

PAC 2020 : trois rapports pour lancer les discussions au Parlement européen sur une future réforme

17 novembre 2016

À l'occasion d'une table ronde sur la prochaine PAC, organisée le 8 novembre 2016 par la Commission agriculture et développement rural du Parlement européen, les travaux de trois équipes de chercheurs ont été publiés dans un [rapport](#). Nous développerons ici plus spécifiquement la première étude, traitant des paiements directs et de la structure de la PAC, avant d'évoquer plus rapidement les deux suivantes, davantage ciblées sur la gestion des risques de marché et les problématiques liées au développement des zones rurales.

Dans le premier document, l'économiste Alan Matthews dresse un état des lieux des paiements directs (qui représentent 72 % du budget de la PAC), sous la forme d'une synthèse de travaux académiques et institutionnels et de débats récents.

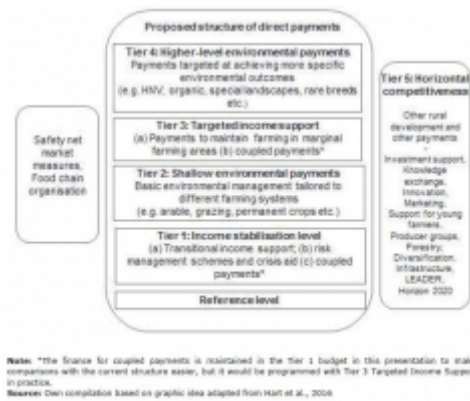
L'auteur rappelle les choix européens et nationaux opérés dans le cadre de la dernière réforme. Il analyse ensuite les impacts de cette réforme en termes de dépendance aux aides, d'effet redistributif entre exploitations, de stabilisation des revenus, de productivité, de renouvellement des générations et d'effets environnementaux. Pour chacun de ces volets, il conclut que les paiements directs actuels sont au mieux insuffisamment ciblés pour être réellement efficaces, au pire contre-productifs. Pour A. Matthews, la conclusion est claire : les paiements actuels ne sont pas des outils adaptés aux objectifs qu'ils entendent servir. Une réforme en profondeur paraît alors nécessaire.

L'auteur explore ensuite trois pistes d'évolution :

- un modèle de « stabilité », pour lequel on suppose une continuité entre les mesures de 2013 et celles de 2020, avec des ajustements afin de rendre plus efficace et plus simple l'application des politiques ;
- un scénario de « retour vers le futur », à l'américaine, avec deux variantes en substitution aux paiements découplés : i) un retour vers des aides sous forme de paiements contra-cycliques ou ii) le déploiement d'outils assurantiels (par exemple de stabilisation des revenus) ;
- une réforme « verte » qui décrit quatre modalités d'évolution du verdissement.

Sur la base de ces scénarios contrastés, l'auteur présente ce que serait selon lui une PAC optimale (en termes de paiements directs), supportée par un pilier unique et déployée en cinq registres («tiers » en anglais), composés de mesures aux objectifs mieux ciblés (soutien environnemental, gestion de la variabilité des revenus, etc.) :

Grandes lignes du système de paiements directs proposé



Source : Parlement européen

Sans détailler chacun de ces volets, notons leurs traits caractéristiques :

- une architecture simplifiée assez proche de celle de l'actuel second pilier (cofinancement pour tous les tiers, logique pluriannuelle, etc.) ;
- une sortie des paiements découplés remplacés progressivement par des outils mieux ciblés sur la gestion du risque, le soutien à la compétitivité ou à la production de biens publics ;
- une logique contractuelle (plus qu'une logique de guichet), en particulier pour les paiements environnementaux (tiers 2 et 4) ;
- le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats, y compris dans les relations entre l'Europe et les autorités de gestion.

La mise en œuvre de mesures agro-environnementales « de masse » définies nationalement serait une condition pour bénéficier de l'ensemble des autres aides (y compris les aides non surfaciques).

Une première simulation de budget pour la prochaine PAC (en milliards d'euros)

	Productions végétales						Productions animales						Pays III	
	conv	alt	alt2	alt3	alt4	alt5	conv	alt	alt2	alt3	alt4	alt5	alt6	alt7
Restes de l'exercice précédent	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes de la PAC	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dotations	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dotations de la PAC	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Autres dotations	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres dépenses	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dotations de la PAC	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Autres dépenses	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres dépenses	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres dépenses	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : Parlement européen (A. Matthews), mise en forme CEP

Le second document mis à la disposition des parties prenantes de la table ronde a été rédigé par J.-C. Bureau (AgroParisTech) et L.-P. Mahé (AgroCampus Rennes). Cette étude traite de la gestion des risques. Les auteurs s'appuient notamment sur un examen de la dernière crise laitière et des mesures prises ces derniers mois, après avoir dressé une analyse critique de la PAC actuelle et des dispositifs de gestion des risques en place aux États-Unis et en Europe. Sur cette base, ils développent 27 propositions pour une PAC à trois piliers. Parmi celles-ci, un renforcement de la réserve de crise, la mise en place d'une autorité indépendante d'application des politiques, la conditionnalité des aides à la souscription d'outils ou programmes de gestion des risques ou de stabilisation des revenus, ces derniers devant être conçus comme préventifs.

Réalisée par T. Dax (*Federal Institute for Less-Favoured and Mountainous Areas*) et A. Copus (*The James Hutton Institute et Nordic Center for Spatial Development*), la troisième étude publiée traite plus spécifiquement du développement rural. En se basant sur des évaluations de politiques publiques, des études et des avis d'experts, les auteurs soulignent les manques de la PAC actuelle, en insistant notamment sur la ré-allocation décevante des ressources entre régions. Les principales recommandations formulées incluent une prise en compte poussée des opportunités et contextes locaux dans des programmes de développement co-conçus avec les parties prenantes des territoires.

Alexis Grandjean, Pierre Claquin, Centre d'études et de prospective

Source : [Parlement européen](#)