



Note de lecture
Nov. 2009

La réforme de la PAC au-delà de 2013

Une vision à plus long terme

JC Bureau - LP Mahé, avril 2008

Grande Prospective

Cette note, publiée dans « Notre Europe », propose une refonte de la PAC en trois niveaux : un premier niveau de « DPU contractuels », réduit à 100 ou 150 €/ha, et correspondant à des obligations environnementales basiques ; un second niveau pour les zones défavorisées ; un troisième niveau pour des contrats de services environnementaux de niveau élevé, portant l'aide totale (avec le 1.) à 400 €/ha environ.

Lien : http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud64-PAC-propositions-fr_01.pdf

Le contexte

Le contexte futur sera marqué par un **accès plus restreint aux matières premières**, la lutte contre le **changement climatique**, la croissance des **pays émergents**. **Les prix agricoles sur la décennie à venir devraient être supérieurs à ceux de la décennie passée.**

Un **accord OMC** ne remettrait pas en cause le soutien européen à son agriculture, mais ferait disparaître les restitutions et pourrait ouvrir les marchés, **mettant en cause l'élevage herbivore** notamment.

La **demande de consommation reste centrée sur des denrées saines et bon marché** mais de plus en plus de consommateurs sont sensibles aux modes de production. La demande énergétique vient s'ajouter à la demande alimentaire.

L'adoption du **Traité de Lisbonne** modifiera les équilibres politiques relatifs à l'agriculture et limitera la place de la Commission dans l'orientation de la PAC.

Bilan de la PAC

Les **grands déséquilibres des marchés agricoles ont été supprimés** suite aux réformes depuis 1992. Les « fuites » du soutien vers des non-agriculteurs (propriétaires fonciers, amont...) restent un problème. Le **coût budgétaire** reste important et la légitimité de ce soutien est critiquée, en particulier en termes d'équité. Le **bilan environnemental est décevant**, les mesures agroenvironnementales sont coûteuses à mettre en œuvre et de faible efficacité.

Les réformes depuis 1992 ont fait réapparaître les **risques liés à la volatilité des prix**, qui constituent un coût, payé au final par les consommateurs.

La PAC **manque de cohérence avec les autres politiques** (politique alimentaire, par ex. vis-à-vis des consommateurs pauvres ; politique de concurrence, avec des concentrations excessives dans l'aval qui nuisent à l'agriculture ; politique de santé : tabac ; politique de coopération avec les pays pauvres ; politique européenne de cohésion interrégionale).

Les **retours financiers inégaux entre Etats-membres** sont un sujet de tension.

Les montants importants des DPU rendent relativement **peu attractives les mesures de 2nd pilier**.

Le **cofinancement** est limité au 2nd pilier, ce qui dé-responsabilise les Etats-membres.

Un nouveau cadre

Le bilan de santé ne remet pas en cause les fondamentaux.

La PAC reste une accumulation historique de mesures, aujourd'hui en partie incohérentes.

Une remise à plat est nécessaire.

Selon les auteurs, deux types d'objectifs doivent être poursuivis :

- la lutte contre les défaillances du marché : volatilité des prix,
- la poursuite d'objectifs de cohésion et d'éthique, qui se justifient dans le cadre européen.

Du point de vue des principes, la PAC doit être **ciblée en différenciant les différents types d'agriculture**, et également **en différenciant les différents territoires** de potentiels agricoles et de valeur environnementale différents.

Les mesures :

- Le **maintien de droits de douane élevés** (à travers la procédure des « produits sensibles » par ex.) pourrait être **ciblé sur les productions ayant un intérêt environnemental** (élevage herbager).
- La **gestion des marchés** pourrait se limiter à des **filets de sécurité** et à l'incitation (financière) à se doter d'une **couverture privée du risque**.
- Les **soutiens directs** : ils doivent être **recalibrés de façon différenciée, proportionnés à l'ampleur des services environnementaux fournis** par les agriculteurs. Ils pourraient être reformulés en un système à 3 étages :
 - o **Niveau 1 : « Paiements de base »** : 100 à 150 €/ha, justifiés par des services environnementaux basiques, attribués par hectare exploité, mais d'un montant nettement inférieur aux DPU actuels. Ces paiements seraient conclus pour 10 ans par ex., selon un cahier des charges déterminé, et non cessibles en fin de carrière.
 - o **Niveau 2 : « Paiements de handicap »** : pour les zones défavorisées, par ex. à la tête de bétail.
 - o **Niveau 3 : « Paiements points verts »** : pour des niveaux de services environnementaux nettement supérieurs au niveau de base, éventuellement ciblés sur des secteurs géographiques. Des exploitations émergeant aux niveaux 2 ou 3, en plus du niveau 1, pourraient atteindre les 400 €/ha.
- La **maitrise des pollutions** devrait passer prioritairement par les **obligations réglementaires** (principe « pollueur-payeur »).

D'un point de vue **budgétaire**,

- La PAC devrait concentrer ses interventions sur les services environnementaux de dimension européenne, et **laisser les mesures de portée locale aux Etats-membres** (même si ces mesures locales peuvent être régies par des textes européens).
- Le principe des **transferts budgétaires, sur la base des objectifs de cohésion, devrait être maintenu**.
- Le **premier pilier devrait être cofinancé** par les Etats-membres.