaluer la pression administrative que fait peser la Réforme de la Politique Agricole Commune de 2003 (PAC) sur les exploitations agricoles. L'étude présente, pour l'année 2006, une évaluation des coûts administratifs dans des domaines choisis de la PAC, en particulier le Régime de Paiement Unique (DPU) dans 5 Etats membres de l'Union européenne. Elle propose également des perspectives de développements au-delà de l'année 2006.

La méthodologie adoptée dans le cadre de l'étude est celle du modèle du Coût Administratif Net de l'UE tel que présenté dans la Communication de la Commission COM (2005) 518 final. Un développement approfondi de cette méthodologie a été effectué afin de tirer profit de l'expérience acquise lors d'études antérieures, et de pouvoir mener en parallèle différentes étapes et activités de l'étude.

Les résultats présentés sont basés sur une série d'ateliers et d'entrevues menés avec des experts, des agriculteurs et des membres de services conseillant les agriculteurs. Ceux-ci donnent un ordre de grandeur de la charge administrative dans les cinq états membres sélectionnés.

Ce rapport contient une comparaison internationale des coûts administratifs existants et tente d'expliquer les différences observées. Le rapport présente également un aperçu des coûts administratifs attendus à courts termes. En outre, des fiches de rapport complétées sont annexées au rapport.

Facteurs de coûts

L'analyse montre qu'un certain nombre de facteurs autres que la sélection et la mise en œuvre du modèle affectent les coûts administratifs. Les principaux facteurs de coûts sont :

- La préparation et la planification de la transposition des règlements de la PAC
- L'administration publique
- L'approche culturelle
- Les différences structurelles, nationales

Il n'est donc pas possible de quantifier ou d'évaluer précisément l'importance de chaque facteur de coût, néanmoins, une évaluation qualitative peut être fondée sur les informations récoltées pendant l'étude.

La transposition des règlements de la PAC

Le Régime de Paiement Unique laisse aux Etats Membres une grande marge de manœuvre quant à sa mise en œuvre. Les Etats Membres sont notamment maîtres du calendrier dans la limite de l'échéance fixée.

Le Régime de Paiement Unique est mis en œuvre par les Etats Membres suivant un "modèle historique", un "modèle régional" (taux constant), ou un modèle régional "hybride" (modèle régional comprenant des éléments historiques). Le modèle régional peut être "statique" ou "dynamique".

Les Etats Membres ont également été laissés libres de retenir des paiements couplés partiels (pouvant aller jusqu'à 100% de la dépense plafond allouée au sein de régimes spécifiques) dans le cadre des réformes globales de 2003.

L'échantillon de pays couvre les différentes options possibles de mise en œuvre, et donc également les différents coûts administratifs, puisque ceux-ci découlent du format retenu. Chaque modèle génère des coûts administratifs différents.

Certains Etats Membres ont modifié des clauses ou incorporé de nouvelles clauses dans leur législation existante. D'autres pays ont intégré dans leur législation nationale les règlements tels que publiés par la Commission. Le nombre d'actes juridiques utilisés pour transposer les 4 règlements varie donc entre 1 en Irlande et 13 en Italie. Le nombre d'OI relatives à la PAC varie entre 21 en Irlande et 107 en Italie. La France a enregistré 7 actes juridiques et 43 OI. L'Allemagne est proche en termes de nombre d'OI et de coût total par agriculteur.

L'application des paiements uniques et le droit au transfert révèlent une grande diversité au sein des 5 pays. Plus précisément, l'utilisation de formulaires pré-imprimés et la complexité des formulaires varient, ce qui a un impact sur les coûts administratifs totaux. Le niveau de détail demandé par les autorités diffère également.

Les écarts de "maturité" entre les pays et le calendrier de mise en œuvre a également un impact sur les coûts administratifs. La réforme a été initiée en 2005 au Danemark, en Allemagne, en Italie et en Irlande, ce qui implique que les agriculteurs et leurs conseillers avaient pu acquérir une bonne compréhension du système en 2006. La France a agi différemment en décidant de repousser l'initiation à la réforme à 2006. L'étude se concentrant sur les coûts administratifs de l'année 2006, une partie des différences mesurées sont ainsi dues aux écarts temporels de mise en œuvre de la réforme entre les différents pays. On constate en effet une grande activité administrative de la part des agriculteurs durant la première année de la réforme, liée à l'établissement des droits au paiement et au calendrier de mise en œuvre des régimes spécifiques. Ce phénomène affecte particulièrement la France et l'Italie, où une part considérable des coûts administratifs est classée dans la même catégorie que les coûts d'établissement.

Administration publique

L'intervention du secteur public dans le processus de mise en œuvre peut avoir un impact sur les coûts supportés par les agriculteurs. En Italie, les centres d'assistance agricoles (CAA) jouent un rôle important. Occupant une place centrale dans le système administratif, ils ont été créés par l'Etat italien afin d'offrir un certain nombre de services gratuits aux agriculteurs. Dans d'autres pays, ces activités sont généralement menées par les agriculteurs eux-mêmes, ou alors confiées à un tiers moyennant rémunération. Sans les centres d'assistance agricoles, le coût administratif pour les agriculteurs italiens serait bien plus élevé. L'étude ne fournit cependant pas d'éléments pour la quantification de cet impact.

L'intervention du secteur public peut également impacter les coûts administratifs supportés par les agriculteurs, en mettant à leur disposition des solutions IT ou des formulaires pré-remplis. Cela peut avoir un effet direct de diminution des coûts, comme en France où les autorités ont développé et distribué des check-lists, ou en Allemagne, où un système électronique de gestion des transferts de droits de paiements permet aux agriculteurs d'économiser du temps. Un système similaire a été développé au Danemark, mais il ne fonctionne pas de manière satisfaisante et semble avoir entraîné une augmentation des coûts pour les agriculteurs.

Approche culturelle

Les pratiques nationales se reflètent dans la manière dont les agriculteurs font la demande de droits en paiement unique et organisent la procédure. En particulier, l'appel à une assistance extérieure et l'utilisation de solutions techniques peut jouer un rôle. Au Danemark, la règle veut que des consultants assistent les

agriculteurs de manière intensive dans la mise en œuvre du paiement unique et d'autres tâches administratives, alors qu'en France l'intervention de consultant ne fait pas partie de la culture.

Comme mentionné précédemment, l'existence de solutions techniques intervient de manière significative dans les coûts administratifs, mais l'utilisation effective des outils existants est bien entendu toute aussi importante.

Différences structurelles nationales

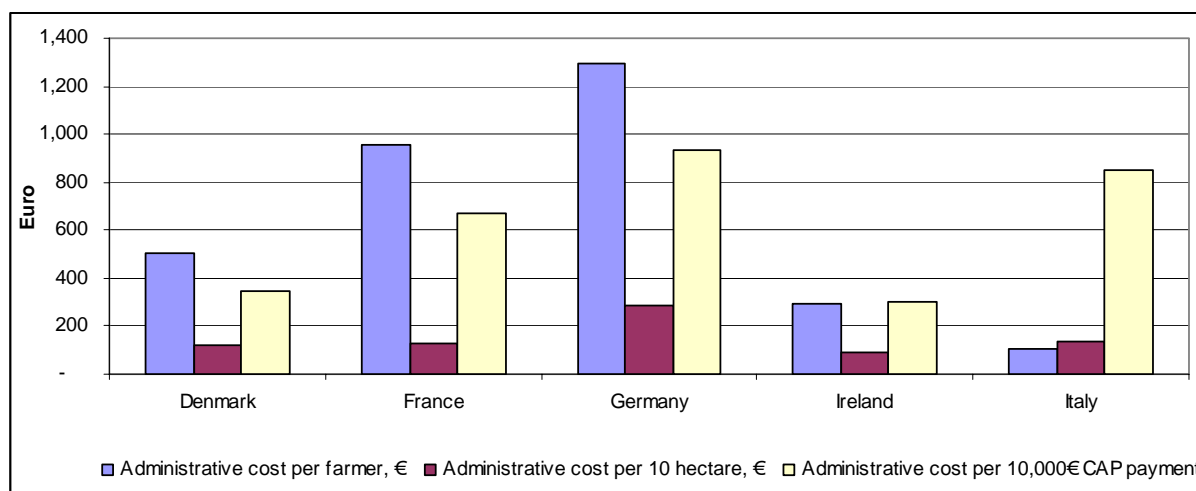
Dans certains cas, des particularités régionales influencent le niveau des coûts administratifs. C'est le cas de l'Allemagne et de la France, où les agriculteurs sont affectés par les règles et l'administration de plus d'une région, dans le cas où ils possèdent ou transfèrent des terres situées sur des territoires régionaux différents.

Les différences structurelles nationales affectent plus particulièrement les coûts supportés par les agriculteurs en Italie, où la taille moyenne des terres est approximativement de 8 ha, soit à peine une fraction de la taille moyenne des exploitations en Allemagne (46 ha) et en France (74 ha). La majorité des fermes italiennes sont donc très petites et sont caractérisées par une diversité de production moindre, des changements et des transferts moins fréquents etc. Ces facteurs contribuent à maintenir les coûts par exploitation à un niveau relativement bas en Italie, alors que les coûts par hectare de terres restent à un niveau comparable au Danemark et à la France.

2006 – Coûts administratifs de la PAC

Les coûts administratifs pour les exploitations agricoles dans les cinq pays de l'étude sont illustrés dans le diagramme ci-dessous. Ils incluent aussi bien des coûts internes qu'externes. Cependant, les coûts du secteur public sont exclus, tant les coûts du point de vue de l'administration publique du système que les coûts liés à l'assistance apportée par l'administration publique aux agriculteurs dans le cadre de leurs activités administratives.

Figure 1: Coûts administratifs des fermiers liés aux exigences de la PAC en 2006

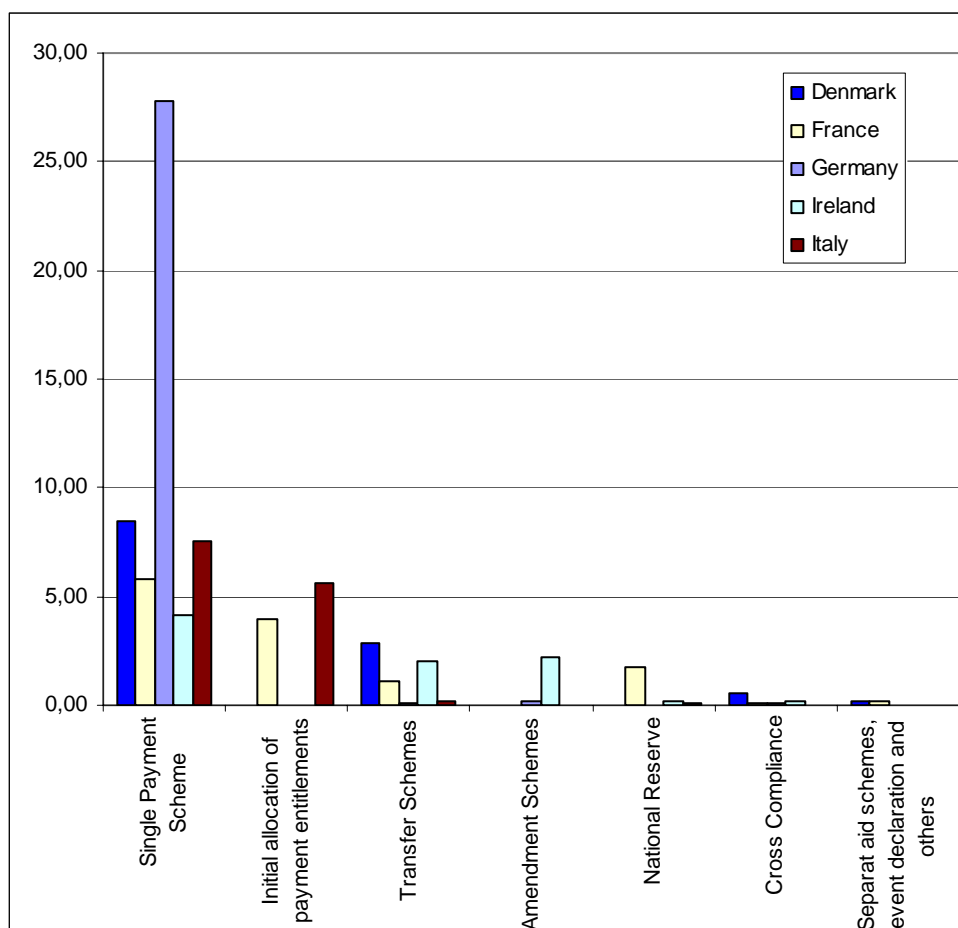


La variation des coûts totaux entre les pays est en partie liée à la différence de taille du secteur agricole entre ces cinq pays. Les coûts sont donc estimés par exploitation agricole, par hectare et par pourcentage des paiements totaux de la PAC dans chacun des pays.

Le coût administratif moyen par exploitation agricole varie entre 110 € en Italie et 1.300 € en Allemagne. La taille moyenne d'une exploitation agricole est de 8 ha en Italie, tandis qu'elle est comprise entre 34 et 74ha dans les quatre autres pays étudiés. En conséquence, le coût administratif moyen par ha varie moins entre les cinq pays. Les coûts administratifs totaux représentent entre 3.0 et 9.3% de l'ensemble des paiements de la PAC reçus dans les cinq pays.

L'importance des différents "subject groups" dans les coûts administratifs globaux en 2006 est illustrée par le graphique ci-dessous, lequel montre la répartition des coûts par hectare d'exploitation. Ce schéma montre que le régime de paiement unique a un coût particulièrement élevé pour les agriculteurs. Le transfert de droit initial unique a également eu un impact important en France et en Italie en 2006, tout particulièrement en France où le transfert de droits et la réserve nationale ont largement contribué aux coûts administratifs supportés par les agriculteurs.

Figure 2: Les coûts administratifs pour les agriculteurs par ha et par "subject group" et pays, 2006



Les coûts administratifs totaux sont les plus élevés en Allemagne et les plus faibles en Irlande, mais la comparaison entre les cinq pays est affectée par les particularités de chaque pays, comme par exemple le système italien d'assistance gratuite offerte par une agence semi-publique, ou le niveau élevé des coûts uniques en Italie et en France. Parallèlement, les agriculteurs allemands bénéficient de solutions informatiques qui leur permettent de gagner du temps.

Il est à noter que les coûts administratifs liés à l'éco-conditionnalité entrant dans le champ de l'étude sont relativement faibles. Ceci s'explique surtout par le nombre relativement faible d'agriculteurs subissant aux contrôles. Cependant, les obligations liées à l'éco-conditionnalité provoquent l'anxiété parmi les agriculteurs.

Au **Danemark**, les coûts administratifs émanent essentiellement de la demande de paiement unique et des coûts relatifs aux transferts de droits. Plus particulièrement, il semble que les coûts émanant de la demande de paiement unique sont eux aussi liés à des transferts de terres et de droits. Les coûts restent limités lorsqu'il n'y a pas de modifications de la structure de l'exploitation. La situation est assez similaire en **Irlande**, avec une exception constatée pour l'ajout de droits qui génère des coûts administratifs élevés. Les coûts administratifs en **Italie** sont, dans une large mesure, pris en charge par des agences publiques et semi-publiques. Ainsi, les coûts directs résultants pour les agriculteurs sont relativement faibles. Les coûts relatifs à l'allocation des droits à paiement sont plus élevés en Italie et en France. Ceci s'explique par le fait qu'en 2006 l'Italie a alloué les droits relatifs à la production de tabac et d'huile d'olive et que c'est cette même année que la **France** a mis en place le système de paiement unique. Comme dans les autres états membres, les coûts liés à la demande de paiement unique sont relativement élevés en Allemagne. Il est remarquable que les différentes régions (Länder) utilisent des formulaires de demande différents et que la situation varie à l'intérieur du territoire. Malgré le nombre élevés de transferts, l'Allemagne a maintenu la charge liée aux transferts de droits à paiement à un niveau assez bas, par le biais d'un outil administratif en ligne.

Enfin, les coûts administratifs sont affectés par les différences entre les différents modèles choisis et leur implémentation. Cet impact ne peut être quantifié sur la base des résultats de cette étude à cause de l'influence d'autres facteurs. Cependant, il semble juste de conclure que le recouplage des aides directes mène à des coûts administratifs plus élevés, alors que les informations demandées dans le cadre de modèles recouplés sont plus nombreuses. Néanmoins, d'autres facteurs (culture administrative du pays, usages sectoriels) sont plus importants que le choix du modèle de réforme de la PAC.

Perspectives

L'évolution attendue des coûts administratifs pour les prochaines années varient selon les pays. Pour des pays comme la France et l'Italie, les coûts élevés et n'intervenant qu'au cours de l'année 2006 induiront par la suite des réductions immédiates. En outre, une réduction générale et progressive des coûts est prévue dans tous les pays en raison d'une familiarisation accrue des agriculteurs et conseillers avec les règles et processus mis en place (la courbe d'apprentissage). Les coûts administratifs peuvent également évoluer en raison des changements en matière de réglementation ou en raison des évolutions possibles de l'implémentation et de l'utilisation administratives de systèmes IT.

Les changements clés attendus en termes de coûts sont liés aux quatre facteurs de coûts suivants : la transposition des règlements de la PAC, l'administration publique, l'approche culturelle, et les différences structurelles nationales.

La transposition des règlements de la PAC

Les différents modèles de transposition affecteront le développement des coûts administratifs des exploitations agricoles pour diverses raisons. Les coûts uniques et liés à la mise en place de la réforme permettront une réduction de 30% des coûts administratifs en France et de 40% en Italie.

Les changements attendus au niveau des récoltes couplées pourraient entraîner une diminution du temps passé à calculer la surface agricole dans le formulaire Déclaration de surface. La réforme des fruits et légumes devraient, elle, simplifier

la demande de paiement à partir de janvier 2008, réduire le nombre de transferts, et induire par conséquent une diminution générale des coûts administratifs. Ceci concernera en particulier les exploitations agricoles en Italie.

Les droits liés à la jachère devraient être suspendus ce qui permettrait de ne plus faire de distinctions entre les droits liés à la terre mise en jachère et les droits liés à la terre cultivée. Cette disposition devrait avoir des implications dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. La règle des 10 mois de détention des terres devrait également être supprimée au niveau européen et ainsi faciliter les demandes de paiement unique aussi bien que les droits au transfert.

Administration publique

La soumission en ligne de formulaires devrait augmenter au cours des prochaines années. C'est le cas au Danemark, en France, et dans plusieurs Länder allemands où un système IT est disponible et devrait être utilisé de manière croissante. L'Irlande démarre en 2007 et les Länder où aucun système en ligne n'existe encore prévoient quant à eux d'en implanter un dans un futur proche.

Un ensemble de solutions IT sont en cours de réalisation, et une solution IT est programmée au Danemark afin de simplifier les transferts. Cela devrait permettre de réduire majoritairement les 25% de coûts administratifs totaux liés à cette activité en 2006.

Des bases de données perfectionnées devraient permettre d'améliorer le transfert et la disponibilité des données entre les régions et l'Etat central ainsi qu'entre les différents ministères, en particulier en Italie et en France. De plus, une nouvelle base de données devrait faciliter les contrôles liés à la conditionnalité en France.

L'administration publique devrait également réduire les coûts administratifs en améliorant les formulaires pré-imprimés déjà disponibles et en augmentant le recours à ce type de formulaires, notamment en Irlande et dans les Länder allemands. En Irlande, un service d'envoi rappels sous forme de messages textes sur les téléphones cellulaires des agriculteurs est programmé.

Enfin, une courbe d'apprentissage positive est attendue au sein de l'administration publique. Son impact sera limité à court terme, mais à long terme, des effets positifs devraient être perceptibles dans l'ensemble des pays.

Approche culturelle

Une courbe d'apprentissage positive permet d'envisager une potentielle réduction des coûts administratifs pendant quelques années. Les gains les plus importants attendus sont au Danemark et en Irlande, où 14% des coûts sont liés aux activités de familiarisation et de formation ; et en France où ces mêmes activités représentent 10% des coûts.

Différences structurelles

La courbe d'apprentissage devrait être plus raide pour les grandes exploitations agricoles que pour les petites exploitations, ce qui entraînera une diminution plus lente des coûts administratifs dans les pays et régions où les petites exploitations dominent.