

# LA PAC: l'impossible réforme?

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



Octobre 2015

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

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



Notre politique agricole est un gouffre financier : réagissons ! [LesEchos.fr](http://LesEchos.fr)

- **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*

## COMMENT?

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

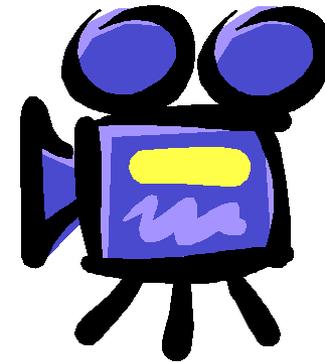
- coordonnées à l'échelle de l'Union européenne
- dotées de moyens budgétaires communs : la solidarité financière
- Dans le cadre d'un marché commun (pas de restrictions d'échanges entre Etats membres)
- avec une protection commune aux frontières de l'Union européenne

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



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

**Mais pourquoi l'agriculture  
a-t-elle besoin de la PAC ?**



<http://www.supagro.fr/capeye/lagriculture-a-t-elle-besoin-de-la-pac/>

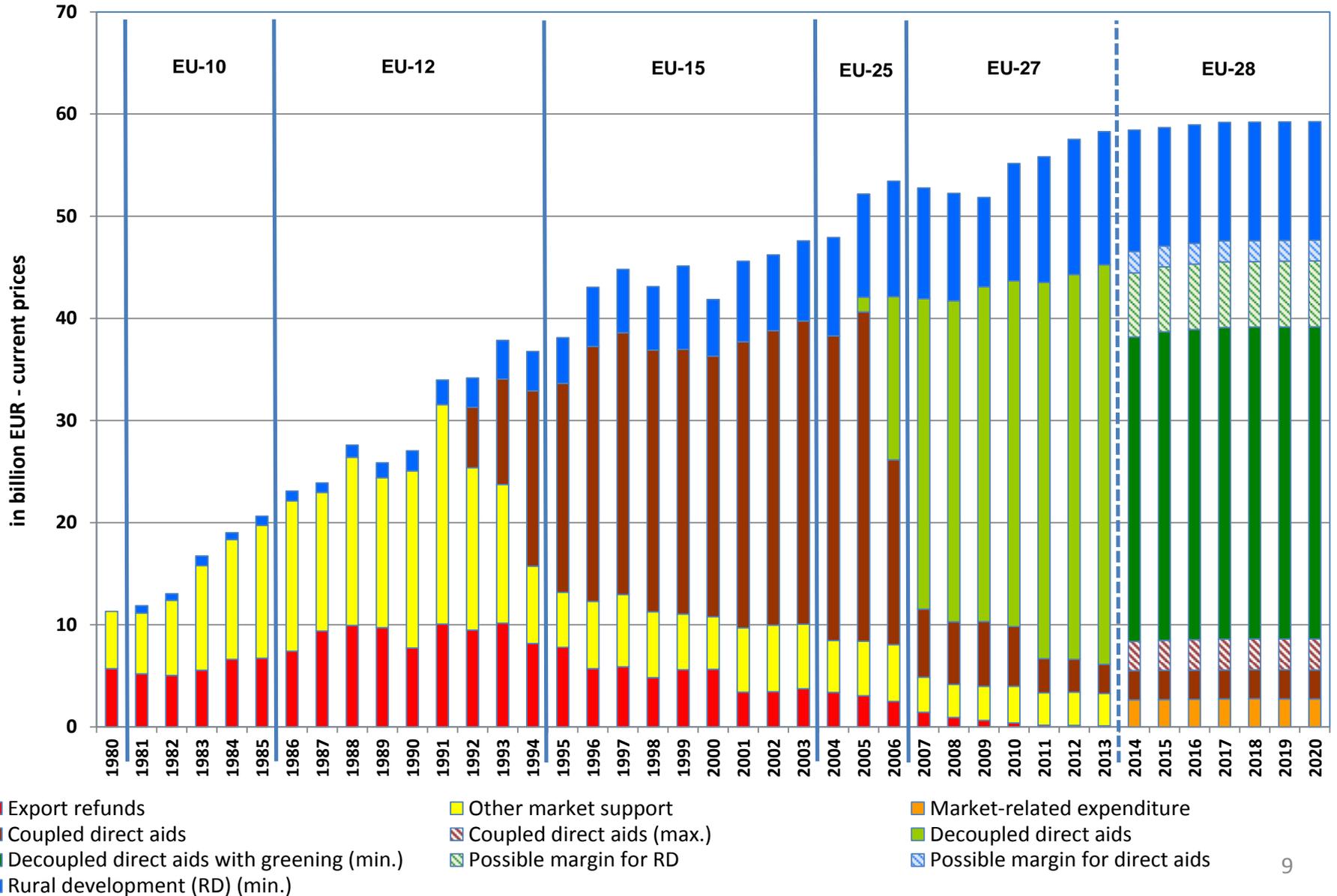
PARTIE 1

# **LA PAC D'HIER ET CELLE D'AUJOURD'HUI**



Premières années (60-70)	Les années de crise	La réforme de 1992	Agenda 2000	La réforme de 2003	Le bilan de santé de la PAC 2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sécurité alimentaire</li> <li>Amélioration de la productivité</li> <li>Stabilisation des marchés</li> <li>Soutien aux produits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Surproduction</li> <li>Explosion des dépenses</li> <li>Tensions internationales</li> <li>Mesures structurelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réduction des excédents</li> <li>Environnement</li> <li>Stabilisation des revenus</li> <li>Stabilisation du budget</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement du processus de réforme</li> <li>Compétitivité</li> <li>Développement rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prise en compte des impératifs du marché</li> <li>Inquiétude des consommateurs</li> <li>Développement rural</li> <li>Environnement</li> <li>Simplification</li> <li>Compatibilité avec l'OMC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement de la réforme de 2003</li> <li>Nouveaux enjeux (biodiversité, eau, innovation,...)</li> <li>Gestion des risques</li> </ul>

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



- 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 decembre 2013: 362 milliards € sur 7 ans (-11% par rapport à 2007-2013)

Depuis 2006 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

- qui sont censées éviter d'entraîner des distorsions de concurrence entre Etats Membres.... À discuter!

- qui imposent le respect de certaines règles environnementales et de bien-être animal (conditionnalité) .... A discuter!

- Des aides à l' **amélioration des structures et des pratiques**, adaptées aux spécificités locales, **co-élaborées** avec les régions/Etats membres et **co-financées** par elles:

- aides agro-environnementales, aides à la modernisation de l'exploitation, aides dans les zones difficiles, etc.

# Jusqu'en 2014: un financement sur deux piliers

80%

20%

## PREMIER PILIER (FEAGA)

- 100% financé par l' UE
- Règles « identiques » pour tous les Etats membres
- Aides directes au revenu par le paiement de DPU
- 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 qualité de vie en milieu rural et les initiatives territoriales

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

- Moyenne des aides en France: 266 €/ha éligible
- Disparités fortes entre OTEX, 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

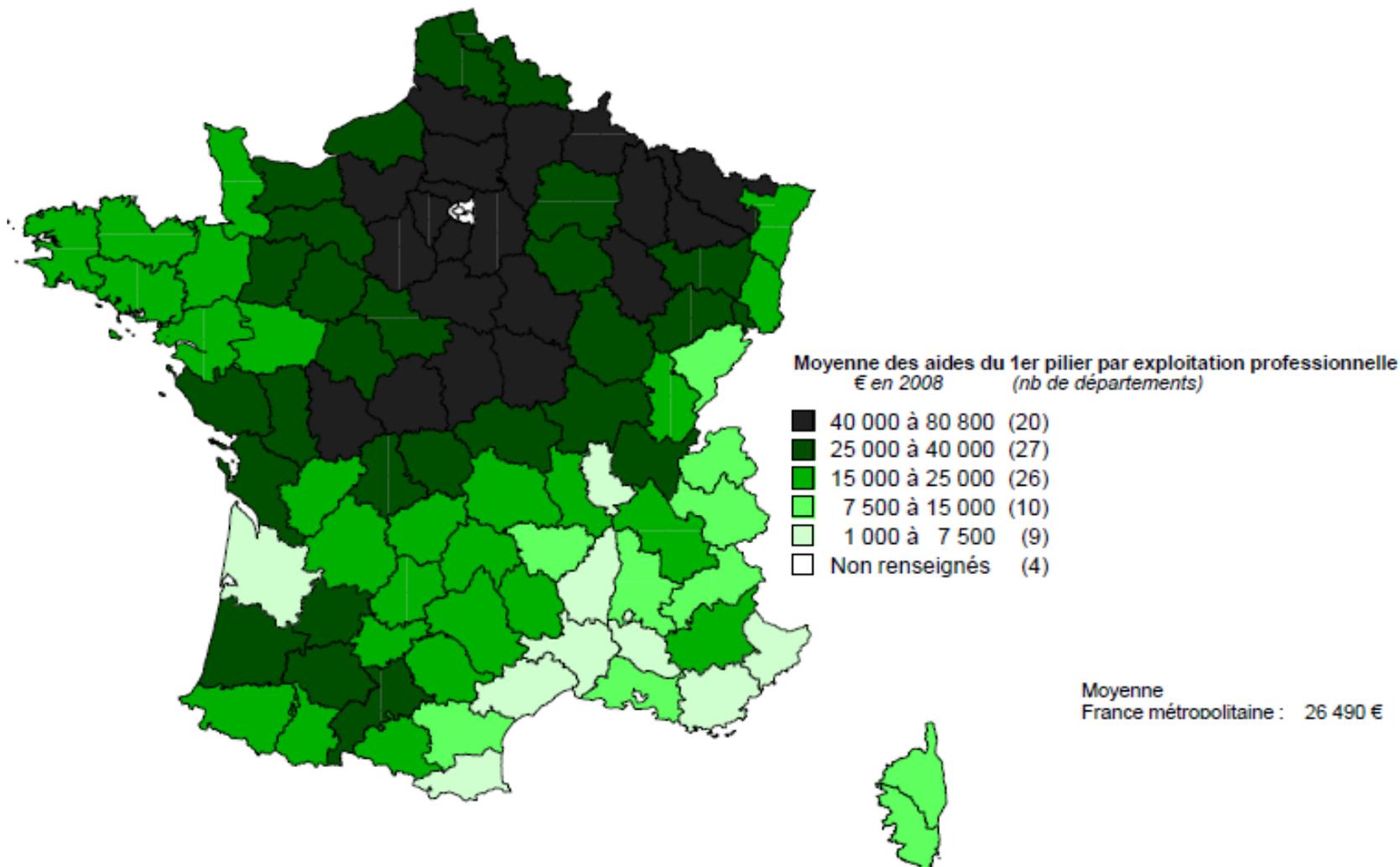
Elevage bovin herbe: 200 €/ha

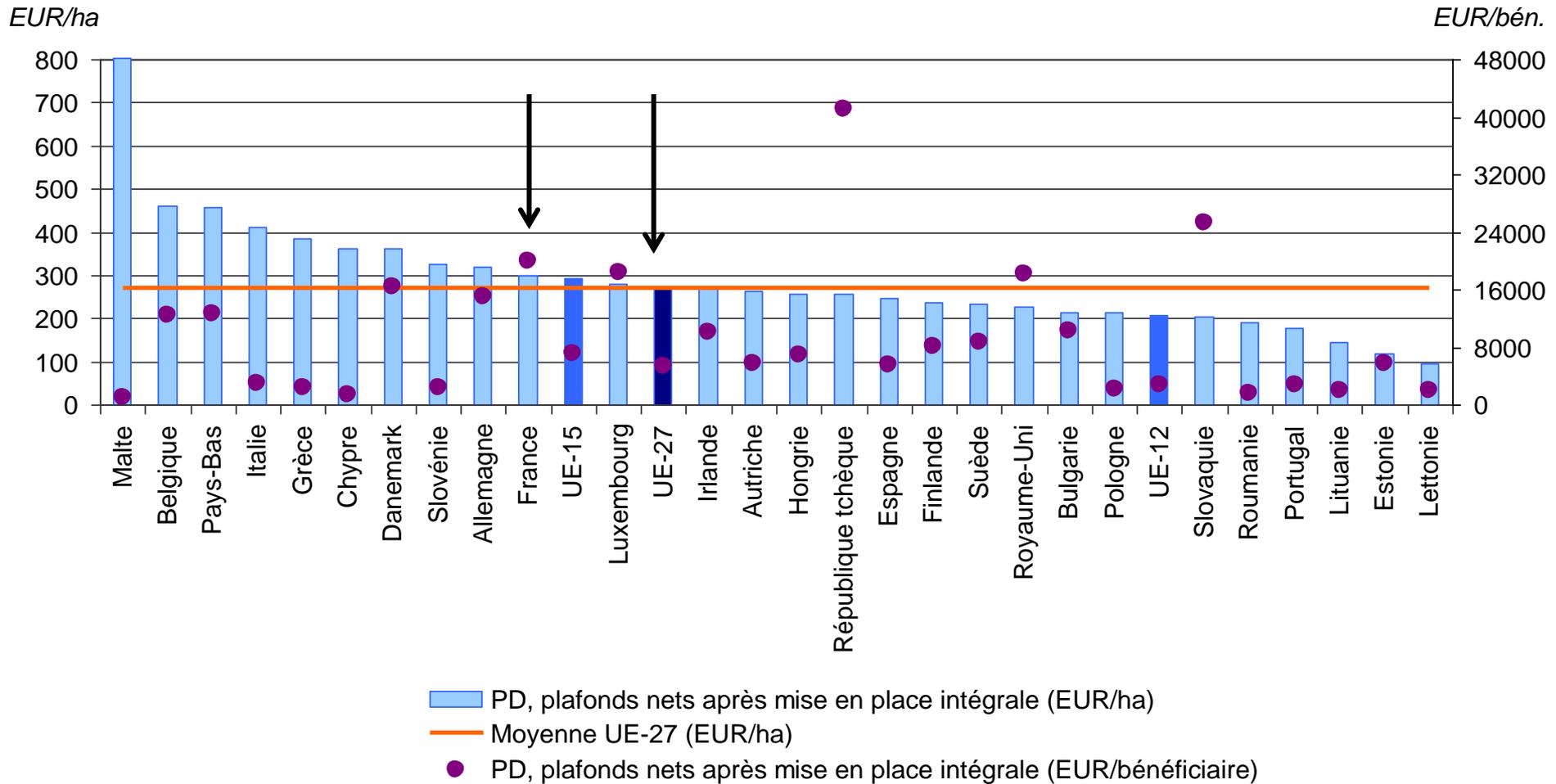
Ovins: 150 €/ha

# Qui touche les aides de la PAC en France ?

Total des aides directes du premier pilier :

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

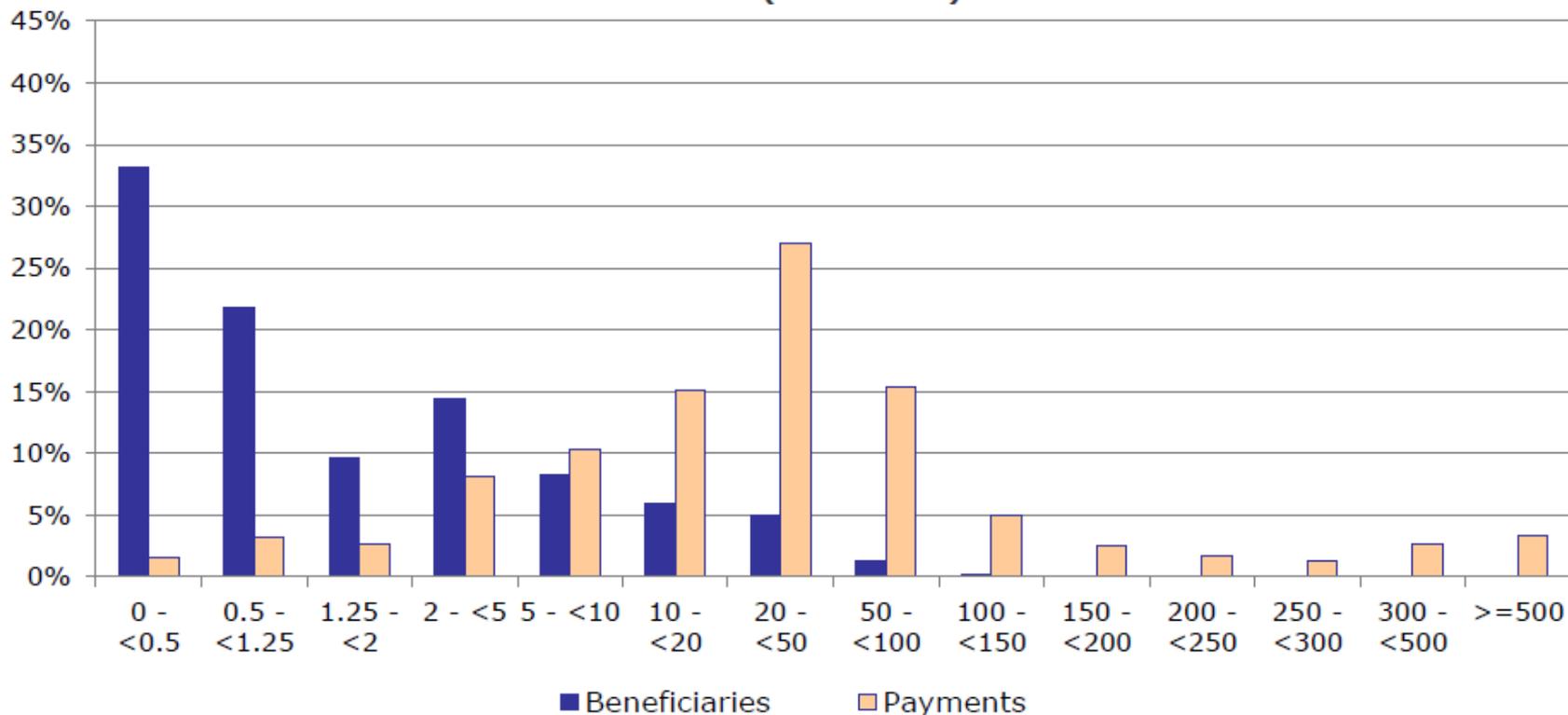




Paiements directs moyens par ha de superficie potentiellement éligible et par bénéficiaire

## Distribution of direct aids to the producers (Financial year 2013)

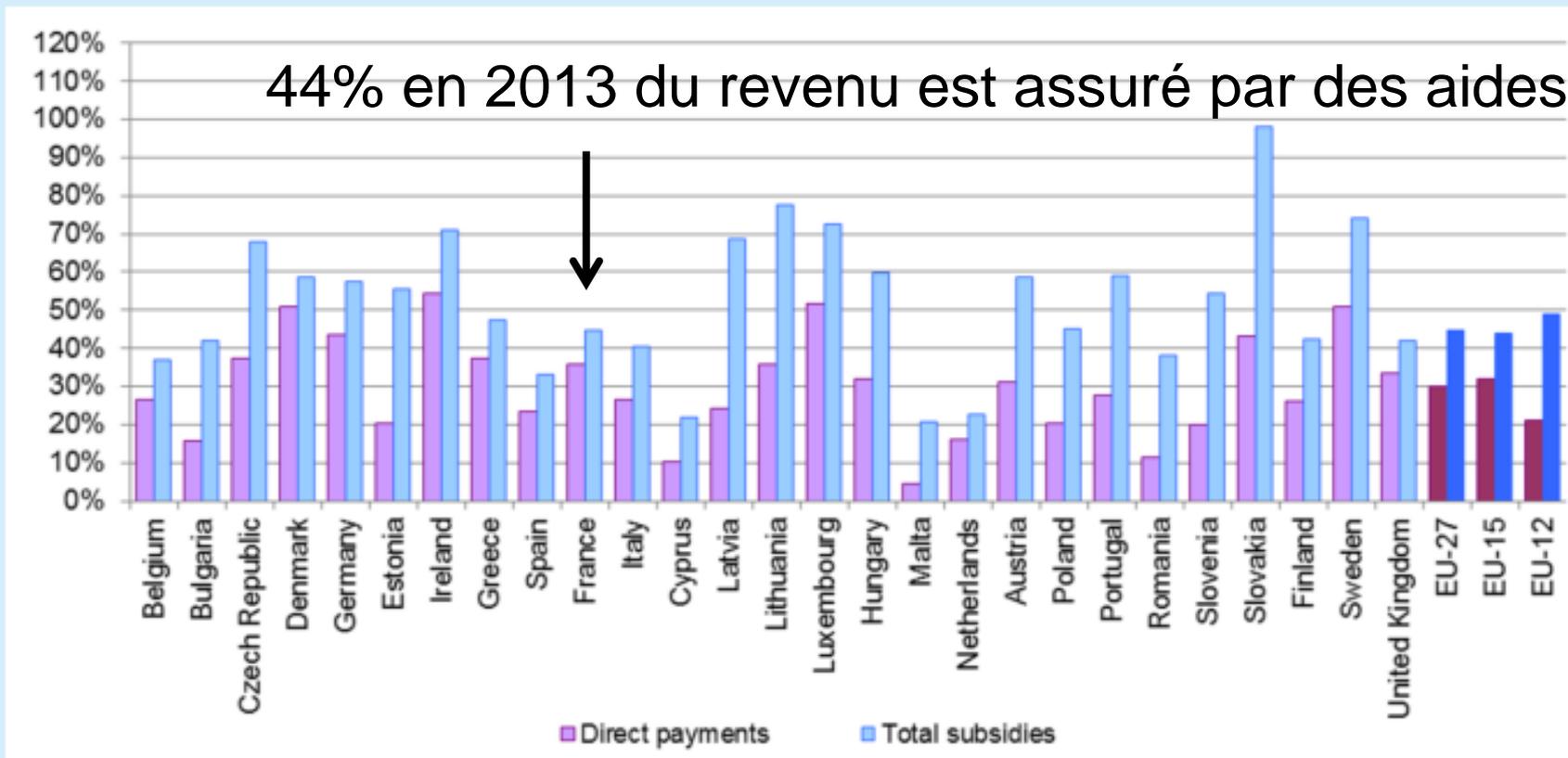
Indicative figures on the distribution of direct aid by size-class of aid  
EU-27 (1 000 EUR)



**En 2013, 80% des bénéficiaires européens se partagent 15% des paiements directs de la PAC**

- **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 finalement élevés
  - maintien des distorsions de compétition avec les agriculteurs des pays en développement?

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



- **L'incapacité de la PAC à gérer les crises successives:**
  - crise du lait / hausse des prix des céréales
  - difficile dialogue avec le secteur aval et en particulier la GD
- **La crise identitaire des agriculteurs:**
  - Pas assez de renouvellement des générations,
  - Rejet du système (installations non aidées)
- **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

PARTIE 2

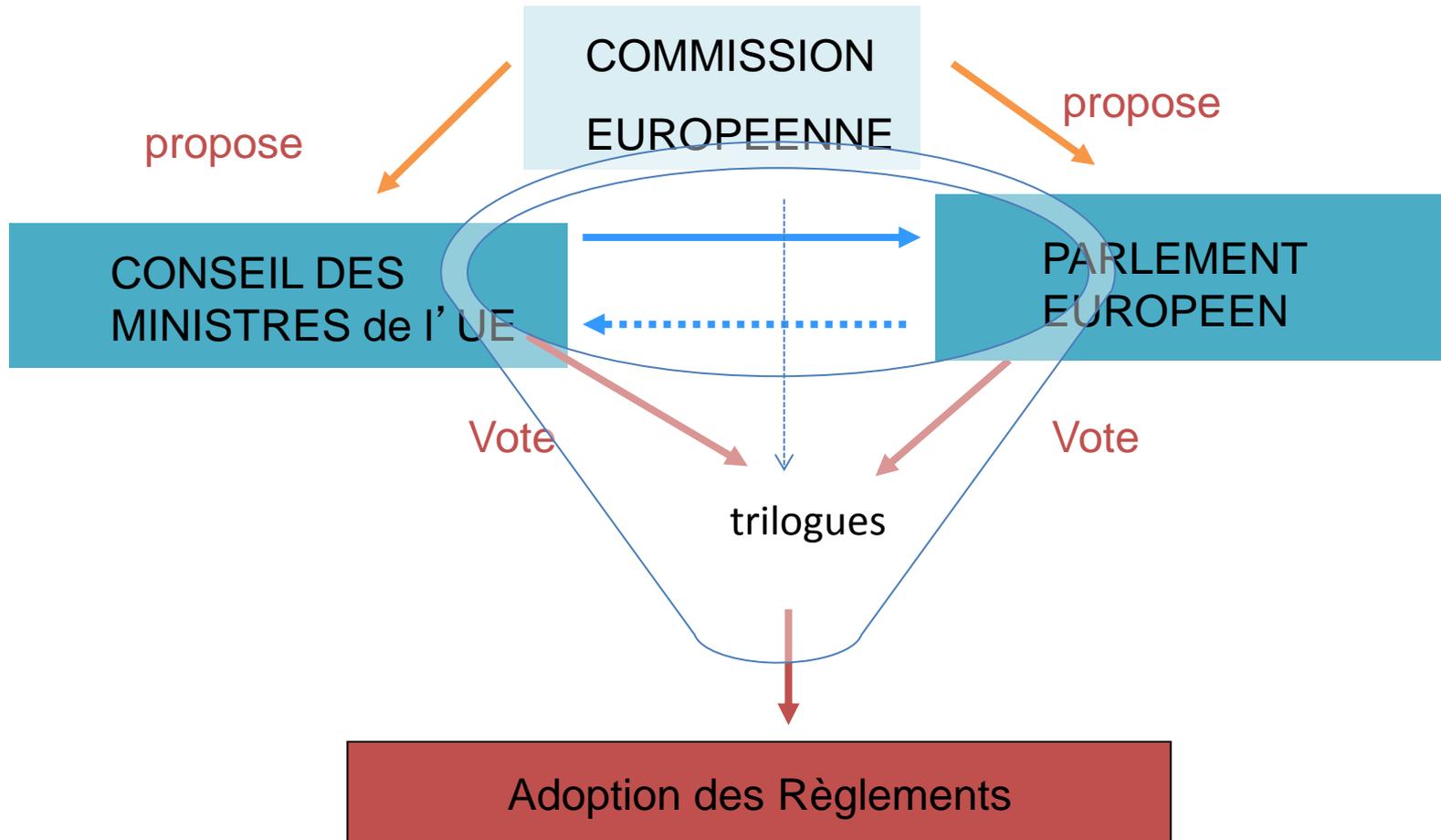
**FIN DE LA PROGRAMMATION 2007-  
2013 → RÉFORME DE LA PAC POUR LA  
PÉRIODE 2014-2020**

- 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 !)



**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



# Pourquoi une réforme est-elle nécessaire?

## Pour relever les défis futurs

### Défis économiques

- Sécurité alimentaire
- Volatilité des prix
- Crise économique

### Défis environnementaux

- Émissions de gaz à effet de serre
- Érosion et dégradation des sols
- Qualité de l'eau et de l'air
- Habitats et biodiversité

### Défis territoriaux

- Vitalité des zones rurales
- Diversité de l'agriculture de l'UE

## Équité et équilibre des aides

## Contribution à la stratégie Europe 2020



# Quels sont les objectifs de la réforme?

## Une production alimentaire viable

- En contribuant au revenu agricole et en limitant sa volatilité
- En améliorant la compétitivité du secteur et sa part dans la valeur ajoutée de la chaîne
- En offrant une compensation aux régions soumises à des contraintes naturelles

## Une gestion durable des ressources naturelles et actions climat

- En garantissant la fourniture de biens publics
- En stimulant la croissance verte par l'innovation
- En poursuivant l'atténuation et l'adaptation au changement climatique

## Un développement territorial équilibré

- En soutenant la vitalité des zones rurales et en y favorisant l'emploi
- En promouvant la diversification
- En permettant la diversité sociale et structurelle des zones rurales

**Une réponse commune au niveau de l'UE est nécessaire**



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 qui peut être interprété 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 (par la mise en œuvre de trois 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)

[http://www.dailymotion.com/video/xfot51\\_d-ciolos-un-modele-europeen-plus-durable-et-credible\\_news](http://www.dailymotion.com/video/xfot51_d-ciolos-un-modele-europeen-plus-durable-et-credible_news)

- 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

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

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

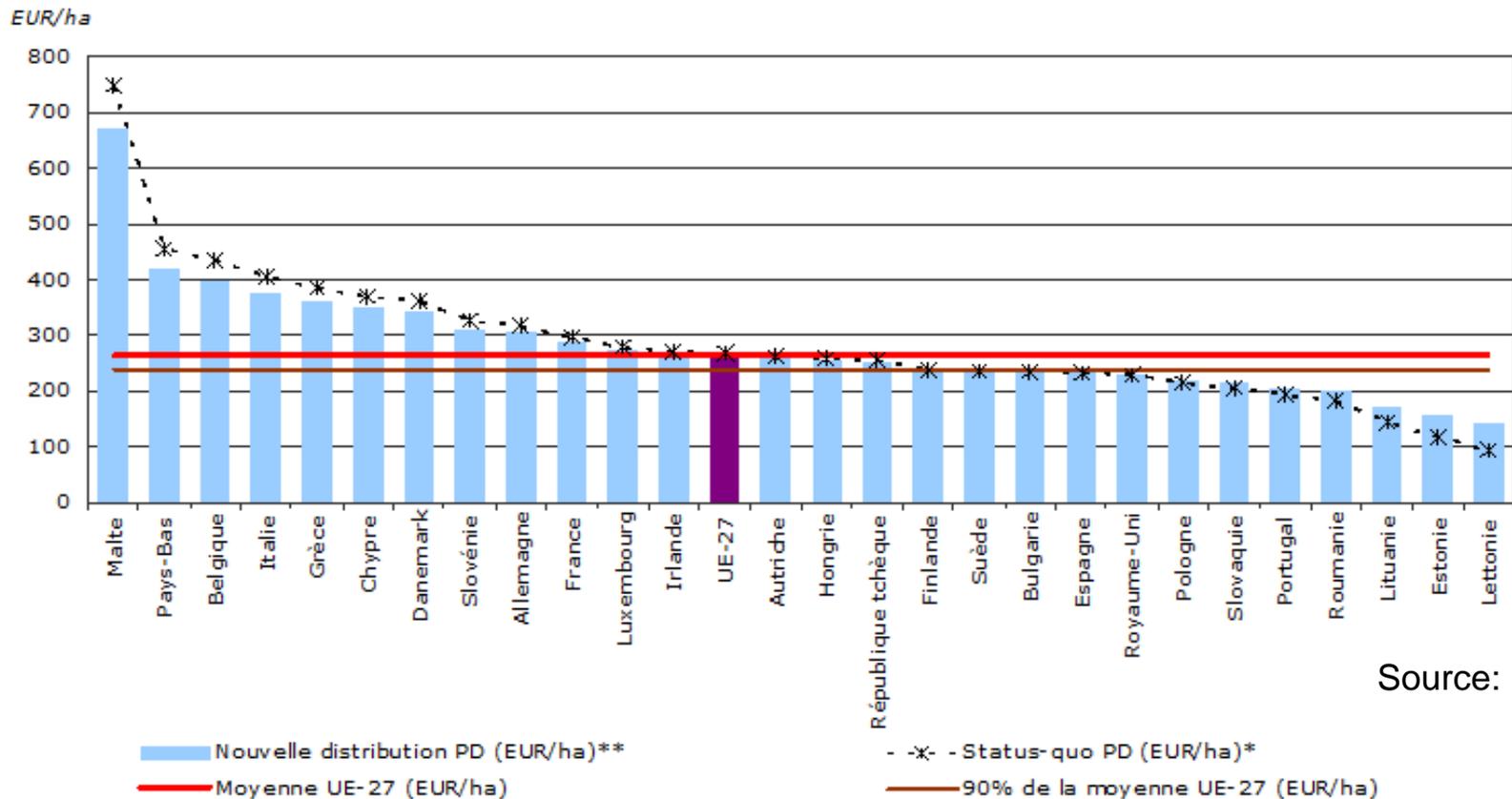
- **Convergence externe:** limiter les aides touchées par les EM qui sont au dessus de la moyenne européenne /ha pour augmenter les aides touchées par ceux qui sont sous la moyenne
- **Convergence interne et redistribution:** doter tous les ha des mêmes zones pédoclimatiques d'un même paiement de base à l'ha;

... 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

# 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.)



## 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 **boite 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)

- 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?

## 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

## 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 €

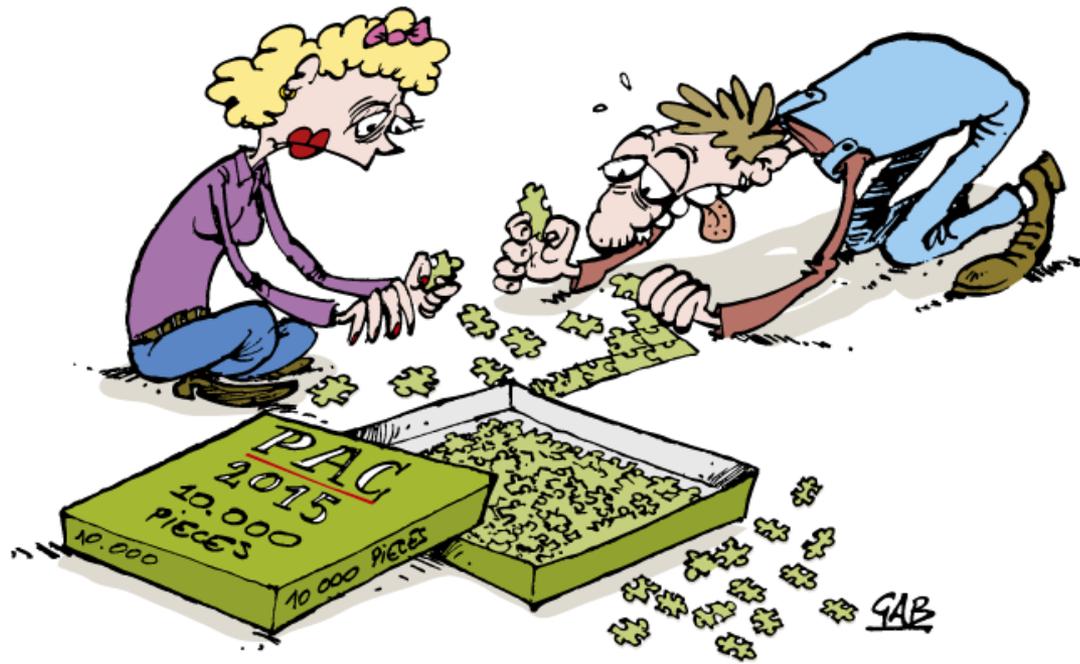
Réduction de 40% du montant entre 200 000 et 250 000 €

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

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



- Trois piliers? S'occuper (enfin ) d'alimentation en s'intéressant à l'ensemble de la filière, jusqu'au consommateur?
- Inclure l'agriculture urbaine et péri-urbaine?
- Construire des effets de non retour sur les pratiques agro-environnementales?
- Favoriser une vraie politique incitative à l'emploi avec des mesures centrées sur les actifs plus que sur les surfaces?
- Quelle posture face aux enjeux de compétitivité et de sécurité alimentaire? L'Europe doit-elle nourrir le monde?

# 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

