



Note de lecture
Nov. 2009

ARGENT PUBLIC pour BIENS PUBLICS gagnants et perdants de la réforme de la PAC

*European Centre for International Political Economy
(ECIPE) - Bruxelles Août 2009*
Valentin Zahrnt

Groupe Prospective

Cette étude de 35 pages porte sur les objectifs de la future PAC. L'auteur estime qu'un débat sérieux est nécessaire en 2009/10 pour préparer les décisions à prendre en 2011/12.

L'objectif de cette publication est de contribuer à ce débat.

Tout d'abord, en faisant valoir que le système de DPU doit être progressivement supprimé.

Ensuite en proposant de remplacer l'actuelle structure à deux piliers de la PAC par un pilier de « biens publics » (contenant l'ensemble des politiques efficaces à conserver) et un pilier "discrétionnaire" (qui englobe toutes les politiques inefficaces à éliminer au fil du temps). L'auteur suggère de laisser aux Etats Membres de la flexibilité dans leur manière de supprimer progressivement ces politiques inefficaces. Cette proposition permet d'éviter une discussion stérile sur les détails de cette suppression, alors que l'essentiel réside dans les contours de la future PAC.

Le document évalue ensuite les critères susceptibles de guider la future répartition des paiements de la PAC, comme le PIB par habitant, les zones agricoles et forestières, et les zones à statut Natura 2000.

Enfin, la part des États Membres dans le total des paiements au titre de la PAC post-2013 est évaluée selon différents scénarios. Cela révèle d'étonnantes différences entre les positions de négociation que les pays adoptent traditionnellement et les "gains" qu'ils peuvent attendre de la réforme.

Lien : <http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/public-money-for-public-goods-winners-and-losers-from-cap-reform/PDF>

Bilan de la PAC actuelle

	Premier pilier	Second pilier
Mode de financement	UE 100 %	Co-financé par les Etats Membres
Principaux instruments	Intervention, aides couplées, DPU	Modernisation des exploitations, financement pertinent comme abusifs de biens publics (MAE ICHN...), développement rural
Standardisation	Relativement homogène	Très hétérogène au sein de l'UE
Valeur ajoutée pour l'Europe	Souvent très faible	De très faible à très haute
Budget 2013	45 milliards d'€ (DPU majoritaires)	14,8 milliards d'€

Plusieurs raisons de supprimer les DPU :

L'auteur estime que le système de DPU nuit au bon fonctionnement du secteur agricole d'un point de vue économique, incite indirectement au maintien de la production, accroît le coût du foncier, ralentit la restructuration, limite les installations hors cadre familial, génère des coûts administratifs dans les exploitations (6,7 % des paiements en France). Sur l'aspect environnemental, il estime que le système de conditionnalité n'est pas assez efficace (différences entre pays, non réellement contraignant, contrôles inopérants...). D'un point de vue social, la répartition des DPU entre les agriculteurs n'apparaît pas équitable. L'objectif de convergence de revenu ne peut pas être traité via les DPU. Même lorsque le revenu agricole est faible, l'auteur doute de l'opportunité de soutenir de façon systématique un secteur où le patrimoine est important, comparativement aux « travailleurs pauvres » par exemple.

Créer deux nouveaux piliers

L'auteur propose de scinder les budgets en deux piliers. L'un ne financerait que des biens publics, l'autre regrouperait tous les outils considérés comme inopérants, à éliminer progressivement.

Le pilier à conserver ne s'identifie pas exactement à l'actuel second pilier (qualifié de « sale »), dans lequel beaucoup de « ménage » serait à faire d'après l'auteur (éliminer les mesures de mauvaise efficacité environnementale, l'axe 1 relatif à la modernisation des exploitations, et les mesures sans lien avec l'agriculture).

Ce système permettrait d'avoir un véritable débat sur les objectifs de la nouvelle PAC et laisserait les Etats Membres gérer à leur vitesse la réduction des outils à éliminer (DPU principalement).

L'étude reste imprécise sur la nature des « biens publics » qui mériteraient réellement d'être financés par la PAC.

Modifier les enveloppes par pays

Pour répondre à la question sensible de répartition des budgets, les États Membres devront d'abord se mettre d'accord sur les objectifs de la PAC. Faisant valoir que la promotion des biens publics environnementaux est susceptible de devenir la priorité de la future PAC, l'étude propose des critères pour la distribution des futurs paiements de la PAC.

Les pays ayant une vaste région agricole auront besoin de plus d'argent pour préserver les paysages et promouvoir une agriculture respectueuse de l'environnement. Cependant les paysages n'ont pas tous la même valeur environnementale.

La répartition des fonds pourrait varier selon le PIB par habitant, l'importance des zones agricoles, des zones Natura 2000, des engagements en matière de développement de l'agriculture biologique, et la part des forêts.

L'auteur fait varier l'importance de ces différents critères pour la répartition des paiements de la PAC.

Les paiements restants qui ne sont pas destinés à la protection de l'environnement, tels que le paiement unique par exploitation, sont également intégrés. ECIPE a calculé trois scénarios pour l'après-2013 PAC.

Scénarios	Combinaison		Répartition des enveloppes	
	Premier pilier (discrétionnaire)	Second pilier (biens publics)	Premier pilier "discrétionnaire"	Second pilier "biens publics"
Conservateur	Conservateur	Conservateur	2/3	1/3
Territoire	Progressiste	Ciblé sur le type de surfaces	1/3	2/3
Multi-fonctionnel	Progressiste	Ciblé sur la multi-fonctionnalité	1/3	2/3

Dans le scénario "conservateur", les droits anciens pèsent lourdement sur la distribution future, et peu d'argent est consacré à la protection de l'environnement.

Dans le scénario "territoire", davantage d'argent est affecté à la protection de l'environnement et la superficie agricole joue un rôle clé dans la distribution.

Le scénario "multifonctionnalité" suppose un fort accent sur la protection de l'environnement et attribue un poids particulier à Natura 2000 et aux zones d'agriculture biologique.

Selon l'auteur, les résultats montrent que plusieurs défenseurs traditionnels de la PAC sont susceptibles de perdre des budgets dans la réforme : France, Grèce, Irlande et Belgique. D'autres pays qui défendent le statu quo affichent un gain. C'est le cas de l'Espagne, qui recueillerait les gains les plus importants en valeur absolue. La Finlande recevrait une augmentation de plus d'un tiers dans tous les scénarios, juste après la Suède et la Lettonie. Pour ces deux pays, l'impact serait d'autant plus fort que la réforme est plus audacieuse. Ce constat est le même mais dans une moindre mesure pour le Portugal et l'Autriche.

Pour les Nouveaux Etats Membres, les résultats sont assez hétérogènes. Les Républiques Baltes ont beaucoup à gagner d'une réforme de la PAC, et notamment sur le plus ambitieux : "multi-fonctionnels". Les autres Nouveaux Etats Membres affichent des gains à l'exception de la Hongrie et de la Pologne.

TABLE 17: ESTIMATES FOR FUTURE ALLOCATION OF THE CAP BUDGET

MEMBER STATES	2013 CAP SHARE	CONSERVATIVE		AREA-FOCUSED		MULTIFUNCTIONAL	
		% share	change	% share	change	% share	change
Austria	2.16	2.31	7%	2.14	-1%	2.59	20%
Belgium	1.15	0.97	-15%	0.82	-29%	0.74	-35%
Denmark	1.90	1.69	-11%	1.56	-18%	1.49	-22%
Finland	1.44	2.06	43%	2.55	77%	3.37	133%
France	16.16	15.26	-6%	15.09	-7%	13.05	-19%
Germany	11.97	11.12	-7%	10.11	-16%	9.99	-17%
Greece	4.86	4.05	-17%	2.94	-40%	3.32	-32%
Ireland	2.82	2.59	-8%	2.24	-21%	1.80	-36%
Italy	9.65	9.12	-5%	8.26	-14%	9.54	-1%
Luxembourg	0.08	0.09	7%	0.08	-2%	0.07	-11%
Netherlands	1.65	1.39	-16%	1.15	-30%	1.05	-36%
Portugal	2.01	2.13	6%	2.02	1%	2.25	12%
Spain	10.59	12.40	17%	14.76	39%	15.57	47%
Sweden	1.73	2.61	51%	3.42	98%	4.49	159%
United Kingdom	7.29	7.66	5%	8.61	18%	7.77	6%
EU-15	75.48	75.46	0%	75.75	0%	77.10	2%
Bulgaria	1.95	1.87	-4%	1.78	-9%	2.06	5%
Cyprus	0.13	0.12	-8%	0.10	-24%	0.10	-24%
Czech Republic	2.27	2.24	-1%	2.10	-8%	2.36	4%
Estonia	0.37	0.50	37%	0.62	69%	0.80	119%
Hungary	3.25	2.84	-13%	2.28	-30%	2.21	-32%
Latvia	0.51	0.75	48%	1.03	103%	1.22	138%
Lithuania	1.09	1.21	12%	1.36	25%	1.32	22%
Malta	0.03	0.02	-23%	0.01	-79%	0.00	-82%
Poland	8.39	8.06	-4%	7.54	-10%	6.59	-21%
Romania	4.89	5.23	7%	5.92	21%	4.45	-9%
Slovakia	1.21	1.23	2%	1.13	-6%	1.29	7%
Slovenia	0.44	0.44	1%	0.38	-14%	0.50	14%
EU-12	24.52	24.54	0%	24.25	-1%	22.90	-7%

La réforme de la PAC de l'après 2013 va mettre les Etats Membres en concurrence budgétaire. Ce tableau calcule le potentiel de paiements de la PAC sous trois différents scénarios de réforme afin d'identifier les gagnants et les perdants. Plusieurs défenseurs traditionnels de la PAC sont en effet susceptibles de perdre. D'autres pays qui défendent le statu quo affichent toutefois un gain.

Avec les clés de répartition de l'auteur et à budget égal, la France "perdrait" 6 % de son budget 2013 avec le scénario "conservateur".