

Résumé

Mots clés : PAC, agriculture, alimentation, budget, climat, développement rural, enjeux, environnement, États membres, gestion des marchés, paiements directs, prospective, scénarios, territoires, UE, variables-clés

L'exercice de prospective « PAC 2020 » a été réalisé par un groupe interministériel, dans le cadre du programme de travail du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

L'exercice a débuté par un examen des travaux récents consacrés à la PAC. De cette revue, il ressort :

- une convergence sur trois objectifs de la PAC (la prise en compte de l'environnement, le soutien à l'agriculture des zones difficiles et une attention plus forte à la qualité nutritionnelle des aliments) ;
- une divergence sur trois autres objectifs (la place du développement rural dans la PAC, le rôle de celle-ci dans la gestion des risques de marché et la sécurité alimentaire de l'Union européenne).

En ce qui concerne les moyens de la PAC, les divergences sont plus nombreuses et portent sur le budget de la PAC, la séparation entre le premier et le second piliers, le devenir des paiements directs, le cofinancement, le plafonnement ou la dégressivité des aides par exploitation.

Les propositions énoncées pour répondre aux nouveaux défis sont peu nombreuses : elles ont principalement trait à la diffusion des connaissances et à l'innovation, à la mise en place de régimes d'assurance sur le chiffre d'affaires ou le revenu, ainsi qu'à l'énergie, au changement climatique et à la rémunération des biens publics.

Le groupe de prospective a ensuite identifié une dizaine d'enjeux pour la PAC d'ici 2020 : la question budgétaire, l'impact d'un éventuel accord à l'OMC, l'environnement, l'alimentation, la régulation des marchés, les territoires, les futurs élargissements de l'Union européenne, le rôle accru du Parlement européen dans le cadre du traité de Lisbonne, la montée en puissance des pays d'Europe centrale et orientale et les places relatives de l'Union européenne et des États membres dans la politique agricole.

La partie la plus importante de la prospective a comporté deux étapes :

- d'abord, l'identification et l'analyse des huit variables-clés qui ont fait l'objet de deux à quatre hypothèses chacune ;
- puis, l'élaboration de six scénarios à partir du choix d'une hypothèse de chaque variable par scénario.

Les huit variables clés sont :

- le budget de la PAC et sa place dans le budget de l'Union européenne, ainsi que le cofinancement,
- l'environnement et le climat,
- l'alimentation, dans sa dimension nutritionnelle,
- la gestion des marchés et le soutien au revenu,
- l'organisation économique,
- les relations entre l'agriculture et la société,
- les territoires,
- les concurrents internationaux de l'Union européenne.

Les six scénarios élaborés par le groupe de travail couvrent un champ étendu d'avenirs possibles pour la PAC à l'horizon 2020.

Le premier scénario est « tendanciel », car il s'inscrit dans le prolongement des évolutions qu'a connues la PAC depuis une dizaine d'années. Ce scénario de référence conduit à réduire les paiements découplés, non seulement en raison de la baisse du budget de la PAC, mais aussi pour :

- d'une part, augmenter les crédits du deuxième pilier (développement rural) en portant le taux de prélèvement (modulation) à 20 % ;
- d'autre part, faire passer de 10 à 20 % les montants que peuvent prélever les États membres sur les paiements découplés qui leur sont attribués pour les affecter, dans le cadre du premier pilier, à des soutiens spécifiques, notamment pour développer des programmes de gestion des risques climatiques, sanitaires et de marché.

Le deuxième scénario, dit de « mise en cause de la PAC », est en rupture forte par rapport au précédent. Il se rapproche des orientations préconisées par le mémorandum néerlandais de septembre 2008 sur les perspectives de la PAC à l'horizon 2020. Il conduit à une réduction très forte des paiements directs ramenés en 2020 à 60 euros par ha (première hypothèse) ou même à leur complète disparition (deuxième hypothèse). Ce scénario se traduit par une baisse drastique du budget de la PAC, malgré une légère augmentation des moyens du développement rural.

Le troisième scénario est qualifié de « régionalisation de la PAC ». Il conduit également à une baisse importante du budget de la PAC, moindre toutefois que celle du scénario précédent, et du montant des paiements directs financés sur le budget communautaire qui sont réduits à 125€ par ha en euros courants, en moyenne européenne. En contrepartie de cette baisse, les États membres et les régions sont incités à prendre, au moins en partie, le relais du budget communautaire pour cofinancer, non seulement les mesures du deuxième pilier, mais également les paiements directs du premier pilier, dans la limite de plafonds différenciés par région pour tenir compte des parités de pouvoir d'achat très diverses au sein de l'Union européenne élargie.

Le quatrième scénario accorde la « priorité à la gestion des risques » afin de préserver les agriculteurs des inconvénients d'une volatilité des prix accrue dans un contexte d'ouverture du marché communautaire sur l'extérieur. Il consiste à redéployer une partie importante de l'enveloppe budgétaire allouée aux aides découplées vers un système de compensation des fortes baisses de marges des exploitations agricoles les mauvaises années ; il s'inspire du programme canadien de stabilisation du revenu (agri-stabilité). Ce scénario implique une flexibilité interannuelle du budget de la PAC ou, à défaut, un cofinancement pour les États membres souhaitant appliquer le dispositif.

Le cinquième scénario correspond à la « refondation environnementale de la PAC ». Il implique le maintien du budget de la PAC à environ 60 Milliards d'€ courants en 2020 et se concrétise par une réorganisation des paiements en trois niveaux :

- un niveau de soutien agronomique et environnemental de base avec un paiement direct découplé de 132€ par ha,
- un deuxième niveau de rémunération pour des services environnementaux globaux ou territorialisés,
- un troisième niveau encourageant des démarches collectives de projets permettant la transition vers des systèmes d'agriculture durable.

Le sixième scénario est celui d'une « politique agricole et alimentaire commune ». Il nécessite aussi le maintien du budget de la PAC à 60 Milliards d'€ courants en 2020 pour répondre aux attentes des consommateurs. Il se caractérise par un double mouvement :

- une redistribution des paiements directs attribués aux agriculteurs en faveur des produits et des modes de production les plus favorables au bon équilibre nutritionnel des aliments,
- un redéploiement d'une partie du budget de la PAC vers des actions ciblées en faveur des consommateurs, comme l'extension de la distribution de fruits et légumes dans le cadre de la restauration collective (cantines scolaires, restaurants universitaires, hôpitaux...) et le développement du programme européen d'aides aux plus démunis.

La dernière partie des travaux a consisté à dégager quelques enseignements de la prospective « PAC 2020 », en laissant toutefois une grande latitude d'interprétation aux lecteurs. Ce travail offre aussi une grille d'analyse qui peut être reprise dans d'autres évaluations quantitatives