

Faire de la PAC un levier de la transition agroécologique

Julien Fosse

Directeur adjoint du département développement durable et numérique

Agrocampus Ouest – 10 février 2020

Rôles et missions de France Stratégie

NOTRE MISSION :
INVENTER LES POLITIQUES
PUBLIQUES DE DEMAIN

- Évaluer les politiques publiques dans une perspective de moyen terme
- Promouvoir l'innovation et une culture des politiques publiques fondée sur des faits
- Construire confiance et consensus autour de diagnostics partagés
- Définir les options pour le changement

COMMENT



ÉVALUER les politiques publiques



ANTICIPER les mutations



PROPOSER des options de politiques publiques



DÉBATTRE avec toutes les parties prenantes



De l'intérêt d'un 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.

Ce travail s'est appuyé sur un **groupe d'experts** co-présidé par Jean-Christophe Bureau et Pierre Dupraz et composé de Charlotte Emlinger, Samuel Féret, Alexandre Gohin, Hervé Guyomard, Sébastien Jean et Jean-Luc Pujol. Ce groupe d'experts **a partagé le diagnostic des limites** de la politique agricole commune actuelle mais **n'a pas pu dégager de consensus quant aux instruments à mettre en œuvre** pour faire évoluer cette politique européenne. Gilles Bazin, Sophie Devienne et Aurélie Trouvé ont participé à plusieurs réunions du groupe de travail mais n'ont pas souhaité endosser le rapport. »



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*



Une politique structurante, ancienne et complexe

Trois grands principes fondateurs en 1962 :

- construire un **marché unique** où les produits agricoles circulent librement, sans droits de douane, afin de faire **converger** les prix agricoles, les salaires et les réglementations ;
- grâce à une protection aux frontières, **privilégier la production agricole européenne** et ainsi mettre en œuvre concrètement une forme de préférence européenne ;
- mettre en œuvre une **solidarité financière**, les États membres contribuant à un budget commun.



1962-1992 : de la recherche d'autosuffisance à la maîtrise des surproductions

- Des organisations communes de marché (OCM) et un **prix minimal de rachat au producteur ou « prix d'intervention »**
- Des **droits de douane variables** et les instances communautaires **achetaient la production agricole à ce prix garanti et stockage.**
- En 1969, le budget de la PAC représentait **près de 80 % du budget total de la CEE**. Alors assurés de toujours vendre à un prix garanti, les agriculteurs européens étaient **incités à produire plus, à se moderniser et à s'agrandir.**



1992-2003 : la création des aides directes et du 2nd pilier

En 1992, **réforme Ray MacSharry** (mise en conformité GATT) :

- afin de rapprocher les prix domestiques des prix mondiaux, baisse des prix garantis (- 35 % pour les céréales et - 15 % pour la viande bovine).
- en compensation, une aide versée directement au producteur, en **fonction de sa surface et d'un rendement de référence**.

→ *Agrandissement et spécialisation productive des exploitations, où la mécanisation et l'usage intensif des intrants industriels se substituent au travail, ainsi qu'à la spécialisation productive des régions.*

Réforme de l'Agenda 2000 : second pilier dédié au développement rural et **mesures agroenvironnementales** (MAE) offraient une compensation aux surcoûts et manques à gagner liés à la mise en œuvre de pratiques améliorant l'état de l'environnement.



2003-2013 : le découplage des aides de la production

- En 2003, les aides directes ont été davantage découplées du choix des productions avec **l'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.
- Parallèlement, **renforcement du second pilier** avec subsidiarité accrue.



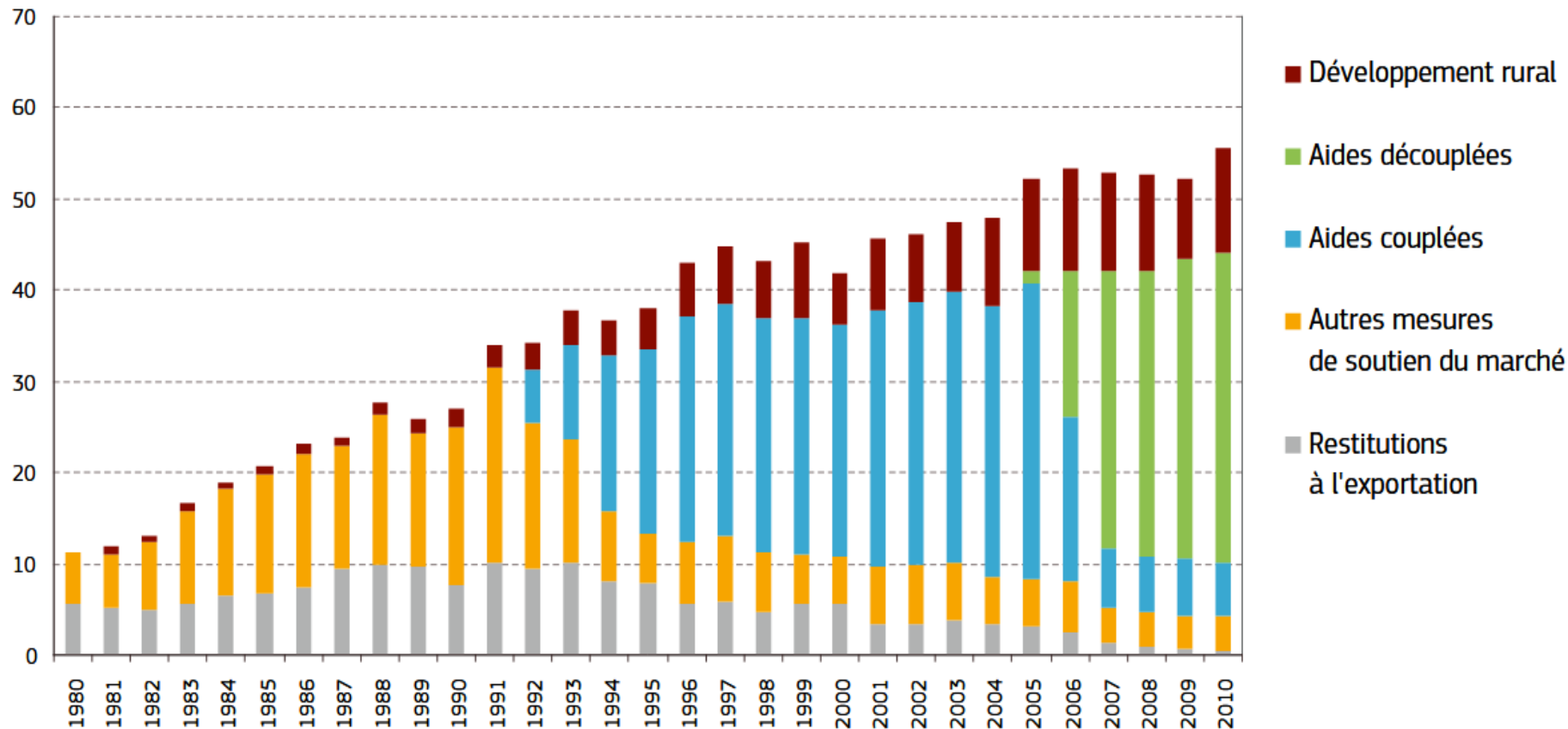
2014-2020 : une ambition environnementale renforcée

- Fin des DPU remplacés principalement par des droits à paiement de base (DPB) avec une **convergence entre et au sein des États membres à l'horizon 2019.**
- 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 »).



Évolution des dépenses de la PAC de 1980 à 2010

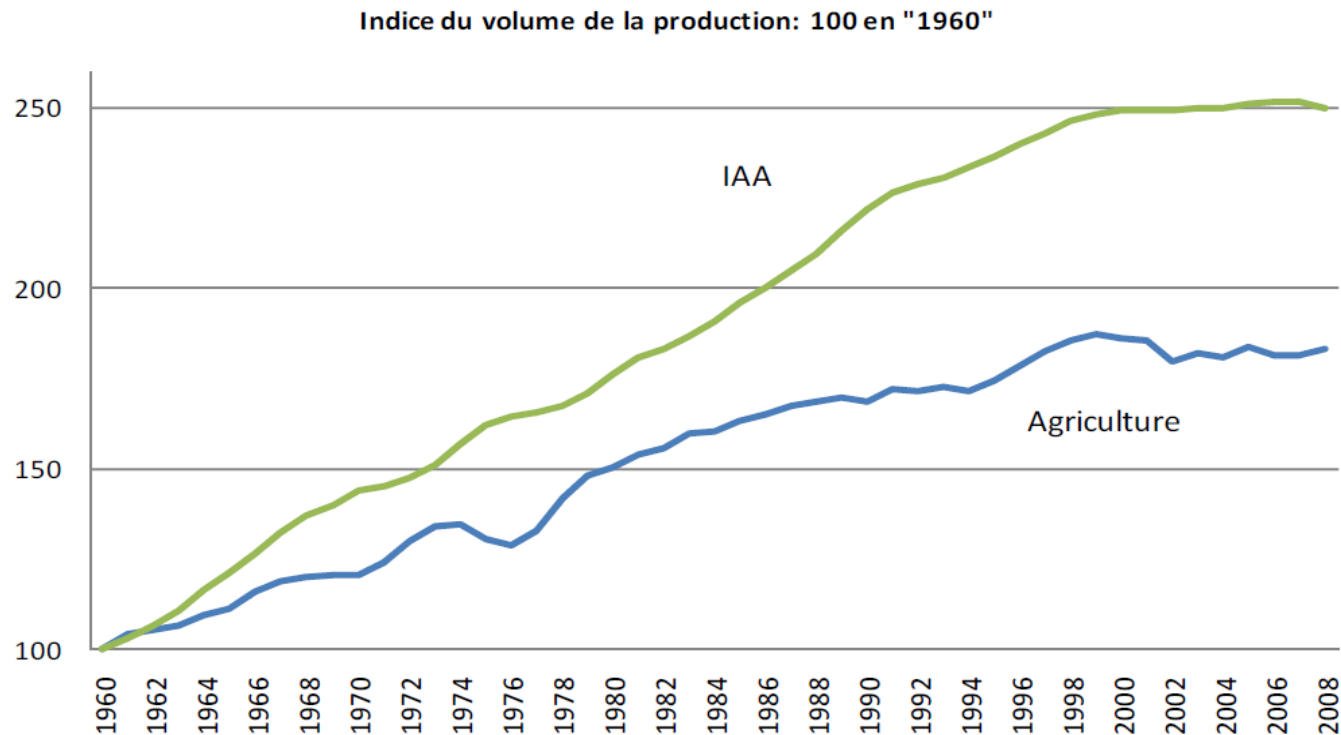
en milliards d'euros (prix courants)



Un bilan contrasté

Autosuffisance alimentaire

Une production en volume multipliée par deux en 50 ans

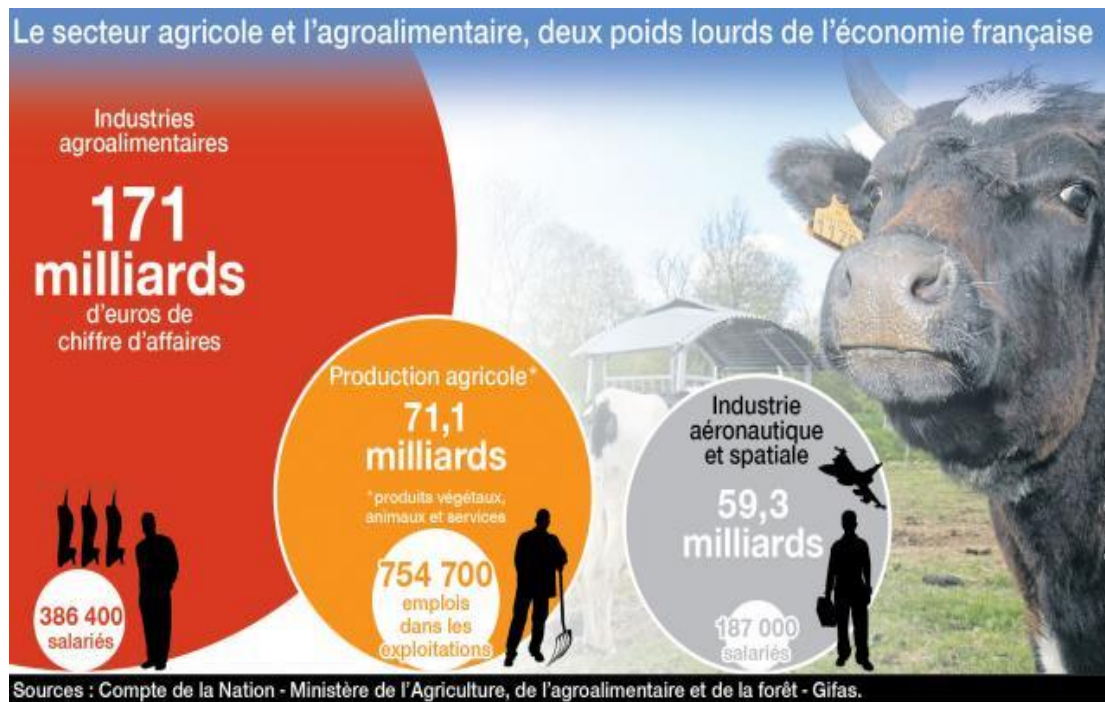


D'après Requillart V., 2014

Enjeux économiques

Emploi

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

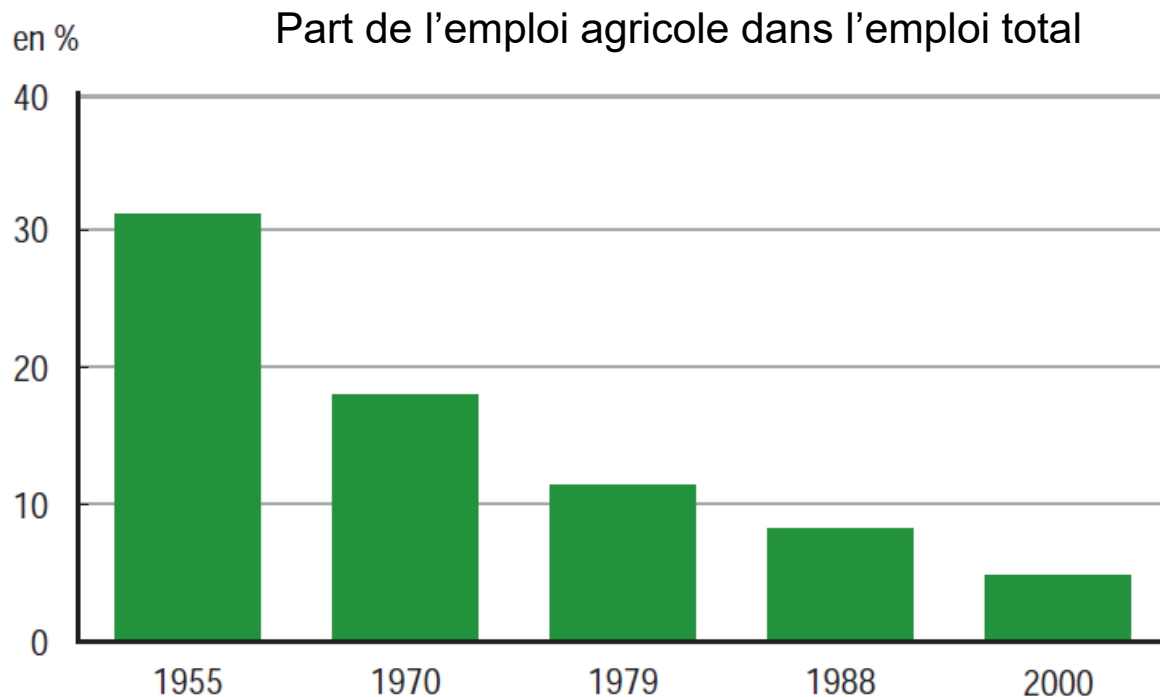


In : Ouest France, 5 janvier 2018

Enjeux économiques

Emploi

- ...mais en recul constant



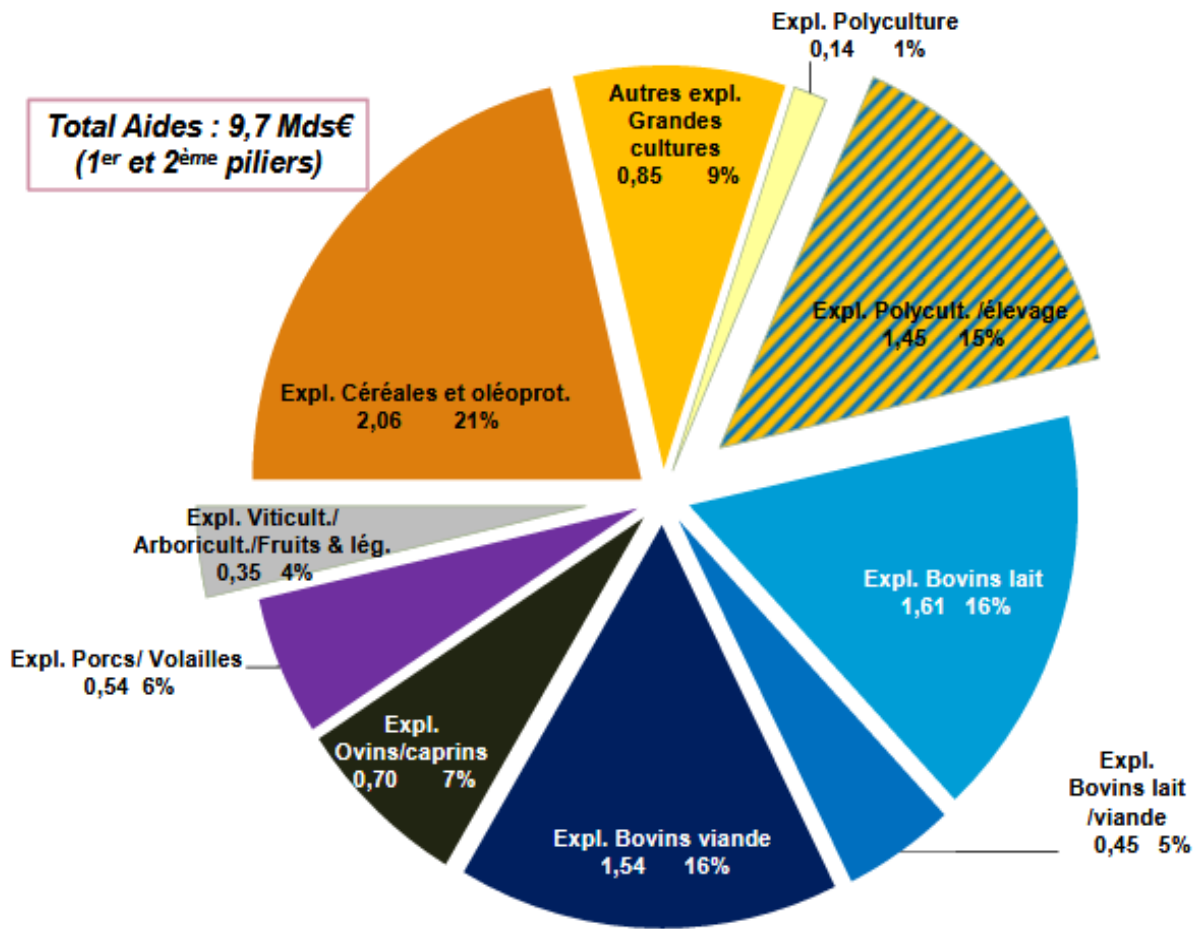
D'après M. Desriers - L'agriculture, nouveaux défis (2007)

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



**Total Aides : 9,7 Mds€
(1^{er} et 2^{ème} piliers)**



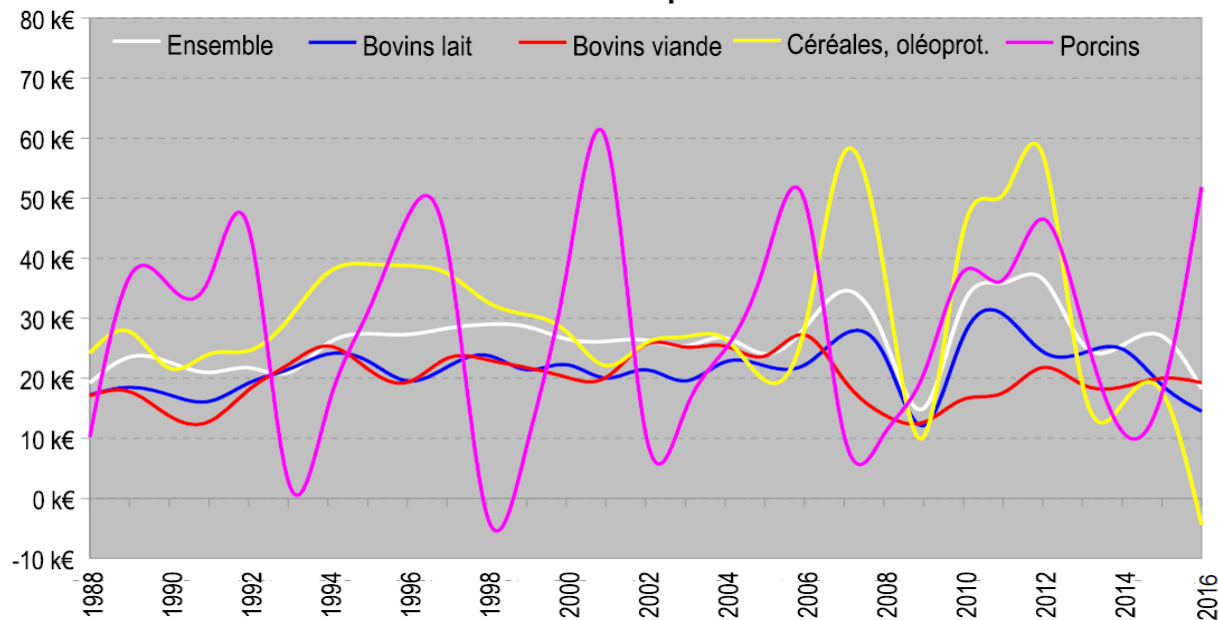
Répartition globale
des aides des
premier et second
piliers de la PAC par
OTEX en 2011



L'agriculture, 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 2 nd 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

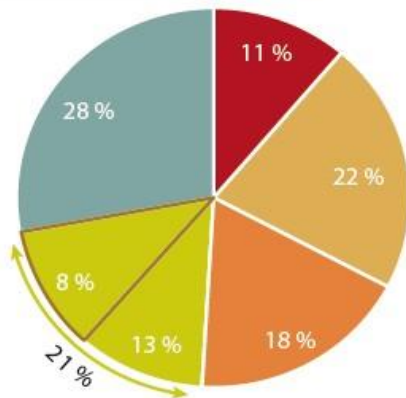


Des défis environnementaux majeurs auxquels l'agriculture peut apporter des solutions

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 proportionnels aux services environnementaux** et aux biens publics fournis
- Complexité de mise en œuvre et coûts administratifs élevés



Nos 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
 - intégrerait 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 impliquant une décision du Conseil**



Une PAC qui contribue 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



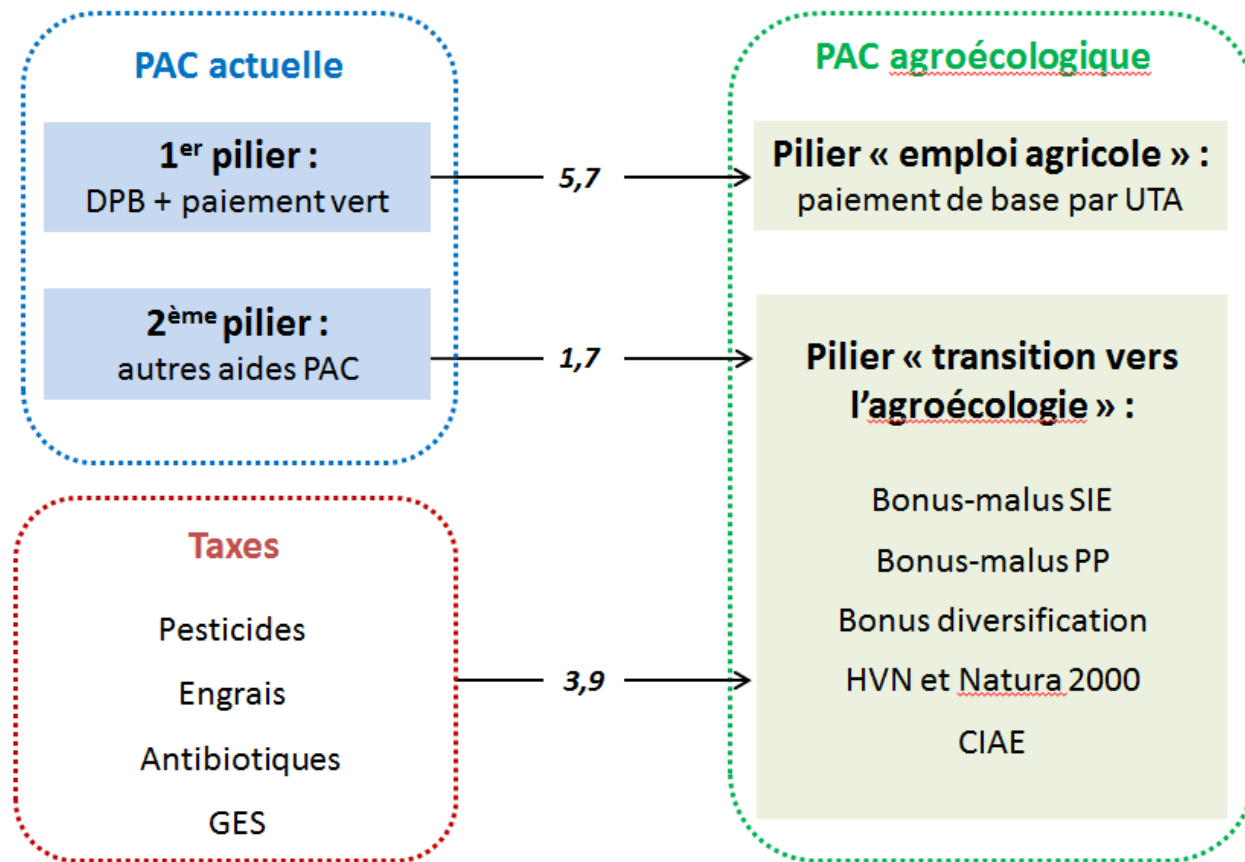
Quels seraient les montants des bonus ?

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	+
Bonus-malus pour les prairies permanentes	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
Taxes sur les engrais	-	-	-	-	-	- / 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
Paiement de base par UTA	- / 0	- / 0	+	+	+	+	+	+	+	+	0	0	0	0	0	+ / 0	+ / 0	+	+	+	+	+	+	+



Quelques cas-types

Principales caractéristiques des exploitations-types	Sans changement de pratiques		Avec changement de pratiques	
	Montant perçu (€/an)	Coût ou bénéfice par rapport à la PAC actuelle (€/an)	Montant perçu (€/an)	Coût ou bénéfice par rapport à la PAC actuelle (€/an)
Grandes cultures, 130 ha, 1 UTA, forte diversification (IS = 2,35)	30 181	+1 456	34 490	+ 5 765
Grandes cultures, 300 ha, 2 UTA, faible diversification (IS = 2)	60 905	- 808	68 623	+ 6 910
Élevage herbager spécialisé en lait, 113 ha, 2 UTA, 100 ha de PP	46 635	+14 153	47 307	+ 14 825
Polyculture-élevage laitier, 190 ha, 2,5 UTA, 56ha de PP, faible diversification (IS = 1,9)	50 668	- 5 822	54 269	- 2 221



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 : une renationalisation ?

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

Aides couplées

Paieement pour les jeunes agriculteurs (au moins 2% de l'enveloppe)

Eco-scheme (liste de bonnes pratiques définie par EM)-volontaire pour les agriculteurs

Paieement redistributif de soutien au revenu (seuil défini par EM)

Soutien de base au revenu distribué/ha de SAU

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 paieement 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)

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