

# La PAC après 2022 : état des avancées... et des reculs

Aurélie Trouvé,

UFR agriculture comparée, AGROPARISTECH

septembre 2021

# Un calendrier de réforme tendu

- Propositions législatives : juin 2018
- Trois règlements sur la PAC concernant (i) les plans stratégiques, (ii) l'OCM, (iii) le financement, la gestion et le suivi de la PAC
- Un calendrier « perturbé »
  - par les élections du parlement européen et la nomination d'un nouveau commissaire
  - par le Brexit
  - par des décisions qui ont tardé sur le budget européen 2021-2027 (proposition législative de mai 2018, décision mi 2020)
  - Par de nouvelles priorités communautaires (Green Deal européen, stratégie Farm to Fork, biodiversité 2030), susceptibles d'influencer les négociations autour de la PAC
    - Objectifs de baisse de 50% de l'utilisation des produits phytosanitaires, de 25% de SAU bio, de 10% de surfaces non productives, étiquetage nutritionnel obligatoire harmonisé...
- Une application prévue d'abord à partir de 2021, puis retardée à 2023
  - avec un règlement de transition proposé par la Commission européenne pour 2021 et 2022
- Accord entre Conseil des ministres et du Parlement européen en juin 2021
- Un conseil des ministres qui aura imposé ses vues la plupart du temps, affaiblissant les minces ambitions de changement portées par la Commission européenne et le Parlement

# Le budget de la PAC : baisse forte (en € constants), en particulier pour le 2nd pilier de la PAC

- Une augmentation de la contribution de chaque Etat-membre au budget de l'UE et de nouvelles ressources propres
- Un plan de relance de 750 Mds € sur 7 ans (prêts + subventions) en plus des 1.074,3 Mds € du cadre financier pluriannuel
- Mais une perte de budget liée au Brexit et des hausses budgétaires prévues dans des domaines jugés prioritaires (migration, sécurité et défense...)
- Coupes budgétaires fortes proposés pour la politique régionale et la PAC
  - PAC : 383 Mds € => 386 Mds € courants (prévisions sur 7 ans) UE et 62 => 62 Mds FR (dont 11,4 Mds € du FEADER, soit 18% des fonds de la PAC, comme dans la période actuelle)
  - ... mais une baisse forte du budget PAC UE en € constants, estimée à 6,4% (5,5% pour le 1er pilier, 9,1% pour le 2nd pilier)
  - Part budgétaire de la PAC dans le budget UE en forte baisse

# Des objectifs quasiment inchangés

- Objectifs : assurer un revenu équitable aux agriculteurs, accroître la compétitivité, rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, agir contre le changement climatique, protéger l'environnement, préserver les paysages et la biodiversité, soutenir le renouvellement des générations, dynamiser les zones rurales, garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé
- Un accent plus important mis sur la qualité des denrées alimentaires et la santé, mais une quasi absence de mesure proposée
- Un accent plus important mis sur les technologies, en particulier numériques, mais pas d'objectif relatif à l'autonomie des exploitations, la maîtrise de l'endettement et des consommations intermédiaires...

# Une orientation néolibérale confirmée... mais quelques re-régulations de marché, sur pression du Parlement

- Dans les considérants du règlement, l'aide aux agriculteurs doit avoir « pas ou peu d'incidences sur les échanges commerciaux » pour que « l'Union puisse respecter ses obligations (...) dans l'accord de l'Organisation mondiale du commerce »
- Pas de réintroduction de régulation publique des marchés importante
- Mais... une fin des droits de plantation de vignes repoussée à 2045 (et non plus 2030)
- Un appui essentiellement aux coordinations privées (OP, assurances et fonds de mutualisation...)
  - Avec un léger renforcement des marges de manœuvre des OP, qui peuvent désormais convenir avec les opérateurs en aval de clauses de partage de la valeur
- Une « réserve de crise » plus efficace avec un budget « sanctuarisé »
  - des observatoires des marchés agricoles pour tous les produits désormais, avec entre autres missions le fait d'alerter sur des potentielles menaces de perturbation des marchés
- Possibilité également de pouvoir adapter la production à la demande dans les AOP et IGP (cf. ce que fait le Comté)
- Mais d'autres propositions de plus forte régulation par le Parlement européen retoquées
  - Ex. la possibilité de tenir compte de conditions sociales, sanitaires et environnementales de production dans la protection aux frontières
  - Ex. l'élargissement des outils d'intervention publique (filets de sécurité) à d'autres productions (pas seulement blé, orge, maïs, riz, viande bovine)

# Une PAC de moins en moins commune (1)

- Une « subsidiarité accrue » souhaitée, à travers un « nouveau modèle de mise en œuvre »
- Un cadre communautaire beaucoup plus lâche et des décisions majeures laissées aux Etats-membres, dans le cadre de « plans stratégiques nationaux » (PSN)
  - Un diagnostic réalisé par chaque État membre et une stratégie d'intervention pour atteindre les 9 objectifs communautaires
    - En France, un diagnostic finalisé début 2020, pour un envoi du PSN à la Commission au 1<sup>er</sup> janvier 2022 puis des négociations entre France et Commission pour qu'il soit approuvé
  - Une approbation, un suivi et une évaluation des plans par la Commission européenne, en fonction d'une liste d'indicateurs d'impacts, de résultats et de réalisation
    - « la Commission cherche à délaisser l'approche actuelle de la PAC, fondée sur la conformité, au profit d'une approche axée sur les résultats » (rapport de la Cour des comptes européenne )
  - Des plans regroupant le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> pilier
    - dont les programmes sectoriels d'intervention, étendus potentiellement à presque toutes les productions (au-delà de la viticulture, du houblon, de l'apiculture, des fruits et légumes et des olives)
    - Vers plus de cohérence entre dispositifs de la PAC ?

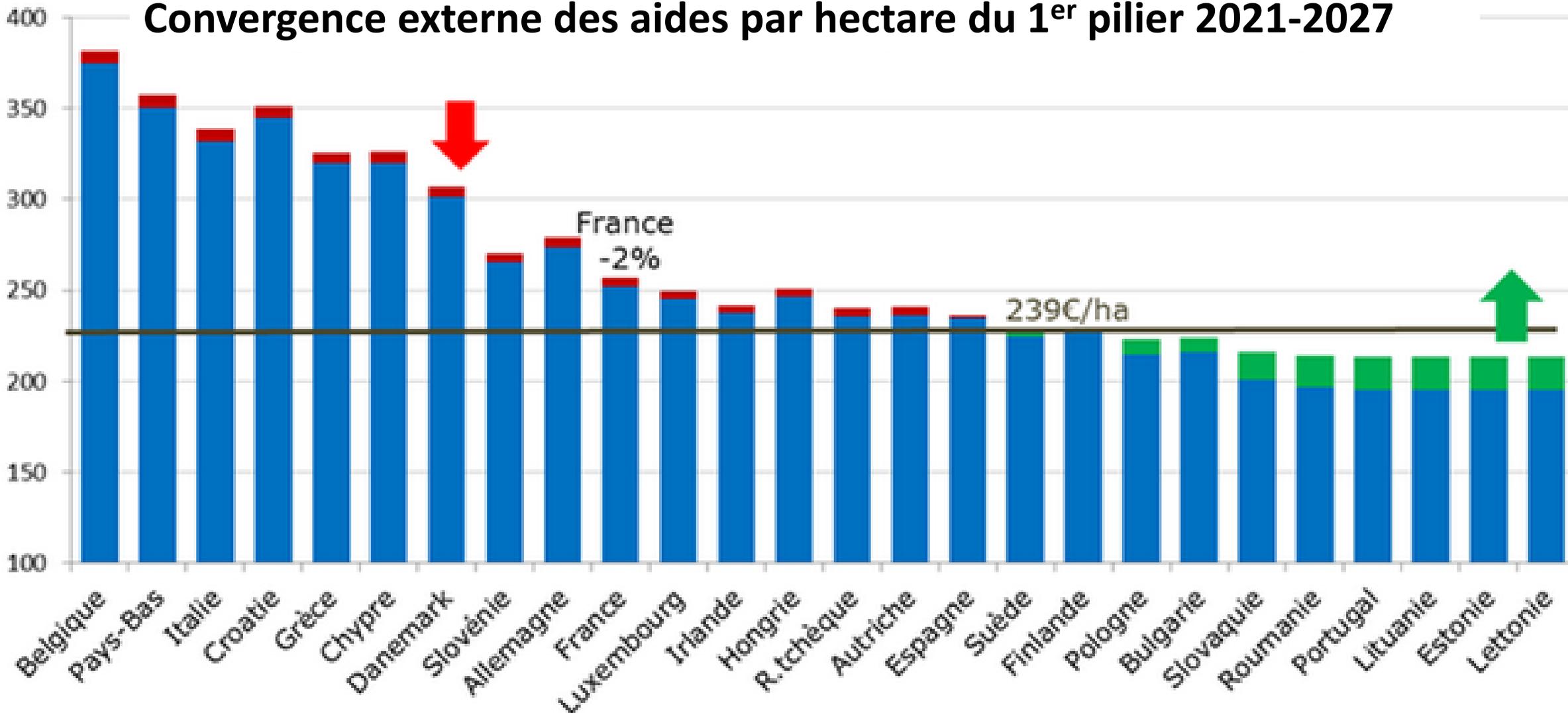
# Une PAC de moins en moins commune (2)

- Une nouvelle étape de renationalisation de la PAC
  - Un renforcement des marges de manœuvre des Etats-membres et des compétences de la Commission, au détriment du Parlement européen et du Conseil des ministres
  - Quid de la volonté et de la capacité de la Commission à peser sur les choix des Etats membres pour atteindre les objectifs fixés ?
  - Un risque souligné d'augmentation des distorsions de concurrence entre Etats-membres
- Pour simplifier la PAC ?
  - Le risque d'une charge de travail plus grande pour les Etats-membres
- Craintes de Régions de France d'une recentralisation du 2nd pilier
  - Des PSN, avec interrogations sur les marges de manœuvre des régions dans ce cadre
  - En France, reprise de toutes les aides surfaciques par l'Etat national (dont les MAEC), une régionalisation des autres aides (dont les aides à l'installation) avec assurance de « transfert des crédits de l'État sur les politiques correspondantes et les moyens humains qui y sont consacrés » (= avancée par rapport à la période actuelle)

# La distribution des aides 1<sup>er</sup> pilier : une justification socio-économique non améliorée (1)

- Des **aides découplées** qui continueront à constituer la part du lion des soutiens de la PAC
- Des **aides couplées**
  - qui restent plafonnées au même % qu'avant
  - qui permettent de soutenir les légumineuses sans attester d'une difficulté de la filière
- Poursuite seulement partielle de la « **convergence externe** »
  - Pour les Etats-membres les moins bien dotés, réduction de moitié de l'écart entre la moyenne (des paiements directs/ha) et 90% de la moyenne communautaire
- Une **convergence interne** (de l'aide de base au revenu) qui pourra rester très limitée
  - D'ici 2026, nécessité d'égaliser ou dépasser 85 % du montant moyen (avec possibilité de limiter les pertes à 30%, comme avant)
    - au niveau national ou dans un groupe de « territoires confrontés à des conditions socio-économiques ou agronomiques similaires »... d'où la possibilité de ne toujours rien redistribuer entre territoires (cf. Espagne)
  - La possibilité pour tous les Etats-membres de passer du régime de paiement de base (RPB) au paiement forfaitaire par hectare (SAPS)

# Convergence externe des aides par hectare du 1<sup>er</sup> pilier 2021-2027



# La distribution des aides 1<sup>er</sup> pilier : une justification socio-économique non améliorée (2)

- Une **dégressivité des aides 1er pilier** (à partir de 60.000€) et un **plafonnement par exploitation** (à 100.000€)... que la Commission européenne voulait obligatoires mais qui sont finalement facultatifs
  - Avec la possibilité d'ajouter 50% des salaires liés à l'agriculture à ces plafonds
  - Non appliqué par la France !
- Une « **aide redistributive** » rendue obligatoire
  - Au moins 10% de l'enveloppe des paiements directs 1er pilier, sauf si l'Etat peut prouver que les besoins de redistribution sont couverts par d'autres instruments
  - Avec un montant maximal égal au DPU moyen de l'Etat membre
- Une **aide facultative aux petits agriculteurs** qui poursuit l'aide actuelle
  - avec un montant forfaitaire ou à l'hectare par exploitation , avec exemption de l'éco-conditionnalité et plafonnement à 1250 € (comme avant)
- Des **aides aux jeunes agriculteurs** légèrement renforcées
  - au moins 3% des paiements directs de chaque Etat-membre (mais avec prise en compte des aides JA du 2<sup>nd</sup> pilier)
  - Des aides aux investissements bonifiées pour les JA

# La distribution des aides 1<sup>er</sup> pilier : une justification socio-économique non améliorée (3)

- Un ciblage rendu obligatoire des « **véritables agriculteurs** »
  - selon un niveau minimum d'activité agricole
  - une définition à partir d'« éléments tels que le revenu, la main-d'œuvre occupée sur l'exploitation, l'objet social et l'inscription aux registres »
  - de grandes marges de manœuvre laissées à chaque Etat-membre et une absence de critère lié à l'âge ou la retraite
- Nouvelle **conditionnalité sociale** des aides
  - Système de sanction pour les agriculteurs ne respectant pas les droits des travailleurs. Système administratif et montant des sanctions à la discrétion des EM.
- Jusque 3% de l'enveloppe budgétaire du 1er pilier pouvant être attribués aux **programmes sectoriels d'intervention**, ouverts désormais à toutes les productions

2015 – 2022		2023 – 2027	
Type d'aides directes 1er pilier	Part de l'enveloppe budgétaire d'aides directes 1er pilier et autres règles	Type d'aides directes 1er pilier	Part de l'enveloppe budgétaire d'aides directes 1er pilier et autres règles
Aide « petits exploitants agricoles »	Facultative*, montant ≤ 1.250 €, pas d'obligations liées à l'éco-conditionnalité des aides	Aide « petits agriculteurs »	Facultative*, montant ≤ 1.250 €, pas d'obligations liées à l'éco-conditionnalité des aides
aides couplées	≤ 8% ou ≤ 13% dans certains cas (+ 2% possibles pour les protéagineux)	aides couplées	≤ 10% (+ 2% possibles pour les protéagineux) ou ≤ au pourcentage atteint en 2018
aide aux zones à contraintes naturelles	≤ 5%		
aide jeunes agriculteurs	≤ 2%	aide jeunes agriculteurs	≥ 3% des paiements directs 1 <sup>er</sup> et 2 <sup>nd</sup> pilier
aide <u>redistributive</u>	≤ 30%, montant/ha < 65% de la moyenne des paiements directs	aide <u>redistributive</u>	Obligatoire*, ≥10% sauf si autre façon de redistribuer
paiement vert	30%	<u>ecoscheme</u>	Obligatoire*, ≥25%
droit à paiement de base		Aide de base au revenu	

\* c'est-à-dire proposé de façon facultative/obligatoire par l'État-membre

**Le Fonds européen agricole de garantie** finance principalement les aides directes aux agriculteurs et les mesures régissant ou soutenant les marchés agricoles.  
Il intervient à hauteur de 100 % de la dépense générée par ces mesures dites du 1<sup>er</sup> pilier.

**Le Fonds européen agricole pour le développement rural** finance les aides au développement rural, selon des taux d'intervention variables en fonction de la mesure et des territoires. Le reste de l'aide est apportée par le budget de l'Etat ou des collectivités.

Aides hors PSN	Aides directes	Aides sectorielles	
Promotion (marché intérieur et pays tiers)	<b>AIDES AU REVENU :</b> - AIDE DE BASE - AIDES COUPLÉES - PAIEMENT REDISTRIBUTIF	<b>Interventions sectorielles :</b> - Programmes opérationnels (fruits et légumes, huile d'olive, autres secteurs) - Programmes nationaux (apiculture, viti-viniculture)	Échanges de connaissances et d'informations
POSEI (Outre-Mer)			Investissements
Organisation commune de marché	Aide complémentaire au revenu pour les <b>jeunes agriculteurs</b>		Coopération (innovation, développement local)
Réserve de crise	<b>NOUVEAUTÉ DANS LES AIDES DU FEAGA :</b> <b>Eco-régime,</b> le programme environnemental et climatique		Zones soumises à des désavantages spécifiques (Ex. Natura2000 ...)
			Installation de jeunes agriculteurs et démarrage d'entreprises en milieu rural
			Gestion des risques
			Engagements en matière d'environnement et de climat (MAEC et aides bio)
			Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques (zones de montagne, par exemple)

NB : la taille des cases n'est pas corrélée au niveau de l'allocation des montants dédiés.

Organisation plus générale de la PAC après 2020

# La distribution des aides 1<sup>er</sup> pilier : une justification environnementale non améliorée (1)

## **Ecoscheme (ou écorégime)**

- Obligatoirement mis en œuvre
  - Au moins 25% des aides 1er pilier (20% les 2 1ères années)
  - Avec de nombreuses flexibilités pour pouvoir abaisser ces seuils
- Versé sous engagement de pratiques bénéfiques pour l'environnement (au-delà de l'éco-conditionnalité)
  - Chaque écorégime doit contribuer à au moins deux domaines d'actions : atténuation et adaptation au changement climatique, protection de la biodiversité, réduction des pesticides, préservation de la ressource en eau...
  - Liste de pratiques uniquement indicative et très large
- Aide
  - annuelle
  - découplée
  - dont le montant ne peut aller au-delà du manque à gagner estimé de l'agriculteur

# La distribution des aides 1<sup>er</sup> pilier : une justification environnementale non améliorée (2)

- Via l'**éco-conditionnalité**, les conditions qui étaient fixées pour les paiements verts sont étendues à l'ensemble des aides directes
- Mais des ponctions et des contrôles prévus bien moindres pour les agriculteurs
- Pas d'avancée notable par rapport aux conditions des paiements verts (pourtant évalués par la Cour des comptes européenne comme insuffisantes)... et même, certains reculs
  - Ex. toujours pas d'obligation de rotation (diversité des assolements permise... sur pression notamment de la France !)
  - Ex. maintien des prairies permanentes « sur la base d'un ratio par rapport à la surface agricole »... de 5% comme avant, mais en fonction de 2018 et non plus 2015, permettant d'entériner la baisse de 2015 à 2018
  - Suppression de « l'interdiction de convertir ou de labourer la prairie permanente sur les sites Natura 2000 »... ce qui est un net recul par rapport à la précédente PAC
  - Mais une avancée : au moins 4% de terres arables retirées de la production (et non plus 5% d'infrastructures agroécologiques (IAE) ... incluant les cultures dérobées et fixatrice d'azote) ou 3% la part d'IAE est montée à 7 %

# Une distribution des aides pas mieux justifiée du point de vue environnemental (3)

- Objectifs du **Pacte Vert européen** non juridiquement contraignants pour les Etats-membres et leurs PSN
    - En l'état, une réforme qui ne répond pas aux objectifs du Pacte vert européen (Guyomard et al., 2020)
    - Mais à la demande du Parlement, une vérification par la Commission européenne, lors de l'évaluation des plans stratégiques nationaux, d'une cohérence avec les objectifs du Pacte Vert
- « malgré les aspirations de la Commission et ses appels en faveur d'une PAC plus verte, sa proposition ne correspond pas à un renforcement manifeste de ses ambitions en matière d'environnement et de climat (...). Il est difficile de savoir comment la Commission vérifierait si ces plans sont ambitieux d'un point de vue environnemental et climatique. » (Cour des comptes européenne, 2019)
- Un point positif : une **définition des « surfaces agricoles »** incluant les « prairies permanentes » et les « pâturages permanents »
    - précisant que peuvent être prises en compte des surfaces « qui peuvent être pâturées et où l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne sont pas prédominantes ou sont absentes »
    - Donc reprenant les avancées en la matière décidées en 2018

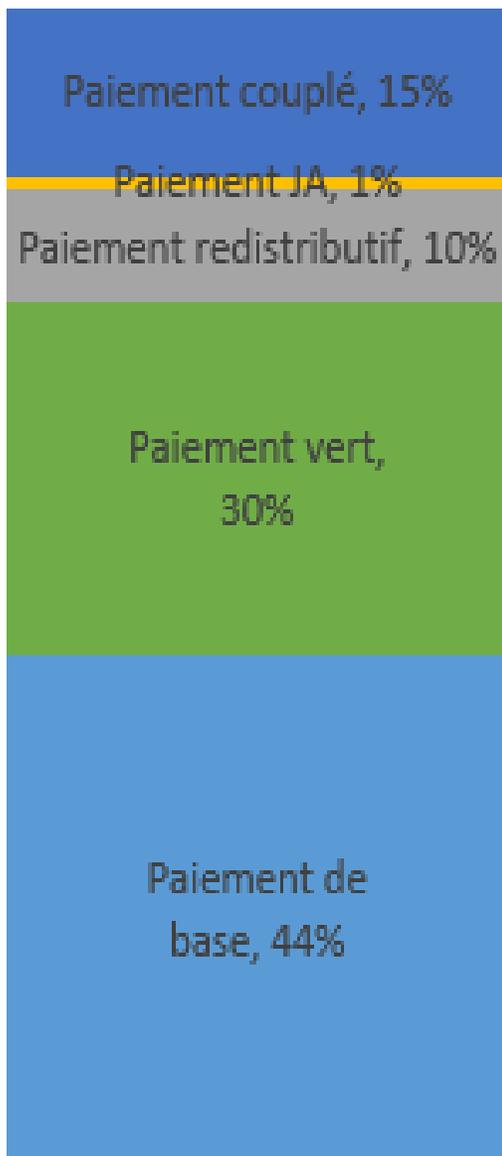
# Une distribution des aides pas mieux justifiée du point de vue environnemental(4)

## Un 2<sup>nd</sup> pilier

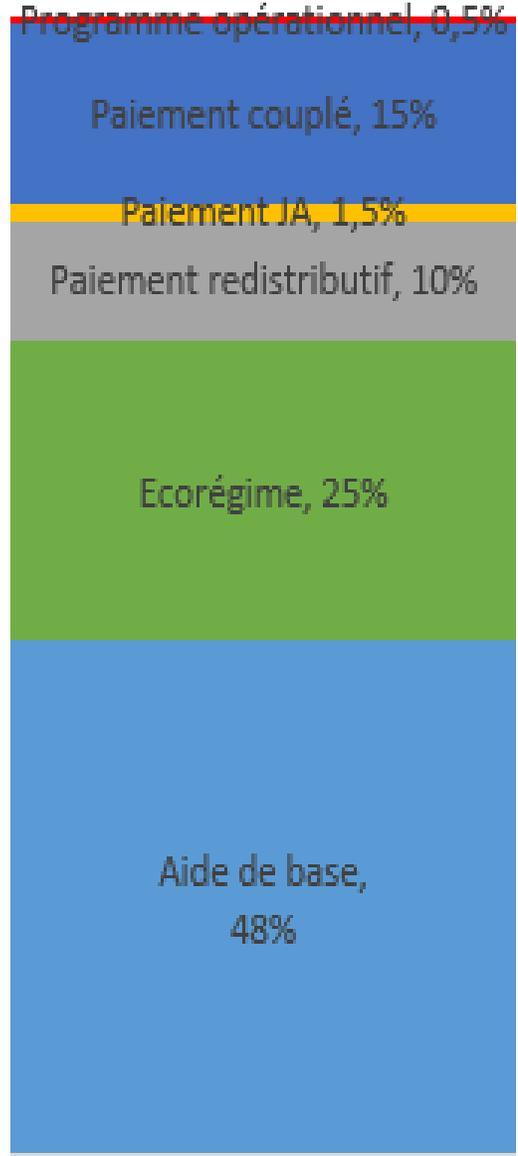
- qui peut être renforcé budgétairement (transfert jusque 42% de l'enveloppe du 1<sup>er</sup> pilier au lieu de 15% auparavant), mais qui peut toujours être affaibli (transfert inverse) pour certains Etats-membres
- cofinancement européen en hausse pour les MAEC (80%), mais en baisse pour l'ICHN (65%) et pour les aides aux investissements
- avec une obligation de 30% au moins du 2<sup>nd</sup> pilier consacrés à l'environnement et au climat
  - mais incluant toujours les aides aux zones défavorisées (avec une pondération de 0,5), sur pression de la France
  - incluant également les investissements verts et les dépenses pour le bien-être animal (sans pondération)
  - Pas d'incitation réelle à renforcer les budgets des MAEC et des aides au bio

# L'application française

2015-2022



2023-2027



Filières protéines (33,7 Mo€), maraîchage, etc.

Sous forme forfaitaire (/exploitation) et non plus par ha

Convergence jusqu'à la moitié du chemin restant à parcourir vers la moyenne française + limitation des pertes à 30%, soit le minimum légal imposé par l'UE

# L'application française de la PAC : un conservatisme quasi-total (1)

- « L'agriculteur qui transforme son système productif, à l'échelle d'une exploitation ou d'un territoire, ne peut subir des variations importantes de soutiens directs » (MAA, 2021)
- Toujours pas d'aide spécifique aux petits agriculteurs
- « **Un écorégime accessible à tous** » (MAA, 2021)
  - Voie 1 : non-labour sur un pourcentage significatif des prairies permanentes OU diversification des cultures (incluant des légumineuses) OU couverture végétale d'une part substantielle de l'inter-rang pour les cultures cultures pérennes.
  - Voie 2 : Certification en agriculture biologique et HVE (76€/ha), d'autres certifications environnementales (certification environnementale 2+, à définir) (54€/ha)
  - Voie 3 : au moins 7 % d'infrastructures agroécologiques (IAE) sur l'exploitation (54€/ha) ou au moins 10 % (76€/ha)  
  
Avec un bonus haies, pour les 2 premières voies d'accès : au moins 6 % des terres arables d'une exploitation (enveloppe de 40 Mos €/an)
- La bio et la HVE mises sur le même plan !
- Estimation MAA : 79% des exploitations auraient déjà accès à la voie 1 de l'écorégime, les 13% exclus à ce stade devant modifier 5% de leur assolement, en y faisant par exemple des légumineuses

# L'application française de la PAC : un conservatisme quasi-total (2)

**Les aides couplées : des aides renforcées ou nouvelles intéressantes... mais une fragilisation possible de l'élevage notamment allaitant, déjà en grande difficulté**

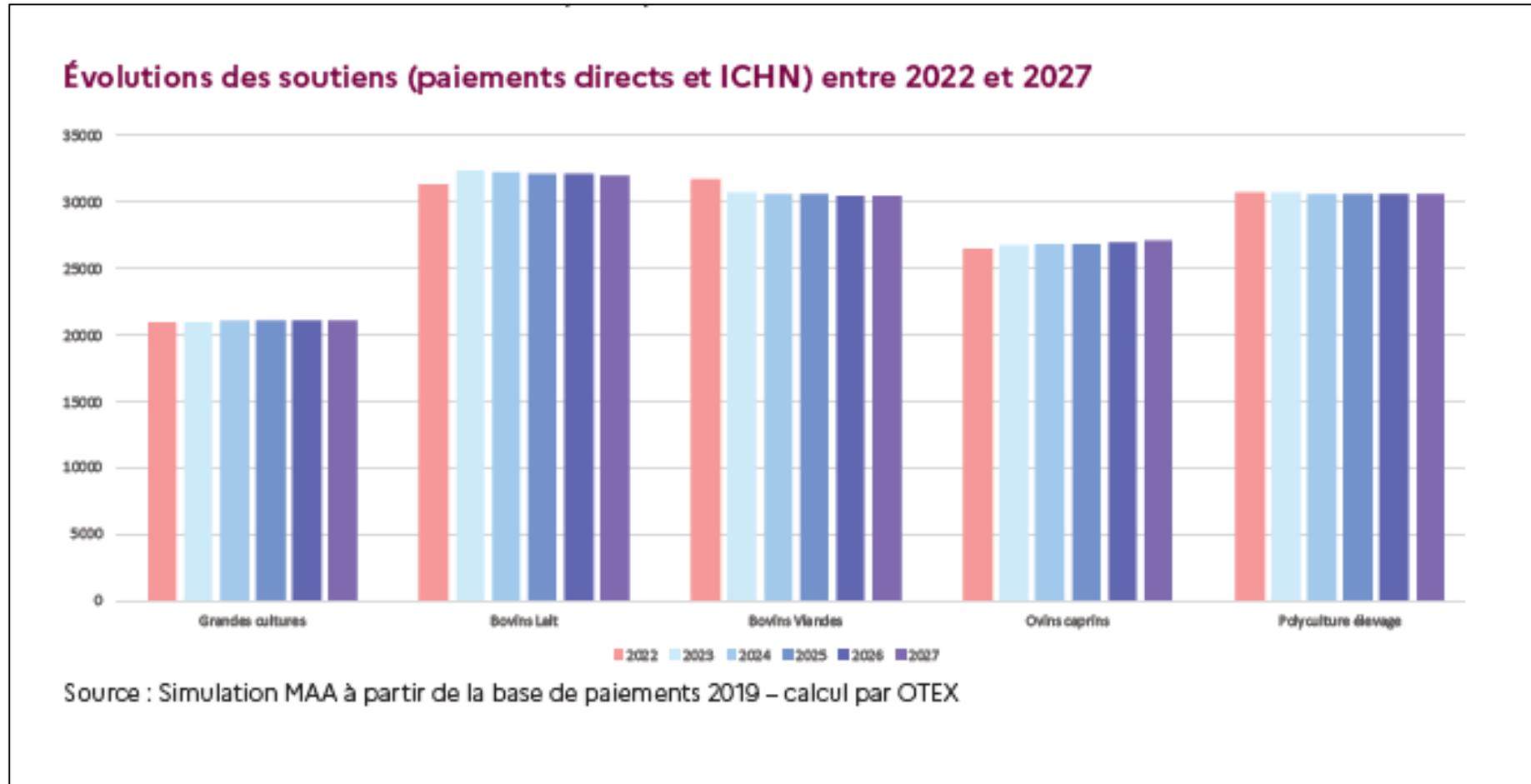
- Aide élevage allaitant : 104 €/ UGB allaitante (+ mâle engraisé) jusqu'à 120 UGB
  - au lieu de 165 €/vache jusqu'à 50 vaches, puis 120 € pour les 50 suivantes, 61 € pour les 40 suivantes
  - Baisse de la progressivité, mais coup de pouce à l'engraissement
  - Baisse de l'enveloppe : de 735 à 720 Mos €/an en 2022, puis -17 Mos €/an (avec comme argument que l'élevage allaitant y gagnera avec la convergence)
- Aide élevage laitier : 57 €/UGB laitier jusqu'à 40 UGB (au lieu de 77€/vache en zone défavorisée // 38€/vache ailleurs, jusque 30 // 40 vaches)
- Baisse des enveloppes d'aides caprines et ovines
- Aide couplée aux protéines végétales : 3,5% de l'enveloppe au lieu de 2% aujourd'hui
- Nouvelle aide couplée aux petits producteurs de légumes et petits fruits, de 0,5 à 3 ha. Enveloppe de 10 Mos€, 3500 exploitations concernées et 1 700 €/ha
- Poursuite des aides blé dur, riz, houblon, chanvre, pomme de terre féculière, semences de graminées, fruits et légumes transformés.

# L'application française de la PAC : un conservatisme quasi-total (3)

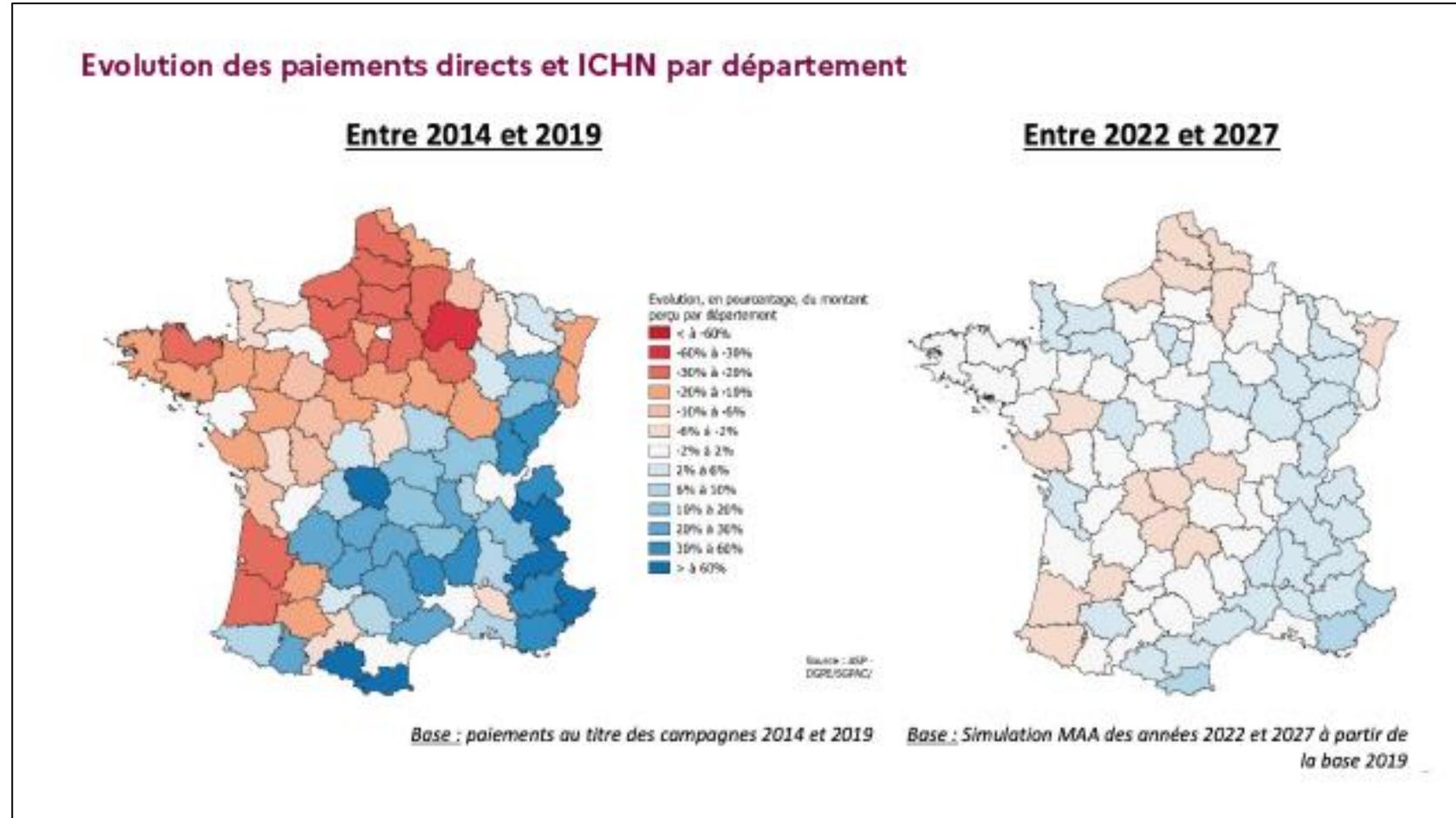
## **Un 2<sup>nd</sup> pilier inchangé dans ses grandes lignes**

- Transfert qui reste de 7,53 % du 1er vers le 2nd pilier
- Hausse du budget pour les aides bio (de 250 à 340 Mos €/an), objectif MAA = 18% de la SAU en 2027... Difficilement tenable selon la FNAB vu la faiblesse de l'enveloppe d'aides
- Hausse du budget pour les assurances récolte (de 150 à 186 M€/an)... soit un transfert plus net vers les assurances privées ! (par le biais de la prise en charge d'une grande partie des cotisations d'assurance)
- Maintien des budgets ICHN à 1,1 Md et MAEC à 260 Mos €/an... soit une baisse en euros constants !
  - MAEC : une partie réservée aux zones intermédiaires
- Point positif : une définition des « nouveaux agriculteurs » de plus de 40 ans pouvant bénéficier des aides à l'installation

# L'application française de la PAC : un conservatisme quasi-total (4)



# L'application française de la PAC : un conservatisme quasi-total (5)



# En conclusion

- Un diagnostic du MAA pour préparer ce PSN dressait pourtant de très grands défis socio-économiques et environnementaux pour l'agriculture
- De nombreux rapports (France stratégie, Cour des comptes européenne...) étaient très critiques sur la PAC actuelle et proposaient des changements forts
- Mais un MAA
  - qui a souvent œuvré à l'échelle communautaire pour diminuer l'ambition environnementale et sociale de la PAC
  - qui assume un quasi statut quo pour cette PAC par rapport à la précédente
- A la présentation du PSN de la PAC en mai 2021...
  - tous les membres de la plate-forme « pour une autre PAC » ont quitté la salle
  - les représentants du syndicalisme agricole majoritaire se sont globalement félicités des arbitrages