



**Note de lecture
Nov. 2009**

La PAC et les enjeux européens de demain

Swedish Institut for European Policy Studies SIEPS

Groupe Prospective

Cette note de 11 pages rédigée par des économistes suédois et publiée sous présidence suédoise dresse un bilan sans complaisance de la PAC actuelle avant de discuter un à un tous les objectifs historiques de cette dernière au regard du principe de subsidiarité d'une part et de l'évolution du contexte général d'autre part. Dans la dernière partie, les auteurs proposent des pistes d'évolution en distinguant le court terme du moyen terme.

A moyen terme, ils considèrent que les aides directes ne sont d'aucune utilité. Les auteurs considèrent cependant que les sommes économisées ne doivent pas nécessairement être fléchées sur le second pilier qui selon eux doit être aussi sérieusement toiletté. Ils militent pour la réorientation des budgets vers de nouveaux objectifs européens comme l'innovation, l'éducation, la santé, la recherche...

Lien : <http://www.sieps.se/files/download-document/574-200911epa.html>

Un bilan sans complaisance de la PAC actuelle

Un premier pilier qui sert en priorité les "zones riches"

Le système de paiement unique n'a qu'un effet limité sur le revenu des agriculteurs. Selon les auteurs, sa suppression entrainera une baisse des coûts du foncier, une accélération du rythme des restructurations, mais les agriculteurs qui se maintiendront ne verraient pas leur revenu diminuer.

Les DPU maintiennent l'emploi mais ralentissent l'évolution des structures. Selon les auteurs, les DPU ne sont pas efficaces en zone fertile. Ils peuvent avoir un intérêt dans certaines zones pour conserver une activité agricole dans les régions où les coûts de production sont élevés.

Un second pilier qui se justifie davantage en zone défavorisée et pauvre (NEM)

Les auteurs passent en revue les 3 axes du second pilier.

Il démontrent que les aides à l'investissement et à l'installation sur l'axe compétitivité ne sont véritablement efficaces que lorsqu'il y a défaillance du marché. Ils suggèrent de cibler ces soutiens surtout dans les Nouveaux Etats Membres.

Les actions vis-à-vis de l'environnement (44 % du budget) ne sont pas assez ciblées. Il faudrait une évaluation individuelle à l'échelle de l'exploitation.

Enfin, ils estiment que le développement rural est particulièrement délicat à évaluer mais trouvent qu'ils seront plus efficaces s'il était ciblé davantage vers les Nouveaux Etats Membres.

La principale critique repose sur le côté "distribution" de la PAC actuelle. Les auteurs s'interrogent sur le véritable bénéficiaire de la PAC et mettent en comparaison un premier pilier qui n'est pas cofinancé alors qu'il n'intervient pas sur des biens publics, contrairement au second pilier.

La répartition globale des budgets actuels montrent qu'ils sont prioritairement orientés vers des zones riches et fertiles, et ne répondent donc pas à l'objectif de cohésion...

Discussion sur les objectifs historiques de la PAC

Accroître la productivité et le progrès technique : en bonne adéquation avec les objectifs de Lisbonne. Le niveau européen semble pertinent pour promouvoir l'innovation et progrès technique dans le secteur agricole. Le second pilier pourrait axer des projets sur la création et la diffusion de nouvelles technologies. L'investissement étant réservé aux Nouveaux Etats Membres durant une période de transition, puis alloués en totalité à la branche innovation européenne (système de capital risque sur les innovations à haut potentiel).

Equilibrer les revenus des agriculteurs avec les autres secteurs d'activité : les auteurs estiment que cet objectif relève davantage d'une politique sociale dévolue à chaque Etat Membre. Leur recommandation est de supprimer cet objectif à terme dans la future PAC.

Stabiliser les marchés : guérir plutôt que prévenir : fondement de l'ancienne PAC, la gestion des marchés ne relève plus selon les auteurs, des objectifs à poursuivre. Le travail réalisé depuis 1992 a permis au secteur agricole de s'adapter au marché. Ils considèrent qu'un système de filet de sécurité peut être conservé en cas d'extrême nécessité, qu'un cadre juridique doit être établi autour de la gestion des risques, et que des moyens financiers doivent pouvoir être mobilisés en cas de crise grave.

Sécurité alimentaire : cet objectif est toujours valable mais doit être considéré à des échelles larges. Il s'agit de la capacité à conserver les capacités de production de demain. Cela doit aller jusqu'à apporter des aides au pays en voie de développement.

Prix raisonnables pour les consommateurs : cet objectif n'a jamais vraiment été poursuivi, car il sous-entend une politique d'ouverture des frontières au détriment de l'agriculture européenne. Les auteurs proposent de supprimer cet objectif qui relève plus, selon eux, d'un objectif moral que d'une réelle volonté politique.

Deux nouveaux objectifs pour la future PAC

Préserver l'environnement à budget clos : l'environnement, bien public par excellence doit être préservé à l'échelle européenne. Biodiversité, préservation de l'air et de l'eau. les auteurs suggèrent d'équilibrer un budget sur les objectifs environnementaux en agriculture en taxant les auteurs de dégradation de biens publics et en fléchant les budgets dégagés pour financer l'entretien et la préservation des biens publics.

Objectif de cohésion pour le développement rural : les auteurs estiment que les pays riches sont en capacité de mettre en œuvre une politique de développement rural. Ils recommandent de cibler le développement rural européen sur les pays les plus pauvres de l'Union.

Une vision à deux termes

Modulation ou simple réduction des aides du premier pilier ? Sur le court terme, les auteurs s'interrogent sur le bien fondé de poursuivre le processus de modulation vers le second pilier, mais d'alimenter les autres priorités européennes.

Contre le plafonnement : une politique de plafonnement serait contre-productive compte-tenu des très grandes différences de structure au sein de l'UE

Conditionnalité : un outil à conserver tant que les DPU existent, mais les auteurs trouvent qu'il est actuellement très peu efficace.

Un seul pilier pour la PAC ? le risque de fondre les deux piliers est de ne pas suffisamment réduire les budgets du premier selon les auteurs.

A plus long terme les auteurs s'appuient sur les attentes des citoyens européens pour justifier une réduction graduelle des budgets alloués à la PAC au profit d'autres politiques comme la santé, l'éducation; la recherche, l'innovation et la lutte contre le réchauffement climatique.