



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

Prospective « PAC 2020 »

établi par

un groupe de travail interministériel composé de représentants :

- du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche,
- du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi,
- du ministère de l'environnement, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

(liste des membres du groupe de travail en page 3)

avril 2010

CGAAER n°1889

SOMMAIRE

	Page
Liste des membres du groupe de prospective « PAC 2020 ».....	3
Présentation et précautions d'usage.....	4
Résumé.....	5
Introduction : Une revue de travaux récents consacrés à l'avenir de la PAC.....	8
Première partie : Les principaux enjeux pour la PAC d'ici 2020.....	10
Deuxième partie : Les variables-clés et les scénarios.....	12
II.1. Les 8 variables-clés retenues.....	12
II.2. Les 6 scénarios	24
Scénario I « Tendanciel ».....	25
Scénario II « Mise en cause de la PAC ».....	30
Scénario III « Régionalisation de la PAC ».....	35
Scénario IV « Priorité à la gestion des risques ».....	39
Scénario V « Refondation environnementale de la PAC ».....	45
Scénario VI « Politique agricole et alimentaire commune ».....	51
Conclusion : Quelques enseignements de l'exercice de prospective « PAC 2020 ».....	54
Les Annexes.....	56
Annexe 1 : Contributions sur l'avenir de la PAC examinées.....	57
Annexe 2 : Tableau récapitulatif des variables-clés et des hypothèses retenues.....	58
Annexe 2 bis : Tableau récapitulatif des hypothèses retenues pour chaque variable dans les 6 scénarios.....	59
Annexe 3 : Tableau récapitulatif des financements de la PAC par scénario.....	61

Liste des membres du groupe de prospective « PAC 2020 »

1. Pour le Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

↳ 6 membres du CGAAER

- Philippe Balny (IGPEF)
- Bernard Bourget (IGPEF), **Coordonnateur**
- Catherine Bouvier (IGSPV)
- Olivier Martin de Lagarde (IGA)
- Pierre Texier (IGPEF)
- Jean-Marie Travers (IGA)

↳ un représentant de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires

- Stéphane Le Moing, chef du service des relations internationales

↳ 2 représentants du Centre d'études et de prospective

- Julien Vert, chef du bureau de la prospective, de la stratégie et de l'intelligence économique
- Frédéric Courleux, chargé de mission au bureau de la prospective, de la stratégie et de l'intelligence économique

2. Pour le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (Direction générale du Trésor)

- Pierre-Emmanuel Lecocq, adjoint au chef du bureau « environnement et agriculture »

3. Pour le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (Commissariat général au développement durable)

- Martin Bortzmeyer, chef du bureau de l'agriculture, de l'industrie et des infrastructures énergétiques
- Gaëtan Dubois, chargé de mission au bureau de l'agriculture, de l'industrie et des infrastructures énergétiques

Présentation et précautions d'usage

Le présent rapport est le résultat d'un exercice de prospective inscrit au programme de travail 2009 du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux.

Pour conduire cette prospective, Bernard Bourget, qui en a assuré la coordination, a tenu à y associer des partenaires travaillant également sur la PAC et son avenir, à la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, au centre d'études et de prospective du ministère chargé de l'agriculture, au commissariat général au développement durable et à la direction générale du trésor.

L'exercice de prospective a été engagé au cours du printemps 2009 et s'est achevé en mars 2010.

L'horizon choisi est l'année 2020, car il correspond à l'échéance prévue à la fois pour la prochaine programmation financière de l'Union européenne et la stratégie proposée par la Commission. Dans la mesure où le cadrage actuel de la PAC est fixé jusqu'en 2013, la période étudiée porte sur les années 2014 à 2020.

Pour conduire cette prospective, le groupe de travail a utilisé **la méthode des scénarios** qui permet d'explorer plusieurs futurs possibles et de décrire les cheminements pour aller de la situation actuelle vers les avenirs imaginés.

Ces scénarios ne sont en aucune façon des prévisions, mais des regards portés sur des futurs possibles afin d'éclairer les choix à faire prochainement et d'aider à construire l'avenir.

Bien que l'horizon choisi soit proche, le groupe de travail a exploré un large éventail de futurs possibles en choisissant **6 scénarios contrastés**, dont il s'est attaché à assurer la pertinence, la cohérence et la vraisemblance, pour en faire des éléments de débat et des outils d'aide à la décision.

La prospective « PAC 2020 » a été conduite en 4 phases :

1. une revue de travaux récents consacrés à l'avenir de la PAC, mentionnés en annexe ;
2. l'identification des principaux enjeux pour la PAC d'ici 2020 ;
3. l'élaboration de 6 scénarios contrastés à partir des hypothèses des 8 variables-clés sélectionnées et analysées ;
4. les premiers enseignements de cet exercice de prospective et des questions posées par les **scénarios non hiérarchisés** pour ouvrir un débat et permettre aux lecteurs de se forger leur propre avis.

Comme tout exercice de prospective, celui-ci peut être discuté. Cependant, pour éviter des interprétations erronées de tel ou tel scénario, il convient d'avoir une vision d'ensemble du rapport.

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 découpés, 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 découpés 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 découpées 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 découpé 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 (cantine 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

Introduction : Une revue de travaux récents consacrés à l'avenir de la PAC

Dans la première partie de ses travaux, le groupe de prospective a examiné une série de publications récentes et de prises de positions consacrées à l'avenir de la PAC, qui sont mentionnées dans l'annexe 1 de ce rapport.

Cette revue, qui s'est poursuivie pour les publications et prises de positions ultérieures, sans prétendre en aucune façon à l'exhaustivité, a permis de dégager quelques points de convergence et de divergence portant sur les objectifs et les moyens de la PAC.

Les objectifs de la PAC

En ce qui concerne d'abord les objectifs futurs de la PAC, 3 points de convergence ressortent nettement de ces publications :

- la prise en compte de l'environnement, qui justifie une rémunération spécifique en tant que bien public ;
- le soutien à l'agriculture des zones difficiles, qui relève de la cohésion territoriale et nécessite une compensation des handicaps naturels pour assurer son maintien ;
- une attention plus forte à l'alimentation, qui porte à la fois sur la qualité sanitaire des aliments et leur qualité nutritionnelle, notamment dans le cadre de la lutte contre l'obésité, les cancers et les maladies cardiovasculaires.

En revanche, 3 points font l'objet de divergences marquées :

- la place du développement rural dans la PAC que certains veulent renforcer, alors que d'autres veulent le sortir de la PAC, soit pour recentrer celle-ci sur l'agriculture, soit pour réduire le budget de la PAC ;
- le rôle de la PAC dans la gestion des risques de marché ;
- l'autosuffisance alimentaire de l'Union européenne, qui est contestée par une minorité d'États membres considérant que les importations permettront de répondre aux besoins des consommateurs européens.

Les moyens de la PAC

Les divergences sont plus nombreuses sur les moyens de la PAC que sur ses objectifs. Elles portent au moins sur 3 points :

- le budget de la PAC, dont le montant doit, pour le gouvernement néerlandais (mémorandum de 2008), être fixé en fonction d'autres priorités et subordonné aux perspectives financières de l'Union européenne pour les années 2014 à 2020 ;
- la séparation entre le 1^{er} et le second piliers, que certains veulent abolir ;
- le devenir des paiements directs (1^{er} pilier), qui fait l'objet de diverses propositions, allant de leur élimination progressive d'ici 2020 (mémorandum du gouvernement néerlandais) à leur transformation en rémunérations pour les services environnementaux rendus à la société par les agriculteurs, en passant par une réduction de moitié des montants par hectare uniformisés sur l'ensemble du territoire européen ; cette réduction serait, soit assortie de cofinancements obligatoires ou facultatifs, soit différenciée selon la taille des exploitations dans le cadre d'un plafonnement ou d'une dégressivité.

En ce qui concerne les propositions de mesures permettant de répondre aux nouveaux défis que va devoir relever l'agriculture européenne au cours de la prochaine décennie, le groupe de travail a identifié :

- le soutien à la mise en place de fonds mutuels ou de régimes d'assurances sur le chiffre d'affaires ou le revenu ;
- le soutien de la PAC à la diffusion des connaissances et à l'innovation, pour améliorer la compétitivité de l'agriculture européenne confrontée à une concurrence accrue sur les marchés internationaux ;
- la prise en compte des questions relatives à l'énergie et au changement climatique, en systématisant l'analyse de l'empreinte « carbone » de la production alimentaire et l'application du marché des émissions de gaz à effet de serre à l'agriculture.

Première partie : Les principaux enjeux pour la PAC d'ici 2020

Le groupe de travail a identifié 10 enjeux à prendre en compte :

1/ La question budgétaire, qui va être très importante dans un contexte où les États membres sont confrontés à des déficits élevés et où s'exercent de fortes pressions pour augmenter les crédits européens consacrés à d'autres politiques ;

2/ l'impact d'un éventuel accord à l'OMC, dans le cadre du cycle des négociations engagé à Doha, sur les principales productions agricoles françaises ;

3/ les questions relatives à l'environnement, à l'énergie et au changement climatique qui devraient prendre une place plus grande dans la PAC pour répondre aux attentes de la société ;

4/ l'alimentation, en raison de l'attention croissante accordée par les consommateurs et les pouvoirs publics, non seulement à la sécurité alimentaire (en quantité et sur le plan sanitaire), mais également aux équilibres nutritionnels des régimes alimentaires (place des fruits et légumes) ;

5/ la régulation des marchés, qui est revenue au premier plan des préoccupations des agriculteurs et de nombreux États membres, après la forte volatilité des prix agricoles constatée depuis 2007, et qui doit être examinée à la lumière des enseignements d'autres politiques agricoles, notamment celles des États-Unis et du Canada ;

6/ les questions relatives aux territoires qui concernent l'agriculture, dans le cadre de la compensation des handicaps naturels et des soutiens à l'agriculture des zones difficiles, mais également la place du développement rural dans la PAC ;

7/ les élargissements de l'Union européenne qui pourraient intervenir avant 2020 et porter sur des pays des Balkans occidentaux, notamment la Croatie ;

8/ le rôle accru du Parlement européen qui a, depuis la ratification du Traité de Lisbonne, un pouvoir de codécision sur l'ensemble du budget de la PAC (1er et 2ème piliers) ;

9/ la montée en puissance des nouveaux États membres qui font de plus en plus entendre leurs voix (ils réclament des montants de paiements directs à l'hectare identiques à ceux des anciens États membres) et auront un rôle-clé dans la période de négociation à venir, avec les présidences de l'Union européenne qui seront exercées par la Hongrie et la Pologne en 2011, puis Chypre au second semestre 2013 et la Lituanie au second semestre 2013 ;

10/ les places relatives de l'Union européenne et des États membres dans la politique agricole, au titre de la subsidiarité ou dans le cadre du cofinancement, en tenant compte de la diversité des agricultures européennes et de l'éventail des intérêts agricoles des États membres.

Deuxième partie : Les variables-clés et les scénarios

Cette 3ème phase des travaux, du groupe de prospective s'est déroulée en 2 temps :

- d'abord l'identification et l'analyse des variables-clés permettant de bâtir les scénarios ;
- ensuite, l'élaboration de 6 scénarios.

II.1. Les 8 variables-clés retenues

Le groupe a retenu 8 variables-clés (classées par lettres majuscules), qu'il a définies et analysées, selon une grille commune :

- indicateurs pertinents ;
- acteurs concernés ;
- rétrospective de la variable ;
- prospective de la variable : hypothèses d'évolution.

En revanche, le groupe n'a pas retenu le niveau des prix agricoles sur les marchés internationaux comme variable-clé en considérant que les évolutions de prix n'auraient que peu d'influence sur les décisions qui seront prises pour réformer la PAC entre 2011 et 2013, d'autant que la forte volatilité constatée depuis 2007 ne permet pas de remettre en cause, à court terme, la tendance à la stagnation, voire à la baisse de ces prix qui est constatée depuis plusieurs décennies.

Il n'a pas non plus considéré que le contenu d'un éventuel accord dans le cadre du cycle de Doha des négociations en cours à l'OMC pouvait constituer une variable-clé, dans la mesure où le volet agricole de cette négociation a peu de chances d'être modifié en profondeur. Il s'est donc placé dans l'hypothèse où cet accord serait conclu avant 2020 sur les bases de la proposition de la Commission européenne.

Le groupe a enfin estimé que, d'ici 2020, les futurs élargissements de l'Union européenne devraient avoir un impact faible sur le budget de la PAC, car ils devraient se limiter à la Croatie.

A. Budget européen, budget de la PAC, cofinancement

Le budget de la PAC regroupe :

- le premier pilier (aides directes et gestion des marchés agricoles) financé actuellement par le FEAGA¹ ;
- le second pilier (développement rural) financé par le FEADER².

¹ FEAGA : Fonds européen agricole de garantie

² FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

La problématique posée par cette variable budgétaire est double :

- d'une part, les dépenses budgétaires allouées au soutien de l'agriculture vont-elles se maintenir à leur niveau actuel ?
- d'autre-part, ces dépenses vont-elles toujours être financées principalement par des fonds communautaires ?

Les indicateurs retenus par la variable sont :

- le budget de la PAC en valeur ;
- le budget de la PAC par rapport au PIB communautaire ;
- le taux de cofinancement.

Les principaux acteurs concernés par la variable sont les agriculteurs, les bénéficiaires d'autres politiques européennes et les contribuables qui financent les mesures budgétaires de la PAC.

La rétrospective de la variable budgétaire montre que le budget de la PAC a nettement augmenté (de 11 milliards d'euros courants en 1980 à 50 milliards en 2007) mais, rapporté au PIB communautaire, il a baissé de 0,6% dans les années 80 à moins de 0,4% en 2007.

Depuis les années 70, le cofinancement concernait seulement le second pilier de la PAC. Il n'a été introduit dans le premier pilier que lors du bilan de santé, dans le chapitre 5 (soutien spécifique) du règlement 73/2009 du 19 janvier 2009, pour l'assurance-récolte et les fonds de mutualisation.

4 hypothèses d'évolution du budget de la PAC entre 2014 et 2020 ont été retenues :

➔ **hypothèse A1** : budget de la PAC stable en volume et évoluant au rythme de l'inflation dans le cadre d'un budget communautaire fixé à un niveau légèrement supérieur à 1% ;

➔ **hypothèse A2** : poursuite de la baisse du budget de la PAC par rapport au PIB au même rythme que sur les 20 dernières années (1,19% par an), assortie d'un cofinancement obligatoire (taux : 40%) ;

➔ **hypothèse A3** : même baisse que dans le scénario 2, mais le cofinancement est facultatif ;

➔ **hypothèse A4** : baisse radicale du budget de la PAC (- 50%).

B. Environnement et climat

La PAC a progressivement intégré dans son évolution des préoccupations environnementales visant à la protection des milieux et des ressources (eau, biodiversité, sols, paysages).

Ces préoccupations se sont élargies récemment au changement climatique.

La problématique se résume ainsi : l'environnement dans ses divers aspects va-t-il s'imposer comme un élément structurant au cœur d'une PAC plus intégrée ou rester traité comme enjeu et contrainte spécifique isolable ?

Les indicateurs pertinents de la variable sont :

- des indicateurs d'état (biodiversité, état des eaux...) ;
- des indicateurs de réponse portant sur le contenu de l'écoconditionnalité (indicateur qualitatif) ou la part des mesures agroenvironnementales dans le second pilier ou dans l'ensemble du budget de la PAC (indicateur quantitatif).

Les principaux acteurs concernés par la variable « environnement-climat » sont les agriculteurs, les agences et les associations compétentes dans le domaine de l'environnement et les collectivités territoriales.

La prise en compte de l'environnement dans la PAC s'est faite progressivement par étapes :

- avec la mise en place des mesures agroenvironnementales en 1992 et leur extension en 1999 (mesures obligatoires dans les programmes de développement rural) ;
- le découplage des aides et la conditionnalité obligatoire en 2003 ;
- la modulation des paiements directs qui permet d'accroître le financement des mesures agroenvironnementales.

Quant à l'enjeu du changement climatique, il a été introduit dans le bilan de santé de la PAC avec la possibilité de mettre en place des MAE³ spécifiquement dédiées à cette question.

4 hypothèses d'évolution de la variable « environnement-climat » entre 2014 et 2020 ont été retenues :

➔ **hypothèse B1** : renforcement tendanciel des réglementations environnementales portant sur la conditionnalité des paiements directs (passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, BCAE⁴ mieux ciblées) et augmentation de la part du budget de la PAC réservée aux actions environnementales.

³ MAE : mesures agroenvironnementales

⁴ BCAE : bonnes conditions agricoles et environnementales

➔ **Hypothèse B2 :** rémunération publique des services environnementaux.

Cette hypothèse correspond à un basculement vers une légitimité environnementale de la PAC, avec la mise en place d'un dispositif à 3 étages :

- des paiements directs fortement baissés et lissés, qui deviennent le niveau de base de services environnementaux ;
- un second étage constitué des aides de masse du second pilier (PHAE⁵, ICHN⁶) ;
- un troisième pilier constitué des aides contractuelles portant sur des enjeux environnementaux spécifiques (espèces remarquables, zones Natura 2000) ou des innovations énergétiques (méthanisation collective).

➔ **Hypothèse B3 :** marchandisation de l'environnement.

Dans cette 3ème hypothèse, la question environnementale deviendrait centrale, mais sa prise en charge serait renvoyée au marché, dans la mesure où les moyens de la PAC seraient fortement réduits. La rémunération du service environnemental s'établirait à un niveau fixé par le marché. Elle prendrait alors des formes contractuelles qui seraient largement étendues par rapport à ce que sont les mesures agroenvironnementales actuelles et impliquerait de nouveaux acteurs, notamment par l'engagement massif des collectivités territoriales

Dans une version encore plus forte de cette hypothèse, la valorisation des externalités serait institutionnalisée dans un système d'échanges de droits.

➔ **Hypothèse B4 :** priorité climatique et énergétique

Dans cette 4ème hypothèse, la question climatique deviendrait dominante dans l'Union européenne et conduirait à assigner 2 nouveaux objectifs à la PAC : encourager massivement le développement des énergies renouvelables et réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Ce qui conduirait à :

- introduire un volet énergétique dans l'écoconditionnalité ;
- encourager les modes de production agricole et d'élevage ayant le meilleur bilan en termes d'émission de gaz à effet de serre et de stockage de carbone.

C. Alimentation

En matière d'alimentation, les objectifs initiaux de la PAC étaient de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Ils ont ensuite été complétés par la sécurité sanitaire, puis la qualité nutritionnelle des aliments.

⁵ PHAE : primes herbagères agroenvironnementales

⁶ ICHN : indemnités compensatrices de handicaps naturels

Les indicateurs pertinents de la variable sont :

- la part des dépenses des ménages consacrées aux aliments ;
- les évolutions des modes d'achats et de consommation (produits bruts et transformés, circuits de distribution) ;
- les données relatives aux liens entre l'alimentation et la santé des consommateurs.

Les acteurs concernés par la variable sont les consommateurs et leurs organisations, les agriculteurs, les IAA, les distributeurs et la restauration hors foyer.

La rétrospective de la variable met d'abord en évidence la montée en puissance de la sécurité sanitaire des aliments, à la suite des différentes crises (salmonelles, listéria, ESB, dioxine et grippe aviaire) qu'a connues l'Europe au cours des dernières décennies.

Puis, plus récemment, c'est la qualité nutritionnelle des aliments qui a pris une importance croissante avec le développement de l'obésité et la prise de conscience de l'impact de l'alimentation sur les maladies cardiovasculaires et les cancers.

La prise en compte de la qualité nutritionnelle des aliments dans la PAC est récente et encore limitée. Elle s'est principalement traduite dans le programme de l'Union européenne en faveur de la consommation de fruits à l'école.

Dans le même temps, l'Union européenne a amplifié et amélioré son programme d'aide aux plus démunis, en élargissant la gamme des produits pouvant être distribués.

Pour la période 2014-2020, trois hypothèses d'évolution de la variable « alimentation » ont été retenues :

➔ **hypothèse C1** : c'est l'hypothèse tendancielle caractérisée par le maintien de modes de consommation alimentaire stables.

➔ **hypothèse C2** : cette deuxième hypothèse est celle des déséquilibres alimentaires, car elle repose sur une croissance plus vive et des écarts de revenus plus grands conduisant les groupes aux revenus modestes à consommer plus de produits peu coûteux, mais riches en sucres et graisses.

➔ **Hypothèse C3** : cette hypothèse dite de « nutrition et développement durable » implique une prise en compte de la qualité nutritionnelle des aliments dans la PAC, afin notamment de favoriser les consommations de fruits et légumes et de produits animaux (viandes et lait) riches en oméga 3.

D. Soutien au revenu et gestion des marchés

Les outils de soutien au revenu et de gestion des marchés comprennent l'ensemble des dispositifs ayant un effet sur les prix agricoles (achats à l'intervention, aides au stockage, restitutions aux exportations, droits de douane, aide à l'écoulement) ou sur le revenu des agriculteurs (paiements directs couplés ou découplés, mécanismes de gestion des aléas économiques de type assurance sur le chiffres d'affaires).

Ils constituent le premier pilier de la PAC.

La problématique posée est la suivante : les outils de soutien au revenu et de gestion des marchés resteront-ils les principaux outils de la PAC et quelle forme prendront-ils à l'avenir ?

Les indicateurs pertinents de la variable sont :

- les montants budgétaires alloués :
 - aux outils de gestion des marchés,
 - à la promotion des outils privés de stabilisation du revenu (gestion des risques « récolte » et « prix »).
 - aux outils de soutien direct du revenu.
- le montant du paiement direct par ha.

Les principaux acteurs concernés par la variable sont les agriculteurs, les IAA et les consommateurs.

La rétrospective de la variable montre des évolutions importantes depuis la mise en place de la PAC :

- le transfert des dépenses budgétaires allouées initialement au soutien par les prix et aux restitutions aux exportations vers les paiements directs, lors des réformes de 1992 et 1999 ;
- le découplage des paiements directs décidé dans la réforme de 2003, qui a été amplifié lors du bilan de santé de 2008 ;
- la généralisation de la conditionnalité pour l'octroi des paiements directs dans le cadre de la réforme de 2003.

Les quatre hypothèses d'évolution de la variable qui ont été retenues reposent sur une évolution progressive et un contexte international marqué par une baisse des droits de douane et la suppression des restitutions :

➔ **hypothèse D1** : il s'agit d'une hypothèse de fort affaiblissement des outils de soutien au revenu et de gestion des marchés correspondant aux propositions britanniques ou néerlandaises. Les paiements découplés seraient progressivement supprimés ou abaissés à un niveau très bas (60 €/ha) pour seulement compenser les contraintes environnementales imposées par l'Union européenne.

➔ **hypothèse D2** : il s'agit davantage de stabiliser le revenu que de le maintenir à un certain niveau.

Les paiements découplés existeraient toujours, mais leur montant serait diminué de moitié environ (150 €/ha), alors que serait mis en place un important dispositif de stabilisation des revenus agricoles s'inspirant du modèle canadien qui permet aux agriculteurs de sécuriser une partie de leur marge.

➔ **hypothèse D3** : dans cette hypothèse, le principe d'un soutien direct au revenu serait maintenu et la répartition entre États membres du montant des paiements découplés, qui seraient réduits progressivement de 25 %, ne serait pas modifiée.

Dans une variante de cette hypothèse, les réductions des paiements directs tiendraient compte de l'emploi, avec une franchise de 10.000 à 15.000 € par UTA.

➔ **hypothèse D4** : le montant des paiements directs serait divisé par deux, avec la mise en place d'un paiement unique à l'hectare calculé en fonction des parités de pouvoir d'achat des États membres.

En outre, les États membres auraient la possibilité d'utiliser une partie de leur enveloppe d'aides directes pour financer des priorités nationales sur le mode du titre 5 (soutien spécifique) du règlement 73/2009 du 19 janvier 2009.

E. Organisation économique

Dans un contexte marqué par une volatilité accrue des prix des produits agricoles et d'une forte asymétrie entre les acteurs, il s'agit de voir dans quelle mesure les outils d'organisation des producteurs et des filières sont susceptibles de prendre le relais des anciens mécanismes d'intervention et de protection aux frontières pour mieux assurer l'équilibre des marchés et favoriser une répartition plus équitable de la valeur ajoutée.

Trois catégories d'instruments sont à prendre en compte :

- les organisations de producteurs (OP) ;
- les organisations interprofessionnelles ;
- la contractualisation.

Les indicateurs pertinents de la variable sont :

- les secteurs concernés ;
- le poids économique des OP et des interprofessions par secteur ;
- les prérogatives et les moyens accordés à ces instruments.

Les principaux acteurs concernés sont les agriculteurs, les entreprises de transformation et de commercialisation et les distributeurs.

Les organisations de producteurs (OP) font, depuis longtemps, l'objet d'une approche positive dans la réglementation communautaire, mais leur application est limitée à quelques secteurs, en particulier celui des fruits et légumes. Toutefois, les États membres ont depuis le bilan de santé de la PAC la possibilité de reconnaître des OP dans tout secteur de production. La Commission européenne incite d'ailleurs les États membres à développer le rôle des OP dans le secteur laitier.

En revanche, les interprofessions, qui sont très répandues en France, rencontrent une attitude réservée au niveau communautaire avec une mise en garde contre toute intervention en matière de prix ou de quantités.

Quant à la contractualisation, elle peut être à la fois opérationnelle et conforme au droit de la concurrence, si elle repose sur des contrats négociés entre OP ayant un statut et un fonctionnement d'entreprises, comme les coopératives, et les opérateurs d'aval.

Quatre hypothèses d'évolution possible de la variable « organisation économique » ont été retenues.

➔ **hypothèse E1** : retour en arrière, c'est-à-dire absence d'extension du champ des interprofessions « dérogatoires » et des OP ; suppression des dispositions spécifiques aux OP du secteur des fruits et légumes.

➔ **hypothèse E2** : statu quo.

➔ **hypothèse E3** : alignement sur le « mieux disant » avec extension à tous les secteurs du contenu des organisations communes de marché (OCM) les plus favorables en matière d'interprofessions et d'OP.

➔ **hypothèse E4** : améliorations ponctuelles, avec la mise en place d'interprofessions « dérogatoires » et création d'OP dans de nouveaux secteurs.

F. Relations « agriculture et société »

Cette variable cherche à décrire les relations entre agriculture et société, en partant de l'évolution des attentes sociétales vis-à-vis de l'activité agricole pour aller vers leurs traductions en termes de représentations sociales, de rapports de forces et de légitimité politique.

La nature de cette variable rend difficile la mesure quantitative. Certains indicateurs peuvent cependant être utilisés, à condition d'être confrontés à des approches plus qualitatives. Ce sont :

- les sondages d'opinion, en particulier ceux d'Eurobaromètre ;
- les résultats d'enquêtes sociologiques et politiques sur les agriculteurs ;
- le nombre de maires agriculteurs ou anciens agriculteurs.

Les acteurs concernés sont les organisations professionnelles agricoles, les ONG environnementales et les associations de consommateurs, l'opinion publique française et européenne, les pouvoirs publics français et les institutions européennes.

La première période de la PAC, dans les années 1960 et 1970, a répondu aux attentes de la société en lui fournissant une production abondante pour un coût budgétaire limité.

Les années 1980 vont marquer un tournant majeur avec l'apparition d'excédents entraînant une montée des dépenses de la PAC et la mise en place des premières mesures de maîtrise de la production (quotas laitiers en 1984).

C'est aussi au cours de cette décennie que les questions environnementales prennent une place croissante dans la société, mais sont mal perçues par une majorité d'agriculteurs.

Puis les crises alimentaires, notamment celle dite de la « vache folle », vont faire de la garantie d'aliments sains et sans danger la première priorité des citoyens européens, tandis que le bien-être des animaux rejoint la protection de l'environnement dans leurs préoccupations.

Le remplacement du soutien des prix, à partir de la réforme de la PAC de 1992, par des paiements directs fait apparaître les grandes inégalités des soutiens communautaires entre les exploitations dont l'impact, très négatif dans l'opinion publique, n'a été contrebalancé que récemment et partiellement par les aides accordées aux associations caritatives (restaurants du cœur, banques alimentaires) dans le cadre du programme européen de distribution de denrées alimentaires aux plus démunis.

Quatre hypothèses d'évolution de la variable ont été retenues :

➔ **hypothèse F1** : la question agricole serait marginalisée dans le débat public, conduisant à une forte réduction des concours publics à l'agriculture et une libéralisation accrue du secteur agricole.

➔ **hypothèse F2** : mobilisation autour de la sécurité alimentaire, dans un contexte de changement climatique et d'incertitude sur la couverture des besoins alimentaires d'une population mondiale croissante, qui conduirait à conforter la PAC.

➔ **hypothèse F3** : renationalisation et territorialisation des politiques agricoles, se traduisant par une réduction modérée du budget de la PAC, compensée par des financements accrus des États membres et des régions.

➔ **hypothèse F4** : l'alliance des écologistes et des libéraux conduirait à une libéralisation accrue du secteur agricole, à une réduction significative des concours publics à l'agriculture et à un redéploiement des soutiens vers des objectifs environnementaux (rémunération des externalités positives).

G. Territoires

La variable vise à mesurer la place accordée aux territoires dans la PAC à la fois dans le second pilier (développement rural), financé par le FEADER (axe 2 : agri-environnement et compensation des handicaps naturels ; axe 3 : diversification et vie rurale ; axe 4 : LEADER), et dans le premier pilier au titre de l'écoconditionnalité ou des mesures spécifiques pour des types d'agriculture favorables à l'environnement (article 68 du règlement 73/2009 du 19 janvier 2009).

La variable « territoires » a donc un lien fort avec l'environnement.

Les indicateurs pertinents de la variable sont :

- le montant des financements du FEADER attribués au titre des axes 2, 3 et 4 du développement rural et leur part dans le budget de la PAC,
- la part de la SAU couverte par les mesures agroenvironnementales territorialisées,
- la part de la SAU couverte par les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN).

Les principaux acteurs concernés par la variable sont les agriculteurs, les autres acteurs économiques du monde rural, les associations de protection de la nature, les agences de l'eau, les régions et les autres collectivités locales.

La variable « territoires » a fait son apparition dans la PAC au cours des années 1970 avec la mise en place de mesures spécifiques pour l'agriculture de montagne et des zones défavorisées, notamment l'indemnité compensatoire de handicaps naturels.

Ce sont ensuite les mesures agroenvironnementales (MAE) qui ont été introduites dans la PAC en 1992.

Puis le second pilier de la PAC, affecté au développement rural, a été créé en 1999. Il est maintenant doté d'un fonds spécifique, le FEADER, dont les crédits sont abondés par la modulation, c'est-à-dire des prélèvements sur les paiements directs du premier pilier.

Deux hypothèses d'évolution de la variable « territoires » ont été retenues :

→ **hypothèse G1** : c'est l'hypothèse tendancielle qui conduirait à la poursuite de l'augmentation des crédits de la PAC pour les ICHN et les aides contractualisées (MAE).

→ **hypothèse G2** : cette seconde hypothèse conduirait à confier la mise en œuvre des mesures territoriales à des intermédiaires, tels que les agences de l'eau ou des collectivités locales, avec lesquels les agriculteurs devraient négocier. Dans cette hypothèse, la politique européenne de développement rural pourrait être détachée de la PAC.

H. Concurrents internationaux

Dans un contexte qui devrait être marqué par le développement des échanges de produits agricoles et alimentaires sur les marchés internationaux, il s'agit d'identifier les principaux concurrents de l'Union européenne et leurs atouts.

Les indicateurs pertinents de la variable sont :

- l'évolution des échanges extérieurs par pays et production ;
- les coûts de production et de transport ;
- les ressources naturelles (eau et terre) et leur vulnérabilité ;
- la capacité d'innovation ;
- les politiques agricoles des États et leur impact sur les échanges extérieurs.

Les acteurs concernés sont les agriculteurs, les entreprises de négoce international et les IAA, les organisations internationales (OMC), les États et leurs Unions régionales.

L'évolution du commerce extérieur agroalimentaire de l'Union européenne et de ses principaux concurrents au cours de la dernière décennie montre que l'Argentine et plus encore le Brésil, sont les pays qui connaissent la plus forte expansion de leurs exportations agroalimentaires, tant vers l'Union européenne que vers l'Asie, en particulier la Chine.

Les pays de la Mer Noire (Ukraine, Russie, Kazakhstan) sont devenus des concurrents redoutables pour les exportations céréalières européennes à destination des pays méditerranéens et du Moyen Orient.

En ce qui concerne les facteurs de compétitivité, on note :

- des coûts de production du blé plus faibles en Argentine et dans les pays de la Mer Noire qu'en France ou aux États-Unis ; cet avantage est actuellement réduit par la faiblesse de la logistique des pays de la Mer Noire ;
- des possibilités de développement des productions agricoles importantes au Brésil (terres disponibles) et dans les pays de la Mer Noire (rendements encore faibles) ;
- un avantage pour les pays anglo-saxons et l'Union européenne en matière d'organisation des filières ;
- une choix d'innovations technologiques des États-Unis marquées par le développement des OGM ;
- des politiques offensives à l'exportation de tous les grands pays exportateurs de produits agroalimentaires concurrents de l'Union européenne, à l'exception de l'Argentine qui taxe ses exportations.

Trois hypothèses d'évolution de la variable, tenant compte de celle des parités monétaires qui sera déterminante, ont été retenues :

➔ **hypothèse H1** : c'est le retour à la croissance de l'économie mondiale avec la conclusion du cycle de Doha des négociations commerciales multilatérales et le maintien d'un euro fort. Dans cette hypothèse de croissance et de libéralisation des échanges agroalimentaires, l'Union européenne ne maintiendrait ses positions que sur les produits transformés à forte valeur ajoutée.

➔ **hypothèse H2** : dans cette hypothèse marquée par une forte augmentation du coût du pétrole et par l'accroissement des phénomènes climatiques extrêmes, on assisterait à une réorientation des échanges agroalimentaires vers l'Asie et une reconquête par l'Union européenne de son marché intérieur.

Les modifications des régimes alimentaires dans les pays émergents de plus en plus riches et dans les pays développés (lutte contre l'obésité et vieillissement de la population) se traduirait par une place plus grande des produits élaborés dans le commerce international qui serait favorable aux IAA européennes.

➔ **hypothèse H3** : les concurrents de l'Union européenne seraient très offensifs. Dans cette hypothèse, l'Union européenne serait à la fois concurrencée sur les marchés extérieurs, en particulier celui des céréales dans les pays méditerranéens et du Moyen-Orient, et verrait ses importations en provenance des pays tiers croître fortement, surtout si l'euro restait fort.

Les variables-clés et les hypothèses retenues pour chacune d'elles sont récapitulées dans le tableau de l'annexe 2.

II.2. Les 6 scénarios

A partir des hypothèses avancées pour les huit variables-clés prises en compte, le groupe de prospective a élaboré six scénarios, en choisissant les hypothèses les plus pertinentes de chaque variable pour chacun des scénarios.

Le tableau de l'annexe 2bis récapitule les hypothèses retenues pour chaque variable dans les 6 scénarios.

La description des scénarios porte ensuite sur l'image en 2020, avant de décrire la trajectoire 2010-2020.

Le budget afférent à chaque scénario est évalué en euros courants, ainsi que :

- les montants unitaires (par hectare) et globaux des paiements directs ;
- le montant global du financement de la gestion des marchés ;
- le montant des aides contracycliques pour le scénario concerné ;
- le montant des aides territoriales, environnementales et « nutritionnelles » accordées aux agriculteurs ;
- le montant global des aides alimentaires accordées aux consommateurs.

Les financements de la PAC par scénario sont récapitulés dans le tableau de l'annexe 3. Les montants sont exprimés en euros courants 2020, en prenant un taux d'inflation de 1,75% par an.

Les 6 scénarios sont :

- le Scénario I « tendanciel » ;
- le Scénario II « mise en cause de la PAC » ;
- le Scénario III « régionalisation de la PAC » ;
- le Scénario IV « priorité à la gestion des risques »
- le Scénario V « refondation environnementale de la PAC » ;
- le Scénario VI « politique agricole et alimentaire commune ».

Scénario I « Tendanciel »

Hypothèses retenues dans ce scénario

Variables	Hypothèses retenues
A. Budget européen, budget de la PAC, cofinancement.	Baisse tendancielle du % de la PAC dans le budget de l'UE et cofinancement facultatif (A3).
B. Environnement et climat.	Renforcement tendanciel des réglementations environnementales (B1) et rémunération publique des services environnementaux (B2).
C. Alimentation.	Hypothèse tendancielle (C1).
D. Soutien au revenu, gestion des marchés.	Baisse modérée, sans prise en compte de l'emploi (D3).
E. Organisation économique.	Statu quo (E2).
F. Relations agriculture – société.	Renationalisation de la PAC (F3).
G. Territoires.	Hypothèse tendancielle (G1).
H. Concurrents internationaux.	L'Europe fortement concurrencée (H3).

L'image en 2020

La politique agricole commune n'a pas connu de grands bouleversements depuis la réforme de 2003 et a même été prolongée après 2013 sans inflexion significative. Les principaux outils de la PAC sont toujours les mêmes : aides découpées pour soutenir le revenu des agriculteurs et filet de sécurité en cas de prix très bas dans le premier pilier ; mesures agroenvironnementales et aides ciblées sur les territoires fragiles dans le second pilier.

Afin d'obtenir un accord dans le cadre des perspectives budgétaires 2014 - 2020 dégageant quelques marges permettant de donner un signal politique sur de nouvelles priorités communautaires (cohésion, innovation, climat, ...), le budget de la PAC par rapport au PIB communautaire a continué à diminuer au rythme observé sur la période 1990-2010. Ce budget s'élève donc à 54,5 Mds€ courants en 2020.

En euros constants, le budget de la PAC diminue donc d'environ 15% entre 2007 et 2020. Il représente 0,31% du PIB de l'UE en 2020. L'essentiel de la baisse est supporté par les aides découplées, qui ont également fait face à une nouvelle modulation qui atteint 20% au total en 2020.

De plus, en raison de la diversité des problématiques qui touchent les agriculteurs dans les différents États membres (EM), ces derniers peuvent prélever jusqu'à 20% des aides découplées pour aider des productions fragiles et financer les programmes de gestion des risques.

La prise en compte de l'environnement continue à prendre de plus en plus de place dans la PAC sous la pression de la société. La conditionnalité est renforcée et l'augmentation de la modulation, ainsi que des redéploiements à l'intérieur du premier pilier permettent de dégager des ressources supplémentaires pour financer des mesures agroenvironnementales et des aides à l'agriculture biologique. Les territoires à handicaps naturels bénéficient toujours d'un soutien spécifique. Les dispositifs ciblés sur l'environnement et les territoires sont confiés en France aux régions qui les cofinancent.

Pour faire face à la baisse des soutiens directs, les aides du second pilier dédiées à l'amélioration de la compétitivité des exploitations sont maintenues, voire amplifiées. Enfin, l'alimentation reste un objectif encore marginal de la PAC, même si des efforts sont réalisés dans ce sens, notamment avec des programmes de distribution de fruits et légumes.

Le budget de la PAC est réparti de la manière suivante :

- 37,5 Mds€ pour le premier pilier (l'essentiel est utilisé pour les paiements découplés, mais les États membres peuvent prélever jusqu'à 20% de ces aides pour résoudre des problématiques particulières) ;
- 17 Mds€ pour le second pilier (aides agroenvironnementales, aides à la modernisation des exploitations...).

Le scénario tendanciel conduit donc à réduire les aides découplées de 20%, à augmenter les aides du deuxième pilier par une modulation portée à 20% et à financer fortement des programmes de gestion des risques.

La trajectoire 2010-2020

On assiste à un accroissement de la concurrence des grands pays exportateurs tant sur le marché européen, suite à la conclusion du cycle de Doha et à la mise en place d'accords bilatéraux avec le Mercosur et les pays méditerranéens, que sur les marchés mondiaux. Les exportations agricoles et agroalimentaires européennes reculent et se concentrent sur les produits à plus forte valeur ajoutée. Les importations, notamment de viande, augmentent. La position des États membres sur les OGM reste ambiguë et les importations d'alimentation animale OGM s'accroissent. La politique de développement des biocarburants n'est pas modifiée, ce qui porte les quantités de biocarburants incorporées en 2020 à 10% en France et en Allemagne.

Les conclusions de la présidence française de l'UE signées par 24 États membres sur les principes souhaitables pour la PAC après 2013 continuent à être soutenues par une large majorité d'entre eux dans le but de répondre aux objectifs de sécurité alimentaire, de qualité sanitaire des produits, de compétitivité des zones rurales, de juste rémunération des biens publics fournis par l'agriculture, tout en contribuant au développement durable et à l'équilibre des marchés mondiaux.

Néanmoins, les pressions budgétaires restent très fortes d'autant que les États membres contributeurs nets refusent d'augmenter le budget communautaire qui reste fixé à environ 1% du RNB communautaire. La négociation sur la réforme de la PAC se déroule parallèlement aux discussions budgétaires. Pour certains pays, la PAC est vue comme une variable d'ajustement par rapport au budget global et aux autres politiques. Ce sentiment est renforcé par l'incapacité à améliorer réellement le fonctionnement de la PAC et par le peu d'intérêt des opinions publiques à l'égard de cette politique. Finalement, une baisse du budget de la PAC est décidée afin de financer les nouvelles priorités de l'UE : (i) la cohésion pour favoriser le rattrapage des nouveaux États membres, (ii) le changement climatique pour atteindre les objectifs fixés par la Commission (objectifs qui seraient d'autant plus élevés qu'un accord international ambitieux serait trouvé), (iii) l'innovation pour accroître la compétitivité de l'économie communautaire. Cette baisse est acceptée par la France en contrepartie de l'abandon des mécanismes de correction budgétaire, notamment sur la contribution britannique.

Par ailleurs, les désaccords entre États membres se maintiennent, car chacun d'eux est soucieux de maintenir ses avantages acquis sans être en mesure de proposer une vision cohérente et rassembleuse. Dans ce contexte, les grandes questions posées à la PAC, telles que l'harmonisation des soutiens entre États membres, la prise en compte des risques climatiques et économiques, les moyens pour améliorer la compétitivité des agriculteurs, ne trouvent pas de réponse définitive. Les objectifs de la PAC sont donc déterminés par le budget disponible.

Sous la pression du Parlement Européen, reflétant les préoccupations croissantes de la société en matière d'environnement et de santé, mais également des pays opposés aux paiements directs, l'augmentation progressive de la modulation de 10 à 20% doit être acceptée, ainsi qu'un renforcement des BCAE qui sont régionalisées. Ce renforcement des BCAE est compensé par une simplification et un meilleur ciblage. Enfin, pour assurer plus d'efficacité à la PAC, il est décidé d'accroître la subsidiarité afin de dégager des marges budgétaires aux États membres dans le premier pilier pour répondre à des problématiques spécifiques (le taux de prélèvement de l'article 68 passe de 10 à 20%) et donner plus de place aux régions dans la gestion du second pilier. En contrepartie du renforcement du second pilier et de l'article 68, les paiements directs sont entièrement découplés dans l'ensemble de l'Union européenne.

En fin de compte, les outils de la PAC résultant du bilan de santé 2008 sont très peu modifiés, mais le budget total est sensiblement réduit. Comme les États membres n'ont pas trouvé de nouvelle justification aux soutiens directs pour les agriculteurs, la majorité d'entre eux s'opposant à les lier à l'évolution des revenus, les paiements directs servent de variable d'ajustement à la baisse du budget. Leur montant unitaire baisse d'environ 20% pour atteindre 210 €/ha en moyenne communautaire avant prélèvement éventuel des États membres pour financer des priorités nationales, mais l'Union européenne permet à ceux d'entre eux qui le souhaitent de compenser cette baisse par des compléments nationaux. La répartition des crédits de la PAC entre États membres n'est que marginalement modifiée. Les règlements communautaires imposent que la baisse des paiements directs soit plus forte pour les exploitations bénéficiant des soutiens les plus importants, mais il s'agit d'un signal politique, car en pratique, les États membres ont une latitude importante pour définir la manière de baisser les paiements directs et les compenser par des compléments nationaux.

A l'inverse, les mesures agroenvironnementales, les aides territoriales (soutien aux filières fragiles dans des zones spécifiques, aide aux territoires à handicap,...) et les subventions pour les programmes de gestion des risques (assurances récoltes et fonds mutuels) bénéficient de l'ouverture de l'article 68. Les filets de sécurité sont maintenus, mais ne sont efficaces que pour les baisses très fortes des prix agricoles. Pour les variations de plus faible ampleur, l'utilisation des marchés à terme se développe pour de nouveaux produits (lait, porc, maïs,...) en raison de la demande des filières. La prise en compte de l'alimentation dans la PAC reste marginale avec une enveloppe de 500M€ consacrée à l'aide aux plus démunis et au programme en faveur de la consommation de fruits à l'école.

En France, les positions des syndicats agricoles restent inchangées. Cela conduit à ne pas remettre en cause le calcul des paiements directs sur des bases historiques, à l'exception de redistributions entre certaines filières. Les soutiens apportés à l'assurance récolte et aux fonds mutuels augmentent fortement, ce qui permet une diffusion importante de ces dispositifs. L'agriculture biologique et les filières fragiles bénéficient toujours des aides augmentées lors du bilan de santé.

Cette augmentation est financée par le produit de la modulation qui est également utilisé pour la mise en place de mesures en faveur de l'atténuation du changement climatique et le développement d'aides à la modernisation et à l'innovation (y compris l'adaptation au changement climatique).

La France s'efforce de développer l'organisation économique et de faire reconnaître le rôle des interprofessions dans la gestion des marchés. Ces actions ne permettent pas de réelles avancées sur le sujet, mais seulement le maintien des quelques dérogations déjà obtenues.

La baisse des soutiens oblige les agriculteurs à de fortes adaptations. La restructuration du secteur suit la tendance de long terme observée, à savoir une réduction du nombre d'agriculteurs de 2,5 à 3% par an. Cette restructuration favorise les exploitations les mieux gérées et ayant une véritable politique commerciale. Ces exploitations reprennent les terres des agriculteurs qui arrêtent leur activité et n'ont pas des successeur, ce qui permet un maintien global des volumes de production français. Des organisations de producteurs (OP) efficaces se développent tout en respectant le droit de la concurrence. Enfin, des exploitations principalement rémunérées pour la qualité de leurs produits (AOP) et les services environnementaux et territoriaux qu'elles rendent à la société (exploitations de montagnes, agriculture biologique) parviennent également à se maintenir et même à se développer.

Scénario II « Mise en cause de la PAC »

Hypothèses retenues dans ce scénario

Variables	Hypothèses retenues
A. Budget européen, budget de la PAC, cofinancement	Forte baisse du budget de la PAC (A4)
B. Environnement et climat	Priorité climatique et énergétique (B4) ⁷
C. Alimentation	Hypothèse tendancielle (C1)
D. Soutien au revenu, gestion des marchés	Quasi-disparition du 1 ^{er} pilier (D1)
E. Organisation économique	Retour en arrière (E1)
F. Relations agriculture-société	La question agricole marginalisée (F1)
G. Territoires	Territorialisation (G2)
H. Concurrents internationaux	Croissance et libération (H1)

L'image en 2020

L'essentiel de la politique agricole commune a été démantelé, dans un contexte de libéralisation accrue des échanges internationaux, de forte croissance économique engendrant une importante demande de matières premières y compris agricoles, de marginalisation politique croissante des agriculteurs et d'émergence de nouvelles priorités au niveau communautaire (innovation, changement climatique, cohésion). Le budget de la politique agricole au niveau européen est de 24 Mds€ courants en 2020.

Le budget de la PAC a donc diminué de plus de 60 % en euros constant entre 2007 et 2020, avec une prise de relais limitée au niveau national ou régional. Les paiements découplés ont été progressivement réduits à 60€ par ha, ce niveau étant justifié par les contraintes de la conditionnalité ; mais les États membres peuvent au moins en partie compenser cette forte baisse des paiements directs européens par des financements nationaux.

⁷ Dans ce scénario, la priorité climatique et énergétique n'est pas une priorité de la PAC, mais de l'Union européenne (voir page 15)

Les outils d'intervention sur les marchés ont été presque tous supprimés en considérant que les outils financiers (marché à terme, options) et assurantiels sont suffisamment développés et efficaces pour gérer les risques.

Les prérogatives des organisations de producteurs et des interprofessions ont été réduites et sont étroitement encadrées par le droit de la concurrence.

La France s'est engagée dans une restructuration accélérée des différents secteurs de production et la constitution d'organisations de producteurs puissantes. La politique en faveur des biocarburants est étendue et ces débouchés nouveaux constituent le principal élément de soutien des prix des grandes cultures. Les aides du second pilier sont fortement réduites et réorientées prioritairement vers la réduction des émissions de gaz à effet de serre en agriculture et la sauvegarde de la biodiversité.

La profession agricole, notamment en France, ne s'est pas mobilisée pour saisir les opportunités ouvertes par les nouvelles attentes de la société en matière d'environnement et d'alimentation. Le secteur agricole devient un secteur économique comme les autres : il est soumis aux mêmes règles de concurrence.

Dans ce contexte, la réduction drastique des financements communautaires consacrés à la PAC a permis de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour la politique de cohésion, l'innovation et la lutte contre le changement climatique, sans augmentation du budget global de l'Union européenne.

Le budget de la PAC est réparti de la manière suivante :

- 10,2 Mds€ pour les paiements découplés ;
- 12,5 Mds€ pour le second pilier (aides agroenvironnementales, aides à la modernisation des exploitations, aides climatiques) ;
- 1,25 Milliard d'euros pour les filets de sécurité.

La trajectoire 2010-2020

La croissance économique retrouvée fait oublier la crise financière de 2007 et 2008. Les prix agricoles mondiaux sont plus élevés que sur la dernière décennie, mais restent bien inférieurs au pic atteint lors de la crise alimentaire de 2007. Les velléités de régulation accrue s'éteignent et laissent place à une vision optimiste du développement de l'économie mondiale, une libéralisation accrue des échanges commerciaux (conclusion du cycle de Doha en 2011) et un souci de compétitivité pour les économies développées et émergentes. La question du climat fait également l'objet d'efforts multilatéraux et d'objectifs contraignants de réduction des émissions. Le maintien d'un euro fort et d'un dollar faible pousse l'Europe à redoubler d'effort pour maintenir sa compétitivité : la recherche, l'innovation et les technologies vertes sont considérées comme les priorités majeures. A l'inverse, l'agriculture européenne peine à maintenir ses positions face à des pays émergents très agressifs commercialement et qui jouent à fond la carte de leurs avantages comparatifs (Brésil, Argentine, Nouvelle Zélande, pays de la Mer Noire).

Les exportations agricoles et agroalimentaires européennes reculent et se concentrent sur les produits à plus forte valeur ajoutée. Le secteur agricole est de moins en moins considéré comme stratégique en Europe.

En parallèle, la question agricole se marginalise dans le débat public national comme au sein de l'Union européenne : elle suscite l'indifférence voire une certaine défiance de la part de l'opinion publique. L'érosion de la confiance du grand public dans la capacité des agriculteurs à préserver la santé des consommateurs et l'environnement s'accélère. Il n'y a en effet aucun changement notable des pratiques agricoles, un très faible développement de l'agriculture biologique et la multiplication de problèmes sanitaires et environnementaux liés à l'agriculture qui sont fortement médiatisés (cancers dus aux pesticides chez les agriculteurs, marées d'algues vertes, dégradation des ressources en eau). De plus en plus de voix se font entendre, y compris en France, pour contester la légitimité du soutien à l'agriculture et le caractère stratégique du secteur en soulignant que le pays exporte 11 fois plus de produits industriels et 3 fois plus de services que de produits agricoles.

De plus, les débats sur la sécurité alimentaire aboutissent à un consensus sur le fait que celle des pays en développement passe par des productions locales et qu'en Europe le pouvoir d'achat est peu sensible à l'évolution des prix des matières premières agricoles (faible poids des produits agricoles dans les prix à la consommation des produits alimentaires et faible part des produits alimentaires dans les dépenses des ménages).

Entre 2010 et 2012, la mise en œuvre des réformes institutionnelles liées au traité de Lisbonne, les négociations climatiques ouvertes suite au Sommet de Copenhague et les négociations sur les perspectives financières 2014-2020 accaparent l'essentiel des discussions au niveau européen. La réforme de la PAC n'apparaît pas comme un sujet prioritaire et ne fait pas l'objet d'une préparation adéquate. Les désaccords se maintiennent, avec une multiplicité d'acteurs et d'intérêts en présence, de poids politique équivalent. Dans un premier temps, chaque État membre est soucieux de maintenir ses avantages acquis sans être en mesure de proposer une vision cohérente et rassembleuse. Aucune porte de sortie ne pouvant être trouvée, plusieurs grands pays agricoles européens, dont la France, décident alors de privilégier la cohésion européenne et de revoir leurs ambitions agricoles à la baisse. Les transferts des crédits ainsi dégagés vers la politique de cohésion et la nouvelle politique de l'innovation emportent l'adhésion des nouveaux États membres et des contributeurs nets ; la réforme du calcul des ressources au budget communautaire (suppression des mécanismes de correction comme le chèque britannique) permet alors de dégager un consensus. Une période transitoire de modification des outils de la PAC, pour tenir compte de la baisse du budget, est instaurée jusqu'en 2020 et s'accompagne d'une libéralisation accrue du secteur agricole.

L'organisation économique des filières est réformée dans le sens d'une plus grande concurrence (exemple : fruits et légumes).

L'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN) est maintenue et l'aide aux prairies sous condition de chargement maximum de type prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) est généralisée. La baisse des aides aux céréales et des contraintes plus fortes sur les chargements entraînent une réduction du cheptel européen, notamment dans les zones de plaine, cohérente avec un objectif de réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre (GES). En contrepartie, les pratiques agricoles favorisant la séquestration du carbone dans les sols sont encouragées et rémunérées et des aides au développement des énergies renouvelables montent en puissance.

L'essentiel des politiques de développement rural, d'agroenvironnement et de modernisation des exploitations agricoles sont transférées en France, comme dans les autres grands États membres, aux régions, au titre de leurs compétences en développement économique local et en environnement. En France, le ministère de l'agriculture est supprimé, d'autant que les outils de la PAC ne nécessitent plus l'intervention forte de l'État. Les secteurs agricoles et agroalimentaires sont désormais des secteurs économiques comme les autres gérés par le ministère de l'économie, tandis que le ministère chargé du climat conduit des politiques de réduction des émissions beaucoup plus déterminée, notamment dans le secteur agricole.

Il en résulte une forte réduction du nombre d'exploitations agricoles (-50% environ en 10 ans) qui est assumée et accompagnée socialement, ainsi qu'un renforcement des écarts entre 3 types d'exploitations agricoles :

- des exploitations performantes, mais peu nombreuses, qui ont réussi à se développer en mettant en place une véritable politique commerciale et en profitant de la sortie de nombreux agriculteurs et des aides à la modernisation ;
- des exploitations qui se maintiennent ou se développent en valorisant des productions spécifiques (AOC, agriculture biologique) ;
- des exploitations marginales qui survivent dans des conditions difficiles.

Les surfaces dégagées par la restructuration vont à l'agrandissement des exploitations qui restent ou à d'autres usages, tels que l'étalement urbain encouragé par l'effondrement du prix des terres agricoles ou la conversion en forêts, surtout dans les zones défavorisées, pour la séquestration du carbone et la production de bioénergie (taillis à courte rotation) dans le cadre d'une politique ambitieuse de lutte contre le changement climatique.

Variante de ce scénario

Une variante plus forte de ce scénario consiste à imaginer une suppression complète des droits à paiement unique. Au terme de la période de transition liée à la suppression de la contrainte d'activation des paiements directs, entre 2018 et 2020, plus aucun paiement direct n'est versé aux agriculteurs européens. Le budget agricole communautaire se réduit à 12,5 milliards d'euros (constant 2007) consacrés au second pilier et 1,25 milliard d'euros pour les filets de sécurité. Un tel scénario correspond à certaines prises de position dans le débat actuel sur l'avenir de la PAC, telles que celles du lobby Reform the CAP ou, dans une moindre mesure, la position hollandaise.

Scénario III « Régionalisation de la PAC »

Hypothèses retenues dans ce scénario

Variables	Hypothèses retenues
A. Budget européen, budget de la PAC et cofinancement	Baisse tendancielle et cofinancement facultatif (A3)
B. Environnement-climat	Renforcement tendanciel des réglementations environnementales (B1) et rémunération publique des services environnementaux (B2)
C. Alimentation	Nutrition et développement durable (C3)
D. Soutien au revenu, gestion du marché	Baisse modérée et prise en compte de l'emploi (D3)
E. Organisation économique	Alignement sur le mieux disant (E3)
F. Relations agriculture/société	Renationalisation et territorialisation de la PAC (F3)
G. Territoires	Territorialisation (G2)
H. Concurrents internationaux	Autonomie alimentaire et régionalisation (H3)

L'image en 2020

La PAC n'est plus une priorité de l'Union européenne et le montant global des dépenses agricoles financées par le budget européen s'élève à 37,5 Milliards d'euros courants en 2020. Les États membres et les collectivités régionales sont libres d'intervenir sur l'ensemble des actions et pratiquent donc un cofinancement facultatif, dont il n'est pas possible d'évaluer le montant pour les vingt-sept. La Commission fixe un cadre souple et propose un niveau minimum d'aides, complétées librement aux niveaux national ou régional, mais assorties de plafonds pour éviter les distorsions entre régions. Ces plafonds sont néanmoins différenciés par région pour tenir compte des parités de pouvoir d'achat très diverses en Europe.

En euros constants 2007, le budget de la PAC a diminué d'un peu plus de 40% entre 2007 et 2020. Les paiements directs continuent à représenter la plus grande part du budget agricole : 21,25 milliards en euros courants 2020, soit un montant moyen de 125€ par ha uniforme pour l'ensemble de l'Union européenne.

Les aides territoriales, environnementales et nutritionnelles aux agriculteurs, qui constituent un second pilier renforcé et renouvelé, s'élèvent à 15 milliards d'euros, soit un montant très proche du scénario tendanciel, alors que l'enveloppe globale est fortement réduite.

Les nouveaux financeurs sont les États membres et surtout les régions, (niveau NUTS III), qui privilégient les mesures locales, plus lisibles et légitimes pour le contribuable avec un effet sur l'emploi et la qualité de vie.

Dans la mesure où l'agriculture française continue à bénéficier à hauteur de 11% de la PAC, le retour attendu du budget communautaire est de 4,1 milliards€. La part nationale (État et collectivités régionales) pourrait être élevée, de même montant (4 milliards), puisque l'agriculture reste un secteur porteur en France. Dans de nombreuses régions, les collectivités territoriales seront amenées à soutenir l'activité agricole, notamment au nom de l'emploi.

En France, les paiements directs représentent 5,4 milliards soit un montant moyen de 200 €/ha, en nette diminution, mais encore élevé et par-là même significatif pour les agriculteurs. Les autres aides s'élèvent à 2,7 milliards. Ce scénario ne fait de place ni aux aides contra-cycliques ni aux aides alimentaires aux consommateurs.

S'agissant du premier pilier, les paiements directs sont maintenus, mais financés par deux sources distinctes. Si la composante communautaire est identique à l'échelle européenne (125 euros par ha), la seconde est établie en fonction des capacités financières de chaque région. La logique du basculement du premier au second pilier est maintenue, mais compte tenu des coûts administratifs associés aux mesures ciblées et contractualisées, elle s'effectue de manière progressive. Le transfert du premier au second pilier met ainsi davantage à contribution les exploitations qui perçoivent le soutien direct le plus élevé rapporté à l'actif.

S'agissant du deuxième pilier (développement rural), après une brève période de renforcement du FEADER, qui bénéficie d'un transfert en provenance du FEAGA, on assiste à une fusion avec le FEDER dans le cadre d'une politique de cohésion territoriale mettant l'accent sur l'emploi local et l'environnement à partir d'une approche par projets. Le développement rural ne fait alors plus partie de la PAC.

Au nom de la subsidiarité et de l'émergence d'une « Europe des régions », la définition et la mise en œuvre de cette politique sont totalement dévolues aux régions, l'échelon communautaire n'assurant plus qu'une tâche de péréquation et de contrôle afin d'encadrer la mise en concurrence des territoires.

Dans ce scénario, la PAC est largement renationalisée et même régionalisée. On assiste dans certaines régions à un retour au local marqué par :

- l'exploitation des niches et des parcours diversifiés (races rustiques, variétés de semences anciennes) ;
- la valorisation des produits régionaux, en particulier ceux qui bénéficient d'une indication géographique ;
- le développement des formules de circuits courts pour répondre aux souhaits de la population locale et contribuer à la satisfaction de ses demandes (actions dans les cantines...), ainsi qu'à la recherche de l'autonomie alimentaire.

D'autres régions choisissent, au contraire, l'intensification agricole et le développement des biocarburants.

La trajectoire 2010-2020

Bien que la PAC ne soit plus une priorité, y compris en France, la Commission, ainsi que le Parlement européen hésitent à la remettre franchement en cause et à faire droit aux pressions répétées des pays anglosaxons et notamment du Royaume-Uni. Ils n'ont pas réussi, en effet, à proposer un projet européen nouveau suscitant l'adhésion des opinions et des gouvernements, alors que l'on assiste à une montée en puissance ininterrompue de l'Asie et des pays émergents.

L'Europe ne connaît qu'une croissance modérée (1,5% à 2%) et ne parvient pas à faire baisser le chômage de manière significative. Les États membres doivent redresser leurs comptes publics, mener des politiques sociales soutenues (emploi) et préparer l'avenir (innovation, recherche).

Dans ce contexte difficile, la PAC reste un symbole de la réussite de l'Europe des pères fondateurs et, à défaut de politiques nouvelles, elle représente un héritage qu'il convient de sauvegarder.

Toutefois le financement communautaire à un niveau élevé (55 milliards d'euros en 2009) n'est plus garanti, tandis que d'autres politiques deviennent prioritaires (renforcement de la politique régionale, recherche).

L'Union européenne décide donc de transférer sur les budgets nationaux et régionaux une part de plus en plus importante des dépenses agricoles, dans le cadre d'un cofinancement facultatif.

Un socle européen minimum est ainsi garanti. Il permet de conjuguer une baisse significative de l'effort communautaire et un réel effet de levier, dans la mesure où des possibilités de cofinancement sont offertes au choix des États membres et des régions.

Les budgets nationaux, tant de l'État que des collectivités régionales, sont en effet invités à compléter une PAC dont les moyens sont réduits.

Dans un premier temps la Commission a tenté d'imposer un cofinancement obligatoire sur la base d'un cadre contraignant et d'actions précises : niveau minimum de paiement direct de 150€ par ha et mesures agroenvironnementales ciblées pour parvenir à améliorer la qualité de l'eau, conformément à la directive-cadre sur l'eau, ou préserver la biodiversité. Mais, face aux autres enjeux, et aussi en raison du lancement, depuis le Livre vert de 2008, d'une politique de cohésion territoriale, les frontières FEADER/FEDER s'estompent peu à peu et une nouvelle conception de développement territorial intégré s'impose et réduit la portée des politiques sectorielles.

Dans la grande majorité des pays européens, les gouvernements centraux incitent les régions à prendre le relais pour le financement de politiques « visibles » sur le terrain et donc plus légitimes à ce niveau. La nouvelle approche territoriale intégrée permet de conjuguer les thématiques agricoles avec celles de l'emploi.

Si l'environnement représente un thème obligé, il n'y pas d'accord pour mettre en place une politique forte du climat et de l'énergie, qui représente une véritable priorité. L'Europe ne s'avère donc pas capable de refonder sa politique agricole sur des bases environnementales et donc de la légitimer pour l'avenir. Elle se contente d'affirmer la nécessaire conciliation de l'agriculture et de l'environnement (une agriculture respectueuse de l'environnement). A cet effet, elle renforce les réglementations (eau, air, Natura 2000, pesticides), tout en acceptant les demandes des agriculteurs qui cherchent à préserver leurs revenus. Elle adopte un mode de répartition du soutien découpé plus en phase avec l'emploi en introduisant une dégressivité du versement des paiements directs tenant compte du nombre d'actifs et ouvre la possibilité de rémunérer les services environnementaux.

Sans être remis ouvertement en cause, l'accord de l'OMC est de plus en plus mal accepté par les pays développés, qui souffrent de la concurrence des pays émergents. Ils demandent qu'il soit mis fin au dumping social, fiscal et environnemental en créant des organisations internationales nouvelles compétentes dans ces différents domaines et en renforçant les règles dans les échanges internationaux. L'Europe, qui est fortement concurrencée, a tout intérêt à promouvoir cette nouvelle approche, qui lui redonne une chance. La qualité des produits et le lien alimentation-santé sont donc mis en avant, tandis qu'à l'échelon international les sommets sur la sécurité alimentaire conduisent à préconiser l'autonomie alimentaire, source de sécurité et garantie de bonnes pratiques environnementales (diminution des coûts de transport).

Le repli sur des valeurs identitaires se prête à une approche centrée sur le développement local et, dans certaines régions, la mise en valeur de projets de proximité. La gouvernance locale est privilégiée.

Scénario IV « Priorité à la gestion des risques »

Hypothèses retenues dans ce scénario

Variables	Hypothèses retenues dans le scénario
A. Budget PAC	Baisse tendancielle compensée par un cofinancement facultatif (A3)
B. Environnement-climat	Valorisation des aménités environnementales par le marché (B3)
C. Alimentation	Hypothèse tendancielle(C1)
D. Revenu, marchés	Baisse modérée des paiements directs et stabilisation des revenus à la canadienne(entre D2 et D3)
E. Organisation économique	Statu quo (E2)
F. Agriculteurs et société	Mobilisation autour de la sécurité alimentaire (F2)
G. Territoires	Territorialisation (G2)
H. Concurrents internationaux	L'Europe fortement concurrencée (H3)

L'image en 2020

L'alimentation est désormais considérée comme un enjeu stratégique dans un contexte de changement climatique et d'incertitudes sur la couverture des besoins alimentaires d'une population mondiale croissante. L'importance économique du secteur est reconnue en termes tant d'emplois induits que de volumes de production. Le budget communautaire global pour les années 2014-2020 a été fixé à un niveau légèrement supérieur à 1% du RNB (revenu national brut), ce qui représente une légère augmentation par rapport aux perspectives financières de la période précédente et correspond à l'évolution du rythme de la croissance économique.

Pour satisfaire les États membres ne souhaitant pas diminuer le soutien à leur agriculture et tenir compte des différences de niveaux de vie dans l'Union européenne élargie, un cofinancement national facultatif a été autorisé. Ce cofinancement, qui est encadré aussi bien pour son montant que pour les mesures éligibles, est largement utilisé.

Ainsi, le montant du budget européen dédié à la PAC varie entre 46,5 et 56,5 Mds€ courants en 2020, ce qui correspond, en euros constants, à une baisse comprise entre 25 et 10% par rapport à 2007 .

Faute d'avoir réussi à mettre en place une gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire, les prix agricoles continuent de connaître une volatilité extrême, que l'Union européenne n'a plus les moyens d'atténuer en raison de la large ouverture du marché communautaire sur l'extérieur, mais dont les effets sur les producteurs peuvent être limités. Les outils d'intervention sur les marchés sont maintenus seulement pour faire face aux crises les plus graves et sont donc rarement utilisés.

Une partie importante de l'enveloppe budgétaire allouée aux aides découplées est redéployée vers un système de paiements contracycliques déclenchés par rapport à une marge de référence individuelle et non à partir des prix du marché. L'objectif de ce système, totalement public, est de stabiliser les revenus sur longue période, indépendamment du choix et du niveau de production, en compensant une partie des pertes de revenu lorsque celles-ci sont importantes. Ce mécanisme s'inspire du programme canadien de stabilisation du revenu (PCSRA devenu Agri-Stabilité en 2008), où l'agriculteur peut sécuriser une partie de sa marge en choisissant un niveau de garantie de la marge de référence de son exploitation et en se constituant une épargne de précaution bonifiée. Le nouveau système mis en place au niveau européen n'est donc pas *stricto sensu* une assurance revenu et diffère du choix adopté par les États-Unis de subventionner les assurances sur le chiffre d'affaires. En effet, les limites identifiées dans le système américain (notamment coût élevé pour une protection limitée à des variations de court terme, lourdeur administrative, coût élevé des assurances, mauvaise prise en compte de l'élevage) ont incité les Européens à chercher d'autres pistes.

Le système mis en place, totalement public, consiste à soutenir les exploitations touchées par une baisse de revenu.

Ces aides, qui respectent les engagements internationaux de l'Union européenne en termes de soutien direct et sont classées en boîte verte, sont versées systématiquement en cas de baisse forte (supérieure à 30%) : lorsque sa marge brute devient inférieure de plus de 30% à la moyenne individuelle des 5 dernières années⁸, l'agriculteur bénéficie du versement d'une aide compensant 70% de sa perte de marge brute. Avec ces modalités, le dispositif est considéré comme non distorsif à l'OMC car il respecte les conditions fixées au paragraphe 7 de l'annexe 2 de l'accord agricole de Marrakech (1994).

⁸ à l'exception des 2 valeurs extrêmes.

Les pertes de revenu se répercutent sur la moyenne historique de la marge brute de l'exploitation et diminuent sa capacité à bénéficier d'aides dans le futur. Le niveau des versements est donc doublement contraint : par la règle de la compensation seulement partielle d'une baisse qui doit être forte, d'une part, par l'évolution de la moyenne des revenus, d'autre part. Ainsi, les montants budgétaires pour ce type d'aides sont structurellement « plafonnés » à un niveau compris entre 7 et 13 Mds€ chaque année⁹.

Il s'y ajoute, comme c'est le cas au Canada, une indemnisation partielle des exploitations subissant des pertes plus faibles, c'est-à-dire comprises entre 25% et 30%, ce qui permet d'atténuer partiellement l'effet de seuil résultant de l'application du taux de 70%. Le taux d'indemnisation est stable dans le temps et fixé à un niveau sensiblement inférieur à celui du premier cas de figure. Ce niveau serait calibré de telle manière que le montant moyen alloué à cette indemnisation soit en moyenne de 3 Mds€, avec une variation de plus ou moins 1 Md€. Le calibrage précis de ce niveau n'a pas pu être réalisé. Ce deuxième type d'aides ne peut pas être répertorié en boîte verte, mais, à l'instar du Canada, l'Union européenne utilise alors la clause de minimis afin que les règles de l'OMC soient satisfaites.

Finalement, 19 Mds€ environ sont, en moyenne annuelle, attribués au financement des instruments de gestion des risques au niveau communautaire, étant entendu que, comme on l'a vu, les besoins budgétaires sont variables en fonction des conditions des marchés, ce qui nécessite une certaine flexibilité du budget de l'Union. Sur cette somme, 2 Mds€, en moyenne là encore, servent à subventionner les assurances récoltes et à abonder des fonds sanitaires. Le budget des instruments de gestion des risques pourrait donc être compris entre 14 et 24 Mds€. Ces montants constituent des ordres de grandeur qu'il conviendrait de vérifier plus précisément.

S'agissant de ce programme d'aides contracycliques, le calcul d'un retour budgétaire est difficile à établir. En première approximation, on peut considérer que le taux de retour français moyen serait d'environ 15%. Néanmoins, le taux de retour budgétaire national varierait de manière importante chaque année en fonction de l'évolution des revenus des exploitations nationales.

En sus des aides contracycliques, les aides directes découplées constituent un filet de sécurité important. La part du budget communautaire allouée aux paiements directs atteint 32,3 Mds€. Véritable pierre d'achoppement, les négociations sur la répartition entre exploitations et entre États membres ont conduit à une harmonisation à l'échelle européenne à une valeur de 190€ par hectare dès 2014. Leur justification se fonde sur un léger durcissement des règles de conditionnalité. Mais, en réponse aux pays au coût du travail plus élevé, possibilité est laissée aux États membres de compléter la part communautaire des paiements directs par une composante nationale.

⁹ Cf. étude d'impact de la Commission européenne bilan de santé: impact assessment note n°8. Cette étude est néanmoins critiquable et mériterait d'être approfondie.

Cette disposition est toutefois encadrée par un plafonnement, défini par pays en fonction des parités de pouvoir d'achat et n'excédant pas 50% dans le meilleur des cas.

Pour la France, le budget national est mis à contribution à hauteur de 50 € par hectare, ce qui conduit à un niveau de paiement direct de 240 €. Les masses budgétaires allouées à l'agriculture auront donc été en 2020 de 6,5Mds¹⁰ pour les paiements directs et d'environ 2,9 Mds€ pour les instruments de gestion des risques. Au total, l'enveloppe (communautaire et nationale) de soutien à l'agriculture dans notre pays est donc, dans l'hypothèse la plus favorable, passée de 8,5 Mds€ en 2013 à un montant compris entre 8,6 et 10,1 Md€ en 2020.

La problématique environnementale a conquis une place de choix dans l'agenda politique et médiatique suite à la multiplication des incidents climatiques. Cependant, les logiques d'action visant à financer sur fonds publics les pertes induites par des changements de pratique ou à rémunérer directement la production de biens publics n'ont plus cours. A la place, des mécanismes basés sur des instruments d'internalisation tels que les dispositifs de droits à polluer ont été développés (B3). La PAC a donc été recentrée sur sa seule dimension de production de biens marchands. De même, le financement des actions de cohésion est maintenant dévolu au FEDER. Il n'existe donc plus ce qui avait été défini lors de l'Agenda 2000 comme le second pilier de la PAC.

Les dispositifs de droits marchands, par lesquels la protection de l'environnement passe uniquement désormais, impliquent trois catégories d'acteurs : les instances de régulation environnementale internationales et européennes qui font fonctionner les marchés de droits à polluer, des producteurs qui arbitrent entre des services alimentaires, énergétiques ou d'entretien des milieux, et, enfin, des industries émettrices en quête d'une meilleure image ou des fondations caritatives.

La volonté de préserver véritablement l'ensemble des milieux a été abandonnée pour concentrer les efforts sur certaines zones à forts enjeux environnementaux, notamment en tête de bassin avec le concours direct des agences de bassin. Un dispositif spécifique aux émissions du secteur agricole a été instauré : il permet aux agriculteurs dont les pratiques sont les plus favorables à l'environnement de bénéficier de transferts provenant de leurs homologues des zones dites "grises". En outre, les agriculteurs profitent du dispositif de réduction des gaz à effet de serre (GES) commun à l'ensemble des activités émettrices en proposant leurs services pour le stockage de carbone.

¹⁰ 240 €/ha*27 Mha.

L'organisation économique du secteur repose sur le maître-mot de l'intégration, réalisée selon le cas, soit à partir de l'amont, dans les filières où des structures de regroupement des producteurs ont réussi à prendre le contrôle des outils de transformation, soit à partir de l'aval, via des contrats de long terme indispensables pour sécuriser l'approvisionnement. Au plan communautaire, les efforts répétés de la partie française pour faire des interprofessions des acteurs majeurs de la régulation des marchés se sont heurtés à l'opposition de plusieurs de nos partenaires, ainsi qu'à celle des services de la Commission : si des interprofessions de droit commun, c'est-à-dire axées sur la défense et la promotion du produit, subsistent et parfois ont connu un vrai développement, notamment pour les AOC, il n'existe plus guère d'organisations interprofessionnelles "déroga托ires", c'est-à-dire en mesure de fixer des règles obligatoires en matière de prix ou de quantités à mettre en marché. En revanche, la constitution d'OP, prévues pour regrouper l'offre et rééquilibrer des rapports de forces défavorables à l'amont, est encouragée.

La trajectoire 2010-2020

La période a été marquée par une forte montée en puissance de la question de l'alimentation sous l'impulsion des associations de consommateurs et des représentants de la profession agricole qui se sont saisis de cet enjeu dans un contexte de crises alimentaires répétées touchant une frange de plus en plus grande d'exclus et de travailleurs pauvres. De nombreuses initiatives locales ont vu le jour pour rapprocher consommateurs et producteurs, privilégier les approvisionnements en produits locaux et sensibiliser aux enjeux agricoles. Les aspects sanitaires et sociaux liés à l'alimentation sont devenus très prégnants et ont contribué au déplacement du centre de gravité des politiques agricoles, amorcé dès 2009 en France avec la création d'un ministère de l'alimentation et au Royaume-Uni avec l'adoption de la stratégie « Food 2030 ».

Dans un contexte économique difficile, le volontarisme environnemental se recentre sur les zones à forts enjeux. La conditionnalité des aides découplées n'est que très légèrement renforcée. Les critiques sur l'efficacité limitée des aides agroenvironnementales ont eu raison du second pilier et les crises alimentaires ont rendu caduque la stratégie de verdissement de la PAC.

L'alliance objective entre les libéraux et les environnementalistes a conduit ces derniers à abandonner le front de défense du second pilier contre l'assurance de pouvoir mettre en œuvre des dispositifs de permis d'émission pour internaliser les externalités environnementales. Dans les faits, de nombreuses exemptions, motivées par l'impossibilité de mettre en place des dispositifs de compensation avec les pays ne souhaitant pas adopter des mécanismes similaires de réduction des émissions, ainsi que par les difficultés liées à la bonne mise en œuvre de ces instruments, en ont significativement réduit la portée.

Les velléités, notamment européennes, de mettre en place, suite à la crise alimentaire de 2007/08, une gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire n'ont pas abouti. L'UE comme les États-Unis jouent sciemment la carte de la compétitivité et de la spécialisation internationale qui leur permettent un approvisionnement alimentaire à bas prix.

En outre, comme le font les États-Unis avec les ouvriers agricoles mexicains, le recours à une main d'œuvre bon marché, souvent d'origine immigrée, se généralise en Europe, accentuant d'autant les pressions sur les minima sociaux. L'agriculture européenne reste en prise directe avec la forte volatilité des marchés internationaux, mais tire parti maintenant de sa main d'œuvre à bas coût. De la sorte, les productions animales destinées au marché européen se relocalisent en Europe : ainsi, le mouvement de délocalisation de ces productions, qui avait été entamé vers le Brésil dans le secteur des volailles, prend fin.

La PAC vise délibérément à soutenir les producteurs en luttant contre les effets de la volatilité des prix pour contribuer à maintenir un niveau de production suffisant, mais à un prix bas sur la moyenne période pour faciliter l'accès à la nourriture pour les plus pauvres. Dans les périodes de haut de cycle, lorsque les prix sont trop élevés pour les catégories de population concernées, l'aide alimentaire est légèrement renforcée.

Ainsi, à l'instar des USA ou d'autres grands pays exportateurs, l'Union européenne exploite pleinement les possibilités offertes par les règles de l'OMC et sa capacité à mobiliser des ressources budgétaires pour des agriculteurs dont la pérennité ne serait pas permise par des marchés chaotiques.

Scénario V « Refondation environnementale de la PAC »

Hypothèses retenues dans ce scénario

Variables	Hypothèses retenues
A. Budget européen, budget de la PAC, cofinancement	Reconduction du budget de la PAC (A1)
B. Environnement et climat	Rémunération publique des services environnementaux (B2)
C. Alimentation	Nutrition et développement durable (C3)
D. Soutien au revenu, gestion des marchés	Forte baisse des paiements directs et ajustement PPA ¹¹ (D4)
E. Organisation économique	Améliorations ponctuelles (E4)
F. Relations agriculture-société	Mobilisation autour de la sécurité alimentaire (F2)
G. Territoires	Hypothèse tendancielle (G1)
H. Concurrents internationaux	Autonomie alimentaire et régionalisation (H2)

L'image en 2020

L'architecture de la PAC a été largement revue. Les deux piliers ont disparu au profit d'un dispositif à étages de soutiens dont le niveau financier augmente avec le volume de services environnementaux rendus. La réduction des intrants est fortement valorisée par les nouveaux instruments financiers de la PAC. La dimension contractuelle des soutiens, qui permet un ajustement plus fin aux enjeux des milieux locaux, a pris le pas sur les « droits à primes ». La PAC est profondément relégitimée et renforcée autour d'objectifs agroenvironnementaux. Son budget est de 60 Mds€ courants en 2020, soit une baisse de 3% en euros constants par rapport à 2007, et elle s'organise en trois niveaux :

¹¹ PPA : parité de pouvoir d'achat

1/ Un premier niveau de soutien agronomique et environnemental de base favorisant le retour de principes agronomiques (rotation et taux de retour de culture) et environnementaux de base (bandes enherbées, infrastructures agroécologiques) ; il s'agit d'un paiement direct découplé du même type que le droit à paiement unique (DPU), à écoconditionnalité renforcée (21,5 Milliards d'euros au niveau communautaire).

On peut illustrer l'évolution des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) par l'abaissement des niveaux d'azote tolérés à l'hectare. Pour contrecarrer le processus de concentration géographique des productions animales aux impacts environnementaux négatifs et amplifier les effets incitatifs des aides plus ciblées, la politique agricole et alimentaire de qualité environnementale (PAAQE) met en oeuvre une stratégie de rééquilibrage des productions animales à l'échelle européenne pour accélérer les effets attendus d'un renforcement de la réglementation environnementale et de la taxation des gaz à effet de serre (GES). L'objectif est de désengorger certaines régions en excédent structurel en matières azotées organiques et de favoriser dans d'autres les synergies entre l'élevage et les cultures. La mise en place d'un marché de droits d'épandage permet d'obtenir le consentement dans les zones excédentaires et facilite l'acceptation de ces nouvelles BCAE.

2/ Un deuxième niveau de rémunération des services environnementaux qui vise à favoriser les modes et les systèmes de production correspondant à des pratiques reconnues pour leur efficience agroécologique (33 Milliards d'euros au niveau communautaire). Les soutiens vont au-delà de la compensation du manque à gagner, en rémunérant véritablement les services environnementaux offerts. Deux outils le permettent :

- Des paiements pour les services environnementaux globaux. Indépendamment du territoire considéré. Ils rémunèrent les systèmes de production apportant un gain environnemental reconnu, au regard des défis du changement climatique, de la protection de la biodiversité ordinaire et de la qualité des eaux. Il s'agit de rémunérer les systèmes stockant durablement du carbone, utilisant moins d'engrais azotés, intégrant plus d'infrastructures agroécologiques et utilisant moins d'intrants chimiques.

- Des paiements pour des services environnementaux territoriaux, répondant à un zonage des territoires en fonction d'enjeux environnementaux spécifiques. Il s'agit d'indemnités à l'hectare avec un cahier des charges renforcé pour les zones de handicaps naturels (montagne, zones humides) et les zones à contraintes environnementales (aires de captage, biodiversité remarquable,...).

3/ Un troisième niveau encourageant la « transition agroécologique » des exploitations et des filières (2 Milliards d'euros au niveau communautaire). Sous forme contractuelle et répondant à une logique de projets, ce soutien vise à engager une modification substantielle des pratiques des agriculteurs.

Il permet de dynamiser la transition agroécologique sur l'ensemble du territoire, en s'appuyant sur des démarches collectives impliquant également les filières. Il prend en compte :

- la transition des exploitations lors des périodes de conversion de système vers l'agriculture biologique ou l'agriculture à haute valeur environnementale (HVE), pour l'application du plan ECOPHYTO, ou demain des « systèmes agricoles zéro carbone » et lors d'investissements dans des projets de diversification (unités collectives de méthanisation, démarches de circuit court,...) ;
- l'émergence de nouveaux systèmes de production et de nouvelles filières plus efficientes sur un plan agroécologique (un lien recherche / agriculture / filière et débouchés serait encouragé);
- la concertation locale et des démarches collectives sur des enjeux environnementaux territorialisés (aires d'alimentation de captage d'eau, zones humides, NATURA 2000, zones vulnérables, montagne,...).

Cette nouvelle architecture parvient finalement à fédérer diverses pratiques agricoles, car elle est globalement acceptée aussi bien par les agrimanagers « verts », d'un côté, que par les paysans multifonctionnels, de l'autre. Selon les filières, des organisations de producteurs, mais aussi des interprofessions, ont réussi à se structurer à partir de la gestion des signes de qualité, qui permet d'obtenir de la grande distribution des contrats spécifiques.

Cette option environnementale se traduit par une production européenne avant tout orientée vers le marché de l'Union. La prise de conscience du rôle des légumineuses sur le plan agronomique et environnemental a conduit à leur accorder un soutien spécifique dans le budget de la PAC. Ce qui permet aussi de réduire la dépendance de l'Union européenne en protéines végétales importées pour l'alimentation animale.

Bien que ce ne soit pas leur raison d'être, les normes environnementales ont aussi comme conséquence de préserver l'Union européenne des importations massives des pays agroexportateurs moins disants sur le plan environnemental. En tout état de cause, la croissance chinoise suffit à polariser l'attention du Brésil et de l'Argentine, qui rivalisent pour s'implanter sur ce marché, délaissant l'UE dont les critères d'accès sont définitivement jugés trop exigeants. Les nouvelles couches dirigeantes de ces pays prennent d'ailleurs l'habitude de consommer les produits du vieux continent qui sont appréciés pour leur image d'excellence environnementale.

Le budget de la PAC s'établit à 60 Milliards d'euros courants. L'instauration du cofinancement nécessite le maintien d'une contribution du budget national permise par la fiscalité écologique :

- taxation forte sur le changement d'affectation des sols naturels et agricoles ;
- taxe carbone étendue à l'agriculture (engrais azotés, fioul/gaz, élevage et effluents...) ;

- suppression des exonérations fiscales sur la consommation d'énergies fossiles ;
- taxe générale sur les activités polluantes renforcée...

La distinction entre premier et second piliers a ainsi disparu, mais le premier niveau de soutien correspond à des aides directes découplées attribuées à hauteur de 132 €/ha sous la forme d'un paiement de base, assorti d'une conditionnalité agronomique renforcée.

Au niveau de l'Union européenne, ce paiement de base atteint 22,5 milliards et en France, 3 milliards €. Un cofinancement national est introduit à hauteur de 50 % soit 1,5 M€ de fonds communautaire et 1,5 M€ de cofinancement national.

Le 2ème niveau de rémunération est renforcé financièrement et atteint 5 milliards d'euros. Dans la logique du scénario, ce soutien est totalement communautaire : il rémunère des biens publics environnementaux.

Le 3e niveau de rémunération, encourageant à la transition agroécologique des systèmes et territoires, atteint 1,25 milliard d'euros. Dans la logique du scénario, ces actions sont essentiellement financées sur les budgets nationaux dans un cadre contractuel et mettent l'accent sur des démarches de filières et de territoires. La composante communautaire ne fournit qu'une impulsion (0,25 M€ de fonds communautaire). Les fonds nationaux peuvent être obtenus auprès des entreprises et aménageurs d'espace, au titre de mesures de compensation.

En complément des trois grands volets de soutien agroenvironnemental ainsi posés, le budget de la PAC est complété par :

- 1,25 milliard d'€ sur des programmes d'éducation scolaire couplant éducation nutrition/santé/agriculture, distribution de fruits et légumes bio et lait bio à l'école, visites d'exploitations agricoles. Cette somme se répartit en 100 millions communautaires et 400 millions de budget français, ce dernier volume s'expliquant notamment par les aides en faveur de la restauration collective (programmes bio, AOC, fruits et légumes).
- 1,25 milliard d'€ de soutiens de marchés et filets de sécurité de base.

L'essentiel du budget de la PAC est consacré au financement de contrats agroenvironnementaux, marqué par l'importance communautaire du 2ème niveau de soutien. En ce qui concerne le 3ème niveau, les interventions communautaires sont cofinancées par des crédits nationaux, régionaux, voire privés, notamment dans le cadre d'un fonds abondé par le produit d'une taxe sur les entreprises et les particuliers réduisant les espaces naturels et agricoles.

La production agricole diminue en volume en relation avec la réduction des intrants, mais la balance du commerce extérieur est cependant améliorée par une forte valeur ajoutée sur les produits exportés, qui s'étendent à des produits largement identifiés dans les pays émergents comme étant à haute valeur hédonique.

La trajectoire 2010-2020

Dans cette perspective, une rupture franche peut d'emblée s'engager dès la fin de la programmation budgétaire 2007-2013. Un accord international fort sur le climat permet de renforcer la crédibilité de la communauté internationale à prendre en charge collectivement les questions climatiques, mais aussi environnementales. Il favorise le rôle des ONG environnementales pour mieux faire prendre en compte les questions de biodiversité et d'eau, comme cela a été fait pour les questions climatiques.

Les négociations à l'OMC sont bouleversées par la mise en place d'une « Organisation Internationale de l'Environnement », dont les principes généraux de préservation des milieux sont mis sur le devant de l'agenda politique international. Dès lors, la mise en place de normes alimentaires et environnementales dans certaines sous-régions n'est plus contestée, et ce d'autant plus que les grands pays émergents, Brésil, Chine, Inde, ont effectué un tournant important sur la question à la suite de l'avancée des désastres écologiques dans leurs milieux.

La forte pression des associations environnementales, associée à une prise de conscience internationale fortement marquée par des épisodes environnementaux graves (montée des eaux, épisodes climatiques catastrophiques, disparition accélérée d'espèces remarquables, guerre de l'eau,...), a conduit à reconnaître le besoin d'une réorientation forte de la PAC vers une nouvelle fonctionnalité environnementale.

La question du revenu agricole est alors posée de façon renouvelée, non plus par le maintien de soutiens directs plus ou moins « verdis », mais en mettant en place un ensemble d'instruments économiques destinés à rémunérer les externalités positives, pour autant que les exploitants souhaitent s'y engager.

Les biens publics, qui sont reconnus comme justifiant de nouveaux instruments incitatifs, correspondent aux enjeux environnementaux (eau, biodiversité, climat), mais aussi à une fonction de sécurité alimentaire dont le principe s'est trouvé validé au niveau communautaire.

Dans le même temps, cette prise de conscience environnementale se trouve en phase avec l'émergence d'un modèle assez généralisé de « citoyen consommateur » sensible à l'impact de ses comportements sur la planète et soucieux de retrouver plus de cohérence et d'harmonie dans ses choix de vie.

Cette convergence des préoccupations environnementales, alimentaires et éthiques a conduit à la mise en cause d'une PAC vue comme avant tout quantitative. La pression s'exerce sur le Parlement européen pour que la PAC se transforme en PAQ, pour « Politique Axée sur la Qualité » ou PAAQE pour « politique agricole et alimentaire de qualité environnementale ». Une action volontariste destinée à orienter les productions agroalimentaires est réclamée. Elle trouve son débouché dans le recouplage des aides vers certaines cultures et dans des programmes renforçant les débouchés des produits certifiés autour de la certification HEEV pour « High european and environmental value » et les fruits et légumes de saison et de proximité. Ceci répond à l'objectif d'un marché européen organisé autour de normes et standards de qualité alimentaire et environnementale exigeants.

Des producteurs de plus en plus nombreux trouvent d'ailleurs une façon de sécuriser leur revenu en se regroupant en petites unités de transformation assurant une livraison directe aux consommateurs urbains et en bénéficiant de programmes européens ad hoc, qui subventionnent les « contrats alimentaires de proximité ».

Au niveau communautaire, un accord avec les nouveaux États membres a permis de les entraîner sur le terrain d'une requalification de la PAC. La contrepartie qu'ils y trouvent est notamment financière (investissements massifs dans les infrastructures de recherche et nouvelles technologies). La Présidence de l'Union européenne s'est engagée fortement en faveur d'un « nouveau modèle européen » autour duquel un consensus s'est cristallisé.

Le monde professionnel agricole a de son côté fait son aggiornamento et s'inscrit désormais dans la défense des « prix écologiques » en essayant d'en obtenir le plus haut niveau possible. Il tire sa fierté d'une production de « haute qualité alimentaire et environnementale » qui fonde désormais le pacte professionnel.

Scénario VI « Politique agricole et alimentaire commune »

Hypothèses retenues dans ce scénario

Variables	Hypothèses retenues
A. Budget européen, budget de la PAC, cofinancement	Reconduction du budget de la PAC (A1)
B. Environnement et climat	Renforcement tendanciel des réglementations environnementales (B1) Rémunération publique des services environnementaux (B2)
C. Alimentation	Nutrition et développement durable (C3)
D. Soutien au revenu, gestion des marchés	Baisse modérée des paiements directs (D3)
E. Organisation économique	Statu quo (E2)
F. Relations agriculture-société	Mobilisation autour de la sécurité alimentaire (F2)
G. Territoires	Territorialisation (G2)
H. Concurrents internationaux	L'Europe fortement concurrencée (H3)

L'image en 2020

Les évolutions des ministères chargés de l'agriculture dans les États membres, qui ont souvent mis l'alimentation au premier rang de leurs préoccupations, et le rôle accru du Parlement européen, qui se fait l'écho des préoccupations des consommateurs et de leurs associations, ont facilité la transformation de la PAC en une politique agricole et alimentaire commune. Cette légitimité renouvelée autour de l'alimentation garantit un budget élevé, qui atteint 60,7 Mds€ courants en 2020, soit une baisse de 3% en euros constants par rapport à 2007.

La transformation de la PAC en politique agricole et alimentaire commune (PAAC) a porté sur :

- d'une part, une redistribution des paiements directs attribués aux agriculteurs en faveur des produits agricoles et des modes de production réputés les plus favorables au bon équilibre nutritionnel des aliments ;
- d'autre part, un redéploiement d'une partie du budget de la PAC vers des actions ciblées de soutien à la distribution de certains produits, tels que des fruits et légumes, dans le cadre de la restauration collective (cantines scolaires, restaurants d'université, d'hôpitaux, de maisons de retraite...) et des associations caritatives.

La redistribution des paiements directs attribués aux agriculteurs se traduit par une majoration des paiements à l'hectare, préalablement unifiés, en faveur :

- des surfaces en fruits et légumes ;
- des produits issus de l'agriculture biologique ;
- des prairies, ainsi que des cultures de légumineuses et de lin pour l'alimentation animale qui permettent d'améliorer (optimisation du rapport oméga6/oméga3) la qualité nutritionnelle des viandes (quelle que soit l'espèce animale), du lait, des œufs.

L'attribution des paiements directs aux productions de fruits et légumes favorise aussi l'emploi dans l'agriculture.

Le redéploiement des aides en faveur des consommateurs porte sur :

- les programmes de distribution de fruits et légumes, ainsi que de produits issus de l'agriculture biologique et des produits de qualité certifiée ;
- le programme de distribution des produits laitiers dans les écoles ;
- le programme européen d'aide aux plus démunis qui est fortement développé.

Les dépenses de la PAAC (Politique agricole et alimentaire commune) s'élèvent à 60,7 Mds€ et sont réparties de la façon suivante :

- paiement de base à l'ha (210 euros en moyenne) ➔ 35,7 milliards d'euros
- aides agrinutritionnelles complémentaires (ruminants à l'herbe, agriculture biologique, fruits et légumes) ➔ 8 milliards d'euros
- aides agrienvironmentales et bien-être animal ➔ 8 milliards d'euros
- aides aux consommateurs (distribution de fruits et légumes dans la restauration collective, lait dans les écoles, aides aux plus démunis) ➔ 3 milliards d'euros
- filets de sécurité ➔ 1 milliard d'euros.

La trajectoire 2010-2020

Dans ce scénario les demandes sociétales dans le domaine de l'alimentation deviennent prioritaires. Ces demandes recouvrent de nombreux aspects au-delà des simples garanties quantitatives et sanitaires. Il s'agit de satisfaire des exigences à la fois plus citoyennes, culturelles et éthiques. La production doit être durable aux plans environnemental et social, attentive au bien être animal et disposer d'un certain caractère traditionnel et authentique.

L'agriculture biologique, les appellations d'origine et autres signes de qualité, les démarches en circuits courts, ainsi que des conditions plus exigeantes en matière de bien-être animal (élevage en plein air...) sont certifiées par des organismes spécifiques dès lors que les conditions sont conformes aux cahiers des charges mis en place par les filières et approuvés par l'administration.

Par ailleurs, la lutte contre l'obésité et les maladies métaboliques se traduit par la mise en œuvre des mesures préconisées dans le livre blanc sur la nutrition du 30 mai 2007. La recommandation « rendre l'alimentation saine plus accessible » justifie le renforcement des soutiens permettant d'aider les plus démunis à se nourrir correctement. Celle relative à l'information nécessaire des consommateurs conduit à des actions éducatives dans les lieux de restauration collective.

Les réticences des États membres qui étaient initialement hostiles au développement du programme européen d'aide aux plus démunis ont été surmontées en raison de l'intérêt porté par les populations à ces programmes.

Ainsi, en France, la publication du montant de l'aide accordée aux « restaurants du cœur » a eu un impact très positif sur l'acceptabilité de la PAAC.

De même, le succès rencontré par le programme européen de distribution de fruits à l'école conduit l'Union européenne à étendre cette action à d'autres produits, ainsi qu'à d'autres établissements dans lesquels une restauration collective est assurée (cantine des collèges et lycées, restaurants universitaires, hôpitaux, maisons de retraite). Les appels d'offres lancés par les collectivités publiques ne sont plus en infraction lorsqu'ils comportent des exigences relatives à la proximité de la production, si ces exigences peuvent être justifiées par une démarche pédagogique vers des jeunes ou des adultes : démarche environnementale, connaissance de la région et de son terroir, promotion de l'utilisation culinaire des produits frais, enseignement ménager (lutte contre les maladies métaboliques, intégration) ou hôtelier.

Par ailleurs, le succès de l'initiative Bleu-Blanc-Cœur et l'accent mis par les programmes nutritionnels sur la dimension santé de l'alimentation conduisent l'Union européenne à élargir les possibilités offertes par l'article 68 du règlement du 19 janvier 2009 en portant le taux de prélèvement maximal à 20 % pour des aides agrialimentaires spécifiques en faveur des produits et modes de production dont la consommation doit être encouragée...

La qualité de l'alimentation devient ainsi un axe majeur de la PAC, qui répond mieux aux attentes des consommateurs.

Conclusion : Quelques enseignements de l'exercice de prospective « PAC 2020 »

Après avoir élaboré les 6 scénarios, qui couvrent un large éventail d'options pour l'avenir de la PAC, le groupe a procédé à un premier examen des forces et faiblesses de chacun d'eux, en s'en tenant aux points essentiels faisant l'objet d'appréciations convergentes et en mentionnant quelques questions posées par ces scénarios. Ce qui laisse au lecteur une grande latitude de jugement, dans la mesure où ce travail vise à fournir des éléments pour une réflexion ouverte et des échanges constructifs.

Le scénario I « Tendanciel » ne bouleverse pas le contexte dans lequel s'inscrit le monde agricole, qui a déjà connu de profondes réformes de la PAC depuis une vingtaine d'années et a besoin d'un cadre suffisamment stable pour inscrire son action dans la durée. Cependant, ce scénario permettrait-il de répondre suffisamment aux attentes des agriculteurs, concernant en particulier la lutte contre la volatilité des prix agricoles, et à celles de la société en matière d'environnement et de qualité nutritionnelle des aliments dans le cadre d'un budget en réduction ? Ne risquerait-il pas d'accroître les critiques de la PAC qui la fragiliseraient ? L'érosion du budget de la PAC permettrait-elle de supporter le maintien d'un grand nombre d'objectifs sédimentés au cours du temps sans faire de nouveaux choix et arbitrages ?

Le scénario II « Mise en cause de la PAC » est le plus radical, mais il correspond à la position de certains États membres peu favorables à une PAC forte. Un tel scénario serait néfaste pour un grand nombre d'agriculteurs européens. Permettrait-il, en contrepartie, de redéployer le budget de l'Union européenne vers d'autres politiques et de mettre fin au rabais dont bénéficie la contribution budgétaire britannique ? Ne risquerait-il pas plutôt d'affaiblir la construction européenne, dans la mesure où la PAC est encore l'une des rares politiques intégrées de l'Union ? Ne risquerait-il pas d'être préjudiciable à l'environnement et à la cohésion territoriale de l'Union européenne, en concentrant les productions agricoles dans certaines zones et leur abandon dans les zones défavorisées ? Permettrait-il toutefois de réduire les pressions exercées sur certains milieux, en particulier dans les zones de grandes cultures ?

Le scénario III « Régionalisation de la PAC » pourrait constituer une solution pour répondre à la diversité des agricultures européennes et surmonter les divergences d'intérêts auxquelles la PAC est confrontée. Il répond aux demandes de reconnaissance croissante de la part des échelons régionaux. Mais ne risquerait-il pas d'entraîner une renationalisation rampante de la PAC, qui engendrerait des distorsions de concurrence, et de rejoindre à terme, sous une forme toutefois moins brutale, le scénario précédent de mise en cause de la PAC ?

Ne risquerait-il pas d'avantager les régions les plus riches et puissantes, allant ainsi à l'encontre de l'objectif de cohésion de l'Union européenne. N'avantagerait-il pas également les États membres qui ont des régions fortes comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie ? Le besoin budgétaire pour cofinancer la PAC serait-il soutenable pour les États membres, en particulier pour la France ?

Le scénario IV « Priorité à la gestion des risques » répond à une attente forte des agriculteurs, en compensant partiellement leurs baisses de revenus les mauvaises années dans un contexte de libéralisation des échanges qui ne permet plus de stabiliser les prix au sein de l'Union européenne. Il nécessite une certaine flexibilité du budget européen pour financer des aides contracycliques et une gestion administrative assez lourde. Mais cette flexibilité du budget de l'Union européenne pourrait-elle être obtenue ? Sinon l'application du principe de subsidiarité ne pourrait-il pas se concrétiser, dans le prolongement du bilan de santé de 2008, par le cofinancement du dispositif dans les Etats membres qui souhaiteraient le mettre en œuvre ? La suppression des aides du second pilier de la PAC, en particulier des mesures agroenvironnementales, n'aurait-elle pas un impact négatif sur l'environnement ?

Le scénario V « Refondation environnementale de la PAC » vise à donner un nouveau souffle à cette politique en répondant aux attentes des citoyens dans ce domaine et à améliorer l'image de l'agriculture dans la société. Il légitime les soutiens accordés aux agriculteurs en regard des services environnementaux rendus, dont ils constituent la rémunération, dès lors que ceux-ci ne sont pas marchands. Mais ne risquerait-il pas d'entraîner une gestion trop lourde et de ne pas pouvoir satisfaire de nombreux agriculteurs, qui ont d'autres préoccupations ? Les redistributions des soutiens entre types d'agricultures seraient-elles acceptables et gérables au moyen de ce scénario ?

Le scénario VI « Politique agricole et alimentaire commune » répond aux attentes des consommateurs européens en matière de qualité nutritionnelle des aliments et favorise de meilleures habitudes de consommation, notamment chez les jeunes. Il assure aussi la sécurité alimentaire et un équilibre nutritionnel aux plus démunis. Mais la redistribution que ce scénario implique, avec le développement du volet « consommateur », pourrait-elle être assurée si la contrainte budgétaire était forte ? De plus, l'hostilité de certains pays au programme européen d'aide aux plus démunis ne risquerait-il pas de le mettre en cause ? Les redistributions de soutiens engendrées par ce scénario seraient-elles acceptables ?

L'examen des scénarios conduit donc à poser de nombreuses questions que le groupe de prospective n'a qu'esquissées, de façon à laisser aux lecteurs le soin de les compléter et de se forger leur propre opinion dans le cadre du débat qui s'ouvre sur l'avenir de la PAC après 2013.

Une mise en débat de ce rapport et un travail d'approfondissement seraient utiles pour mieux appréhender les conséquences que pourrait avoir chacun des scénarios, notamment sur les revenus des agriculteurs, et les positions que pourraient prendre les acteurs concernés.

Les Annexes

Annexe 1 : Contributions sur l'avenir de la PAC examinées

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des variables-clés et des hypothèses retenues

Annexe 2 bis : Tableau récapitulatif des hypothèses retenues pour chaque variable dans les 6 scénarios

Annexe 3 : Tableau récapitulatif des financements de la PAC par scénario

Annexe 1 : Contributions sur l'avenir de la PAC examinées

- note sur l'avenir de la PAC après 2013 - CGAAER- juin 2007
- la note de Nicolas-Jean Bréhon pour la Fondation Robert Schuman intitulée « L'agriculture européenne à l'heure des choix : pourquoi croire à la PAC ? » octobre 2008
- le rapport de Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé pour la Fondation Notre Europe intitulé « la réforme de la PAC au-delà de 2013, une vision à plus long terme » décembre 2008
- les contributions de Philippe Chalmin et Dominique Bureau dans le cadre du Conseil d'analyse économique (perspectives agricoles en France et en Europe) août 2007
- « que mangerons les français en 2020 ? » (les enseignements d'une étude prospective régionale par Jean Hirschler – Futuribles n°348 / janvier 2009)
- les réflexions présentées sur l'avenir de la PAC par Hervé Guyomard et Vincent Chatelier (INRA) et Pierre-Emmanuel Lecocq (DGTE) à partir de la déclinaison française du bilan de santé de 2008
- l'analyse du bilan de santé dans la perspective de la préparation de l'avenir de la PAC après 2013, présentée au CGAAER le 30 mars 2009, par Yves Madre
- SCENAR 2020 : scenario study on agriculture and the rural world / rapport de la Commission européenne -26 novembre 2006-
- le mémorandum néerlandais de septembre 2008 sur les perspectives de la PAC à l'horizon 2020
- Public Money for Public Goods : Winners and Losers from CAP Reform (document de travail de l'European Centre For International Policy Economy) – août 2009
- The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union – (IEEP) décembre 2009
- EU Budget Review : options for change Copenhagen Economics – Juin 2009
- The CAP and Future Challenges document du Swedish Institute For European Policy (SIEPS) octobre 2009
- perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2009-2018 / septembre 2009
- étude économique de l'Union européenne 2009, OCDE/septembre 2009
- communication de la Commission « Europe 2020 » du 3 mars 2010
- territorialisation de la politique agricole pour plus de cohésion ? de Marielle Berriet-Solliec, Anne Le Roy et Aurélie Trouvé – Economie rural n°313-314 / septembre-novembre 2009

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des variables-clés et des hypothèses retenues

A. Budget européen, budget de la PAC, cofinancement	A1. Reconduction du budget de la PAC	A2. Baisse tendancielle et cofinancement obligatoire	A.3 Baisse tendancielle et cofinancement facultatif	A4. Forte baisse du budget de la PAC
B. Environnement et climat	B1. Renforcement tendanciel des règlementations environnementales	B2. Rémunération publique des services environnementaux	B3. Marchandisation de l'environnement	B4. Priorité climatique et énergétique
C. Alimentation	C1. Hypothèse tendancielle	C2. Déséquilibres alimentaires	C3. Nutrition et développement durable	
D. Soutien au revenu, gestion des marchés	D1. Quasi disparition du 1 ^{er} pilier de la PAC	D2. Forte baisse des paiements directs et stabilisation des revenus à la canadienne	D3. Baisse modérée des paiements directs	D4. Forte baisse des paiements directs avec ajustement en fonction des parités de pouvoir d'achat (PPA)
E. Organisation économique	E1. Retour en arrière	E2. Statu quo	E3. Alignement sur le mieux disant	E4. Améliorations ponctuelles
F. Relations agriculture-société	F1. La question agricole marginalisée	F2. Mobilisation autour de la sécurité alimentaire	F3. Renationalisation et territorialisation de la PAC	F4. L'alliance des Verts et des Libéraux
G. Territoires	G1. Hypothèse tendancielle	G2. Territorialisation		
H. Concurrents internationaux	H1. Croissance et libéralisation	H2. Autonomie alimentaire et régionalisation	H3. L'Europe fortement concurrencée	

Annexe 2 bis : Tableau récapitulatif des hypothèses retenues pour chaque variable dans les 6 scénarios

Scénario variable	Scénario I Tendanciel	Scénario II Mise en cause de la PAC	Scénario III Régionalisation de la PAC	Scénario IV Priorité à la gestion des risques	Scénario V refondation environnementale de la PAC	Scénario VI Politique agricole et alimentaire commune
A. Budget européen, budget de la PAC, cofinancement	A3. Baisse tendancielle et cofinancement facultatif	A4. Forte baisse du budget de la PAC	A3. Baisse tendancielle et cofinancement facultatif	A3. Baisse tendancielle et cofinancement facultatif	A1. Reconduction du budget de la PAC	A1. Reconduction du budget de la PAC
B. Environnement et climat	B1. et B2. Renforcement tendanciel des réglementations environnementales et rémunération publique des services environnementaux	B4. Priorité climatique et énergétique	B1. et B2. Rémunération publique des services environnementaux Renforcement tendanciel des réglementations environnementales	B3. Marchandisation de l'environnement	B2. Rémunération publique des services environnementaux	B1. et B2. Renforcement tendanciel des réglementations environnementales Rémunération publique des services environnementaux
C. Alimentation	C1. Hypothèse tendancielle	C1. Hypothèse tendancielle	C3. Nutrition et développement durable	C1. Hypothèse tendancielle	C3. Nutrition et développement durable	C3. Nutrition et développement durable
D. Soutien au revenu, gestion des marchés	D3. Baisse modérée des paiements directs sans prise en compte de l'emploi	D1. Quasi disparition du 1 ^{er} pilier de la PAC	D3. Baisse modérée des paiements directs et prise en compte de l'emploi	Entrée D2. et D3. Baisse modérée des paiements directs et stabilisation des revenus à la canadienne	D4. Forte baisse des paiements directs avec ajustement PPA	D3. Baisse modérée des paiements directs

Scénario variable	Scénario I Tendanciel	Scénario II Mise en cause de la PAC	Scénario III Régionalisation de la PAC	Scénario IV Priorité à la gestion des risques	Scénario V refondation environnementale de la PAC	Scénario VI Politique agricole et alimentaire commune
E. Organisation économique	E2. Statu quo	E1. Retour en arrière	E3. Alignement sur le mieux disant	E2. Statu quo	E4. Améliorations ponctuelles	E2. Statu quo
F. Relations agriculture-société	F3. Renationalisation et territorialisation de la PAC	F1. La question agricole marginalisée	F3. Renationalisation et territorialisation de la PAC	F2. Mobilisation autour de la sécurité alimentaire	F2. Mobilisation autour de la sécurité alimentaire	F2. Mobilisation autour de la sécurité alimentaire
G. Territoires	G1. Hypothèse tendancielle	G2. Territorialisation	G2. Territorialisation	G2. Territorialisation	G1. Hypothèse tendancielle	G2. Territorialisation
H. Concurrents internationaux	H3. L'Europe fortement concurrencée	H1. Croissance et libéralisation	H3. L'Europe fortement concurrencée	H3. L'Europe fortement concurrencée	H2. Autonomie alimentaire et régionalisation	H3. L'Europe fortement concurrencée

Annexe 3 : Tableau récapitulatif des financements de la PAC par scénario

		Budget 2020							
		Budget 2007	Scénario I Tendanciel	Scénario IIa Mise en cause de la PAC	Scénario IIb Suppression des DPU	Scénario III Régionalisation	Scénario IV Priorité à la gestion des risques	Scénario V Refondation environnementale	Scénario VI Refondation alimentaire
	En € courants	53,5	54,5	24	13,75	37,5	Entre 46,5 et 56,5	60,0	60,7
	En % du PIB de l'UE	0,39	0,31	0,14	0,08	0,21	entre 0,26 et 0,32	0,34	0,34
Paiement direct (hors cofinancement)	Montant global	41	35,6 (dt 20% art 68)	10,2	0	21,25	32,3	22,5	35,7
	Montant moyen par ha (base de 170 Mha)	241	210	60	0	125	190	132	210
	harmonisation d'un pays à l'autre	≠	≠	=	-	≠	≠	≠	=
Montant global des aides de gestion de marché		2	1,4	1,25	1,25	1,25	0,5	1,25	1
Montant global des aides territoriales, environnementales aux agriculteurs		10	17	12,5 (hors politique climatique)	12,5 (hors politique climatique)	15	0	35	20
Montant global des aides contracycliques		0	0	0	0	0	entre 14 et 24	0	0
Montant global des aides alimentaires aux consommateurs		0,5	0,5	0	0	0	0	1,25	4