



HAL
open science

Réforme de la PAC : quels enjeux pour les productions animales dans l'Ouest?

Vincent Chatellier, Herve Guyomard

► **To cite this version:**

Vincent Chatellier, Herve Guyomard. Réforme de la PAC : quels enjeux pour les productions animales dans l'Ouest?. Les Rendez-vous de l'INRA au SPACE 2013, Sep 2013, Rennes, France. 45 p. hal-02804428

HAL Id: hal-02804428

<https://hal.inrae.fr/hal-02804428>

Submitted on 5 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Réforme de la PAC : Quels enjeux pour les productions animales dans l'Ouest ?



Les rendez-vous de l'Inra au SPACE 2013 - jeudi 12 septembre

PLAN

Réforme de la PAC : compétitivité et durabilité

Hervé Guyomard, Inra Paris

Réforme de la PAC et redistribution des aides directes

Vincent Chatellier, Inra Angers-Nantes

Témoignages autour de la réforme de la PAC

Animation : **Jean-Louis Peyraud**, Inra Paris

Vers une PAC plus verte et adaptée aux enjeux environnementaux de l'Ouest ?

Samuel Féret, Groupe Pac 2013

La place des régions dans la future PAC et l'action des collectivités territoriales

Jean-Paul Simier, Bretagne Développement Innovation

La compétitivité des filières d'élevage de l'Ouest face à la future PAC

Dominique Chargé, Fédération Nationale des Coopératives Laitières



1

Réforme de la PAC : compétitivité et durabilité

Hervé Guyomard – INRA, collège de Direction (Paris)

Vincent Chatellier – INRA, directeur du LERECO (Nantes)

La PAC depuis 1992

- **Processus continu de réforme depuis plus de 20 ans : 1992, 1999, 2003, 2008, 2013, etc.**
- **Processus de petits pas successifs**
- **Une ligne directrice**
 - Diminution du soutien par les prix à la production
 - Compensation par des aides directes progressivement de plus en plus découplées des choix et des niveaux des produits
 - Légitimation de ces aides directes découplées par des exigences environnementales (éco-conditionnalité et BCAE hier, verdissement aujourd'hui)
 - Montée en puissance progressive d'aides complémentaires au titre du développement rural
 - Second pilier de la PAC
 - « Fourre-tout »
 - Co-financement par les EM
 - Montée en puissance progressive de la subsidiarité

La PAC depuis 1992

- Accord sur une nouvelle réforme de la PAC en juin 2013

- Interrogations

- Réforme dans la continuité des réformes antérieures ?
- Réforme à la hauteur des enjeux ?
 - Objectifs et ambitions
 - Budget
 - Instruments
- Et maintenant ?

L'accord de juillet 2013 en un clin d'œil (!)

(I) Aides directes du P1

▪ **Convergence externe**

- Ajustements des plafonds nationaux de sorte que l'écart entre le taux d'aides directes par hectare d'un EM donné et 90 % de la moyenne EU serait réduit d'un tiers à l'horizon 2019
- Redistribution entre EM timide
- Possibilité d'aller plus loin dans le cadre de l'accord financier pluriannuel

▪ **Convergence interne**

- Du modèle historique au modèle "régional" (EM ou région)
- A compter de 2015
- En 2019, montant moyen / ha : au minimum 60 % de la moyenne nationale ou régionale
- Proposition initiale de la Commission européenne : convergence interne totale

L'accord de juillet 2013 en un clin d'œil (!)

(I) Aides directes du P1

▪ **Octroi des aides directes « en cascade »**

- Jeunes agriculteurs, petits agriculteurs, aides couplées, zones défavorisées (obligatoire/facultatif, 30% max)
- Paiement redistributif (par ha, 30% max)
 - Trois mesures dites de verdissement : diversification des cultures, prairies permanentes, infrastructures agro-écologiques
- Solde : paiement de base (par ha, 40 % min)
- Surprime possible des « 50 premiers hectares »

Plafonnement / paiements dégressifs

Transferts entre piliers : 15 % des ressources du P1 vers le P2, ou inversement !

Hectares éligibles : référence 2015 mais lien aux bénéficiaires 2013 de façon à éviter la « spéculation »

L'accord de juillet 2013 en un clin d'œil (!)

(II) OCM unique

- Intervention (maintien blé, beurre et poudre) et aides au stockage privé
- Aides sectorielles (fruits & légumes, vin)
- Suppression des quotas de production (lait, sucre)
- Maintien des droits de plantation en vin
- Organisation de producteurs / interprofessions (extension à tous les secteurs)
- Réserve de crise

L'accord de juillet 2013 en un clin d'œil (!)

(III) P2 du développement rural

- **Six priorités**
 - Soutien au transfert de connaissance et innovation
 - Renforcement de la compétitivité
 - Promotion organisation et gestion des risques
 - Restauration/protection écosystèmes
 - Favoriser les systèmes « bas carbone »
 - Réduction pauvreté/promouvoir développement éco. dans les zones rurales
- **Dépenses agri-environnementales (double financement)**
- **Co-financement**
- **PEI agriculture durable**

Une réforme dans la continuité des réformes antérieures ?

- **Oui**
 - P1 & P2, réduction des mesures de marché, convergence externe et interne, verdissement, subsidiarité
 - Politique des petits pas
 - Un petit pas dans la bonne direction (environnement, variabilité, PEI)
- **Il ne s'agit pas d'une rupture, loin s'en faut !**
- **Néanmoins :**
 - Augmentation des aides couplées (15 % max, voire plus)
 - Assurance / fonds de mutualisation (P2), réserve de crise (P1)
- **Réforme qui sera vite suivie d'autres réformes, au minimum d'une révision**
- **Trop de paramètres inconnus pour une évaluation précise des effets : travail par scénarios**

Une réforme à la hauteur des enjeux et des défis ?

- **Enjeux & défis clairement identifiés : durabilité, y compris compétitivité**
- **Réforme qui n'est sans doute pas à la hauteur des enjeux**
- **Conséquence logique du processus des petits-pas successifs**
- **Un autre processus est-il possible ? non (trilogue, intérêts et positions « extrêmes » des EM et des acteurs : changement de paradigme vs “greenwashing”)**
- **Bouteille à moitié pleine / à moitié vide**
 - À moitié pleine : budget, verdissement, assurance/fonds de mutualisation/réserve de crise, PEI agriculture durable
 - À moitié vide : budget (inconnues), verdissement (légitimité des aides du P1), assurance/fonds de mutualisation/ réserve de crise (modestie du dispositif, P2 et P1), PEI (lourdeur, ruptures)

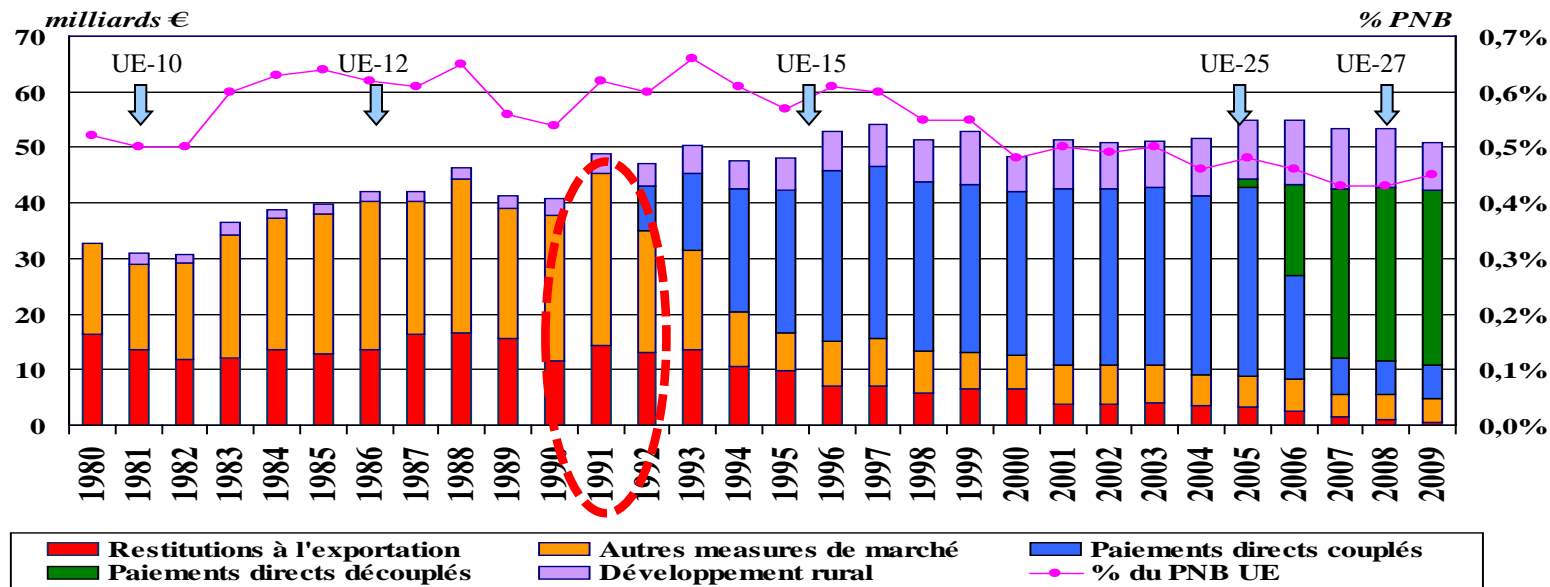
Une réforme à la hauteur des enjeux et des défis ?

- Budget (des incertitudes encore, budget P1 “business as usual” et baisse du budget P2)
- OMC (« p.m. »)
- Légitimité des aides directes du P1 : équité (entre EM, entre productions, entre exploitations) ; du soutien à la stabilisation
- Compétitivité : trop vague (OP, interprofessions, règles de la concurrence, contractualisation) & structures (agriculture & IAA) : spécialisation productive, spécialisation produits, produits et services
- Environnement : insuffisant (GES, biodiversité) ; budget contraint ; marchés de services environnementaux
- Espace : d’une logique de compensation des handicaps à une logique de rémunération des solidarités spatiales (économies de gamme)
- Inscrire cette vision de M/L T dans le processus des petits pas

Une réforme à la hauteur des enjeux & des défis ?

- **Inscrire cette vision de M/L T dans le processus des petits pas**
- **Complexité (mais peut-il en être autrement ?)**
- **Paramètres inconnus (du lobbying à Bruxelles à un lobbying dans les capitales)**

Réformes successives de la PAC et dépenses (prix constants 2007)



Atouts et faiblesses des aides découplées

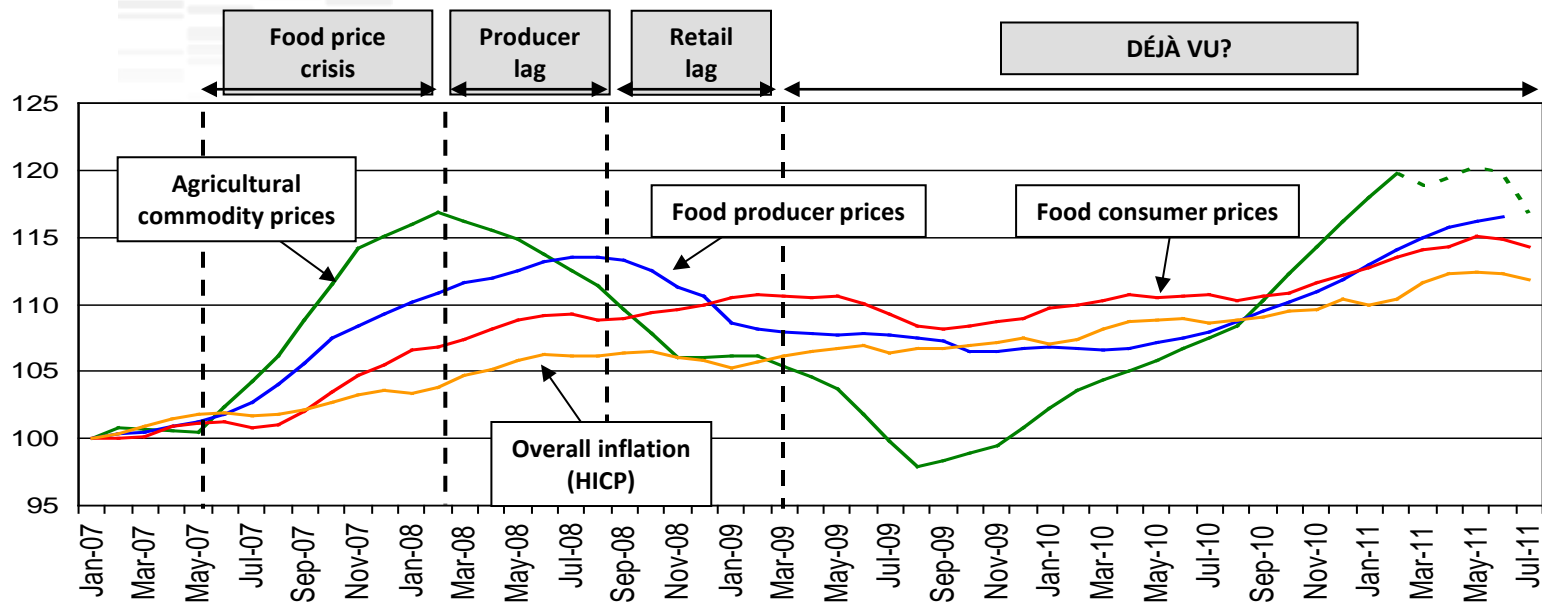
→ Atouts

- Compatibilité avec les engagements pris à l'OMC
- Prévisibilité interannuelle des fonds utilisés
- Efficacité du transfert au bénéficiaire direct des seuls agriculteurs
- Prise en compte des signaux du marché par les agriculteurs

→ Faiblesses

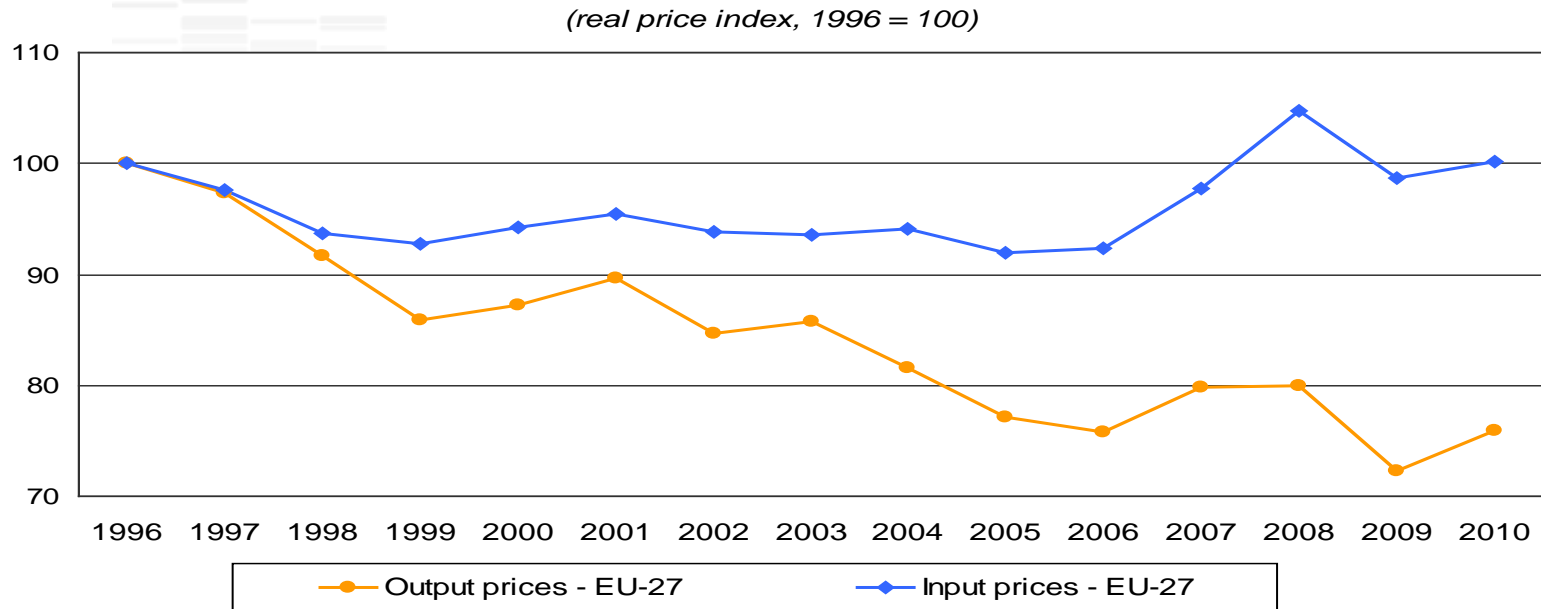
- Effets redistributifs
- Soutiens accordés de manière indépendante des prix perçus
- Une capitalisation dans le prix du foncier (hausse des coûts)
- Des soutiens qui n'incitent pas aux changements de pratiques
- Des exigences environnementales modestes (conditionnalité)
- Un risque d'abandon de la production dans les territoires fragiles

Evolution des prix dans la chaîne alimentaire



Source: European Commission – DG Agriculture and Rural Development, based on Eurostat and internal data

Evolution des prix des produits et des intrants



Source: Eurostat



2

Réforme de la PAC : Aides directes

Vincent Chatellier – INRA, directeur du LERECO (Nantes)

Hervé Guyomard – INRA, collège de Direction (Paris)

Introduction

→ Quatre points préalables essentiels

- Le budget de la PAC pour 2014-2020 est plutôt « confortable »
- La convergence à l'échelle européenne n'aura pas lieu (peu de transferts vers les NEM)
- Le support des aides directes restera l'hectare (« faible degré d'innovation »)
- Les aides découplées occuperont une part essentielle du budget de la PAC (cf.OMC)

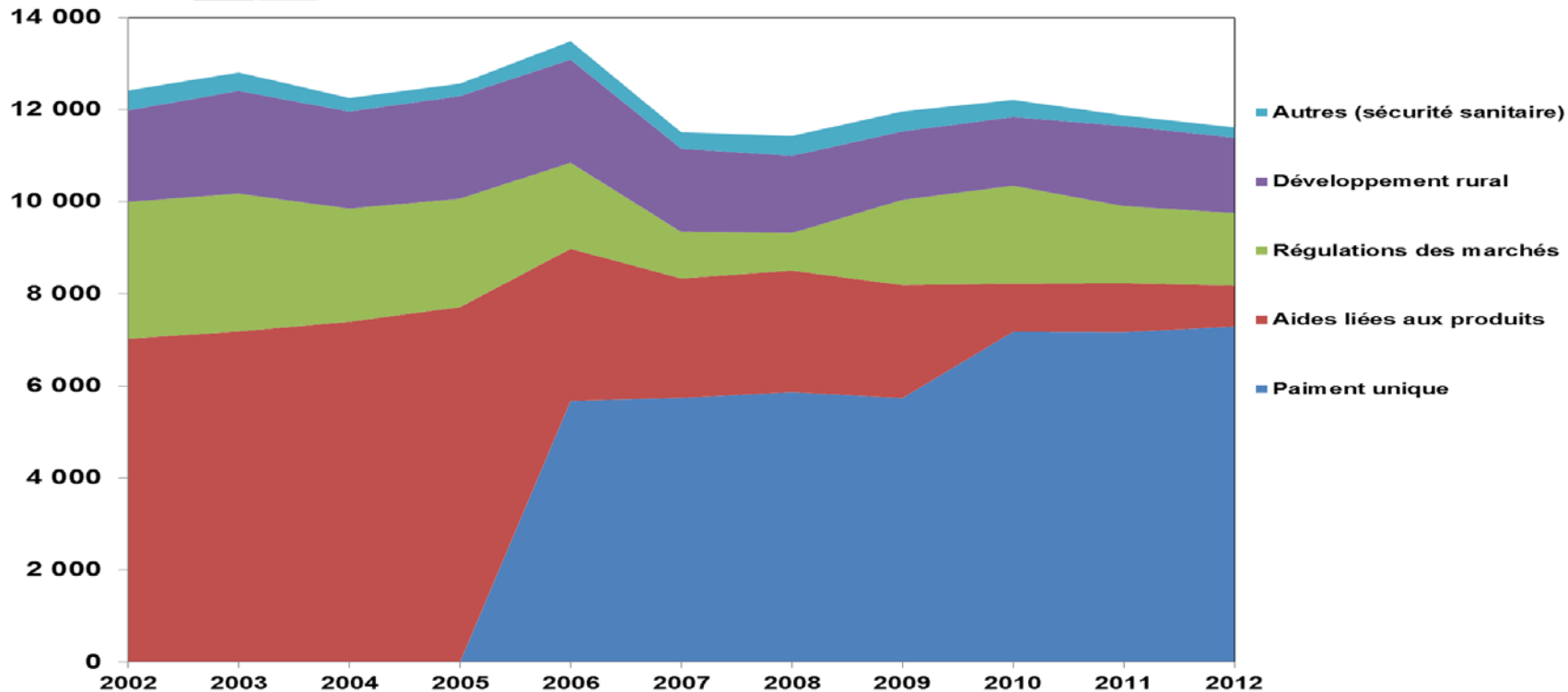
→ Le débat sur la réorientation des aides est d'autant complexe que...

- La France a privilégié la voie du conservatisme lors des précédentes réformes
- La forte volatilité des prix rend les aides découplées fragiles (ou du moins critiquables)
- Les écarts de revenus se creusent entre les productions animales et végétales
- Le montant des aides directes par emploi augmente avec la productivité du travail



2-1- Les soutiens directs aux exploitations agricoles

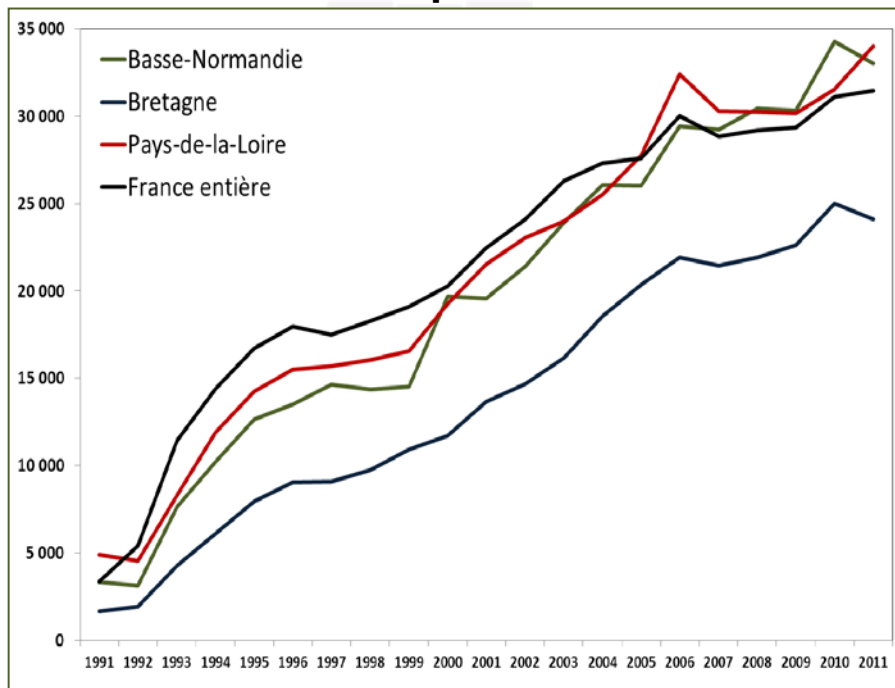
Les concours publics à l'agriculture en France



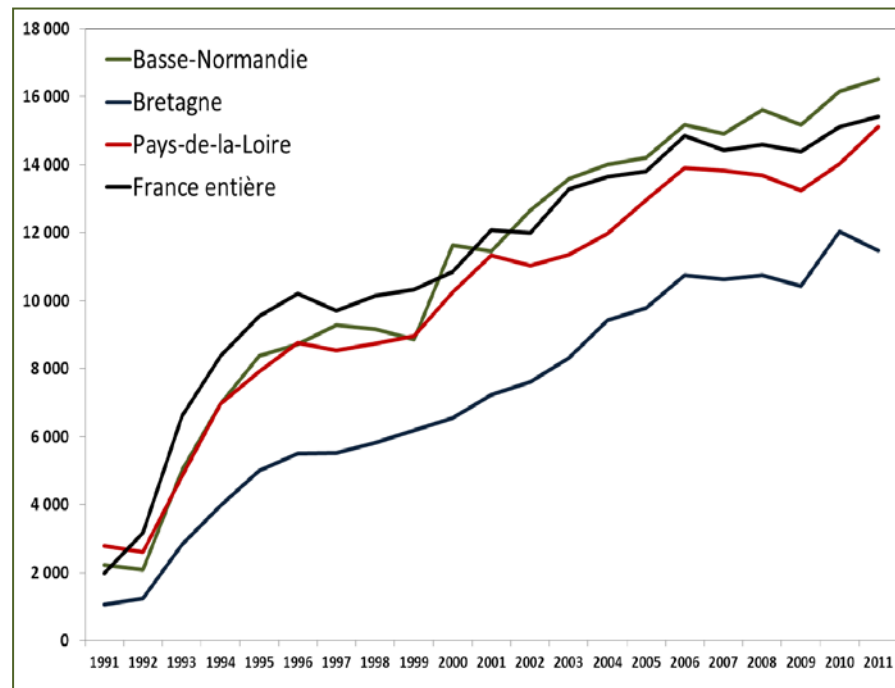
Sources : MAAF/SAFLS/SDABC

Aides directes par exploitation et par emploi (€- toutes OTEX)

Par exploitation

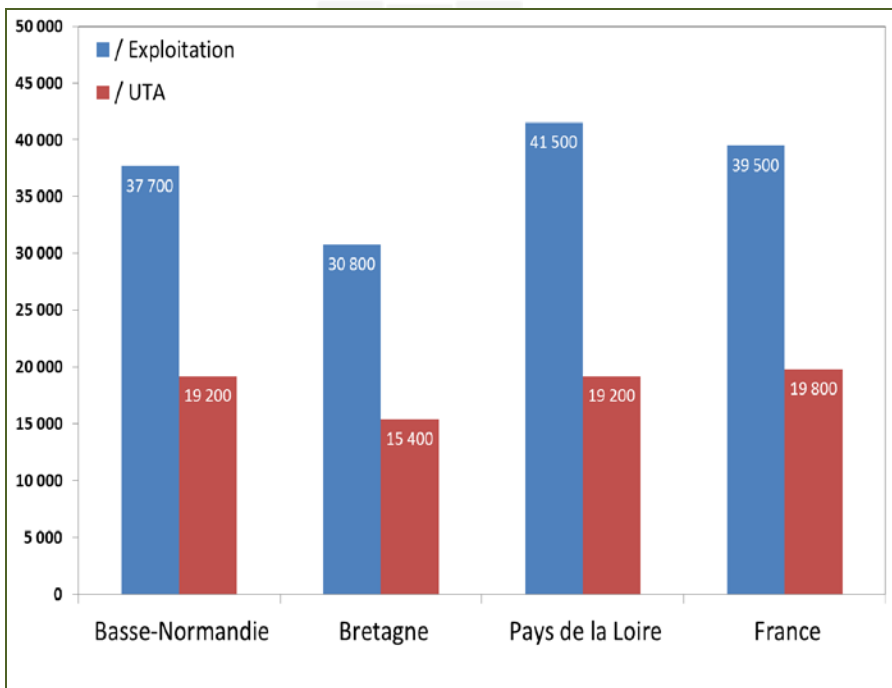


Par UTA

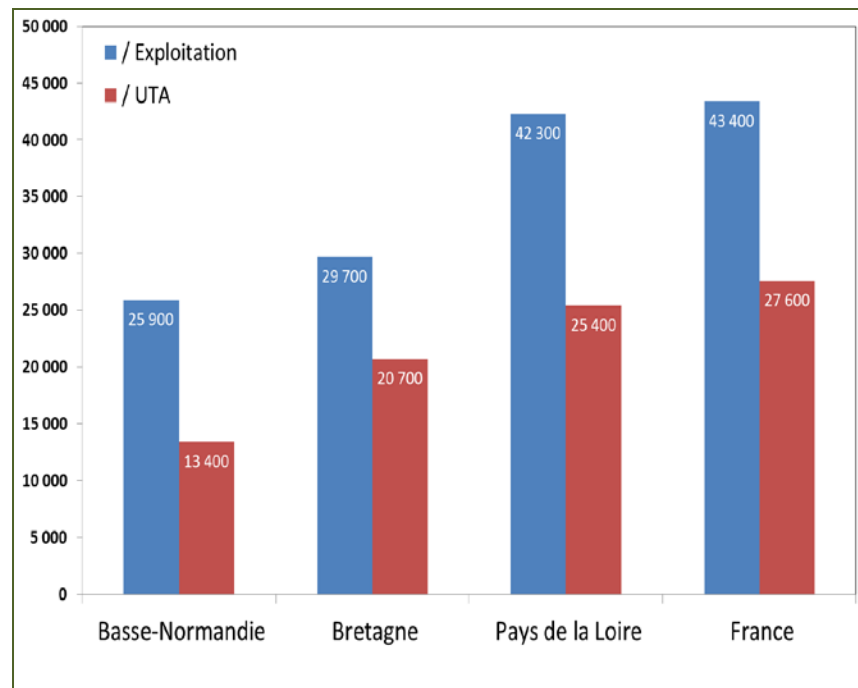


Aides directes par exploitation et par emploi (€)

Exploitations laitières

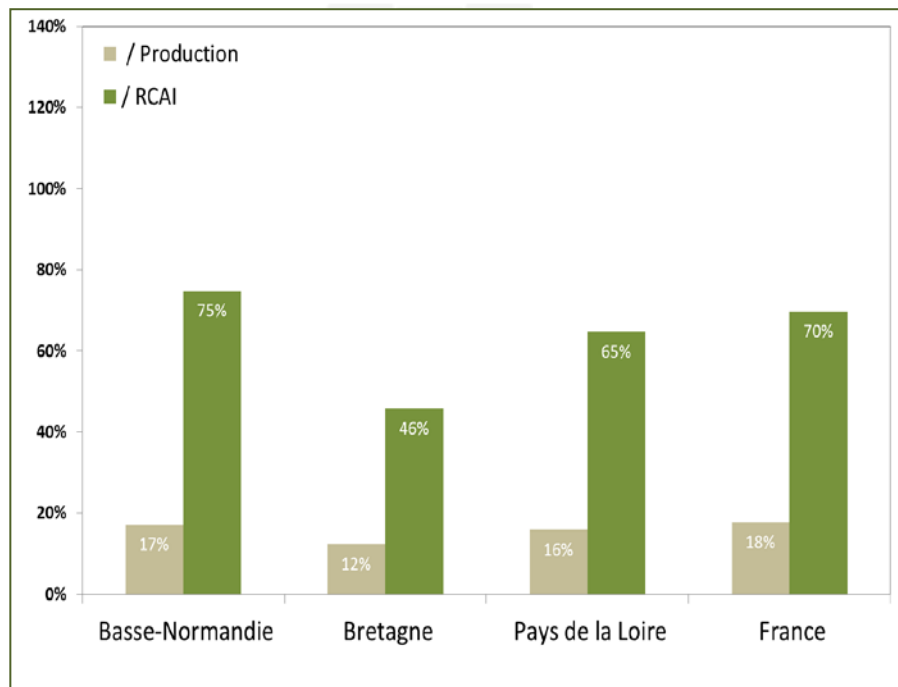


Exploitations bovins-viande

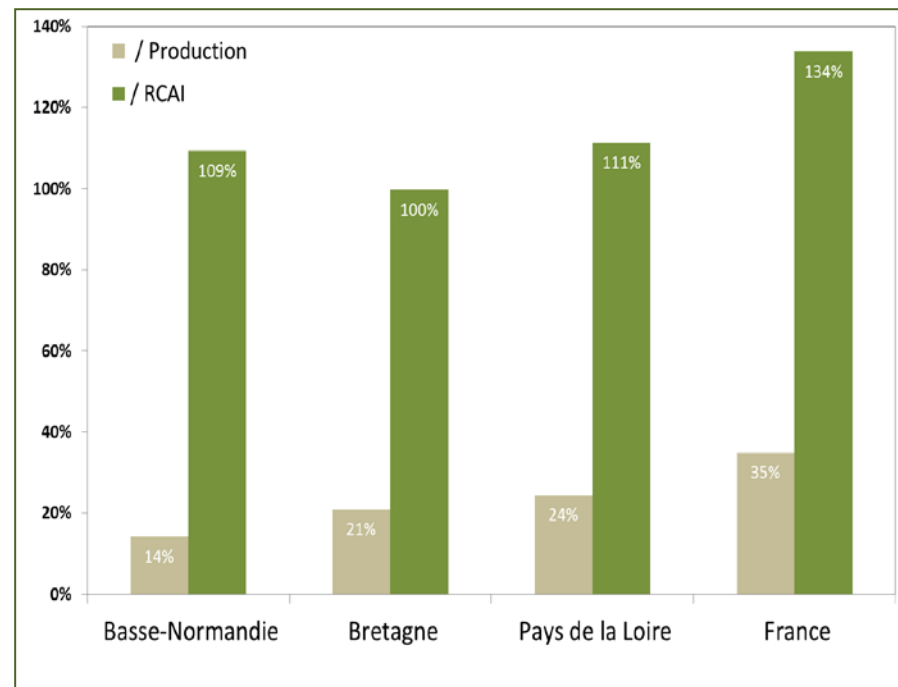


Aides directes en % de la production et du revenu (RCAI)

Exploitations laitières

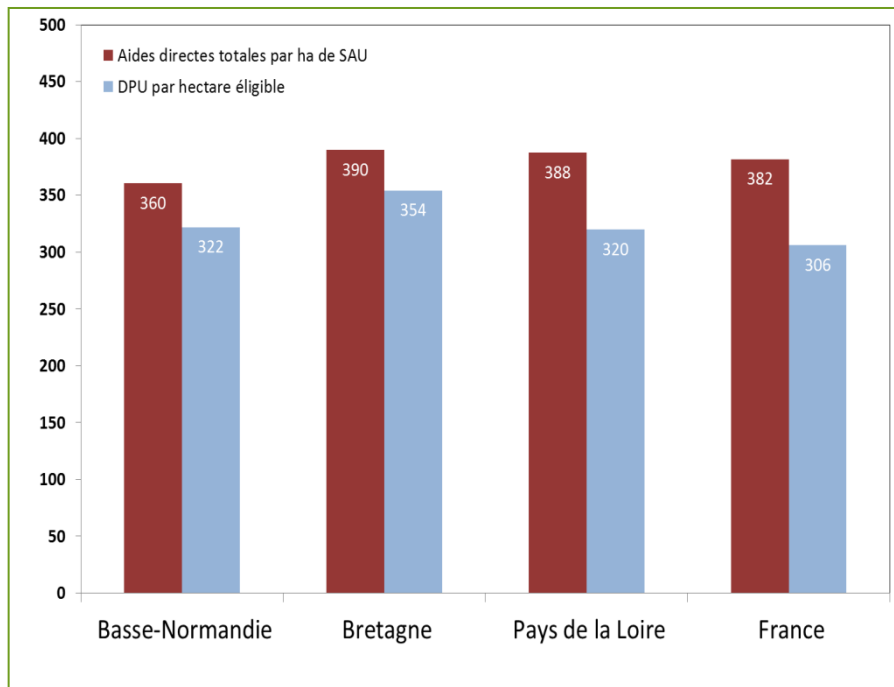


Exploitations bovins-viande

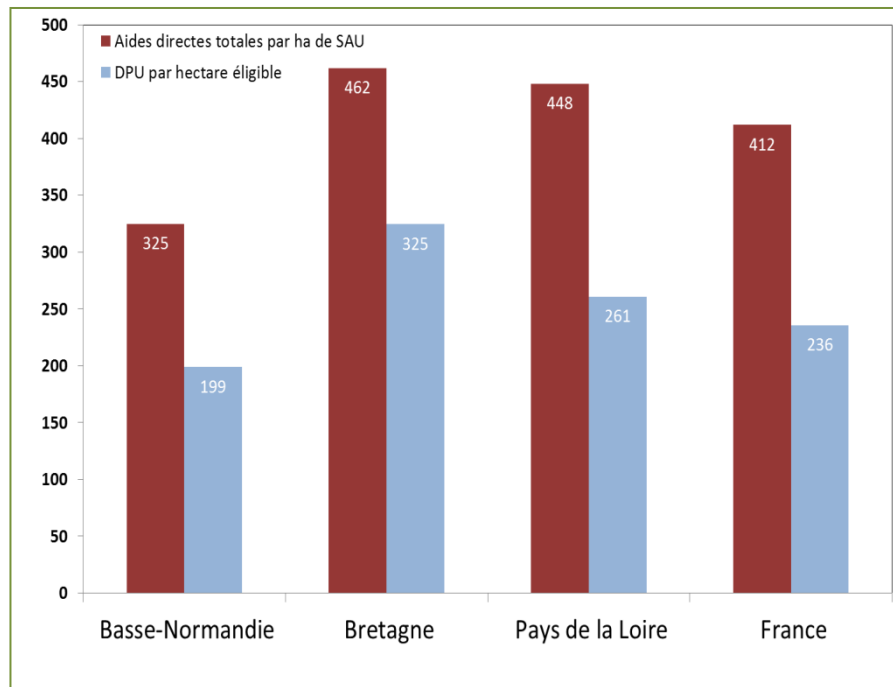


Aides directes totales par ha de SAU et DPU par ha

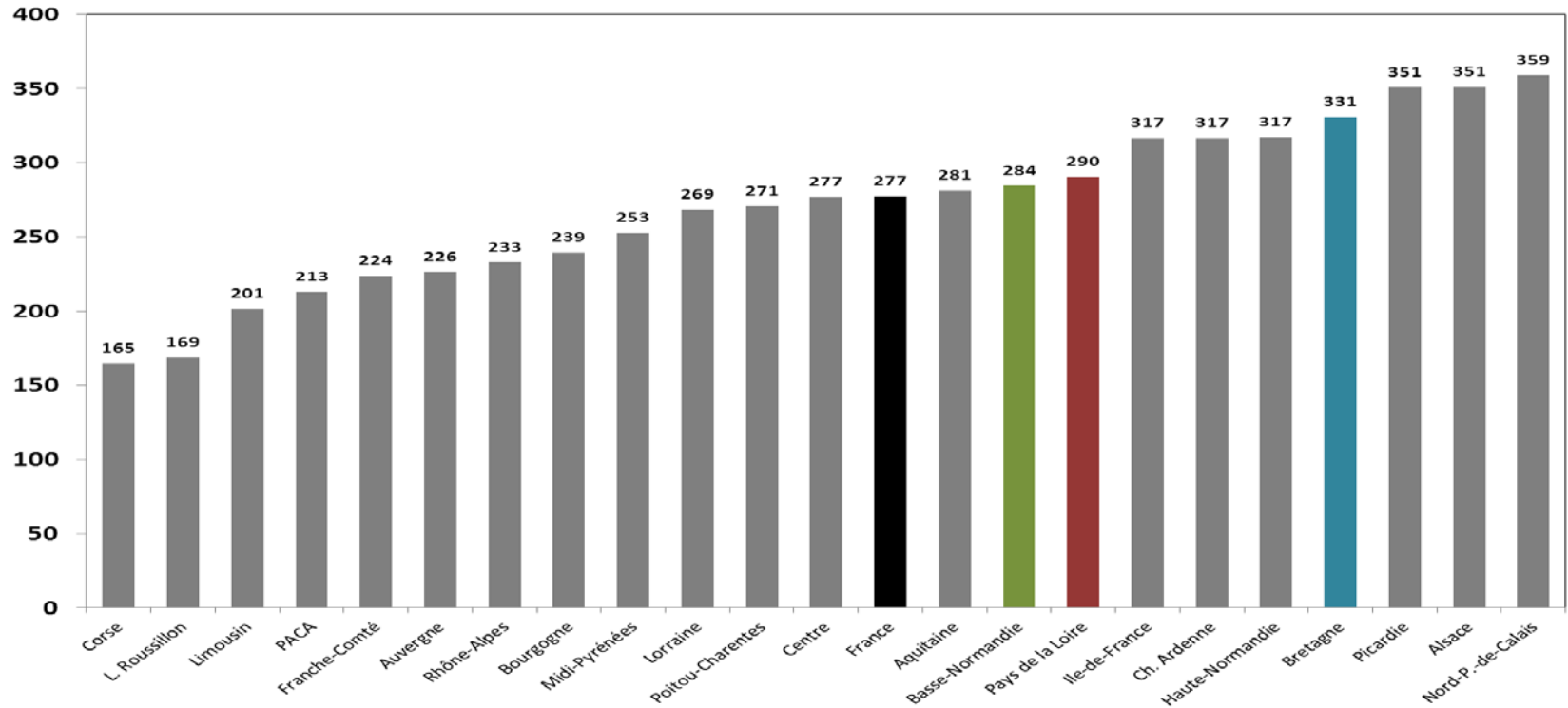
Exploitations laitières



Exploitations bovins-viande



Le montant moyen régional du DPU par hectare (euros)





2-2- Les latitudes laissées aux Etats membres pour redistribuer les aides directes du pilier I

Les latitudes laissées aux Etats membres

Le principe de la convergence

Les États membres qui continuent à ce jour à allouer des fonds sur la base de références historiques doivent évoluer vers des niveaux **de paiements par hectare plus similaires**.

Les États membres peuvent choisir **l'échelle géographique** pour son application : adopter une approche **nationale ou une approche régionale** (sur la base de critères administratifs ou agronomiques).

Le taux minimum

Chaque Etat peut choisir le niveau de convergence qu'il atteindra en 2019, **entre une convergence totale et un minimum imposé à tous**. Le minimum consiste à :

- * Avoir ramené tous les agriculteurs à 60% au moins de la moyenne nationale ;
- * et à avoir comblé 1/3 de l'écart à la moyenne pour tous les agriculteurs dont les aides sont inférieurs à la moyenne.

Les latitudes laissées aux Etats membres

Les jeunes agriculteurs

Un **paiement supplémentaire au DPB de 25%** est accordé aux jeunes agriculteurs (de moins de 40 ans) pendant les cinq premières années de leur installation.

Cette mesure (financement maximal de **2 % de l'enveloppe nationale**) sera **obligatoire**

Les zones soumises à des contraintes naturelles

Les États membres (ou régions) peuvent octroyer un paiement supplémentaire pour des zones soumises à des contraintes naturelles (telles que définies en vertu des règles applicables au développement rural) d'un montant maximal équivalent à **5 % de l'enveloppe nationale**.

Ceci est **facultatif** et n'a pas d'incidence sur les options disponibles au titre du développement rural

Les latitudes laissées aux Etats membres

Les soutiens couplés

Les États membres pourront choisir d'octroyer des **montants limités de paiements «couplés »**.

Ces paiements seront limités à 8 % de l'enveloppe nationale si l'État fournit actuellement un soutien couplé, ou, si le niveau actuel du soutien couplé est supérieur à 5 %, jusqu'à un **maximum de 13 %**.

Une possibilité supplémentaire de 2% est possible en faveur de la production de **protéines végétales**

La Commission dispose d'une certaine flexibilité pour approuver un taux supérieur si cela est justifié.

La majoration de l'aide sur les premiers hectares

Les États membres ont le droit d'utiliser un **paiement de redistribution pour les premiers hectares** (leur permettant de prélever jusqu'à 30 % de leur enveloppe nationale). Avec transparence GAEC.

Les Etats membres ont également la possibilité d'appliquer un paiement maximum par hectare.

Les latitudes laissées aux Etats membres

La limitation des pertes

Chaque Etat peut mettre en place un système de limitation des pertes, afin que la valeur du DPB en 2019 n'ait pas diminué de plus de 30% par rapport à la valeur initiale.

Dans le cas où le paiement vert est calculé de façon différenciée, tout se passe comme si la limitation de la perte portait sur l'ensemble DPB + paiement vert.



2-3- L'impact de trois scénarios de redistribution des aides

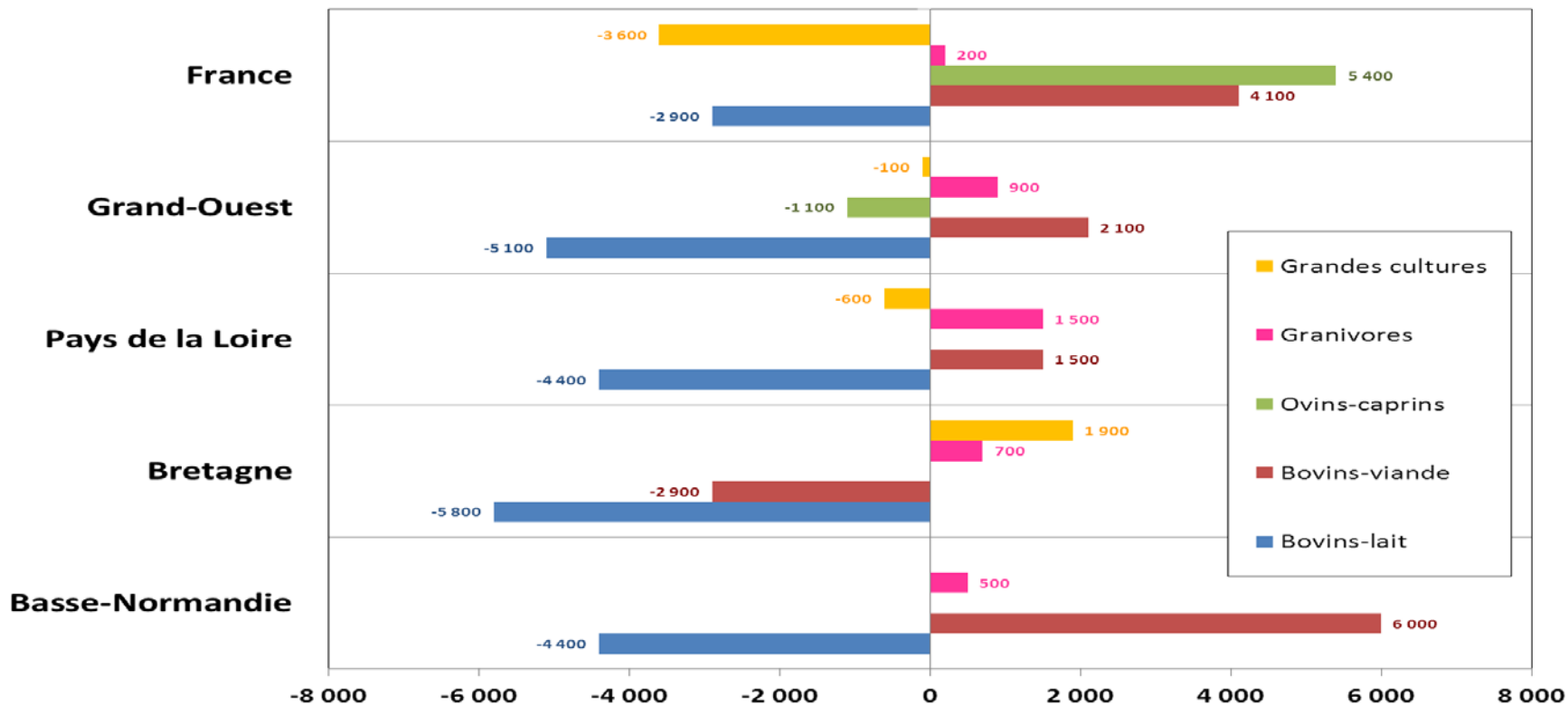
Eléments de cadrage sur les scénarios testés

- Les scénarios testés **ne correspondent pas nécessairement aux options qui seront privilégiées** à l'issue du débat national (subsidiarité).
- Les simulations sont conduites à partir des données du **RICA France 2011**
- L'impact économique est **mesuré en euros par exploitation et en pourcentage des aides directes du premier pilier ou du revenu (RCAI)**.
- Le choc est apprécié au terme de l'application de la réforme (**sans phase de transition**), sur la base des données structurelles et conjoncturelles 2011.
- La convergence des aides découplées est réalisée **à l'échelle nationale et sur l'ensemble des surfaces éligibles aux DPU**
- Elle s'applique au **paiement de base et au « paiement vert »**.

Scénario 1

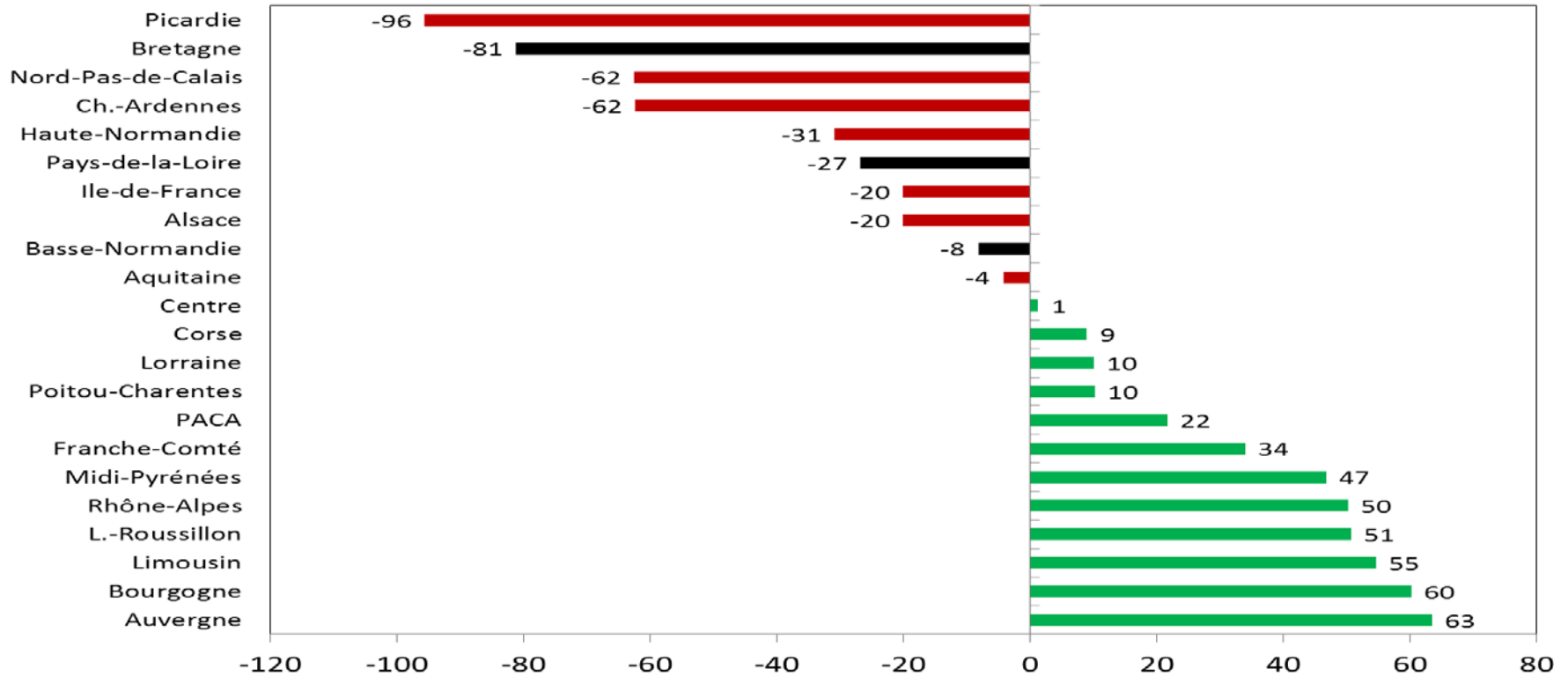
- **Convergence totale** du montant par hectare des aides découplées.
- **Les aides couplées** existantes (Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes et aides à la brebis et à la chèvre) **sont maintenues**, mais sans adopter une augmentation du taux de couplage
- **Pas de transfert** d'aides directes du Pilier I **vers les zones difficiles**
- **Pas de revalorisation** des aides directes **pour les 52 premiers ha.**

Impact du scénario S1 – en Euros par exploitation



Sources : RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Impact du scénario S1 – En millions d'euros

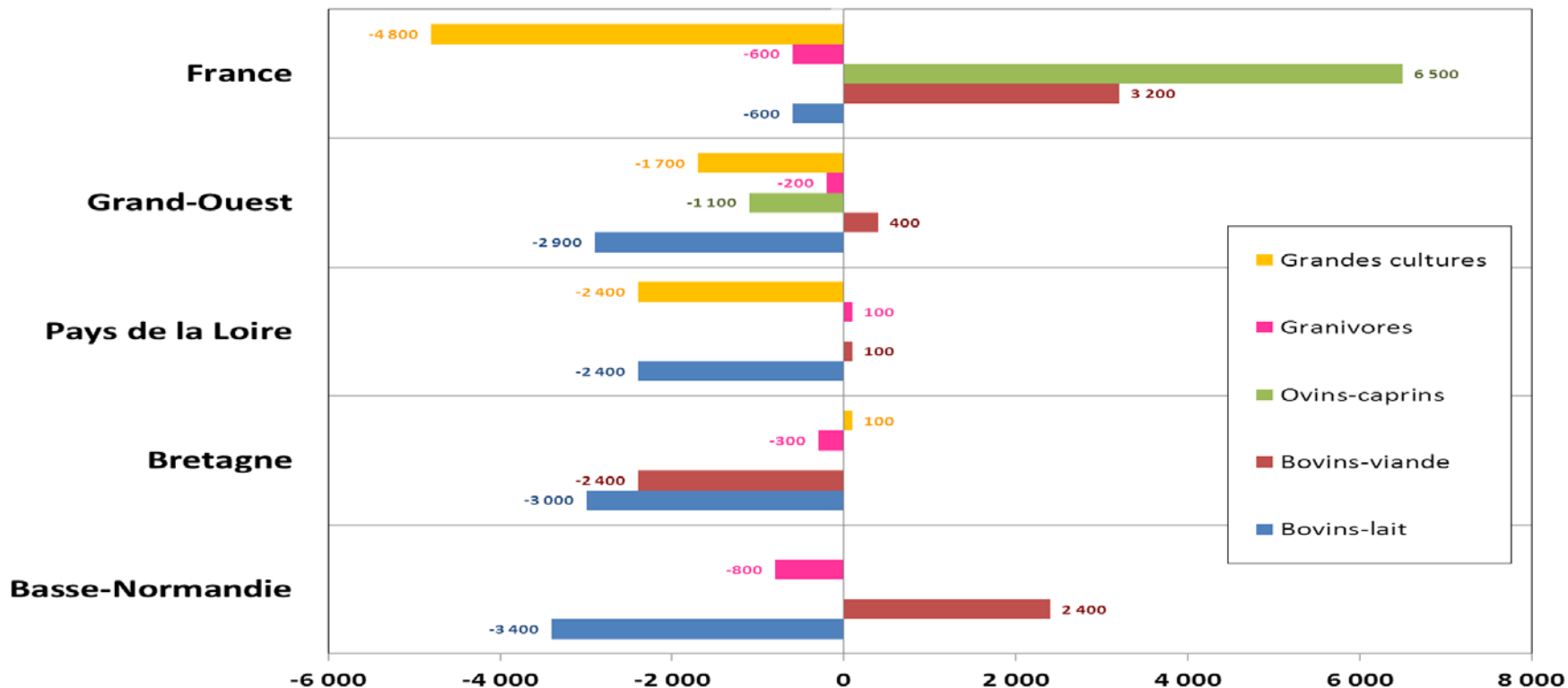


Sources : RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Scénario 2

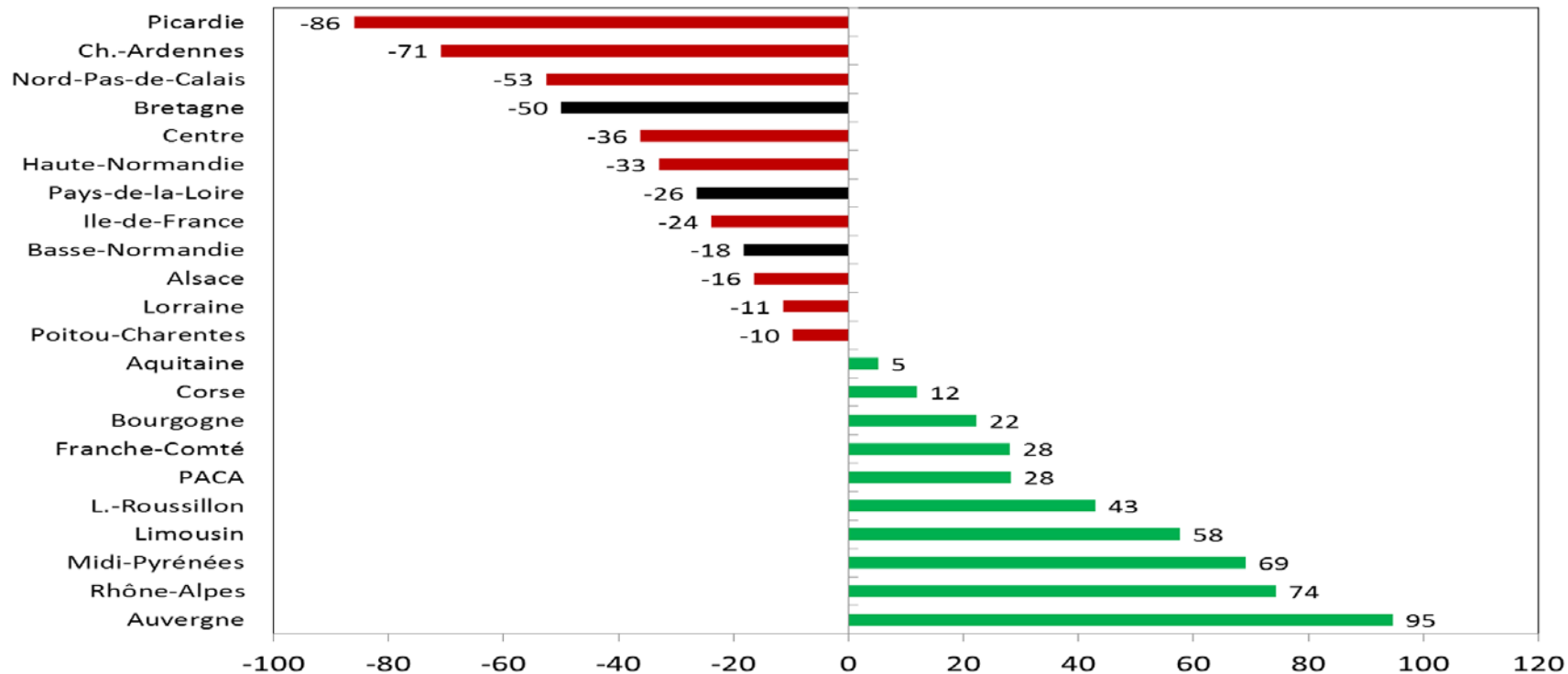
- **Convergence partielle** (60% des aides directes découplées)
- Les aides couplées existantes sont maintenues et de **nouvelles aides couplées sont introduites** (non soumises à la convergence) : 240 millions d'euros, dont 150 pour les surfaces de protéagineux et les prairies temporaires et 90 pour les vaches laitières (au prorata des effectifs).
- **Transfert de 5%** des aides directes du Pilier I **vers les zones difficiles** (sous la forme d'une revalorisation du montant unitaire des ICHN).
- **Pas de revalorisation** des aides directes **pour les 52 premiers ha.**

Impact du scénario S2 – en Euros par exploitation



Sources : RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Impact du scénario S2 – En millions d'euros

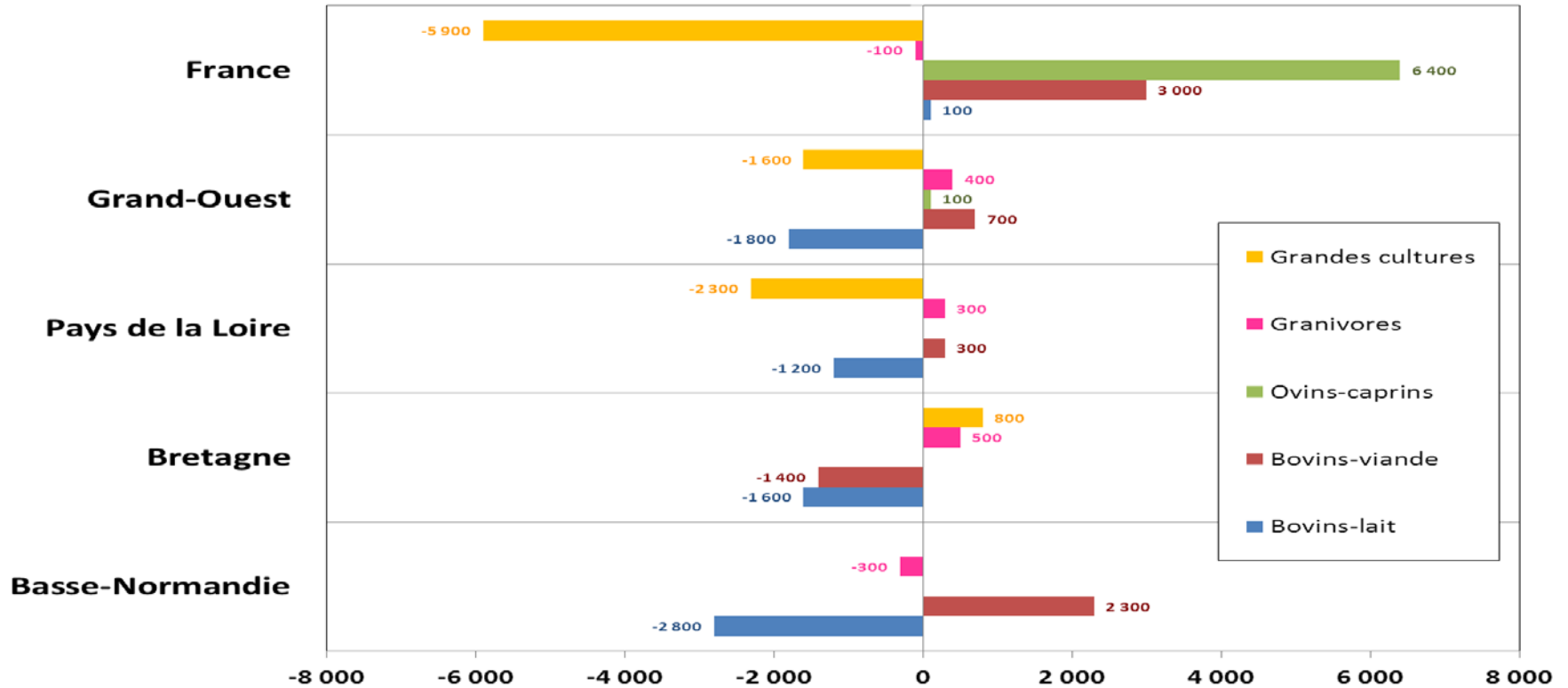


Sources : RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Scénario 3

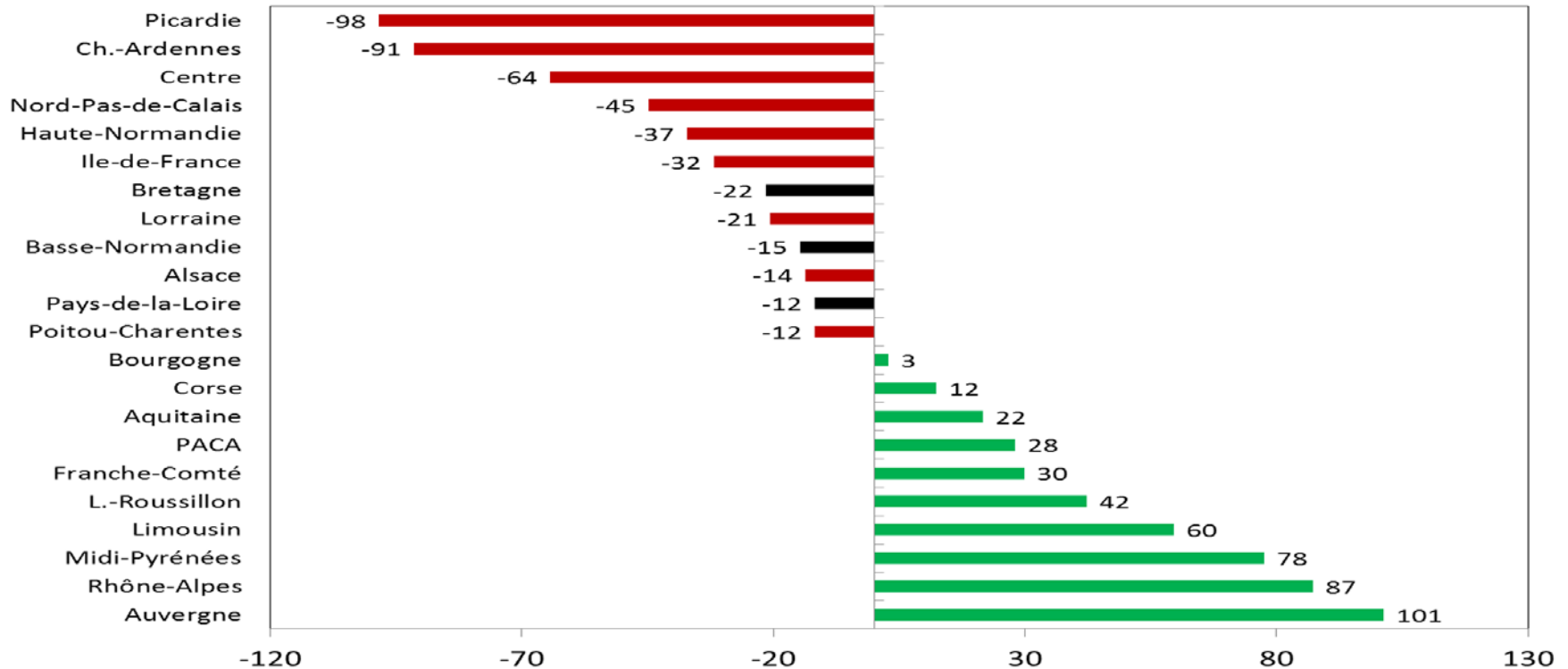
- Le troisième scénario 3 est **identique au scénario S2, à une exception** :
- ...une **surprime est attribuée** pour toutes les surfaces éligibles au DPU qui se situent en deçà d'un seuil fixé à **52 hectares par exploitation**.
 - * Dans le cas des GAEC (Groupement Agricole d'Exploitation en Commun), ce seuil est augmenté en tenant compte du nombre d'associés (dans la limite cependant de trois associés par exploitation).
 - * Le montant de cette surprime (77 euros par hectare) concerne environ 14 millions d'hectares en France.

Impact du scénario S3 – en Euros par exploitation



Sources : RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Impact du scénario S3 – En millions d'euros



Sources : RICA France 2011 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Conclusion

→ Les Etats membres disposent de latitudes pour agir (subsidiarité)

- Des choix politiques à court terme...au service de quelle vision à long terme ?
- Un retour à des aides couplées en élevage sera-t-il nécessaire, utile, stratégique ?

→ Les agriculteurs s'adaptent toujours à la nouvelle donne

- Les effets statiques simulés à court terme ne seront pas les effets réels à long terme
- La restructuration entraînera une hausse du montant des aides directes par emploi
- Les aides découplées inciteront à la conservation du foncier par les aînés (gestion par ETA)

→ Les aides directes ne font pas tout...

- Un excès d'aides découplées peut nuire à l'innovation ou à la restructuration
- Des mots clés : spécialisations productives, structuration des filières et internationalisation

Merci de votre attention



Pour en savoir plus...

CHATELLIER V., GUYOMARD H., PERROT C., CARLIER M. (2013). La PAC post 2015 : vers un rééquilibrage des aides en faveur des ruminants ? Communication au colloque 3R (Paris) le 5 et 6 décembre 2013 (à paraître).

CHATELLIER V., LELYON B., PERROT C., YOU G. (2013). Le secteur laitier français à la croisée des chemins. A paraître fin 2013 dans *INRA Productions Animales*, 25 p. <http://tinyurl.com/mvvbb7f>

CHATELLIER V., LELYON B., PERROT C., YOU G. (2013). Le secteur laitier français à la croisée des chemins. A paraître fin 2013 dans *INRA Productions Animales*, 25 p. <http://tinyurl.com/mvvbb7f>

CHATELLIER V., GAIGNE C. (2012). Les logiques économiques de la spécialisation productive du territoire agricole français. *Innovations Agronomiques*, vol 22, pp185-203. <http://tinyurl.com/awzzh8o>

CHATELLIER V., GUYOMARD H. (2012). Les propositions législatives de réforme de la PAC : premiers éléments d'analyse. *INRA Sciences sociales*, 8 p. <http://tinyurl.com/cltevmu>

LELYON B., CHATELLIER V., DANIEL K.. (2012). Fin des quotas laitiers, contractualisation et stratégies productives. *INRA Productions Animales*, pp 67-76. <http://tinyurl.com/cg6bay7>

CHATELLIER V., DUPRAZ P. (2011). Politiques et dynamique des systèmes de production : défi alimentaire et compétitivité. *Agronomie, Environnement et Sociétés*, vol 1 (2), pp 105-115. <http://tinyurl.com/btoy63l>

CHATELLIER V. (2011). Price volatility, market regulation and risk management: challenges for the future of the CAP. *International Agricultural Policy*, vol. 1, pp 33-50. <http://tinyurl.com/c6perqh>

HOCQUETTE J. F., CHATELLIER V. (2011). Prospects for the European beef sector over the next 30 years. *Animal Frontiers*, vol. 1 (2), pp 13-21. <http://tinyurl.com/csme559>