



# LA PAC: l'impossible réforme?

Séminaire Chaire Unesco  
[sophie.thoyer@supagro.fr](mailto:sophie.thoyer@supagro.fr)

Octobre 2016

# 1. Que dit-on sur la PAC aujourd'hui?



Pollution des eaux en Bretagne : la  
Pac en cause **La France Agricole.fr**

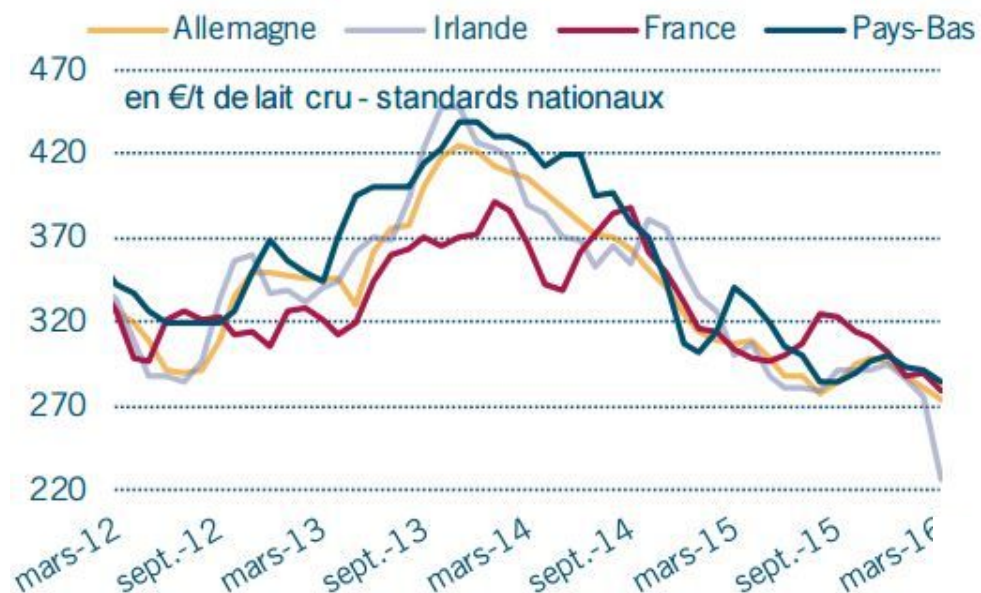


Extrait du JT de France2 de lundi  
25 janvier 2016

Notre politique agricole est un  
gouffre financier : réagissons ! **LesEchos.fr**

## 2. Les crises de l'agriculture

### EVOLUTION DU PRIX DU LAIT



Usine Nouvelle 20/05/2016

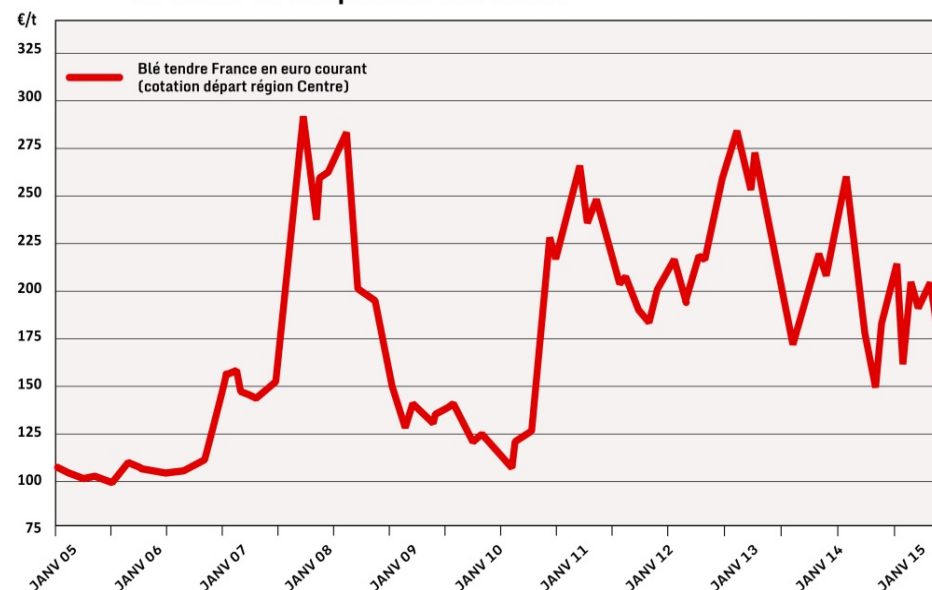
**Les agriculteurs sont désormais soumis aux fluctuations des prix mondiaux**

**Crises du lait**

**Crise du porc**

**Baisse des revenus des céréaliers français à l'été 2016**

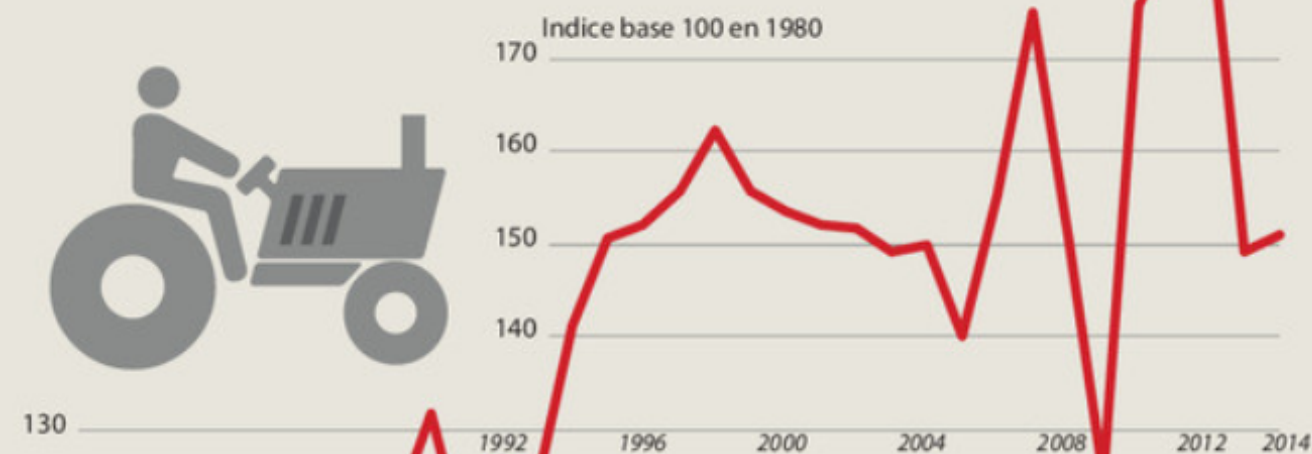
Fluctuations annuelles des prix de vente du blé produit en France.



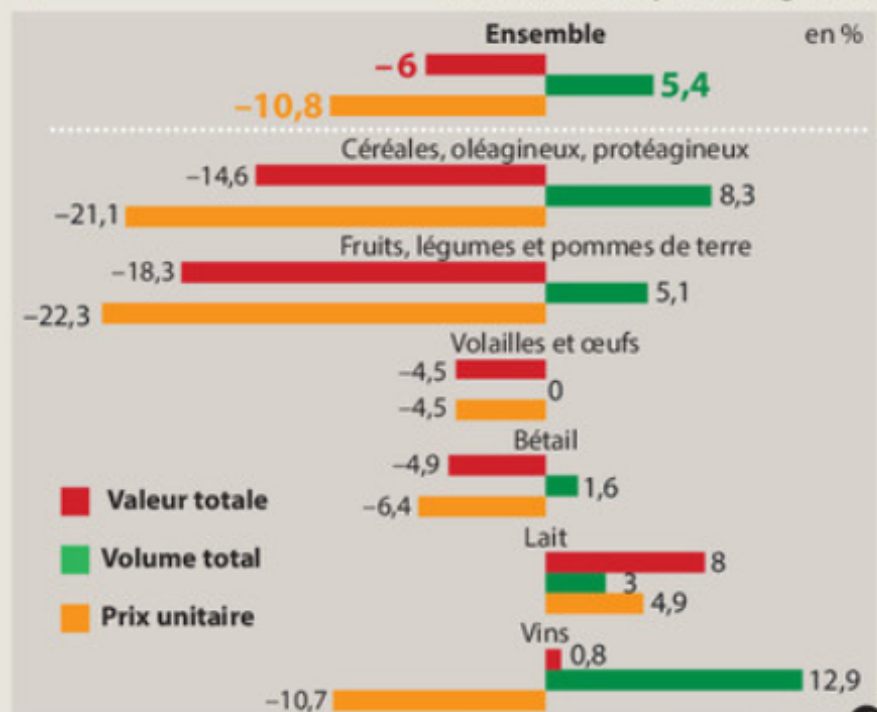


# Les revenus des agriculteurs

Évolution du revenu agricole\* par actif hors inflation



Évolution 2014/2013 des prix et des volumes des produits agricoles



\*« Valeur ajoutée nette au coût des facteurs » (valeur ajoutée nette + subventions d'exploitation - impôts sur la production dont impôts fonciers).

Source : Insee, comptes prévisionnels de l'agriculture arrêtés en novembre 2014.



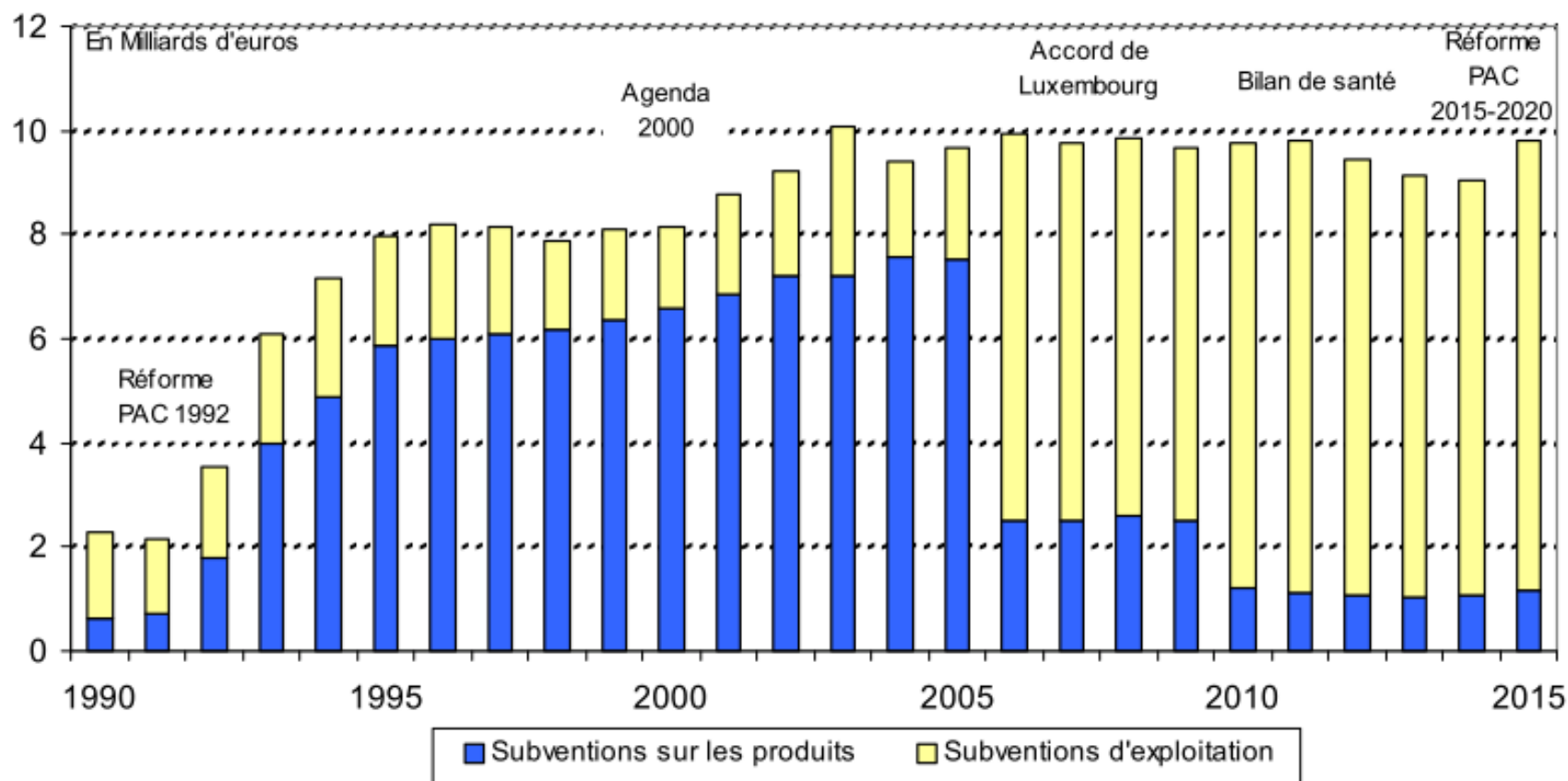
### 3. Les soutiens à l'agriculture

**Quel est le budget annuel moyen de la PAC en France (en €) ?**



- a) 50 millions ?
- b) 200 millions ?
- c) 1 milliard ?
- d) 10 milliards ?

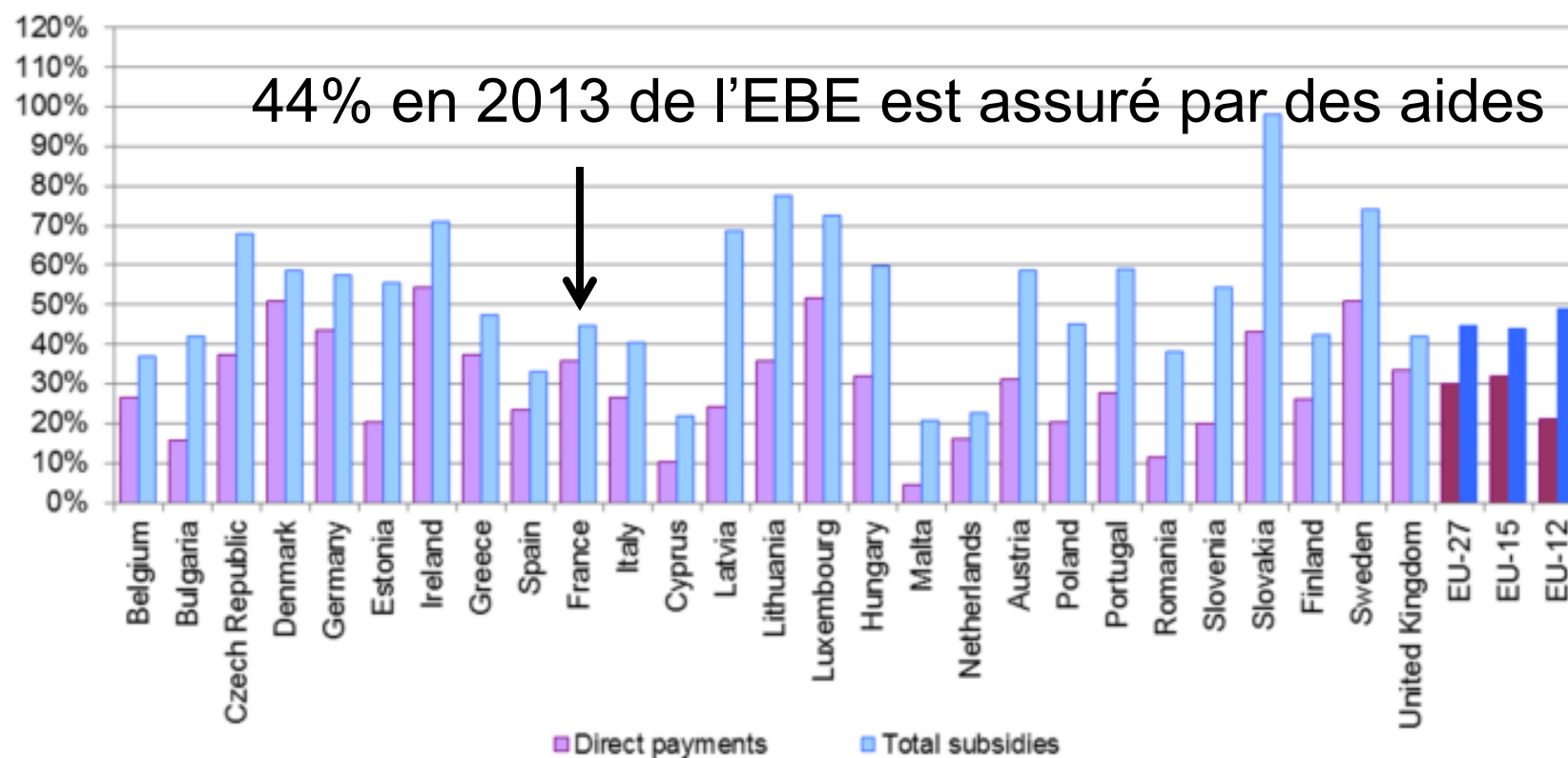
### 3. Les soutiens à l'agriculture



Source: Insee comptes prévisionnels de l'agriculture 2015

## Part des paiements directs et du total des subventions dans l'excédent brut d'exploitation (2013)

- Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income (2007 constant prices) -



For more information:

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/index_en.htm)

Reproduction authorised provided the source is acknowledged

Agriculture  
and Rural  
Development

Contact: DG Agriculture and Rural Development,  
Agricultural Policy Analysis and Perspectives Unit  
© European Union, 2013  
E-mail: Agri-L1@ec.europa.eu

### 3. Les soutiens à l'agriculture

#### *M. Blétendre, céréalier*

M. Bletendre est un **céréaliculteur** qui vit en en Eure et Loir

M. Bletendre cultive **90 ha de grandes cultures** (blé, tournesol, colza). Il livre ses céréales à un groupe coopératif.

Il aimerait acheter des terres arables supplémentaires pour l'installation de son fils mais le **prix du foncier est très élevé**

**Il touche presque 40 000 € d'aides /an de la PAC**

*« J'ai immobilisé dans mon exploitation un capital de 2 millions d'euros et je prends des risques chaque année car je ne suis pas à l'abri d'une sécheresse sévère ou d'une chute des cours: j'ai besoin des aides de la PAC pour poursuivre »*





### 3. Les soutiens à l'agriculture

#### *M. Vinchaud, viticulteur et arboriculteur*

M. Vinchaud vit dans un village rural de l'Hérault.

Il a 12 ha de vignes en AOC et 4 ha d'abricotiers. Il a une cave particulière et vend 70% de ses produits en circuit court et vente directe.

**Il ne touche que 800€ d'aide directe au revenu de la PAC pour son verger.**

**Il a été subventionné pour des investissements dans son vignoble (6000 d'aide à la replantation en 2012)**

**Il touche des aides agro-environnementales (220 €/ha de vignes engagées) pour réduire l'usage des herbicides**

*« les Espagnols me font une concurrence déloyale car ils exploitent la main d'œuvre immigrée et payent moins de charges que nous. Mes exportations vers les US dépendent trop des fluctuations du taux de change €/\$. Il faut mieux gérer le commerce mondial »*

### 3. Les soutiens à l'agriculture

#### *Mme Quatresabots éleveuse dans le Massif Central*

Mme Quatresabots a 65 ha de prairies permanentes et 6 ha d'orge d'hiver. Elle a un troupeau de bovin viande de 38 UGB.



Sa commune est en zone de montagne, en voie de désertification. L'abattoir a fermé il y a deux ans. Désormais il faut faire 100 km pour livrer les bêtes.

**Elle touche des aides de la PAC car elle vit dans une zone dite « à handicap naturel ». Elle a aussi longtemps touché des aides pour l'aider à maintenir des pâturages (prime à l'herbe). Enfin, elle reçoit une aide par tête de bétail.**

**Sans les aides de la PAC (environ 20 000 €/an), elle ne s'en tirerait pas. Elle ne trouve pas de repreneur et a peur donc de ne pas pouvoir vendre lors de son départ à la retraite.**

**« Par mon travail, je maintiens le paysage et la qualité de l'environnement. C'est bon pour le tourisme! Il est normal qu'on m'aide à tenir dans ces conditions très rudes »**

### 3. Les soutiens à l'agriculture

#### Montant des aides directes totales (piliers I et II) dans les exploitations agricoles en France en 2013

Exploitations (à temps complet uniquement)	Par exploi- tation (en euros)	Par ha de surface agricole utile (en euros)	En % de la produc- tion	En % du résultat courant avant impôt (RCAI)
Laitières	38 600	361	16	89
Bovins-viande	41 300	375	32	169
Ovins-caprins	33 900	397	38	198
Granivores	12 900	295	3	49
Grandes cultures	38 800	323	20	50
Viticoles	3 700	159	2	8
Arboricoles et maraîchères	8 900	524	3	25
Autres	23 200	340	12	65
Ensemble	30 500	349	15	84

Source : RICA France 2013 ; traitement INRA de Vincent Chatellier.

*Note CAE « Agriculture française à l'heure des choix » par Bureau-Fontagné-Jean (2015)*

## 4. Histoire de la PAC

### ■ QUAND?

*Traité de Rome 1958 – Mise en œuvre 1962*

### ■ PAR QUI?

*Les 6 pays fondateurs de la CEE:*

*France-Allemagne-Italie – Belgique – Pays Bas et Luxembourg*

### • POUR QUOI?

- *Accroître la productivité de l'agriculture, par le progrès technique et l'emploi optimal des facteurs de production*
- *Assurer ainsi un niveau de vie équitable aux populations agricoles par un relèvement du revenu des agriculteurs*
- *Stabiliser les marchés*
- *Garantir la sécurité des approvisionnements*
- *Assurer des prix raisonnables aux consommateurs*



## 4. Histoire de la PAC

---

### COMMENT ?

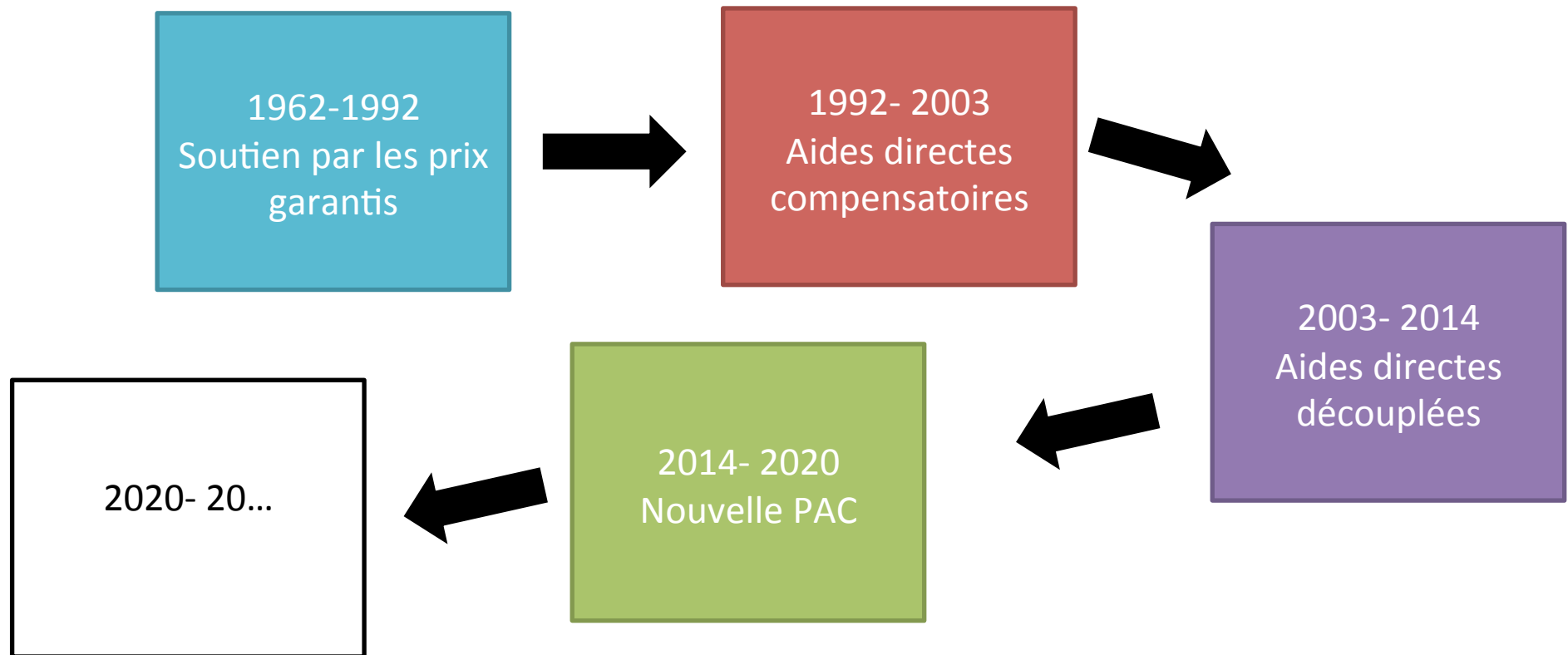
**En adoptant un ensemble d'interventions publiques :**

- coordonnées à l'échelle de l'Union européenne
- dotées de moyens budgétaires communs : la solidarité financière
- Dans le cadre d'un marché commun (pas de restrictions d'échanges entre Etats membres)
- avec une protection commune aux frontières de l'Union européenne



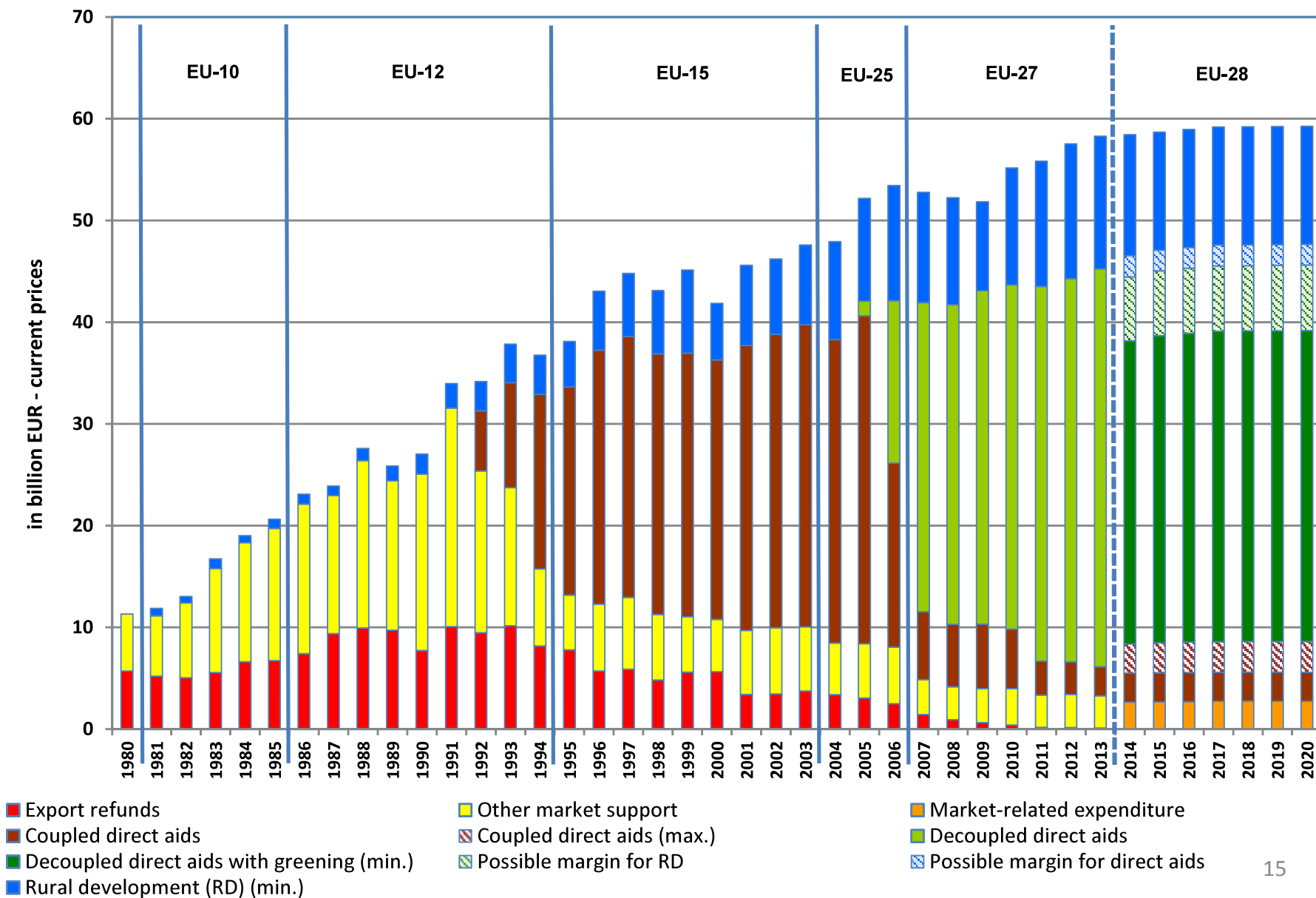
## 4. Histoire de la PAC

**Trente années d'immobilité - 5 réformes depuis 1992 - 1000 pages de Règlements**



*Pour plus d'information: voir Cap-eye, vidéo « Histoire de la PAC »*

## 4. Histoire de La PAC



## 5. Qui touche quoi jusqu'en 2014?

Depuis 2006 et jusqu'en 2015 en France (résultat de la réforme de 2003), il existe deux types d'aide PAC :

- **Des aides directes au revenu**, attribuées sur une base annuelle par ha éligible, entièrement financées par l'Europe et découplées : **les droits à paiement unique (DPU)**
- Des aides à l'**amélioration des structures et des pratiques**, et aux zones défavorisées. Ces aides sont adaptées aux spécificités locales, co-élaborées avec les régions/Etats membres et co-financées par elles: **les aides du développement rural**

## 5. Qui touche quoi?

Un financement sur deux piliers

80%

20%

### PREMIER PILIER (FEAGA)

- 100% financé par l' UE
- Règles uniformes pour tous les EM
- Aides directes au revenu
- Aides soumises à la conditionnalité  
+
- Aides aux filières (Organisation Commune de marché):  
modernisation et aide à la commercialisation/gestion des prix.

### DEUXIEME PILIER (FEADER)

- Cofinancé par les Etats membres
- Subsidiarité dans le choix des mesures financées
- Finance l'amélioration de la compétitivité, les mesures en faveur de l'agro-environnement, la compensation des handicaps, la qualité de vie en milieu rural et les initiatives territoriales

## 5. Qui touche quoi?

### Aides du premier pilier (Droits à paiements uniques) en 2013

- Moyenne des aides en France: 266 €/ha éligible
- Disparités fortes entre Otxe, entre régions, entre exploitants dues à un système d'attribution des aides fondé sur une approche historique:

345€/ha en Picardie

120€/ha en Languedoc-Roussillon

Grandes cultures: 300 €/ha

Polyculture- élevage: 285 €/ha

Elevage bovin herbe: 200 €/ha

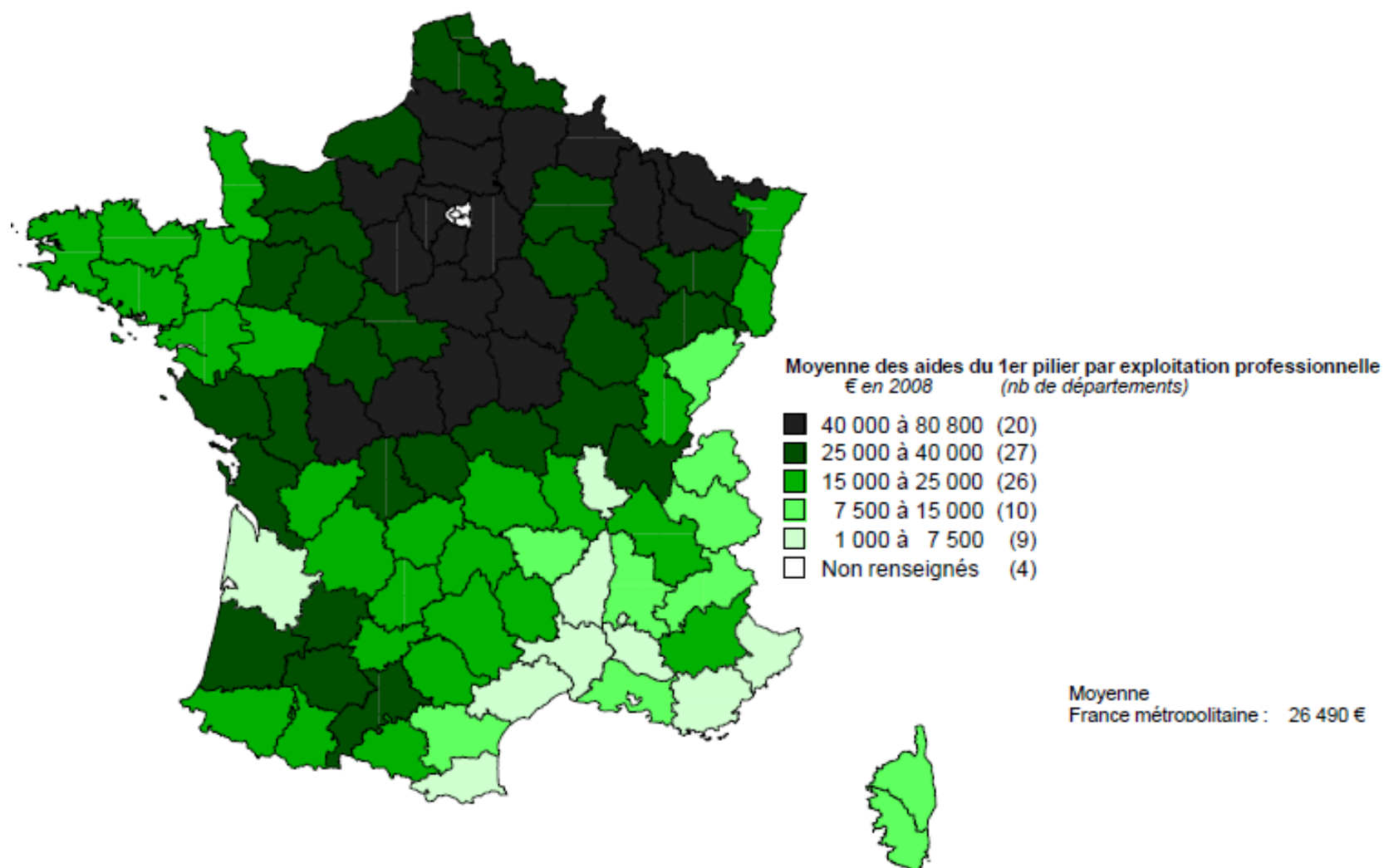
Ovins: 150 €/ha



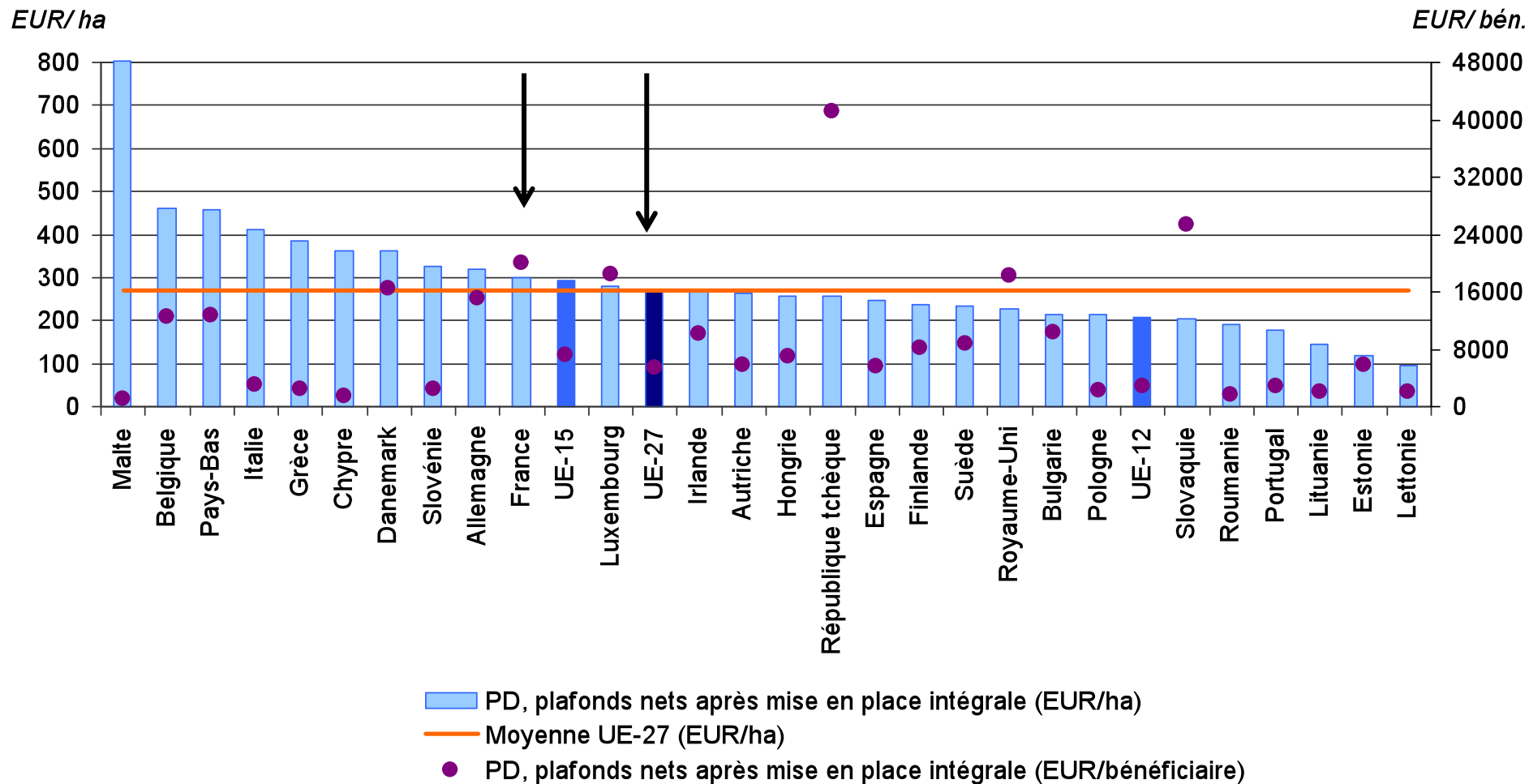
## 5. Qui touche quoi?

**Total des aides directes du premier pilier :**

**Subventions sur les produits, aide au gel des terres, paiements uniques et montants supplémentaires**



## 5. Qui touche quoi?



Paiements directs moyens par ha de superficie potentiellement éligible et par bénéficiaire

## 6. Avant 2014: Un bilan de la PAC mitigé

---

- **Le système des aides découplées historiques remis en cause :**
  - attribution vécue comme très inéquitable: entre OTEX, zones géographiques, pays
  - Pas de logique apparente des aides: des agriculteurs voisins qui font les mêmes productions et font face aux mêmes contraintes peuvent toucher des aides très différentes
  - Des coûts administratifs élevés au final

## 6. Un bilan de la PAC mitigé

---

- L'incapacité de la PAC à gérer les crises successives:
- La crise identitaire des agriculteurs et le non renouvellement des générations
- Un secteur d'activité qui ne créerait **pas assez d'emplois et de valeur ajoutée**
- Une agriculture désignée comme la responsable de nombreux **problèmes environnementaux**
- Une politique qui freinerait l'accession à la « **souveraineté alimentaire** » des pays pauvres

## 7. 2014: La nouvelle PAC

---

- PAC plus **juste**, plus **verte**, plus **simple**
- Favoriser l'**innovation** et la **gestion des risques**
- Mais maintien de la structure en deux piliers... et pas de « révolution »
- Pas de vrais arbitrages entre les tenants d'une agriculture productive et intensive, et ceux qui proposent un modèle agricole familial, voire « paysan », fondé sur la co-fourniture de « services », l'autonomie vis-à-vis des intrants extérieurs, la proximité du consommateur



## 7. La nouvelle PAC

### L'enjeu majeur: maintenir le budget de la PAC

- Financement fondé sur la **solidarité financière**: chaque Etat membre contribue au prorata de son PIB/TVA
- Budget sans déficit - Voté par le Conseil et le Parlement - Dans un cadre pluri-annuel (2007-2013 ; 2014-2020)
- Pour 2011, les plus gros contributeurs au budget de l'UE ont été l'Allemagne (21,1 milliards - 19,7 % du budget) et la France (19 milliards - 16,4 % )
- Mais les Etats-membres raisonnent souvent en fonction de leur « retour budgétaire » : difficultés à se mettre d' accord en période de tension budgétaire



Accord trouvé en décembre 2013: 362 milliards € sur 7 ans (-11% par rapport à 2007-2013)

## 7. La nouvelle PAC

**Trouver les arguments pour légitimer les aides aux yeux des citoyens, des contribuables et des politiques : justifier les aides directes par la contribution des agriculteurs à la fourniture de biens publics**

- ✓ Cibler les aides sur les agriculteurs **ACTIFS**
- ✓ Proposer un **paiement de base** pour tous les hectares, interprétable comme la compensation des surcoûts liés aux exigences de l'Europe en matière de bonnes pratiques
- ✓ Proposer un **paiement vert** rémunérant la contribution à l'environnement des agriculteurs (3 mesures vertes obligatoires)
- ✓ Proposer des **paiements supplémentaires pour aider les agriculteurs à s'installer et à occuper des zones à handicap naturel**
- ✓ Proposer **d'aider spécifiquement certaines productions dans des zones à enjeu** (aides couplées)

### 1) En introduisant plus d'équité (un petit plus...)

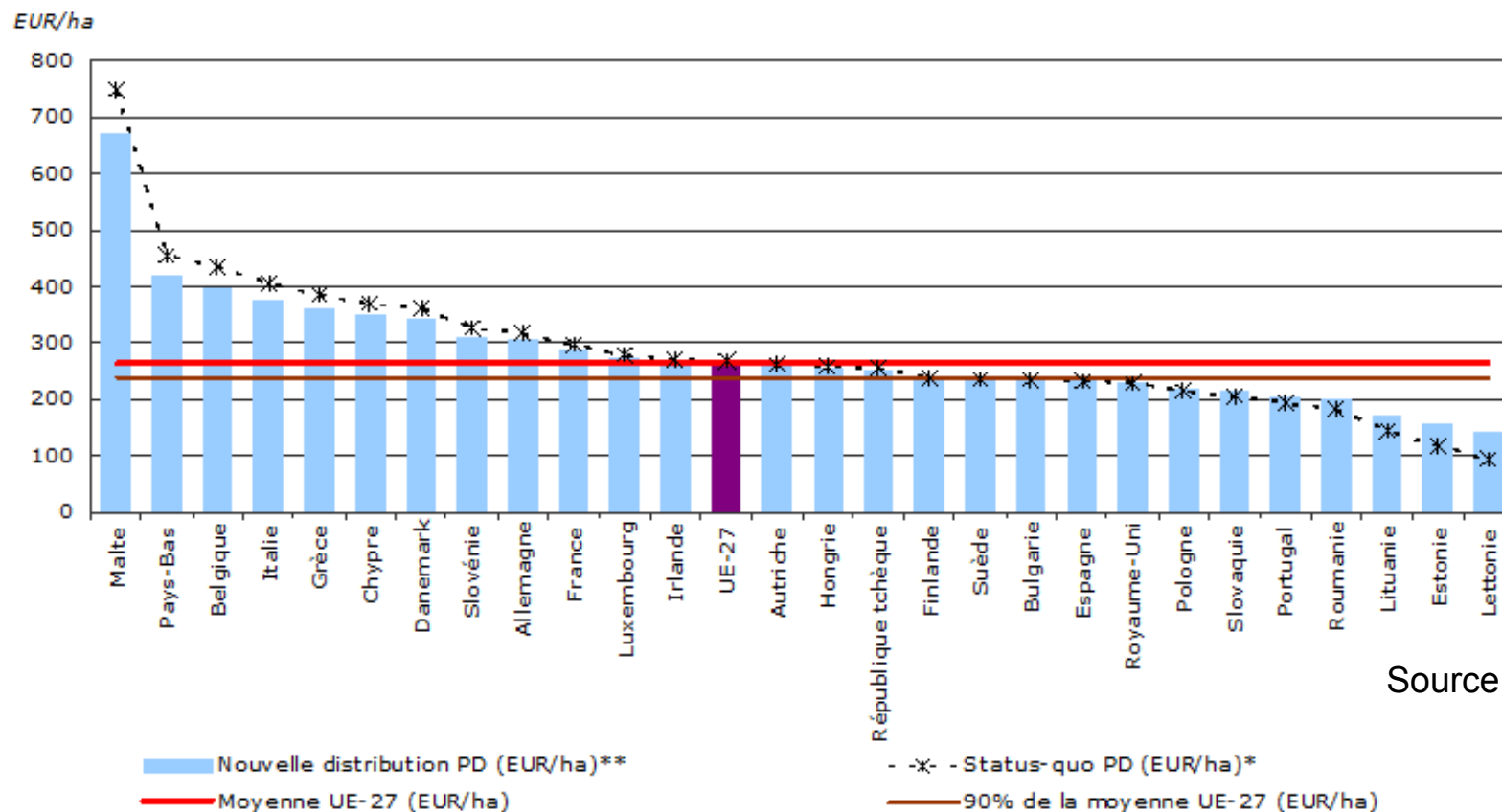
Une réforme des DPU, rebaptisés aides directes ou aide de base DPB

- **Convergence externe:** limiter les aides touchées par les EM qui sont au dessus de la moyenne européenne /ha pour augmenter les aides touchées par ceux qui sont sous la moyenne
- **Convergence interne et redistribution:** doter tous les ha des mêmes zones pédoclimatiques d'un même paiement de base à l'ha; avec la possibilité de verser une surprime pour les petites et moyennes exploitations
  - ... mais reste fondé sur une logique d'aide à la surface et non d'aide à l'actif
  - ... mais abandonnera en route le principe du plafonnement obligatoire

## 7. La nouvelle PAC

Plus de convergence... mais pas trop quand même...

### Redistribution des PD – Réduction de l'écart entre le niveau d'aide actuel et 90% de la moyenne UE en 2020



La France peu affectée...

## 2) En « verdissant » les aides du premier pilier

30% de l'enveloppe des paiements directs réservée à des pratiques permettant de mieux protéger les biens publics environnementaux

1) diversification des cultures: cultiver 3 cultures au minimum (si SCOP >15ha)

2) Maintien de pâturages permanents, avec comme référence la surface de 2015

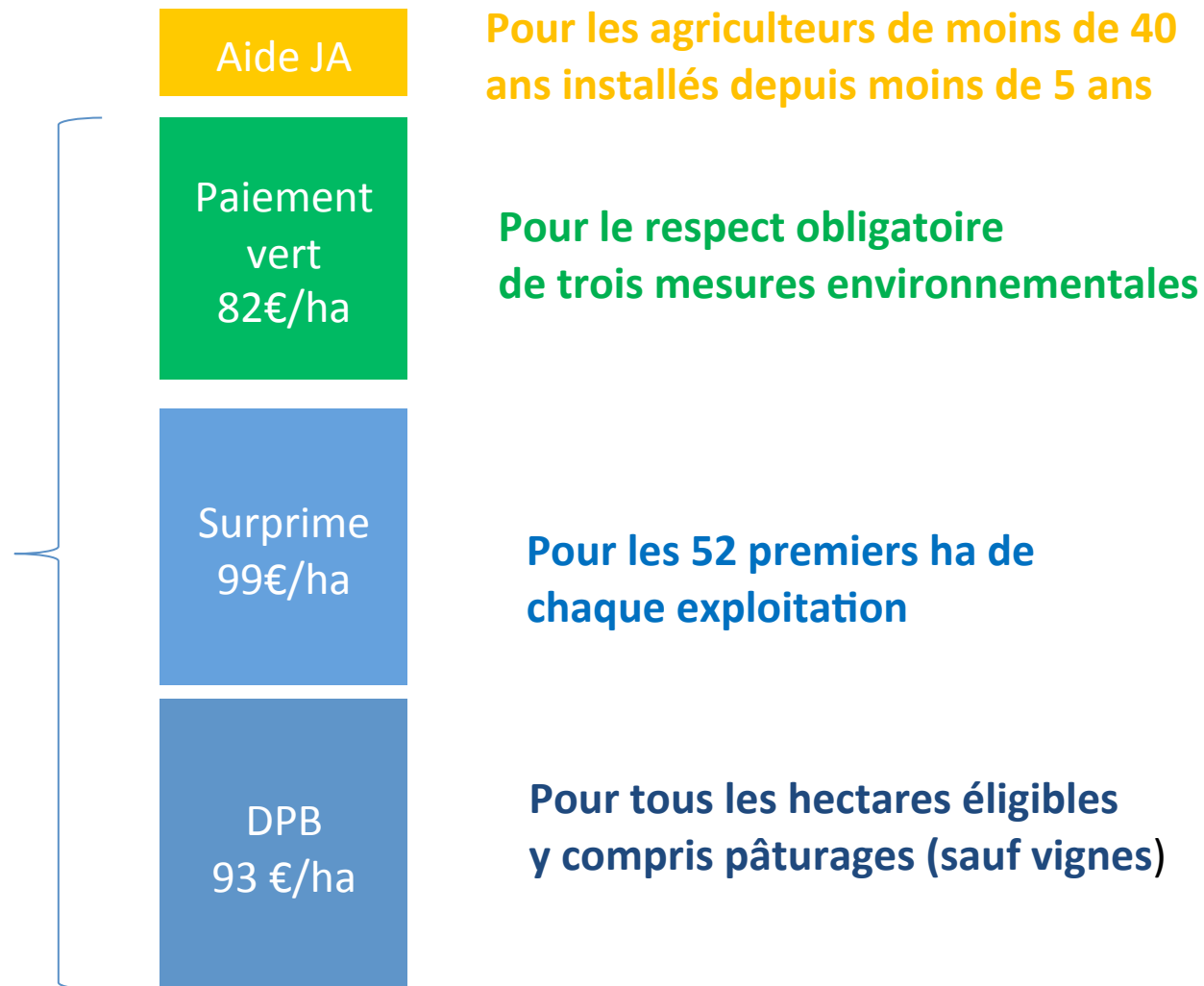
3) Maintien ou réhabilitation de 5% de la surface arable de l'exploitation en surfaces d'intérêt écologique (haies, talus, jachères, mares, murets, arbres et bosquets etc.)





## Par exemple, en 2019 en France

Aides réorientées vers les petites et moyennes exploitations, des exploitations du Nord vers l'agriculture de montagne et le Sud-Est, des céréaliers vers les éleveurs extensifs et les productions traditionnellement moins aidées (fruits et légumes...)



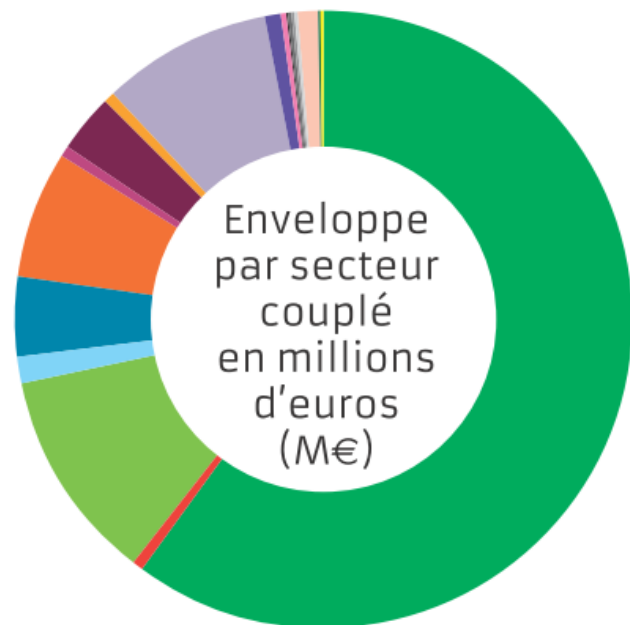
## 3) En recouplant des aides sur les productions

Les Etats-membres ont la possibilité de dédier 15% du montant des aides directes à des subventions ciblées sur des productions Sensibles ou importantes pour leurs territoires

La France a choisi d'aider prioritairement:

- l'élevage (vache allaitante, ovins)
- liste à la Prévert: houblon, pruneaux, tomate d'industrie etc...)
- Soja et légumineuses fourragères (151 millions d'euros pour favoriser l'autonomie alimentaire des troupeaux.... Et servir ainsi le projet de transition agro-écologique du Ministère français de l'agriculture

# Les aides couplées en France dans la PAC 2015-2020



670	●	Vache allaitante
5	●	Veaux sous la mère
125	●	Ovins
15	●	Caprins
45	●	Lait de montagne
95	●	Lait hors montagne
7	●	Blé dur
35	●	Protéagineux
6	●	Soja
98	●	Légumineuses fourragères
8	●	Luzerne déshydratée
4	●	Semences de légumineuses fourragères
0,5	●	Semences de graminées
2	●	Fécule de pomme de terre
1,75	●	Chanvre
3	●	Tomate d'industrie
12	●	Pruneaux
1	●	Autres fruits et légumes transformés (pomme, poire, pêche)
0,25	●	Houblon

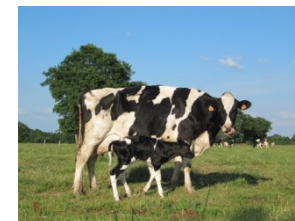
## Exemples d'aides couplées

Aide à la production de soja : entre 100 et 200 €/ha

Aide à la production de blé dur : 25 €/ha

Aides aux bovins allaitants (avoir au moins 10 vaches) :

- 180€/vache de la première à la 50<sup>ème</sup>
- 135 €/vache de la 51<sup>ème</sup> à la 99<sup>ème</sup>
- 72 €/vache de la 100<sup>ème</sup> à la 139<sup>ème</sup>




## 4) En offrant des outils de gestion des crises

- Dans le premier pilier: maintien d'un mécanisme de « **filet de sécurité** » étendu et flexible (avec un fonds de crise) pour faire face aux baisses brutales de prix
- Ouverture d'une **boîte à outils** pour la gestion des risques dans le 2eme pilier
  - Assurances récolte subventionnées
  - Co-financement de fonds de mutualisation des risques de perte de revenu et des risques sanitaires/biologiques
- Vers un **partage plus juste** de la VA dans les filières: favoriser les organisations de producteurs, les interprofessions et les circuits face au pouvoir monopsonique des négociants et de la grande distribution


## 5) En finançant l'innovation

- Dans le cadre de la stratégie européenne H2020
- Financement de **Partenariats européens d'innovation** (PEI), dont un sur « agriculture productive et durable »
- Promouvoir des **réseaux et des groupes opérationnels locaux** associant des acteurs privés et publics rassemblés autour de projets pilote d'innovation, de recherche-action, d'échanges de pratiques
- Fonds dédié à la recherche et l'innovation en agriculture de 5,1 milliards € et introduction de mesures d'aide aux groupes opérationnels (2eme pilier)

# Le site web du PEI-Agri



[Legal notice](#) | [Cookies](#) | [Contact on Europa](#) | [My Account](#) | [English \(en\)](#) ▼



SHARING KNOWLEDGE - CONNECTING PEOPLE - TACKLING CHALLENGES

HOME

MY EIP-AGRI

SHARE ▼

MEETING POINT ▼

EVENTS


NEWS ▼

PUBLICATIONS

FOCUS GROUPS

SITE MAP

European Commission > EIP-AGRI




Inspirational ideas:  
Innovation  
brokerage and  
support for

REGISTER OR LOGIN TO  
"EIP-AGRI"

ASK A QUESTION OR PROVIDE

ec.europa.eu/contact/index\_en.htm



## Pas ou peu d'effets du verdissement....

Marges de manœuvre nationales qui ont permis de limiter considérablement les contraintes: peu d'effet additionnel

➤ **Mesure de diversification:**

94% des exploitations agricoles françaises pratiquaient déjà au moins trois cultures

En 2009 exemption via une procédure de « certification » pour les monoculteurs de maïs

**Mesure de non retournement des prairies permanentes**

Déjà mise en œuvre en France dans le cadre de la conditionnalité.

Contribuera à la marge à freiner la céréalisation

➤ **Mesure des surfaces d'intérêt écologique**

La France a inclut les jachères et la culture extensive des légumineuses dans le calcul des SIE





## 8. Les difficultés de la négociation

- Négociation en parallèle entre le **cadre financier pluri-annuel** (budget de l'UE) et la future PAC : comment négocier le contenu d'une politique sans connaître son budget ?

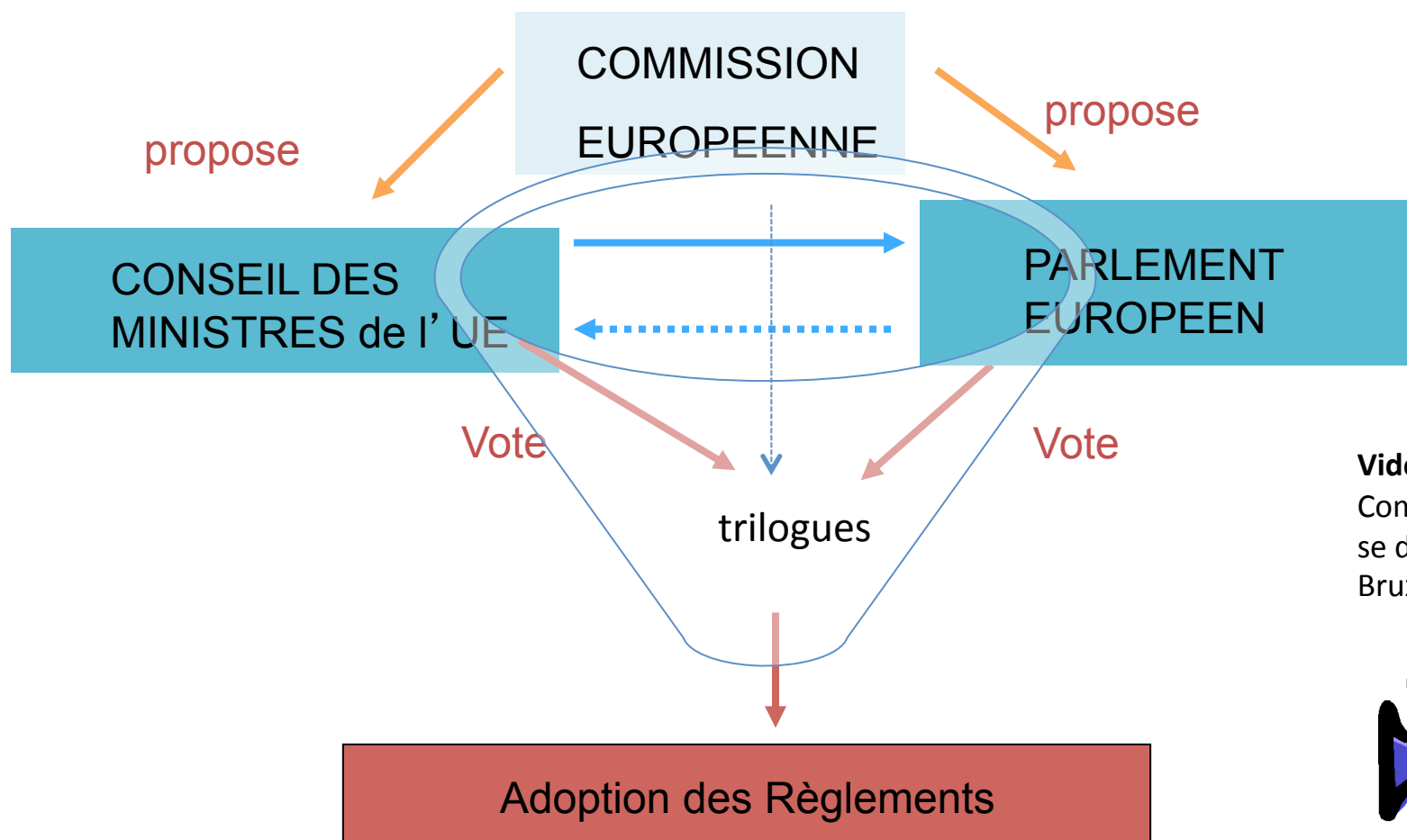
- Négociation à 27  
Etats-membres



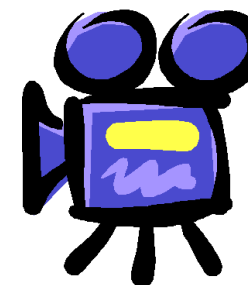
- Entrée du **Parlement européen** dans la négociation comme codécideur suite au traité de Lisbonne : 754 députés européens entrent pour la 1<sup>ère</sup> fois dans la négociation de la PAC (7 500 amendements !)

# Les difficultés de la négociation

## Qui décide à Bruxelles?



**Vidéo Capeye:**  
Comment la PAC  
se décide à  
Bruxelles?



### **Un nouveau Commissaire:**

Roumain – sensible aux enjeux

De la petite agriculture et de l'environnement



**Un Conseil des ministres de l'agriculture de l'UE:** pressions des lobbies nationaux, tensions budgétaires



**DG Agri:** changement de culture?



**Parlement et Comagri:** veulent démontrer leur rôle



- La CE s'est appuyée sur la **société civile**: rôle de la consultation publique de juillet 2010, des rapports produits par la communauté scientifique (de l'argent public pour des biens publics) et par des ONG (comme Birdlife)
- Des mesures dans les Règlements qui ont été  **négociées pied à pied**. Et des versions finalement votées, parfois très loin de l'ambition initiale.

## *Exemples du plafonnement*

- Une grande **marge de manœuvre** donnée aux Etats membres, y compris sur le premier pilier: La PAC est-elle encore commune?

# ZOOM sur une PAC plus juste

## PLAFONNEMENT ET DEGRESSIVITE

**Qui ?** les EA qui touchent plus de 150 000€ d'aides/an

**Combien ?**

Réduction de 20% du montant entre 150 000 et 200 000 €

Réduction de 40% du montant entre 200 000 et 250 000 €

Réduction de 70% du montant entre 250 000 et 300 000 €

Réduction de 100% du montant supérieur à 300 000 €

### *Propositions de la Commission européenne*

#### *Positions du Conseil*

Dégressivité facultative pour les Etats-membres, choix  
laissés aux Etats-membres de la tranche concernée et du  
%

Pas de plafonnement des aides

#### *Amendement du Parlement européen*

**Qui ?** les EA qui touchent plus de 70 000€ d'aides/an

**Combien ?**

Réduction de 25% du montant entre 70 000 et 100 000 €

Réduction de 50% du montant entre 100 000 et 150 000 €

Réduction de 80% du montant entre 150 000 et 200 000 €

Réduction de 100% du montant supérieur à 200 000 €

**Quel accord ??????**

Pour 332  
Contre 334  
Abst: 22

# Résultats des négociations

## PLAFONNEMENT ET DEGRESSIVITE

**Qui ?** les EA qui touchent plus de 150 000€ d'aides/an

**Combien ?**

Réduction de 20% du montant entre 150 000 et 200 000 €

Réduction de 40% du montant entre 200 000 et 250 000 €

Réduction de 70% du montant entre 250 000 et 300 000 €

Réduction de 100% du montant supérieur à 300 000 €

### *Propositions de la Commission européenne*

#### *Positions du Conseil*

Dégressivité facultative pour les Etats-membres, choix laissés aux Etats-membres de la tranche concernée et du %

Pas de plafonnement des aides

#### *Amendement proposé par le Parlement européen*

**Qui ?** les EA qui touchent plus de 150 000€ d'aides/an

**Combien ?**

Réduction de 20% du montant entre 150 000 et 200 000 €

Réduction de 40% du montant entre 200 000 et 250 000 €

Réduction de 70% du montant entre 250 000 et 300 000 €

Réduction de 100% du montant supérieur à 300 000 €



**Plafonnement facultatif pour les EM**

**Dégressivité de 5% pour les montants dépassant 150 000€ + exceptions possible pour les Etats-membres qui mettent en place le paiement redistributif**

## Objectifs atteints ?



Aura un **budget préservé**



**PAC plus juste** : mise en place de la convergence (entre EM et entre bénéficiaires), mais impacts faibles sur les montants d'aides à l'hectare d'ici 2019



**PAC plus verte** : entrée d'obligations environnementales dans le 1<sup>er</sup> pilier, mais vert de la PAC très « édulcoré » par la négociation



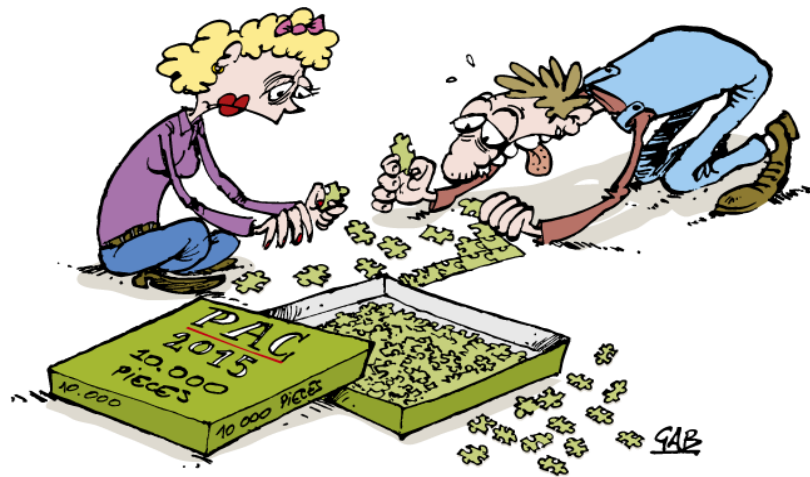
**PAC plus simple** : négociation a amené de trop nombreuses exceptions et donc complexifie grandement la PAC, risque de renationalisation ?



**Favoriser l'innovation et la gestion des risques** : des outils proposés aux Etats-membres



# Certainement pas une PAC plus simple!

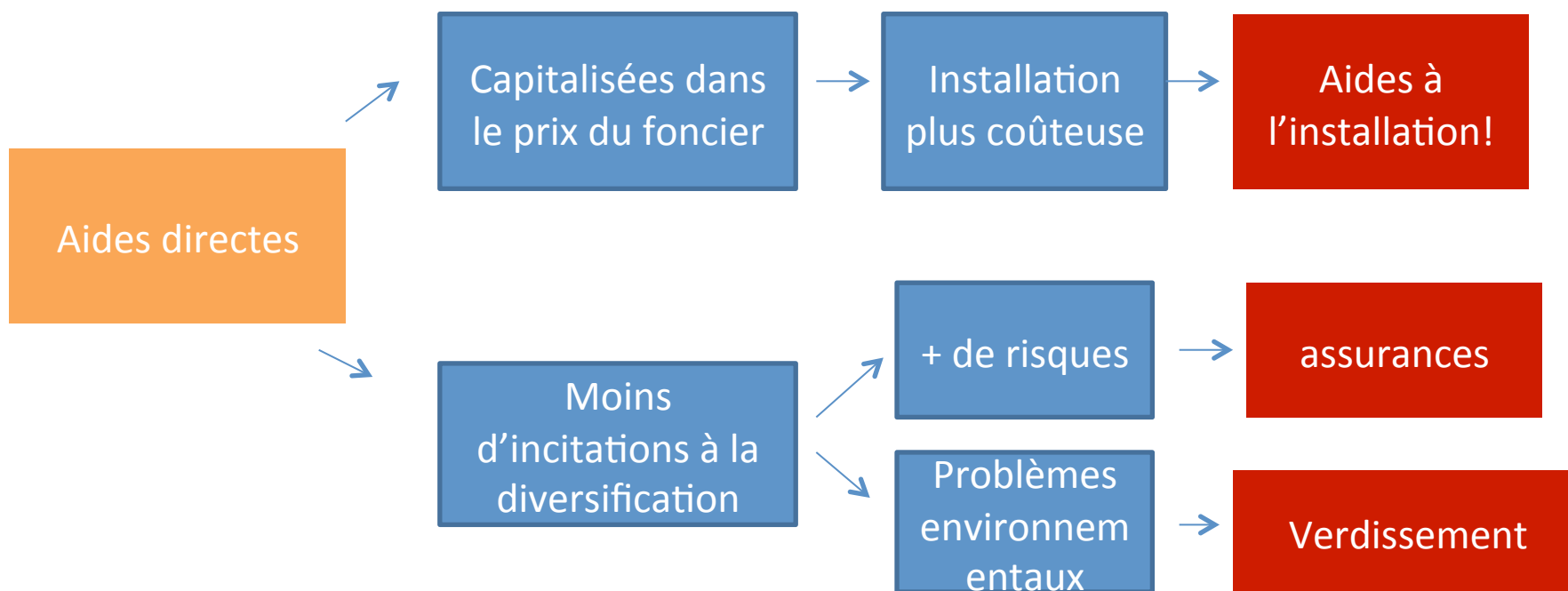


Ni une PAC vécue plus positivement par les agriculteurs!



# Une PAC qui reste encore trop peu cohérente

Empilement de dispositifs qui créent des effets négatifs qu'on cherche à corriger avec d'autres mesures



# 11. Conclusion sur l'avenir de la PAC

---

## Un coup de tonnerre! Le BREXIT

La PAC sans le Royaume-Uni

- 4 milliards € en moins chaque année
- Un consensus plus facile à trouver à 27? (voir réunion de Chambord en septembre 2016)
- Quelle politique commerciale du Royaume-Uni? Risque de diversion de commerce?
- Quelle politique agricole adoptée par le Royaume Uni?

***Pas d'Union européenne sans PAC!***

# Avenir de la PAC

- Simplifier la PAC? Comment? Un prétexte pour renoncer à l'environnement? (P. Hogan)
- Trois piliers? S'occuper (enfin ) d'alimentation en s'intéressant à l'ensemble de la filière, jusqu'au consommateur? (Pays Bas)
- PAC encore plus libérale pour que les « agriculteurs gagnent leurs revenus sur le marché » ou au contraire revenir à une régulation des prix (Pays Bas) ?
- Introduire des paiements contracycliques et/ou des mécanismes assurantiels puissants ?
- Payer les services environnementaux de l'agriculture plutôt que conditionner des aides indifférenciées à quelques mesures pseudo vertes (Via Campesina, Birdlife) ?
- Favoriser une vraie politique incitative à l'emploi avec des mesures centrées sur les actifs plus que sur les surfaces? (Via Campesina) ?

# 11. Conclusion sur l'avenir de la PAC

- Une PAC immobile ?
- Une PAC qui se renationalise ?
- Une PAC qui amorce un tournant ?



Merci à Pauline Lecole, co-responsable du site CAPeye

Pour en savoir plus:  
<https://www.supagro.fr/capeye/>



Bureau JC et Thoyer S, 2014,  
La Pac, Repères, La découverte

