



analyse
nov. 2009

Les outils de la PAC 2012 : état des lieux, tendances, limites

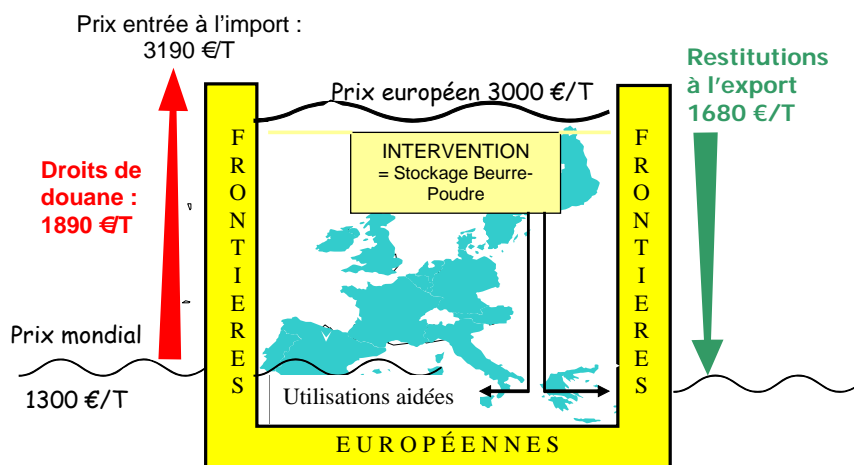
Grande Prospective

Les outils de la PAC en 2012 sont connus : ce sont les instruments issus de l'Accord de Luxembourg, modifiés par le bilan de santé. C'est à partir de ce point qu'il convient d'imaginer la suite.

Ces outils passeront-ils le cap de 2013 ? Leur viabilité ultérieure est à examiner en fonction de plusieurs critères : coût budgétaire, conformité OMC, diversité des mises en œuvre nationales, tendances générales dans l'évolution récente de la PAC, analyse des restrictions posées à leur fonctionnement par les règlements actuels.

Intervention sur les marchés : en baisse

La PAC était à l'origine fondée principalement sur l'intervention de la puissance publique sur les marchés. Depuis 1992, au fil des réformes, cet axe a été affaibli progressivement et compensé par des aides directes croissantes.



Il en reste toutefois aujourd'hui :

- Le mécanisme d'intervention/stockage public : achats publics lorsque le prix descend en dessous d'un seuil, essentiellement en produits laitiers, céréales.
- Le mécanisme du « filet de sécurité » : fonctionne de façon analogue, mais ne se déclenche qu'à des prix très bas (inférieurs aux prix mondiaux de référence). Il revêt donc une signification différente, à savoir le souci de gérer les crises aiguës. Ex : viande bovine.
- L'aide au stockage privé : contribue à assainir le marché, sans constituer de stocks publics.
- Les restitutions à l'exportation, qui jouent un rôle différent selon les produits :
 - Actives de façon structurelle en produits laitiers (beurre surtout), sucre, poulet entier congelé (breton) : le prix intérieur étant supérieur au prix mondial, l'exportation n'est possible qu'avec restitutions.
 - Occasionnelles, pour les denrées dont le prix européen est proche des prix mondiaux. C'est alors un outil de gestion de crise. Exemples : porc, céréales depuis 2000, poudre de lait depuis 2004.
 - A noter que les filières déficitaires n'exportent pas ou très peu, et les restitutions ne jouent donc pas de rôle même si les prix intérieurs sont supérieurs aux prix mondiaux : cas typique de la viande bovine depuis 2002.

Protection du marché intérieur : à voir à l'OMC

Les droits de douane agricoles restent nettement plus élevés que les droits de douane sur les autres produits. Ils ont toutefois été abaissés à la suite de l'accord agricole de 1994 à l'OMC. Pour certains produits (volaille), la protection n'est plus efficace. Pour d'autres (viande bovine, céréales), des importations sont déjà possibles ; elles dépendent des parités monétaires et des cours mondiaux. Pour les produits laitiers, la protection reste garantie dans la situation actuelle.

Dans la négociation de Doha, toujours pas conclue, une nouvelle baisse des droits de douane est à l'ordre du jour. Elle risque d'être plus « efficace » qu'en 1994, car elle partirait d'un point déjà critique pour de multiples produits et la réduction annoncée est supérieure : d'où risque d'importations jusque là impossibles ; en contrepartie, ouverture de débouchés supplémentaires vers l'extérieur (tous les pays abaissant leurs droits simultanément) mais à condition d'être compétitifs.

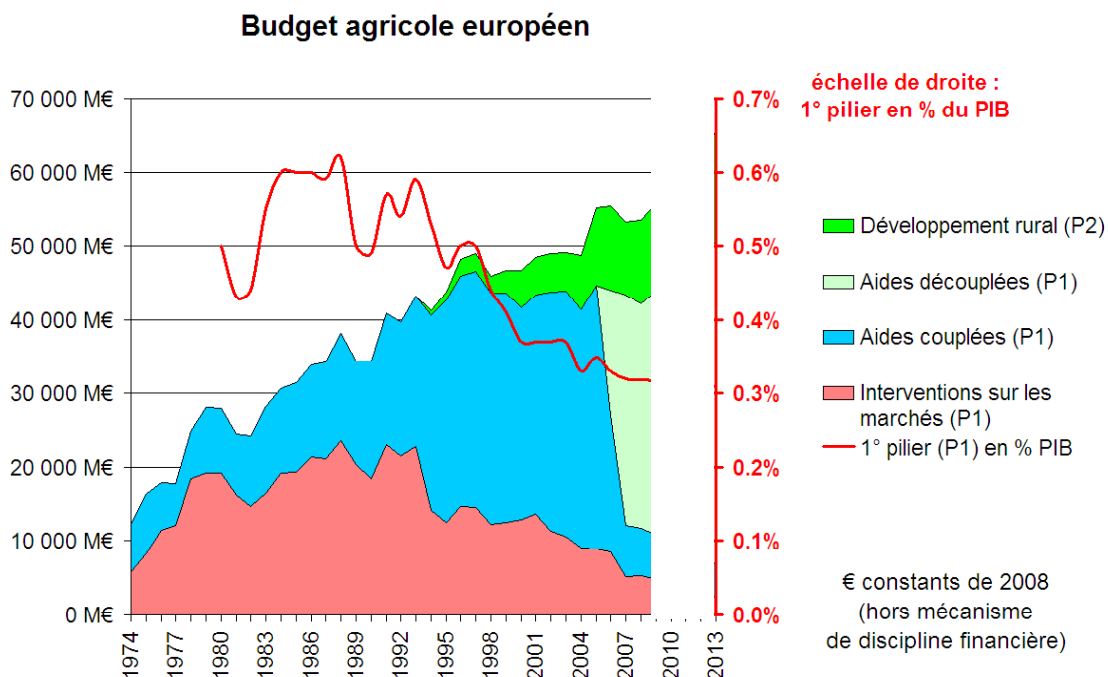
C'est le sujet le plus tendu pour l'Europe dans la négociation OMC.

Il est donc très peu probable que l'Europe modifie unilatéralement ses droits de douane dans le cadre d'une réforme comme celle de 2013. Elle pourrait toutefois mettre à profit cette réforme pour préparer l'agriculture européenne à subir la concurrence mondiale, dans le cas où Doha aboutirait.

Aides directes : un héritage complexe

Une multiplicité d'aides liées à l'histoire de la PAC

Les soutiens de la PAC sont avant tout l'héritage d'une évolution historique, largement influencée par la vision en trois « boîtes » qui prévaut à l'OMC.



- La PAC originelle était basée sur le soutien par les prix (boîte orange).
- Celui-ci a été « démonté » petit à petit, et des aides compensatoires ont été mises en place, rendant le soutien plus visible. Ces aides compensatoires sont désignées, depuis 2000, comme « aides directes », la baisse de prix qui les avait engendrées apparaissant de plus en plus lointaine. Dans le vocabulaire de l'OMC, ces aides restent « couplées », c'est-à-dire liées au nombre d'hectares ou de têtes de bétail mis en production (boîte bleue). Elles sont par contre indépendantes du rendement (rendement végétal, poids carcasse).

- Avec la réforme de Luxembourg en 2003, l'essentiel de ces aides a été transformé en droits à paiement unique (DPU) découplés (boîte verte).

Le règlement européen autorisait de maintenir un couplage partiel. La France a utilisé cette option au maximum (27 % des montants). A l'échelle européenne, beaucoup de pays ont totalement découplé, et les aides couplées sont très minoritaires (moins de 15 %).

Certains pays ont choisi de transformer ces montants en DPU à l'échelle individuelle : c'est le modèle « historique », retenu par la France ; d'autres ont choisi la régionalisation (calcul à l'échelle d'une région), d'où un DPU uniforme par hectare.

Les Nouveaux Etats-Membres (NEM) en particulier n'ont pas eu le choix, leurs aides directes ont été mises en place sous forme d'un régime découplé simplifié. De plus, pour les NEM, l'entrée dans les aides est progressive ; les montants nominaux étant affectés d'un coefficient croissant, de 25 % en 2004 à 100 % en 2013 (décalé de 3 ans pour Roumanie-Bulgarie).

Il y a donc une filiation entre le soutien par les prix, les aides couplées puis les DPU. Ces dispositifs sont regroupés sous l'appellation de « 1^{er} pilier ».

Les aides de premier pilier sont désormais largement indépendantes de l'activité de production, et assujetties au respect de la conditionnalité sur les thématiques d'entretien environnemental et de bien-être animal.

- Depuis la décennie 1990 et surtout depuis 2000, le développement rural ou second pilier a pris une place croissante, en partie à partir de ressources européennes et de la modulation, prélèvement linéaire sur le premier pilier qui s'élève actuellement à 5 %.

Le second pilier a une logique contractuelle. Il rémunère des engagements allant au-delà de la norme obligatoire, pris par les agriculteurs qui le souhaitent.

Chaque Etat-membre construit son plan de développement rural selon ses priorités et le cofinancement, en moyenne à 50 %. En France, il est jusqu'ici ciblé surtout en faveur de la montagne et des surfaces en herbe, ce qui implique une distribution géographiquement assez concentrée des fonds.

- Le bilan de santé de la PAC est une étape supplémentaire vers un découplage presque total des aides.

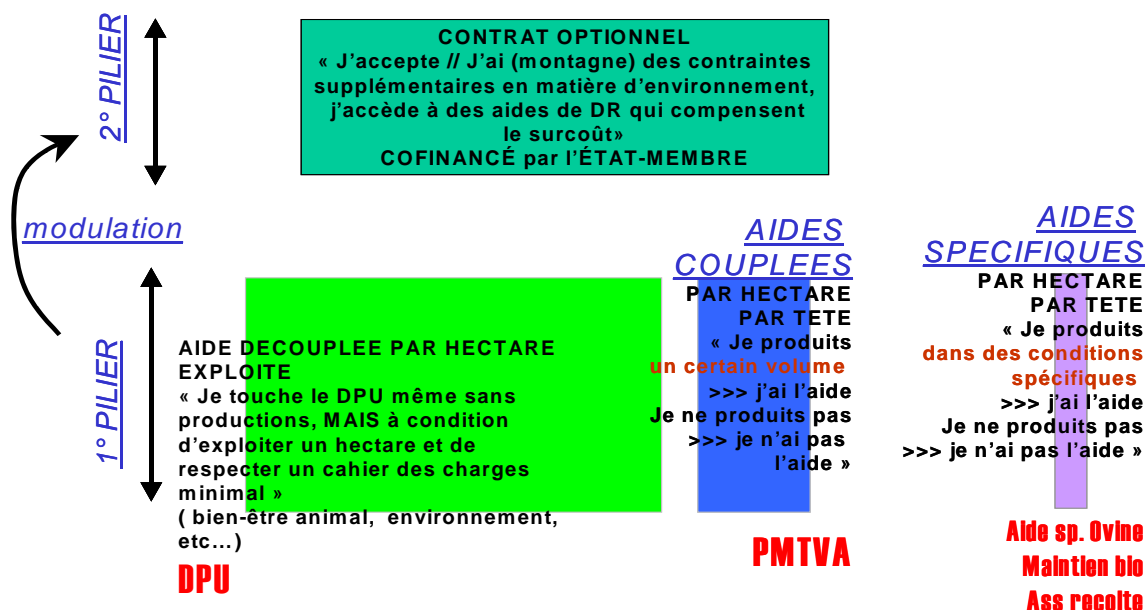
Seules les aides à l'élevage herbager (PMTVA, prime à la brebis) pourront rester couplées après 2012. Les autres montants encore couplés aujourd'hui seront transformés en DPU.

Le Bilan de santé prévoit aussi un doublement de la modulation de 5 % en 2007 à 10 % en 2012.

Enfin, il autorise les Etats-membres à créer des aides « spécifiques » (article 68), déjà en option dans la réforme de Luxembourg, mais jusque là peu utilisées. Ces aides offrent une possibilité de restaurer le lien avec la production, même s'il ne s'agit pas d'un retour pur et simple au couplage : elles ciblent des systèmes offrant des caractéristiques territoriales ou environnementales particulières (en particulier l'élevage herbivore). La Commission européenne a borné de façon stricte cette possibilité, de peur de dépasser les limites OMC. Pour les dispositions les plus « couplées », les aides spécifiques ne pourront donc dépasser 3,5 % du premier pilier (env. 1 Md €). Une majorité d'Etats-Membres a cette fois décidé d'utiliser cet article.

Parmi les aides spécifiques, à noter l'apparition de dispositifs assurantiels, mais ciblés sur les pertes de rendement et en aucun cas sur les variations de prix ni sur la garantie de revenu.

Quatre types principaux d'aides sont donc en place pour la période 2010-2013 :



L'examen des montants démontre l'écrasante domination des DPU dans le 1^{er} pilier :

Budget agricole européen

Milliards d'€ courants	2007	Modifications en cours	Estimation 2013*
Intervention sur les marchés	5.1	Réduction tendancielle	2.1
Aides couplées	6.2	Réduction suite au découplage du BS ; érodé par la modulation	2.6
Aides découplées	30.4	Entrée progressive des NEM (+ 6.6 Mds €) ; hausse suite au découplage du BS (+3.5 Mds€) ; érodé par la modulation	39.8
Aides spécifiques	0.4	Hausse suite au bilan de santé; érodé par la modulation	1.4
TOTAL aides 1^{er} Pilier	37.0		43.8
TOTAL 1^{er} PILIER	42.1		45.9
2nd PILIER	11.4	Alimenté par la modulation additionnelle (BS)	13.4

* 2016 pour l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans le système des aides
BS : Bilan de santé de la PAC ; NEM : Nouveaux Etats-Membres

Réglementations : en hausse

L'agriculture gère la moitié du territoire européen, et jusqu'à 80 % dans certaines régions (dont la Normandie).

De plus, en Europe, ce territoire rural est densément peuplé.

Par ailleurs les pratiques agricoles évoluent : moins de main-d'œuvre, davantage de mécanisation, agrandissement des élevages.

Dans ce contexte, l'agriculture fait l'objet de réglementations croissantes sur le plan environnemental : directive Nitrates, directive phytos, règlements sur le bien-être animal. Une directive sols est en préparation. La lutte contre le changement climatique constitue également un thème réglementaire à venir pour l'agriculture.

Par ailleurs, les réglementations sur la sécurité des aliments se sont également multipliées.

Les questions posées

Des marchés livrés à eux-mêmes ?

Les marchés agricoles et alimentaires sont-ils des marchés « comme les autres » ?

La Commission européenne considère que oui, et prône l'abandon des mesures de régulation des marchés par la puissance publique ; le soutien à l'agriculture ne se justifierait que par d'autres fonctions assumées par l'agriculture, en parallèle de sa mission de production.

Tous les économistes ne sont pas d'accord sur cette interprétation. En particulier, la faible élasticité des marchés agricoles (côté offre, comme côté demande) engendre des variations très violentes sur les prix. Ce constat avait été à l'origine de la mise en place des politiques agricoles depuis le début du XX^e siècle.

Quelle est la signification du soutien direct ?

Le réarrangement progressif des aides montre que ce budget est un « héritage » des logiques passées, ce qui pose la question de redéfinir la signification et donc la légitimité des soutiens actuels, tant vis-à-vis du contribuable européen que du reste du monde (OMC).

La conditionnalité suggère que les aides (y.c. de 1^{er} pilier) sont une rémunération de services environnementaux (ou « externalités positives » ou « biens publics »), octroyés au prorata des surfaces. Cette interprétation est clairement celle mise en avant par la Commission européenne : dans un contexte où les agriculteurs doivent être compétitifs à l'international, les aides se justifieraient par la nécessité de couvrir les surcoûts qu'implique la réglementation européenne plus exigeante que dans le reste du monde.

Toutefois ce principe reste en décalage avec les modalités pratiques : le calcul des DPU est basé sur les aides couplées de la période 2000-2002. Il en résulte des montants différents entre états membres, voire entre agriculteurs d'un même état dans le modèle « historique ». Le DPU est donc adossé aux volumes de production primés de l'ancien système, et non à l'ampleur des « services environnementaux » demandés aux agriculteurs.

Une future mise en cohérence des montants et des contraintes est donc implicitement contenue dans la doctrine actuelle. Elle aurait des conséquences sur le niveau absolu des aides, et sur la répartition entre Etats-Membres.

C'est une question qui pourrait également être mise à l'ordre du jour à l'OMC, sans doute pas dans le Cycle en cours mais plus tard. Les soutiens de second pilier sont exempts de cette critique.

Pourquoi tant d'agriculture dans le budget de l'Europe ?

55 milliards d'euros par an, sur 122 Mds € de budget global (2007).

L'importance du budget agricole traduit le fait que l'Europe n'a constitué de politiques communes (dotées d'un budget, au-delà des simples coordinations inter-Etats) que dans deux domaines : l'agriculture, et, depuis l'entrée de l'Espagne et du Portugal, l'aide aux régions en retard de développement (fonds structurels).

Cette situation constitue toutefois un point polémique (cf. Tony Blair), d'autant plus que les 3/4 de ce budget agricole sont constitués d'aides directes particulièrement « visibles ».

La réduction du montant global consacré par l'Europe à l'agriculture est donc évoquée de façon récurrente, soit dans une optique de réduction du soutien, soit dans une optique de re-nationalisation des budgets agricoles.

Une question subsidiaire tient au déphasage entre 1^{er} pilier, (presque) entièrement financé par le budget européen, et 2nd pilier, cofinancé par les Etats-Membres.

Harmoniser le soutien ?

La question de l'harmonisation du soutien peut se poser à deux niveaux :

- Au niveau individuel, dans les pays qui ont choisi le modèle « historique ». La régionalisation constitue une option possible pour niveler le soutien par hectare. Jusqu'ici, l'Europe a mis à disposition des outils pour les Etats-membres désireux d'aller dans ce sens, notamment à l'occasion du bilan de santé : réouverture du mécanisme de régionalisation, mécanisme d'« harmonisation » ;

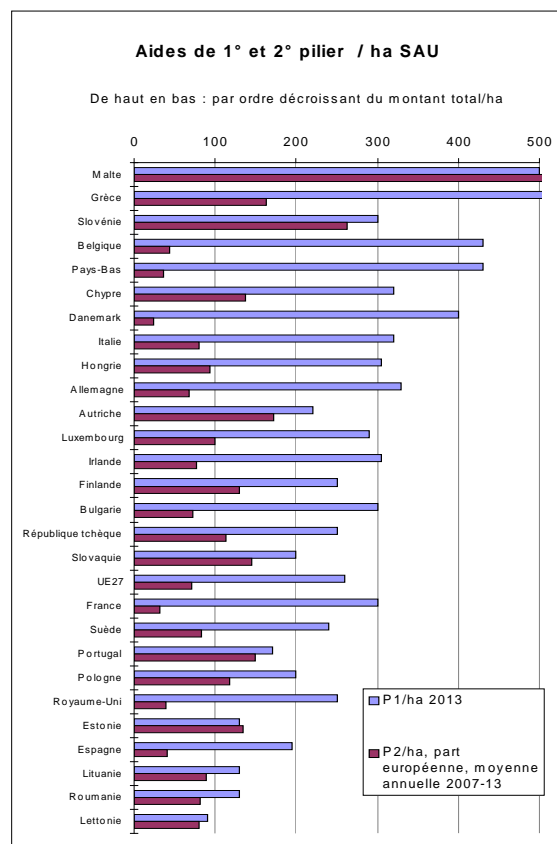
article 63 utilisé en France pour transférer des montants vers les « DPU-herbe ». Pour autant, la Commission européenne n'a pas suggéré d'orientation forte dans ce sens : il s'agit d'un choix interne laissé aux Etats-membres.

Par ailleurs, dans un éventuel débat sur l'« équité », il faut souligner que l'essentiel des écarts entre agriculteurs tient à l'écart de taille entre exploitations, et non au montant par hectare de leurs aides.

- Entre Etats-membres, car les niveaux de 1^{er} pilier par hectare diffèrent fortement (même à l'horizon 2013/16, lorsque les NEM auront atteint leur taux plein) :
 - Selon le niveau d'intensification 2000-02, qui était la base du soutien couplé. Pour les NEM, la référence a même été prise dans les années 90 où leur agriculture était en dépression très marquée, avec des rendements très bas.
 - Selon le type de production, certaines ayant été historiquement moins soutenues par la PAC.

Du fait de ces écarts, la question de l'harmonisation du niveau de soutien entre Etats-membres est clairement posée, par exemple dans une note de la présidence tchèque de l'UE en 2009. L'extension de la conditionnalité aux NEM (jusqu'ici exemptés) va dans ce sens. A noter dans ce débat :

- le fait que le niveau du second pilier compense une partie des écarts entre pays. Il est bien doté notamment pour les NEM. La France est à 114 % du montant/ha européen sur le 1^{er} pilier seul, mais au niveau moyen pour la somme des 2 piliers.
- Le fait que le niveau des aides a souvent été discuté (en particulier lors des discussions d'adhésion des NEM) en relation avec le niveau de vie de chaque pays, afin que ce soutien ne constitue pas une « rente » disproportionnée par rapport aux non-agriculteurs.



Simplifier mais comment ?

La simplification a été prônée à travers la mise en place des DPU.

A contrario, la mise en place de la conditionnalité d'une part, et l'accroissement du second pilier d'autre part, ont accru la complexité : plus difficile de contrôler la façon de produire que la quantité produite.

Revoir l'architecture générale de la PAC ?

La séparation entre 1^{er} et 2nd pilier découle de l'historique.

Cette séparation a des conséquences importantes, notamment sur le cofinancement, sur la dynamique budgétaire à long terme (transfert via la modulation), et, en France au moins, sur la localisation géographique des soutiens.

Pourtant le contenu des deux piliers tend à se rapprocher :

- Certaines aides de 1^{er} pilier sont moins « couplées » (certaines aides spécifiques comme l'assurance récolte) que certaines aides de 2nd pilier (l'ICHN, liée aux surfaces en herbe avec un chargement minimal).
- La conditionnalité introduit pour le 1^{er} pilier des obligations similaires à celles des aides 2nd pilier, quoiqu'à un niveau moindre (la ligne de partage est le niveau obligatoire, défini par la réglementation).
- Certaines thématiques font l'objet de mesures similaires, classées en 1^{er} ou 2nd pilier (bio).

Certains analystes considèrent que cette distinction n'est plus pertinente et devrait être remise à plat.