



HAL
open science

PAC 2023-2027 : Levier de transformation de l'agriculture française ?

Catherine Laroche Dupraz

► **To cite this version:**

Catherine Laroche Dupraz. PAC 2023-2027 : Levier de transformation de l'agriculture française ?. Innovations Agronomiques, 2024, 90, pp.47-50. 10.17180/ciag-2024-vol90-art06 . hal-04564402

HAL Id: hal-04564402

<https://hal.inrae.fr/hal-04564402>

Submitted on 30 Apr 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License



PAC 2023-2027 : Levier de transformation de l'agriculture française ?

Catherine LAROCHE DUPRAZ

¹ Agrocampus Ouest, 65 Rue de Saint-Brieuc, 35042 Rennes, France

Correspondance : catherine.laroche@agrocampus-ouest.fr

Mots-clés : PAC, plan stratégique national, Green Deal

Conclusions et perspectives

La réforme de la Politique agricole commune (PAC) 2023 a essentiellement apporté un changement de méthode avec une plus grande subsidiarité des Etats Membres (EM), en charge de construire eux-mêmes leur Plan Stratégique National (PSN), en lien avec leurs priorités nationales, mais en engageant leur Etat dans la contribution aux objectifs européens.

Concrètement, la PAC est une politique budgétaire. Le plan stratégique national (PSN) de chaque état membre traduit la répartition du budget de la PAC dont bénéficie l'état membre entre les différents instruments mis à disposition dans la politique communautaire. Le rôle de la Commission est d'une part, de vérifier que chaque PSN respecte le cadre réglementaire européen, et d'autre part, que la réalisation des PSN des 27 états membres permettra d'atteindre les objectifs visés à l'échelle européenne.

En France, on aura noté que le revenu des agriculteurs est classé comme la première priorité (A1) du PSN : elle apparaît en toute première page de la rubrique « 2. Priorisation des besoins du PSN et stratégie d'intervention ». Cette priorité est justifiée par la dépendance du revenu agricoles aux aides de la PAC : « étant donné la forte volatilité des revenus agricoles et parce qu'encore près de 50 % des exploitations auraient un revenu négatif sans les aides... ». Cette priorisation a été rappelée ce matin par Serge Lhermitte (Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire Français) ; Mme Lambert (ancienne présidente de la FNSEA et présidente du COPA-COGECA) a rappelé le caractère indispensable de la sécurisation des soutiens au secteur agricole pour maintenir le revenu des agriculteurs bénéficiaires.

En matière de (re)distribution des aides, les choix du PSN français sont centrés sur la poursuite de la convergence du paiement de base à l'hectare, l'objectif visé est d'atteindre une valeur cible de 129 €/ha en 2026 (soit la moitié du montant moyen des paiements directs par hectare sur 2024-2028), et la reconduction du paiement redistributif introduit dans la PAC précédente.

En revanche, ce choix d'une convergence des paiements découplés par hectare ne bouleverse pas la hiérarchie des bénéficiaires des paiements totaux par exploitation. Ceci est d'ailleurs explicitement justifié dans le PSN français qui indique qu'en France, la concentration des paiements directs auprès des plus grands bénéficiaires est moins marquée que dans les autres états membres. (En 2018, les 20 % plus grands bénéficiaires, occupent « seulement » 52 % de la surface et reçoivent 51 % des paiements directs)

Comme rappelé par Pierre Dupraz (Directeur de recherche INRAE), le soutien de la PAC en France reste globalement redistributif en ce sens que, sans les aides de la PAC, les inégalités de revenu entre les agriculteurs seraient encore plus fortes qu'elles le sont après soutien. Toutefois les débats ont aussi permis de mettre en évidence que les choix opérés en France pour la distribution du budget de la PAC entre paiement de base, paiement redistributif, aides couplées, paiement jeunes agriculteurs, ou aides du deuxième pilier, est le fruit d'un arbitrage qui continue de susciter le débat selon les positionnements idéologiques et intérêts des parties prenantes.

L'ambition environnementale du PSN réside essentiellement dans l'éligibilité à l'Ecorégime



Concernant spécifiquement l'ambition environnementale du PSN français, les présentations ont permis de rappeler que celle-ci repose sur :

- Le relèvement de la conditionnalité des paiements de la PAC dans son ensemble (premier et deuxième piliers),
- Les exigences supplémentaires nécessaires pour accéder à l'Eco-régime qui relève budgétairement du 1er pilier
- Les aides environnementales du deuxième pilier de la PAC (Mesures agroenvironnementales et climatiques), dotées d'un budget beaucoup plus réduit.

Autrement dit dans le PSN français, l'essentiel du budget « ciblant » un renforcement de l'ambition environnementale relève du 1er pilier de la PAC. Aussi le niveau d'ambition environnemental de la PAC 2023-2027 dépend clairement des conditions d'accès à l'Ecorégime des exploitations agricoles.

Or il apparaît que les différentes voies d'accès à l'Ecorégime se révèlent complémentaires et rendent l'Ecorégime très inclusif, conformément à la volonté du ministère de « massifier » une politique de « petits pas » vers un meilleur respect de l'environnement. De façon corolaire, il en ressort que ce paiement direct, qui occupe 25 % du budget premier pilier de la PAC, n'aura qu'un effet limité pour inciter à la transition agroécologique des exploitations agricoles, et donc à la contribution de la PAC à l'atteinte dans le secteur agricole des objectifs du Pacte Vert (réduction de la fertilisation, de l'usage des pesticides, des émissions de gaz à effet de serre, du développement de l'agriculture biologique).

En revanche ce choix d'un régime inclusif est clairement en cohérence avec la priorité n°1 affichée par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté française de maintenir les revenus des agriculteurs dépendants du système passé des aides de la PAC.

On a bien une tension entre deux objectifs difficiles à concilier au niveau français dans la mise en œuvre de la PAC : le maintien du soutien au revenu des agriculteurs d'une part, et le soutien de la transition agro-écologique des exploitations d'autre part. Le compromis auquel on aboutit est clairement priorisé sur la sécurisation du revenu des agriculteurs en place, mais amène à douter de la capacité à atteindre les objectifs du pacte vert.

Au niveau Européen, la PAC 2023-2027 gérée par la Commission européenne fournit bel et bien les outils et des budgets aux états membres leur permettant d'accorder plus ou moins de budget aux mesures visant des objectifs environnementaux et climatiques. Pour autant il a bien été rappelé que la PAC n'est pas centrée sur ces seuls objectifs et l'application de la PAC 2023-2027 diffère selon les états membres, en fonction des orientations prises pour l'utilisation des budgets dans les PSN.

En effet la PAC vise non seulement les objectifs de revenus agricoles équitables, respect de l'environnement et lutte contre le changement climatique, mais aussi la compétitivité des entreprises des filières agricoles, la valeur tout au long de la chaîne alimentaire, le respect des paysages, la connaissance et l'innovation, le renouvellement générationnel, la santé et la sécurité alimentaire, le développement des zones rurales.

Les échanges lors de ce Carrefour de l'Innovation Agronomique ont mis en lumière que ces différents objectifs économiques, sociaux, environnementaux et climatiques dépassent le cadre de la seule PAC. Les acteurs de l'agriculture sont aussi soumis au respect de réglementations sur l'eau, l'usage des pesticides etc., qui sont traités en dehors de la PAC. Un enjeu essentiel est bien que les règles du jeu en la matière soient respectées de la même façon par les agriculteurs de tous les états membres dès lors qu'ils sont en concurrence sur le marché unique européen. Un autre enjeu est que les avantages du positionnement du secteur agricole dans certains domaines (production de services environnementaux ou Carbon Farming) soit correctement valorisés par le secteur et que la valeur générée par ces marchés ne lui échappe pas. Réciproquement, il apparaît aussi que nombre d'acteurs des filières agricoles n'attendent pas tout de la PAC et s'organisent déjà pour innover et expérimenter de nouvelles pratiques



ambitieuses en matières environnementales et climatiques, en recherchant l'organisation pertinente et les marchés permettent la rémunération des services rendus, sans forcément de soutien public de la PAC. Ces expériences peuvent s'avérer très inspirantes.

Alors est-il possible de commencer à imaginer une future politique agricole commune post 2027 qui contribue plus efficacement aux objectifs du green Deal ? On peut esquisser quatre points de réflexions.

1. La PAC et le PSN étant le fruit de compromis, il apparaît que du point de vue de l'acceptabilité politique, une refonte totale de l'architecture historique des soutiens peut difficilement s'entendre sans compensation des perdants.

2. Pour des agriculteurs installés qui ont investi lourdement dans un système qui les rémunère correctement, et qui sont bien insérés dans leurs filières, la perspective d'en sortir pour aller vers de nouveaux systèmes agro écologiques plus complexes mais surtout plus risqués, est difficile à envisager sans un accompagnement, en particulier assurantiel, dans la prise en charge des coûts inhérents au changement de système, en particulier dans un contexte d'incertitude des marchés et des aléas climatiques.

3. Le renouvellement générationnel pourrait à ce titre constituer une formidable opportunité à saisir. Le développement d'aide au lancement de nouveaux agriculteurs qui souhaitent précisément expérimenter des systèmes différents très exigeants du point de vue environnemental et climatique pourrait constituer une piste à creuser. L'enjeu serait de construire des instruments de politique de soutien des installations, de la formation des candidats à montage financier du projet pendant ses premières années d'exercice et adaptés à une variété de modèles et d'innovations structurelles qui se développent. Le soutien des projets de d'installation doit être conditionné à leur adéquation avec les exigences du Pacte vert et à leur cohérence avec l'évolution des filières du territoire investi.

4. La PAC est aujourd'hui une politique centrée sur la production agricole. Même si son évolution impacte nécessairement les consommateurs et les citoyens non agriculteurs du fait de son influence sur l'orientation des exploitations agricoles et donc l'évolution de l'offre de bien alimentaires, elle n'est en revanche pas du tout pensée comme une politique alimentaire et n'adresse pas de signaux clairs aux consommateurs. Or la massification d'une transition agroécologique et le changement de systèmes agronomiques et alimentaires ne peut se faire sans modification profonde des modes de consommation alimentaires. Les échanges animés lors de ce carrefour de l'innovation agronomique sur la place de l'élevage et donc de la viande dans les régimes alimentaires en est une illustration. Que ce soit dans la future PAC ou en dehors, l'accompagnement des régimes alimentaires vers plus de durabilité et en respect du choix des populations en termes de souveraineté alimentaire (choix de ce que l'on produit et ce que l'on consomme, choix de nos dépendances), à différentes échelles, mérite d'être plus clairement traité par les politiques publiques territoriales, nationales et européenne.



Déclaration relative à l'Intelligence artificielle générative et aux technologies assistées par l'Intelligence artificielle dans le processus de rédaction.

L'auteure n'a pas utilisé de technologies assistées par intelligence artificielle dans le processus de rédaction.

ORCID des auteurs

Catherine Laroche Dupraz : 0000-0003-1234-4751

Déclaration d'intérêt

L'auteure déclare ne pas travailler, ne conseiller, ne pas posséder de parts, ne pas recevoir pas de fonds d'une organisation qui pourrait tirer profit de cet article, et ne déclarent aucune autre affiliation que celles citées en début d'article.



Cet article est publié sous la licence Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Pour la citation et la reproduction de cet article, mentionner obligatoirement le titre de l'article, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue Innovations Agronomiques et son DOI, la date de publication.