



novembre 2009

PAC après 2013 : Vers de nouveaux outils ?

Groupe Prospective

Cette note propose des éléments de réflexion sur de potentiels nouveaux outils à créer dans le cadre de la PAC après 2013 ainsi que des réflexions menées sur des soutiens par des chercheurs. Le terme « outils » utilisé ici regroupe à la fois des dispositifs de gestion de marché, des aides directes, des assurances... Par rapport aux négociations à l'OMC, la note traitera principalement des soutiens, et dans une moindre mesure de l'accès au marché et des aides à l'exportation.

Avant de mener une réflexion sur des outils potentiels, l'ambition pour la PAC après 2013 devra être définie. L'année 2013 marquera-t-elle un virage ?

- Soit la PAC d'après 2013 se situe dans la continuité en faisant évoluer et en complétant le système actuel, héritage du passé.
- Soit la PAC opère une « remise à plat », se détache de son histoire, en raisonnant de nouveaux outils qui intègrent le contexte commercial international comme les demandes de la société européenne.

Un scénario tendanciel : une possibilité ?

Et si le bilan de santé avait défini une tendance ? Quelle serait-elle ?

- Gestion minimaliste des marchés : fin des restitutions et intervention sur blé, beurre et poudre ?
- Une redistribution des DPU : - 30 % pour certains ?
- Un développement des aides couplées via l'article 68 (voir encadré ci-dessous) : jusqu'à 20 % ?
- Enveloppe croissante pour le développement rural avec une nouvelle hausse de la modulation : vers - 15 % ?

Au-delà de sa faisabilité technique par rapport à l'OMC ou autre volonté politique européenne, ce scénario est-il souhaitable et adapté au contexte économique actuel ?

Plusieurs questions se posent, compte tenu des éléments de contexte économique et sociale européen :

- Quelle gestion des marchés face à des prix mondiaux très fluctuants ?
- Dans quelle mesure la PAC doit soutenir le revenu agricole (prix garantis, gestion des fluctuations...) ?
- Faut-il redonner une légitimité aux soutiens agricoles ?
- La PAC doit-elle maintenir des productions diversifiées sur les territoires en Europe et assurer l'autosuffisance alimentaire ?
- Quelles demandes intégrer dans la PAC (environnement, qualité des produits...) ? Quelles prises en compte des enjeux des territoires... ?

Vers un développement de l'article 68 ?

Avec la réforme de Luxembourg, un nouvel outil politique et budgétaire a été instauré permettant de prélever sur les DPU pour financer des « soutiens spécifiques ». En France, lors du bilan de santé, cet article a permis de créer de nouvelles aides couplées à la production (ex : protéagineux) ou à des systèmes de production (ex : agriculture biologique) ou encore à des zones géographiques (ex : lait de montagne). D'après les règlements européens actuels, il est limité en taux à 10 %. Mais est-il possible ou souhaitable d'augmenter les marges de manœuvre avec un taux plus important ? Une bonne partie de la réponse est située à l'OMC (boîte orange ou bleue)

Quels outils face à la fluctuation des prix ?

Suite aux précédentes réformes de la PAC, la fluctuation des prix et la gestion des marchés demeurent des enjeux importants pour les agriculteurs. La flambée des prix l'a illustré en 2007-08. Beaucoup d'auteurs s'accordent sur le fait que les marchés agricoles fonctionnent de façon beaucoup plus heurtée que les marchés des autres produits. De plus, ils interagissent avec les marchés des intrants, conduisant à des ciseaux de prix comme en 2009. Les revenus agricoles connaissent alors des turbulences. Ainsi, la PAC a au moins deux axes d'action possibles : régulariser les prix et lisser les mouvements des marchés de façon globale et/ou aider les agriculteurs à gérer les variations au sein des exploitations.

Soutien des prix et régulation des marchés : est-ce encore possible ?

Pour la PAC, le soutien des prix passe par l'intervention, le stockage et les restitutions à l'exportation pour les filières excédentaires. Les règles acceptées par l'UE à l'OMC limitent l'usage de ces outils (classés en boîte orange à l'OMC) hormis certaines mesures à la marge et l'aide alimentaire (classée en boîte verte), pratiquée massivement aux USA (40 Mds \$ = 2 fois les aides directes US ou les aides PAC).

Les politiques de soutien des prix sont mises en cause indirectement par la négociation sur les droits de douane, dont la réduction rend le marché intérieur vulnérable (d'autant plus si le droit est élevé). Les quotas de production ne sont pas explicitement interdits à l'OMC. Mais ils ont un sens uniquement dans une politique de prix soutenus.

La Commission européenne tourne le dos à l'intervention sur les marchés. Si les négociations à l'OMC aboutissent, les restitutions devront être abandonnées. Cet abandon rendra difficilement tenable des politiques de soutien des prix. Les filières vendant au « prix mondial » pourraient être privées d'un instrument de gestion de crise. Seuls des systèmes de filet de sécurité pourraient subsister, comme en viande bovine depuis 2002 pour gérer des chocs ponctuels.

Comment rendre les fluctuations « vivables » ?

Plusieurs pistes peuvent être explorées :

- Des programmes de garanties et de sécurité pour les revenus face aux fluctuations

Les versements sont liés à une perte de revenu agricole de plus de 30 % par rapport aux 3 années précédentes (ou 5 en excluant la meilleure et la moins bonne). Ils ne peuvent pas compenser plus de 70 % de la perte de l'année. Les versements ne peuvent pas varier selon le type de production ou le volume, ni selon les prix ou selon les facteurs de production. Ce dispositif peut se cumuler avec des aides catastrophes naturelles mais avec un plafonnement (compensation inférieure à 100 % de la perte totale). Un système d'assurance revenu est « OMC compatible ».

Ce type de dispositif permettrait de lisser les effets de la conjoncture à la fois sur les produits et sur les charges. Par contre, il ne permet pas d'atténuer les évolutions de long terme.

- Vers des outils « privés » de gestion du risque prix avec les marchés à terme

La Commission parle d'un système qui améliore la transparence du marché : le marché à terme peut jouer ce rôle. Mais il n'est pas pour autant un outil de politique agricole. L'agriculteur utilise individuellement cet outil pour sécuriser son prix par anticipation et ainsi chercher à le lisser. Cet outil génère des coûts, à la charge de chaque agriculteur. Les marchés à terme fonctionnent d'autant mieux que les prix sont volatils (hausse et baisse) ce qui n'est pas le cas de toutes les denrées agricoles.

- Une régulation de l'offre gérée en partie par les filières :

Il s'agirait en aval de la production de constituer des stocks tampons pour lutter contre la flambée des prix.

Les aides directes comme soutien du revenu : est-ce adapté ?

Vis-à-vis de l'OMC, les aides directes doivent être « vertes » pour ne pas être limitées, c'est-à-dire déconnectées des prix et des volumes produits comme les aides découplées. Une aide découplée permet de soutenir un niveau de revenu. En aucun cas elle ne permet de gommer les effets des variations de prix, bien qu'elles les rendent plus supportables.

Les USA ont tenté une formule de type « DPU ajustable selon la conjoncture » (aides contracycliques), découplée des volumes mais liée aux prix courants. Ils sont rattrapés par l'OMC et devront les mettre en boîte bleue. Ces aides seront donc soumises à plafonnement et réduction.

D'après le cadre dressé par l'accord agricole de Marrakech, un soutien au revenu est possible si il n'est pas fonction de type de production, de volume, de prix (intérieurs ou internationaux), de facteurs de production et si il n'est pas obligatoire de produire pour bénéficier du versement. D'autres aides pourraient être également « OMC compatibles » : calculées sur une autre référence que l'histoire, versées sur un autre critère que la surface. D'autres pistes pourraient donc être explorées.

Quel besoin en soutiens spécifiques ?

Si la PAC confirme l'ambition de maintenir un équilibre entre les territoires et de conserver des productions diversifiées, les aides couplées seront nécessaires pour les zones les plus fragiles. Trois exemples peuvent l'illustrer :

- la PMTVA : les troupeaux allaitants se maintiennent mieux depuis 2005 en France et en Espagne, les 2 pays ayant maintenu la PMTVA couplée. V. Chatellier (INRA) considère que le découplage total de la PMTVA réduira l'élevage allaitant.
- L'aide aux ovins issue de l'article 68 (dans l'application française du bilan de santé) : ce soutien est qualifié de couplé par la Commission européenne qui en limite ainsi l'usage avec un plafond budgétaire.
- L'ICHN : cette aide du 2nd pilier permet de compenser le handicap causé par le relief, avec des contraintes de chargement (minimum et maximum). Elle permet ainsi indirectement le maintien de production et d'exploitations structurellement plus petites dans des zones où seul l'élevage permet un entretien du territoire. Cette aide est notifiée « verte » à l'OMC.

Une contrainte forte sur les aides directes : l'éventuel accord à l'OMC

Après application du bilan de santé, l'ensemble des aides couplées pourrait atteindre 2,5 Mds € au maximum (découplage partiel PMTVA, aide aux ovins, autres aides spécifiques avec la réorientation possible dans le cadre de l'article 68).

Ces aides sont soumises à un plafond à l'OMC (boîte bleue) sur lequel l'UE a de la marge pour l'instant. Le plafond est déterminé en fonction de la valeur production : $326 \text{ Mds } \text{€} \times 2,5 \% = 8 \text{ Mds } \text{€}$. Mais, au cours des négociations du cycle de Doha, une limitation pourrait être instaurée sur la somme des 2 boîtes orange et bleue. Les derniers débats évoquent une réduction de 75 à 85 % du plafond européen. Si le taux de 85 % était retenu, la mesure serait contraignante et obligerait à réduire soit des soutiens « oranges » (soutiens par les prix) soit des soutiens « bleus » (aides couplées).

L'usage des aides couplées est donc contraint à l'OMC et leur développement est limité à l'avenir. La recherche de formules équivalentes dans le 2nd pilier pourrait être une solution pour « verdir » ces aides, à condition d'ajouter des contraintes supplémentaires dans des cahiers des charges.

La distinction en 2 piliers : une contrainte à supprimer ?

La principale distinction entre les 2 piliers est d'ordre financier : la mobilisation du second pilier nécessite une contrepartie nationale. Au fur et à mesure des réformes, la répartition des deux piliers en terme d'objectif est de plus en plus floue : arrivée de la conditionnalité dans le 1^{er} pilier et nouvelles mesures comme sur l'agriculture biologique ou l'aide à la diversification des assolements. Le mécanisme de modulation pallie pour l'instant à la contrainte imposée en 2002 de maintenir un budget de premier pilier constant (accord Chirac Schröder).

Certaines voix s'élèvent pour demander que les aides directes soient aussi cofinancées. D'autres observateurs, comme Guyomard et Chatellier, (INRA) s'interrogent sur la justification du financement de biens publics (exemple : biodiversité) par cofinancement.

Pour des raisons de budgets, de complexité de fonctionnement et de convergence des mesures, une question se pose : faut-il continuer à avoir 2 piliers ou faut-il refondre l'ensemble ?

Vers des aides plus « légitimes » et une rupture ?

Plusieurs critiques sont portées aux aides PAC : les niveaux de soutien ne sont pas équitables entre production ou pays d'autant plus si ils sont conditionnés à l'entretien des surfaces. La PAC après 2013 peut être l'occasion d'une réelle « remise à plat » et la création d'outils nouveaux ou novateurs.

Uniformisation et/ou rééquilibrage

Uniformisation interne (dans chaque région ou pays) n'est pas nécessairement liée au rééquilibrage des enveloppes entre pays. Les niveaux d'aides par hectare diffèrent aujourd'hui entre pays, quelques soient les piliers considérés. La question du rééquilibrage peut se traiter de plusieurs manières :

- sur quel périmètre ? autrement dit avec ou sans le second pilier ?
- sur quels critères ? d'autres critères pourraient être utilisés comme la main-d'œuvre, la notion de PIB/habitant... Le PIB/hab pourrait éviter que les agriculteurs des NEM soient en décalage avec le reste de la population. Le critère main-d'œuvre est très pénalisant pour la France et l'UE15.

Plusieurs types « d'uniformisation » sont possibles : l'uniformisation européenne, la régionalisation par DPU ou par hectare, le régime simplifié (type NEM : le budget national est réparti par hectare de SAU nationale). Ces différentes répartitions renvoient à plusieurs motivations : équité, signification des aides, efficacité dans soutenir le revenu agricole. La référence historique choisie par certains pays comme la France fige les situations au fil du temps. Le régime régionalisé accroît le lien entre la terre et l'aide, favorisant les propriétaires. Ce système serait plus adapté pour soutenir les revenus agricoles d'après la DG-agri.

Vers un dispositif à plusieurs niveaux ?

Si l'entretien des surfaces et le respect de « normes » (conditionnalité) justifient des aides, l'entretien pourrait donc avoir la même valeur partout, avec un même montant unitaire d'aide par hectare. Des entretiens plus contraignants (selon les conditions locales) pourraient faire l'objet de paiements complémentaires. Cette thèse a été discutée par plusieurs auteurs et notamment par Chatellier et Guyomard (INRA), qui suggèrent 3 niveaux de soutiens à examiner :

- Niveau 1 : une aide de base à l'hectare, allouée à tous les agriculteurs. Le montant serait d'une centaine d'euros, identiques selon les zones, les productions, les dimensions, l'historique... Son versement serait conditionné au respect d'exigences environnementales, d'entretien et de protection de l'espace.
- Niveau 2 : une aide supplémentaire et variable selon les services environnementaux rendus, contractuelle, obligatoire dans des zones à enjeux et volontaire dans des zones de moindres enjeux.
- Niveau 3 : de nouveaux outils publics et privés pour atténuer les risques liés aux fluctuations des prix des produits agricoles.

Vers d'autres outils ?

Des outils nouveaux pourraient être proposés :

- Aide alimentaire intérieure
- Aide à la sûreté et à la qualité des produits, aide à la recherche en agroalimentaire
- Soutiens plus ciblés vers de nouveaux défis : climat, gaz à effet de serre, eau, biodiversité...

Annexe

PAC 2014 : la Commission européenne entre par le budget

La communication de la Commission européenne sur la réforme du budget doit être approuvée fin novembre. Le projet est déjà en circulation inter-services.

Réforme du budget

- ❑ Passer de 7 à 5 ans la période de programmation budgétaire
- ❑ Cibler les dépenses sur les secteurs à haute valeur ajoutée européenne (recherche, innovation, emploi)
- ❑ Suppression graduelle de toutes les exceptions du type chèque britannique
- ❑ Créer des ressources propres et directes (exemple des enchères sur les Gaz à Effet de Serre)

Préconisations pour la future PAC

L'ensemble des dispositifs devra être climat compatible.

Répondre à deux objectifs :

- ❑ Modernisation de la PAC pour répondre aux nouveaux défis avec une concentration des budgets sur les thématiques qui apportent le plus de valeur ajoutée.
- ❑ Stimuler une nouvelle réduction des dépenses (1988 : 61 %, 2013 : 32 %, 2020 : ?).

Réduire les mécanismes d'interventions à de simples filets de sécurité.

Accroître la productivité de l'agriculture par plus de recherche, plus d'assistance technique, et davantage de dissémination des connaissances.

DPU conservés mais réduits et cofinancés par les Etats-membres :

- ❑ davantage ciblés sur la fourniture de biens publics : sûreté et qualité des aliments, agriculture durable, climat.
- ❑ coupure du lien historique.

Grandes manœuvres sur les blocs budgétaires et cofinancement pour les aides directes agricoles:

Modification de l'enveloppe dévolue à l'agriculture mais retour possible via les nouveaux défis, l'environnement, l'agroalimentaire, la recherche, l'emploi et les transports. La transition sera graduelle.

Un développement rural plus large : diversification, emploi en zone rurale, activité non agricole et environnementale.

Financement accru des nouveaux défis via la modulation et/ou création d'un troisième pilier sur le changement climatique.