

# Future PAC : éléments de contexte

**La réflexion sur la PAC post 2020 arrive rapidement. La réforme précédente avait pris 5 années pleines à mûrir. Cette note analyse les éléments de contexte qui vont influencer sur cette réflexion, précise le calendrier, et liste les principales pistes sur la table.**

## Contexte : plusieurs niveaux emboîtés

### Au-delà du monde agricole

- Restrictions budgétaires en Europe : déficits, concurrences fiscales
- L'UE en crise politique (crise des migrants ; Brexit ?)
- Ralentissement des pays émergents : Chine, Brésil...
- Marchés mondiaux de matières premières saturés, plongée des prix (pétrole)
- Une période pauvre en pétrodollars (et ressources issues des produits de base) en vue, d'où une consommation internationale atténuée

### Les marchés agricoles

- Marchés mondiaux saturés après les craintes de pénuries des années 2010 : retombée des prix
- Mais la volatilité est toujours là
- Depuis 2006 les variations de prix concernent tant les intrants que les produits  
> risque de ciseaux de prix à hauts risques pour les revenus

### Les politiques agricoles dans le monde

- Les USA maintiennent des dispositifs « contra-cycliques » (ARC / PLC)...
- ...et mettent le paquet sur les assurances
- Les pays émergents accroissent leur soutien « orange » (via les prix)
- Bref les disciplines de l'OMC sur le soutien n'intéressent plus beaucoup...

### Le contexte international

- L'OMC supplantée par les accords bilatéraux (dont des « méga-deals » : TTIP, TPP)
- L'UE pousse les négociations bilatérales (Canada, TTIP, Mercosur) sous la pression des milieux d'affaires non-agricoles
- Tensions géopolitiques croissantes, embargos – souvent agricoles (Russie)

### Contexte PAC

- Le budget européen de la PAC 2014-20 a reculé pour la première fois
- Des écarts dans les niveaux d'aides subsistent entre pays et agriculteurs (y.c. en 2019) [mais la revendication des NEM au rééquilibrage est moins présente]
- Une complexité accrue avec la PAC 2015 (version française notamment)
- Une crise laitière issue de la sortie des quotas
- D'autres secteurs en crise de surproduction

### Attentes sociétales

- Thématiques environnementales toujours attendues par l'opinion (Eurobaromètre)
- Essor de l'agriculture biologique dans les actes d'achat et dans la production
- Relative déception / affichages « verts » de la PAC 2014 (ONG environnementales)
- Légitimation des enjeux « globaux » comme le changement climatique (COP21) mais aussi le recul de la biodiversité (abeilles)

- Sujet émergeant dans le grand public / pesticides

## Economie agricole : retour aux fondamentaux ?

- Les économistes agricoles s'accordent sur la faible élasticité des marchés agricoles : il faut faire monter le « signal prix » très haut pour obtenir un rééquilibrage : forte volatilité.
- Ils reconnaissent en général aussi l'existence de variations « endogènes » sous forme de cycles, conséquences des anticipations des acteurs des filières :
  - Le cas du porc a été bien étudié (un cycle des marges continue à se vérifier).
  - Le lait semble candidat au même phénomène.
  - Les productions à cycle court (volaille) y échappent.<sup>1</sup>

*Les quotas laitiers et la régulation des volumes en général avaient été inventés pour éviter les excès (en volume en prix) qui découlent des 2 points précédents.*

*Les crises de 2015-2016 sont des cas d'école de ces phénomènes, et pointent la responsabilité des politiques dans la gestion des marchés agricoles. D'un point de vue économique, ce fonctionnement très heurté des marchés agricoles représente un surcoût pour les acteurs économiques car il introduit des risques et des incertitudes, ce qui limite l'investissement. Par ailleurs les surcoûts inhérents aux quotas (achats de référence...) semblent devoir perdurer sous forme « privée », du moins en France.*

## Les pistes de réflexion sur la table

Les principaux axes de réflexion actuellement sur la table sont les suivantes :

- Simplification, déjà dans le cadre de la PAC actuelle, à l'initiative du commissaire agricole Phil Hogan. Notamment sur les sanctions et sur les SIE.
- Prévenir / traiter les crises agricoles : sujet de préoccupation pour des organisations agricoles, mais aussi mentionné par le Parlement européen et dans des communiqués d'ONG environnementales.
  - La SAF (Société des Agriculteurs de France) a publié en oct. 2015 une note<sup>2</sup> sur les possibilités offertes par les assurances, y compris pour assurer des risques économiques (prix, marge).
  - Le Momagri propose<sup>2</sup> un dispositif combinant une aide de base « qualité Europe », et, selon le niveau des prix, du stockage public, des aides contra-cycliques, une taxation des transactions.
  - Le Parlement européen a commandité une étude comparative Farm Bill / PAC sur la gestion des risques<sup>2</sup>, et une autre sur les pratiques actuelles en Europe<sup>2</sup>, débouchant sur des propositions.
  - Interrogée sur le budget (CFP) la Commission agricole du PE a pris position le 6 juin sur la nécessité de maintenir une politique agricole **commune**, de ne pas couper dans le budget PAC voire de l'augmenter, et de trouver des outils efficaces face à la volatilité des marchés, par exemple un « fonds agricole européen d'assurance permettant de limiter les volumes en cas de crise ».
  - Le Copa-Cogeca a mis en place une task force sur ce sujet du risque en agriculture, elle doit rendre ses conclusions fin 2016.
  - Des travaux préliminaires sont en cours en France pour imaginer une garantie-marge dans le secteur laitier (cf. système USA).
- La thématique « emploi » apparaît dans un rapport au PE (Rapport Andrieu<sup>2</sup>, 6/4/2016) : le constat est que la PAC ne favorise pas l'emploi, suggérant un recentrage de la PAC sur le soutien aux petites et moyennes exploitations. La question du « modèle » agricole, déjà soulevée par les réactions à la ferme des 1000 vaches en France, est partiellement liée.
- La préservation de l'environnement reste un sujet chaud.
- L'efficacité de l'agriculture (rapport entre ressources utilisées et résultats obtenus) apparaît dans certains documents.

<sup>1</sup> Les productions végétales semblent davantage impactées par des perturbations « exogènes » (climat) [sur plusieurs campagnes le rôle des anticipations des producteurs serait à étudier néanmoins !]

<sup>2</sup> Toutes les références en annexe

- L'idée a été évoquée de sortir le second pilier des prérogatives de la DG agri pour le confier à la DG chargée de la politique régionale (cohésion), sans que l'on puisse évaluer précisément les conséquences de ce remaniement dans la technocratie.

## Le calendrier de la PAC

---

### Les étapes déjà connues

- Mai 2016 : 1<sup>er</sup> Conseil des Ministres informel sur l'avenir de la PAC à Amsterdam
- Révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (budget de l'UE) : obligation pour la Commission de propositions avant fin 2016 (sans date butoir pour la mise en oeuvre)
- Evaluation du système des SIE avant mars 2017
- Rapport de la Commission sur les « performances de la PAC » avant le 31/12/2018. Le Commissaire Hogan a évoqué récemment la nécessité d'une « analyse approfondie pour savoir si les objectifs fixés par l'actuelle Pac ont été atteints ».

### Un nouveau cadre budgétaire

Comme pour la réforme précédente, un nouveau cadre budgétaire se négociera en même temps que la future PAC, pour démarrer au 1/1/2021.

La Commissaire européenne au Budget Kristina Georgieva résume les enjeux : on recherche « *une sorte d'équilibre stable entre ceux qui aiment l'agriculture, ceux qui aiment la cohésion et ceux qui veulent un rabais ; il y a deux écoles : conserver l'équilibre actuel ou un changement radical.* »

### Combien de temps pour une réforme ?

La réforme précédente avait été étalée sur plus de 4 ans, compte tenu notamment du processus de codécision en agriculture, qui implique désormais les 3 institutions de l'Union Européenne.

- Etape 1 : discussions informelles courant 2010, débouchant en nov. 2010 sur une « communication » de la Commission sur la PAC.

#### *Recueil des réactions*

- Etape 2 : oct. 2011 propositions de règlements par la Commission.

#### *Compromis au sein du conseil, amendements au PE, codécision*

- Etape 3 : juin 2013 : accord en trilogue.

#### *Choix des Etats-membres, préparation technique*

- Etape 4 : janvier 2015 : mise en application des nouvelles aides directes (2014 pour les autres mesures).

Total : 5 ans

L'application de la future PAC est prévue au 1/1/2021. Donc le lancement des premières pistes devrait intervenir dès 2017 si l'on veut tenir le calendrier.

Le Commissaire Hogan a néanmoins annoncé qu'il souhaitait attendre l'analyse sur la PAC actuelle, et que les premières propositions de la Commission n'arriveraient pas avant 2018, voire 2019 (!).

Quoi qu'il en soit, il existe un enjeu sur la production d'idées en amont, si l'on veut qu'elles soient prises en compte.

La difficulté de ce « timing » tient au fait que la mise en place de la PAC 2014-2020 est toujours inachevée, ce qui polarise les esprits sur la PAC actuelle.

### Le calendrier français

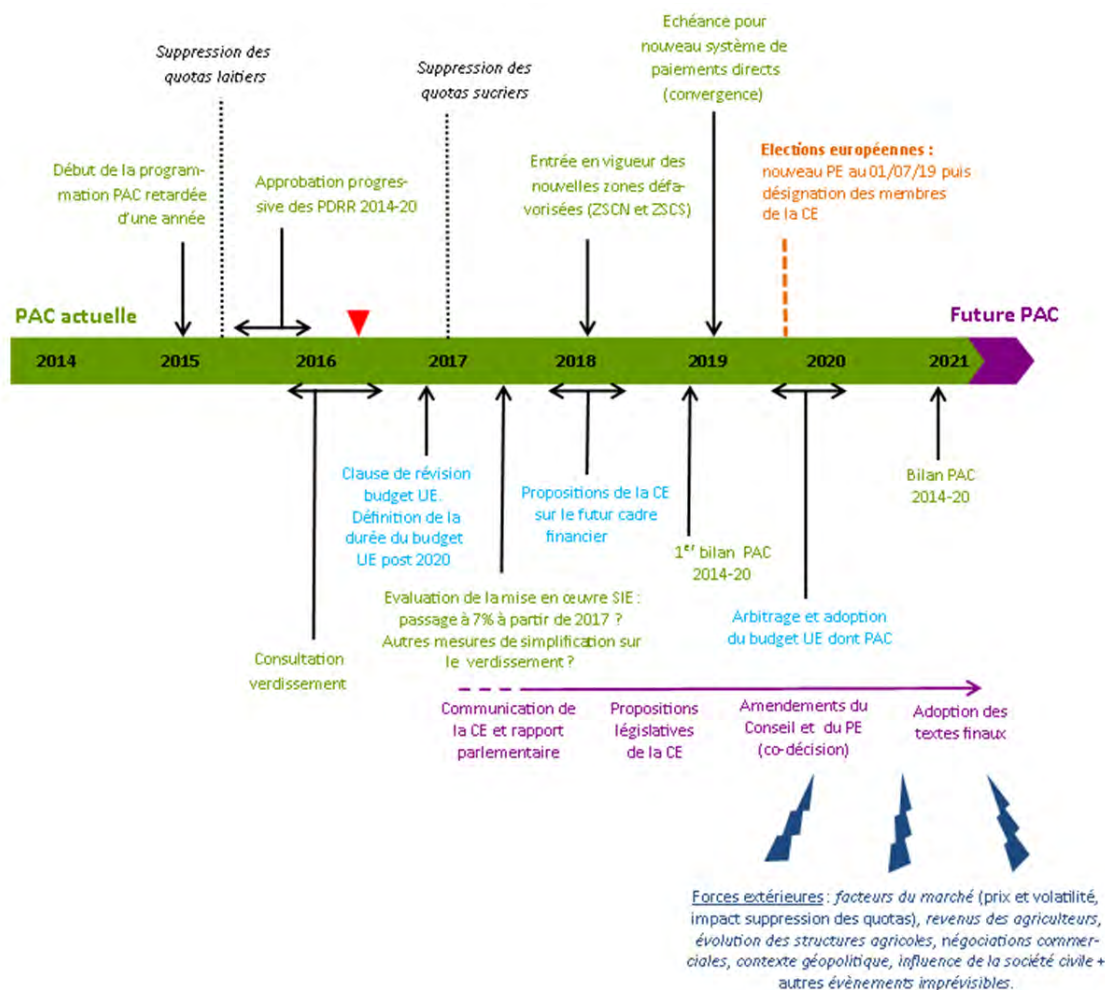
- Déc.2015 : note du Conseil d'analyse économique « l'agriculture française à l'heure des choix »<sup>2</sup>
- 2016, 1<sup>er</sup> semestre : l'APCA procède à des consultations régionales et compte recueillir l'essentiel pour fin juin
- Mai 2016 : Stéphane Le Foll annonce la position française<sup>2</sup>
- 2016, second semestre : rencontres Ministre x syndicats
- 2017 : révision possible du taux de transfert français P1 > P2
- 2017 : décisions française sur le niveau 2017 du paiement redistributif

Jean HIRSCHLER,  
Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture de Normandie  
Mise à jour : 13 juin 2016

## ANNEXE 1 : Présidence tournante de l'UE

- Pays-Bas : janvier-juin 2016
- Slovaquie : juillet-décembre 2016
- Malte : janvier-juin 2017
- Royaume-Uni : juillet-décembre 2017
- Estonie : janvier-juin 2018
- Bulgarie : juillet-décembre 2018
- Autriche : janvier-juin 2019
- Roumanie : juillet-décembre 2019
- Finlande : janvier-juin 2020

## ANNEXE 2 : dates-clés jusqu'en 2021 (source APCA)



## ANNEXE 3 : références

- 1-L'assurance pour faire face aux aléas économiques en agriculture, SAF, Paris, 6/10/2015  
<http://www.safagrideas.com/publication/lassurance-pour-faire-face-aux-aleas-economiques-en-agriculture/>
- 2-Un nouveau cap stratégique pour la PAC, Livre blanc, Momagri, Paris, 19/1 2015  
[http://www.momagri.org/FR/articles/UN-NOUVEAU-CAP-STRATEGIQUE-POUR-LA-PAC\\_1529.html](http://www.momagri.org/FR/articles/UN-NOUVEAU-CAP-STRATEGIQUE-POUR-LA-PAC_1529.html)
- 3-Comparative analysis of risk management tools supported by the 2014 Farm Bill and the CAP 2014-20, PE, 2015  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/540343/IPOL\\_STU%282014%29540343\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/540343/IPOL_STU%282014%29540343_EN.pdf)
- 4-Recherche pour la Commission agricole du PE, état des lieux sur les outils de gestion des risques mis en place par les Etats-membres pour la période 2014-20 : cadres nationaux et européens, PE, 2016  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL\\_STU%282016%29573415\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU%282016%29573415_FR.pdf)
- 5-Comment la PAC peut-elle améliorer la création d'emplois dans les zones rurales ? Projet de rapport, PE, rapporteur Eric ANDRIEU, 6/4/2016  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-580.547%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fFR>
- 6-L'agriculture française à l'heure des choix, Conseil d'analyse économique, Jean-Christophe Bureau, Lionel Fontagné, Sébastien Jean n°27, décembre 2015  
<http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note027v2.pdf>
- 7-Une PAC réformée pour une agriculture compétitive, durable et résiliente, Ministère français de l'agriculture, 25 mai 2016  
<http://agriculture.gouv.fr/telecharger/79703?token=005760ff2ebbe561b57c3d65a7d55aa9>