

Les propositions de la Commission européenne pour la future PAC

Hervé Guyomard
INRA

*Lancement de la concertation régionale sur la future PAC en Nouvelle Aquitaine
Blanquefort - 13 novembre 2019*



Structure de la présentation

- **Le calendrier**
- **Le budget de la future PAC**
- **Les propositions de la Commission européenne pour la future PAC**
 - **Objectifs**
 - **Architecture**
 - **Instruments du P1 et du P2**
- **L'environnement et le CC dans la future PAC (budget, conditionnalité, eco-scheme, MAECs)**
- **Les plans stratégiques nationaux**



Le calendrier



Entrée en vigueur de la future PAC au 1^{er} janvier 2022... au mieux !

- **Calendrier initial**
 - Printemps 2018 : Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-27 et Politique agricole commune (PAC) 2021-27 (propositions de la CE)
 - Printemps 2019 : accords sur le CFP et la PAC
 - 1^{er} janvier 2021 : entrée en vigueur de la PAC 2021-2027
- **Calendrier trop ambitieux pour presque tous les observateurs : enseignements du passé, réactions nationales sur CFP et PAC, Brexit, élections européennes, etc.**
- **Reconnaissance explicite par la CE d'une mise en œuvre repoussée au 1^{er} janvier 2022**
 - Deux régulations (drafts) datées du 31 octobre 2019 : dispositions transitoires en 2020 ; discipline financière et transferts entre les piliers 1 et 2 en 2020
 - Principe, comme lors du précédent de 2014, des « mêmes règles mais avec un nouveau budget »
 - Avant transferts entre piliers, diminution des enveloppes budgétaires de 4% pour le P1 et de 15% pour le P2 (2021 relativement à 2020)
- **Au mieux, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022**



Le budget de la future PAC



Le budget de la future PAC (1/3)

➤ Cadre financier pluriannuel 2021-2027

- De nombreuses incertitudes et peu de progrès tangibles depuis le printemps 2018
- Toujours de nombreux désaccords
 - Dépenses globales et répartition de celles-ci entre domaines
 - Ressources globales et nouvelles sources de financement
- Incertitudes budgétaires liées au Brexit
 - Dans un contexte où le RU est, après l'Allemagne, le 2^{ème} contributeur net au budget de l'UE (en dépit du rabais britannique)
 - Prise en charge des conséquences budgétaires du Brexit *via* une réduction des dépenses et/ou une augmentation des recettes ?
- Propositions de la CE du printemps 2018 : 1,11% du RNB UE-27
- Situation au Conseil européen des 17-18 octobre 2019 : entre 1,00 et 1,11% selon les EMs
 - Aucun EM ne propose d'aller au-delà de 1,11% : un maximum
 - Groupe des « 5 EMs frugaux » contributeurs nets au budget de l'UE (Autriche, Danemark, Pays-Bas, Suède + Allemagne) : 1,00 %



Le budget de la future PAC (2/3)

- Note de la Présidence finlandaise présentée au Conseil des 16-17 octobre 2019
 - Budget de l'UE compris entre 1,03 et 1,08% du RNB UE-27 (incluant le FED)
 - Baisses "équivalentes" des budgets de la Politique européenne de cohésion et de la Politique agricole commune
 - 62,2% du budget vs 60% dans les propositions initiales de la CE
 - Augmentation des parts mais dans un budget total à la baisse

	Propositions initiales de la CE	Propositions LB de la Présidence finlandaise	Proposition UB de la Présidence finlandaise	Propositions du Parlement européen
% du RNB UE-27	1,11%	1,03%	1,08%	1,30%
CFP (milliards euros)	1 135	1 050	1 101	1 324
Agriculture (milliards euros)	324,3	326,7	342,6	383,3

Source : Matthews A. (2019)



Le budget de la future PAC (3/3)

➤ Propositions initiales de la CE

• Diminution du budget de la PAC

- Baisse plus forte en euros courants (-4,2%) que ne l'impose le seul Brexit
- Baisse plus accentuée en euros constants (-15%)
 - Mais baisse du nombre EAs et augmentation de leur taille en ha
- Baisse moins importante du P1 relativement au P2 (en %)

• Protection du P1 relativement au P2

- En contradiction avec l'ambition environnementale affichée par la CE ?
- Mais cofinancements N et R ; transferts du P1 vers le P2 (jusqu'à 30%) ; renforcement de la conditionnalité ; eco-scheme du P1
- Environnement dans la future PAC ?
- **Objectifs, architecture, instruments, budgets alloués à chaque instrument : PSN**



Les propositions de la Commission européenne pour la PAC de l'après 2020



Les propositions de la CE pour la PAC de l'après 2020 (1/4)

- **Défis et ambition : durabilité économique, environnementale et sociale de l'agriculture UE**
- **Objectifs du Traité de Rome -> objectifs généraux -> 9 objectifs spécifiques + 2 objectifs transversaux (modernisation et simplification & connaissance et innovation)**



Les 9 objectifs spécifiques de la PAC de l'après 2020

- | | |
|--|----------|
| Favoriser des <u>revenus agricoles</u> viables et la résilience sur le territoire de l'Union pour renforcer la sécurité alimentaire | Eco 1 |
| Améliorer l'adaptation aux <u>besoins du marché</u> et accroître la compétitivité, notamment en mettant davantage l'accent sur la recherche, la technologie et la numérisation | Eco 2 |
| Améliorer la <u>position des agriculteurs dans la chaîne de valeur</u> | Eco 3 |
| Contribuer à l'adaptation au <u>changement climatique</u> et à l'atténuation de ses effets, ainsi qu'au développement des énergies renouvelables | Env. 1 |
| Favoriser le développement durable et la gestion efficace des <u>ressources naturelles</u> , telles que l'eau, les sols et l'air | Env. 2 |
| Contribuer à la protection de la <u>biodiversité</u> , renforcer les services écosystémiques, et préserver les habitats et les paysages | Env. 3 |
| Attirer les <u>jeunes agriculteurs</u> et faciliter le développement commercial dans les zones rurales | Social 1 |
| Promouvoir l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale et le <u>développement local</u> dans les zones rurales, y compris la bioéconomie et la sylviculture durable | Social 2 |
| Améliorer la réponse du secteur agricole européen aux <u>attentes sociétales</u> en matière d'alimentation et de santé, notamment en matière d'alimentation saine, nutritive et durable et de bien-être animal | Social 3 |



Les propositions de la CE pour la PAC de l'après 2020 (2/4)

- Défis et ambition : durabilité économique, environnementale et sociale de l'agriculture UE
- Objectifs du Traité de Rome -> objectifs généraux -> 9 objectifs spécifiques + 2 objectifs transversaux (modernisation et simplification & connaissance et innovation)
- Objectifs difficilement contestables : **complétude ?**
 - **Insuffisante prise en compte des aspects alimentaires (sous- et surnutrition) ?**
- Maintien de l'architecture en deux piliers
 - **Lisibilité et légitimité ?**
- P1 : d'une structure à étages... à une « nouvelle » structure à étages
 - Soutien au revenu de base en faveur de la durabilité (aide/ha) + dégressivité et plafonnement (modestes)
 - **Objectif redistributif du reste de l'économie vers l'agriculture**
 - **Légitimité d'autant plus que distribution inégalitaire (soutien à une EA d'autant plus élevé que sa taille mesurée en ha est élevée) ?**
 - Soutien au revenu redistributif (aide/ha), désormais obligatoire, en faveur des petites et moyennes EA
 - **Objectif redistributif à l'intérieur du secteur agricole**
 - **Ampleur de la redistribution ?**



Les revenus dans la PAC de l'après 2020

Impacts sur les revenus agricoles du paiement redistributif et du mécanisme de dégressivité / plafonnement : illustration pour la France (Chatellier, 2018)

Impact en euros / EA	< 50 ha	Entre 50 et 100 ha	Entre 100 et 200 ha	Entre 200 et 300 ha	Plus de 300 ha	Ensemble
PR0	276	470	-260	-1 525	-3 310	0
PR1	550	940	-520	-3 050	-6 620	0
PR2	920	1 570	-870	-5 080	-11 140	0
PR3	1 920	1 710	-1 560	-7 070	-14 560	0
PD1	30	100	110	-250	-2 390	0
PD2	160	480	500	-1 500	-10 600	0
PD3	450	1350	1 500	-3 600	-32 820	0

PR : (1) 100 euros / ha (20% des AD) sur les 52 premiers hectares ; (2) 150 euros / ha (30% des AD) sur les 52 premiers hectares ; (3) 150 euros / ha sur les 30 premiers hectares (PR0 : situation actuelle à 10 %)

PD : (1) propositions de la CE ; (2) plafonnement dès 60 K euros ; (3) plafonnement dès 60 k euros sans transparence GAEC



Les propositions de la CE pour la PAC de l'après 2020 (3/4)

- P1 : d'une structure à étages... à une nouvelle structure à étages
 - Soutien au revenu de base en faveur de la durabilité + dégressivité et plafonnement
 - Soutien au revenu redistributif
 - **Eco-scheme : obligatoire au niveau de l'EM, optionnel pour l'agriculteur : ciblage sur l'environnement et le changement climatique**
 - **Objectif environnemental : quelles ambitions ?**
 - **Soutien couplé à certaines productions**
 - **Quels objectifs ?**
 - **Soutien en faveur des jeunes agriculteurs**
 - **Renouvellement des générations : à la hauteur du défi ?**
 - **Conditionnalité *a priori* renforcée par inclusion, peu ou prou, des mesures de verdissement + nouvelles exigences**
 - **Objectif environnemental**
 - **Réel renforcement ?**
- **Convergence externe et interne**
- **Mesures de marché**
 - **Globalement inchangées : intervention publique, aide au stockage privé, réserve de crise, programmes sectoriels pour les F&L, le vin, le houblon, l'huile d'olive et l'apiculture, avec extension possible à d'autres secteurs jusqu'à 3% des aides**

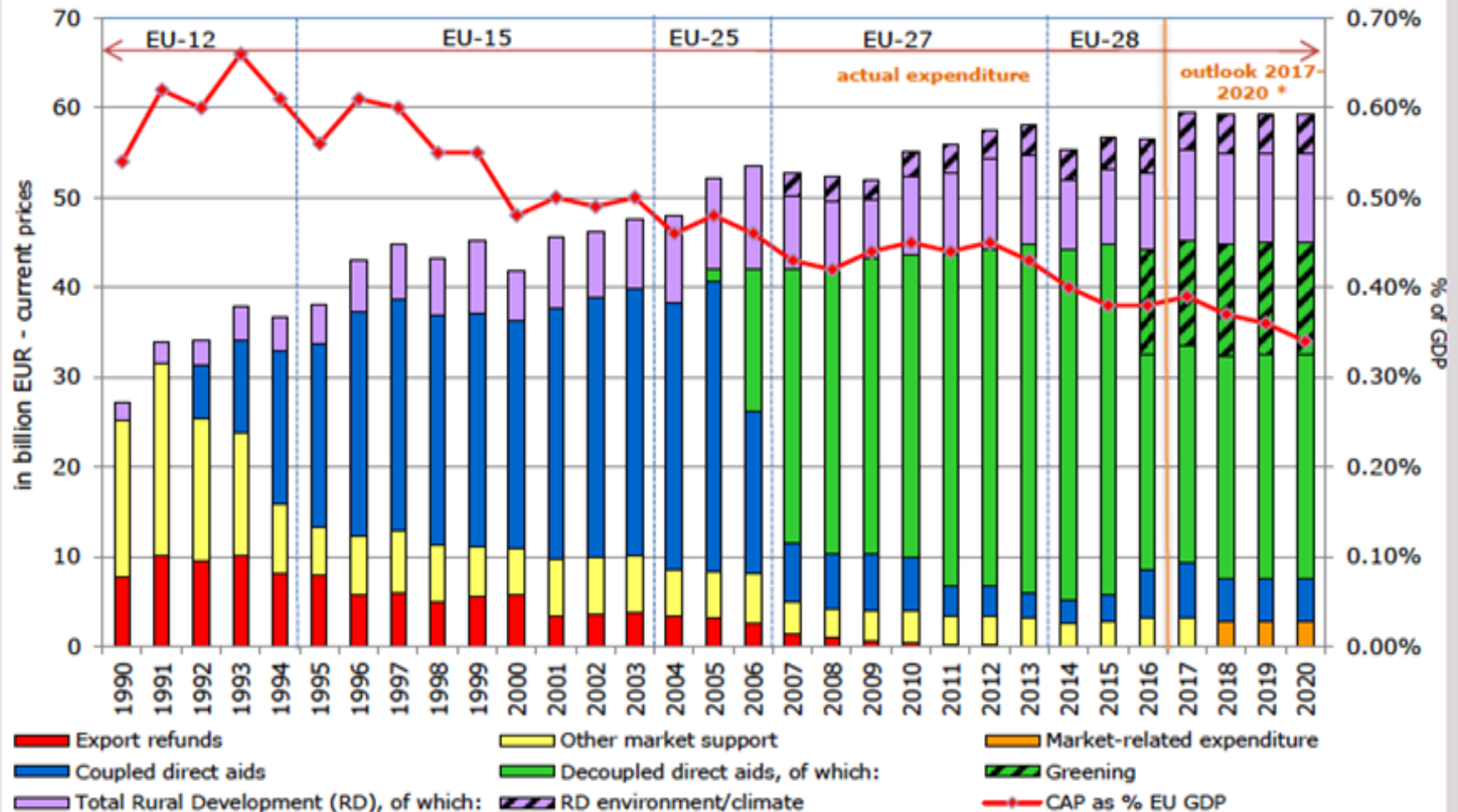


Les propositions de la CE pour la PAC de l'après 2020 (4/4)

- P2 : pas de changements notables relativement à 2014-20 (à l'exception, avant transferts possibles du P1 vers le P2, de la baisse de l'enveloppe budgétaire du P2)
 - 8 catégories de mesures + dispositif Leader [taux de financement UE : 80%]
 1. MAECs (contrats pluriannuels) [80%]
 2. Aides compensatrices dans les zones moins favorisées (aide/ha) [65%]
 3. Aides compensatrices dans les zones protégées (aide/ha) [80%]
 4. Soutien aux investissements [80 %]
 5. Installations des jeunes agriculteurs et de startups dans les zones rurales (paiements forfaitaires) [43% ; 70% régions les moins développées]
 6. Outils de gestion des risques [43% ; 70% régions les moins développées]
 7. Coopération [80%]
 8. Connaissance & innovation [43% ; 70% régions les moins développées]
 - Volonté d'abonder les dispositifs de gestion des risques (assurances, fonds mutuels)
 - **Sous-utilisation des mesures aujourd'hui : pourquoi ?**
- **Régulation des piliers 1 et 2 dans le cadre de Plans Stratégiques Nationaux (PSN)**
 - EM : choix nationaux des instruments et des budgets affectés à chaque instrument, et argumentaire expliquant comment les choix nationaux aideront à atteindre les objectifs de la PAC
 - **Mise en œuvre concrète ? Risques... et opportunités ?**



La PAC aujourd'hui au prisme de son budget (euros courants) et de l'allocation de ce dernier entre mesures : et demain ?



*) 2017: budget amounts; 2018-2020: Annex III Regulation 1307/2013 broken down based on notifications by March 2015, coupled direct payments including POSEI and SAI direct payment component and Annex I Regulation 1305/2013



L'environnement et le CC dans la future PAC



L'environnement et le CC dans la PAC de l'après 2020 (1/4)

- **Budget ciblé sur l'environnement et le CC ?**
 - **Baisse plus prononcée pour le P2 que pour le P1 (en %), mais**
 - Cofinancements nationaux et régionaux ?
 - Transferts entre piliers (P1 vers P2 et P2 vers P1)
 - Grandes marges de manœuvre dans les deux sens (P1 <-> P2)
 - 30% de l'enveloppe P1 vers P2 : 86 milliards euros > enveloppe initiale du P2
 - L'expérience passée suggère des transferts modestes [4 milliards du P1 vers le P2 pour la PAC 2014-20 dans 9 EMs au total, mais 5 EMs du P2 vers le P1]
 - 40% du budget de la PAC ciblé sur l'environnement et le CC selon la méthodologie des marqueurs de Rio : non contraignant
 - 30% du budget du P2 sur les MAECs et les aides compensatrices dans les zones protégées : contraignant relativement à aujourd'hui car exclusion des aides compensatrices dans les zones moins favorisées (16% du P2 sur 2014-20)
- **Conditionnalité et verdissement**
 - **Suppression du verdissement en tant que tel, intégration dans la conditionnalité**
 - **Conditionnalité renforcée**
 - Réglementation en matière de protection de l'environnement, de la santé des hommes, des animaux et des plantes, et du bien-être animal : statu quo
 - Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAEs) : renforcement



L'environnement et le CC dans la PAC de l'après 2020 (2/4)

BCAE 2014-2020

BCAE 2021-2027

Changement climatique

Verdissement 2 (prairies permanentes)

BCAE6 : maintien de la matière organique des sols

Changement climatique

BCAE1 : maintien des prairies permanentes

BCAE2 : protection des sols riches en carbone via une protection appropriée (zones humides, tourbières..)

BCAE3 : maintien de la matière organique des sols

Eau

BCAE1 : établissement de zones tampon le long des cours d'eau

BCAE 2 : quand l'usage de l'eau à des fins d'irrigation est soumis à autorisation, respect des procédures d'autorisation

BCAE3 : protection de l'eau

Eau

BCAE4 : établissement de zones tampon le long des cours d'eau

BCAE5 : utilisation d'outils d'aide à la décision pour la gestion de la fertilisation

Sols

BCAE5 : gestion minimale des sols prenant en compte les spécificités locales pour limiter l'érosion

BCAE4 : couverture minimale des sols

Verdissement 1 (diversification des cultures)

Sols

BCAE6 : gestion minimale des sols labourés pour réduire les risques de dégradation, y compris les sols en pente

BCAE7 : pas de sols nus dans les périodes les plus sensibles

BCAE8 : **rotation** des cultures



L'environnement et le CC dans la PAC de l'après 2020 (3/4)

BCAE 2014-2020

BCAE 2021-2027

Biodiversité et paysages

BCAE7 : Maintien des éléments du paysage, interdiction des coupes de haies et d'arbres pendant les saisons de reproduction et de nidification, et de façon optionnelle mesures pour empêcher les espèces invasives

Biodiversité et paysages

BCAE8 : maintenance des éléments et des zones non productives, y compris via le maintien d'un pourcentage minimal des terres agricoles en éléments et zones non productives, interdiction des coupes de haies et d'arbres pendant les saisons de reproduction et de nidification, et de façon optionnelle mesures pour empêcher les espèces invasives

BCAE9 : interdiction de convertir ou de labourer les prairies permanentes dans les zones Natura 2000

Sources : A. Matthews (2018), CE (2018), Dupraz et Guyomard (2019)

- **Des BCAE *a priori* plus sévères (sauf, peut-être, pour ce qui a trait à l'eau ?)**
 - **Règles détaillées de mise en œuvre par l'EM dans le cadre de son PSN**
 - **Possible affaiblissement de la contrainte : moins-disant environnemental**
 - **Applications nationales hétérogènes : distorsion de concurrence entre EM**

▪ Eco-scheme

- **Obligatoire pour l'EM, optionnel pour l'agriculteur (idem MAECs)**
- **Contrats ciblés sur l'environnement et le changement climatique (idem MAECs)**
- **Financement 100% budget UE (80% pour les MAECs)**
- **Contrats annuels (pluriannuels pour les MAECs)... mais possibilité de contrats pluriannuels (idem MAECs)**



L'environnement et le CC dans la PAC de l'après 2020 (4/4)

▪ Eco-scheme

- Deux modalités de versement : compensation des surcoûts ou pertes de profit (idem MAECs) vs paiement additionnel à l'aide au revenu de base
 - La deuxième modalité ouvre la porte à la mise en œuvre de PSE
 - Les EMs se saisiront ils de cette opportunité ?
- Au total, analyse de ce nouvel instrument très difficile (part du P1, cibles environnementales, modalités de contractualisation, articulation avec les MAECs)

▪ MAECs

- Pas de changement au niveau UE en termes de modalités de mise en œuvre
- Exploiter les marges de manœuvre laissées aux Etats Membres via leurs PSN
 - Réduire les coûts de transaction : continuité temporelle et spatiale (engagements collectifs)
 - Augmenter l'efficacité environnementale et économique : supprimer les effets d'aubaine, meilleur ciblage géographique, contrats collectifs et bonus d'agglomération
 - D'une obligation de moyens (pratiques) à une obligation de résultats (impacts environnementaux)
 - Proportionner les aides aux bénéficiaires environnementaux
 - Développement de PSE (publics... et privés)



L'environnement et le CC dans la PAC de l'après 2020 (4/4)

■ Synthèse

- De la place des curseurs (enveloppes P1 vs P2, conditionnalité, eco-scheme...) dépendra l'ambition environnementale : responsabilité largement déléguée à l'EM
- Risques de distorsions de concurrence entre EMs (dumping environnemental)
- Biais en faveur des biens environnementaux locaux au détriment des biens publics globaux que sont le CC et la biodiversité
 - Biens publics globaux : niveau UE et donc P1
 - Biens publics locaux : niveau régional / local et donc P2
- Propositions à la hauteur de l'enjeu climatique ?
 - Différents scénarios de mise en œuvre des "propositions" (CE, 2018)
 - "Only small reductions in CO2 emissions compared to the baseline"
 - Car pas de mesures spécifiquement ciblées sur la réduction des émissions de GES d'origine agricole (cf., par ex., Pellerin et al., 2015)
 - De même, pas de mesures ciblées sur la rémunération proportionnée du service de stockage de carbone
 - Une possibilité *via* l'eco-scheme ?
 - Au total, propositions insuffisantes compte tenu de l'ampleur du défi climatique
- Conclusion qui peut être étendue à la protection de la biodiversité



Les Plans stratégiques nationaux



Les plans stratégiques nationaux

- Au niveau de chaque EM
- Extension de la logique du P2 (PRDR/PNDR) au deux piliers
 - Identification et priorisation des besoins (diagnostic, analyse SWOT)
 - Stratégie de réponse
 - Choix des instruments dans le menu communautaire
 - Ressources affectées aux différents instruments
 - Indicateurs de résultats et d'impacts
- Expliquer comment les PSN permettront d'atteindre les objectifs de la PAC : **objectifs malheureusement non quantifiés**
- Simplification au niveau UE par réduction des coûts d'administration UE (**vraiment ?**) et transfert des coûts de transaction à l'échelle des EM : **simplification au total ?**
- Il existait déjà de grandes marges de manœuvre dans la PAC actuelle, P2 mais aussi P1 : **est-ce vraiment si nouveau ?**
 - Néanmoins, généralisation de la subsidiarité / flexibilité : **distorsions entre EM ?**
- **Biens publics globaux ?**
- **Adaptation des instruments (par ex., gestion des risques, eco-scheme, MAECs) ?**
- **Consultation : biais excessif en faveur du statu quo ?**





Merci de votre attention

