

# Académie d'Agriculture de France

## Quelle PAC pour quelle agriculture?

Présentation des analyses et propositions  
du groupe PAC de l'AAF

[http://www.academie-  
agriculture.fr/actualites/academie/quelle-  
pac-pour-quelle-agriculture](http://www.academie-agriculture.fr/actualites/academie/quelle-pac-pour-quelle-agriculture)

31 janvier 2018

Gilles Bazin et Michel Jacquot rapporteurs

## **Pourquoi le groupe PAC a t-il relancé ses travaux en 2016?**

- La forte dégradation de la situation économique dans certaines filières (lait, porc, viande bovine, céréales...) montre les limites de la PAC pour amortir les crises de marché.
- Le découplage des soutiens (6Mds€/7,2Md€ d'aides directes) ne permet pas de soutenir davantage l'adaptation des exploitations en difficulté. Le fond de crise européen est limité (460 millions €) et peu utilisé.
- Le Brexit va entraîner une baisse du budget de la PAC (3Mds€?) et des modifications du marché unique dont on mesure mal les conséquences.
- La Commission, le Parlement et les Etats ont engagé la réflexion sur la future PAC (Etats généraux de l'alimentation, consultation publique sur la PAC, perspectives de la Commission, débats au Parlement européen...).
- Il s'agissait pour nous de mieux comprendre les limites de cette nouvelle PAC, de réfléchir scientifiquement aux moyens de les corriger, et de débattre de nos analyses et de nos propositions.

## En France, la PAC mobilise des moyens financiers importants qui permettent des marges de manœuvre si on les utilise avec davantage de souplesse

- **11 Mds € de soutiens en 2015 dont 9 Md€ de financements communautaires et 2 Md€ de financements nationaux:**
  - **7,6 milliards € pour le 1<sup>er</sup> pilier « marchés et revenus »** (7 milliards d'aides directes dont 6 milliards découplés ).
  - **1,7 milliards € pour le 2<sup>e</sup> pilier « développement rural »** dont 830 millions pour l'ICHN ( une hausse qui a justifié le transfert de 4,2% du 1<sup>er</sup> au 2<sup>e</sup> pilier en 2018) et 240 millions pour les MAE.
  - **358 000 exploitations ont reçu 7,6 Md€ d'aides du 1<sup>er</sup> pilier en 2014 et 10,4% d'entre elles ont perçu + de 50 000€ soit 36,3% du total.**

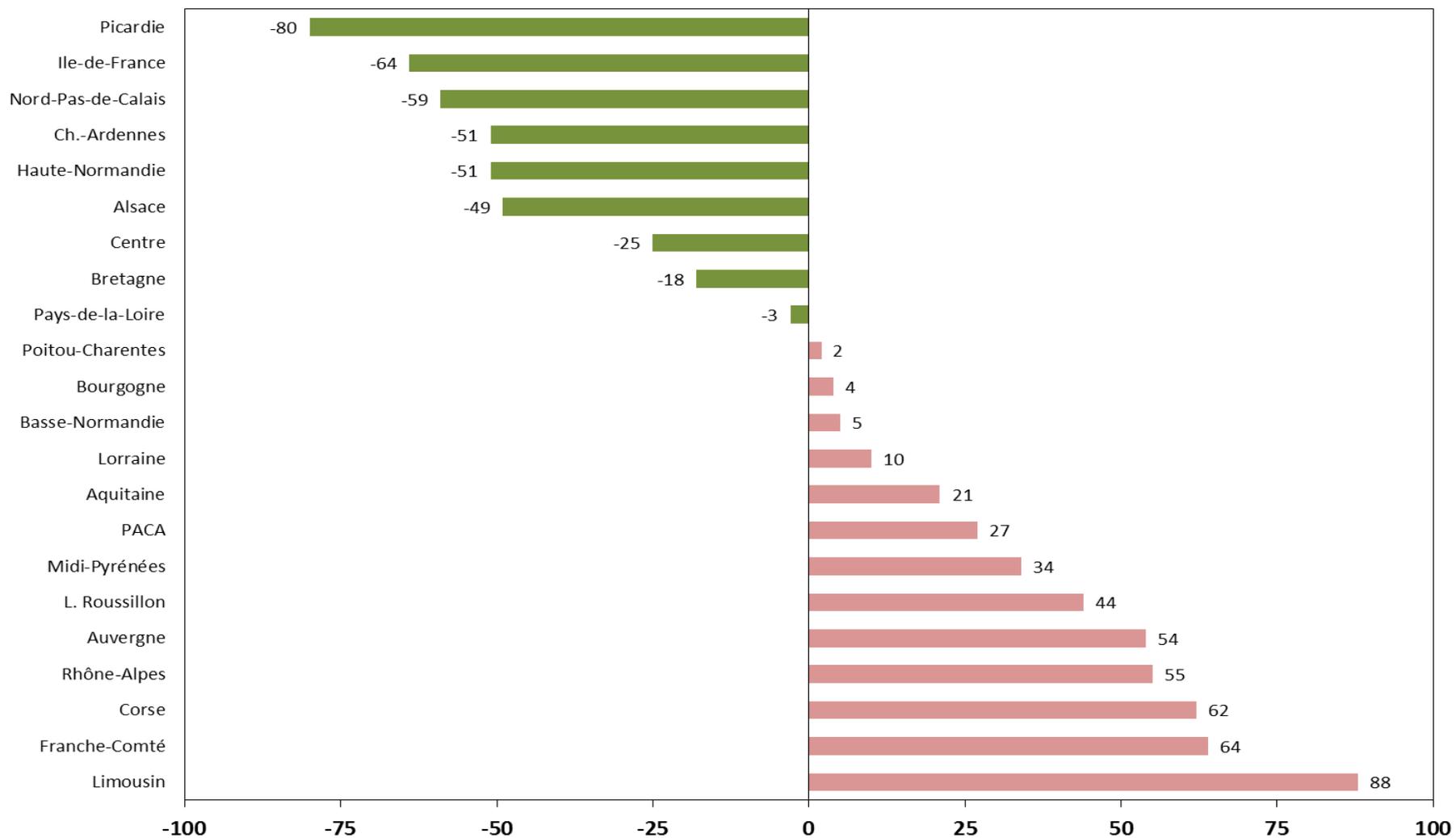
**Rappel: Les aides directes et subventions (9 Mds€)** représentent 60% du revenu net agricole français en 2015 (15,2Md€) mais plus de 100% en viande bovine et ovine, et entre 50 et 100% en lait et céréales.

## L'essentiel du dispositif français pour la PAC 2015-2020

- Les Droits à Paiement unique (DPU) sont remplacé par un Droit à Paiement de Base (DPB), un paiement vert et un paiement redistributif.
- Tous les hectares (sauf vignes) sont éligibles.
- Sortie progressivement des aides historiques (DPU) vers une aide par hectare plus uniforme ( convergence nationale à 70% en 2019 et limitation de réduction du DPB à 30% ).
- Paiement « vert » aux pratiques bénéfiques au climat et à l'environnement (30% de l'enveloppe nationale des paiements directs).
- Paiements Jeunes Agriculteurs (5 ans, 70€/ha, 34 ha max).
- Aides recouplées : 13% animaux + 2% pour protéines végétales.
- Paiement redistributif sur les 52 premiers hectares (en théorie de 25€/ha en 2015 à 100€/ha en 2018 mais bloqué à 50€/ha en 2017).
- Forte revalorisation de l'Indemnité compensatrice de handicaps (30%)
- **Poursuite de la « libéralisation » des marchés (confirmation de la fin des quotas laitiers en 2015 et sucriers en 2017...)**

# Une redistribution des soutiens de l'ordre de 1Md€/an

## Evaluation de l'impact régional moyen en €/ha de SAU en 2019

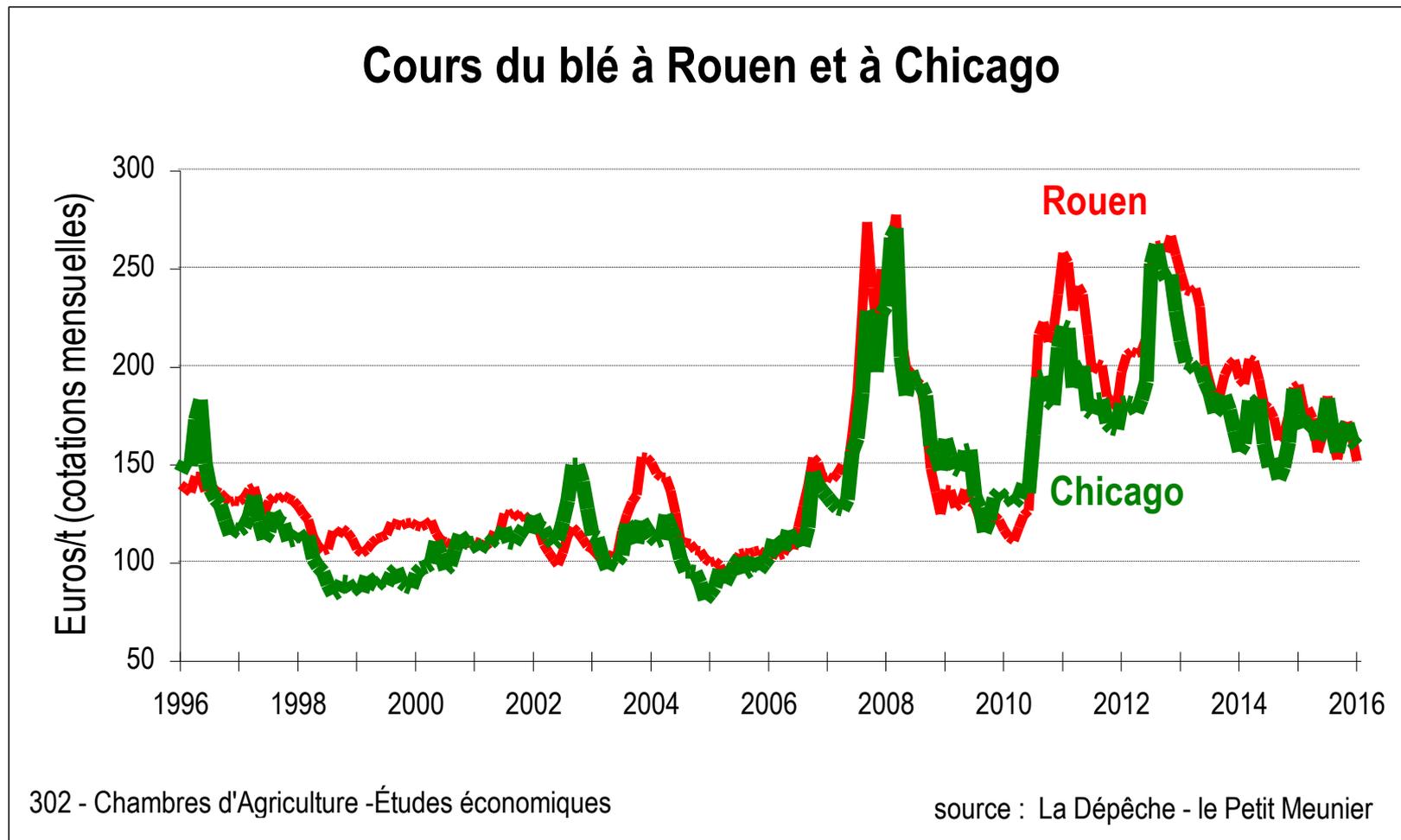


Source V. Chatellier INRA 2013

# Une évolution des soutiens qui va dans le sens d'un rééquilibrage entre exploitations, filières et territoires

- Abandon de références d'aides historiques obsolètes (datant de 1992).
- Début de convergence des soutiens (mais pour quelles raisons économiques tous les agriculteurs devraient-ils avoir la même aide par ha?).
- Renforcement des soutiens dans les exploitations dont la SAU est inférieure à la moyenne, favorable à l'emploi.
- « Verdissement » obligatoire mais limité.
- Recouplage maximum sur l'élevage ruminant et protéagineux.
- Soutiens particulier à l'installation et conditions d'installation assouplies.
- Une politique renforcée en montagne et dans les zones défavorisées.
- **Mais la France n'a pas maximisé les marges de manœuvre qu'elle avait négocié à Bruxelles pour redistribuer les soutiens.**
- **Rien sur la régulation des marchés et la stabilisation des revenus remplacées par un fond de crise et des systèmes assurancielles qui vont très vite montrer leurs limites face à la volatilité des marchés et à la baisse des prix.**

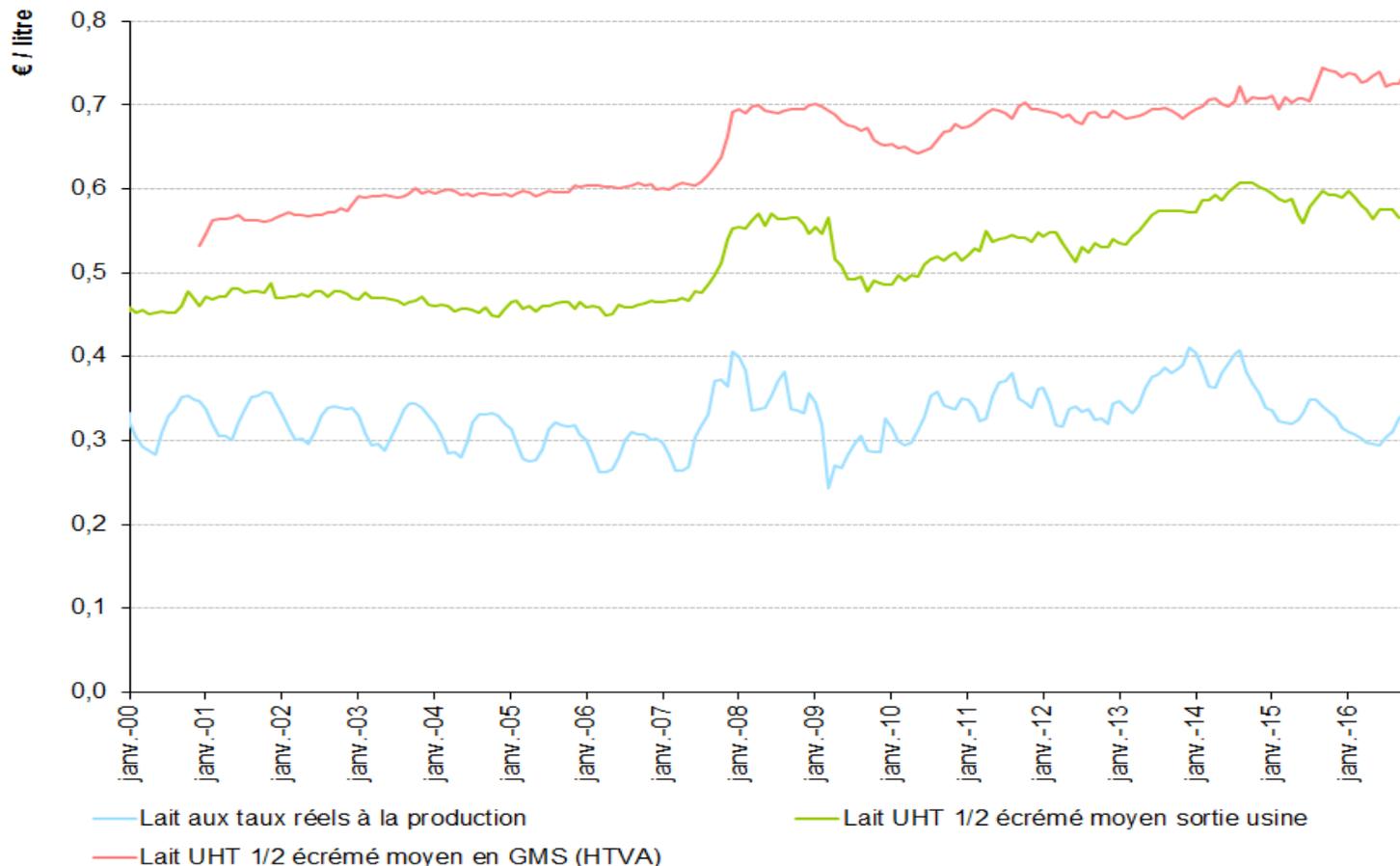
# La volatilité du marché mondial se transmet directement au marché européen



# Un partage de la valeur et une volatilité des prix en défaveur des producteurs laitiers

Prix à différents stades dans la filière lait - lait 1/2 écrémé UHT "moyen" en GMS

mise à jour : mai 2017 (année 2016)



Source : Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires <sup>8</sup>

# Les enjeux de la future PAC

## Pourquoi a-t-on besoin d'une PAC forte et renouvelée?

- Les enjeux «classiques» restent d'actualité: souveraineté alimentaire et sécurité sanitaire, enjeux économiques et sociaux (création de richesses, et d'emplois directs et induits, conditions de vie et niveau de revenu, compétitivité de la ferme France), enjeux environnementaux et territoriaux.
- Les nouveaux défis, climatiques, géopolitiques et stratégiques touchent directement à l'agriculture et à l'alimentation et prendront une place croissante dans les politiques européennes et les négociations internationales.
- L'évolution du contexte socio-économique et politique européen et mondial nécessitent une profonde révision de la PAC. « La volatilité croissante des marchés mondiaux menace la souveraineté alimentaire des européens » discours du Pdt Macron sur l'Europe (26/9/2017)
- **Une réforme de la PAC à minima, risque d'être beaucoup plus coûteuse budgétairement et socialement qu'une PAC forte qui combine un ensemble cohérent d'outils d'intervention répondant à la diversité des productions et des territoires européens.**

# Mieux répondre aux attentes sociétales pour relégitimer la PAC

- **Pour les agriculteurs il s'agit de clarifier les objectifs et les moyens de la PAC pour mieux légitimer les soutiens, s'inscrire dans la durée et limiter les effets de rente** (réduction de la volatilité des prix et des revenus, dispositifs anticrise, soutiens à la compétitivité et à l'emploi, partage de la valeur, transition agro-écologique...)
- **Pour les citoyens et les consommateurs européens : rendre la PAC davantage intelligible et légitime** (aides justifiées par les exigences sanitaires et environnementales de l'UE, meilleure intégration des dimensions de réduction des inégalités alimentaires, répondre aux nouvelles demandes de qualité, de santé, de filières courtes, de développement de la bioéconomie...)

# Notre contribution en 4 propositions

- Notre contribution s'articule autour de quatre grandes propositions qui nécessitent de laisser davantage de marges de manœuvre aux États comme aux Régions dans leur mise en œuvre, selon le principe communautaire de subsidiarité.
- **La PAC devrait reposer sur un ensemble d'objectifs communs, mis en œuvre avec des outils flexibles, adaptables aux situations structurelles et productives agricoles variées de l'Union et réactifs face aux crises.**
- Tout cela nécessite un cadre financier pluriannuel souple, permettant des reports budgétaires plafonnés par États membres. La nouvelle PAC devrait également être développée en cohérence et en synergie avec les autres politiques de l'UE (environnementale, régionale...)

**Dans ce cadre: quatre propositions complémentaires**  
**Un cadre gradué et cohérent d'intervention**

- 1) Limiter la volatilité des prix en cherchant à anticiper les évolutions pour stabiliser les marchés agricoles.**
- 2) Mettre en œuvre des soutiens contracycliques aux revenus en cas de crises des marchés et assurantiels en cas de crises climatiques ou sanitaires.**
- 3) Renforcer le pouvoir économique des producteurs agricoles et la contractualisation dans les filières.**
- 4) Mieux rémunérer la production des services environnementaux, climatiques et territoriaux non marchands, fournis par les agriculteurs.**

## **Limiter la volatilité des prix en cherchant à anticiper les évolutions pour stabiliser à minima les marchés agricoles**

- L'intervention en amont reste souvent moins coûteuse que la correction en aval des fluctuations de prix et de revenus. Ceci nécessite d'améliorer la connaissance et le suivi des marchés afin d'anticiper les facteurs de crise.
- La stabilisation des marchés doit redevenir prioritaire avec des outils renouvelés qui évitent les dérives de la PAC des années 60 (stocks, budget...)
- Commencer par déclencher préventivement les mesures communautaires exceptionnelles « en cas de baisse significative des prix » (retrait, stockage public et privé, relèvement exceptionnel des droits de douane...)
- Mettre en œuvre des programmes volontaires ou obligatoires de réduction de production alimentés par un fond de crise européen mieux doté. Malus pour les exploitants qui continuent à augmenter leur production en cas de crise?

# **Mettre en œuvre des soutiens contracycliques en cas de crises des marchés et assurantiels en cas de crises climatiques ou sanitaires.**

- Compte tenu des exigences sociales, qualitatives et environnementales qui s'imposent dans la production agricole européenne, les coûts de production resteront souvent supérieurs aux cours mondiaux et l'octroi d'aides compensatoires restera souvent nécessaire.
- Les aides découplées par hectare et non plafonnées sont inéquitables, produisent des effets de rente et ne permettent pas de gérer les crises.
- Transformer tout ou partie des aides découplées en soutiens contracycliques (anticrise) ajustés en fonction des évolutions de prix et plafonnés pour éviter les dérapages budgétaires.
- Rendre les outils de prévention et de gestion des risques climatiques et sanitaires plus efficaces et plus attractifs.
- Poursuivre la réflexion sur des outils mutualisés de stabilisation des revenus abondés par la PAC.

# **Renforcer le pouvoir économique des producteurs agricoles et la contractualisation dans les filières.**

- Existence de déséquilibres de marchés aux dépens des producteurs agricoles aggravés par la plus grande volatilité des marchés.
- Les coûts de production agricole par filières doivent être pris en compte dans les négociations interprofessionnelles.
- Cela suppose qu'à l'intérieur du cadre interprofessionnel (et avec l'appui des observatoires publics des marchés) il soit permis : 1) d'échanger sur les contrats en cours d'élaboration et à venir, 2) d'échanger sur la conjoncture à venir y compris sur les volumes et sur les prix, 3) de disposer d'information précises au-delà de la première mise en marché pour que les différents acteurs des filières puissent se coordonner afin d'élaborer des stratégies d'amortissement des fluctuations.
- Cela suppose une redéfinition des règles de concurrence et un engagement politique au niveau européen.

# Mieux rémunérer la production des services environnementaux, climatiques et territoriaux non marchands fournis par les agriculteurs.

- En tant qu'outil de sanction, la conditionnalité actuelle des aides vise d'abord à limiter les « externalités négatives », et non à valoriser la production « d'externalités positives ». Moduler le paiement vert: onus lorsque les pratiques vont au delà des contraintes réglementaires?
- Les MAEC systèmes sont limitées à certains territoires et les dépenses ont baissés de 50% entre 2014 et 2016 (de 477 à 205 millions€).
- Des systèmes de production fournissant des services environnementaux existent : par exemple, les agricultures à bas niveau d'intrant, les systèmes herbagers, le développement des légumineuses, l'agriculture biologique... La PAC devrait mieux accompagner le développement de ces types d'agriculture par des incitations plus fortes et du conseil, surtout en début de transition.
- La rémunération des services environnementaux et territoriaux devrait s'insérer dans des démarches contractuelles à l'échelle des territoires et sur une durée d'une dizaine d'années afin de garantir une fourniture pérenne d'engagements. Proposer par exemple des contrats de transition agro-écologiques à l'image des anciens CTE, accessibles à tous les agriculteurs et qui prennent en compte la transition de l'ensemble du système de production (investissements compris).

# **Pour une PAC plus efficace, plus équitable et plus durable répondant à la diversité des filières et des territoires européens**

- **Efficacité**

En limitant les risques de marché pour redonner confiance aux producteurs.

En anticipant les crises pour ne pas avoir à les gérer dans l'urgence.

En soutenant l'investissement pour une compétitivité globale (économique, sociale et environnementale) des exploitations.

En soutenant les processus de valorisation des produits (signes de qualité, circuits courts, autonomie et complémentarité des systèmes...).

- **Équité**

En renforçant le pouvoir économique des producteurs agricoles et la contractualisation dans les filières.

En soutenant prioritairement les filières en crise et en plafonnant les soutiens

- **Durabilité**

En rémunérant la production des services environnementaux, climatiques et territoriaux non marchands fournis par les agriculteurs

En développant des contrats de « transition agro-écologiques » accessibles à tous les exploitants.