

**LA PAC**  
dans tous ses  
**ÉTATS**



# La Politique Agricole Commune

*Historique et enjeux des réformes successives*

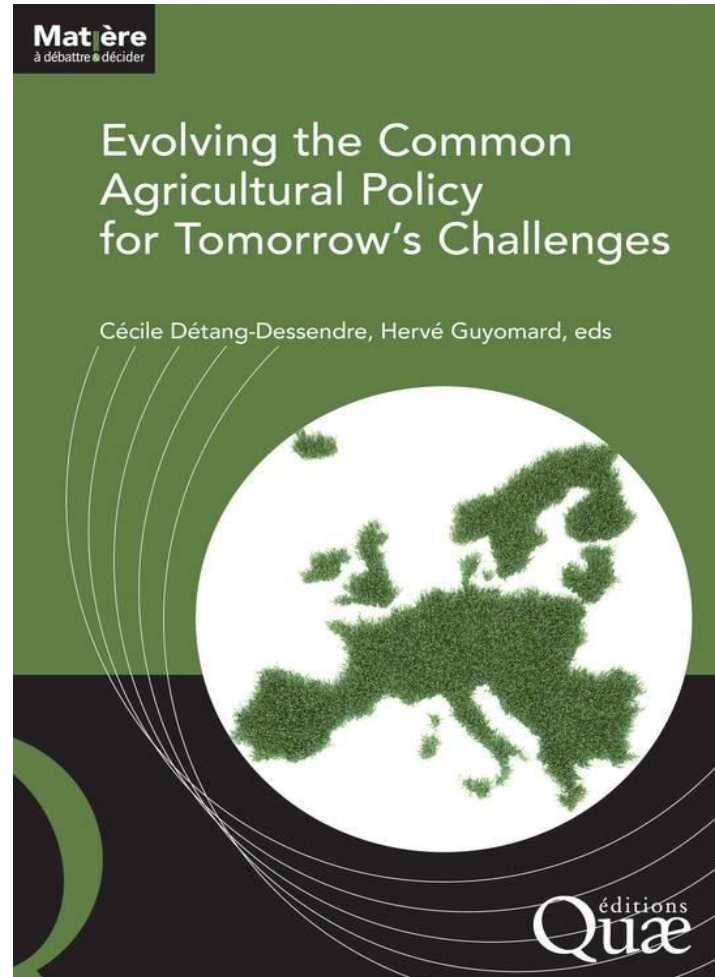
Vincent Chatellier

INRAE, UMR SMART  
[vincent.chatellier@inrae.fr](mailto:vincent.chatellier@inrae.fr)

# Préambule : des écrits collectifs récents



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



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



[\[Lien vers le rapport\]](#)

# Plan

- 1- Les objectifs et les principes de la PAC : *has been or not* ?**
- 2- Les premiers pas de la PAC (1962-1992) : entre succès et dysfonctionnements**
- 3- Les réformes de la PAC depuis 1992 : une transformation à petits pas**
- 4- La PAC 2023-2027 : continuité ou rupture ?**



# 1- Les objectifs et les principes initiaux de la PAC : « *has been or not ?* »



Traité de Rome - 1957



Sicco Mansholt



Conférence de Stresa - 1958

# Les objectifs initiaux de la PAC : *has been or not ?*

- ❑ **Accroître la productivité de l'agriculture** en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, dont la main-d'œuvre
- ❑ **Assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole** par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture
- ❑ **Stabiliser les marchés agricoles**
- ❑ **Garantir la sécurité des approvisionnements**
- ❑ **Assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs**

# Les trois principes initiaux de la PAC : *has been or not ?*

## □ Unité des marchés

- ✓ Suppression des droits de douane, des taxes et des subventions nationales (libre circulation)
- ✓ Harmonisation des réglementations administratives, sanitaires et vétérinaires
- ✓ Les taux de change doivent demeurer relativement stables (prix en unité de compte européenne)

## □ Préférence communautaire

- ✓ Protection aux frontières de la zone : par des prélèvements variables, puis des droits de douane
- ✓ La production agricole européenne est privilégiée à celle d'autres pays (être à l'abri de la concurrence)

## □ Solidarité financière

- ✓ Les coûts engendrés par la PAC sont supportés en commun (indépendamment des spécialisations)
- ✓ Des tensions avec le Royaume-Uni ("*I want my money back*" de Margaret Thatcher, Dublin 30-11-1979)



## 2- Les premiers pas de la PAC (1962-1992) : « Entre succès et dysfonctionnements »



# 1960 - 1970 : 21 OCM (Organisation Communes de marchés)

- ❑ **Premier type (céréales, viande bovine, beurre et lait écrémé) : 70% de la production**
  - ✓ Ces OCM reposaient sur des prix garantis, des droits de douane et des subventions à l'exportation
  
- ❑ **Deuxième type (volailles, œufs, fleurs, certains fruits et légumes) : 20% de la production**
  - ✓ Ces OCM reposaient sur un modèle qui ne comprenait que des mesures aux frontières
  
- ❑ **Troisième type (graines d'oléagineux, de protéagineux et de coton)**
  - ✓ Ces OCM concernaient des productions pour lesquelles la CEE s'était engagée à ne pas modifier les droits de douane à l'importation (dans le cadre des négociations du GATT)
  
- ❑ **Quatrième type (chanvre, houblon, lin...)**
  - ✓ Ces OCM concernaient des productions encouragées par des aides forfaitaires



# 1970 - 1975 : Des réformes structurelles majeures

## □ 1972 : trois directives, dans la continuité du plan Mansholt

- ✓ Modernisation des exploitations agricoles (72/159/CEE) : aides à l'investissement et garantie d'emprunts
- ✓ Cessation anticipée de l'activité agricole à l'âge de 55 ans (42/160/CEE)
- ✓ Information socio-économique et la formation professionnelle des agriculteurs (72/161/CEE)

## □ 1975 : « Agriculture de montagne et de zones défavorisées » (Directive 75/268/CEE)

- ✓ Objectif : compenser les désavantages naturels à caractère permanent de certaines régions
- ✓ Spectre couvert : 25 % de la SAU et 15 % des exploitations de la CEE
- ✓ Mesures appliquées :
  - Octroi d'une indemnité compensatoire versée à l'UGB, puis à l'hectare
  - Augmentation du montant alloué pour les aides à l'investissement ; la Dotation aux Jeunes Agriculteurs
  - Encouragement à la pluriactivité sur l'exploitation agricole par le tourisme et l'artisanat

# 1975 - 1992 : Les premiers dysfonctionnements de la PAC

## ❑ 1977 : Taxe de coresponsabilité en production laitière

- ✓ Diminution des prix et/ou des aides en cas de surproduction dans le secteur laitier
- ✓ En 1980, le lait absorbait 42 % des dépenses du FEOGA-Garantie (en raison des excédents)

## ❑ 1984 : Quota laitiers (contingentement de l'offre)

- ✓ Tout dépassement du quota entraîne une forte taxation des livraisons
- ✓ Une gestion des quotas plus ou moins territorialisée selon les Etats membres

## ❑ 1984 : Discipline budgétaire (Conseil Européen de Fontainebleau)

- ✓ Les dépenses agricoles ne pourront pas augmenter plus vite que les ressources propres de la CE

## ❑ 1986-1988 : Quantités Maximales Garanties (QMG)

- ✓ En 1986 pour le colza et le tournesol, en 1987 pour les graines de soja et en 1988 pour les céréales

### 3- Les réformes de la PAC depuis 1992 : « Une transformation à petits pas »





# 1992 : La réforme de la PAC de *Mac Sharry*

## □ Nouvelles orientations, prises sous contraintes internes et externes

- ✓ Maîtriser la production et les dépenses budgétaires
- ✓ Assurer la compétitivité de l'agriculture européenne à l'échelle mondiale
- ✓ Permettre la reconquête du marché intérieur dans le domaine des céréales pour l'alimentation animale
- ✓ Diminuer l'inégalité de la distribution des soutiens à l'agriculture
- ✓ Contribuer à l'aménagement du territoire et à la préservation de l'environnement

## □ Principales mesures

- ✓ Une baisse des prix garantis de certains produits agricoles (-35% en céréales ; -15% en viande bovine ; -5% pour le beurre) afin de les rendre plus compétitifs sur les marchés intérieurs et extérieurs
- ✓ L'octroi de paiements directs compensatoires non liés aux quantités produites, mais calés sur les facteurs de production (terre et cheptel) et attribués sur la base de références historiques
- ✓ Une maîtrise de la production : gel des terres arables ; charge animal à l'hectare de surface fourragère ; maintien des quotas

# 1995 : L'accord du GATT sur l'agriculture et la création de l'OMC

## □ Soutien interne

- ✓ Boîte orange : prix garantis, paiements liés à la production, soutien à l'achat d'intrants, aides à l'investissement
- ✓ Boîte bleue : aides versées sous réserve d'une limitation de la production agricole (dont les aides PAC 1992)
- ✓ Boîte verte : aides considérées comme n'ayant pas d'effet sur la production et les échanges (article 6 de l'annexe 2)

## □ Accès aux marchés

- ✓ Mesures concernées : droits de douane ; prélèvements variables ; prix minimum d'importation ; quota d'import
- ✓ Transformer toutes ces mesures en droits de douane (% fixe de la valeur importée ou montant fixe par tonne, tête de bétail...), pour permettre ensuite de les réduire

## □ Concurrence à l'export

- ✓ Mesures concernées : subventions à l'export ; vente de stocks à perte ; aide à la commercialisation
- ✓ Ces différentes aides sont encadrées et quantifiées, pour permettre ensuite de les réduire

# 1999 : La réforme de la PAC Agenda 2000 (sommet de Berlin)

## □ Cette réforme, qui s'inscrit dans la continuité de celle de 1992, a pour ambition :

- ✓ Répondre aux attentes de la société : santé, bien-être animal, environnement, développement rural
- ✓ Préparer l'entrée prochaine de douze nouveaux Etats membres (Pays d'Europe centrale et orientale)

## □ Principales mesures

- ✓ Baisse des prix garantis en céréales (-15%) et en viande bovine (-20%)
- ✓ Compensation (mais seulement partielle) par des paiements directs
- ✓ Instauration d'un deuxième pilier de la PAC (« le développement rural ») dont le but est de promouvoir :
  - Les mesures d'accompagnement instaurées en 1992 : préretraite, mesures agro-environnementales et boisement
  - Les mesures de diversification des exploitations ; la formation professionnelle
  - L'adaptation structurelle des exploitations
  - L'installation des jeunes



# 2003 : L'accord de Luxembourg

## □ Instauration d'un découplage des aides du 1<sup>er</sup> pilier

- ✓ L'agriculteur touche un droit à paiement unique (DPU) par ha fixé sur une base historique individuelle
- ✓ Le DPU est alloué de manière indépendante des productions agricoles mises en œuvre
- ✓ L'agriculteur doit néanmoins respecter certaines conditions environnementales

## □ Renforcement des mesures du 2<sup>ème</sup> pilier

- ✓ Mise en place de la modulation obligatoire (ex : en France pour abonder le financement des CTE)
- ✓ Des mesures sont prises pour améliorer le bien-être animal, aider les jeunes agriculteurs à s'installer, soutenir le programme Natura 2000 et améliorer la gestion des forêts, etc.
- ✓ Création du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) et du FEAGA (Fonds européen de garantie agricole) le 1<sup>er</sup> janvier 2007

# 2008 : Le bilan de santé de la PAC

## □ Aides directes : uniformisation & simplification

- ✓ Uniformisation progressive du montant des Droits de Paiement Unique (DPU)
- ✓ Suppression des soutiens couplés (sauf certains paiements ; options pour les Etats membres)
- ✓ Réorientation d'une partie des aides directes du 1<sup>er</sup> pilier vers :  
l'environnement (art. 68), l'assurance récolte (art. 69) et les fonds de mutualisation (art. 70)

## □ Maîtrise de l'offre : moins d'encadrement

- ✓ Suppression de l'obligation de maintenir 10 % des terres en jachère
- ✓ Relèvement progressif des quotas laitiers (1% par an) avant leur disparition en 2015

## □ Mesures de marché : une limitation plus stricte de l'intervention

- ✓ L'intervention en blé tendre fonctionnera du 1<sup>er</sup> novembre au 31 mai (prix d'intervention : 101,31 €/t)
- ✓ Suppression de l'intervention en porc ; suppression de l'aide au stockage privé pour la crème...

# 2014 : La réforme de la PAC 2015-2020 (1/2)

## □ Une nouvelle architecture pour les aides découplées (les DPU sont remplacés)

- ✓ Un paiement de base : uniformisation progressive du montant à l'hectare à l'échelle nationale (114 €/ha).
- ✓ Un paiement vert (environ 80 €/ha ; 30% des paiements directs) subordonné à :
  - La diversification des cultures
  - Le maintien des prairies permanentes
  - La préservation de surfaces d'intérêt écologique (SIE).
- ✓ Un paiement redistributif (50 €/ha depuis 2016 sur les 52 premiers ha avec la transparence GAEC).
- ✓ Un paiement spécifique aux jeunes agriculteurs (70 €/ha sur les 34 premiers DPB activés ; 5 ans)

## □ L'octroi possible d'aides couplées

- ✓ 13 % de l'enveloppe des aides directes + 2 % supplémentaires pour les protéines végétales
- ✓ 1,09 milliards d'euros en France dont PMTVA (648 millions d'€), ovins-caprins (135), bovins-lait (136).



# 2014 : La réforme de la PAC 2015-2020 (2/2)

## □ De nouveaux objectifs pour le développement rural

- ✓ 30% des fonds affectés aux mesures de lutte contre le changement climatique et de gestion des terres
- ✓ 5% des fonds affectés au Programme LEADER
  - Favoriser le transfert de connaissances
  - Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles
  - Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques
  - Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie
  - Promouvoir l'utilisation efficace des ressources
  - Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub> et résiliente aux changements climatiques
  - Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales


## □ Réserve de crise ; renforcement du pouvoir des producteurs (contractualisation)

## □ La suppression des quotas laitiers en 2015 et des quotas sucre (2017)

## 4- La PAC 2023-2027 : « Continuité ou rupture ? »



# 2021 : Les ambitions du Pacte Vert pour l'agriculture



Réduire de **50 %** l'utilisation et les risques des **pesticides chimiques** et réduire de 50 % l'utilisation des **pesticides les plus dangereux**


Atteindre au moins **25 %** des terres agricoles de l'UE en **agriculture biologique**

Réduire de **50 %** les ventes d'**antimicrobiens** pour les animaux d'élevage et en aquaculture

Réduire les **pertes de nutriments** d'au moins **50 %**, tout en garantissant l'absence de détérioration de la fertilité des sols; cela permettra de réduire d'au moins 20 % l'utilisation d'**engrais**.

**10 %** des terres agricoles alloués aux **éléments du paysage de haute diversité**

Atteindre **100%** d'accès à **internet haut débit** en zones rurales en 2025



« Vers une PAC plus verte, plus juste et plus transparente »

# 2021 : La réforme de la PAC 2023-2027 : principales modifications

## □ Un budget de la PAC bien préservé par rapport à la programmation antérieure

- ✓ La baisse du budget sera vraisemblablement moins intense que le recul du nombre d'exploitations
- ✓ Transfert de fonds du 1<sup>er</sup> pilier vers le 2<sup>ème</sup> pilier (développement rural)

## □ Un nouveau modèle de gouvernance (plus de subsidiarité)

- ✓ Esprit de la réforme : passer des objectifs de moyens à des objectifs de performances
- ✓ Production, par les Etats membres, d'un Plan Stratégique National (PSN) - Sur la base d'un état des lieux
- ✓ Validation des PSN par la Commission Européenne ; évaluation des résultats sur la base d'indicateurs

## □ Une architecture partiellement modifiée pour les aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC

- ✓ Adaptation du paiement de base, du paiement redistributif, du paiement JA, des aides couplées
- ✓ Suppression du « paiement vert » et mise en œuvre d'un « eco-régime » (25% des fonds du 1<sup>er</sup> pilier)
- ✓ 3 voies d'accès : pratiques agro-écologiques ; la certification ; les infrastructures agro-écologiques
- ✓ 9 normes de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)



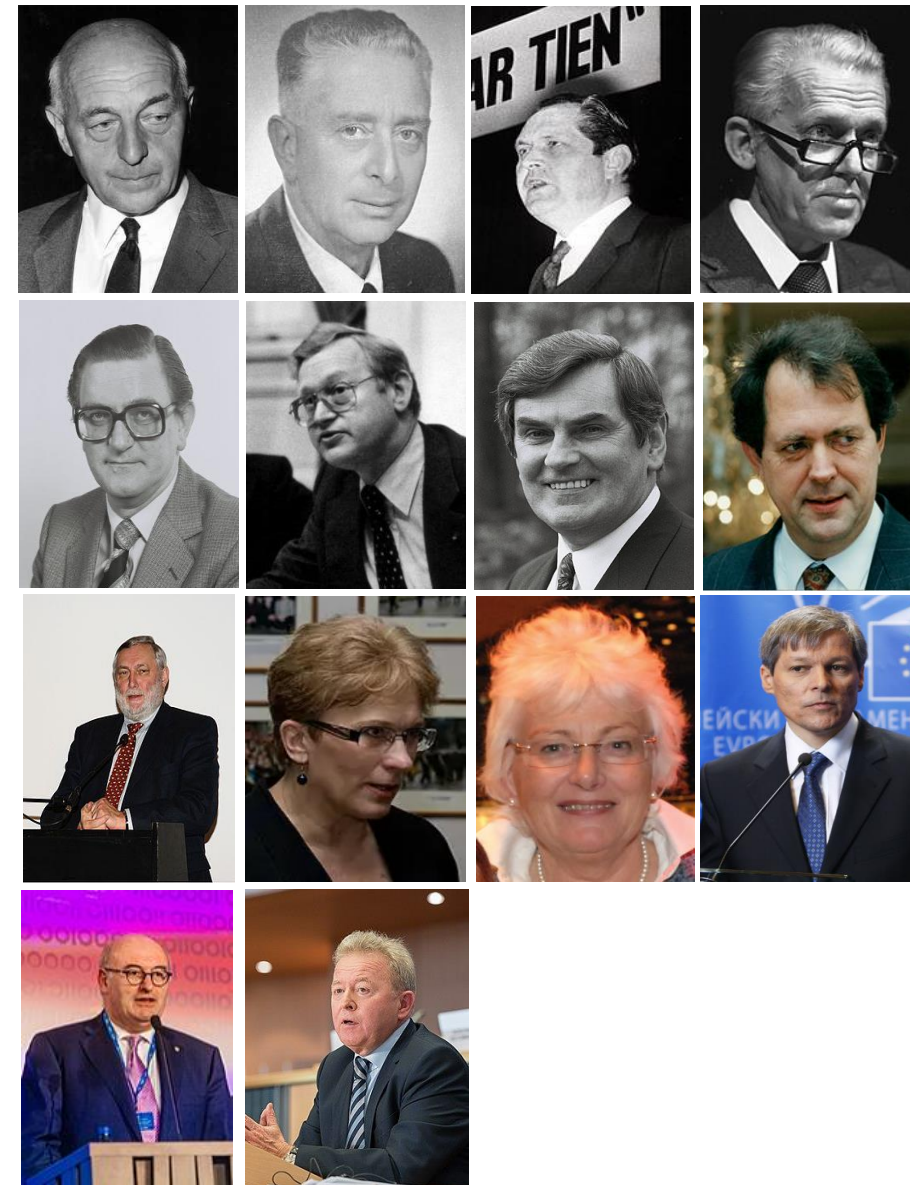
# Conclusion : questions (parmi d'autres) posées sur la future PAC

- ❑ Les impacts de la réforme seront-ils mineurs pour de nombreuses exploitations ?
- ❑ Les distorsions de concurrence entre les Etats membres seront-elles renforcées ?
- ❑ Cette réforme sera-t-elle à la hauteur des ambitions du Green Deal ?
- ❑ L'influence de la PAC n'est-elle pas décroissante par rapport à d'autres politiques ?
- ❑ Doit-on adopter des « clauses miroirs » (protection aux frontières/réciprocité environnementale) ?
- ❑ Faut-il privilégier une agriculture européenne qui serait moins productive ?

# Merci pour votre attention

## La PAC : 14 commissaires européens depuis 1958

Nom	Pays	Période	Commission
<a href="#">Sicco Mansholt</a>	 Pays-Bas	1958-1972	Commission Hallstein I et Hallstein II, Rey et Malfatti
Carlo Scarascia-Mugnozza	 Italie	1972-1973	Commission Mansholt
Pierre Lardinois	 Pays-Bas	1973-1977	Commission Ortoli
Finn Olav Gundelach	 Danemark	1977-1981	Commission Jenkins et Thorn
Poul Dalsager		1981-1985	Commission Thorn
Frans Andriessen	 Pays-Bas	1985-1989	Commission Delors I
Ray MacSharry	 Irlande	1989-1992	Commission Delors II
René Steichen	 Luxembourg	1992-1995	Commission Delors III
Franz Fischler	 Autriche	1995-2004	Commission Santer, Marin et Prodi
Sandra Kalniete	 Lettonie	2004	Commission Prodi
Mariann Fischer Boel	 Danemark	2004-2010	Commission Barroso I
Dacian Cioloș	 Roumanie	2010-2014	Commission Barroso II
Phil Hogan	 Irlande	2014-2019	Commission Juncker
Janusz Wojciechowski	 Pologne	Depuis 2019	Commission von der Leyen



## Pour en savoir plus (publications 2020-2022 sur la PAC)

Lassalas M., Chatellier V., Detang-Dessendre C., Dupraz P., Guyomard H. (2022).

**La voie de la certification environnementale d'accès à l'éco-régime français dans la PAC.**

Working Paper SMART, n°22-05, 26 p. [[PDF](#)]

Chatellier V., Détang-Dessendre C., Dupraz P., Guyomard H. (2021).

**Revenus agricoles, aides directes et future PAC : exploitations de ruminants et de grandes cultures.**

*INRAE Productions Animales*, 34(3), 173-190. [[PDF](#)]

Guyomard H., Bouamra Z., Chatellier V., Delaby L., Détang-Dessendre C., Peyraud J.L., Réquillart V. (2021).

**Why and how to regulate animal production and consumption: The case of the European Union.**

*The international journal of animal biosciences*, 1-12. [[PDF](#)]

Guyomard H., Bureau J.C., Chatellier V., Detang-Dessendre C., Dupraz P., ..., Soler L.G., Tysebaert M. (2020).

**The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices.**

*Report for the European Parliament, Brussels*, 160 p. [[PDF](#)]

Guyomard H., Detang-Dessendre C., Dupraz P., Gohin A., Requillart V., Soler L.G., Chatellier V., Brennetot C., ... (2020).

**La PAC de l'après 2020 : éclairages de la recherche.**

*Economie rurale*, n°372, 11-30. [<https://doi.org/10.4000/economierurale.7665>]

Chatellier V. (2020).

**Paiement redistributif et plafonnement des aides directes.**

*Economie rurale*, n°372, 137-151. [<https://doi.org/10.4000/economierurale.7841>]

Mes publications : <https://www6.rennes.inrae.fr/smart/Pages-Personnelles/Membres/Chatellier>