Les propositions législatives de réforme de la PAC (octobre 2011)

Eléments d'analyse et clés d'interprétation

Vincent CHATELLIER(*) et Hervé GUYOMARD(**)

(*) INRA SAE2, Centre Angers-Nantes, UR 1134 (LERECO)
(*) INRA, Paris, Collège de Direction

Salon International de l'Agriculture
1er mars 2012, Paris

ALIMENTATION
AGRICULTURE
ENVIRONNEMENT

INRA

Les principales dates clés

12 avril - 20 juillet 2010 : débat public (citoyens européens et organisations)

18 novembre 2010 : communication de la CE « la PAC à horizon 2020 »

23-11-2010 au 25-01-2011 : consultations sur les études d'impacts

29 juin 2011 : propositions de la CE pour le budget de l'UE 2014-2020

12 octobre 2011 : propositions de la CE sur la future PAC

2011-2013 : Débat au Parlement européen et au Conseil

Le contexte et les défis de la réforme de la PAC

➔ Une influence moins forte des négociations de l'OMC

- …Mais pas de dispositions qui seraient contraires

➔ Les perspectives financières de l'UE pour 2014-2020

- …dans un contexte économique et budgétaire difficile et encore incertain

➔ La stratégie « Europe 2020 » de l'UE : un cadre structurant

- Une croissance intelligente, durable et inclusive

➔ Les trois grands défis pour la PAC

- Economiques : sécurité alimentaire, volatilité des prix, crise économique
- Environnementaux : émissions de GES, qualité de l'eau et de l'air, biodiversité, etc.
- Territoriaux : vitalité des zones rurales, diversité des agricultures

Les ambitions politiques affichées

➔ Une compétitivité accrue

- Amélioration des outils économiques visant à répondre aux évolutions des marchés
- Réserve de crise et boîte à outils pour la gestion des risques
- Amélioration de la situation des agriculteurs au sein de la filière alimentaire

➔ Une durabilité améliorée

- Paiement vert dans le Pilier I
- Renforcement de la conditionnalité en matière de changement climatique
- Deux priorités environnementales dans le développement rural
- Recherche, transfert de connaissance, innovation et un conseil agricole amélioré

➔ Plus d'efficacité

- Réorientation des paiements directs
- Cadre stratégique commun pour les fonds de l'UE
- Simplification (conditionnalité ; petits exploitants…)

Le budget de la PAC pour 2014-2020

Les propositions de la Commission relatives au budget de l'UE pour la période 2014-2020 maintiennent les dépenses de la PAC au niveau de 2013 en termes nominaux

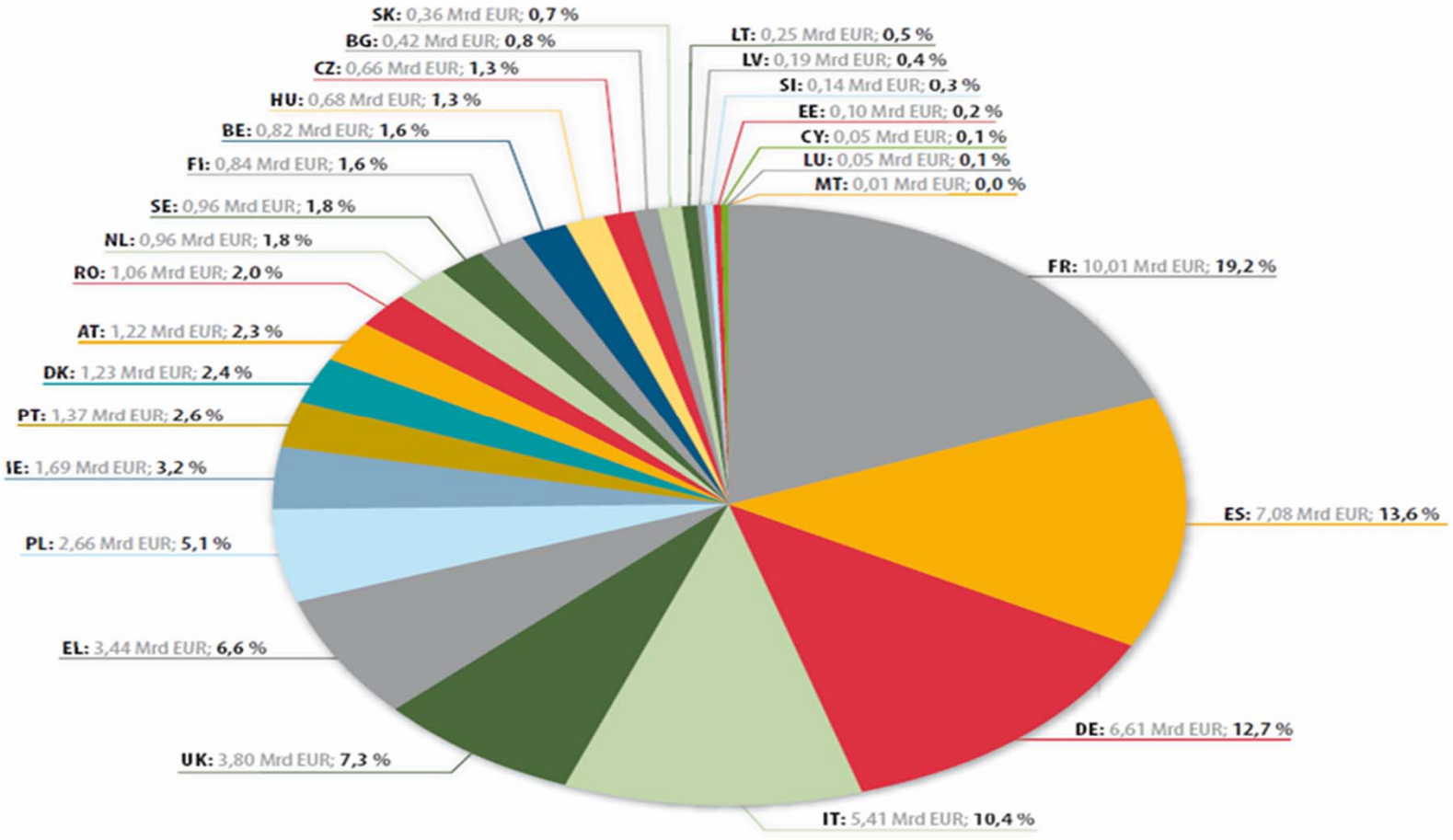
Pilier I : 281,8 Milliards €

Pilier II : 89,9 Milliards €

+ Fonds supplémentaires : 15,2 Milliards €

- 4,5 milliards d'euros pour la recherche et l'innovation
  (dans le domaine de la sécurité alimentaire, de la bioéconomie et de l'agriculture durable)
- 2,2 milliards d'euros pour la sécurité alimentaire
- 2,5 milliards d'euros pour l'aide alimentaire en faveur des régions les plus défavorisées
- 3,5 milliards d'euros pour une nouvelle réserve pour les crises dans le secteur agricole
- 2,5 milliards d'euros (jusqu'à) pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

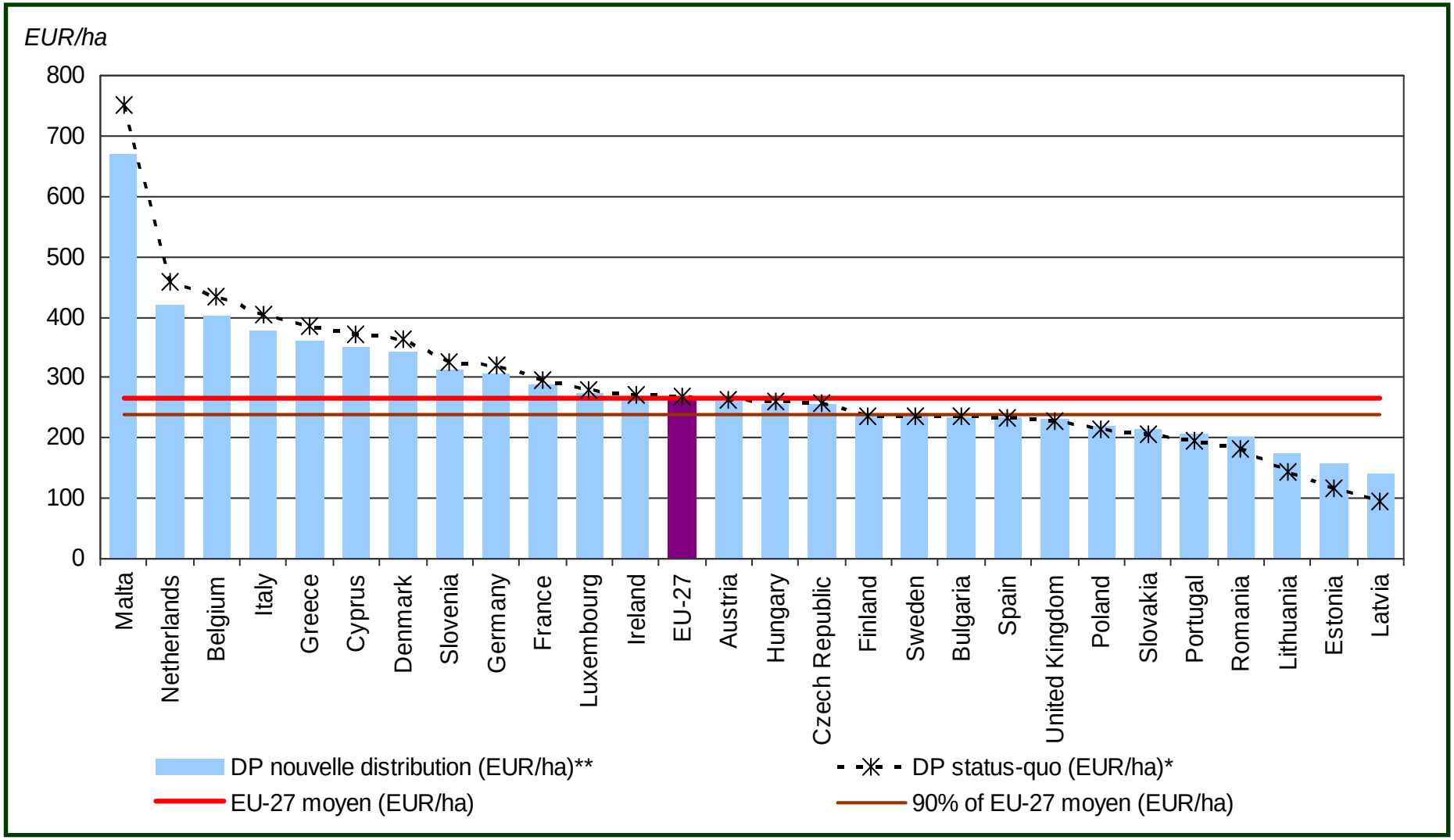
Les dépenses de la PAC selon les Etats membres



Commission européenne

Redistribution des paiement directs entre les Etats membres

Réduction de l'écart entre le niveau d'aide actuel et 90% de la moyenne UE en 2020



Commission européenne - DGAGRI

Une structuration de la PAC en deux piliers

➔ Pilier I

- Il continuera à fournir une **aide directe aux agriculteurs et à soutenir les mesures de marché**. Il est **financé totalement par le budget de l'UE**, afin d'assurer l'application d'une politique commune dans le marché unique et de permettre un système intégré de gestion et de contrôle.

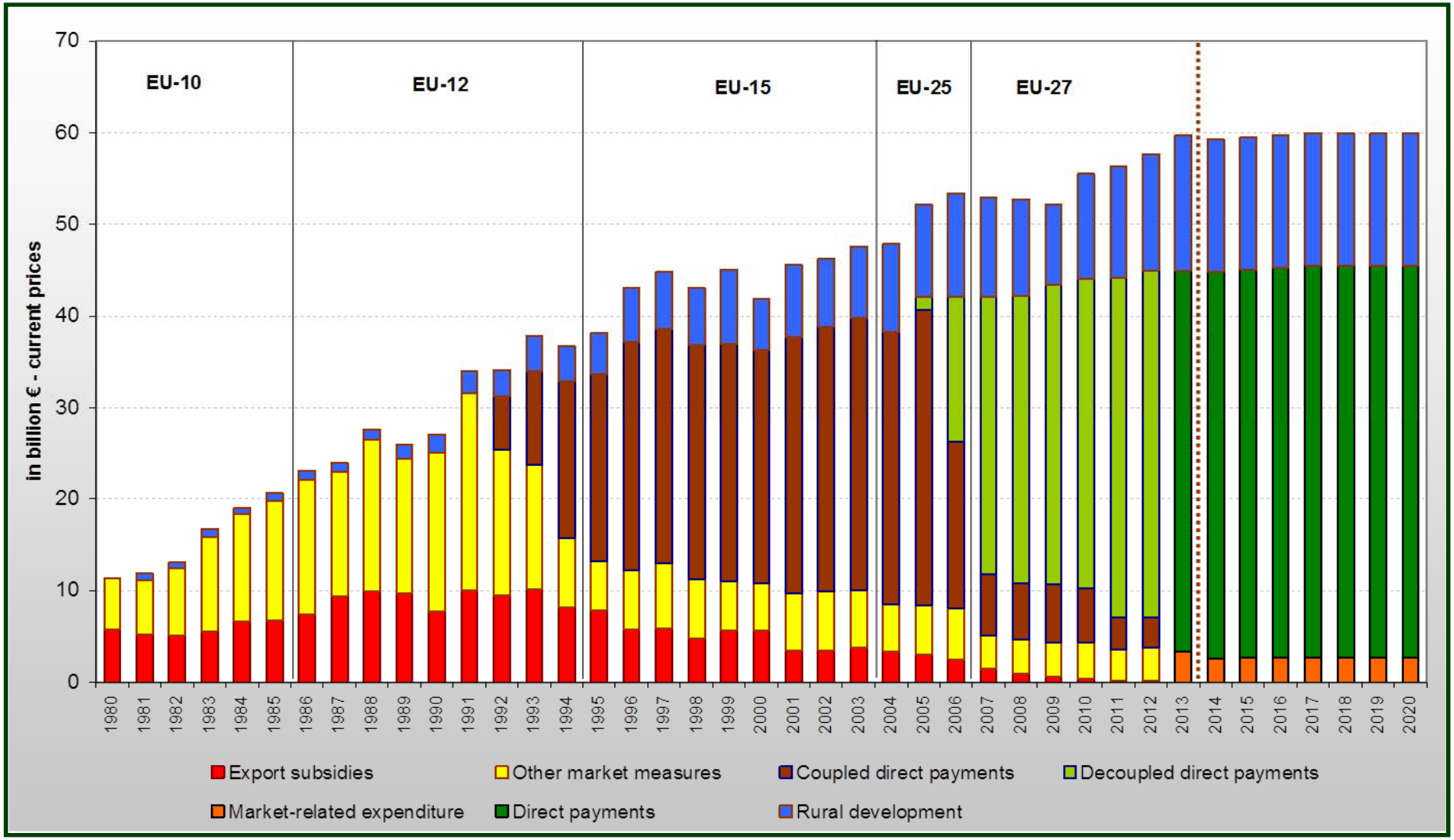
➔ Pilier II

- **Principales cibles :** biens publics environnementaux ; compétitivité ; diversification ; qualité de la vie dans les zones rurales.

- **Les États membres ont une certaine marge de manoeuvre** pour la conception des mesures, sur la base des besoins nationaux et régionaux spécifiques mais en tenant compte des priorités de l'UE.

- **Les mesures (pluriannuelles) du pilier II sont cofinancées par les États membres**. Grâce à des taux de cofinancement accrus pour les régions les plus pauvres de l'UE, le pilier II contribue aux objectifs de cohésion de l'UE

Les dépenses de la PAC pour l'UE-27 (milliards d'euros)



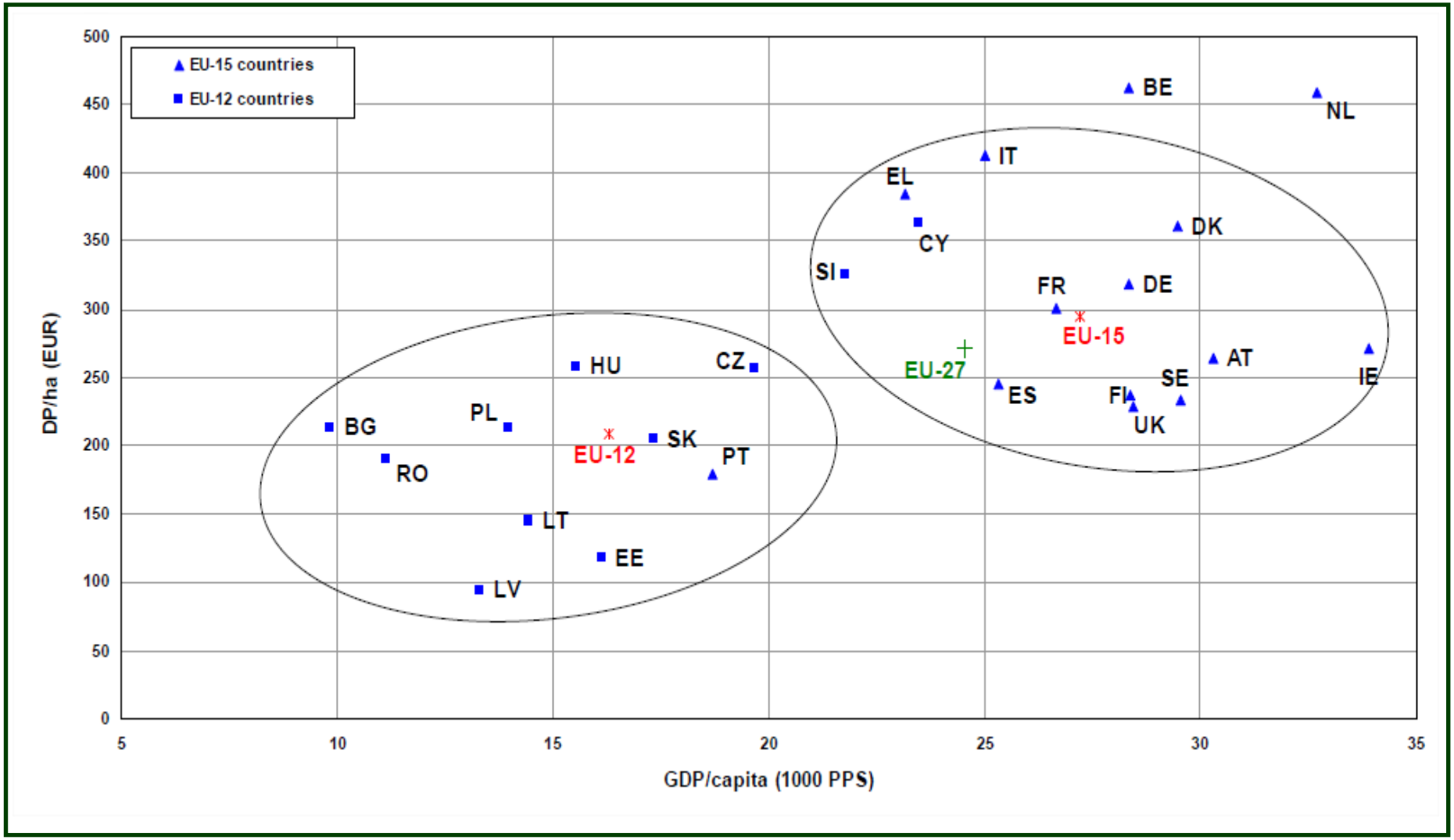
Commission européenne - DGAGRI

Les bénéficiaires des aides directes (1er pilier)

Paiement annuel du soutien octroyé dans le cadre du RPU (euros)	Nombre de bénéficiaires	Pourcentage du nombre total de bénéficiaires	Part du montant perçu par rapport au total des paiements
< 500	1 395 721	31,08 %	1,18 %
≥ 500 et < 5 000	1 912 824	42,60 %	12,48 %
≥ 5 000 et < 10 000	458 464	10,21 %	11,43 %
≥10 000 et < 50 000	642 954	14,32 %	47,67 %
≥ 50 000 et < 100 000	62 210	1,39 %	14,46 %
≥ 100 000 et < 300 000	15 927	0,35 %	8,30 %
≥ 300 000 et < 500 000	1 500	0,03 %	1,99 %
≥ 500 000 et < 1 000 000	783	0,02 %	1,81 %
≥ 1 000 000	144	0,00 %	0,68 %
Total général	**4 490 527**		

Cour des comptes européenne

Le montant des paiements directs par hectare



Commission européenne - DGAGRI

Les atouts et limites des paiements découplés (DPU)

➔ Atouts des aides directes découplées

- Compatibilité avec les engagements pris à l'OMC
- Prévisibilité interannuelle des fonds utilisés
- Efficacité du transfert au bénéfice direct des seuls agriculteurs
- Prise en compte des signaux du marché par les agriculteurs

➔ Faiblesses des aides découplées

- Soutiens accordés de manière indépendante des prix perçus
- Une capitalisation dans le prix du foncier (hausse des coûts)
- Des soutiens qui n'incitent pas aux changements de pratiques
- Des exigences environnementales modestes (conditionnalité)
- Un risque d'abandon de la production dans les territoires fragiles

Le futur mode d'allocation des paiements directs (1/2)

➔ Un paiement dit « vert »

- Un soutien à l'hectare pour 30% du plafond national
- Obligation de respecter trois conditions environnementales
  - Un maintien des superficies de prairies permanentes
  - Une diversification des assolements : au moins trois cultures
  - Un part (7%) de surfaces d'intérêt écologique (à l'exclusion des prairies permanentes)

➔ Un paiement pour les zones soumises à contraintes naturelles

- Un soutien à l'hectare pour 5%, au maximum, du plafond national

➔ Des paiements couplés à des productions spécifiques

- Une mesure optionnelle : jusqu'à 10% du plafond (voire un peu plus)
- Une application à l'échelle nationale ou régionale
- Possibilité de maintenir la PMTVA couplée…(ou d'autres aides)

Le futur mode d'allocation des paiements directs (2/2)

➔ Un paiement spécifique en faveur des jeunes agriculteurs

- 2% du plafond ; un soutien pour les JA (40 ans <) pendant 5 années
- Paiement à l'hectare (+25% sur la valeur des droits, limitation à 52 hectares en France)

➔ Un régime spécifique aux petits exploitants

- Une mesure optionnelle : jusqu'à 10% du plafond
- Un paiement fixe de 500 à 1000 euros (en substitution aux aides actuelles)

➔ Une réduction progressive et un plafonnement des aides

- Plafonnement au-delà de 300 000 euros d'aides par exploitation
- 70% **(entre 250 000 à 300 000 €)** ; 40% **(entre 200 000 à 250 000 €)** ; 20% **(entre 150 000 à 200 000 €)**

➔ Un paiement de base (déterminé par solde)

- Obligation de respecter les règles de la conditionnalité
- Une uniformisation du montant de l'aide par ha (mais à quelle échelle géographique ?)

Les instruments de régulation des marchés

➔ Favoriser l'orientation des productions par le marché

- Fin des quotas laitiers en 2015 de développement de la contractualisation
- Abandon programmé des quotas de production en sucre
- Arrêt de certaines aides (lait écrémé en poudre, houblon, vers à soie)

➔ Conforter les filets de sécurité

- Maintien des filets de sécurité (intervention publique et aide au stockage privé)
- Une clause de sauvegarde à tous les produits / réserve en cas de crise
- Amélioration de la cohérence et de la flexibilité

➔ Mieux positionner les agriculteurs dans la chaîne alimentaire

- Reconnaissance facilitée des OP et des associations d'OP
- Règles de la concurrence plus claires
- Plus de flexibilité et plus grande cohérence

➔ Distribution de fruits et de produits laitiers dans les écoles

Conclusion

➔ Quelques incertitudes majeures

- Issues de la crise économique et tensions budgétaires
- Date de mise en application de la réforme (débats au parlement européen)
- Choix internes des gouvernements (latitudes offertes par la subsidiarité)

➔ Un pas de plus dans la bonne direction…

- Concilier l'inconciliable : compétitivité, environnement, territoire
- Une redistribution des soutiens pour renforcer leur légitimité
- Encourager l'innovation et le transfert des connaissances
- Plus de flexibilité pour faire face à un contexte de volatilité accrue des prix

➔ …avec l'affichage d'un certain pragmatisme

- Pas de redistribution des fonds entre Etats membres
- Des phases de transition pour permettre l'adaptation des acteurs

Merci de votre attention