



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

23 oct. 2019



FAIRE DE LA PAC UN LEVIER DE LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE

DOSSIER DE PRÉSENTATION

LES FONDEMENTS D'UNE PAC PLUS DURABLE

Sujet éminemment complexe, la politique agricole commune (PAC) ne saurait pour autant se résumer à une question technique ou budgétaire. Au regard des enjeux d'alimentation et de développement durable, c'est également une question de société. Avec une ambition environnementale renforcée à l'échelle européenne et nationale, la politique agricole porte en elle la possibilité d'une transition vers des systèmes agricoles moins préjudiciables à l'environnement, et plus résilients parce que plus diversifiés. Une agroécologie capable de répondre aux attentes sociétales en termes d'alimentation, de santé et de bien-être animal, et de garantir un revenu décent aux agriculteurs.

LA PAC : PREMIÈRE POLITIQUE COMMUNE EN EUROPE

Inscrite au cœur du traité de Rome, la PAC avait pour première ambition, aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, d'augmenter la productivité et les revenus du secteur agricole européen. Il s'agissait d'assurer l'autosuffisance alimentaire des pays membres.

Mise en œuvre à partir de **1962**, elle s'appuyait sur trois grands principes :

- construire un marché unique où les produits agricoles circulent librement ;
- privilégier la production agricole européenne par une protection aux frontières ;
- appliquer une solidarité financière entre États membres par la constitution d'un budget commun.



OBJECTIFS PREMIERS ATTEINTS

La PAC a permis à l'Europe d'accroître sa production agricole, d'assurer son autosuffisance alimentaire relative et de faire évoluer positivement sa balance commerciale agroalimentaire en augmentant la valeur des exportations de produits transformés.

Avec 55 milliards d'euros annuels, la PAC représente aujourd'hui **43 % du budget total de l'Union européenne**. La France bénéficie de 16 % du budget de la PAC, ce qui équivaut à sa contribution au budget total de l'Union européenne.

Les aides agricoles soutiennent la rentabilité des exploitations et jouent un rôle important d'amortisseur économique en cas de choc de production ou de prix pour certaines productions. Elles représentent en moyenne **100 % du revenu courant avant impôt des agriculteurs français**, avec de très fortes variations en fonction du type de production agricole.

VERS UNE PAC PLUS DURABLE ET PLUS EFFICACE

Pourtant, telle que mise en œuvre aujourd'hui, la PAC fait l'objet de critiques. Parce que cette politique européenne n'intégrait pas historiquement l'enjeu environnemental, les citoyens lui reprochent de ne pas soutenir en premier lieu les modes de production les plus bénéfiques à l'environnement.

Or l'agriculture représente 20 % des émissions de gaz à effet de serre en France. Elle est responsable de 71 % des émissions de méthane (gaz à effet de serre produit notamment par les ruminants) et de 94 % des émissions d'ammoniac (présent dans les engrais).

La PAC est par ailleurs complexe et pas toujours efficace puisqu'elle ne répond pas aux attentes :

20 % des émissions
de gaz à effet de serre



- des agriculteurs qui peinent à vivre décemment de leur travail malgré les aides, notamment en période de crise. Le salaire moyen des agriculteurs se situait à **1 250 euros par mois en 2016** selon la Mutualité sociale agricole (MSA) et un quart des agriculteurs vivait sous le seuil de pauvreté en 2017, selon l'Insee.
- des consommateurs européens en matière d'alimentation, de santé et de bien-être animal. En témoignent les débats sur les effets des résidus de pesticides dans la chaîne alimentaire ou la pollution des sols et des eaux.

1/4 des agriculteurs
vivait sous le seuil
de pauvreté, en 2017

QUELS PRINCIPES POUR LA NOUVELLE PAC ?

À l'heure où la Commission européenne rouvre les débats sur la future PAC, le rapport de France Stratégie examine comment la rendre « plus ambitieuse en termes d'efficacité des ressources, de protection de l'environnement et d'action en faveur du climat » comme le proposait Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture en 2018 au moment du lancement des discussions sur les orientations de la future PAC.



Pour qu'elle intègre l'enjeu environnemental et assure aux agriculteurs un revenu décent, ce rapport suggère en l'espèce de :

- rapprocher la PAC des principes de l'économie publique, notamment en mettant en œuvre une fiscalité environnementale s'appuyant sur les principes du pollueur-payeur, et en rémunérant les services rendus par l'agriculture à l'environnement ;
- assurer une meilleure résistance des exploitations agricoles aux aléas climatiques et économiques, en diversifiant les productions ;
- soutenir les modes de production contribuant à une amélioration de la qualité nutritionnelle et sanitaire de l'offre alimentaire, ce qui implique de limiter l'usage d'intrants (engrais, pesticides, antibiotiques, etc.) ayant un impact sur la santé de l'homme et la qualité de l'environnement ;
- soutenir l'innovation agricole et agroalimentaire.

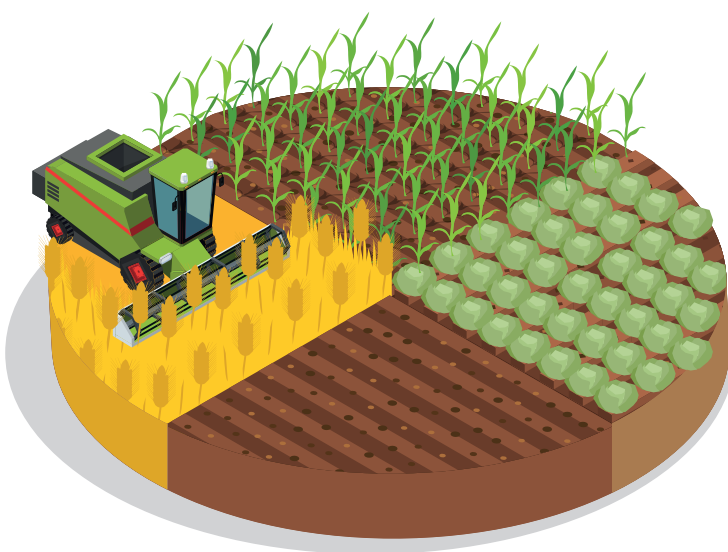


DES OUTILS AU SERVICE DE LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE

Pour l'heure, les aides directes de la PAC sont liées à la taille des exploitations et à des références historiques de production. Ces aides tiennent compte de l'enjeu environnemental *via* « le paiement vert » (30 % des aides directes) versé sous conditions notamment de diversification des cultures et de préservation de la biodiversité. De plus, le versement de l'ensemble des aides est soumis au respect d'obligations réglementaires concernant la protection de l'environnement et le bien-être animal (c'est la « conditionnalité »). Mais l'utilisation d'outils de type quotas, seuils, prescriptions et dérogations rend le système complexe et limite son efficacité sur le plan environnemental. D'autres outils existent qui permettraient de simplifier la PAC et de renforcer son ambition environnementale, à budget inchangé.

UN BONUS POUR LA DIVERSIFICATION DES CULTURES

Longtemps pratiquées jusqu'à ce que les systèmes agricoles ne se sur-spécialisent, les rotations de cultures permettent pourtant de préserver la fertilité des sols, de réduire les risques phytosanitaires et de limiter l'usage d'intrants chimiques. La diversification des cultures pourrait, dans cette perspective, être encouragée *via* un bonus financé par une taxation sur les engrais, sur les pesticides et les antibiotiques rémanents dans l'environnement.



UN BONUS POUR LE MAINTIEN DES PRAIRIES

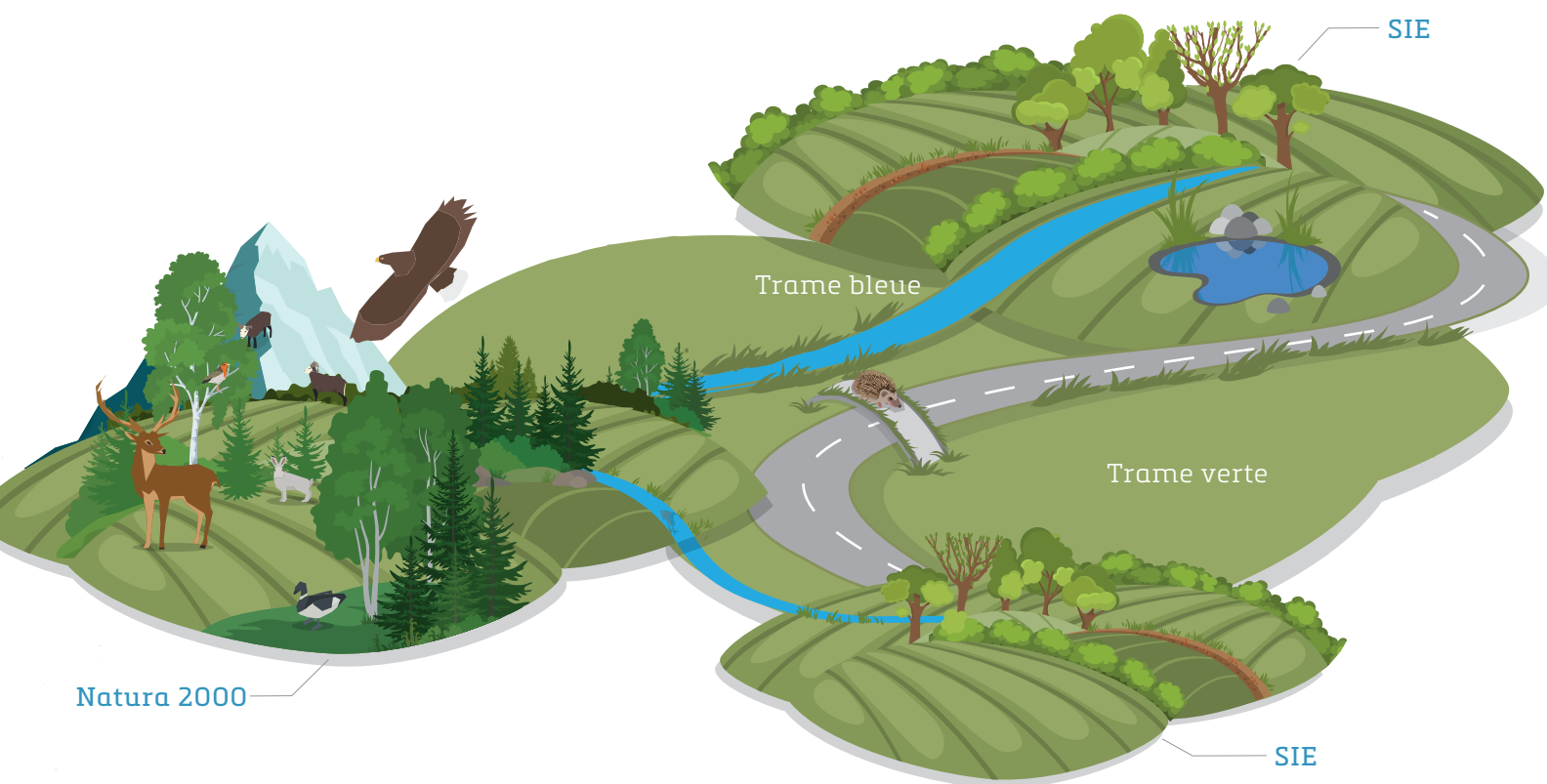
Les prairies (permanentes ou naturelles) offrent des services écosystémiques. Elles contribuent à l'alimentation des animaux, à la préservation des sols, à la séquestration du carbone et à l'esthétisme des paysages. Pour ces raisons, leur maintien pourrait être assorti d'un bonus (et à l'inverse d'un malus en cas de labourage). Ce bonus serait conditionné à la présence d'un nombre minimal d'animaux sur les prairies. Il serait financé par une taxe sur les gaz à effet de serre proportionnelle au nombre d'animaux élevés.



DES BONUS POUR LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ

Pour encourager la préservation des écosystèmes, un bonus pourrait être versé aux agriculteurs qui entretiennent les **surfaces d'intérêt écologique (SIE)**, c'est-à-dire haies, alignements d'arbres, mares, jachères... Un malus serait appliqué en cas de destruction de ces SIE.

Des aides pourraient aussi être prévues pour les exploitations s'engageant à entretenir ou à améliorer conjointement des zones **Natura 2000** (réseau européen de sites naturels hébergeant des habitats et/ou des espèces de la faune et de la flore européenne) ou des **espaces agricoles à haute valeur naturelle de la Trame verte et bleue** (réseau de continuités écologiques constituant des réservoirs de biodiversité, mis en place dans le sillage du Grenelle de l'environnement). Le paiement serait basé sur des engagements chiffrés en termes de surfaces et sur des indicateurs d'impacts environnementaux (abondance d'espèces dans la zone ciblée, par exemple).

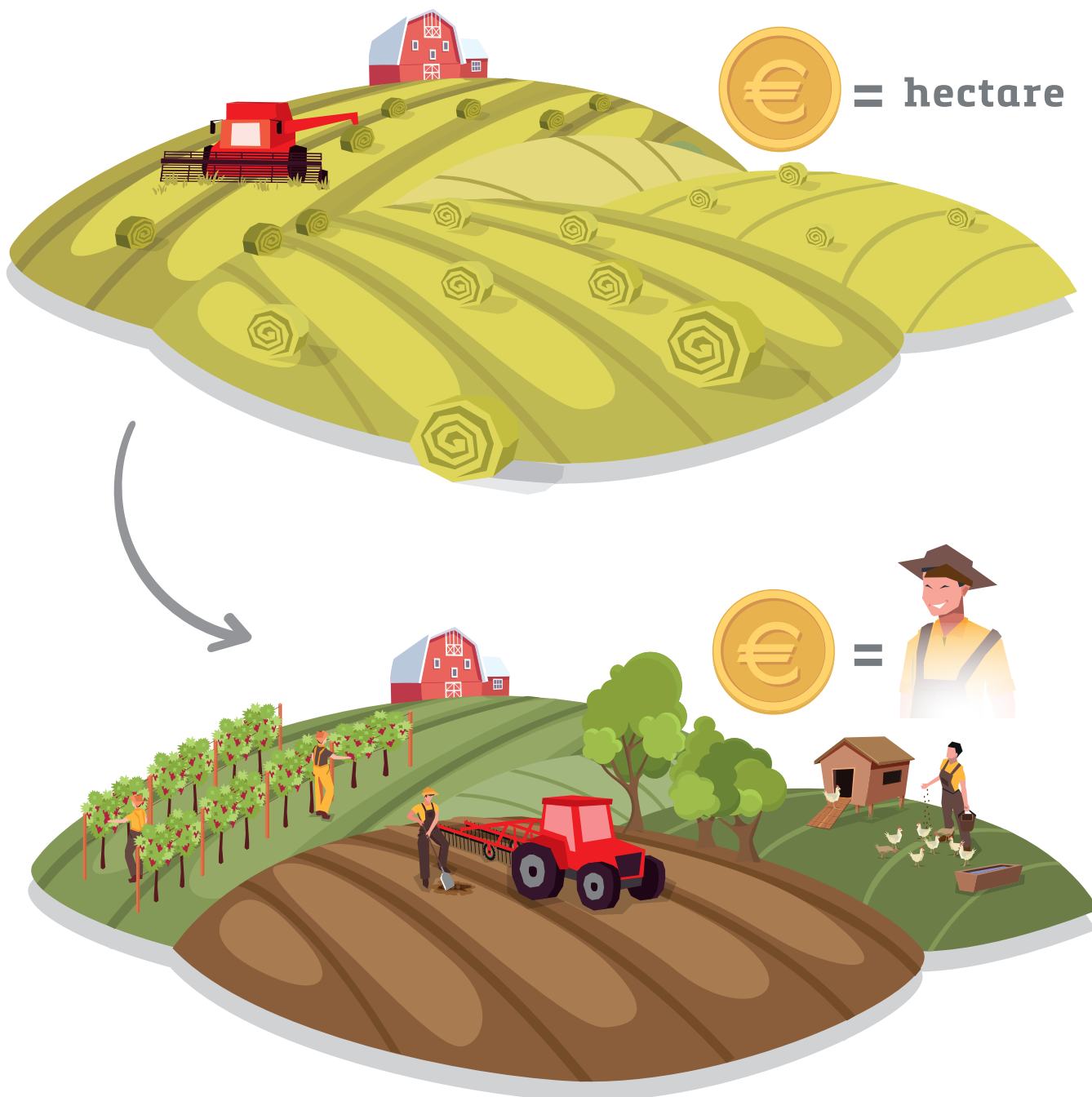


Comme la conversion à l'agriculture biologique, s'engager dans ce type de pratiques agroécologiques a un coût. C'est pourquoi, des contrats entre agriculteurs et pouvoirs publics pourraient prévoir une prise en charge de l'innovation et de la formation nécessaires à cet engagement.

Ces trois outils – bonus à la préservation des SIE, bonus pour les zones Natura 2000 ou à haute valeur naturelle et **contrats longs pour l'innovation agroécologique** – seraient financés par une réorientation des « autres » aides actuelles de la PAC (c'est-à-dire les aides qui ne relèvent ni des droits à paiement de base ni du paiement vert).

UN SOUTIEN À L'EMPLOI AGRICOLE

Repenser les aides pour qu'elles soient proportionnelles au travail agricole plutôt qu'à la taille des exploitations est une option qui présente deux avantages. Elle permettrait, d'une part, d'assurer à tous les agriculteurs un **paiement minimal déconnecté du niveau de la production agricole**, et d'autre part, de tenir compte de l'augmentation de la charge de travail lors du passage de pratiques conventionnelles à des pratiques agroécologiques (désherbage mécanique par exemple).



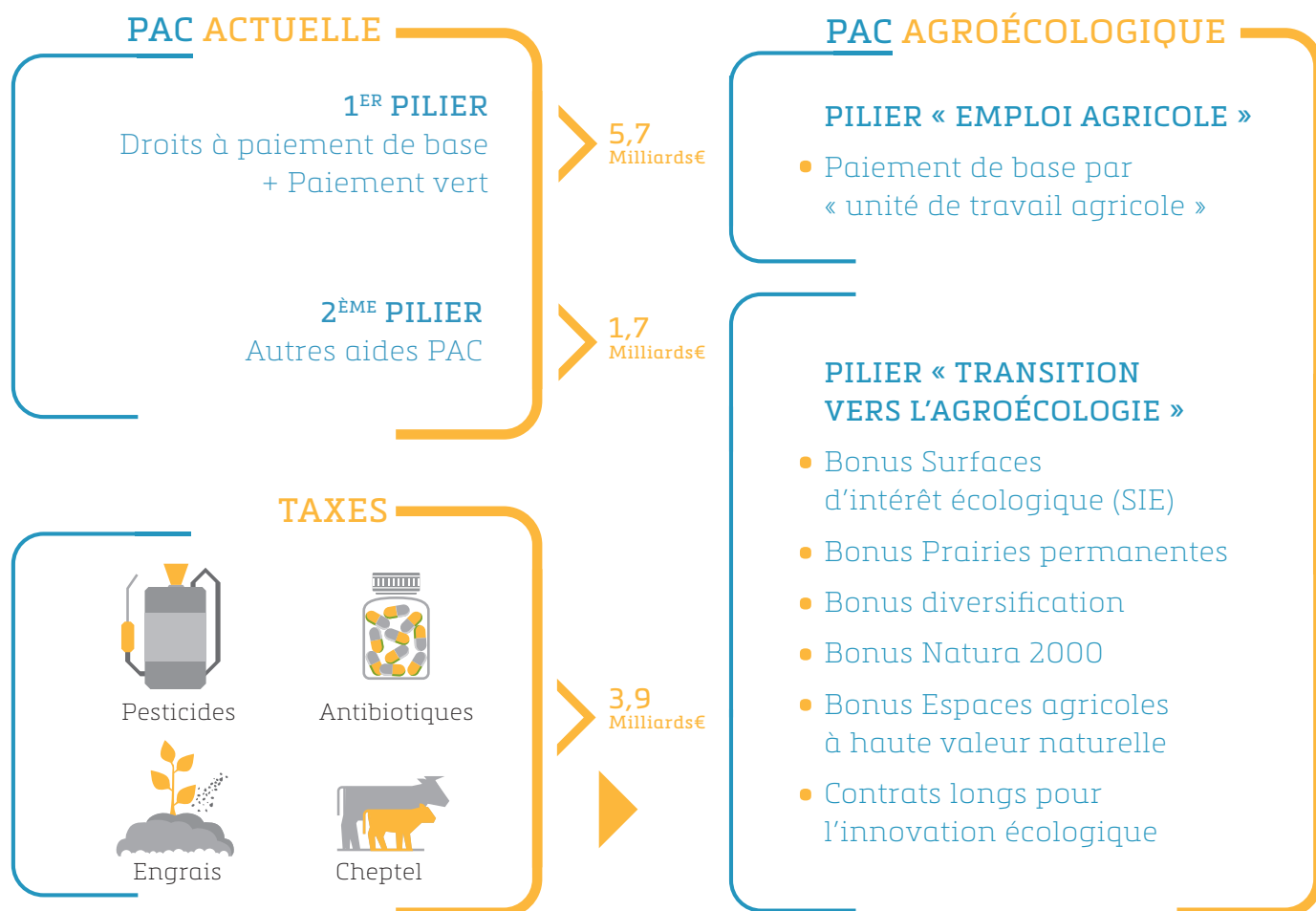
Ce « paiement de base par unité de travail » serait versé aux agriculteurs demandant des aides PAC, sous condition du respect des pratiques environnementales aujourd'hui en vigueur dans le cadre du paiement vert. Il serait financé par le budget actuel de la PAC consacré aux « droits à paiement de base » (aides directes à l'hectare) et au paiement vert.

À QUOI RESSEMBLERAIT « UNE PAC AGROÉCOLOGIQUE » ?

La mise en œuvre de ces instruments implique une réorganisation du budget de la PAC. À partir des données observées en 2018 (consommations d'intrants, émissions de gaz à effet de serre et surfaces arables) et à budget de la PAC inchangé, il est possible de réaliser une estimation de la structure de cette nouvelle PAC suivant un « scénario-cible » de long terme. Ce scénario vaut pour l'Union européenne mais, s'il n'était pas possible de dégager un consensus pour le mettre en place à l'échelle communautaire, la France pourrait l'appliquer au niveau national. Il va sans dire que l'option européenne autoriserait une transition plus efficace vers l'agroécologie et réduirait les risques de distorsion de concurrence intracommunautaire.

CADRAGE BUDGÉTAIRE : UN SCÉNARIO-CIBLE DE LONG TERME

La projection d'un scénario-cible n'a pas vocation à fournir « une solution clé en main » pour verdifier la PAC mais à offrir un cadre cohérent pour une aide à la décision opérationnelle. Plusieurs hypothèses ont été testées. Ici sont présentées les hypothèses qui constituent un point d'entrée, étant entendu que les niveaux de taxation peuvent augmenter avec le temps pour atteindre l'ambition environnementale visée.

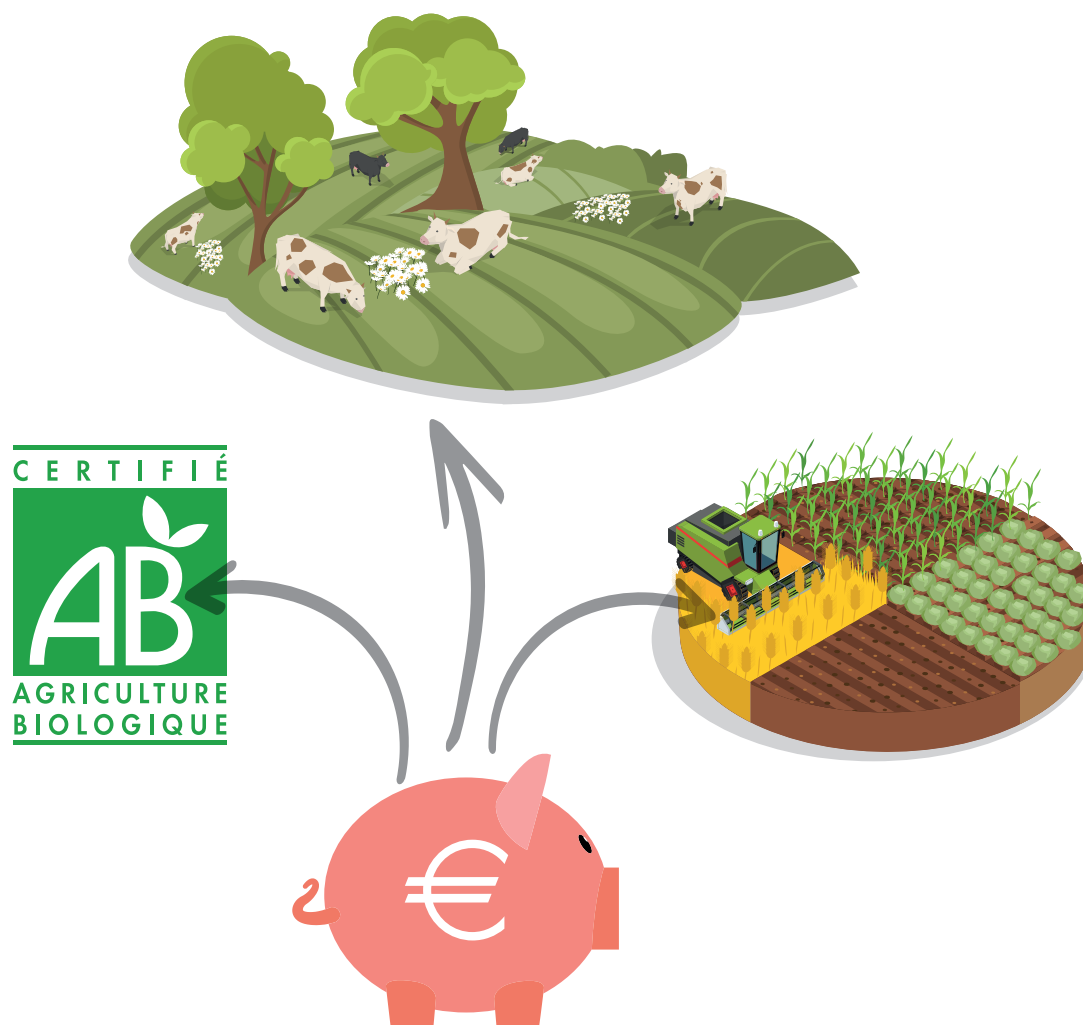


L'hypothèse centrale du scénario-cible est que le montant des taxes perçu couvre celui des bonus distribués sans nécessiter une hausse du budget actuel de la PAC. Chaque euro levé par taxe est affecté au secteur agricole. À titre d'exemple, le bonus pour la diversification des cultures dont le coût est estimé à 2,4 milliards d'euros pourrait être financé par une montée en charge progressive de la taxe sur les engrais et les pesticides en partant d'un taux de 20 % du prix, et de la taxe sur les antibiotiques en partant d'un taux de 15 %, ces taux correspondant aux seuils minimum pour engendrer un changement de pratiques. L'intérêt d'une mise en place progressive des taxes est de se donner le temps de suivre les indicateurs environnementaux et de santé sur lesquels elles sont censées influencer, et de permettre aux agriculteurs d'engager la transition.

QUELS EFFETS SUR LA RÉPARTITION DES AIDES ?

Il est possible d'identifier les grandes tendances de redistribution des aides au sein du secteur agricole en utilisant des données caractéristiques d'exploitations « types ».

Cette simulation montre sans surprise que le bonus pour la diversification des cultures bénéficierait aux exploitations bio et en polycultures-élevages déjà diversifiées. Les bonus-malus pour les prairies permanentes, pour les zones Natura 2000 et à haute valeur naturelle bénéficieraient aux **élevages extensifs**. Quant aux taxes sur les pesticides et les engrais, elles profiteraient d'abord aux exploitations agroécologiques et bio, tandis que les taxes sur les émissions de gaz à effet de serre impacteraient les cultures conventionnelles et les élevages intensifs.



Dans le détail, le modèle montre qu'en grandes cultures, ce sont tous les **systèmes bio ou très diversifiés** qui y gagneraient. En élevage, ce serait notamment l'élevage bovin laitier de montagne. En revanche, dans la perspective « d'une PAC agroécologique », les grandes cultures conventionnelles auraient à modifier leurs pratiques pour conserver un même niveau d'aide. La simulation montre par exemple que, pour ne pas perdre de subventions par rapport à la situation actuelle, les trois cas types de grandes cultures « à faible ou moyen potentiel agronomique » auraient à réduire leur utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires de 20 %.

Enfin, le versement d'un paiement de base par unité de travail permettrait de consolider les productions intensives en main-d'œuvre, notamment les exploitations arboricoles, maraîchères et agroécologiques. L'enveloppe actuellement allouée aux droits à paiement de base permettrait de verser aux agriculteurs environ **8 000 euros par emploi** équivalent temps plein et par an, contre 135 euros par hectare aujourd'hui en moyenne en métropole. Ce changement de mode de calcul du paiement de base nécessiterait un accord européen. Il pourrait donc prendre plus de temps à mettre en place que les bonus-malus.



**Une perspective se dessine
pour engager une véritable politique
de transition agroécologique :
faire évoluer la PAC, à budget inchangé,
en renforçant son ambition environnementale,
et la compléter par un système additionnel
de bonus autofinancés au niveau national.**

TÉLÉCHARGEZ LE RAPPORT : FAIRE DE LA PAC UN LEVIER DE LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE (RUBRIQUE PUBLICATIONS)



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Contacts presse :
Matthias Le Fur,
directeur du service Édition-Communication-Événements
matthias.lefur@strategie.gouv.fr
01 42 75 61 37

Charlotte Cougny, chargée des relations presse
charlotte.cougny@francestrategie.eu
01 42 75 60 39 - 06 72 31 33 14



FRANCE STRATÉGIE

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.