

Les réformes de la PAC

Sophie Thoyer

thoyer@supagro.inra.fr





La PAC d'aujourd'hui

(2006 – 2014)

En 2014, comment sont attribuées les aides de la PAC aux agriculteurs?

- a) En fonction des quantités produites ?
- b) En fonction de leur revenu ?
- c) En fonction de leur contribution à l'environnement ?
- d) En fonction de ce qu'ils touchaient de la PAC il y a 10 ans ?

Depuis 2006 en France (résultat de la réforme dite « à mi-parcours » de 2003), il existe deux types d'aide PAC:

➤ Des **aides au revenu appelées DROITS A PAIEMENT UNIQUE (DPU)**

- attribuées pour l'ensemble de l'exploitation
- en fonction de critères historiques
- sur la base d'une déclaration PAC
- soumises à la conditionnalité
- entièrement financées par l'Europe



85% des montants distribués (fonds FEAGA)

➤ Des **aides à l'amélioration des structures et des pratiques,**

- adaptées aux spécificités locales,
- co-élaborées avec les Régions/Etats membres
- co-financées par l'Etat
- mesures agro-environnementales, primes à l'herbe, aide à l'investissement, aides aux zones difficiles etc.



15% des montants distribués (Fonds FEADER)

1. M. Blétendre, céréalier du Bassin parisien

90 ha de grandes cultures (blé, tournesol, colza) dont 82 ha en propriété en Eure et Loir et 8 ha en location dans le département voisin du Loir et Cher.

M. Blétendre détient **80 DPU** (droit à paiement unique) d'une valeur de 360 € /ha et « loue » 8 DPU à 320 €/ha

En 2011, il a donc pu **activer** tous ses DPU ($360 * 80 + 8 * 320 = 31360$ €).



MAIS:

- Il est soumis à la **modulation**: au-delà de 5000€, il est taxé à 9%. Il touche donc:
 $5000 + (31360 - 5000) * 0,91 = 28988$ €
- Pour pouvoir toucher l'intégralité de ces aides, M. Blétendre a du prouver qu'il respectait la **conditionnalité**: bandes enherbées, entretien des terres en hiver, non brûlage des résidus de récolte

Ce montant représente 60% de son résultat courant avant impôt (RCAI).

« Sans les aides de la PAC, je ne gagnerais pas plus qu'un SMIC alors que j'ai immobilisé dans mon exploitation un capital de 2 millions d'euros et que je prends des risques chaque année car je ne suis pas à l'abri d'une sécheresse sévère ou d'une chute des cours »

2. Le cas de M. Vinchaud, viticulteur et arboriculteur

M. Vinchaud a 12 ha de vignes en AOC Pic Saint Loup et 4 ha d'abricotiers. Il ne touche aucune aide directe au revenu.



Vignes:

- En revanche, il a touché dans le cadre de l'**OCM vin** des aides à la replantation pour **replanter des cépages plus performants**: 7000 € /ha pour 1,1 ha
- Il a aussi signé **une mesure agri-environnementale** (MAEt) sur 3 de ses parcelles de vigne (5 ha) situées dans une Aire d'alimentation de captage: pour une somme de 160 €/a, il s'est engagé à réduire son usage des pesticides de 30% sur une période de 5 ans.

Abricotiers:

Il appartient à une **Organisation de Producteurs** (OP) qui a un programme opérationnel financé dans le cadre de l'OMC Fruits et Légumes. Il reçoit les conseils d'un technicien pour faire des traitements raisonnés (dont le salaire est financé par le PO).

Les prix de l'abricot étant tombés très bas en juin 2011, l'OP a souscrit à **une mesure de gestion de crise**: dans ce cadre, elle peut faire du « retrait » (destruction) compensé financièrement.

Son résultat courant est donc amélioré et il a touché $7700 + 800 \text{ €} = 8500 \text{ €}$

3. Le cas de M. Quatresabots éleveur dans le Massif Central



M. Quatresabots a 65 ha de prairies permanentes et 6 ha d'orge d'hiver
Il a un troupeau de bovin viande de 38 UGB.

- Il détient 35 DPU d'une valeur de 192€/ha
- Il touche la **Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)**: 200€/ tête pour 29 vaches allaitantes
- Il touche une aide agro-environnementale , la **Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE)**. Pour la toucher, il doit avoir un taux de spécialisation (S2 herbe/SAU) >75% et un Taux de chargement (Nb UGB/S2 fourragère) < 1,4). La prime est de 76€/ha de prairie
- Il touche **l'Indemnité compensatoire pour handicap naturel (ICHN)** car sa commune Est située en zone de montagne: 60 €/ha

Total des aides touchées: 21360 €

« Par mon travail, je maintiens le paysage et la qualité de l'environnement. C'est bon pour le tourisme! Il est normal qu'on m'aide à tenir dans ces conditions très rudes »

L'inégale répartition des aides

- Moyenne des aides DPU en France: 266 €/ha éligible
- Disparités fortes entre OTEX: en moyenne
 - Grandes cultures: 300 €/ha
 - Polyculture- élevage: 285 €/ha
 - Elevage bovin herbe: 200 €/ha
 - Ovins: 150 €/ha
- Et donc entre régions
 - 345€/ha en Picardie
 - 120€/ha en Languedoc-Roussillon

Un financement sur deux piliers

85%

PREMIER PILIER (FEAGA)

- 100% financé par l'UE
- Règles « identiques » pour tous les Etats membres
- Finance des aides directes au revenu par le paiement de DPU
- Aides aux filières (Organisations Communes de marché): modernisation et aide à la commercialisation/gestion des prix. Les aides sont versées aux collectifs de producteurs

15%

DEUXIEME PILIER (FEADER)

- Cofinancé par les Etats membres
- Subsidiarité dans le choix des mesures financées
- Finance: compétitivité (axe 1), environnement (axe 2), qualité de vie en milieu rural (axe 3), initiatives territoriales (axe 4: Leader)

Réflexion !

- Les aides du premier pilier sont entièrement financées par l'Union européenne. Elles sont censées ne pas entraîner de distorsions de concurrence entre agriculteurs européens. Qu'en pensez vous?
- Quelles sont les limites du système de co-financement imposé dans le deuxième pilier?
- Si vous étiez agriculteur, comment prendriez vous en compte le système d'aide proposé par la PAC dans votre stratégie de production et d'investissement?

Comment en est-on arrivé là?

Quelle est la logique qui se cache derrière les DPU?

Pourquoi les aides sont-elles inégalement réparties?

Pourquoi a-t-on mis en place la conditionnalité et la modulation?

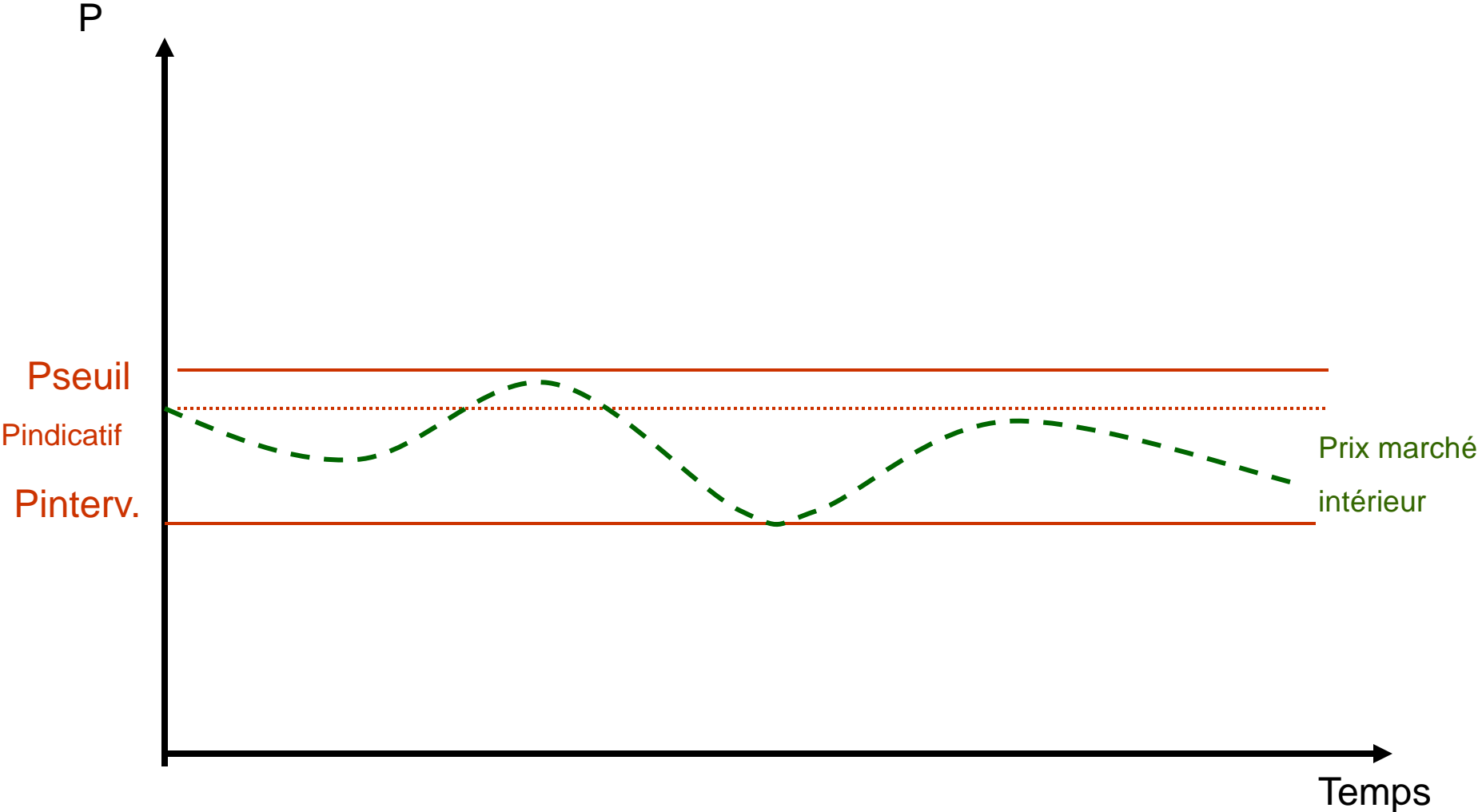
La PAC initiale

(1962 – 1992)

Le système des prix garantis

- **Choix de mettre en place des prix intérieurs garantis (Pg) élevés avec deux mécanismes qui se renforcent:**
 - **Protection extérieure:** par prélèvements variables permettant d'amener le prix des produits importés juste au dessus du prix garanti, assurant ainsi la « préférence communautaire ».
 - Mécanisme d' **Intervention: l'Europe s'engage à racheter** (achat en dernier ressort) toutes les quantités que les agriculteurs européens n'auraient pas réussi à vendre à Pg.
- **Grâce à ces deux mécanismes, les prix de marché en Europe varient entre un prix plancher (prix d'intervention) et un prix plafond (prix de seuil)**
- Ces deux prix sont, jusqu'en 1992, fixés chaque année par le Conseil des ministres de l'UE lors d'une réunion à Bruxelles, appelée le « **Marathon agricole** ».

OCM Céréales

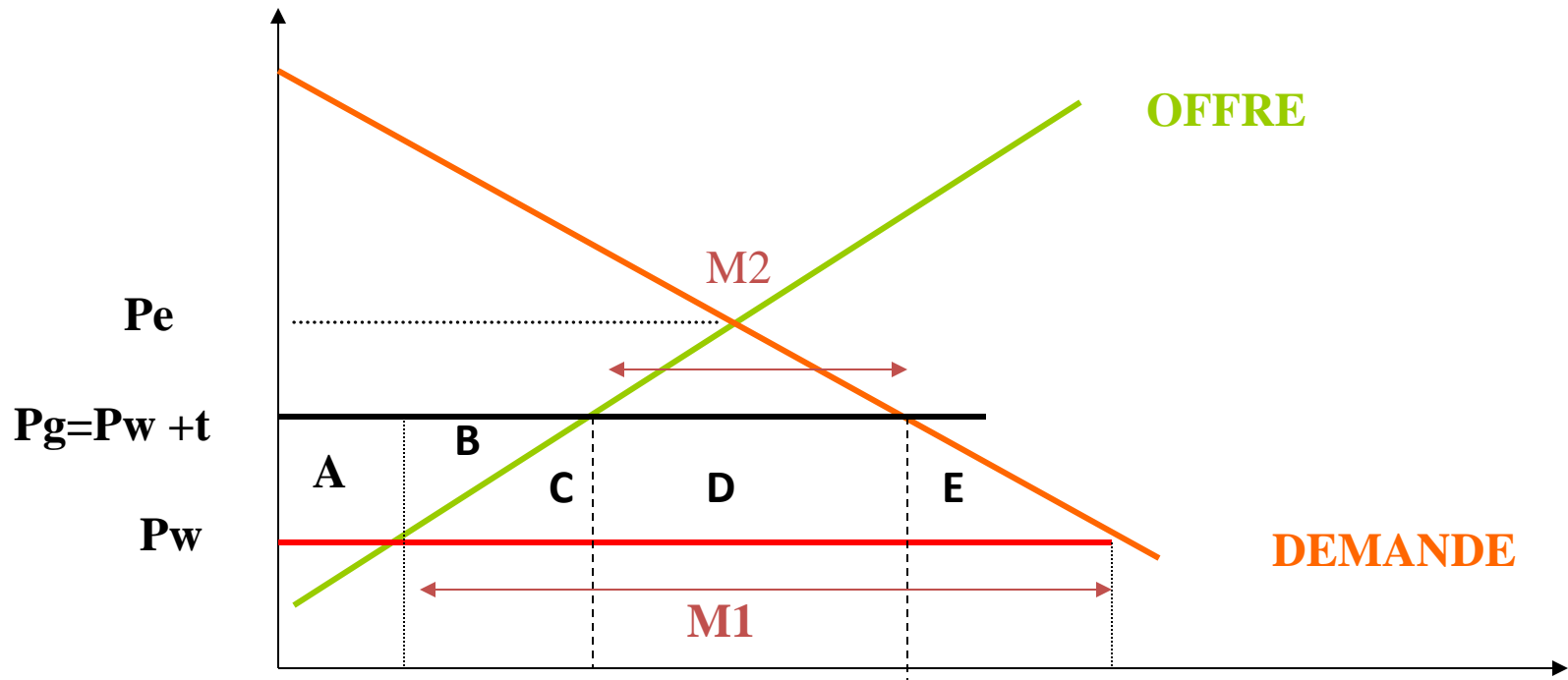


Quels produits sont concernés?

Tous les produits ne bénéficient pas du même niveau de protection et soutien.

- **Intervention et protection totale** : céréales, produits laitiers (quotas à partir de 1984), viande bovine, viande ovine jusqu'en 1980, sucre (avec quotas).
- **Protection partielle** (droits de douane +/- élevés) et **aides de type *deficiency payments***: oléagineux, tabac, fruits et légumes, vin, viande ovine après 1980.
- **Pas d'Organisation Commune de Marché (OCM)**, ou actions limitées (restitutions ponctuelles aux exports) – droits de douane peu élevés : Porc, volailles, pomme de terre.

Effets sur le bien-être: quand l'Europe est importatrice nette!



- P_w : prix mondial
- P_e : prix d'équilibre domestique (prix si frontières fermées)
- t prélèvement variable (taxe à l'importation)
- M_1 importations sans protection
- M_2 importations quand le système de prix garanti est mis en place

- La protection aux frontières sert à soutenir le prix intérieur
- Les importations sont diminuées
- Les taxes sur les importations abondent le budget européen +D
- Le gain de surplus du producteur est: +A+B
- Le surplus du consommateur est diminué de $-A-B-C-D-E$
- Les pertes nettes de surplus sont : C+E

La politique de prix garantis s'accompagne à partir de 1972 d'une politique des structures

Volonté d'accélérer la modernisation de l'agriculture:

- 1) Agrandir les exploitations jusqu'à la « taille optimale »
- 2) Sélectionner les plus productifs et les « professionnaliser »
- 3) Encourager au départ les moins productifs

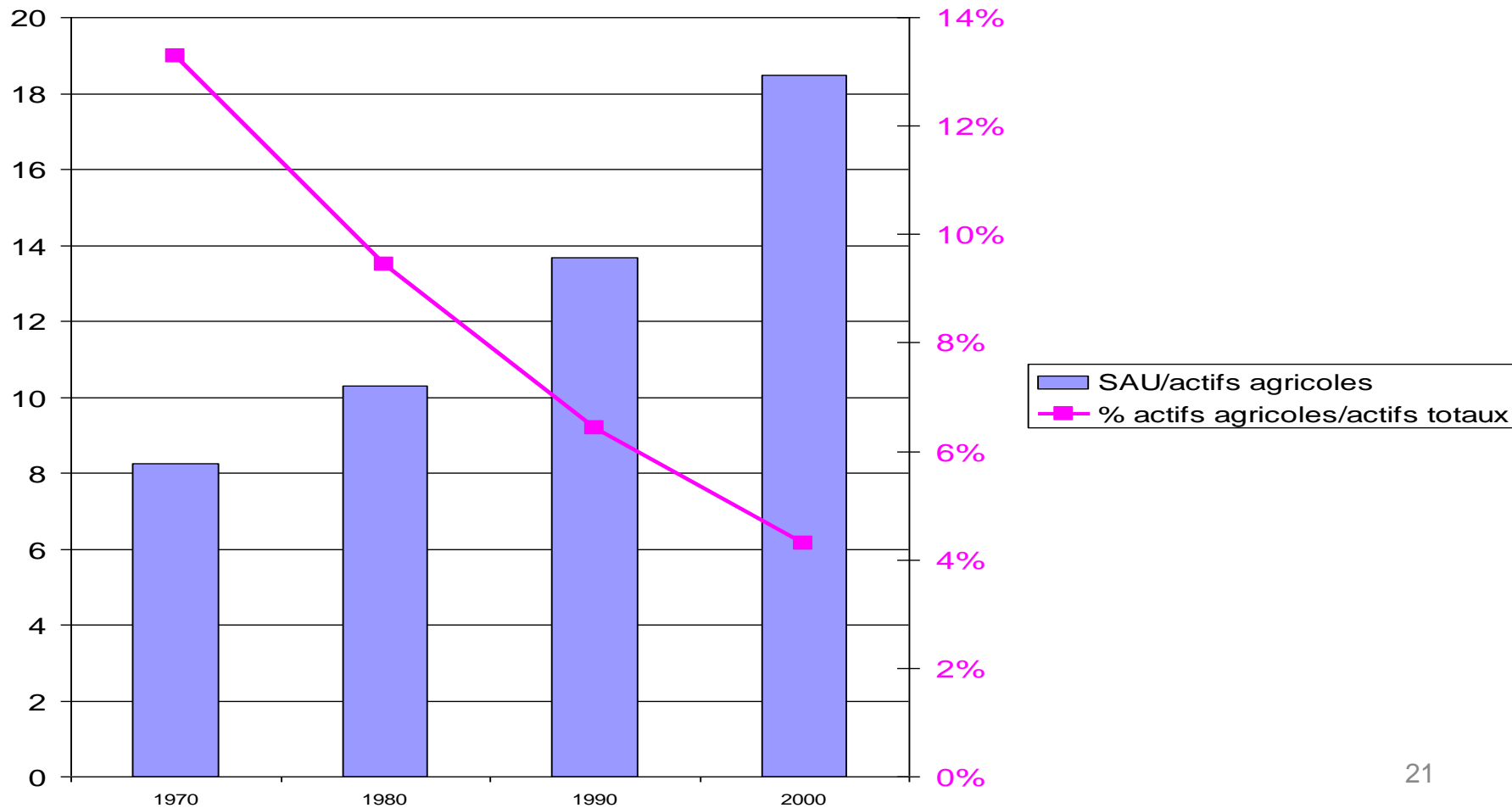
1972: politiques socio-structurelles: Pre-retraite, remembrement , politique d'installation (SMI) avec plan de développement associé à des aides à l'investissement et prêts bonifiés; formation des jeunes, recherche et vulgarisation

En collaboration étroite avec la profession agricole pour promouvoir un modèle familial à deux actifs (en France, « co-gestion »)

Dans les années 70, la PAC initiale a atteint ses objectifs

- La **production augmente** fortement, la Communauté Européenne devient exportatrice.
- Des **filières agroalimentaires** performantes: plus de sécurité et de qualité
- Gains de **productivité** élevés et baisse rapide du nombre d'exploitations
- Les **revenus des agriculteurs** s'accroissent.

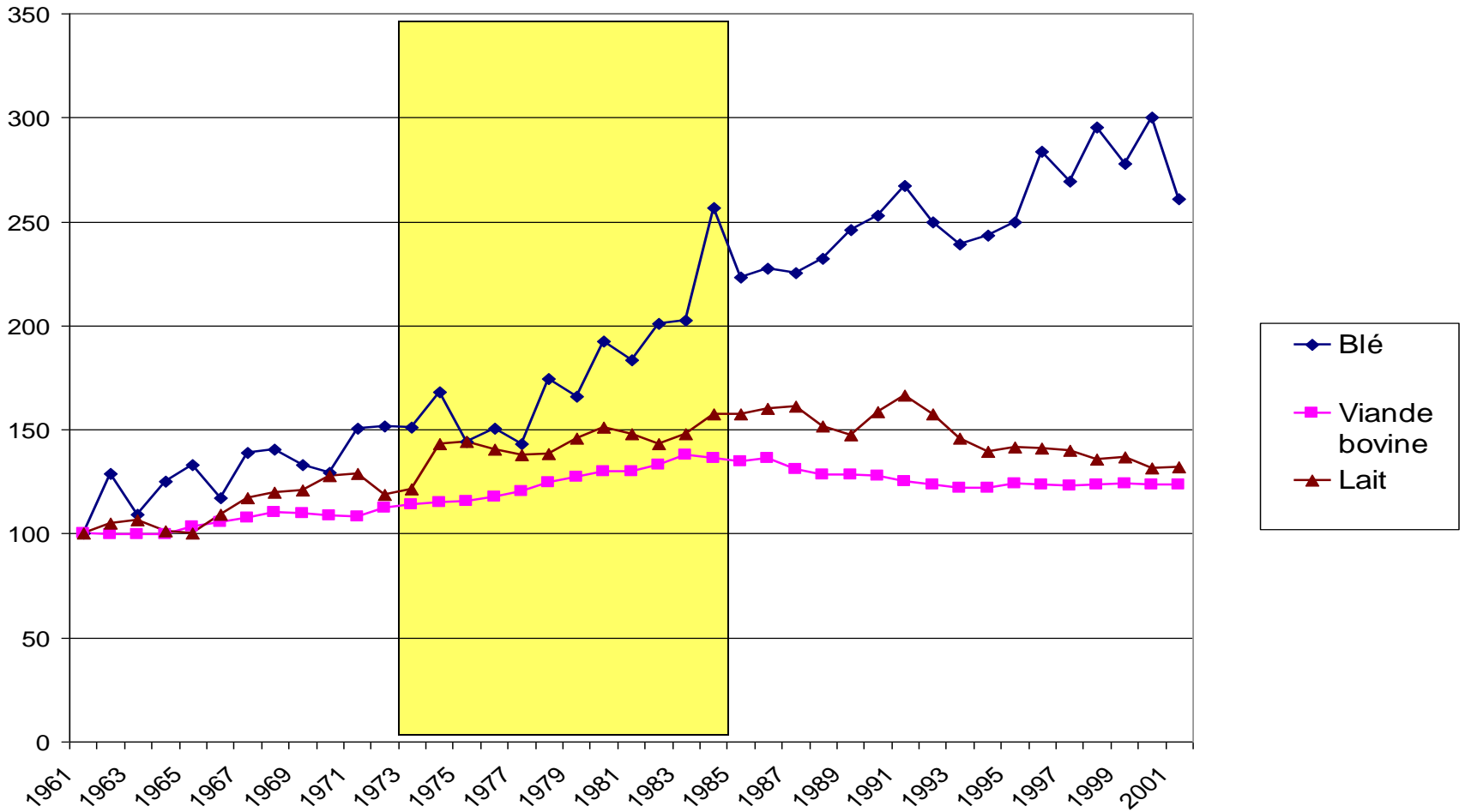
La population active agricole diminue



Les rendements augmentent

	1965	1970	1980	1990	1993
Blé (t/ha)	2.51	2.69	4.19	5.91	6.01
Maïs (t/ha)	2.87	4.22	5.46	6.82	7.99
Lait (kg/tête)	-	3.455	4.083	4.782	5.132

La production augmente

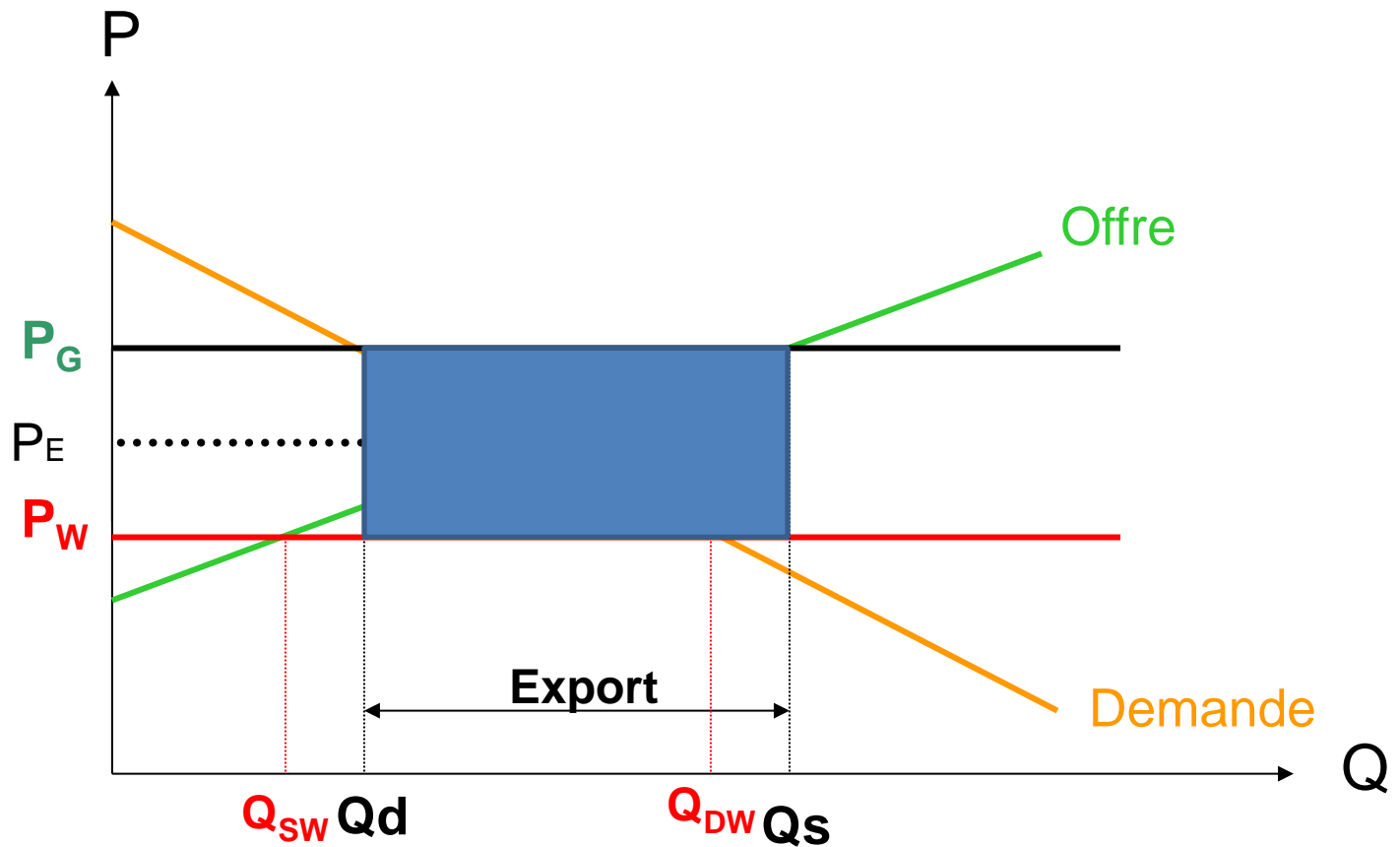


Une politique réussie mais...

A partir de la fin des années 70, les difficultés se multiplient:

- **Excédents** (lait, céréales): stocks à financer et gérer, nécessité de subventionner les exportations (restitutions). Les dépenses budgétaires s'accroissent: les pays contributeurs nets se plaignent. Les consommateurs paient l'essentiel de la PAC (prix élevés)
- Les prix ne jouent plus un rôle de signal pour orienter la production
- Les aides par les prix garantis encouragent le productivisme et un usage intensif des intrants: **problèmes environnementaux**
- La PAC est dénoncée comme contribuant à la baisse artificielle des prix mondiaux agricoles tout en maintenant un protectionnisme fort: difficultés au **GATT puis à l'OMC.**

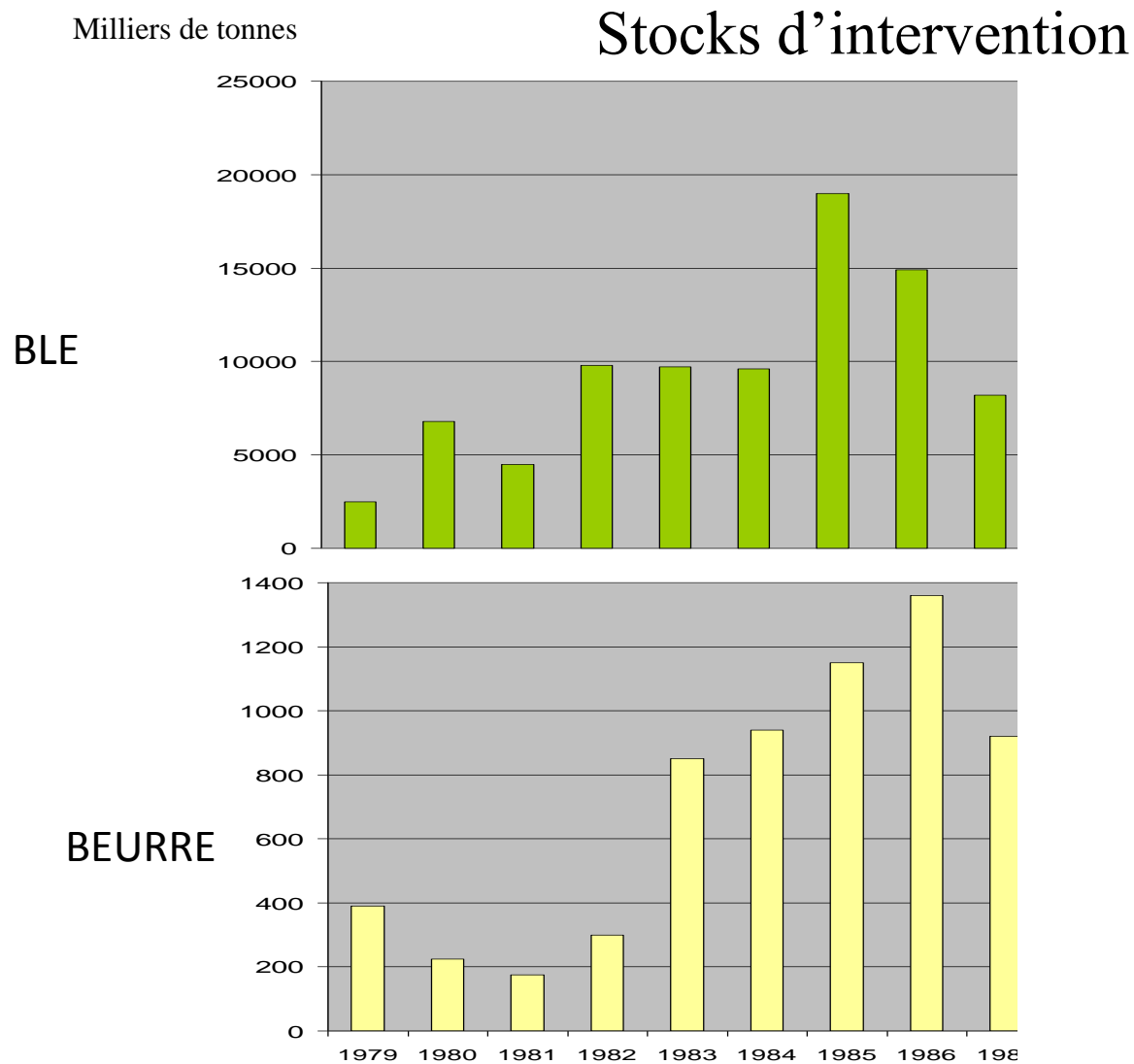
Et quand l'Europe devient exportatrice



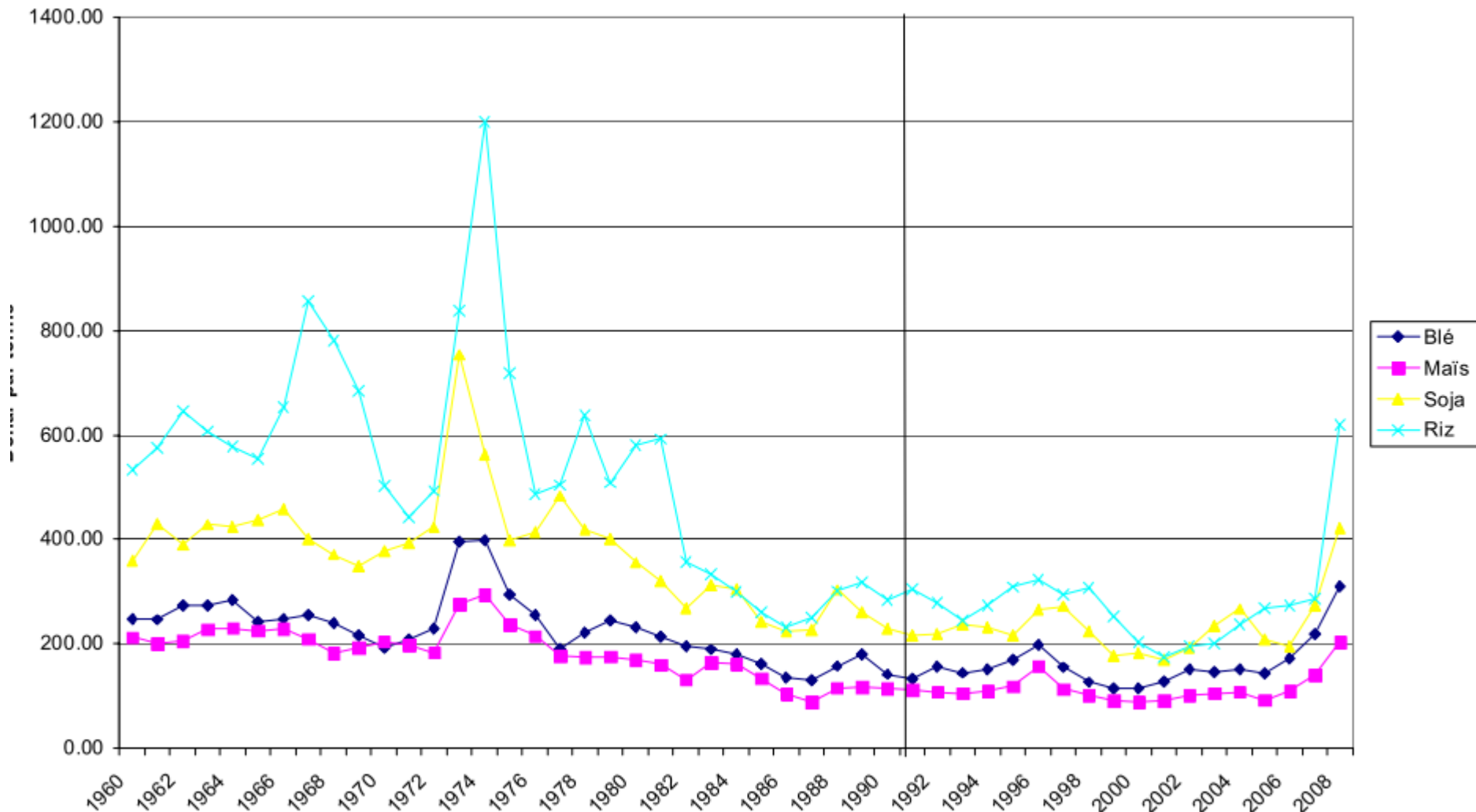
Coût des « restitutions aux exportations » !

- Grâce aux prix garantis élevés, l'agriculture se modernise rapidement. Dès le milieu des années 70, la production européenne de céréales et de produits laitiers dépasse la consommation extérieure
- Ces productions ne trouvent plus preneurs sur le marché européen: le mécanisme de restitution est donc très mobilisé. Les agriculteurs européens vendent leurs excédents à l'Europe au prix garanti
- L'Europe stocke en espérant que les prix mondiaux vont remonter. Ce stockage est coûteux
- Pour se débarrasser de ces stocks, l'Europe finit par vendre sur le marché mondial en subventionnant ses exportations: au moins pour couvrir la différence entre P_G et P_W
- Le coût de ces restitutions aux exportations augmente chaque année. Ce sont des dépenses payées par le contribuable: $(Q_s - Q_d) * (P_G - P_W)$

Coût des stocks



Prix mondiaux en dollar constant (base 2000): \$/T



Source: Daviron, 2011, Présentation au CSA (sur cirad-moisa.fr)

Une succession de réformes pour répondre à ces problèmes

- Maîtrise de l'offre (quotas laitiers, gel des terres)
- Abandon progressif des prix garantis et passage aux aides directes à l'agriculteur (réforme de 1992)
- Découplage progressif des aides des quantités produites et du type de culture (réforme de 1999)
- Renforcement de la conditionnalité environnementale et des mesures de développement rural (depuis 1992)

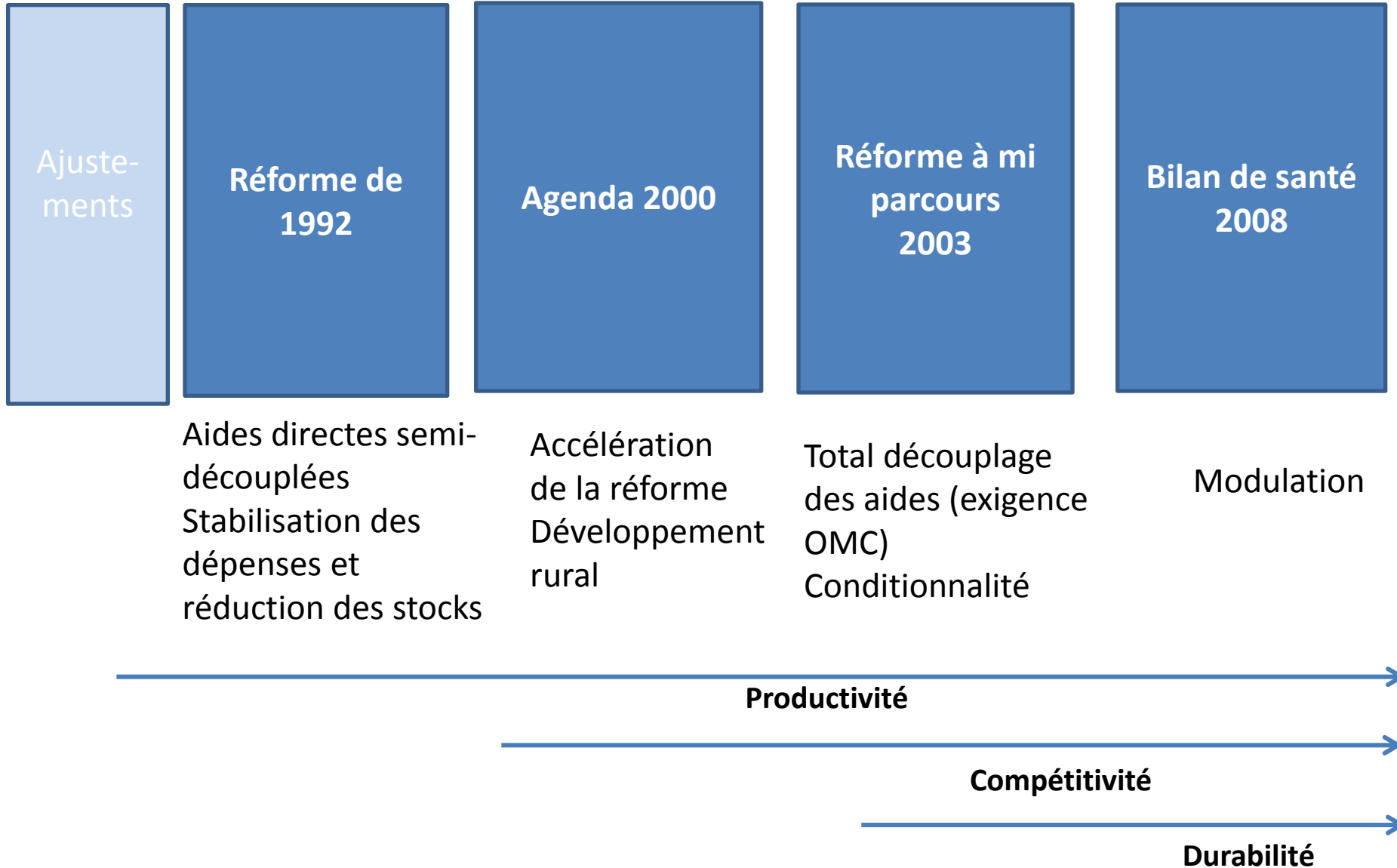
Les premiers ajustements: maîtriser l'offre

- **1984:** Quotas laitiers
- **1988:** introduction des stabilisateurs pour les céréales- prix de soutien dépendants de la quantité globale produite
- **Politiques de maîtrise de l'offre** (arrachage, gel des terres), et de soutien aux productions **extensives** (aide brebis etc.)

Mais insuffisant!



Réformes successives de la PAC



La réforme de 1992

Des prix garantis aux aides directes

Objectifs de la réforme de 1992 (réforme Mac Sharry)

- Pour répondre aux problèmes budgétaires et enrayer la hausse des dépenses
- Pour répondre aux exigences de la négociation en cours à l'OMC (Uruguay Round)
- Pour répondre aux critiques croissantes sur les conséquences sanitaires et environnementales de l'intensification

Les modalités de la réforme

Abandon progressif du soutien par les prix garantis pour passer à un soutien par des aides directes « semi-découplées »:

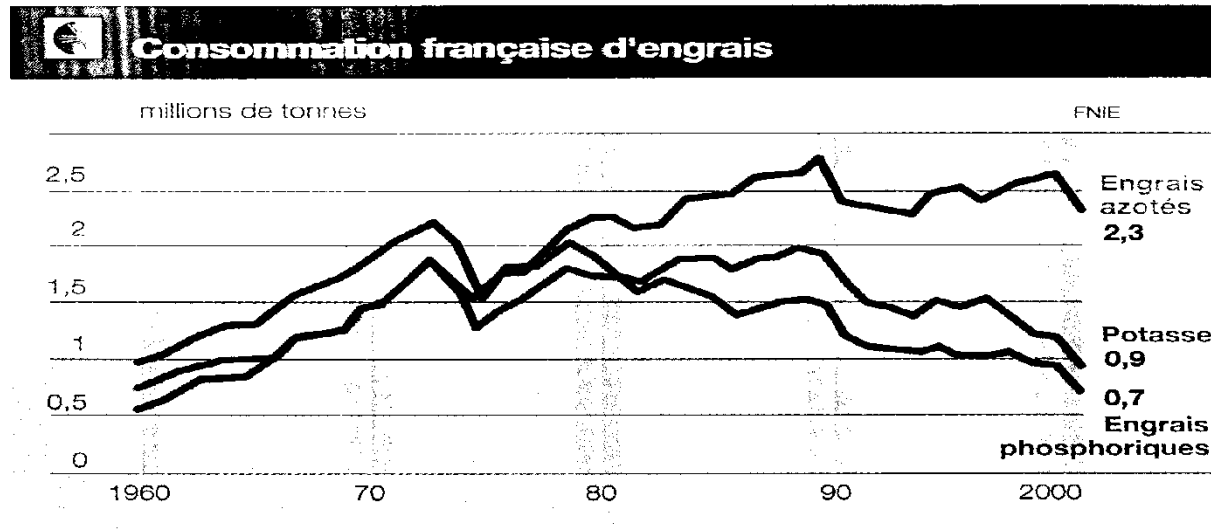
- Baisse des prix d'intervention des céréales/oléoprotéagineux et viande bovine et mise en place d'aides compensatoires directes à l'hectare et à la tête de bétail semi découplées
- Assorties d'obligations d'extensification (gel des terres, chargement à l'ha)

Découplage?

- Pour se mettre en conformité avec les accords agricoles de l'Uruguay Round (boite bleue)
- Pour ainsi réduire l'impact distorsif sur les prix mondiaux
- **Semi-découplage:**
 - les céréaliers reçoivent une aide directe à la tonne de céréale produite
 - sur la base d'un rendement de référence et non pas de leurs rendements
 - à condition de geler 15% de leur SCOP
 - ce qui réduit les incitations à produire toujours plus

Qui paye? Visibilité de l'aide?

Un effet net de désintensification:



Renforcé par la mise en place des premières mesures agro-environnementales:

Contrats de 5 ans signés entre l'Etat et l'agriculteur dans lequel il s'engage à adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement en échange d'un paiement compensant ses surcoûts et ses manques à gagner

La réforme de 1992 approfondie par la réforme de l' Agenda 2000 (accord de Berlin)

Bilan de 1992 est positif mais :

- Clause de paix à l'OMC s'arrête en 2003
- Contraintes environnementales croissantes
- Élargissement aux PECO

Nouvelle réforme qui:

- **approfondit** celle de 1992: nouvelle baisse des prix d'intervention des céréales et de la viande bovine et relèvement des aides directes
- **innove:**
 - ✓ éco-conditionnalité, mise en place d'un budget en deux
 - ✓ piliers.
 - ✓ Un fond special dédié au développement rural
 - ✓ Une programmation des budgets sur 7 ans

- **Modulation** : possibilité pour chaque pays de « moduler » (c'est à dire de diminuer, d'un montant maximum de 20 %), le montant total des aides compensatrices pour les plus grandes exploitations (appliqué en F et GB) pour renforcer le volet Développement rural
- **Eco-conditionnalité** des aides (facultative - assez peu appliquée).
- **Mesures de développement rural** rassemblées dans le 2eme pilier de la PAC: Aides accrues et recentrées, organisées par le Règlement de Développement Rural. Chaque pays le met en œuvre sur l'ensemble de son territoire par des Plans de Développement Ruraux nationaux ou régionaux.

La réforme à mi-parcours de 2003

Des aides complètement découplées

Objectifs de la réforme à mi-parcours de 2003

(Accord de Luxembourg)

- Simplifier la PAC
- Assurer la stabilité des revenus agricoles
- Préparer l'élargissement européen
- Faciliter les négociations à l'OMC

- **Budget agricole** fixé jusqu'en 2013:
 - ✓ des **enveloppes** fixes par pays,
 - ✓ mais plus de **subsidiarité** pour les EM
 - ✓ et plus de **souplesse** dans les choix

- Des aides désormais attribuées sur deux règles: **découplage** (Mise en place en 2006 des Droits à Paiement Unique) et **conditionnalité** obligatoire (environnement, santé animale et végétale, bien-être animal; BCAE; maintien des pâturages permanents)

- Le renforcement du **développement rural**: Quatre axes
 - ✓ (compétitivité,
 - ✓ environnement,
 - ✓ qualité de vie et diversification
 - ✓ territoires

C'est quoi un Droit à Paiement Unique?

- Le principe de base est de découpler complètement les aides reçues par les agriculteurs de leurs choix de production
- Mais pour assurer une continuité dans le soutien reçu, on calcule ces droits à aide sur la base du volume d'aide moyen reçu par l'agriculteur entre 2000 et 2002.
- Ce montant total d'aide est ensuite divisé par le nombre d'ha « éligibles » de l'agriculteur. Ainsi un riziculteur peut obtenir des DPU à 650 €/ha tandis qu'un éleveur de montagne touchera des DPU à 190€/ha
- Les DPU peuvent s'acheter et se vendre avec le foncier ou indépendamment (mais la transaction est alors taxée)

Pourquoi le découplage?

- Soutien est mieux admis au niveau international (« aides non-distorsives »): peut entrer dans la « boîte verte » à l'OMC.
- Amélioration de l'orientation des productions par le marché: les agriculteurs peuvent optimiser leur production selon les opportunités de marché, la prime réduit le risque.
- Transfert du soutien du produit au producteur → profite bien à celui-ci, et non aux intermédiaires
- Simplification administrative : une seule aide par exploitation, moins de contrôles (à condition d'un découplage total)

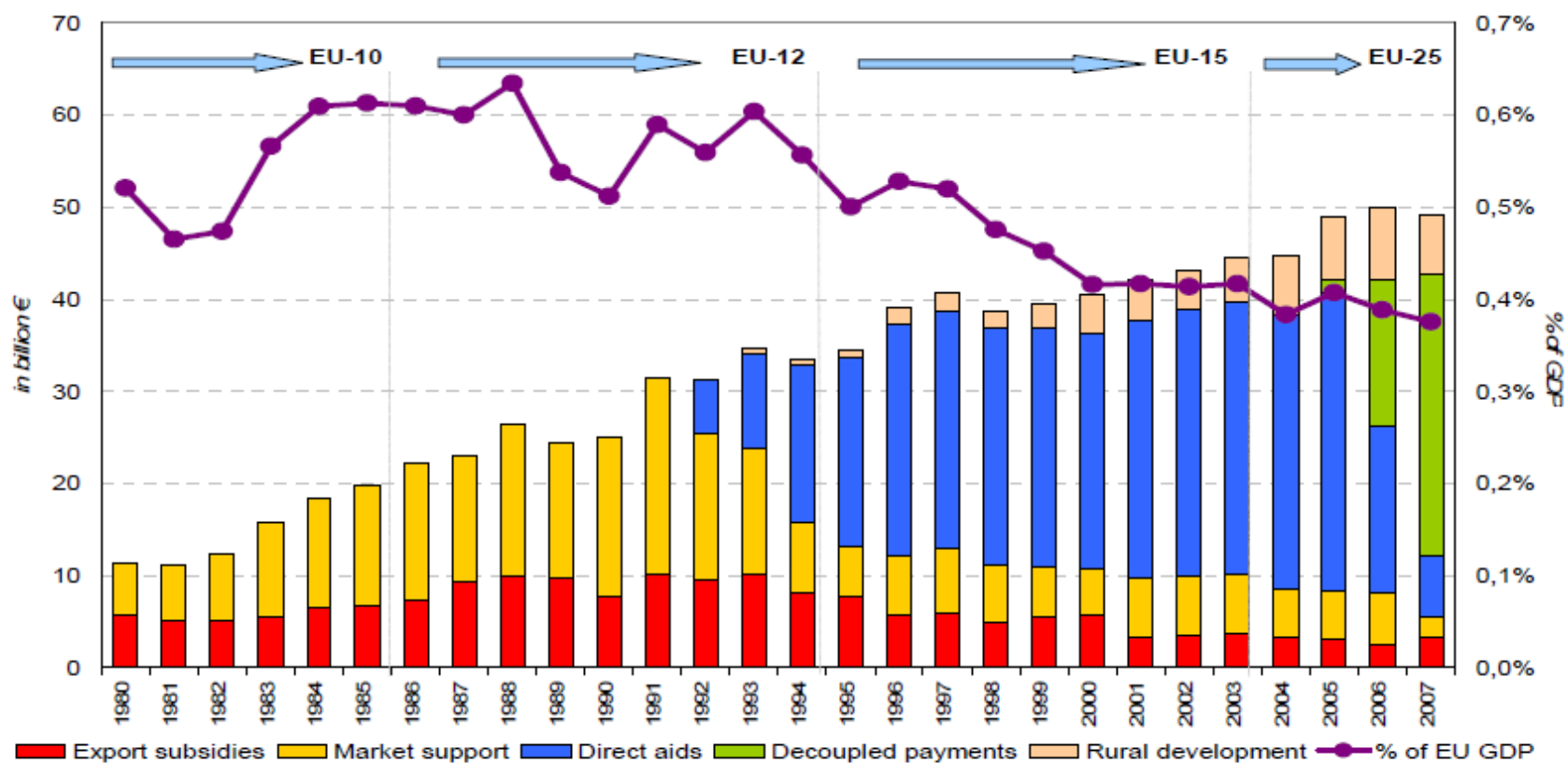
Mais danger : abandon ou délocalisation de productions dans un sens peu prévisible . Risques pour IAA et territoires.

Réforme renforcée par le bilan de santé -2008

- **Paiement unique** : le simplifier et le rendre plus équitable
Proposition de la Commission: suppression progressive des « références historiques » et égalisation des aides à l'ha. Refusé par des pays comme la France!
- **Soutien de marchés** : limiter ou supprimer l'intervention, maintenir juste le mécanisme de « filet de sécurité »
- Suppression progressive des mesures de **limitation de la production** : jachère, quotas laitiers (en 2014-15), droits de plantation viticoles
- Développement du **2ème Pilier** de la PAC grâce à la modulation: « nouveaux défis » (dont agri-environnement et adaptation du secteur laitier).

Évolution de la structure des dépenses de la PAC (milliards €)

Graph 1: The path of CAP expenditure (1980 – 2007 in bio € and in % of EU GDP)



Subventions
Aux exports

Soutiens de
marché

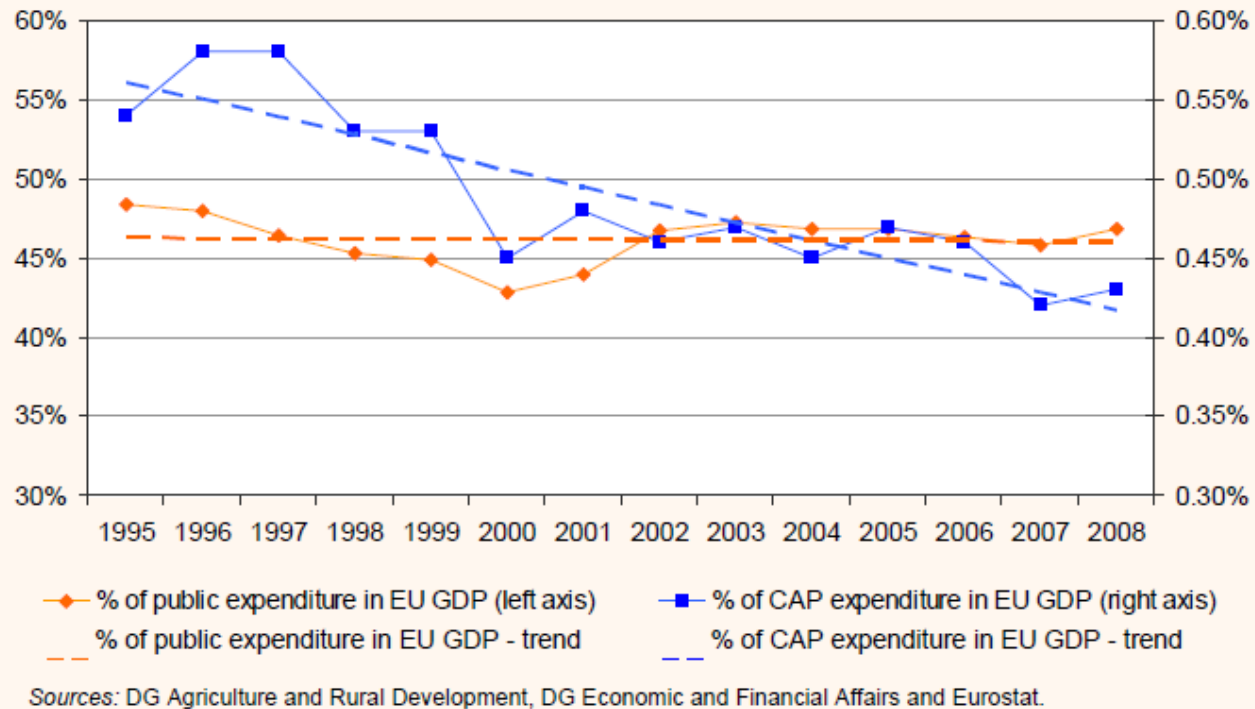
Aides
directes

Paiements
découplés

Développement
rural

Le budget de la PAC

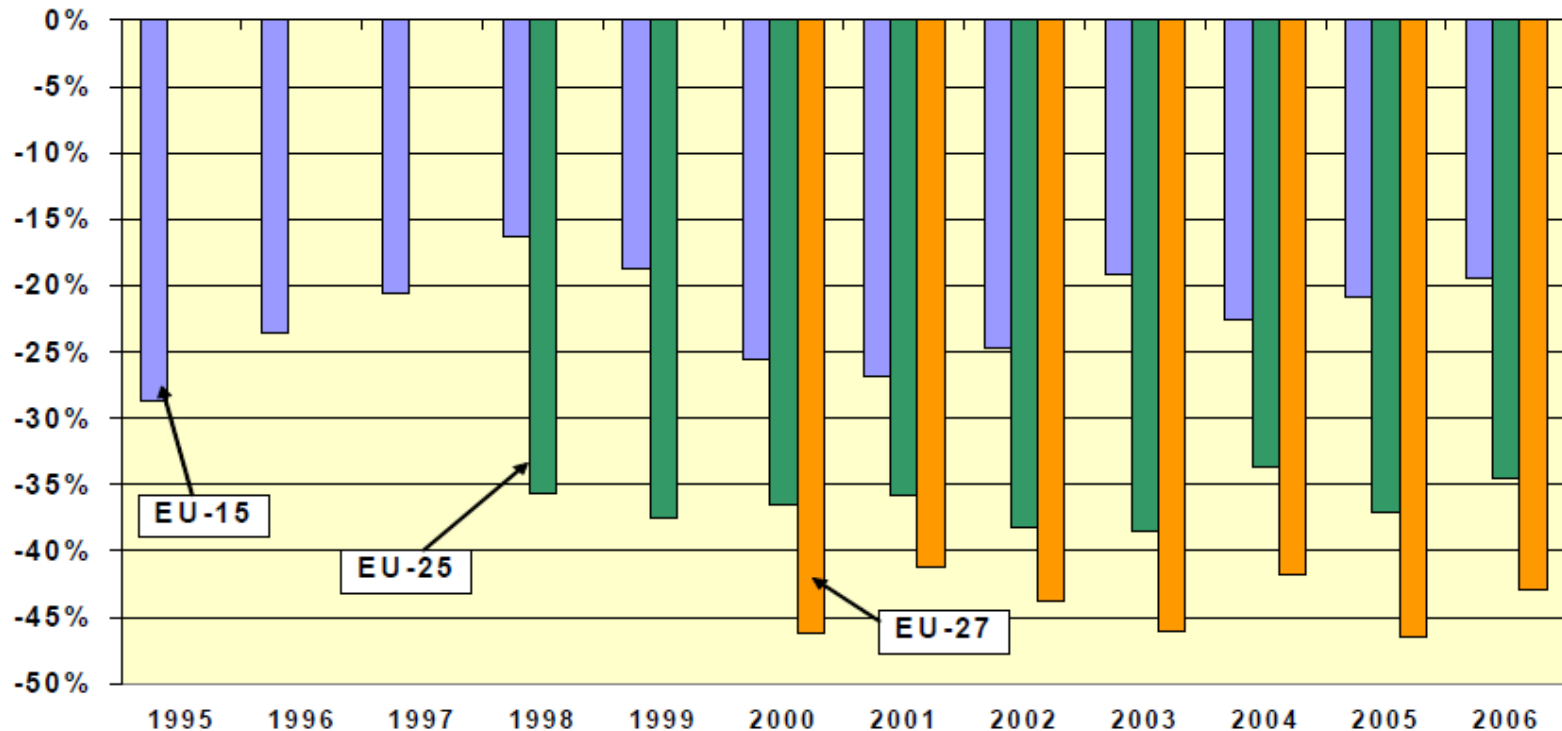
Figure 7: Evolution of total public expenditure and CAP expenditure as a share of GDP.



La part des dépenses publiques dans le PIB reste constante à 46%
Les dépenses de la PAC diminuent de 0.56% à 0.42% sur la même période: environ 50 milliards € /an

Le revenu des agriculteurs européens

Graph 21: Difference in sector income per head in agriculture and gross wages in the rest of the economy (%)



Dans l'Europe des 15, le revenu moyen agricole est 20% inférieur au revenu moyen dans l'économie

Les difficultés actuelles

- Inégale répartition des aides en Europe entre régions, mais aussi entre agriculteurs
- Crises (viticole, Fruits et Légumes, lait): baisse drastique des revenus
- Crise alimentaire à l'échelle internationale:
hausse des prix mondiaux
- Virulence croissante des associations de consommateurs et de défense de l'environnement



En résumé

- La PAC initiale a fonctionné principalement sur un système de prix garantis supérieurs au prix mondial (système d' **«intervention»** et de **prélèvements variables**). Ce sont donc les consommateurs qui payaient.
- A partir du moment où l'Europe devient agro-exportatrice, ce système devient de plus en plus coûteux pour le budget européen et crée des effets **distorsifs** sur le marché mondial, dénoncés par l'OMC
- La **réforme de 1992** abandonne progressivement le système des prix garantis pour le remplacer par des **aides directes**, payées au producteur, indépendamment de sa productivité (**aides semi-découplées**). Ce système limite la croissance des dépenses et entre dans **la boîte bleue** de l'OMC

- Avec **Agenda 2000**, la réforme de la PAC s'accroît. On introduit la **programmation budgétaire pluri-annuelle**, le deuxième pilier (développement rural) et la **modulation** qui permet d'augmenter le budget du 2ème pilier en taxant les gros bénéficiaires du 1^{er} pilier
- La **réforme à mi-parcours de 2003** (mise en œuvre en 2006 en France) **découple** complètement les aides avec la mise en place des **DPU**, calculés sur une base historique. On entre dans **la boîte verte** de l'OMC. On impose aussi la **conditionnalité** des aides.
- En savoir plus sur la réforme de 2014? **Voir le cours introductif PAC**