

Faire de la PAC un levier de la transition agroécologique

Julien Fosse

Directeur adjoint du département développement durable et numérique

Les rencontres de l'écoterritorialité – 19 novembre 2020

Avant-propos

« Les propositions présentées par France Stratégie **ne traduisent pas la position officielle du gouvernement.** Elles constituent une base de réflexion visant à **alimenter les débats et à nourrir l'action publique** au niveau national et européen. Leur cohérence globale n'interdit pas d'envisager **une mise en œuvre échelonnée et progressive des outils proposés** en fonction de l'importance des changements techniques et réglementaires à apporter. »





FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Un peu d'histoire



Une politique structurante, ancienne et complexe

- Article 40 du Traité de Rome - TFUE
- Se doter d'une **politique commune** :
 - pour augmenter la **productivité** du secteur agricole,
 - pour améliorer le **revenu** des agriculteurs,
 - pour assurer l'**approvisionnement** des consommateurs européens.

→ ***Pas de dimension environnementale***



Des réformes incitant à produire plus

- 1962 : prix d'intervention, droits de douane rachat de la production agricole à prix garanti et stockage → *assurés de toujours vendre à un prix garanti, les agriculteurs européens étaient incités à produire plus, à se moderniser et à s'agrandir.*
- 1992 : **réforme Ray MacSharry** (mise en conformité GATT) : baisse des prix garantis et aide versée directement au producteur, en **fonction de sa surface et d'un rendement de référence** → *agrandissement et spécialisation productive des exploitations et des régions.*
- 2003 : **introduction du droit à paiement unique (DPU), versé aux agriculteurs en fonction de références historiques**, indépendamment de ce qu'ils produisaient et variables en fonction des EM.



2014-2020 : une ambition environnementale renforcée

- Versement des aides conditionnées au respect des prescriptions réglementaires issues de directives européennes (**la conditionnalité**) ainsi qu'à des **bonnes conditions agronomiques et environnementales** choisies par chaque État membre.
- Versement de 30 % des aides du premier pilier est soumis au respect d'un ensemble de pratiques bénéfiques pour l'environnement : **le « paiement vert »** (maintien, au niveau régional, d'un ratio de prairies dites permanentes ; diversité des assolements ; maintien de « surfaces d'intérêt écologique »).





FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Un bilan contrasté



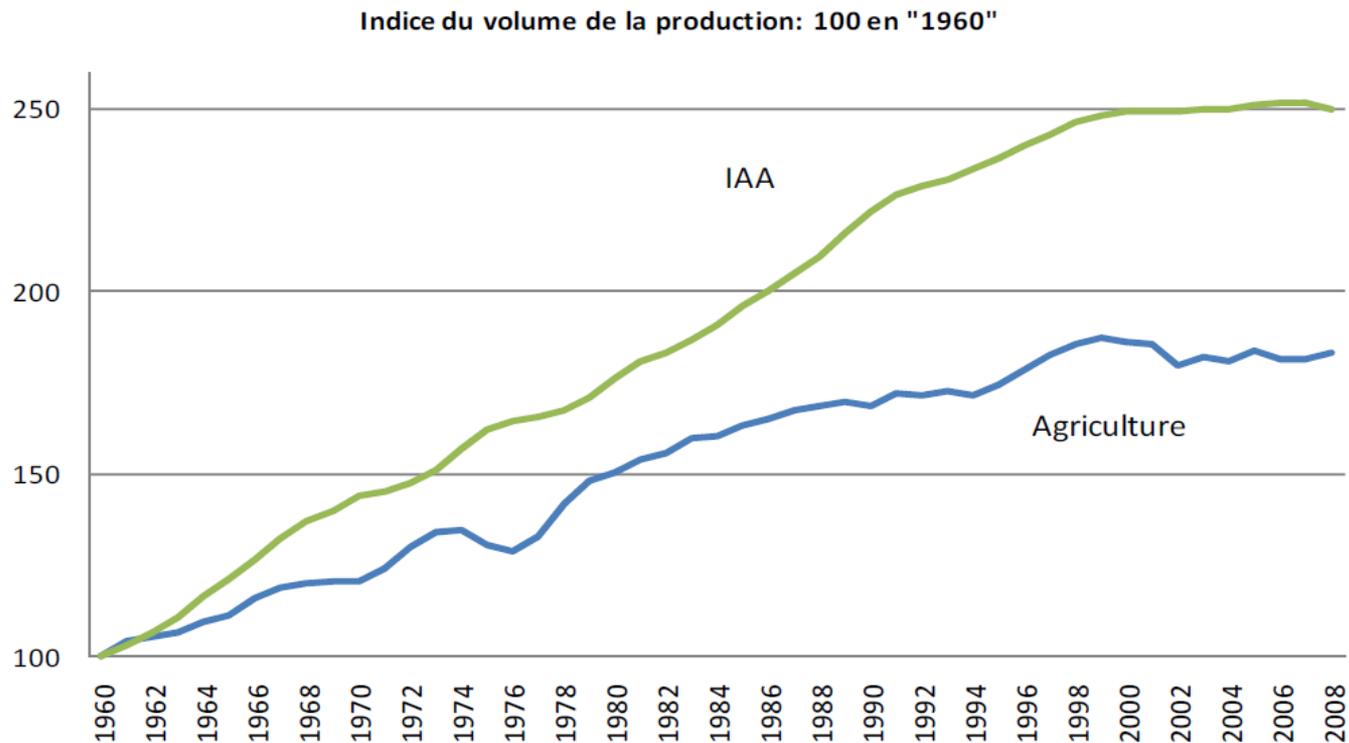
Une politique structurante, ancienne et complexe

- Depuis 1962, la politique agricole commune (PAC) s'est progressivement **compliquée** et ses objectifs sont devenus peu lisibles
- La PAC reste le **premier budget de l'Union européenne**, avec 55 milliards d'euros par an (43 % du budget total)
- La France en est le **premier bénéficiaire** avec 9 milliards d'euros par an, soit 16 % du budget de la PAC



Une autosuffisance alimentaire relative

Une production en volume multipliée par deux en 50 ans

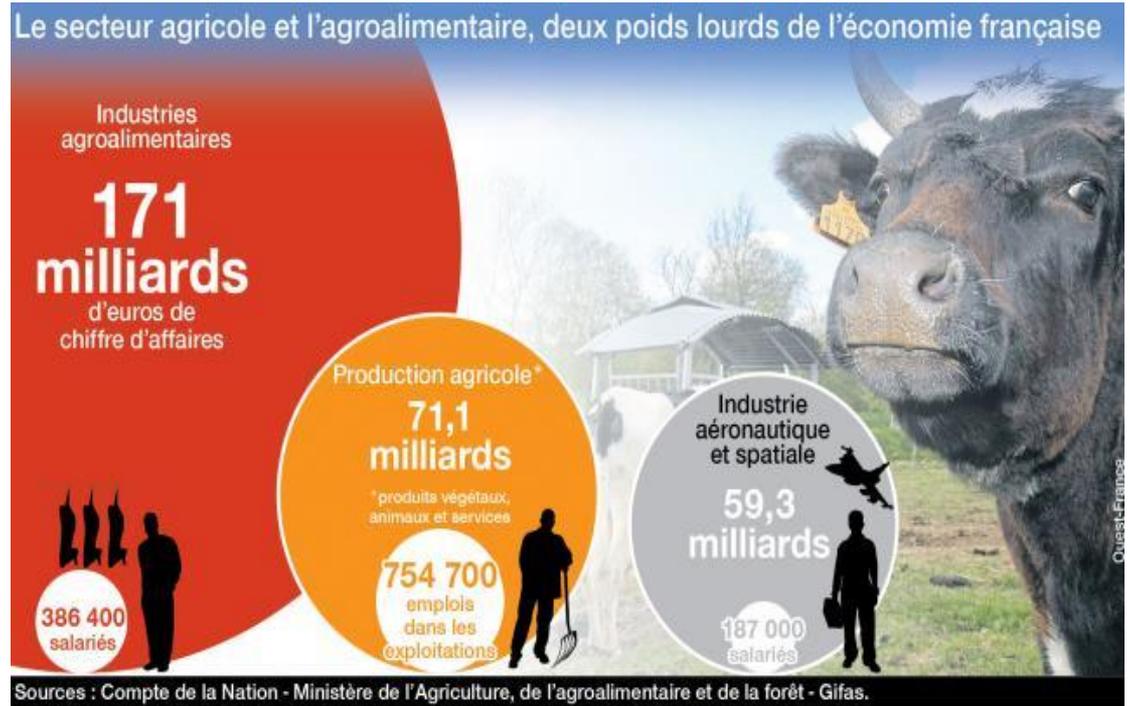


D'après Requillart V., 2014



Un secteur pourvoyeur d'emplois...

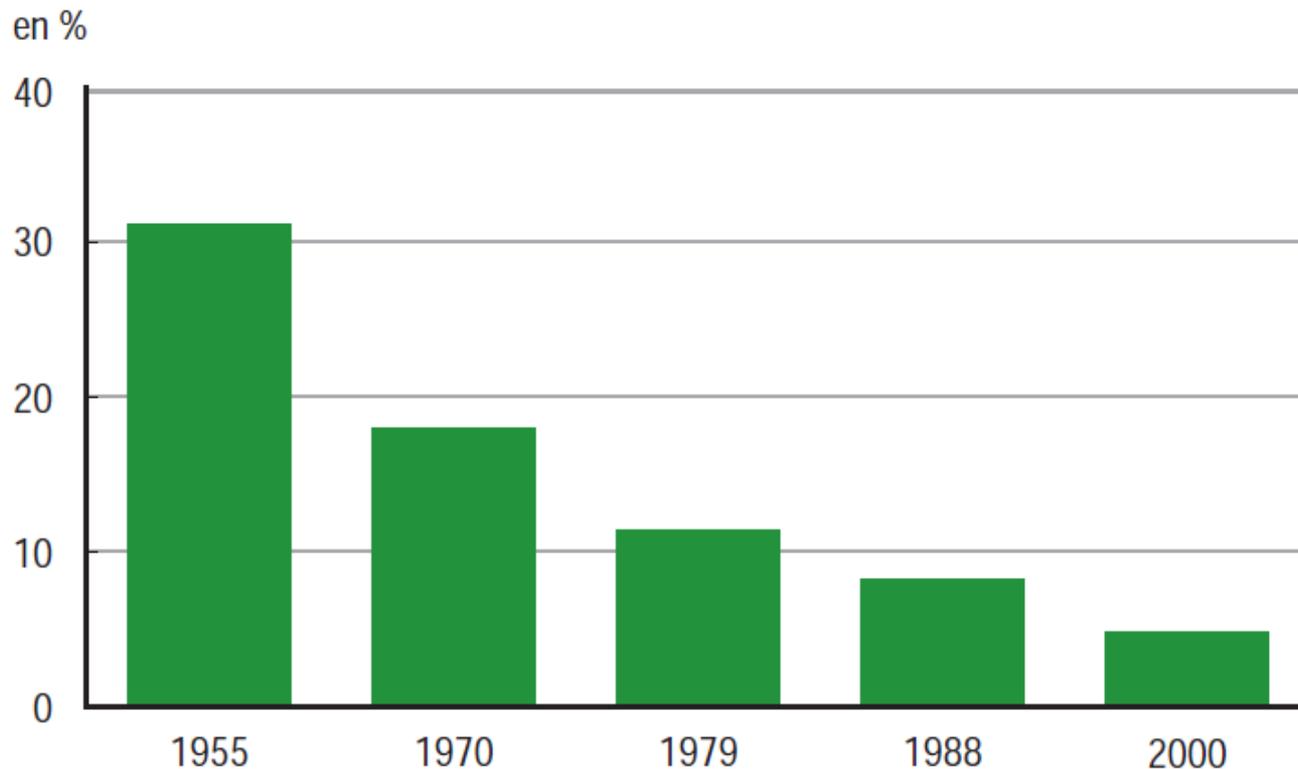
- IAA : premier secteur industriel
- 750 000 emplois permanents en agriculture...



In : Ouest France, 5 janvier 2018

...mais en
recul
constant

Part de l'emploi agricole dans l'emploi total



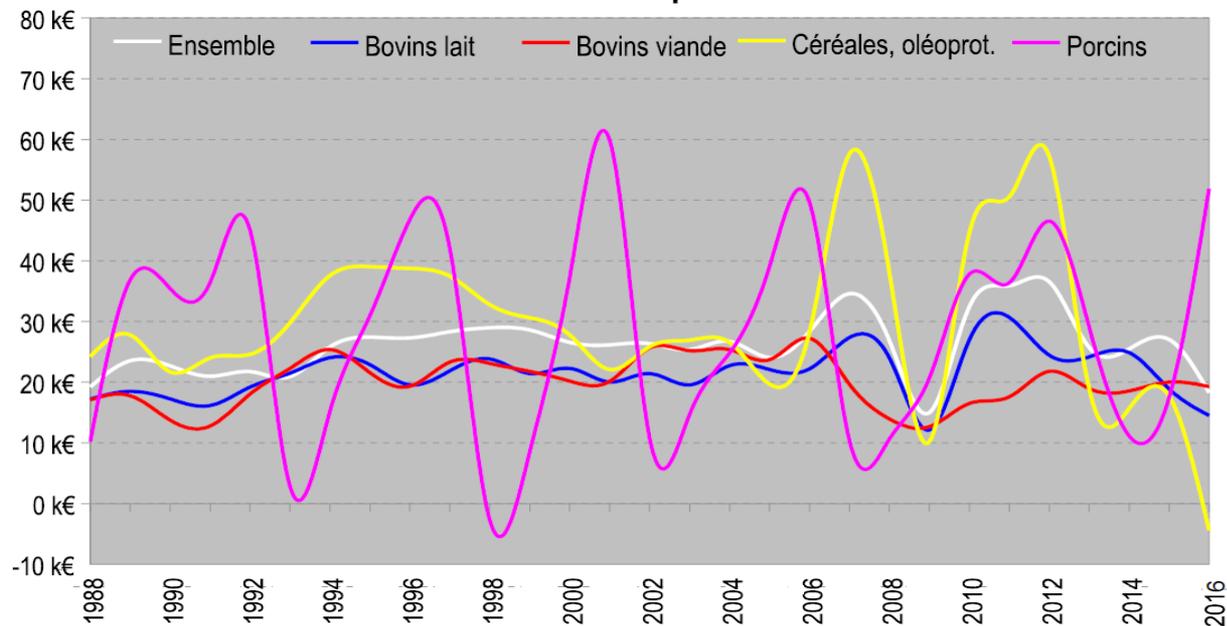
D'après M. Desriers - L'agriculture, nouveaux défis (2007)



Un secteur économiquement fragile

25% des agriculteurs vivaient sous le seuil de pauvreté en 2017 selon l'Insee

En moyenne, **100% du revenu courant avant impôt** équivaut aux aides PAC



Evolution du RCAI par type de production - Agreste, 2017



| | | Toutes exploitations | Productions végétales | | | | | Productions animales | | | | | | PolyCE |
|--|------------|----------------------|--------------------------|-------------------------|---------------|------------|-------------|----------------------|---------------|------------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| | | | Céréales et protéagineux | Autres grandes cultures | Arboriculture | Maraîch. | Viticulture | Bovins viande | Bovins mixtes | Ovins et caprins | Bovins lait | Porcins | Volailles | |
| Nombre d'exploitations de l'échantillon | | 7 282 | 921 | 577 | 356 | 241 | 1 130 | 714 | 222 | 436 | 1 018 | 205 | 285 | 819 |
| Aides du 1^{er} pilier versées (k€) | Découplées | 20,08 | 29,27 | 30,91 | 6,57 | 2,26 | 2,35 | 22,27 | 28,17 | 18,93 | 22,52 | 14,83 | 9,20 | 27,51 |
| | Couplées | 3,74 | 1,27 | 1,37 | 1,45 | 0,24 | 0,10 | 11,77 | 9,20 | 10,43 | 3,27 | 0,93 | 1,29 | 5,40 |
| Aides du 2nd pilier versées (k€) | Dev. rural | 4,41 | 0,89 | 0,80 | 1,94 | 0,43 | 0,49 | 11,40 | 10,62 | 15,63 | 7,04 | 1,17 | 0,97 | 4,32 |
| | ICHN | 3,37 | 0,35 | 0,21 | 0,76 | 0,08 | 0,14 | 9,27 | 8,78 | 13,99 | 5,53 | 0,77 | 0,47 | 3,07 |
| | MAEC et AB | 1,03 | 0,54 | 0,50 | 1,12 | 0,35 | 0,35 | 2,12 | 1,85 | 1,61 | 1,51 | 0,40 | 0,50 | 1,24 |
| Total aides PAC (k€) | | 28,23 | 31,43 | 33,08 | 9,96 | 2,93 | 2,94 | 45,44 | 47,99 | 44,99 | 32,83 | 16,93 | 11,46 | 37,23 |
| RCAI (k€) / UTANS | | 27,37 | 19,25 | 38,15 | 32,87 | 33,59 | 39,62 | 17,74 | 23,67 | 20,68 | 26,94 | 49,54 | 34,92 | 21,56 |
| Part des aides | | 103 % | 163 % | 87 % | 30 % | 9 % | 7 % | 256 % | 203 % | 218 % | 122 % | 34 % | 33 % | 173 % |

MAA-SSP, 2019 – Comptes prévisionnels de l'agriculture



Alimentation durable : des attentes croissantes

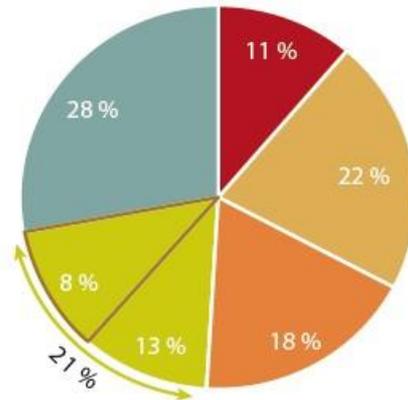


Des défis environnementaux majeurs auxquels l'agriculture peut apporter des solutions

Climat, biodiversité, pollutions azotées, pesticides, qualité de l'air...

ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE PAR SECTEUR EN FRANCE

Part de GES dans les émissions totales



Source : Citepa, 2014, format Secten.



Un verdissement imparfait de la PAC actuelle

- Un ensemble d'instruments (paiement vert, mesures agri-environnementales et climatiques, conditionnalité des aides) **aux effets environnementaux limités** (CCUE, 2018)
- Des **paiements qui ne sont pas proportionnés aux services environnementaux** et aux biens publics fournis
- Complexité de mise en œuvre et coûts administratifs élevés





FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Des propositions pour une « PAC idéale » soutenant l'agroécologie



Les grands principes d'une nouvelle PAC, levier de la transition agroécologique

- Rémunérer les **bénéfices environnementaux** à la hauteur de leurs bénéfices pour la société
- En contrepartie : taxer les nuisances (principe **pollueur-payeur**) avec réaffectation totale au secteur agricole
- Favoriser la **diversification des cultures et l'extensification de l'élevage**, bénéfiques pour l'environnement et pour la résilience des exploitations
- Soutenir **l'emploi agricole**



Des dispositifs génériques, s'appuyant sur les systèmes d'informations actuels

- Bonus-malus rémunérant le **maintien des prairies permanentes**
- Bonus-malus rémunérant **la diversité des cultures arables et des surfaces d'intérêt écologiques**
- Taxe sur les **pesticides** et la **fertilisation azotée**
- Taxe sur les **émissions de gaz à effet de serre**
- Utilisation de ces taxes pour rémunérer **des contrats agro-écologiques**



Intérêts :

- **inciter** plutôt que contraindre ou interdire ;
- **réduire les coûts** de transactions



Des dispositifs ciblés pour des groupes d'exploitations

- **Bonus pour les zones Natura 2000 et les zones à haute valeur naturelle de la Trame verte et bleue** : fondé sur des engagements chiffrés en termes de surfaces et sur des indicateurs d'impacts environnementaux (abondance d'espèces)
- **Contrat long pour l'innovation agro-écologique (CIAE)** :
 - des orientations seraient élaborées collectivement à l'échelle des **territoires** pertinents
 - intègreraient les objectifs et reprendraient un des outils du **Partenariat Européen d'Innovation (PEI-AGRI)**



Une PAC plus résiliente : maîtrise des risques prix et production

- **Diversification** des productions de l'entreprise : multiplication des sources de revenus
- **Au niveau UE** : mobilisation des réserves de crise, pénalités aux surproductions, primes à la réduction volontaire de production...
- **Au niveau national** : partage des aléas sur toute la filière via des fonds de mutualisation...



Une PAC qui soutient le revenu agricole

- L'enveloppe actuellement allouée au paiement de base et au paiement vert permettrait de **verser l'aide au revenu agricole** : maintien du budget actuel de chaque EM comme point de départ
- Avec un montant total de **5,7 milliards d'euros** en 2018 et 711000 ETP en 2016 (enquête des structures), nous pouvons envisager une aide annuelle d'environ **8000 € par ETP** en France
- Réforme de long terme qui impliquerait une décision du Conseil



Une PAC contribuant à une offre alimentaire durable

- Les qualités (nutritionnelle, sanitaire, environnementale, organoleptique) de l'offre alimentaire ne dépendent pas que de la production primaire
- Incitation à la **réduction d'usage des pesticides et des antibiotiques**
- Soutien aux filières **fruits et légumes**, dont les productions sont nutritionnellement intéressantes, via les aides au revenu agricole



Combien rapporteraient les taxes ?

| Type de taxe | Valeurs des taux choisis | Source pour les taux utilisés | Montant total récoltée par la taxe |
|--------------------------------------|-----------------------------|---|------------------------------------|
| Engrais et amendements | 0,2 à 0,7 € par euro acheté | Expériences européennes | 700 à 2 450 M€ |
| Pesticides et produits agrochimiques | 0,15 à 1 € par euro acheté | Expériences européennes et niveaux de réduction visés | 495 à 3 300 M€ |
| Antibiotiques | 0,2 à 0,7 € par euro acheté | Article scientifique | 150 à 525 M€ |
| GES | 30 €/t CO ₂ e | Taxe carbone (MTES) | 2 690 M€ |

Source : France Stratégie

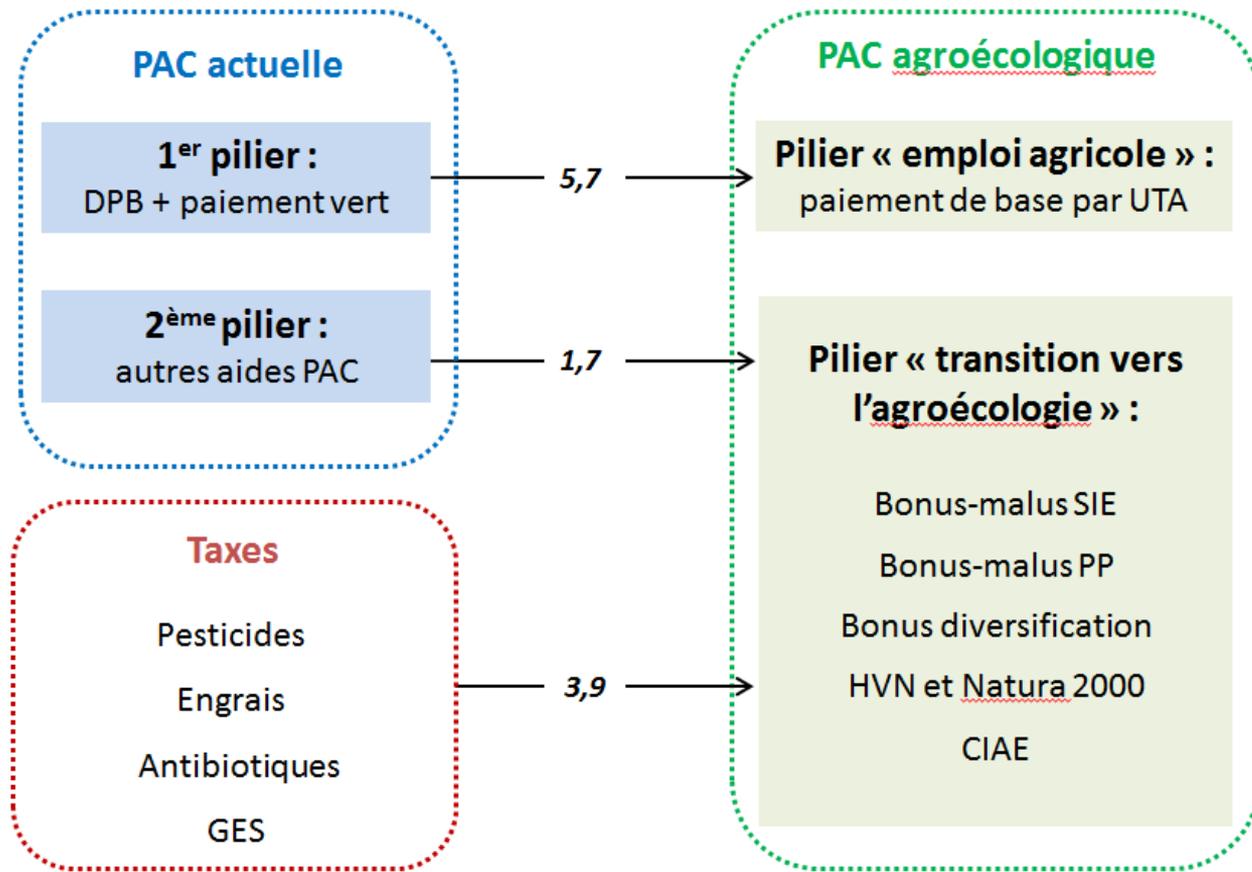


Quels seraient les montants des bonus ?

| Bonus | Surfaces concernées (en milliers d'ha) | Montant de la prime (€/ha) | | Budget total (Mds€) | |
|-------------------------------|---|-------------------------------|---------|------------------------|---------|
| | | Minimal | Maximal | Minimal | Maximal |
| Prairies permanentes | 7 702 | 200 | 457 | 1,5 | 3,5 |
| Diversification des cultures | 18 263 | 130 | 300 | 2,4 | 5,5 |
| Surfaces d'intérêt écologique | 515 | 200 | 200 | 0,1 | 0,1 |

Source : [France Stratégie](#)





Une nouvelle architecture pour la PAC

Montants globaux estimés en milliards d'euros



Des effets différenciés

| | Productions végétales | | | | | | | | | | Productions animales | | | | | | | | | | PolyCE | | | | | |
|--|-----------------------|-----|------|-----|------|-----------------|-----|------|-----|------|----------------------|-----|---------|-----|-----|-----------------|-----|-----|-----|-----|--------|-----|-----|-----|-----|-----|
| | Conventionnelles | | | | | Agroécologiques | | | | | Conventionnelles | | | | | Agroécologiques | | | | | Cv | Ae | | | | |
| | COP | GC | Arbo | Mar | Viti | COP | GC | Arbo | Mar | Viti | BVx ext | BVx | BVI ext | BVI | O-C | PC | AV | BVx | BVI | O-C | | | PC | AV | | |
| Bonus pour la diversification des productions | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | +/0 | +/0 | +/0 | +/0 | +/0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | +/0 | +/0 | +/0 | +/0 | +/0 | +/0 | +/0 | + | |
| Bonus-malus pour les prairies permanentes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | + | - | + | - | + | 0 | 0 | + | + | + | 0 | 0 | 0 | +/0 | + | |
| Taxes sur les pesticides | - | - | - | - | - | +/0 | +/0 | +/0 | +/0 | +/0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | 0 |
| Taxes sur les engrais | - | - | - | - | - | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | -/0 |
| Taxes sur les antibiotiques | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | - | - | - | + | + | + | + | + | + | - | + | |
| Taxes sur les émissions de gaz à effet de serre animales | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| Bonus pour les zones Natura 2000 et HVN | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | -/0 | + | 0 | + | 0 | + | 0 | 0 | + | + | + | 0 | 0 | 0 | +/0 | +/0 | |
| Paiement de base par UTA | -/0 | -/0 | + | + | + | + | + | + | + | + | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | +/0 | +/0 | + | + | + | + | + | + | + | + | |



Une nouvelle PAC répondant aux attentes des agriculteurs et de la société, repensée sur la base des grands principes de l'économie publique

Une PAC refondée autour de deux grands types d'instruments :

- des **mesures horizontales** pouvant concerner l'ensemble des exploitations, **rémunérant les services environnementaux et l'emploi agricole**
- des **mesures ciblées** sur certaines exploitations volontaires finançant **l'innovation et des continuités écologiques**

→ ***des mesures pouvant alimenter le futur PSN***



La proposition de la Commission de 2018

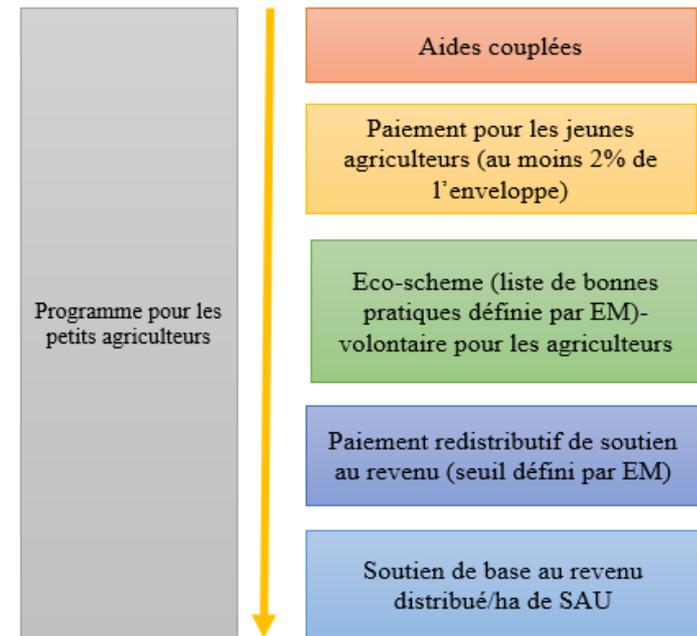
Etats-membres ont en charge **leurs plans stratégiques** avec un service de conseil pour les bénéficiaires des aides et les règles de la nouvelle **conditionnalité** (niveau d'exigence plus élevé et concerne toutes les aides 1^{er} et 2nd pilier).

Evaluation de la **performance** des plans stratégiques (les objectifs sont-ils atteints ?)

Au moins 40% du budget PAC dédié aux actions pour le climat

Aides directes du premier pilier

OU



Paiements directs pour les **agriculteurs actifs** d'après la définition EM

Transferts entre les piliers
15% de l'enveloppe d'origine



Part de l'enveloppe transférée peut être augmentée du 1^{er} vers le 2nd pilier si les fonds sont destinés aux questions : environnement/climat/installation jeunes agriculteurs

Dégressivité des montants de paiements directs (sans les coûts salariaux et coûts estimés du travail familial)

- au moins 25% pour les montants entre 60 000-75 000€
- au moins 50% pour les montants entre 75 000-90 000€
- au moins 75% pour les montants entre 90 000€-100 000€
- 100% pour les montants dépassant 100 000€

Redistribution des montants récupérés en priorité pour le paiement redistributif puis aides découplées

EM peuvent redistribuer les montants récupérés vers le second pilier

Second pilier développement rural

- Environnement, climat : maintien MAEC
- Contraintes naturelles spécifiques
- Investissements
- Installations des jeunes agriculteurs et de starts up en zones rurales
- Gestion des risques
- Coopération
- Échange de connaissance et d'information

30% du second pilier pour des mesures environnementales et climat (hors zones à contraintes naturelles)