

# La PAC et les aides directes aux exploitations agricoles en France

*Une mise en perspective historique depuis 1992  
et des réflexions pour l'après 2024*



Vincent CHATELLIER<sup>1</sup>  
Hervé GUYOMARD<sup>2</sup>  
Laurent PIET<sup>3</sup>

- (1) INRAE, UMR SMART (Nantes)
- (2) INRAE, SDAR (Rennes)
- (3) INRAE, UMR SMART (Rennes)



Angers - 6 et 7 juin 2024



# Plan

- 1- La transformation des modalités d'octroi des aides directes depuis 1992
- 2- Les aides directes dans les exploitations agricoles françaises
- 3- La PAC 2023-2027

## Conclusion

# 1- La transformation des modalités d'octroi des aides directes depuis 1992

# La réforme de la PAC de 1992<sup>(1/2)</sup>

- ❑ Cette réforme a été adoptée sous l'influence de contraintes externes liées **aux négociations engagées dans le cadre du GATT** et de contraintes internes telles que les **dérives budgétaires** de la PAC et la croissance des excédents pour certaines productions.
  
- ❑ **Baisse progressive, en trois années, des prix d'intervention** des céréales (-35%) et de la viande bovine (-15%). Deux ambitions étaient poursuivies :
  - ❖ Réduire les montants alloués aux restitutions aux exportations.
  - ❖ Favoriser la consommation de produits céréaliers européens au détriment de produits importés (*corn gluten feed*, le manioc, etc.)
  
- ❑ Les **régimes d'intervention sur les marchés ont été modifiés** : dates d'intervention, plafonnement des volumes concernés, etc.
  
- ❑ Instauration d'un régime de **prétraites**, programme d'aide au boisement des terres agricoles, adoption des premières « **mesures agro-environnementales** ».

# La réforme de la PAC de 1992<sup>(2/2)</sup>

- ❑ Les « **paiements compensatoires** » ont été mis en place avec pour ambition de compenser intégralement le choc économique subi par les exploitations.
- ❑ Ces aides directes ont dès lors été déterminées, dans chaque exploitation, **sur la base des facteurs de production détenus**, c'est-à-dire les superficies de céréales (pour les aides à l'hectare) et le cheptel de bovins-viande (pour les aides par tête de bétail).
  - ❖ En France, **le montant de l'aide par hectare de céréales a été différencié géographiquement**, le fixant à un niveau plus élevé dans les départements bénéficiant des plus hauts rendements. Idem pour les cultures irriguées.
- ❑ Le versement des paiements compensatoires a été conditionné à la mise en **jachère obligatoire** d'une partie de la sole céréalière (jusqu'à 15% en 1995).
- ❑ L'octroi des primes aux bovins a été conditionné au **respect de certains seuils d'intensification du chargement** (exprimé en nombre d'animaux par hectare).

# Les réformes de la PAC de 1999 et 2003

- ❑ **Une nouvelle baisse des prix institutionnels a été enclenchée** à compter de l'année 2000 pour les céréales (-15% en trois ans) et la viande bovine (-20%).
- ❑ Peu impacté en 1992 (baisse du prix d'intervention du beurre de 5%), **le secteur laitier a cette fois été pleinement concerné par la baisse des prix** (-15% pour le prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé à compter de 2005).
- ❑ Ces baisses de prix ont été compensées (cette fois seulement partiellement) par **l'octroi d'aides directes alloués aux facteurs de production**. Pour le secteur laitier, les aides ont été assises sur le volume des quotas laitiers.
- ❑ **Le régime des primes bovines a été modifié** : plafonds individuels pour le nombre de droits à la PMTVA ; plafonds régionaux pour le nombre de droits à la PSBM ; limitation du nombre total d'animaux éligibles à la PSBM et la PMTVA à 1,8 unités gros bovins (UGB) par ha SFP.

# Les réformes de la PAC de 1999 et 2003

- ❑ **Création d'un deuxième pilier de la PAC dédié aux mesures du développement rural.** Toutes les mesures existantes ont été regroupées dans un seul cadre légal, le règlement de développement rural, avec une programmation pluriannuelle sur sept ans.
- ❑ L'accord de Luxembourg (2003), qui visait à rendre les soutiens de la PAC plus compatibles avec les règles de l'OMC, a **introduit le découplage**. Cela doit permettre aux exploitations de bâtir une stratégie productive qui ne soit plus basée sur les aides.
- ❑ Les Etats membres ont disposé, au titre du principe de la **subsidiarité, de latitudes** : date d'entrée en vigueur du dispositif ; intensité du découplage ; mode de calcul des paiements découplés (modèle historique).
- ❑ La réforme de 2003 a imposé la **mise en application de la « conditionnalité des aides »** (respect de 18 directives européennes relatives à l'environnement, la santé publique, la santé des animaux et des végétaux et le bien-être animal).

# La réforme de la PAC de 2008 (bilan de santé de la PAC)

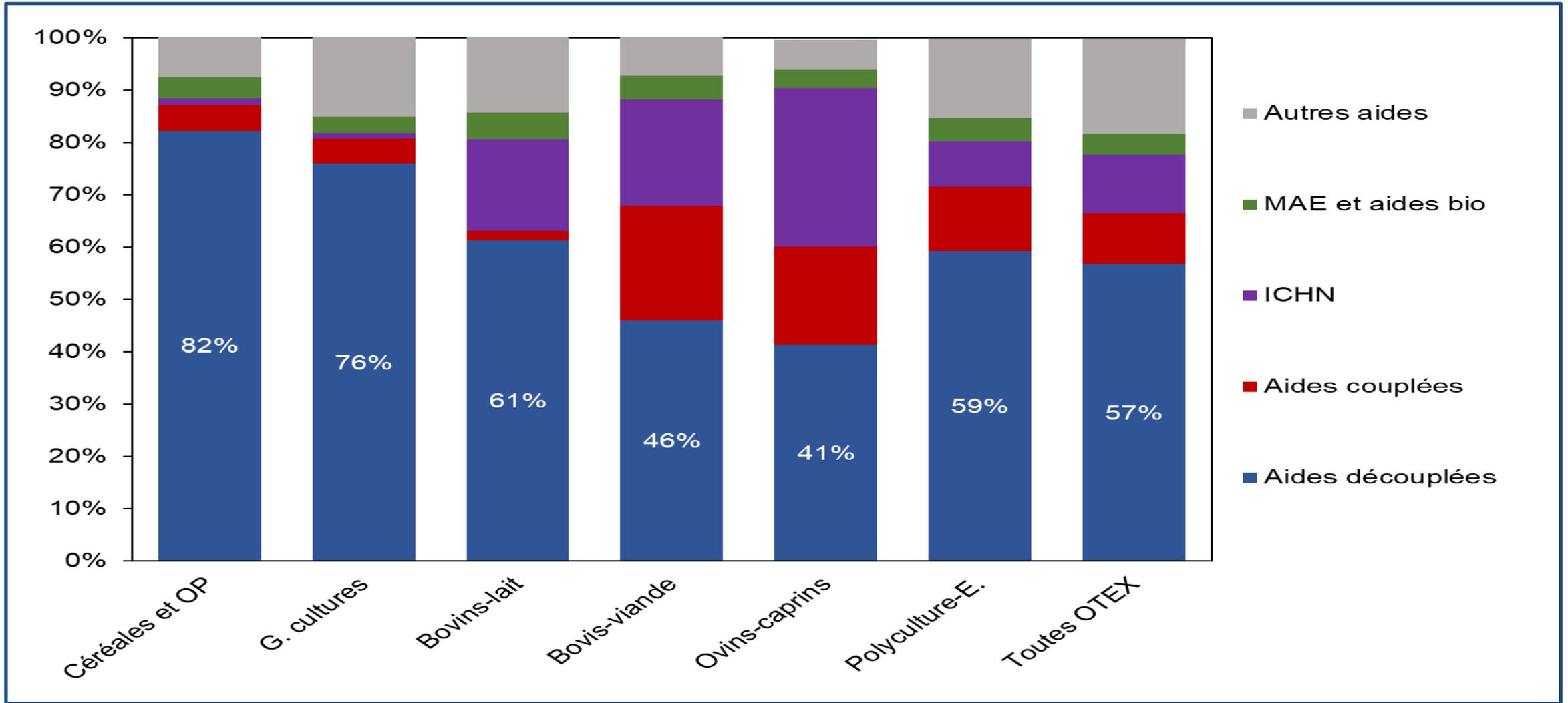
- ❑ **Suppression programmée des quotas laitiers à partir de 2015** (moyennant une sortie progressive via une hausse échelonnée de leurs volumes sur les années 2009 à 2015).
- ❑ **Toutes les aides directes du premier pilier, à quelques exceptions près, devaient être découplées à compter de 2012.** La France a utilisé au maximum les possibilités de maintenir couplées certaines aides (dont la PMTVA à hauteur de 75%).
- ❑ Les États membres ayant adopté le modèle historique ont été encouragés à privilégier une **homogénéisation du montant à l'hectare des droits à paiement unique (DPU)** alloués.
- ❑ Au titre de la **modulation obligatoire et des articles 63 et 68 du règlement n°73/2009**, les EM disposaient de nouvelles latitudes pour redistribuer les aides directes.
  - ❖ Les décisions nationales arrêtées en février 2009 ont **permis de réorienter environ 18% des aides directes** au profit surtout des exploitations ovines et bovins-lait.

# La réforme de la PAC de 2014

- ❑ **L'abolition des quotas laitiers en 2015 a été confirmée** ; les quotas sucriers (2017).
- ❑ Un processus de « **convergence externe** » est engagé pour les aides découplées. Les écarts observés entre EM dans le montant des aides allouées par hectare se réduisent.
- ❑ L'architecture **des aides découplées** (5,6 milliards d'euros) distingue **quatre niveaux** :
  - ❖ Le droit à paiement de base (2,9 milliards d'euros en France en 2022).
  - ❖ Le paiement vert (2 milliards d'euros).
  - ❖ Le paiement redistributif (677 millions d'euros).
  - ❖ Le paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs (76 millions d'euros).
- ❑ **Les paiements couplés** ont été renforcés pour atteindre un montant annuel de 1,13 milliard d'euros en 2022 (soit 15% du total). Ils ont été alloués surtout aux productions animales.
- ❑ **Les soutiens accordés au 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC** (2,2 milliards d'euros en 2022, dont 1,07 milliard d'euros pour les indemnités compensatoires de handicaps naturels - ICHN).

## **2- Les aides directes dans les exploitations agricoles françaises**

# Le poids des différentes catégories d'aides directes\* dans les exploitations selon les OTEX (Moyenne 2020-2022)



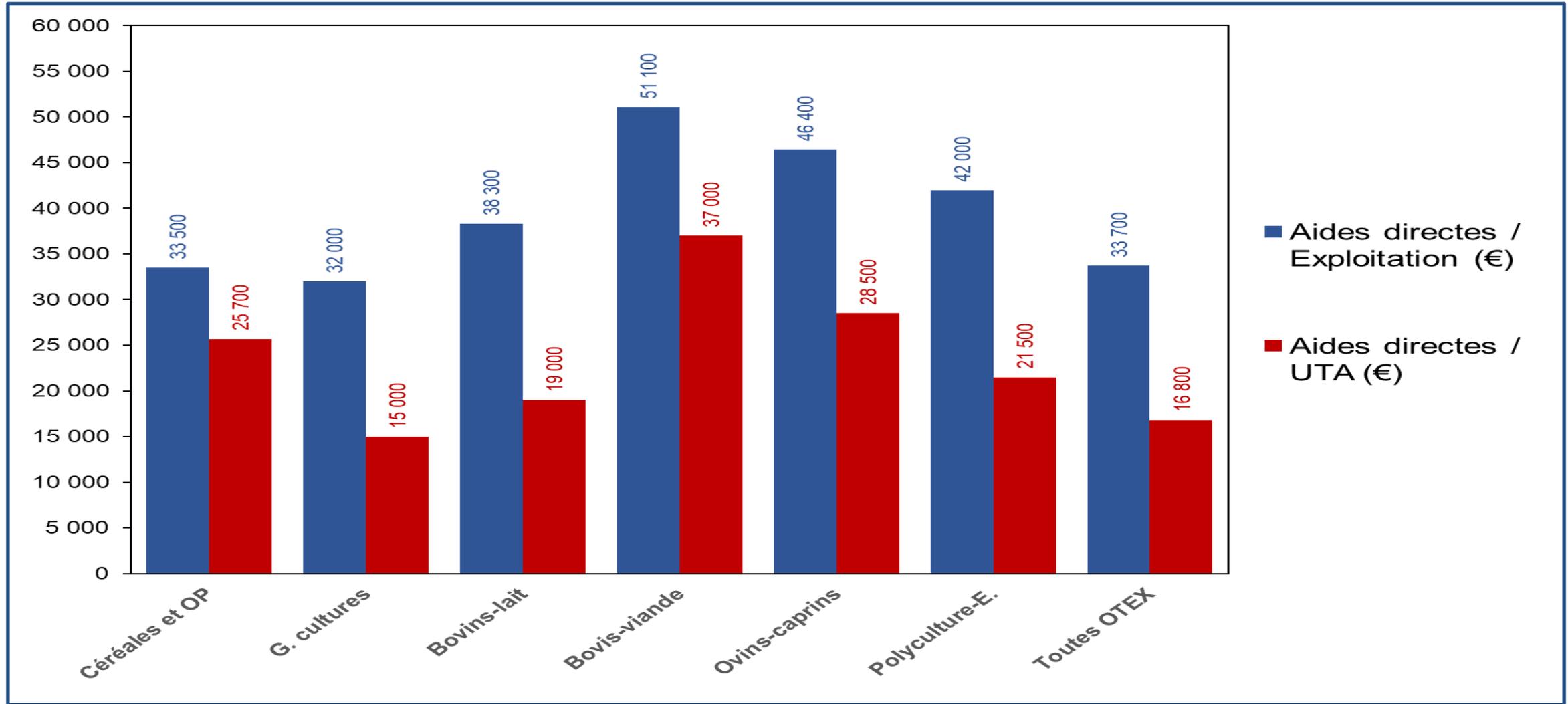
(\*) Aides directes totales : 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC + subventions financées sur des fonds nationaux et régionaux

RICA France 2020-2022 / Traitement INRAE, SMART

Colloque de la SFER, Angers, 6 et 7 juin 2024

V. Chatellier, H. Guyomard, L. Piet (INRAE)

# Le montant des aides directes\* par exploitation et par UTA selon les OTEX (Moyenne 2020-2022 ; euros constants 2022)

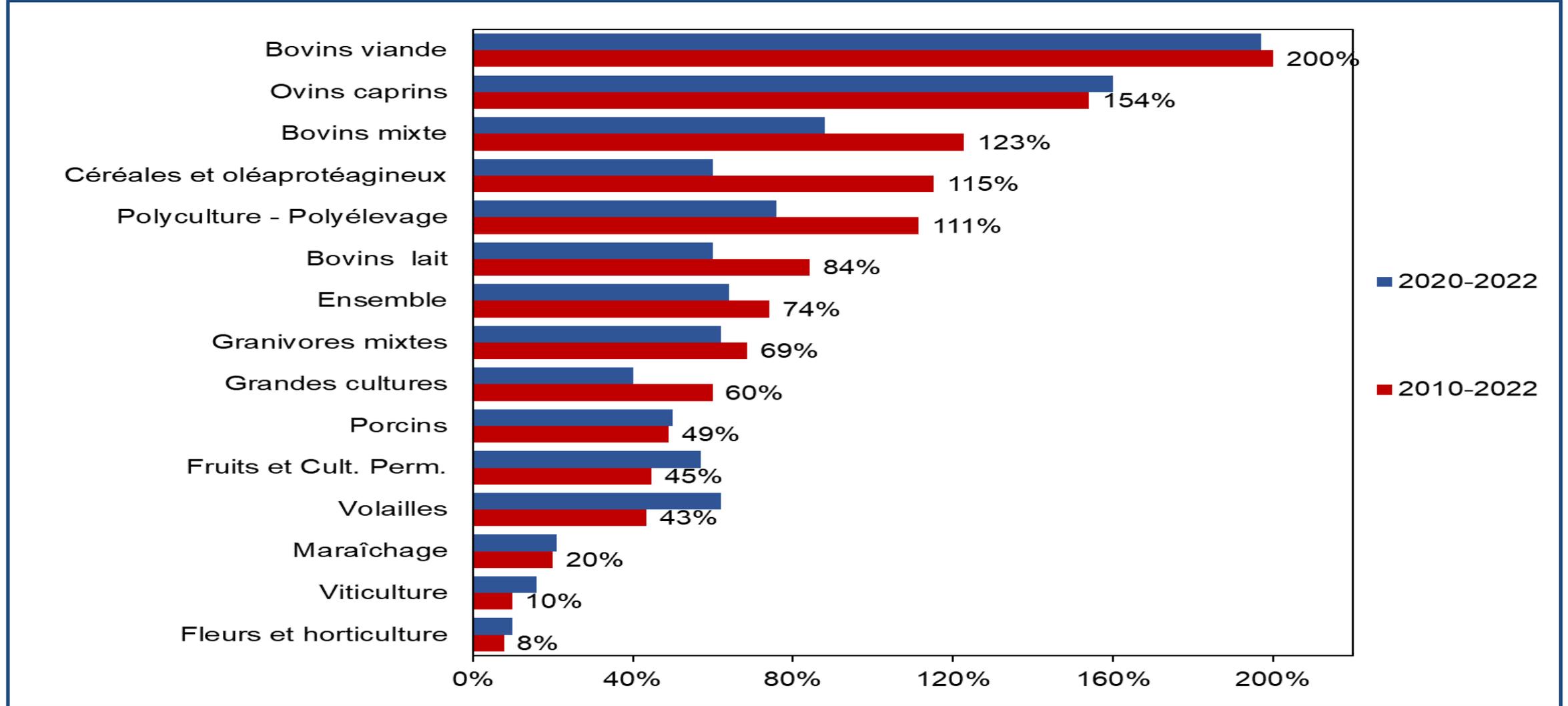


(\*) Aides directes totales : 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC + subventions financées sur des fonds nationaux et régionaux

RICA France 2020-2022 / Traitement INRAE, SMART

# Aides directes\* / RCAI selon les OTEX

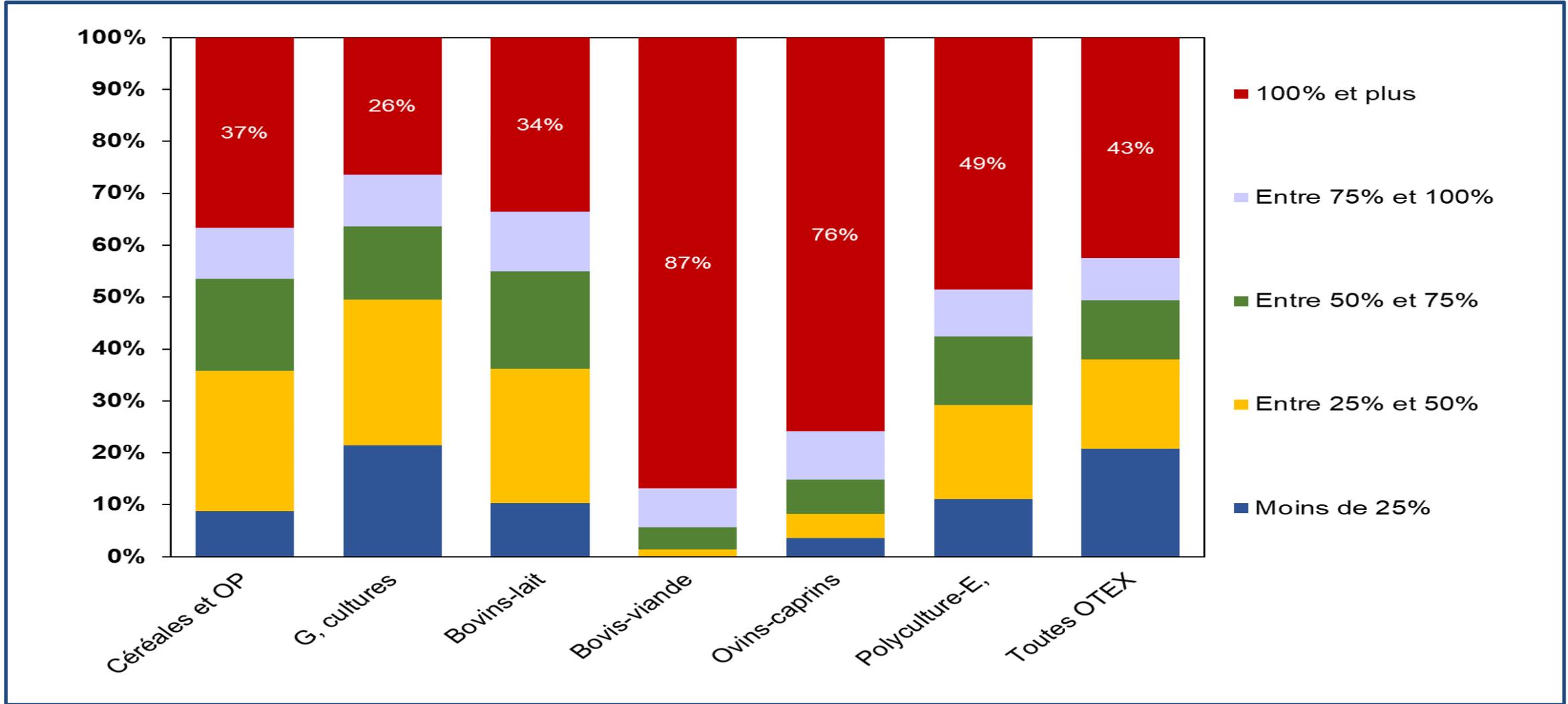
(Moyenne nationale pour deux périodes ; %)



(\*) Aides directes totales : 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC + subventions financées sur des fonds nationaux et régionaux

RICA France 2010-2022 / Traitement INRAE, SMART

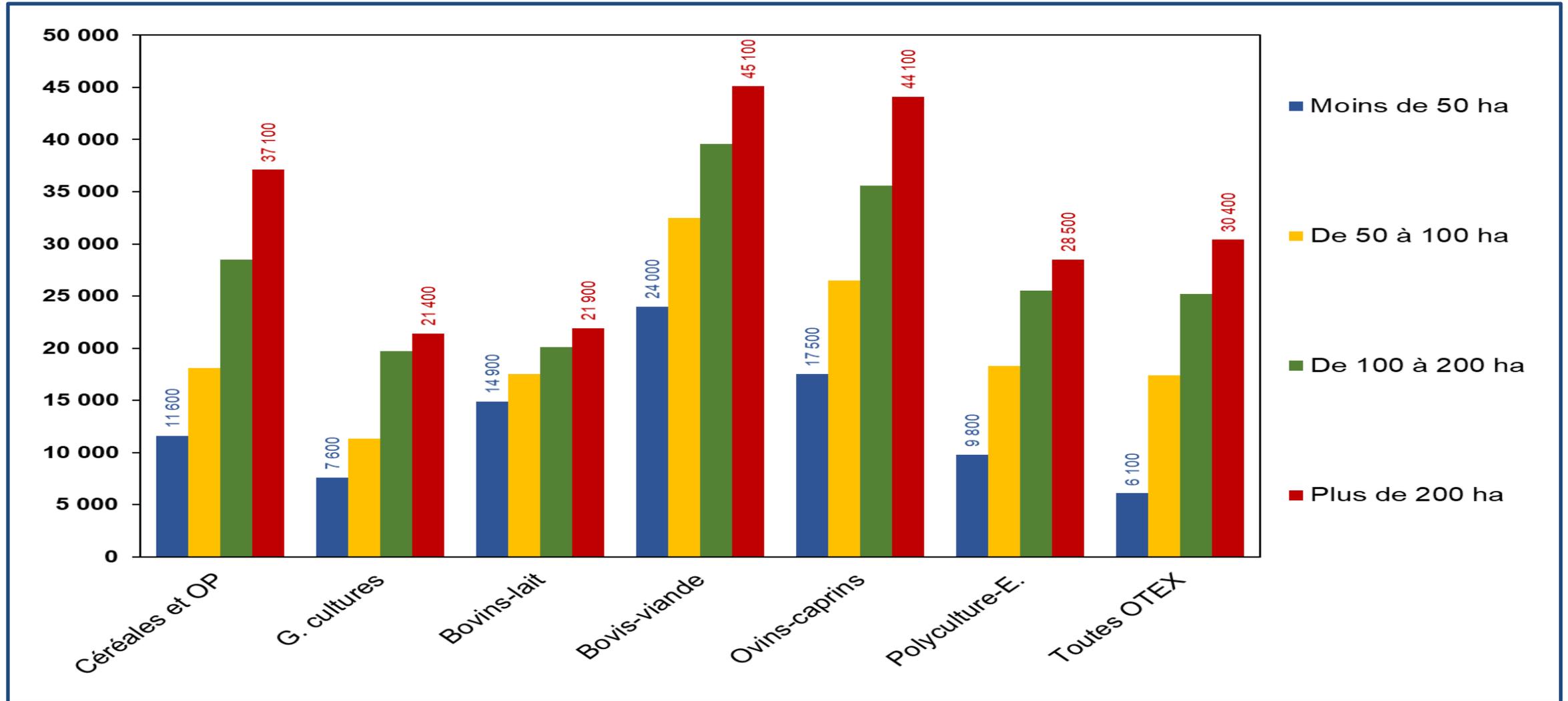
# Répartition des exploitations de chaque OTEX selon le ratio « aides directes\* / Revenu ou RCAI » (Moyenne 2020-2022)



(\*) Aides directes totales : 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC + subventions financées sur des fonds nationaux et régionaux

RICA France 2020-2022 / Traitement INRAE, SMART

# Aides directes\* par UTA (euros constants 2022 ; Moyenne 2020-2022) selon les OTEX et les classes de SAU par exploitation



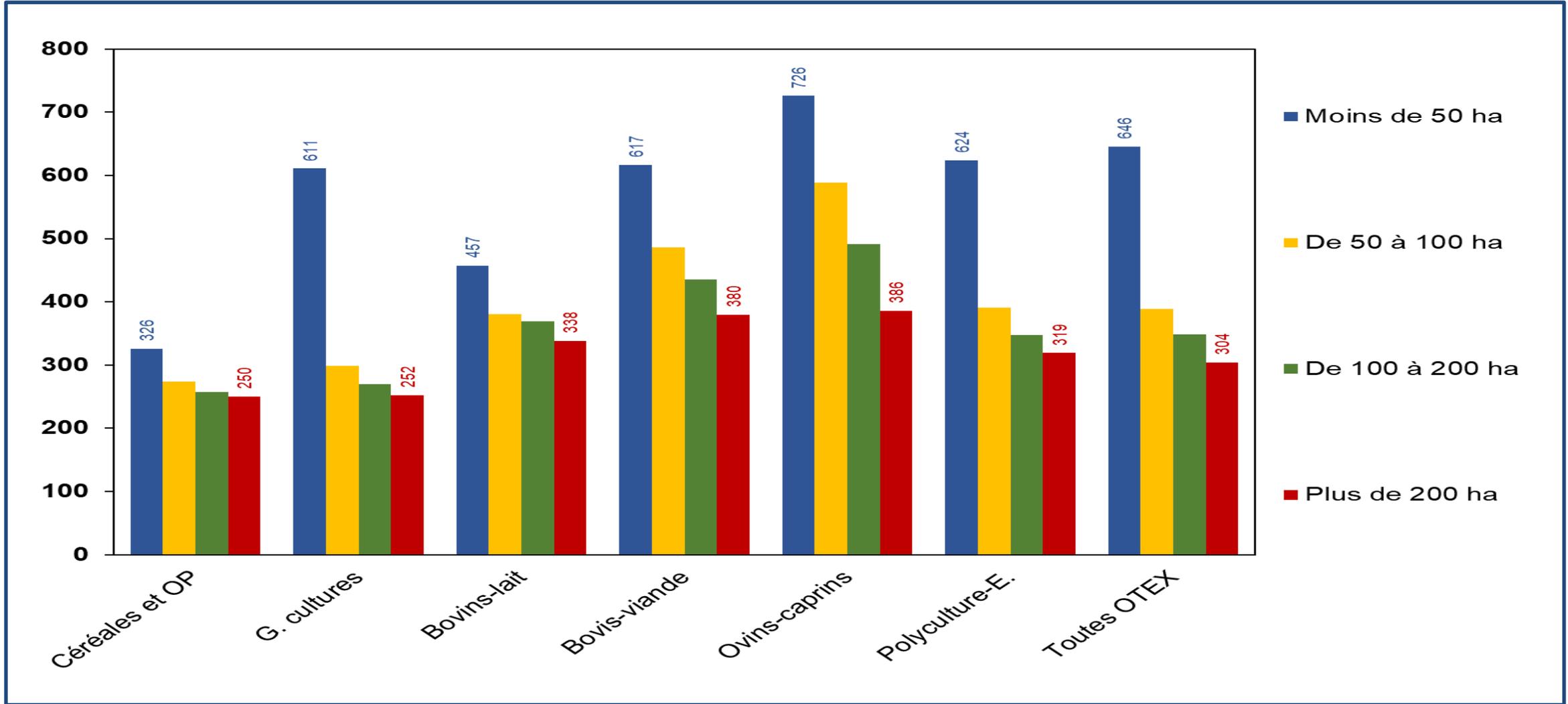
(\*) Aides directes totales : 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC + subventions financées sur des fonds nationaux et régionaux

RICA France 2020-2022 / Traitement INRAE, SMART

Colloque de la SFER, Angers, 6 et 7 juin 2024

V. Chatellier, H. Guyomard, L. Piet (INRAE)

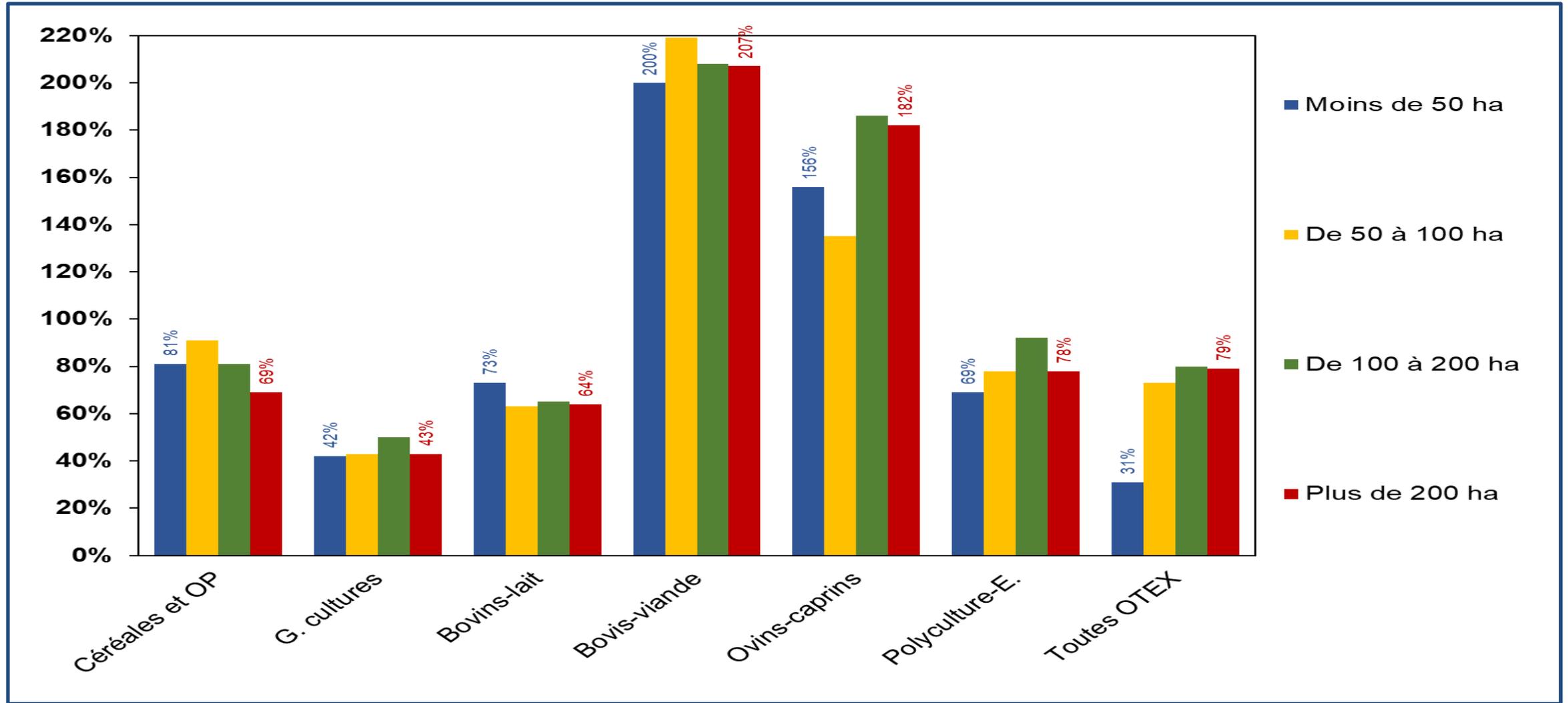
# Aides directes\* par ha de SAU (euros constants 2022 ; Moyenne 2020-2022) selon les OTEX et les classes de SAU par exploitation



RICA France 2020-2022 / Traitement INRAE, SMART

# Aides directes / RCAI (% ; Moyenne 2020-2022)

## selon les OTEX et les classes de SAU par exploitation



RICA France 2020-2022 / Traitement INRAE, SMART

### 3- La PAC 2023-2027

# La réforme de la PAC de 2023-2027 (1/2)

- ❑ Après cinq années de difficiles négociations, une **nouvelle version de la PAC est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023** pour une durée prévue de 5 ans.
- ❑ La première nouveauté de la PAC 2023-2027 est d'offrir de plus grandes marges de manœuvre à chaque Etat membre, via la définition **de Plans stratégiques nationaux (PSN)**. Une PAC de plus en plus « à la carte ».
- ❑ Doté en France d'un budget moyen annuel de 6,7 milliards d'euros sur la période 2023-2027, le premier pilier de la PAC cible d'abord le soutien des revenus agricoles.
  - ❖ Un paiement de base découplé (3,2 milliards d'euros) + Eco-régime (1,6 milliard d'euros)
  - ❖ Un paiement redistributif sur les premiers hectares devenu obligatoire (674 millions d'euros)
  - ❖ Un paiement réservé aux jeunes agriculteurs (101 millions d'euros)
  - ❖ Un ensemble d'aides couplées à certaines productions (1 milliard d'euros)

# La réforme de la PAC de 2023-2027 (2/2)

- ❑ **La principale innovation instrumentale est l'introduction de l'éco-régime.**  
Il s'agit d'un paiement direct aux exploitants qui s'engagent à mettre en place des pratiques agronomiques favorables au climat et à l'environnement. **Trois voies d'accès possibles :**
  - ❖ La voie des pratiques de gestion agro-écologique des surfaces agricoles : diversification des cultures, maintien des prairies permanentes non labourées, couverture végétale de l'inter-rang.
  - ❖ La voie de la certification environnementale (AB, HVE, CE2+).
  - ❖ La voie des éléments favorables à la biodiversité (% IAE et jachères / SAU).
  
- ❑ **Le deuxième pilier est peu modifié (2,2 milliards d'euros en France) :**
  - ❖ L'ICHN absorbe la moitié de ce budget (1,1 milliard d'euros).
  - ❖ Les MAEC n'augmente que de 10 millions d'euros pour atteindre 260 millions d'euros.
  - ❖ L'agriculture biologique bénéficie de 340 millions d'euros supplémentaires. (+36%).

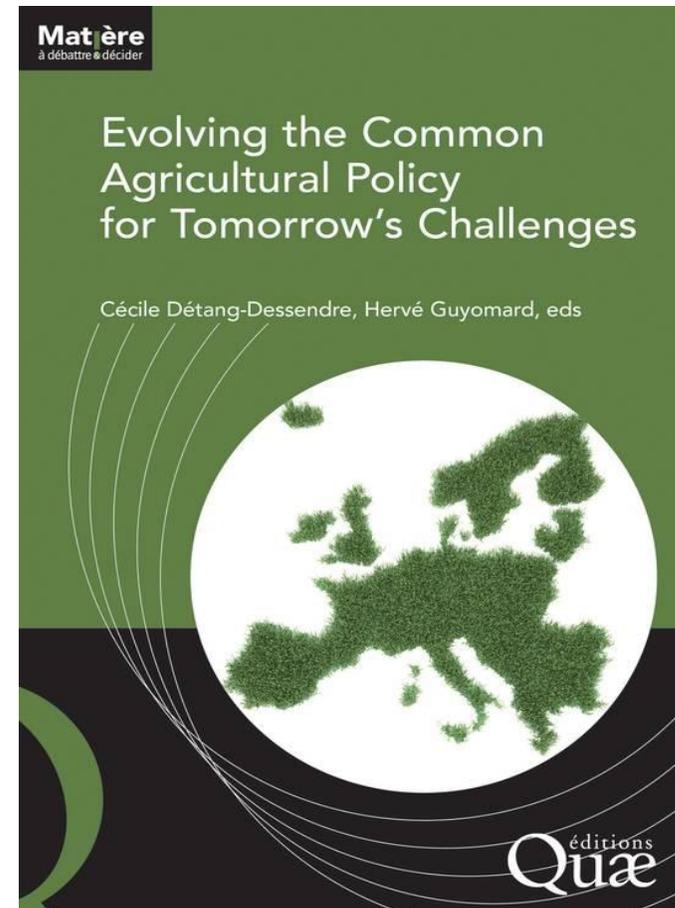
# Conclusion

- ❑ La PAC 2023-2027 telle qu'elle est appliquée en France apparaît ainsi comme **une politique de double statu quo, environnemental et économique**.
- ❑ Elle **n'est pas à la hauteur du défi environnemental**. La quasi-totalité des agriculteurs français devraient avoir accès au niveau de base de l'éco-régime et plus de 80% au niveau supérieur sans changer leurs pratiques agricoles (*Lassalas et al. 2023*).
- ❑ **Elle ne modifiera que marginalement l'inégale répartition des aides directes** qui, parce que majoritairement versées à l'hectare, continueront à être biaisées en faveur des plus grandes exploitations en termes de SAU.
- ❑ **Il convient d'intégrer davantage l'ensemble de la chaîne alimentaire dans la réflexion en jouant notamment sur trois leviers :**
  - ❖ L'agroécologisation des pratiques agricoles.
  - ❖ La baisse des pertes et gaspillages sur toute la chaîne alimentaire.
  - ❖ L'adoption de régimes alimentaires sains et durables.

# Merci pour votre attention



[\[Lien vers l'ouvrage\]](#)



[\[PDF gratuit de l'ouvrage\]](#)