

LA PAC: l'impossible réforme?

Séminaire Chaire Unesco
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

- **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/>

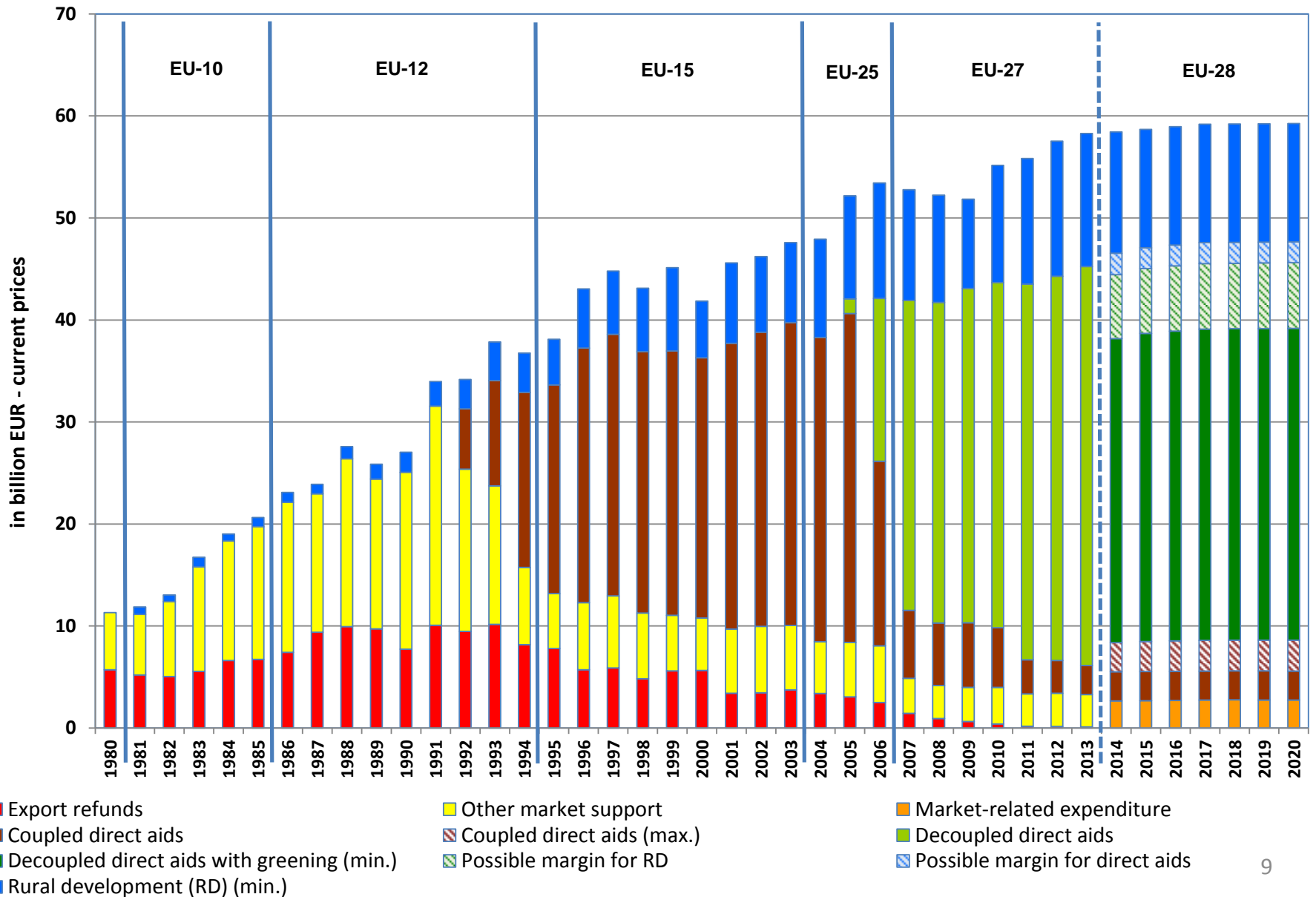
PARTIE 1

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"> Sécurité alimentaire Amélioration de la productivité Stabilisation des marchés Soutien aux produits 	<ul style="list-style-type: none"> Surproduction Explosion des dépenses Tensions internationales Mesures structurelles 	<ul style="list-style-type: none"> Réduction des excédents Environnement Stabilisation des revenus Stabilisation du budget 	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement du processus de réforme Compétitivité Développement rural 	<ul style="list-style-type: none"> Prise en compte des impératifs du marché Inquiétude des consommateurs Développement rural Environnement Simplification Compatibilité avec l'OMC 	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement de la réforme de 2003 Nouveaux enjeux (biodiversité, eau, innovation,...) Gestion des risques

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

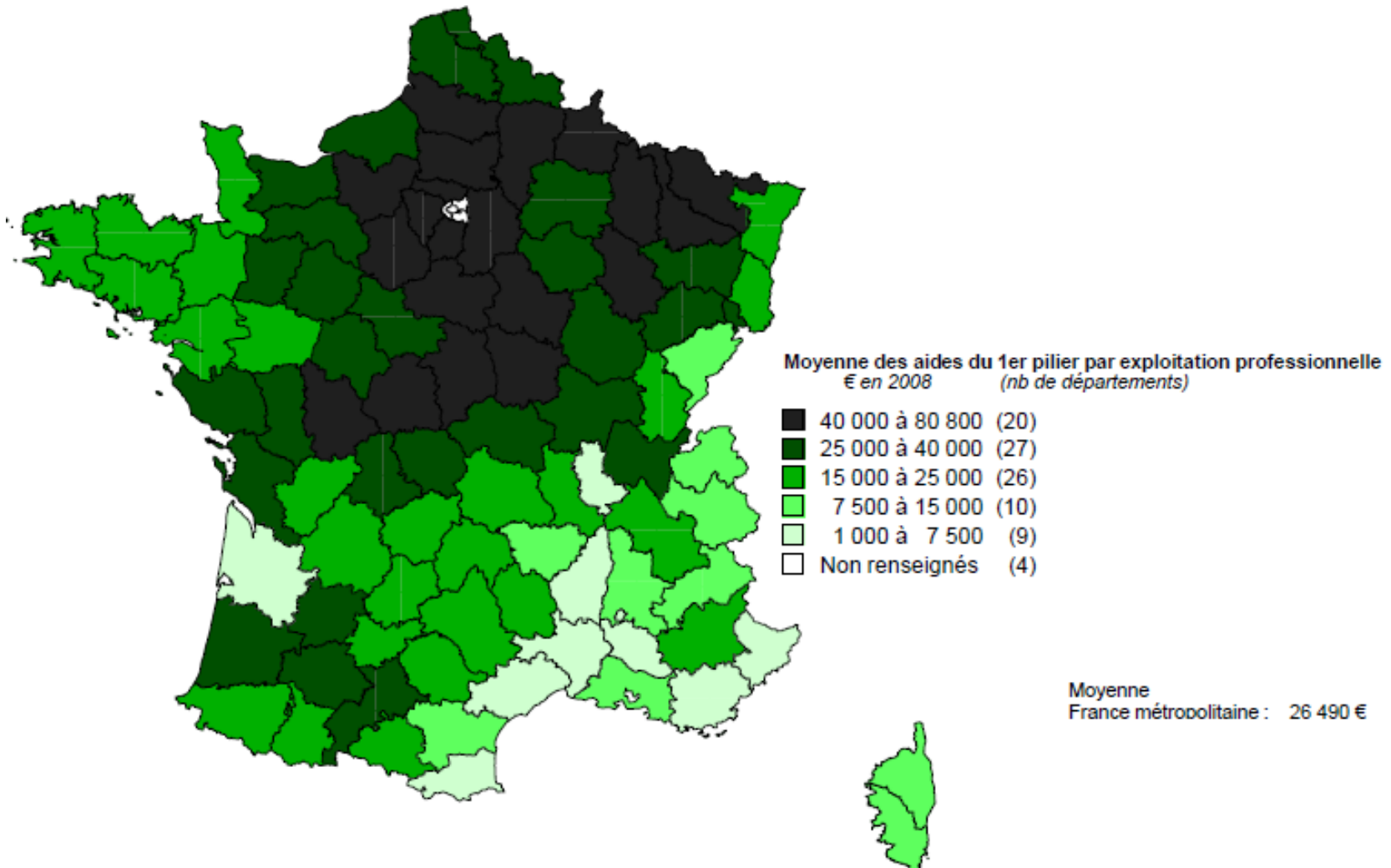
Polyculture- élevage: 285 €/ha

Elevage bovin herbe: 200 €/ha

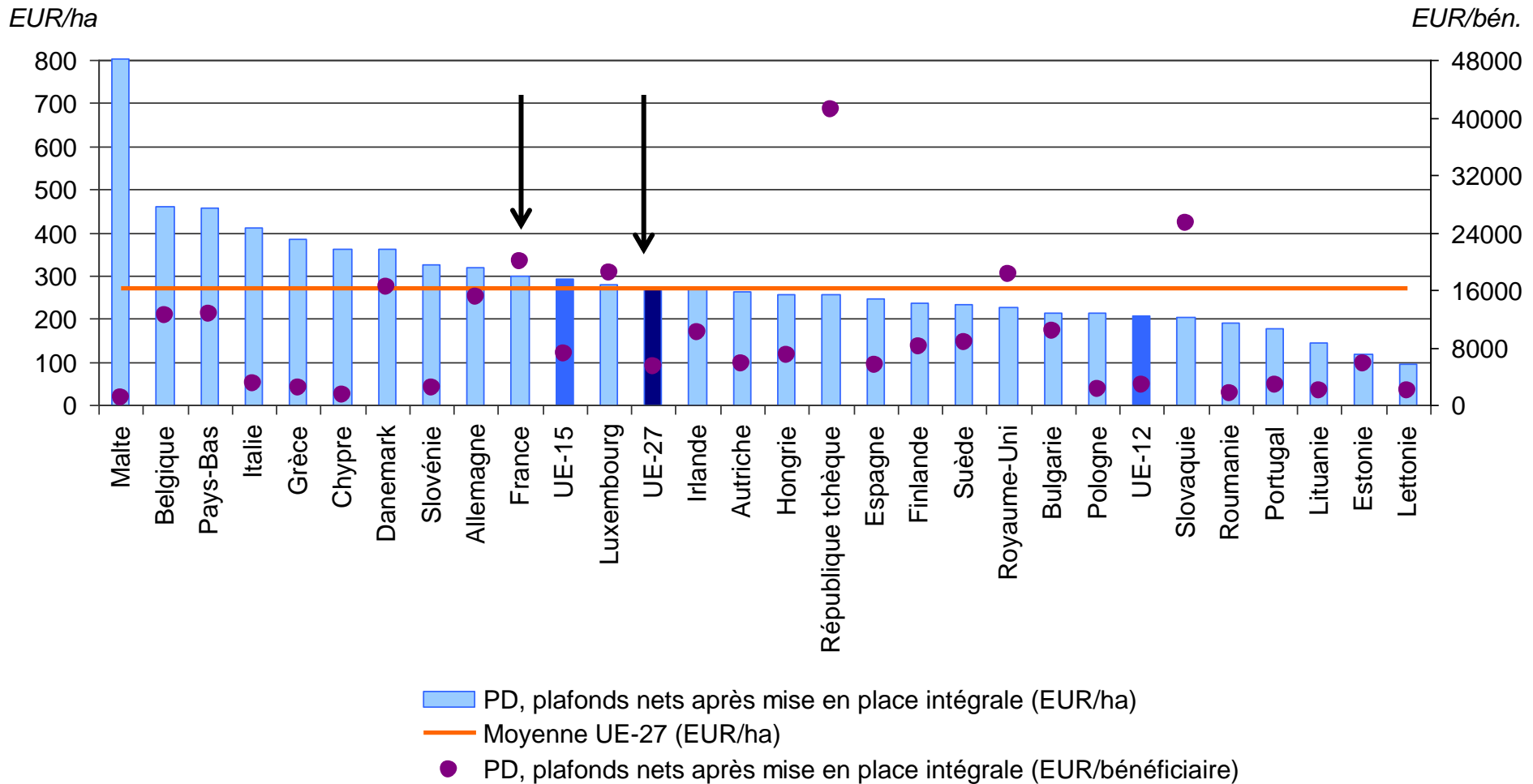
Ovins: 150 €/ha

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



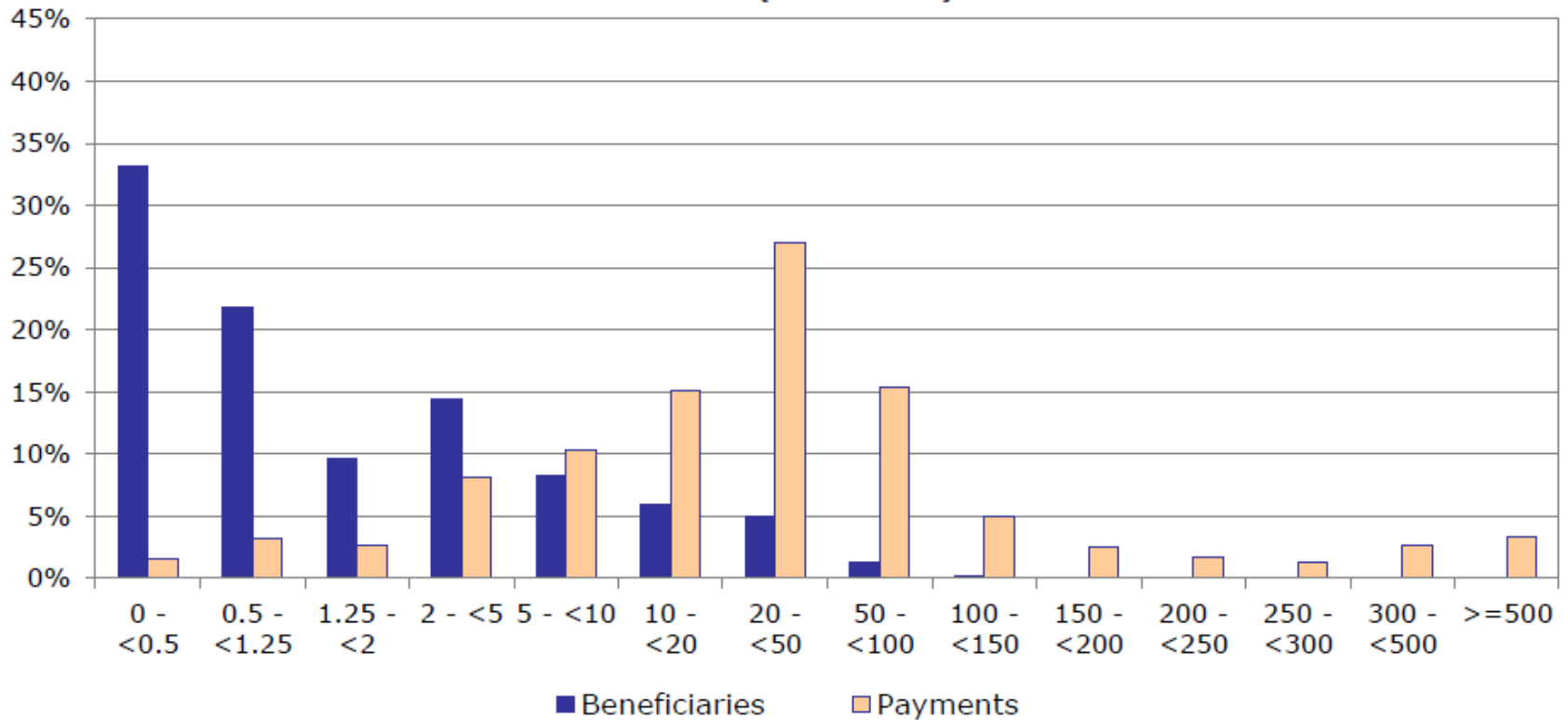
Des aides inégalement réparties entre EM



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

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

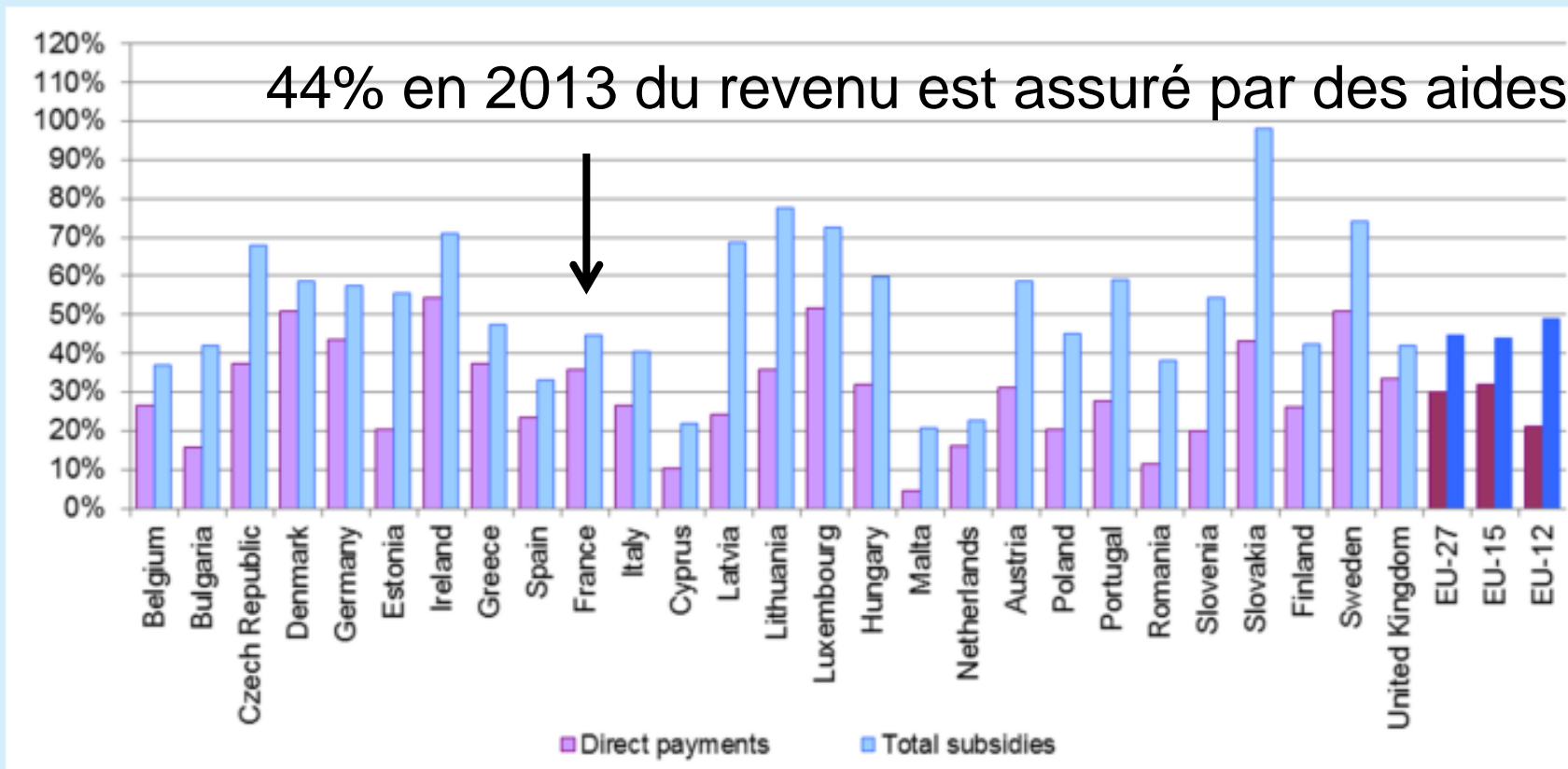
Indicative figures on the distribution of direct aid by size-class of aid
EU-27 (1 000 EUR)



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

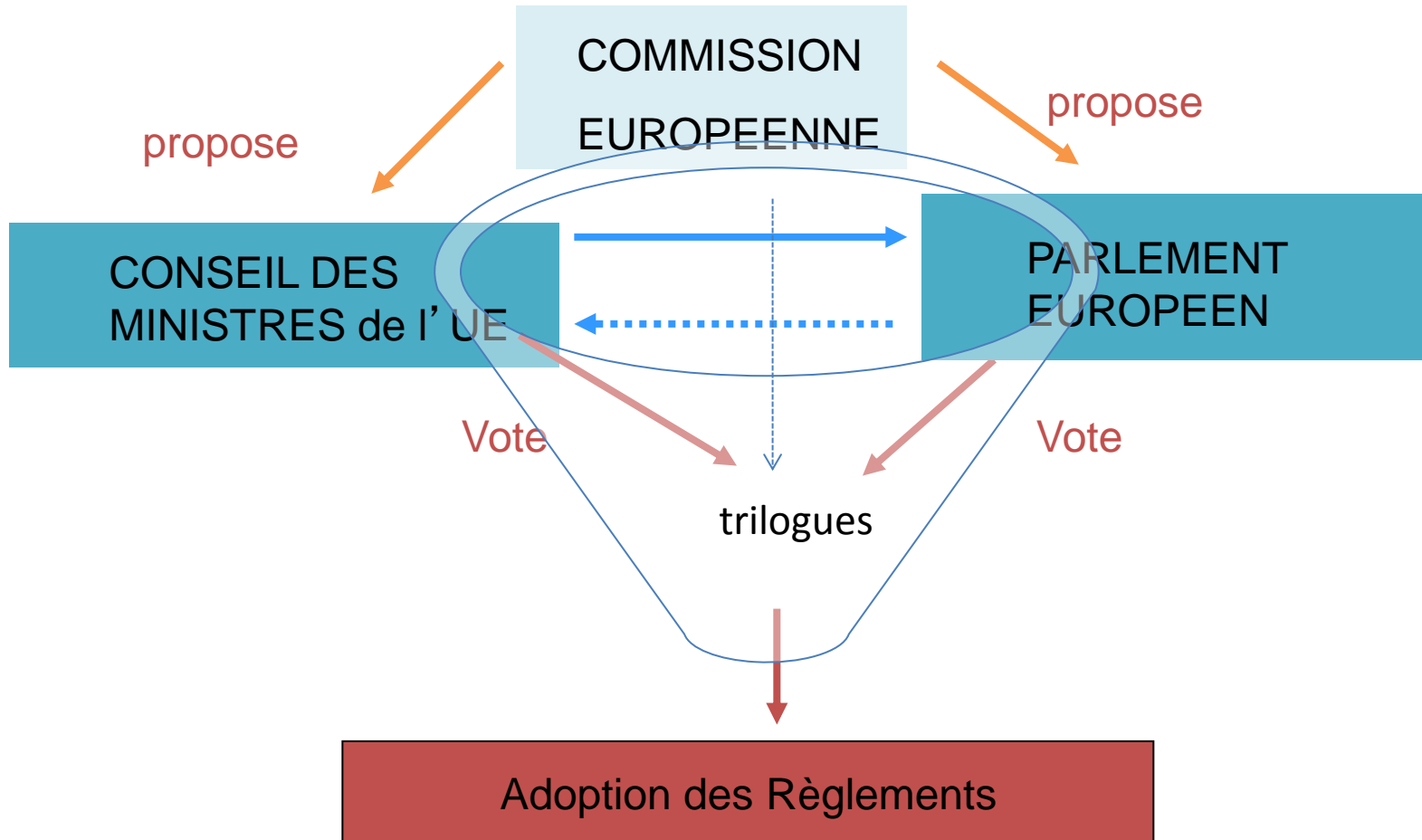
**FIN DE LA PROGRAMMATION 2007-
2013 → RÉFORME DE LA PAC POUR LA
PÉRIODE 2014-2020**

- 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^{ère} 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

- 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

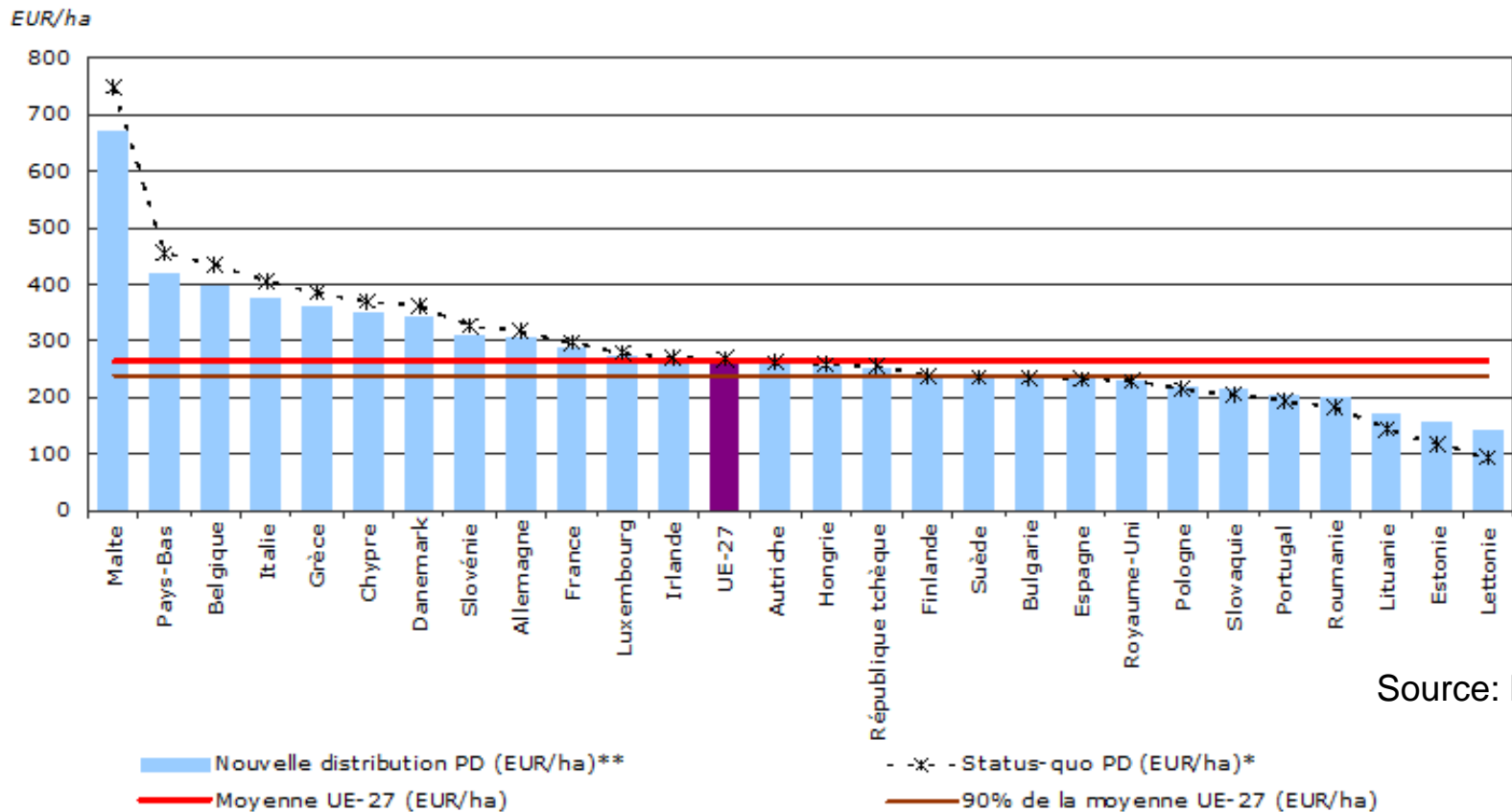
- **Convergence externe:** limiter les aides touchées par les EM qui sont au dessus de la moyenne européenne /ha pour augmenter les aides touchées par ceux qui sont sous la moyenne
- **Convergence interne et redistribution:** doter tous les ha des mêmes zones pédoclimatiques d'un même paiement de base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

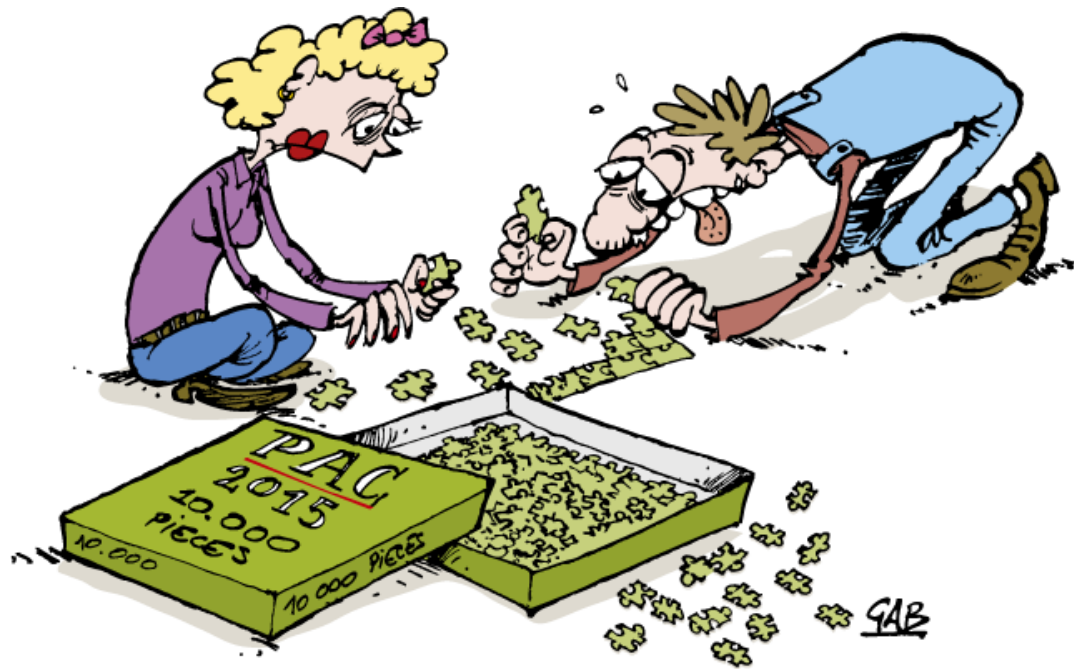
Réduction de 40% du montant entre 200 000 et 250 000 €

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^{er} 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

