



**AGRICULTURE**  
STRATÉGIES

# Projet de réforme PAC : L'impératif de mettre en œuvre une Politique Agricole et Alimentaire Commune (PAAC)



Version du 10 février 2023

52 rue Madame – 75 006 Paris - [www.agriculture-strategies.eu](http://www.agriculture-strategies.eu) - + 33 1 56 58 51 50

UNE EXPERTISE ENGAGÉE

*Un projet de réforme PAC alors même que le PSN français vient d'être validé ? En effet : cette PAC élaborée en 2018 n'a pas évolué avec le contexte mondial, et n'est en rien adaptée ni suffisante pour protéger l'agriculture européenne des crises que nous traversons.*

*Alors que la volatilité des cours est sans précédent, alors que l'UE multiplie les accords de libre-échange sans être capable d'imposer des clauses miroir à la hauteur des exigences européennes en matière d'environnement ou de bien être animal, alors que les autres puissances agro-exportatrices comme les Etats-Unis, déploient un soutien sans limite à leurs agriculteurs, l'Europe s'entête à financer des aides inefficaces dans un contexte de baisse budgétaire. Elle exige en parallèle des efforts supplémentaires en termes d'environnement et de bien-être animal, non rémunérés, sans protéger ses agriculteurs du défaut de compétitivité qu'elle leur impose ni donner à ses consommateurs les moyens de s'offrir cette alimentation plus vertueuse, mais plus chère que celle issue d'importations moins-disantes sur le plan environnemental. Pour parvenir à réussir une transition agroécologique soutenable et durable, deux objectifs doivent dès lors être poursuivis :*

- ***Assurer un cadre et des revenus stabilisés aux agriculteurs pour leur permettre de prendre le risque du changement de pratiques***
- ***Réorienter la consommation vers les produits issus de cette transition en ouvrant notamment le champ de l'aide alimentaire***

*Pour être relégitimée, la PAC doit devenir une PAAC, une politique agricole et alimentaire commune, et intégrer une approche par filières pour sécuriser le potentiel industriel tout en favorisant une aide alimentaire aux plus démunis. Elle doit être réorientée vers les besoins intra-européens, centrée sur la gestion de l'offre et de la demande et mobiliser des outils d'intervention puissants et efficaces : aides contracycliques, stocks stratégiques, quotas tout en sécurisant les débouchés vers le marché intérieur, dans ce contexte international déstabilisé où les autres puissances s'adaptent.*

*Il faut donc dès à présent lancer un processus exceptionnel de réforme de la PAC sans attendre 2027 et en dépassant les PSN qui sont inadaptés et favorisent des politiques de plus en plus divergentes, sources d'une distorsion de concurrence interne. Il s'agit de donner l'occasion à l'Union Européenne de se ressouder en adoptant à nouveau un projet politique commun, apte à réconcilier société civile et agriculteurs, à permettre une stabilisation des revenus et des prix, de la ferme à la table.*

## Table des matières

<b>Première partie : Un contexte international en crise qui nécessite de donner un nouveau sens à la PAC</b>	<b>5</b>
1) La mondialisation ne suffit pas à assurer la sécurité alimentaire en temps de crise	5
2) Les objectifs communs européens doivent intégrer une souveraineté alimentaire durable	11
3) La PAC 2023-2027 votée dans la continuité ne peut permettre de répondre au besoin de souveraineté alimentaire	13
A) Les aides découplées sont incapables de stabiliser les revenus	13
B) Les marges de manœuvre trop importantes laissées aux Etats-Membre fragilisent l'espace communautaire	15
C) Le budget affecté à la PAC ne permet pas de répondre aux enjeux actuels	16
4) Outre Atlantique, le pragmatisme américain démontré par l'adaptabilité du Farm Bill	18
A) Explosion du budget du Farm Bill pour faire face aux crises	18
B) L'aide alimentaire, un soutien de poids pour les farmers	20
C) Les Etats-Unis et leur interprétation flexible des règles de l'OMC	21
5) Conclusion : la nécessité de lancer dès maintenant un processus de réforme exceptionnel pour transformer la PAC en une PAAC adaptée aux enjeux actuels	23
<b>Deuxième Partie : pour une Politique Agricole et Agroalimentaire Commune</b>	<b>26</b>
1) Les fondements du projet de réforme Agriculture Stratégies :	26
2) Le schéma central de régulation	29
A) Un tunnel de variation libre des prix autour d'un prix d'équilibre	29
B) Le versement d'une aide qualité Europe (AQE) forfaitaire à l'hectare	29
C) Lorsque les prix sortent du tunnel et se retrouvent en dessous du plancher, les producteurs touchent des paiements contracycliques	30
D) A contrario, lorsque les prix sortent du tunnel au-delà du plafond	31
E) La planification et la contractualisation pour assurer les besoins européens	31
F) L'aide alimentaire pour assurer une préférence communautaire et garantir le débouché final	33
G) Illustration du dispositif de régulation pour les opérateurs	34
H) Le stockage stratégique, indispensable à la stabilisation des marchés	36
3) Cas spécifiques qui méritent un traitement particulier	37
4) La déclinaison de la nouvelle PAAC en trois piliers	38
<b>Troisième partie : Faisabilité du projet présenté</b>	<b>40</b>
1) L'OMC compatibilité	40
2) L'impact budgétaire et économique	41
A) L'impact sur le budget de la PAC	41
B) L'impact selon les productions	44
3) L'harmonisation intra européenne	45

<b>4) Les Traités et règlements budgétaires permettent la flexibilité nécessaire au projet de PAAC d'Agriculture Stratégies</b>	<b>46</b>
A) Que disent les Traités et règlements communautaires ?	46
B) La construction de budget annuel variable sous le respect du cadre financier pluriannuel (CFP)	47
C) Un dispositif de régulation à deux niveaux	48
D) Le respect des perspectives financières pluriannuelles	49

**Conclusion :** **51**

<b>Annexe : détail de la méthodologie et des calculs des simulations budgétaires</b>	<b>52</b>
1) Le calcul du coût de revient	52
2) Budget paiements contracycliques céréales	53
3) Budget paiements contracycliques lait	58
4) Budget paiements contracycliques oléagineux	61
5) Autres secteurs	63

## Première partie : Un contexte international en crise qui nécessite de donner un nouveau sens à la PAC

### 1) La mondialisation ne suffit pas à assurer la sécurité alimentaire en temps de crise

Pénuries. Ce mot avait disparu de notre vocabulaire depuis des décennies, en particulier en ce qui concerne les denrées agricoles, qui rimaient davantage avec excédent, export, et dans des milieux à forte résonance médiatique, pollution. La crise Covid, la première qui a affecté la filière agroalimentaire occidentale depuis bien longtemps, a donné une première alerte quant à la sensibilité de nos chaînes logistiques aux aléas qui peuvent impacter le transport. L'agriculture française et européenne a alors démontré une force de résilience importante, une capacité d'adaptation rapide via une relocalisation partielle de l'approvisionnement par les circuits courts, et a rappelé à tous la nécessité d'avoir des agriculteurs sur le territoire.

Mais ce premier coup de semonce n'était rien face aux événements qui ont suivi. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a démontré à quel point l'équilibre des échanges mondiaux était en réalité fragile. Rappelons-le : à eux deux, l'Ukraine et la Russie représentent environ un tiers des exportations mondiales de blé, 20% des exports de maïs, et 70% des exports de tournesol. La Russie est également un important fournisseur d'hydrocarbures et d'engrais. La peur de restrictions aux exportations pour les récoltes déjà stockées, associées aux potentielles difficultés d'emblavement pour les cultures de printemps et d'été ainsi que de récolte pour les terres emblavées, a conduit à une panique générale sur les marchés agricoles. Les marchés ont, en effet, répondu avec une intensité et une rapidité presque inédite aux craintes des importateurs.

La combinaison de plusieurs facteurs est à l'origine de cette réaction : craintes de manque de disponibilité des céréales sur un marché déjà tendu, dans un contexte inflationniste lié à la hausse des prix de l'énergie et du transport, boostés par une reprise économique mondiale rapide. Un cocktail explosif, qui conduit nécessairement à d'importantes tensions géopolitiques pour les pays dont la sécurité alimentaire dépend de l'approvisionnement extérieur (au moins quinze pays d'Afrique dépendent à plus de 50% de leur approvisionnement en céréales de la Russie et de l'Ukraine), mais également pour les pays autonomes en alimentation mais déficitaires en énergie.

## Encadré n°1 : Agriculture et énergie

Agriculture et agroalimentaire sont dépendants des énergies, puisque les coûts de production sont impactés par les coûts du transport, de la transformation, des emballages, et des engrais, dont le gaz représente 70 à 80% du coût de production. Les prix de ceux-ci se sont envolés en 2022, entraînant dans leur sillage le prix global des moyens de production agricoles (traduits par l'indice IPAMPA). Si pour l'heure l'augmentation des prix agricoles à la production (évalués par l'indice IPPAP) permet aux agriculteurs de répercuter les hausses, la crainte pour tous les opérateurs est d'observer en 2023 une baisse drastique des prix agricoles en restant soumis à des prix élevés des moyens de production, créant ainsi le fameux phénomène du ciseau des prix.

### Des engrais en hausse depuis deux ans

Évolution du prix des engrais (ammonitrate, solution azotée et urée)

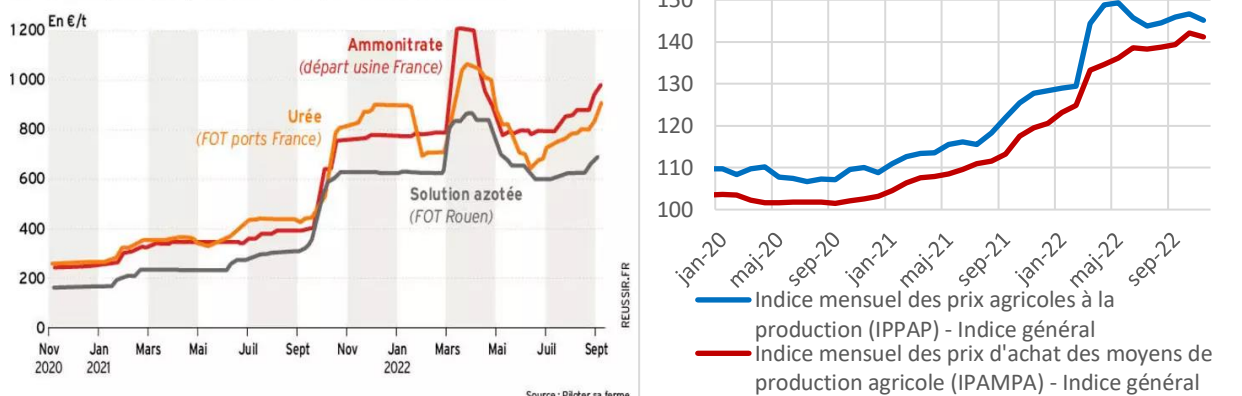


Figure 1 : Evolution du prix des engrais, de l'IPPAP et de l'IPAMPA, sources réussir et INSEE

Conséquence de cette dépendance aux hydrocarbures : la balance commerciale de la zone euro est devenue pour la première fois négative en 2021 et ce déficit se creuse de façon extrêmement rapide en 2022. D'après les Echos : « alors qu'en 2019, avant la pandémie, l'excédent mensuel moyen atteignait 18,6 milliards d'euros, entre janvier et avril 2022, le déficit commercial s'est élevé à 21 milliards d'euros en moyenne chaque mois. Pire, en avril, il a culminé à 32 milliards. »

### La balance commerciale de la zone euro

En milliards d'euros

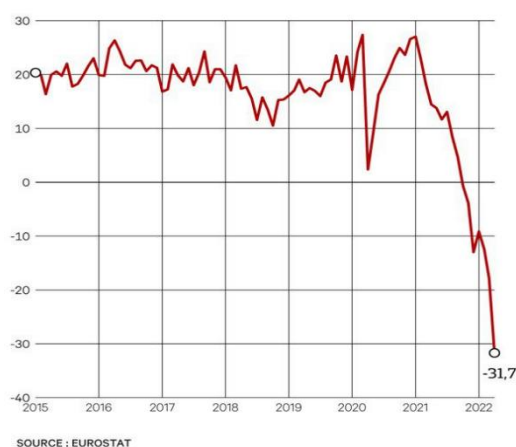


Figure 2 : Evolution de la balance commerciale de la zone euro, source les échos d'après Eurostat

Un constat s'impose désormais : les fondamentaux du marché exercent une influence décisive, mais la guerre les surplombe. C'est elle qui oriente les marchés, quel que soit l'état des fondamentaux. Dans ce contexte tendu, en dépit des déclarations du G20 et des différentes annonces politiques, **chaque nation a une réaction légitime et privilégie sa population et son propre équilibre interne, et choisit, dès lors qu'elle l'estime nécessaire, de restreindre ses exportations, amplifiant ainsi le chaos. Les aléas climatiques, appelés à se multiplier, renforcent également cette situation : désormais, toute annonce de prévision de récolte à la baisse a un impact fort sur la volatilité des marchés, où les opérateurs cherchent à anticiper au maximum et amplifient les variations de prix sur des pas de temps de plus en plus courts.** Ces derniers mois, nous avons manqué de moutarde en raison d'une mauvaise récolte canadienne, mais demain, nous pourrions manquer de denrées plus essentielles. Rappelons-nous que lors de l'été 1973, suite à une sécheresse sans précédent, les Etats-Unis avaient décrété un embargo sur le soja, mettant à mal les éleveurs européens. Si une telle décision était prise aujourd'hui alors que les prix du tourteau sont déjà à un niveau dramatiquement haut, nous ne serions alors plus en capacité de nourrir une grande partie du cheptel.

**Ces prévisions de récolte sont ajustées tous les mois par l'USDA et entraînent donc des réactions immédiates sur les marchés, alors même que les récoltes concernées n'ont pas débuté.** L'instabilité est de plus en plus forte, et l'OCDE et la FAO, qui prônent l'absence d'incitation économique et d'intervention sur les marchés se révèlent bien incapables d'annoncer ne serait-ce que des tendances de prix pour les prochaines années ; leurs modèles économétriques inadaptés se font chaque année ensuite trahir par la réalité comme le démontre le graphique ci-dessous où les prévisions de l'OCDE sur le prix du blé sont imperturbablement, depuis des années, à tendance linéaire alors que l'évolution constatée est franchement chaotique.

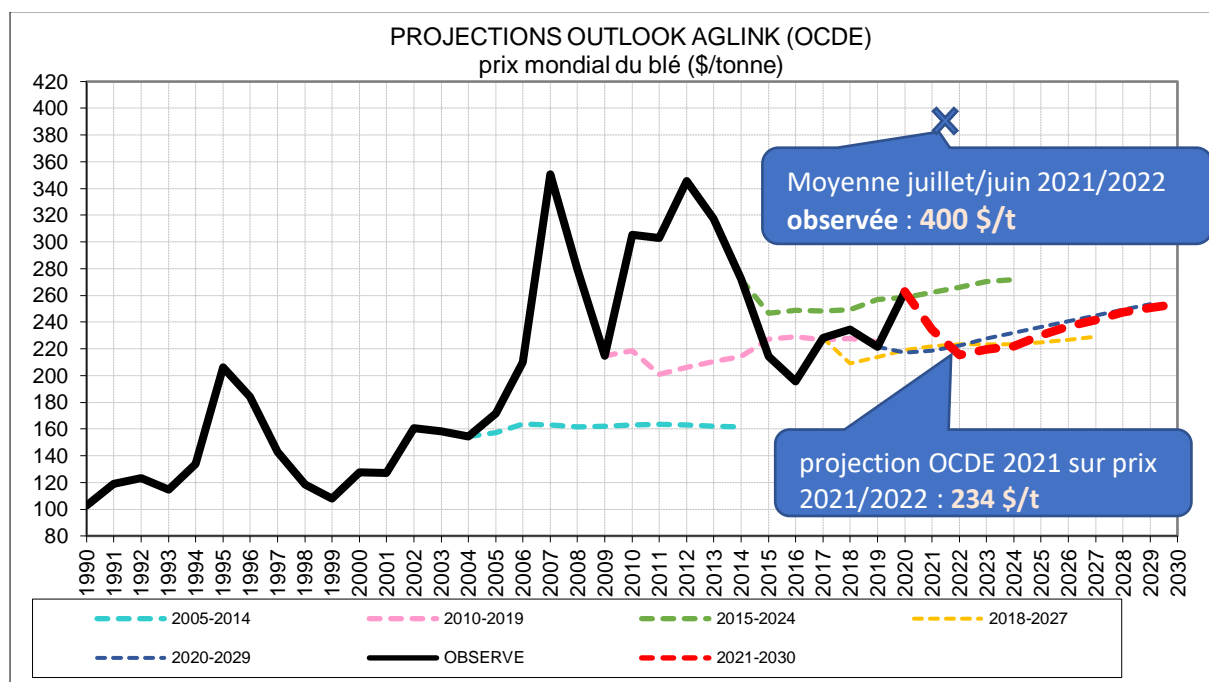


Figure 3 : Comparaison des projections de l'OCDE avec la réalité des prix observés ensuite

**A la dépendance aux importations pour assurer nos besoins s'ajoute la dépendance à nos acheteurs** pour assurer l'équilibre économique des différents opérateurs de la chaîne. Ces dernières années sont particulièrement marquées par la présence de la Chine sur les marchés (céréales, soja, lait, porc, viande) qui, du fait de sa formidable capacité de stockage, est capable d'engloutir une partie considérable des volumes disponibles une année donnée et de se retirer des achats l'année suivante. Dépourvue des mêmes capacités, l'UE est aujourd'hui réduite à réagir avec un temps de retard systématique, incapable d'ajuster sa production ou de stocker ses excédents, et ne peut que subir les retournements du marché et distribuer des aides de crises inefficaces dans la durée, toujours avec un temps de retard.

### **Encadré n°2 : le point sur les importations/exportations agroalimentaires européennes**

#### **La réussite de la PAC peut-elle être illustrée par l'excédent de la balance commerciale agroalimentaire ?**

D'après Wolfgang Burtscher, directeur général de la DG Agri de la Commission, « cette balance commerciale positive reflète que les réformes en faveur d'une ouverture vers le marché mondial ont considérablement augmenté la qualité et la compétitivité du secteur ». Mais alors que l'Union Européenne annonce fièrement une balance commerciale record de près de 68 milliards d'excédents de produits agricoles et agroalimentaires pour 2021, **65% des exports agroalimentaires (hors produits de la pêche) de l'Union Européenne proviennent des boissons et produits transformés (qui peuvent avoir pour matière première des produits non communautaires) et non directement issus de la production agricole.** L'excédent commercial de ce secteur représente à lui seul environ 87 milliards ; la balance cumulée des productions brutes végétales et animales est donc négative, à hauteur de -24 milliards.

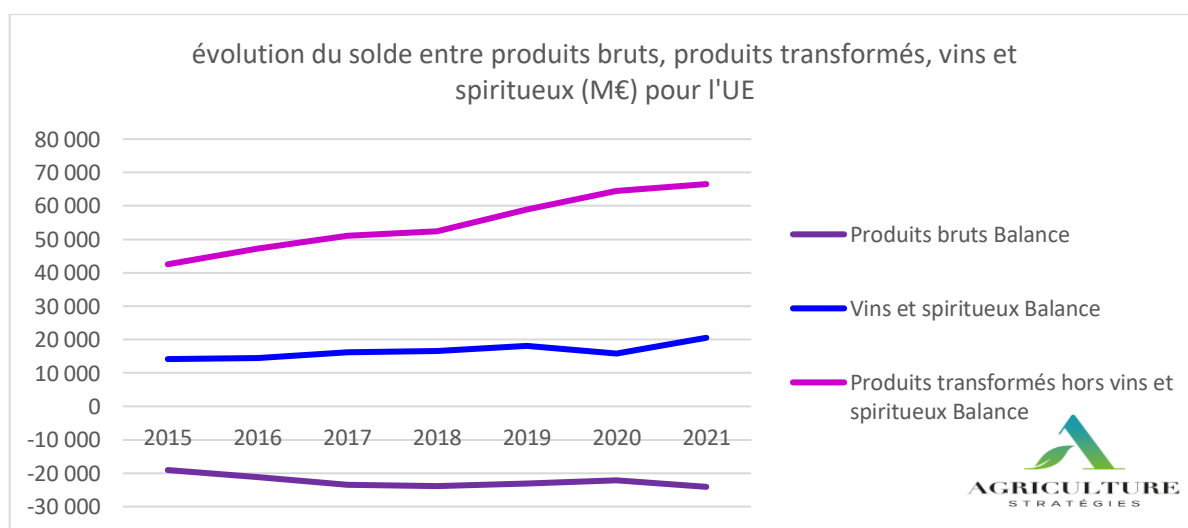


Figure 4 : évolution du solde commercial de l'UE entre produits bruts, produits transformés, vins et spiritueux (M€), source Eurostat, traitement Agriculture Stratégies

**La vocation agro exportatrice de l'Europe s'est donc transformée en vocation exportatrice agroalimentaire.**



Si l'UE s'en sort encore plutôt bien sur les produits animaux et reste exportatrice nette de blé et de farines, la balance cumulée des céréales est très loin de compenser de déficit abyssal créé par les importations d'oléagineux et d'huiles.

Tableau 1 : Solde commercial des produits céréaliers et oléagineux de l'UE, source Eurostat, traitement Agriculture Stratégies

En millions d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Blé	4 739	4 066	3 078	2 682	4 362	6 031	5 608
Céréales autres que blé et riz	577	-509	-1 231	-1 904	-2 034	-614	-147
Riz	-559	-549	-578	-654	-778	-880	-878
Farines	582	601	584	577	580	659	684
<b>Balance cumulée céréales et farines</b>	<b>5 339</b>	<b>3 609</b>	<b>1 853</b>	<b>701</b>	<b>2 130</b>	<b>5 196</b>	<b>5 267</b>
Soja	-4 913	-4 989	-4 518	-4 806	-4 616	-5 037	-6 515
Oléagineux autres que soja	-2 440	-2 331	-3 061	-2 658	-3 228	-3 678	-3 656
Huile de palme	-5 159	-5 073	-6 029	-5 142	-4 622	-5 253	-6 575
Huiles végétales autres qu'huile de palme	673	268	95	393	-329	-108	-25
Tourteaux	-7 257	-6 249	-6 198	-6 240	-6 157	-5 648	-7 011
<b>Balance cumulée oléagineux et huiles</b>	<b>-19 096</b>	<b>-18 374</b>	<b>-19 711</b>	<b>-18 453</b>	<b>-18 952</b>	<b>-19 724</b>	<b>-23 782</b>

La part de l'UE dans les échanges mondiaux de blé est variable. D'après les données IGC, une fois déduites les importations européennes, elle a oscillé entre 6% (campagne 2011/2012) et 18% (campagne 2014/2015) pour une moyenne de 13% sur les 10 dernières années, avec une forte contribution de la France, qui représente en moyenne 77% des exportations de blé européen.

Cette situation constatée pour 2021 va bien évidemment s'aggraver en 2022 du fait des tensions internationales mais pourrait se pérenniser en raison des suites qui en proviendront, ce qui nécessitera un changement, probablement fondamental, de la PAC.

**Aux incertitudes liées à la volatilité des marchés, des récoltes et des décisions nationales s'ajoute maintenant un phénomène nouveau : la volatilité des prix du transport.** L'explosion des prix du transport maritime, amorcée avec la reprise des échanges en 2021, qui s'est finalement résorbée début 2023, a eu un rôle conséquent sur les échanges internationaux. La mondialisation des échanges a pu prendre l'ampleur que nous lui connaissons grâce à un coût du transport modéré, lié notamment à des prix de l'énergie abordables. Pourquoi produire ici quand il était moins cher d'importer depuis l'autre bout du monde ? Cette logique qui nous a longtemps guidés est actuellement dépassée. Les prix agricoles doivent désormais intégrer cette nouvelle variable instable, celle du coût du transport.



Figure 5 : Source : Freightos Baltic Index (FBX): Global Container Freight Index

En conséquence, l'inflation alimentaire gagne les marchés européens, aggravant l'insécurité alimentaire. En 2020, 94,4 millions de personnes, soit 21,5 % de la population de l'UE, étaient exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, et il faut s'attendre à une nette aggravation de ce nombre pour 2022 et très probablement pour les prochaines années.

En effet, dernièrement, le prix de l'alimentation grimpe en flèche, et les observateurs s'accordent sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un épisode passager facilement résorbable. Le prix des produits de grande consommation a augmenté en moyenne en Europe de 20% entre décembre 2021 et décembre 2022, avec de grandes disparités intra-européennes (+62% pour la Hongrie, 14% pour la France, dont le faible niveau est imputable aux différentes mesures adoptées depuis le début de la guerre, mesures qui ne pourront être pérennisées au-delà de l'année 2022).

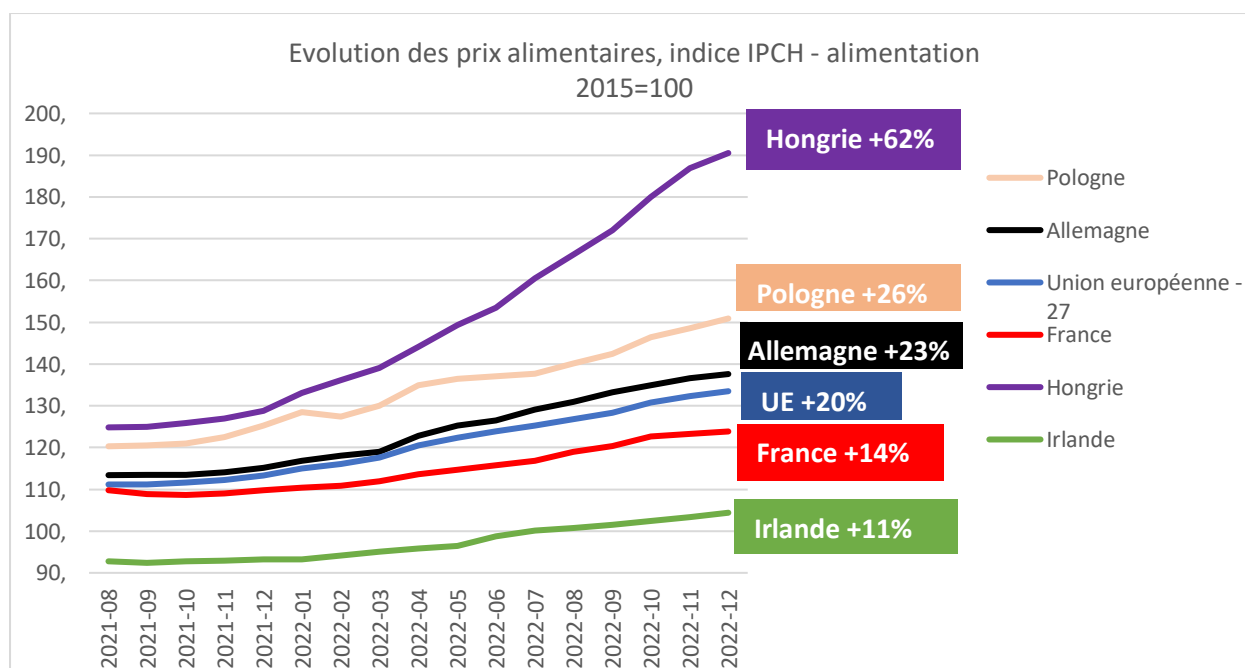


Figure 6 : Evolution des prix alimentaires, indice IPCH – alimentation, source Eurostat, traitement Agriculture Stratégies

## 2) Les objectifs communs européens doivent intégrer une souveraineté alimentaire durable

C'est dans ce contexte pourtant troublé que la réforme de la PAC, préparée en 2018, a été décidée, votée, en intégrant de nouveaux objectifs à visée principalement environnementale sans aucune remise en question de l'adaptation de ses outils aux besoins de stabilité économique des agriculteurs et d'approvisionnements pour les industriels et les consommateurs.



Figure 7 : les 9 objectifs de la PAC 2023-2027

La PAC est désormais supposée servir des objectifs de plus en plus diversifiés voire antagonistes, comme assurer un revenu équitable aux agriculteurs et accroître la compétitivité sur des marchés internationaux où le dumping est la règle, mais aussi protéger l'environnement, agir contre le changement climatique, tout en répondant aux attentes sociétales et, plus que jamais, en assurant une offre à des prix à la consommation les plus bas possibles.

Elle apparaît maintenant bien éloignée des objectifs fondateurs du Traité de Rome :

- accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- stabiliser les marchés ;
- garantir la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

**Ces objectifs de 1957 semblent pourtant se rapprocher pleinement des objectifs de souveraineté alimentaire que nos responsables politiques affirment désormais poursuivre. Assurer un revenu décent aux producteurs et des prix raisonnables aux consommateurs dans un environnement économique stabilisé devrait être aujourd'hui une priorité politique absolue.**

Mais cette notion nécessite de revenir un instant sur sa définition pour en préciser les contours et parvenir à la distinguer d'autres concepts : la souveraineté alimentaire c'est le droit des peuples à définir leur alimentation, il faut donc pouvoir disposer du choix de son alimentation,

de son origine, de son mode de production. Cette définition a été précisée en 1996 par Via Campesina en incluant également une notion de durabilité de l'alimentation, de régime sain, de qualité, et d'absence de dumping vis-à-vis des pays tiers. Il y a un consensus sur une telle définition et c'est celle que nous retiendrons comme référence en soulignant ses similarités avec le Traité de Rome dont la durabilité Institutionnelle apparaît ainsi comme remarquable. Alors qu'en 1996 Via Campesina avait été peu suivie par le monde agricole et l'Etat, on constate qu'aujourd'hui, tous les discours politiques se sont emparés de cette notion, sans d'ailleurs en maîtriser toutes les subtilités.

Face à cette définition de la souveraineté alimentaire, il nous paraît donc judicieux de préciser celles relatives à l'autonomie alimentaire et à la sécurité alimentaire pour bien poser les termes de la réflexion.

Souveraineté alimentaire	Autonomie alimentaire	Sécurité alimentaire
<p>1996 par Via Campesina</p> <p>« droit des peuples à suivre des régimes alimentaires sains et culturellement adaptés à base de denrées alimentaires produites de façon durable ».</p> <p>=&gt; DROIT des populations, de leurs Etats ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis à vis des pays tiers.</p>	<p>Capacité à avoir ressources propres, à <b>ne pas dépendre des autres</b></p> <p>À l'échelle d'un pays, l'autosuffisance alimentaire est la situation dans laquelle toutes les denrées alimentaires, ou au moins toutes les denrées vivrières de base, nécessaires à la population <b>sont produites à l'intérieur du pays</b> lui-même</p>	<p>Définition FAO (1996, amendée en 2012) :</p> <p>« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la <b>possibilité</b> physique, sociale et économique <b>de se procurer</b> une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ».</p>
<p>=&gt; Notion de choix. Capacité du peuple à <b>décider de ce qu'il veut</b></p> <p>=&gt; Nécessité <b>d'être capable</b> de produire ce dont le pays a besoin pour l'alimentation de base de sa population.</p>	<p>=&gt; <b>Indépendance</b></p> <p>=&gt; Le pays <b>doit</b> produire ce dont il a besoin pour l'alimentation de base de sa population</p>	<p>=&gt; Disponibilité / accès (logistique + économique) /qualité / stabilité</p> <p>=&gt; <b>Peut être basée sur les importations</b></p>



Figure 8 : Comparaison des définitions de souveraineté, d'autonomie et de sécurité alimentaire

Il y a donc un lien avec l'autonomie, puisque l'autonomie c'est la capacité de ne pas dépendre des autres. Si en matière de souveraineté alimentaire, on veut pouvoir décider de manger local, il faut pouvoir être en capacité de produire suffisamment localement, donc pouvoir être autonome. C'est toute la différence avec la sécurité alimentaire, qui, à l'extrême, peut être basée sur les importations, puisqu'en matière de sécurité alimentaire, il faut seulement être capable de se procurer son alimentation.

Si l'on approche la souveraineté alimentaire à l'échelle de l'Union Européenne, il apparaît que nos préférences sociétales impliquent des conditions de production qui n'existent pas dans d'autres régions du monde et/ou ne sont pas vérifiables (en matière de traçabilité sanitaire, de bien-être animal, de produits qui ne laissent pas de résidus détectables après récolte, de conditions de travail, etc). **La souveraineté passe donc par le maintien de l'agriculture sur nos territoires, et doit impérativement intégrer la nécessité de garantir un revenu aux agriculteurs, stable et pérenne, afin de pouvoir espérer attirer de nouvelles générations.** Pour assurer à la population ce droit à une alimentation saine et culturellement adaptée, celle-ci doit également être accessible au consommateur, au travers de prix raisonnables. Le schéma ci-dessous qui

intègre ces différents principes apparaît alors proche des objectifs fondateurs du traité de Rome : il s'agit de reprendre ces objectifs de stabilité des approvisionnements, du revenu des agriculteurs, de l'accessibilité pour le consommateur, en y intégrant une dimension de durabilité dans le temps et dans la protection de l'environnement.

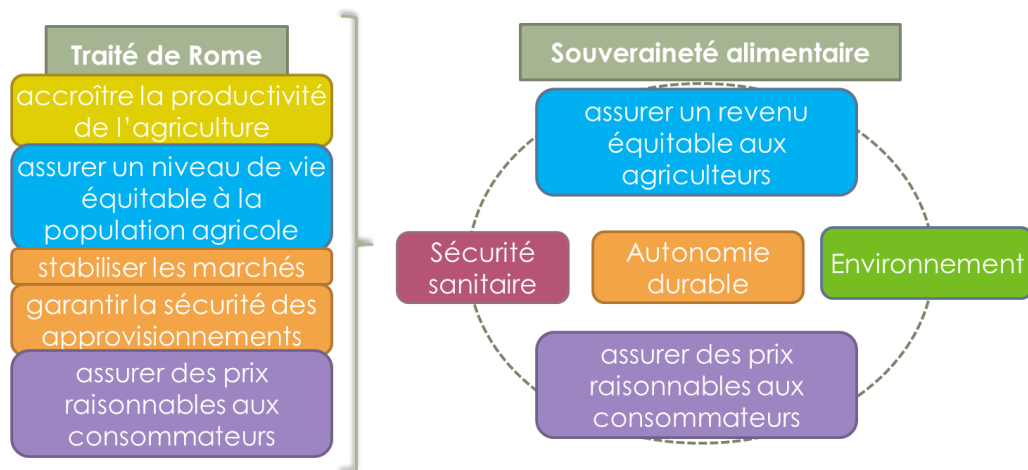


Figure 9 : Comparaison entre les objectifs du traité de Rome et les composantes de la souveraineté alimentaire

Ces objectifs nous apparaissent plus à même de « redonner un cap à la PAC » que la démultiplication des objectifs environnementaux sans cohésion communautaire et sans moyens.

### 3) La PAC 2023-2027 votée dans la continuité ne peut permettre de répondre au besoin de souveraineté alimentaire

#### A) Les aides découplées sont incapables de stabiliser les revenus

Alors que des voix de plus en plus nombreuses commencent à se faire entendre pour évoquer un besoin de régulation<sup>1</sup> et de stockage public, la PAC 2023-2027 se caractérise par une continuité avec les réformes précédentes, persistant dans le découplage, la subsidiarité, le verdissement et la baisse de budget.

En moyenne, 88% des aides du premier pilier seront découplées, et attribuées sous forme de DPB, d'écorégime ou d'aide redistributive. Les aides de la PAC représentent, en moyenne sur la période 2010-2018, environ 60% du revenu des exploitations agricoles avec de fortes variations selon les Etats Membres : 29 % aux Pays-Bas, 41 % en Espagne, 80 % en France et en Irlande et 89 % en Allemagne.

<sup>1</sup> Voir par exemple ce rapport du CGAER <https://agriculture.gouv.fr/evolution-du-revenu-agricole-en-france-depuis-30-ans>

D'après la Commission, les objectifs de l'aide au revenu sont eux aussi devenus pléthoriques ; elle doit ainsi :

- servir de filet de sécurité et rendre l'agriculture plus rentable ;
- garantir la sécurité alimentaire en Europe ;
- aider à produire des aliments sûrs, sains et à des prix abordables ;
- rétribuer pour la fourniture de biens publics qui ne sont normalement pas rémunérés par les marchés, tels que la préservation de l'espace naturel et de l'environnement.

**Comment des aides découplées, par définition fixes et indépendantes des conditions de production, peuvent-elles parvenir à atteindre de tels objectifs ? Cette PAC acte la nécessité de garantir un revenu aux agriculteurs, mais dissocie explicitement ce revenu de la rémunération du producteur sans fournir les moyens de garantir une souveraineté alimentaire mesurable.**

Ainsi, la mise en œuvre des aides découplées n'atténue pas la volatilité du revenu agricole, et n'enraye pas non plus l'augmentation des prix agricoles, qui pèse sur l'aval et la compétitivité des produits issus du marché intérieur face aux importations. Cette réalité s'illustre parfaitement en France, où l'on distingue 3 périodes : les prix garantis jusqu'en 1992, les aides compensatoires couplées entre 1992 et 2005, les aides découplées à compter de 2006. L'observation du revenu par unité de travail non salarié montre qu'à partir de cette date celui-ci s'est fait plus instable, en particulier pour le secteur des céréales et oléoprotéagineux.

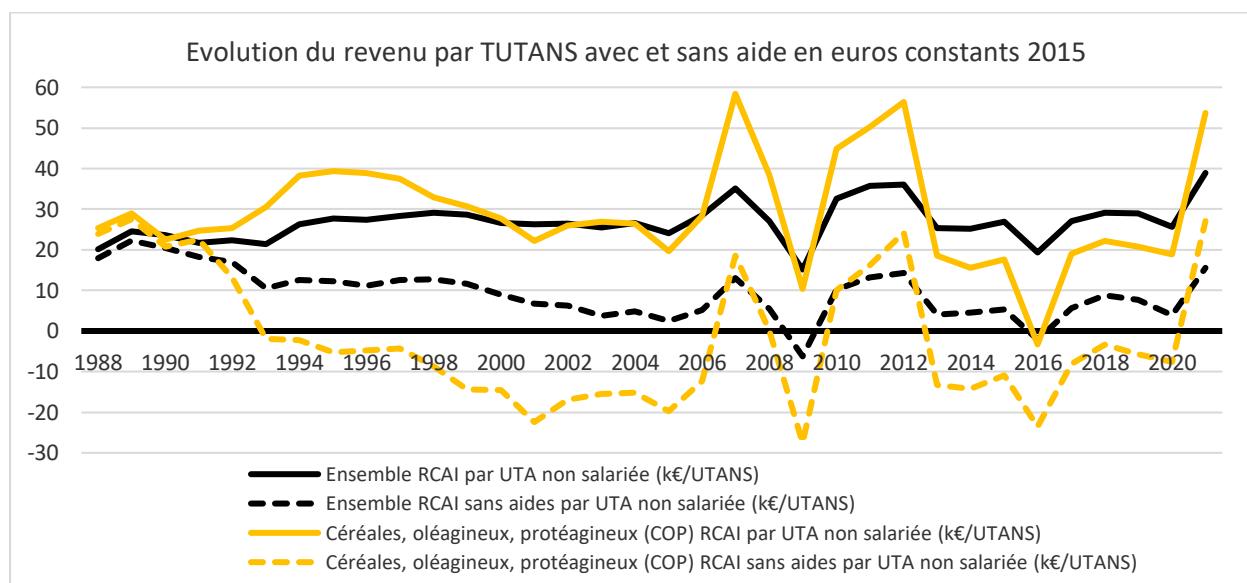


Figure 10 : Comparaison du revenu par actif avec et sans aides, source RICA et INSEE, traitement Agriculture Stratégies

La France semble consciente du problème et tente maladroitement de contourner cette logique en mettant en avant dans son Plan Stratégique National (PSN) la nécessité « d'encourager la couverture des risques de prix, notamment à travers la contractualisation » et la loi Egalim. C'est l'illustration de la logique de découplage promue depuis 2003 par la commission sous emprise idéologique de l'OMC. Est-ce que les aides découplées, la contractualisation, et la loi Egalim vont suffire pour permettre d'assurer un revenu stable aux agriculteurs et notre souveraineté alimentaire ?

## B) Les marges de manœuvre trop importantes laissées aux Etats-Membre fragilisent l'espace communautaire

Désormais la PAC n'est plus que le reliquat d'un cadre commun effiloché, d'un vaste menu où chaque Etat-Membre est libre de choisir son plat et son assaisonnement. Devant la difficulté de se mettre d'accord à 27, devant l'impossibilité de tenir les calendriers de réforme et de trouver des compromis qui satisfassent tout le monde, le dévoiement de la subsidiarité a passé un nouveau seuil, aboutissant à 27 déclinaisons nationales de la PAC, au travers des PSN.

**Alors que la subsidiarité vise à la base à un gain d'efficacité, où il s'agit de différencier ce qu'il est plus efficace de traiter au niveau national et ce qu'il est plus efficace de traiter au niveau européen, les PSN permettent de traiter au niveau de l'Etat-Membre ce qui n'a pu faire l'objet de compromis, avec pour conséquence des distorsions accrues dans l'espace de libre échange intra-européen.** Chaque Etat-Membre est en effet désormais libre de définir des éléments clés de la politique comme :

- Ses objectifs et les indicateurs retenus
- La façon d'utiliser le budget au travers des différents types d'aides (couplées, programmes opérationnels, MAEC...),
- Son « agriculteur véritable » apte à percevoir des aides, son jeune agriculteur
- La gestion des risques climatiques et l'enveloppe budgétaire à y consacrer
- Les modalités d'accès aux écorégimes
- Les BCAE

Chaque Etat-Membre peut en plus solliciter des dérogations à l'application de ces règles déjà de plus en plus souples. Récemment, l'adoption de dérogations (rotation des cultures, jachères) dès la première année d'application de cette PAC 2021-2027 démontre à nouveau **une absence de cap stratégique européen, et donne le sentiment d'un pilotage au gré des vents, qui n'est pas à la hauteur des enjeux et n'aboutit qu'au renforcement des distorsions de concurrence entre Etats-Membres.** En effet, les dérogations ne sont pas sollicitées dans tous les Etats-Membres, et les règles sont donc appliquées de façon inéquitable, même pour des productions sous un label commun comme l'agriculture biologique<sup>2</sup>.

On observe donc un délitement de l'architecture commune de la PAC, où la mise en œuvre de celle-ci diffère de plus en plus d'un Etat-Membre à l'autre. Face à ce cadre devenu trop souple et à l'incapacité des 27 à se mettre d'accord sur leurs ambitions, les politiques nationales prennent un poids de plus en plus important qui amène à nouveau des distorsions de concurrence accrues : directives (ex : nitrates), plans (ex : écophyto), Egalim 1 & 2, obligations propres (ex : cages, castration, interdiction ciblée de pesticides...).

---

<sup>2</sup> Certains Etats membres (dont la France ne fait pas partie) ont profité de la possibilité offerte par la Commission pour demander des dérogations sur l'alimentation animale en bio. Leurs agriculteurs ont ainsi pu utiliser des aliments protéiques non biologiques dans leurs élevages en conservant la certification bio, tandis que les autres continuent à payer le prix fort.

### C) Le budget affecté à la PAC ne permet pas de répondre aux enjeux actuels

L'augmentation du niveau d'ambition environnementale va de pair avec une diminution du budget européen consacré à la PAC et une diminution de la protection du marché intérieur par la signature d'accords de libre-échange avec des pays moins-disants en matière environnementale<sup>3</sup>, qui soumettent nos productions à une concurrence inéquitable. En dépit des déclarations européennes sur les mesures miroirs, le concept d'autonomie stratégique, les clauses miroirs qui seraient intégrées dans les nouveaux chapitres sur l'agriculture durable intégrés dans les nouveaux accords commerciaux, la réalité est tout autre. Outre le fait que les moyens manquent pour permettre le contrôle de ces mesures, l'UE peine en réalité à imposer de façon unilatérale ses préoccupations environnementales, comme en témoignent les réactions houleuses du Mercosur à l'annonce du règlement sur la déforestation importée. **La capacité de l'UE à conclure des accords rapidement grâce au découpage de la partie commerciale, validée uniquement par les instances européennes et non soumise à la ratification des parlements nationaux, est inquiétante.** Dans les faits, les chapitres sur l'agriculture durable se bornent au respect d'accords internationaux, ne sont pas toujours juridiquement contraignants, et ne correspondent en rien à des clauses miroirs<sup>4</sup>.

**En parallèle de cette ouverture croissante du marché européen, le soutien aux producteurs diminue.** Alors que la PAC représentait 66 % du budget de l'Union au début des années 80, elle ne comptait que pour 37,8 % pour la période 2014-2020, et représente 31 % pour la dernière période 2021-2027. Le budget de la PAC a été rogné de près de 90 milliards en 20 ans, soit **une perte moyenne annuelle de 12 milliards** : un an de PAC représentait en sur la période 2007-2013 environ 60 milliards, et n'en représente aujourd'hui plus que 48, en euros constants de 2018. Si l'on intègre l'impact de l'inflation, on peut s'attendre à ce que les engagements budgétaires soient érodés à nouveau d'un montant équivalent (85/90 milliards) d'ici 2027.

Budget PAC (Milliards d'euros constants 2018)	Engagements 2007-2013 (Réel)	Engagements 2014-2020 (Réel)	Engagements 2021-2027 (CFP 17-12-2020)
Total UE 27	425,82	382,8	336,4

-10%                      -12%  
-21%

Figure 11 : Evolution du budget de la PAC

<sup>3</sup> Sur la période récente, l'UE a signé des accords avec le Pérou, Colombie, Equateur et Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama), partiellement en vigueur depuis 2013, l'Ukraine (partiellement en vigueur depuis janvier 2016), la Corée du Sud (en vigueur depuis 2015), la Géorgie et la Moldavie (juillet 2016), le Canada (Ceta, partiellement en vigueur depuis septembre 2017), Singapour (en vigueur depuis novembre 2019), le Japon (Jefta, en vigueur depuis février 2020), le Vietnam (en vigueur depuis août 2020), le Mercosur (accord de principe en juin 2019 mais en attente de signature et de ratification) ou encore le Mexique (remplacement du traité de libre-échange en vigueur depuis 2000 : accord de principe trouvé en avril 2020 qui attend d'être signé et ratifié), la Nouvelle-Zélande (accord signé en 2022) et d'autres sont en discussion avec le Chili, l'Australie, l'Indonésie, les Philippines, la Tunisie...

<sup>4</sup> <https://www.agriculture-strategies.eu/2023/01/laccord-de-libre-echange-ue-chili-pas-de-clauses-miroirs-en-vue/>



Et en temps de crise, l'insuffisance de ce budget est palpable. En 2022, les Etats-Membres ont dû distribuer dans l'urgence et de façon disparate et non concertée de 4,6 milliards au secteur agricole sous forme d'aides d'Etat<sup>5</sup>, en plus des centaines de milliards dépensés pour l'ensemble de l'économie qui concernent partiellement le secteur.

Et l'Europe reste seule parmi les grands pays producteurs à réduire ses soutiens à l'agriculture et à rechigner à protéger ses agriculteurs, qui sont pourtant tributaires eux aussi des fluctuations des marchés. On constate partout dans le monde un renforcement des politiques de soutien des prix, voire de stockage stratégique géré par l'Etat, alors que l'UE ne dispose ni de l'un ni de l'autre. Le prix de soutien du blé, relégué au rang de « filet de sécurité » qui ne peut permettre de couvrir les coûts de production, est bien loin des niveaux affichés par les Etats-Unis, l'Inde où la Chine, même en y ajoutant les aides découplées chargées de soutenir le revenu des agriculteurs.

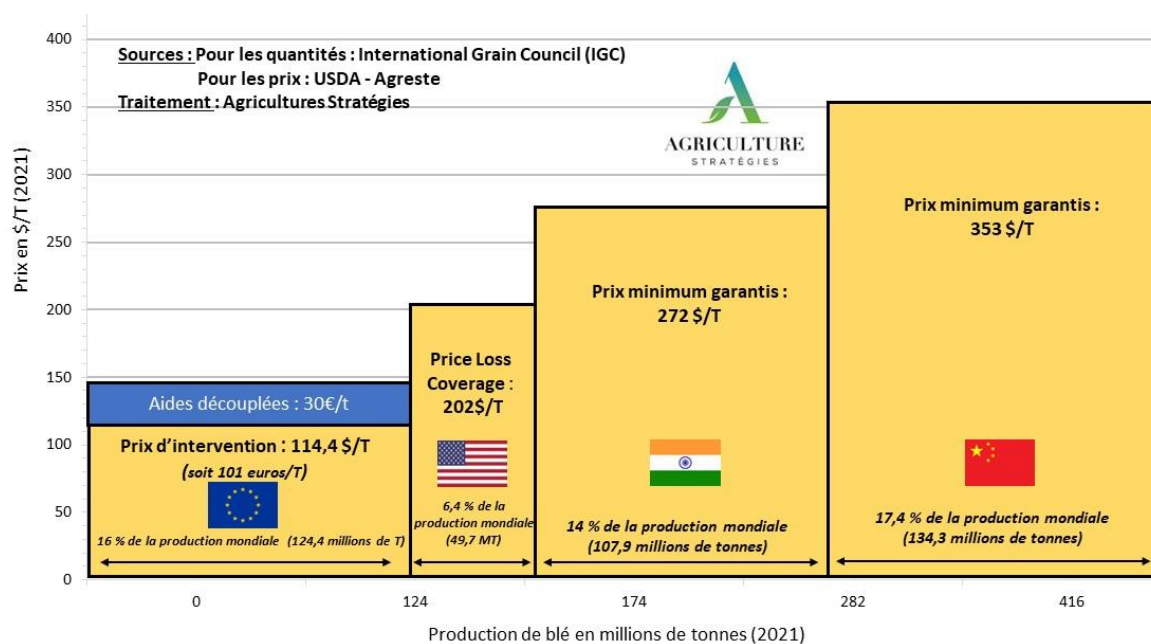


Figure 12 : comparaison des niveaux de soutien pour le blé dans les grands pays producteurs, source Agriculture Stratégies

Ainsi, les prix minimum garantis varient dans un rapport de 1 à 3 entre l'Europe et la Chine ; même lorsqu'on intègre les aides découplées, il reste un fort déséquilibre, en faveur des autres grands pays producteurs.

A cela s'ajoute que, les aides découplées n'étant pas liées à des objectifs de production et de souveraineté alimentaire, elles peuvent être réduites pour des motifs exogènes comme, par exemple, la nécessité de faire de la place à d'autres politiques communautaires au sein d'un budget limité. C'est tout le problème de l'Europe qui, à la différence notamment des Etats-Unis, reste contrainte par la rigueur du cadre financier pluriannuel, qui limite ses dépenses et réduit l'ampleur des stratégies quelle tente de déployer, là où des pays souverains décident en fonction des besoins et des objectifs stratégiques. Il n'y a qu'à voir l'extrême plasticité du Farm bill où

<sup>5</sup> <https://www.farm-europe.eu/uncategorized/plus-de-46-milliards-deuros-de-mesures-durgence-agricoles-financees-par-des-aides-detat-en-2022%ef%bf%bc/>

d'une année à l'autre les soutiens s'adaptent aux réalités et aux crises là où l'Europe ne fait que s'adapter à son exigüité politique liée à une intégration encore très limitée. Et c'est particulièrement dommageable pour la PAC qui est la principale politique intégrée à l'heure où le contexte mondial fait exploser les certitudes et exige des choix politiques nouveaux.

#### 4) Outre Atlantique, le pragmatisme américain démontré par l'adaptabilité du Farm Bill

Afin de remettre en perspective l'efficacité de la PAC par rapport aux politiques des autres grands pays producteurs, nous proposons dans ce chapitre de considérer l'évolution du soutien agricole des Etats-Unis. A l'image de l'Europe, ceux-ci ont adopté les aides découplées dans les années 200, mais ils s'en sont rapidement détournés ensuite, dès 2014.

##### A) Explosion du budget du Farm Bill pour faire face aux crises

Les Etats-Unis sont loin d'être enfermés dans un carcan budgétaire ou une idéologie propre à l'OMC. Les Américains sont pragmatiques : ils savent qu'ils ont à nourrir une population croissante, et qu'il est nécessaire de s'assurer de continuer à dépendre le moins possible des approvisionnements extérieurs.

Au pays des farmers, les aides découplées ont été remplacées par un puissant système d'aides contracycliques (qui varient en fonction des prix et/ou des rendements, voire de marges dans le cas des bovins laitiers) et d'assurance au chiffre d'affaires. Le niveau d'aide reçu par les farmers varie donc chaque année en fonction du niveau de revenu tiré de leur activité, ce qu'il n'est pas possible de faire avec des aides découplées, indépendantes de la production.

#### **Encadré n°3 : Aides contracycliques et assurances, quelles différences ?**

L'assurance et les aides contracycliques sont souvent confondues par les observateurs français, alors qu'elles permettent d'atteindre deux objectifs distincts : l'assurance récolte offre une protection pour l'année en cours, vis-à-vis des risques (prix/rendement) qui interviennent post-semis. Mais si les prix de marchés projetés sont déjà peu élevés au moment des semis, elle ne suffit pas à protéger le revenu agricole, et c'est là que les aides contracycliques prennent tout leur sens, puisqu'elles visent à garantir un niveau de prix minimum et/ou de chiffre d'affaires consolidé dans la durée.

Le Farm Safety Net regroupe l'essentiel des paiements directs aux agriculteurs au travers de 3 programmes permanents, qui associent gestion des risques climatiques/sanitaires et soutien des prix : le « Commodity Programm », qui regroupe les aides contracycliques, gérées par l'Etat, l'assurance récolte, largement cofinancée par l'Etat mais gérée par des assureurs privés, et l'« Agricultural Disaster Program » géré directement par l'USDA qui concerne les productions non concernées par l'assurance récolte.

La répartition des montants des aides directes ci-dessous montre que, si en moyenne, les versements annuels liés aux aides contracycliques (en bleu) sont équivalents aux subventions des primes d'assurances (en orange), le poids de ces deux régimes va varier selon les années dans le total des paiements directs, illustrant l'articulation des dispositifs. En période de crise, des aides exceptionnelles (en violet) viennent compléter le Farm Safety Net compenser (voire surcompenser) les pertes liées aux perturbations des débouchés.

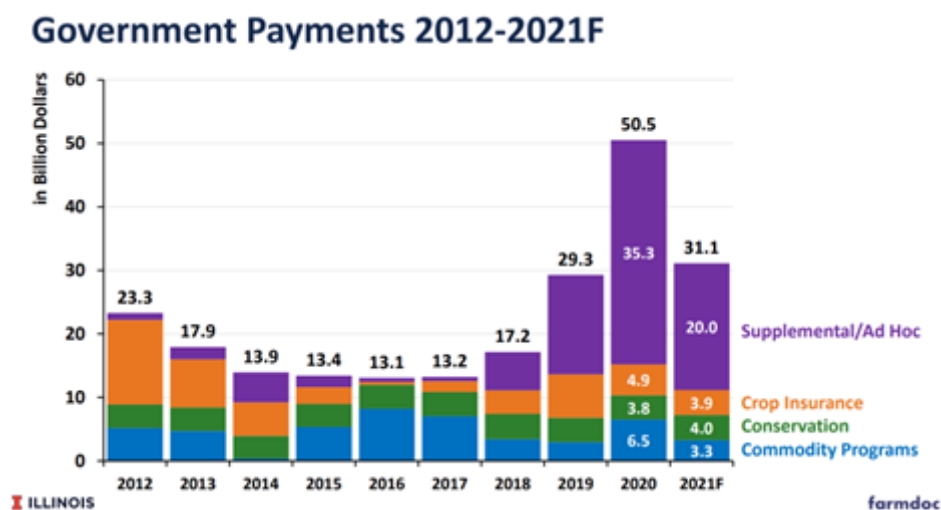


Figure 13 : Evolution des dépenses de l'Etat américain pour différents programmes d'aides directes, source Farm Doc Illinois[1]

Le Farm Bill est voté par le Congrès tous les 5 ans, et les orientations définies permettent d'estimer un budget théorique...mais en rien limitatif. Une fois les objectifs politiques validés, si les moyens nécessaires sont supérieurs aux prévisions du fait d'une évolution imprévue des marchés, la politique sera financée, quoi qu'il en coûte. C'est donc l'opposé de la logique des 27, qui définissent un budget strict pour 7 ans dans le cadre financier pluriannuel, et qui essaient ensuite de faire tenir la PAC et ses multiples objectifs dans des enveloppes de plus en plus restreintes. C'est ainsi que les Etats-Unis sont capables de multiplier les aides directes aux farmers pour leur assurer un revenu en temps de crise : **en 4 ans, les Etats-Unis auront dépensé près du double des montants budgétisés pour 5 ans en matière d'aides directes.**

Tableau 2: Les dépenses du Farm Bill hors assurance, source CBO/USDA, traitement Agriculture Stratégies

	Estimations Farm Bill 2019-2023	en % du Farm Bill	Montants dépensés 2019-2022
Assurance récolte	38,0	9%	28,8 <sup>6</sup>
Aides directes budgétisées	60,7	14%	29,9
Aides directes de crises			77,0
Aide alimentaire	326,0	76%	518,2 <sup>7</sup>
<b>Total</b>	<b>424,7</b>	<b>99%</b>	<b>653,9</b>

<sup>6</sup> D'après les données USDA/RMA "Federal Crop Insurance Corp Summary of Business Report for 2020 thru 2023" au 25 juillet 2022

<sup>7</sup> D'après les rapports USDA, le montant dépensé pour 2019-2021 est de 397,8 milliards de dollars, les estimations CBO de juillet 2021 envisagent environ 120 milliards de dépenses pour 2022.

Les dépenses du premier pilier de la PAC sont, elles, stables et représentent en moyenne sur une année environ 40 milliards pour la programmation 2014-2021. Les aides directes américaines, d'un montant habituel proche des 10 milliards, ont représenté 45,6 milliards en 2020, puis 27 milliards en 2021, mais ces montants n'incluent pas les subventions à l'assurance récolte (6 milliards en 2020, 8 en 2021). Et surtout, ces sommes ne prennent pas en compte l'aide alimentaire.

## B) L'aide alimentaire, un soutien de poids pour les farmers

L'aide alimentaire est un soutien indirect de poids pour les agriculteurs américains : les food stamps, ou chèques alimentaires à l'américaine, sont crédités sur une carte utilisable uniquement dans les magasins qui disposent d'une licence<sup>8</sup>, où ils ne permettent d'acheter que des produits strictement alimentaires. Les food stamps sont ciblés sur des produits frais et bruts, et les farmers peuvent les accepter dans le cadre des circuits courts. Entre 2013 et 2020, le montant dépensé au titre de l'aide alimentaire dans les marchés fermiers a quasiment doublé pour atteindre 33 milliards annuels, auxquels se sont ajoutés en 2020 2,5 milliards via le programme « Farmers to Families Food Box », un programme d'achat direct aux farmers et de redistribution qui a été mis en place durant la pandémie. Un total de 35,5 milliards, soit 30% des 122 milliards d'aide alimentaire, qui ont donc servi en 2020 à acheter directement des produits bruts aux agriculteurs, s'ajoutant aux 51,6 milliards versés sous forme d'aides directes (aides contra-cycliques, aides de crise et assurance récolte).

De manière globale, en plus des 33 milliards dédiés directement au titre de l'aide alimentaire aux farmers, on estime selon une étude menée par Momagri que 93% des produits alimentaires achetés grâce aux crédits de l'aide alimentaire vont à des produits dont les composantes sont d'origine américaine, ce qui indirectement bénéficie pour environ le quart aux agriculteurs américains. Cette mécanique est donc une extraordinaire source de revenus et de soutiens qui s'apparente en fait à un redoutable dispositif de subventionnement pour des motifs sociaux, assurant un complément de revenu très important et très stable dans la durée pour les farmers. Il faut noter également que le niveau des aides augmente en période de crise ce qui indirectement répond à un double objectif de souveraineté et de sécurité alimentaires.

En effet, alors que l'Europe dépense en rechignant environ 650 millions d'euros par an pour l'aide alimentaire, les Etats-Unis ont dépensé entre 2019 et 2021 près de 400 milliards, dépassant allègrement le budget de 326 milliards prévu pour 5 ans. Il est probable que ce budget initial, pourtant impressionnant, sera quasiment doublé à la fin de la période d'application du Farm Bill. Une claque pour les Etats Membres qui refusent de regarder en face les conséquences de la

---

<sup>8</sup> Pour être éligible à l'obtention d'une licence, 50 % des ventes du magasin doivent provenir d'aliments éligibles aux coupons alimentaires ou proposer au moins trois types d'aliments différents dans chacun des quatre groupes d'aliments de base (céréales et pain ; fruits et légumes ; produits laitiers ; et viande, volaille et poisson) au quotidien ; au moins deux de ces catégories doivent contenir des aliments périssables.

pandémie et de l'inflation qui mettent en situation d'insécurité alimentaire des milliers de nos concitoyens. Au pays de l'oncle Sam, ce soutien, qui avait décliné sous l'ère Trump, retrouve toute sa place au vu des circonstances actuelles.

### Inflation-adjusted USDA expenditures on food assistance programs, fiscal years 1980-2020

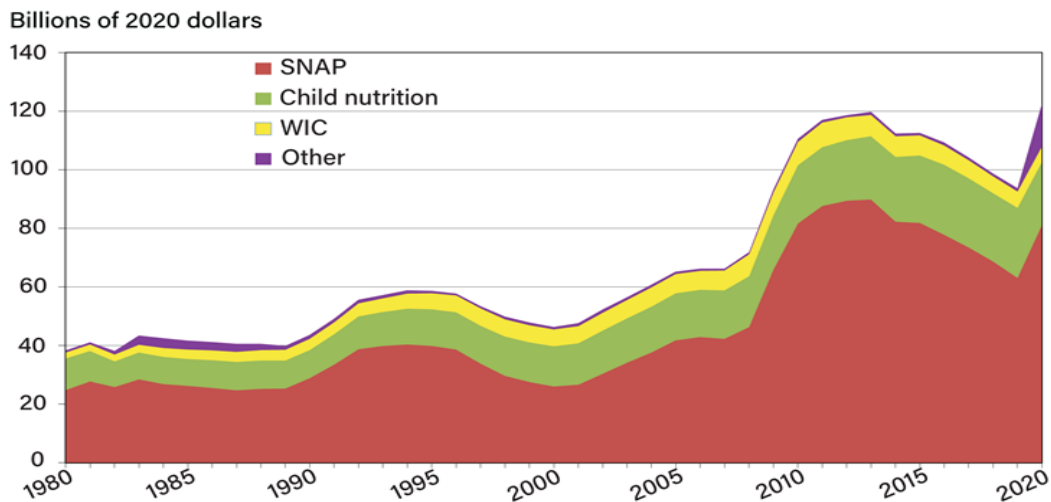


Figure 14 : Evolution des montants consacrés à l'aide alimentaires en dollars constants, source USDA

Ainsi, en 2021, le budget affecté au principal programme d'aide alimentaire (le SNAP, qui représentait 62% de l'aide alimentaire en 2021 qui a atteint le chiffre record de 182,5 milliards) a permis d'aider en moyenne tous les mois 41,5 millions de personnes à hauteur de 218 \$/ mois. En Europe, le FEAD (Fond Européen d'Aide aux plus Démunis), s'il n'était ciblé que sur les 4 millions de personnes sans-abris dans l'UE, permettait d'accorder une aide de 160 euros...par an, alors qu'en 2020 94,4 millions de personnes, soit 21,5 % de la population de l'UE, étaient exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

Grâce à ces mesures, la prévalence de l'insécurité alimentaire aux Etats-Unis n'a pas augmenté en 2021, ce qui n'est pas le cas pour l'UE. On peut même supposer que le niveau de vie des bénéficiaires de l'aide alimentaire a augmenté puisque les dépenses au titre de l'aide alimentaire, notamment au travers du SNAP ont augmenté bien plus largement que le nombre de personnes bénéficiant du programme, traduisant une augmentation des dépenses par personne.

### C) Les Etats-Unis et leur interprétation flexible des règles de l'OMC

Les soutiens agricoles doivent être déclarés à l'OMC et sont divisés en trois boîtes : la boîte verte, qui contient les soutiens qui ne perturbent pas le commerce et ne nécessitent pas d'être réduits (incluant les aides découplées), la boîte bleue, composée des aides directes assorties de conditions pour ne pas avoir trop d'influence sur les prix mondiaux (incluant les aides couplées aux productions mais non liées aux prix), et la boîte orange qui contient les soutiens directs qui vont avoir une influence sur les décisions des producteurs et « fausser » les signaux des marchés

(aides contracycliques, prix garantis, assurance récolte). La boîte orange est plafonnée pour les pays développés.

Les Etats-Unis ont une façon très retorse de déclarer leurs soutiens à l'OMC. La totalité de l'aide alimentaire, y compris la partie qui concerne des achats directs aux producteurs, passe en boîte verte, amenant le montant de celle-ci à 139 milliards pour 2020. Malgré l'ampleur de leur soutien au secteur agricole, ils parviennent ainsi à ne pas dépasser la limite des soutiens inclus dans la boîte orange réputés distorsifs, qui pour eux se situe aux alentours des 19 milliards de dollars. Alors que le total de leurs aides directes pour l'année civile 2020 s'élève à 45,7 milliards (donc hors assurance récolte, qui a mobilisé 6,5 milliards), le total de leurs notifications en matière d'aides directes pour l'année 2020 ne s'élève qu'à 34,5 milliards, dont seuls 18,2 milliards seront retenus en boîte orange. **Pour parvenir à cette performance, ils usent et abusent du régime de minimis<sup>9</sup> et en utilisent très habilement les périodes de déclaration pour étaler leurs paiements directs entre les années fiscales au lieu de considérer les années civiles.**

Pour la dernière campagne disponible, l'année fiscale 2020/21, les aides de minimis américaines représentent 20,8 milliards et sont ainsi supérieures aux aides comptabilisées en boîte orange, notifiées à 16 milliards. En comparaison, l'UE, qui dispose pourtant d'un plafond de 72,3 milliards de boîte orange, a dépensé seulement 5,3 milliards en soutiens réputés distorsifs, 68,5 en boîte verte et 4,9 en boîte bleue et 2,3 milliards en aides de minimis se comporte comme une oie blanche par rapport aux Américains, sans avoir recours aux mêmes stratagèmes.

N'en déplaise aux adorateurs de l'OMC, on peut constater que si les montants dépensés en faveur des farmers de 2019 à 2021 ont bien attiré l'œil des partenaires commerciaux des Etats-Unis qui ont émis des questions dans le cadre de discussions à l'OMC, ils n'ont pourtant pas donné lieu à des plaintes, malgré les réponses évasives voire les non-réponses américaines<sup>10</sup>. Alors que les Etats-Unis ne se privent pourtant pas de déposer les plaintes sur le soutien agricole des autres pays : après avoir attaqué la Chine avec succès en 2016 sur le niveau de prix garanti des céréales (procédure toujours en cours<sup>11</sup>), les Etats-Unis ont en 2018 attaqué les aides découplées européennes dans le cadre de l'affaire des olives de table espagnoles, cette fois sans réussite puisque l'OMC a donné raison à l'UE, ce qui ne les empêche pas au demeurant de maintenir des mesures antidumping pourtant jugée illégales par l'OMC.

---

<sup>9</sup> Les aides directes qui représentent moins de 5% de la valeur de la production sont dites « de minimis » et comptent pour zéro dans le total des soutiens pris en compte. Ce plafond s'applique à la fois par sous-secteur (exemple : beurre, poudre) et sur le total des produits pour les aides « autre que par produits ». Les Etats-Unis utilisent cette subtilité pour flécher leurs aides directes soit dans les sous catégories, soit dans les aides « autres que par produits », pour ne pas dépasser cette limite.

<sup>10</sup> [https://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/ViewQnA\\_Validated.aspx?officialID=94039&caller=http://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/SearchResult.aspx](https://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=94039&caller=http://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/SearchResult.aspx)

<sup>11</sup> [https://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/cases\\_f/ds511\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds511_f.htm)

## 5) Conclusion : la nécessité de lancer dès maintenant un processus de réforme exceptionnel pour transformer la PAC en une PAAC adaptée aux enjeux actuels

L'exemple américain démontre donc qu'il est tout à fait possible de faire évoluer la distribution du soutien interne et de le renforcer afin d'offrir au secteur agricole une visibilité et une sécurité en matière de revenu.

L'augmentation des dépenses sous forme d'aides d'Etat durant cette crise qui dure depuis déjà 2 ans, la multiplicité des dérogations et l'incapacité de l'UE à produire des études d'impact des évolutions règlementaires que le Green Deal appelle dans le contexte actuel démontre que cette PAC à bout de souffle n'est pas adaptée au tournant qu'a pris l'économie mondiale. Le monde est désormais plus instable, et s'assurer de la pérennité de nos systèmes agricoles et de nos filières est une priorité.

L'Etat français pourrait être un des rares acteurs au niveau européen à avoir conscience des enjeux. C'est en effet sous impulsion française que le traité avec le Mercosur n'a jusqu'ici pas été ratifié, c'est la France qui a lancé le concept de clauses miroirs, la France encore qui mène des tentatives politiques pour encadrer les négociations commerciales et permettre la prise en compte de l'évolution des coûts de production dans le calcul du prix payé au producteur, et à nouveau la France qui vient de lancer une réforme ambitieuse du système de l'assurance récolte, largement inspirée du modèle américain. Mais la France ne pourra réussir seule à protéger ce secteur stratégique qu'est l'alimentation.

La difficulté des Européens à soutenir de façon appropriée leur secteur agricole peut en partie s'expliquer par le fait que la société n'estime plus nécessaire de dépenser autant d'argent pour une catégorie si faible de la population et qui vise à un maintien artificiel de la compétitivité pour pouvoir continuer à exporter. Le consommateur n'a plus conscience des coûts de production et du vrai prix de son alimentation. La période inflationniste actuelle tend à rendre inabordables les produits de qualité et contraint les consommateurs à réorienter leurs choix en matière d'alimentation, vers des produits plus bas de gamme, importés, issus de modèles agricoles qu'ils refusent sur le sol européen.

Cette montée en gamme, accentuée par les objectifs des différentes feuilles de routes liées à la stratégie Farm to Fork (réduction des produits phytosanitaires, des engrais, augmentation des surfaces en bio, en éléments non productifs) ne peut avoir lieu sans une réduction de la production et une augmentation du prix des denrées alimentaires liée à l'augmentation induite du coût de production. On commence à observer que le consommateur n'a pas la capacité de payer le prix de l'alimentation réclamée par le citoyen, puisqu'aucune politique d'accompagnement de la consommation n'est mise en œuvre pour financer la transition agroécologique.

La situation actuelle exige un revirement important du soutien accordé au titre de l'aide alimentaire, pour venir à une population victime des effets de la crise Covid et de l'inflation

galopante, et faire face à l'aggravation de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire en Europe. L'Union Européenne doit retrouver ses racines, et réintégrer l'aide alimentaire au sein de la PAC, en y affectant le budget nécessaire : rappelons que jusqu'en 2011, les matières premières issues des stocks d'intervention de la PAC (céréales, riz, sucre, poudre de lait, beurre) étaient échangées par les États membres contre des denrées alimentaires (matières premières ou produits transformés) grâce à des appels d'offres auprès d'industriels. Les produits ainsi échangés étaient ensuite redistribués aux associations caritatives. La disparition progressive des stocks a impliqué une modification du système : au lieu d'échanger des matières premières issues des stocks contre des denrées alimentaires, les États-Membres ont dû les acheter pour pouvoir les fournir à leurs associations caritatives. Cette modification des pratiques a sonné la fin de la connexion entre PAC et aide alimentaire et a dissocié les budgets et leur gestion, au contraire des États Unis, où l'aide alimentaire est incluse dans le Farm Bill.

Cette situation est aggravée par le déclassement de la PAC parmi les politiques européennes du fait de la contrainte budgétaire et de la dispersion des ressources financières entre des politiques souvent embryonnaires faute d'une plus grande intégration politique. Il faut d'ailleurs craindre que la guerre en Ukraine et ses conséquences entraînent, malgré une unité de façade, des divergences des politiques nationales de plus en plus grandes. On le voit d'ores et déjà entre la France et l'Allemagne sur des sujets de fond, tels la politique énergétique et la politique de Défense.

Mais il est encore possible de retrouver les chemins d'une convergence en matière de politique agricole en raison des enjeux économiques et sociaux considérables à un moment où la facture énergétique va entamer lourdement le potentiel des États Membres desservis par un marché européen de l'électricité totalement inadapté.

Cette nouvelle convergence doit intégrer les politiques alimentaires et perpétuer l'objectif d'une transition agroécologique soutenable et durable. Pour cela trois éléments doivent être réunis :

- **Changer les principes d'allocations des soutiens communautaires en réduisant la part des aides découplées et en introduisant des outils de régulation comme les aides contracycliques**
- **Assurer un cadre et des revenus stabilisés aux agriculteurs afin de consolider le niveau de souveraineté alimentaire et leur permettre de prendre le risque du changement de pratiques**
- **Réorienter la consommation vers les produits issus de cette transition et ouvrir largement, dans cette logique, le champ de l'aide alimentaire comme facteur de transfert social et instrument de soutien à la production agricole et alimentaire.**

Pour être relégitimée, la PAC doit devenir une PAAC, une politique agricole et alimentaire commune, et intégrer une approche par filières pour sécuriser le potentiel industriel tout en favorisant une aide alimentaire aux plus démunis. Elle doit être réorientée vers les besoins intra-européens, centrée sur la gestion de l'offre et de la demande et mobiliser des outils d'intervention puissants et efficaces : aides contracycliques, stocks stratégiques, quotas et



sécuriser les débouchés vers le marché intérieur, dans ce contexte international chamboulé où les autres puissances s'adaptent.

Il faut donc dès à présent lancer un processus exceptionnel de réforme de la PAC sans attendre 2027 et en dépassant les PSN qui sont inadaptés et dans l'ensemble favorisent des politiques de plus en plus divergentes. Il s'agit de donner l'occasion à l'Union Européenne de se ressouder en adoptant à nouveau un projet politique commun, apte à réconcilier société civile et agriculteurs, à permettre une stabilisation des revenus et des prix, de la ferme à la table.

Sans proposition constructive issue du monde agricole, le budget de la PAC continuera à s'étioler, et sera de plus en plus dédié à la poursuite d'objectifs environnementaux, sous pression des ONG. Pour obtenir la nécessaire revalorisation du budget de la PAC, il est indispensable de proposer un projet qui relégitime ces aides en les utilisant pour la défense de notre souveraineté alimentaire.

Dans le projet de réforme que nous présentons dans la partie suivante, nous détaillerons l'articulation des principaux outils qui doivent être mobilisés pour atteindre réellement l'objectif de souveraineté alimentaire européenne, en permettant de réaliser une transition agroécologique soutenable pour le producteur et le consommateur.

## Deuxième Partie : pour une Politique Agricole et Agroalimentaire Commune

Le démantèlement des outils d'orientation et de régulation de la PAC ainsi que l'érosion progressive des transferts budgétaires sont des évolutions contradictoires avec les objectifs du traité de Rome, de souveraineté alimentaire et de transition environnementale de l'agriculture.

Sans capacité à maintenir suffisamment de valeur ajoutée dans les fermes et sans soutiens spécifiques conséquents, les agriculteurs se trouvent, en effet, dans l'impossibilité d'assumer les risques du changement de pratiques plus vertueuses pour l'environnement

Cette partie vise à présenter le projet de réforme que nous souhaitons initier, qui permettra de réconcilier les attentes de la société civile avec les celles des agriculteurs. Ce projet pourrait en effet permettre de donner au contribuable les moyens de s'acheter cette alimentation vertueuse et de qualité qu'il réclame, tout en accordant une stabilité et une visibilité aux revenus des agriculteurs, protégés de la volatilité des marchés et des importations par le retour d'une forme de préférence communautaire. Pour ce faire, il faudra utiliser les marges de manœuvre permises dans le cadre de l'OMC en s'inspirant de l'exemple donné par les Etats-Unis.

Ces propositions pour une réforme urgente de la PAC sont élaborées sur la base des réflexions menées par Momagri et développées depuis 2018 par Agriculture Stratégies, adaptées et retravaillées par rapport au contexte actuel qui remet au goût du jour les besoins d'autonomie, de stockage, et d'aide alimentaire.

### 1) Les fondements du projet de réforme Agriculture Stratégies :

Dans la droite ligne des principes fondateurs de la PAC lors du Traité de Rome et des évolutions du contexte géostratégique mondial, la proposition d'Agriculture Stratégies répond aux nécessités auxquelles la PAC actuelle ne répond pas :

- Les marchés agricoles, ne s'autorégulent pas. Les récentes crises économique, financière et alimentaire ainsi que les conséquences de la guerre en Ukraine le démontrent largement.
- La volatilité des cours est une composante structurelle des marchés agricoles. Au-delà de leur exposition à des aléas climatiques et épizootiques, ils sont impactés par l'asymétrie de la réponse de l'offre aux variations de prix et par la faible élasticité de la demande au prix.
- L'absence d'une gouvernance mondiale de l'agriculture conduit à des prises de décision unilatérales des Etats faute de mécanismes de coopération pour stabiliser et sécuriser les échanges internationaux. A cet égard l'intégration de l'agriculture dans l'OMC a créé une diversion qui a gelé des positions nationales de plus en plus divergentes.

- La financiarisation croissante des marchés agricoles et la spéculation sur les grandes productions agricoles mondiales depuis les années 2000 amplifient la volatilité des prix agricoles.
- La logique de découplage empêche la mise en œuvre d'une stratégie de développement de l'agriculture adaptée aux enjeux du 21ème siècle et entretient des dispositifs coûteux, inefficaces et de plus en plus disparates selon les Etat-Membres et les types de production
- Elle favorise ainsi par différents mécanismes, tels notamment les PSN, une renationalisation progressive de la PAC qui éloigne l'Europe de la consolidation d'une politique intégrée, plus que jamais stratégique notamment en matière de souveraineté alimentaire.
- Enfin elle crée une confusion de plus en plus grande entre politique agricole et politique environnementale ce qui mène à affaiblir l'une sans développer l'autre.

C'est pourquoi les impératifs auxquels doit répondre le projet alternatif de PAC proposé par Agriculture Stratégies sont de :

- Mettre en œuvre des mécanismes de régulation permettant d'assurer aux agriculteurs une visibilité suffisante et une rémunération équitable de leurs productions
- Améliorer le fonctionnement des marchés agricoles européens en corrigeant les défaillances de marché et en favorisant l'émergence de modes d'organisation économique des producteurs efficaces au sein des filières.
- Encourager la production européenne sur un plan quantitatif et qualitatif pour renforcer la souveraineté alimentaire et optimiser la sécurité alimentaire.
- Assurer une meilleure prévention et gestion des différents risques, notamment des risques de marchés, auxquels sont exposés les agriculteurs.
- Sécuriser davantage économiquement la filière agricole, tant pour les producteurs, que pour les consommateurs et les acteurs intermédiaires, afin de permettre des progrès effectifs en matière sociale et environnementale.
- Optimiser l'efficacité budgétaire de la PAC et retrouver une véritable « plus-value communautaire ».
- Comblent le décalage de l'actuelle PAC par rapport aux orientations stratégiques des politiques agricoles menées par les grandes puissances économiques et agricoles mondiales.

Dans ce contexte, Agriculture Stratégies préconise une autre PAC, dont une part importante du budget du premier pilier serait redéployée vers des outils de gestion des marchés agricoles et des revenus des producteurs, selon une logique contracyclique. Notre projet propose ainsi de remplacer les aides découplées, fixes et inefficaces, par des aides contracycliques, des aides compensatoires couplées, et une aide à la qualité.

Les aides contracycliques vont permettre de compenser les prix de marchés lorsque ceux-ci sont trop bas en tenant compte de l'évolution du coût de production. Elles seront déclenchées lorsque

le prix de marché passe sous un prix d'équilibre qui tient compte de la variation des prix des intrants, fixé par l'Autorité budgétaire (Conseil et Parlement européen) en fonction d'un suivi approfondi de l'évolution des prix mondiaux, d'une part, et de coûts de production internes, d'autre part.

Toutes les productions ne seront pas adaptées à un tel système, c'est pourquoi nous préconisons de réserver les aides contracycliques aux matières premières agricoles dont les prix fluctuent avec les échanges internationaux : les céréales, les oléoprotéagineux et le lait. Il nous semble toutefois que d'autres secteurs pourraient être intégrés. Le sucre et certaines productions animales par exemple. Pour les autres filières, la logique des aides contracycliques ayant des limites face à d'autres leviers de régulation publics ou privés, nous proposons de conserver les aides couplées existantes ou de mettre en œuvre des aides compensatoires afin de maintenir le revenu des exploitants concernés. L'objectif est plutôt d'encourager l'organisation collective (notamment via un renforcement des organisations de producteurs et un assouplissement des règles qui régissent les programmes opérationnels), et le soutien à la modernisation via des aides à l'investissement notamment (par exemple, fruits et légumes et filière viticole).

En outre, une Aide « Qualité Europe » d'un montant équivalent pour les différentes productions serait versée à tous les agriculteurs sur la base des hectares cultivés comme contrepartie pour les standards de production européens plus élevés.

Cette redistribution du budget initialement affecté aux aides découplées sous forme d'aides contracycliques, d'aides compensatoires couplées, et d'aide à la qualité traduirait une profonde réorientation de l'allocation des ressources budgétaires. L'enveloppe budgétaire nécessaire à cet accompagnement adapté des systèmes agricoles européens se situera à un niveau proche de la moyenne 2014-2022, et ne nécessitera qu'une en légère augmentation par rapport aux perspectives financières 2023-2027 qui, nous l'avons souligné, ont subi une baisse importante par rapport aux budgets précédents, accentuée par les effets de l'inflation. Cette tendance doit être rapidement enrayerée, car elle est à rebours des efforts qu'il faut consentir pour faire face aux défis qui frappent désormais l'agriculture et le secteur agro-alimentaire européens. Le renforcement budgétaire correspondant sera en moyenne de l'ordre de 5 milliards par an ainsi que l'illustrent les simulations auxquelles nous avons procédé (voir point 2 de la troisième partie)

La montée en puissance de l'aide alimentaire qui constitue un des axes de la PAAC que nous préconisons est une autre innovation institutionnelle qui nous paraît indispensable pour redonner à l'Europe un dynamisme unitaire associant les activités agricoles et agro-alimentaires à une vocation sociale souvent invoquée mais, dans les faits parent pauvre de cette volonté d'intégration si fréquemment affirmée. Dans un premier temps, nous présentons le schéma central de régulation des marchés et décrivons ensuite les grandes lignes relatives à l'aide alimentaire.

## 2) Le schéma central de régulation

### A) Un tunnel de variation libre des prix autour d'un prix d'équilibre

Pour chaque produit, un prix d'équilibre (PE) correspondant au niveau des coûts de production moyens constatés dans l'UE constitue l'élément central du dispositif. Il sera indexé sur les prix des facteurs de production de l'agriculture (alimentation et engrais notamment) afin de permettre de prendre en compte les évolutions sensibles des coûts. Un tunnel de variation libre où les prix fluctuent sans aucune intervention publique est déterminé selon une procédure d'évaluation correspondant aux besoins de régulation du marché autour de ce prix d'équilibre. Par convention, le prix d'équilibre est égal au niveau des coûts de production moyens, et les bornes du tunnel, appelées « prix plancher » et « prix plafond » sont définies à partir de la dispersion moyenne observée des coûts de production de la période considérée (exprimée en écart-type).

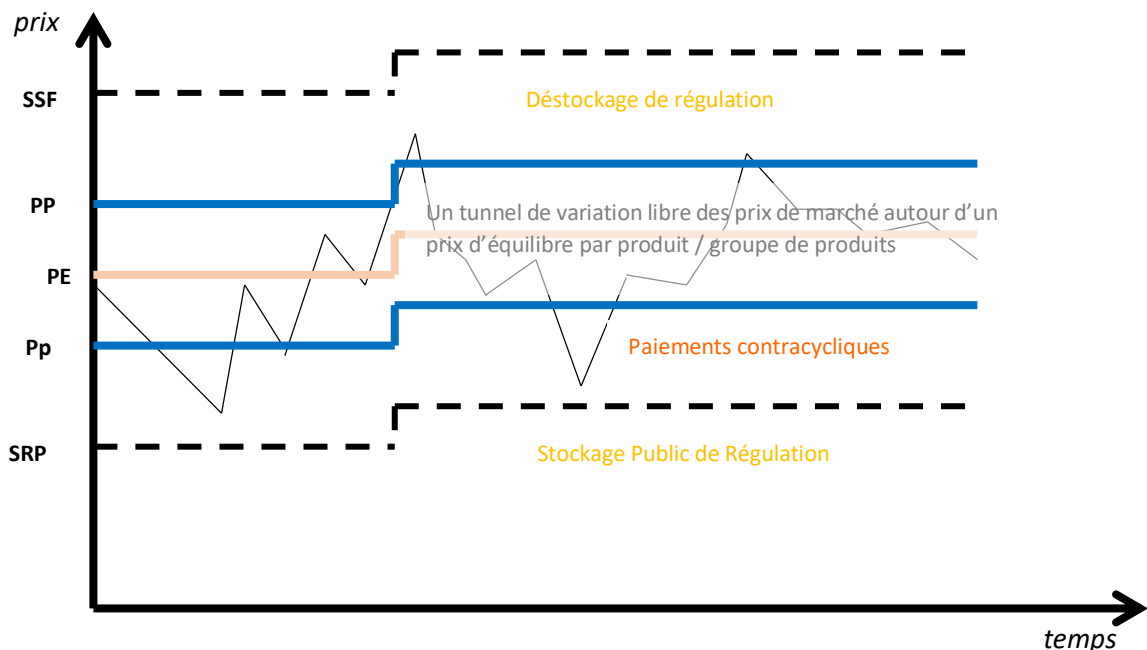


Figure 15 : Le fonctionnement des aides contracycliques et du stockage

### B) Le versement d'une aide qualité Europe (AQE) forfaitaire à l'hectare

L'Aide « Qualité Europe » est une aide destinée à compenser les coûts induits par le modèle agricole européen pour répondre aux exigences qualitatives, sanitaires et environnementales incluses dans la conditionnalité et les différentes directives. Un travail d'uniformisation des contraintes environnementales et en matière de bien-être animal doit être réalisé afin de garantir une base réglementaire réellement commune qui ne soit pas à l'origine de distorsions

de concurrence. Toute exigence supplémentaire à ce cadre de base commun devra être rémunérée.

Elle est évaluée à 75€/ha pour toutes les surfaces. Toutes les productions seront concernées par cette aide, y compris les productions non couvertes par les aides contracycliques, qui constituera le seul reliquat acceptable d'aide découplée.

C) Lorsque les prix sortent du tunnel et se retrouvent en dessous du plancher, les producteurs touchent des paiements contracycliques

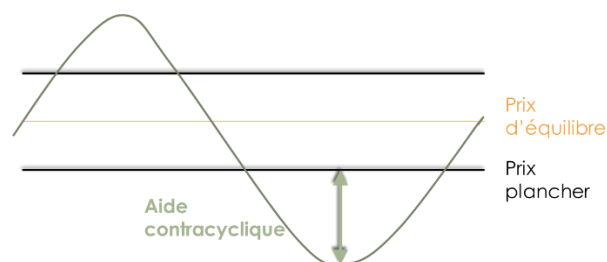


Figure 16 : Représentation simplifiée du mécanisme de déclenchement de l'aide contracyclique

Calculée à partir de l'écart entre le prix de marché constaté et le prix plancher (bas du tunnel), cette aide sera éligible pour la production nécessaire aux besoins européens (voir point E) et versée par agriculteur selon les quantités produites. Afin de ne pas pénaliser des agriculteurs désavantagés par les conditions naturelles dans laquelle se situe leur exploitation (type zones intermédiaires par exemple), une aide compensatoire des faibles rendements sera mise en place, selon un zonage défini par Etat-Membre, à l'image de l'ICHN actuellement accessible aux productions animales, et sera destinée aux productions végétales.

De même, une aide spécifique aux surfaces fourragères sera mise en place, afin de ne pas pénaliser les exploitations d'élevage ayant une conduite extensive par la perte de DPU non compensés.

Le prix de marché pris en compte pour le calcul des paiements contracycliques sera déterminé selon une formule gérée par le comité de gestion et intégrant des variables relatives au marché intérieur et aux cotations internationales.

Si les prix franchissent à la baisse un deuxième seuil, le seuil de régulation publique, des mesures de régulation dont des achats publics de régulation seront déclenchées. Ils pourront représenter jusqu'à 4% de la production annuelle (stocks de régulation), et viendront en complément d'un stock stratégique permanent de sécurité alimentaire représentant 2% de la production annuelle, constitué la première année de la mise en œuvre de la PAC réformée.

#### D) A contrario, lorsque les prix sortent du tunnel au-delà du plafond

L'UE procédera à des opérations de déstockage de régulation publique, dans des proportions maîtrisées. Au-delà d'un seuil de solidarité financière, défini par l'UE, une taxe de solidarité sera appliquée sur les transactions financières des marchés dérivés des produits concernés. Le produit de cette taxe de solidarité financière abondera le Fonds de réserve pour gestion de crise.

#### E) La planification et la contractualisation pour assurer les besoins européens

Le concept de souveraineté alimentaire implique une donnée souvent négligée : l'absence de dumping vis-à-vis des pays tiers. Pour que cette condition soit appliquée, le soutien des prix proposé au travers le dispositif de régulation et les aides contracycliques ne peut s'appliquer que sur les volumes nécessaires à l'approvisionnement européen. Il s'agit là d'éviter également de sombrer dans les écueils de la PAC d'avant 1992 qui avaient conduit à une surproduction européenne et la production de stocks inadaptés et trop coûteux.

Le système que nous proposons vise à rendre compétitif un approvisionnement intra-européen pour les filières, en leur permettant d'acheter une matière première de qualité dont le prix ne sera pas supérieur aux prix mondiaux. L'objectif est d'inciter les acteurs des filières à s'engager dans une contractualisation qui permette de sécuriser les débouchés des producteurs et les approvisionnements des transformateurs, tout en évitant que les produits finaux partent ensuite à l'export.

Il s'agit donc d'une part d'inciter à produire en fonction des besoins, intégrant une réorientation progressive des productions et des volumes existants vers une satisfaction des besoins de la demande intérieure. Pour cela, les aides contracycliques concerneront un volume encadré de la production, défini selon une base historique, qui correspondra aux besoins européens. Cela permettra à la fois d'éviter de financer une sur-production et une sur-spécialisation des territoires, et d'autre part de permettre le développement progressif des productions actuellement déficitaires, en adossant celui-ci au développement des filières et des outils de transformation nécessaires, qui bénéficieront d'aides à l'investissement (voir point 4 de cette deuxième partie).

Pour cela, nous proposons une organisation par bassin, à l'image de ce qui a été réalisé en France lors de la fin des quotas laitiers, pour assurer une répartition de la production et éviter une spécialisation des territoires. Concrètement, il s'agit de recenser les besoins européens de matières premières, et de les répartir sur les territoires en tenant compte de l'historique. Par exemple, pour le blé, la moyenne de la production annuelle 2018-2021 de l'Union Européenne est de 131 millions de tonnes, pour un total d'utilisation domestique de 106 millions de tonnes. L'UE utilise donc en moyenne 81% de sa production de blé. On peut donc imaginer un quota de volume par Etat-Membre qui bénéficie d'un niveau de prix garanti au travers des aides contracycliques qui corresponde à 85% de sa production historique. Cette production sécurisée

sera à répartir ensuite à l'intérieur de chaque Etat-Membre selon des règles qui leur seront propres, dans une application logique du principe de subsidiarité.

Afin de pouvoir parvenir à maîtriser les volumes et verser les aides en fonction du volume produit, il nous paraît pertinent que la distribution des aides contracycliques soit assurée par l'échelon chargé de la collecte ou de la mise en marché. Faire transiter les aides par ce niveau d'organisation économique permettra un versement plus rapide des aides, une meilleure visibilité pour définir la stratégie des collecteurs ou metteurs en marché, et de faire correspondre plus facilement les versements aux volumes produits. Nous proposons donc que l'échelon de la collecte soit chargé de verser les aides contracycliques lorsqu'elles seront déclenchées : selon les situations, l'organisation pourra être :

- Une organisation de producteurs
- Un organisme de stockage

Chaque filière au sein de chaque Etat-Membre connaissant ainsi le volume de production qui bénéficiera d'un niveau de rémunération adossé à un prix plancher, la répartition de ces volumes au sein des organismes collecteurs pourra être arbitrée au sein d'organisations de producteurs déterminées par bassin de production. Les organismes collecteurs pourront ainsi annoncer aux agriculteurs qui les fournissent des prix garantis jusqu'à un certain niveau de volume, et définir ensuite leur stratégie vis-à-vis des marchés d'export. Les activités de négoce seront incluses aux discussions menées au sein de ces organisations de producteurs sous forme de fédération, et disposeront elles-aussi de volumes éligibles aux aides contracycliques. Confier la responsabilité de reverser les aides contracycliques aux organismes collecteurs permettra à la fois une simplification administrative, un versement au moment approprié et selon le volume produit chaque année, au lieu de se baser sur des références historiques, qui ne seront pas nécessairement adaptées à l'évolution des besoins de l'approvisionnement intra-européen.

Les aides contracycliques, lorsqu'elles seront déclenchées, seront versées aux organismes collecteurs, qui les reverseront sous forme de complément de prix, de façon distincte des ristournes.

Pour les productions déficitaires comme les oléoprotéagineux, les quotas de volumes à prix garantis ne seront pas nécessaires. Il s'agira d'inciter à la fois à la production par des niveaux de prix d'équilibre incitatifs, et par le développement des filières, via des aides à l'investissement au stockage, triage et à la transformation, qui feront partie de cette PAAC.

Ce système permettra pour les agriculteurs de limiter fortement le risque lié à la volatilité des prix. Il ne pourra, en revanche, pas se passer d'une couverture des risques liés aux aléas climatiques et sanitaires grâce à un système d'assurance simplifié, largement subventionné, qui indemnise en fonction du prix d'équilibre et selon des références régionales quand la moyenne olympique de l'agriculteur a été impactée par un nombre important d'aléas cumulé sur les années.



## F) L'aide alimentaire pour assurer une préférence communautaire et garantir le débouché final

Comment éviter ensuite que les produits achetés par un acteur de l'aval partent à l'exportation ? D'une part, nous proposons de conditionner les aides au développement des filières aval à l'engagement dans une contractualisation avec des filières européennes, et à un approvisionnement et un chiffre d'affaires réalisé majoritairement auprès de partenaires européens. Ensuite, nous proposons de stimuler la demande interne pour ces produits issus du sol européen au travers d'une aide alimentaire ciblée, qui permette au consommateur européen de s'offrir cette alimentation de meilleure qualité à un prix qui permette de rémunérer tous les acteurs de la filière agroalimentaire. Si le prix d'achat du marché intérieur est suffisamment élevé, le recours au marché d'export, lesté des frais d'assurance et de transport, ne sera plus nécessaire.

Fondée sur les préférences sociétales européennes, cette aide alimentaire sera conditionnée à l'origine des produits. Pour être applicable, elle nécessitera au préalable une révision du règlement INCO sur l'étiquetage et la définition de l'origine. En ce qui concerne les produits agricoles et alimentaires, la transformation d'une denrée ne pourra plus permettre de modifier l'origine de celle-ci. Un produit transformé qui comportera des produits d'origines différentes devra mentionner l'ensemble des origines concernées, à partir du moment où ses ingrédients représenteront plus de 5% du volume du produit. A partir d'un certain volume d'ingrédients non-issus du sol européen, la mention « origine non-UE » pourrait devenir obligatoire.

A l'image des tickets restaurants qui ne permettent que de financer certains types de produits alimentaires dans une grande surface, l'aide alimentaire pourra être créditée sur une carte qui ne permette que d'acheter des produits dont l'origine UE est certifiée sur toutes les étapes de production et de fabrication. Tout comme aux Etats-Unis, elle pourra être acceptée sur les marchés fermiers et dans le cadre de la vente directe.

Le montant des crédits budgétaires qui seront dévolus à l'aide alimentaire est à définir dans le cadre d'un cofinancement avec les Etats-Membres. Ils sont très faibles aujourd'hui (650 M€) et devraient être significativement renforcés. Pour ce faire il faut éviter de raisonner par référence à une enveloppe budgétaire contrainte comme l'est le budget européen, dont il faut rappeler le montant particulièrement faible au regard d'une expansion des politiques européennes. En effet, l'introduction d'une aide alimentaire importante requiert de réfléchir « out of the box » et de mesurer l'impact social et les incidences économiques bénéfiques pour l'agriculture et le secteur agro-alimentaire.

En tout état de cause une telle démarche imposera d'engager des analyses détaillées des besoins sociaux au niveau européen et de chacun des Etats Membres dans une approche d'harmonisation progressive. Les modes de distribution pourront être différenciés en fonction des objectifs poursuivis et des pratiques propres à chaque Etat membre tout en mesurant les redéploiements possibles des politiques nationales et les cofinancements potentiels. A titre de simple comparaison si l'Union Européenne s'alignait sur le Farm Bill américain et mettait en

œuvre un équivalent du seul programme SNAP (qui a mobilisé en 2021 113,8 milliards de dollars et 62% de l'aide alimentaire) pour soutenir de la même façon 12,5% de sa population, c'est une enveloppe budgétaire annuelle de 146 milliards d'euros qu'il faudrait prévoir, soit 86% de la totalité du budget européen actuel. On mesure le « gap » considérable à franchir, mais même en se gardant de toute approche proportionnelle car le budget européen n'est pas un budget fédéral, c'est malgré tout une enveloppe déterminante et incitative qu'il faut envisager à la mesure de la volonté affichée, notamment de la France, d'aller vers une plus grande souveraineté européenne. L'essentiel est d'intégrer l'éventualité d'une politique d'aide alimentaire d'envergure dans la réflexion stratégique portant sur l'avenir de l'Europe, capable d'offrir un réel soutien aux populations les plus défavorisées et au secteur agricole.

### G) Illustration du dispositif de régulation pour les opérateurs

Nous avons symbolisé dans les schémas ci-dessous la dynamique du dispositif de régulation fondé sur les aides contracycliques selon que les prix sont bas ou, au contraire, hauts.

En période de prix bas, les agriculteurs touchent des paiements contracycliques sous forme de complément de prix, et si les prix franchissent à la baisse un deuxième seuil, le seuil de régulation publique, des mesures de régulation dont des achats publics de régulation seront déclenchées. Ces mesures de régulation s'appuient sur une politique de flexibilisation des biocarburants, en faisant varier à l'échelle de l'UE le seuil d'incorporation admissible en fonction du niveau des prix.

L'objectif est de maintenir pour la collecte un ratio prix d'achat/ prix de vente stabilisé. En période de prix bas, elle achète à bas prix, et revend une partie au stockage stratégique à un prix plus élevé (prix d'équilibre), et une partie à l'aval, à un prix contractualisé qui lui permet de faire des bénéfices.

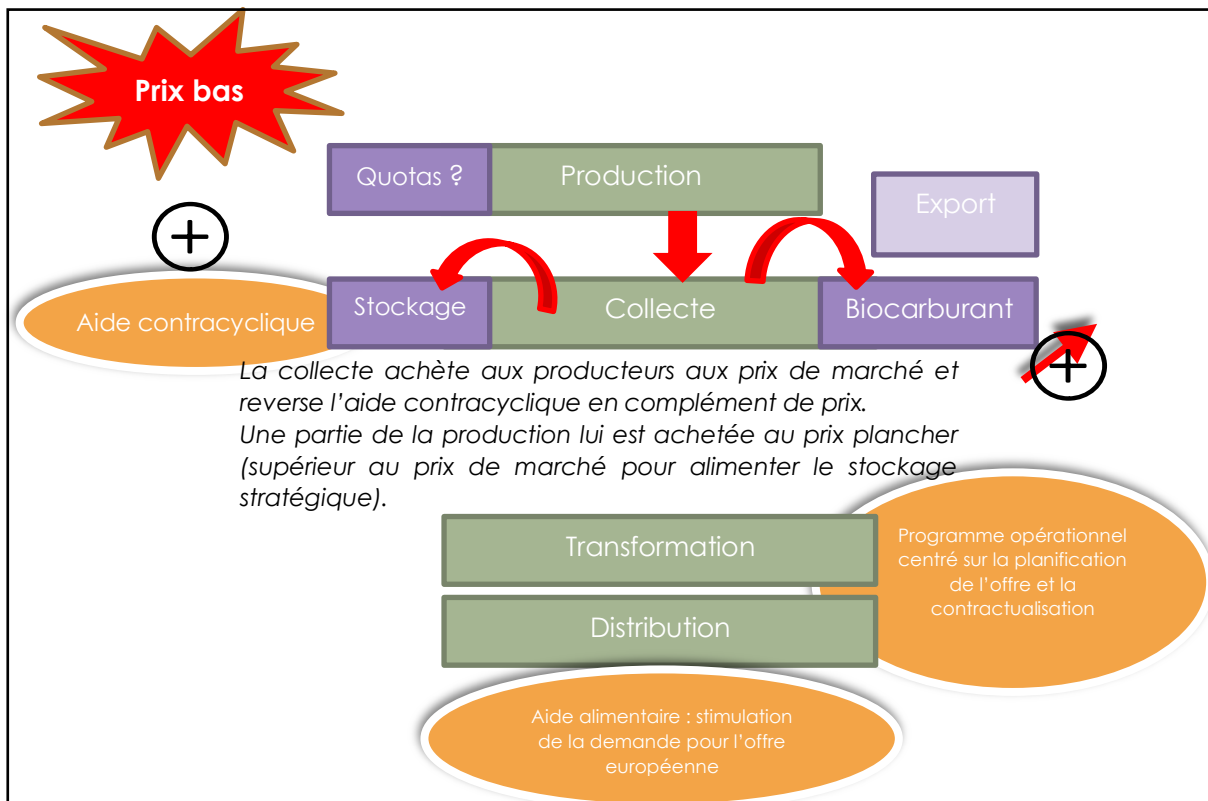


Figure 17: Mécanismes d'application de la PAAC Agriculture Stratégies en période de prix bas

En période de prix haut, elle revend vers les marchés d'export (lorsque les prix dépassent un certain seuil, une taxe est prélevée), et rachète au stockage public à prix d'équilibre, ce qui lui permet de diminuer son prix d'approvisionnement et de fournir l'aval en respectant le prix contractualisé devenu inférieur au prix mondial.

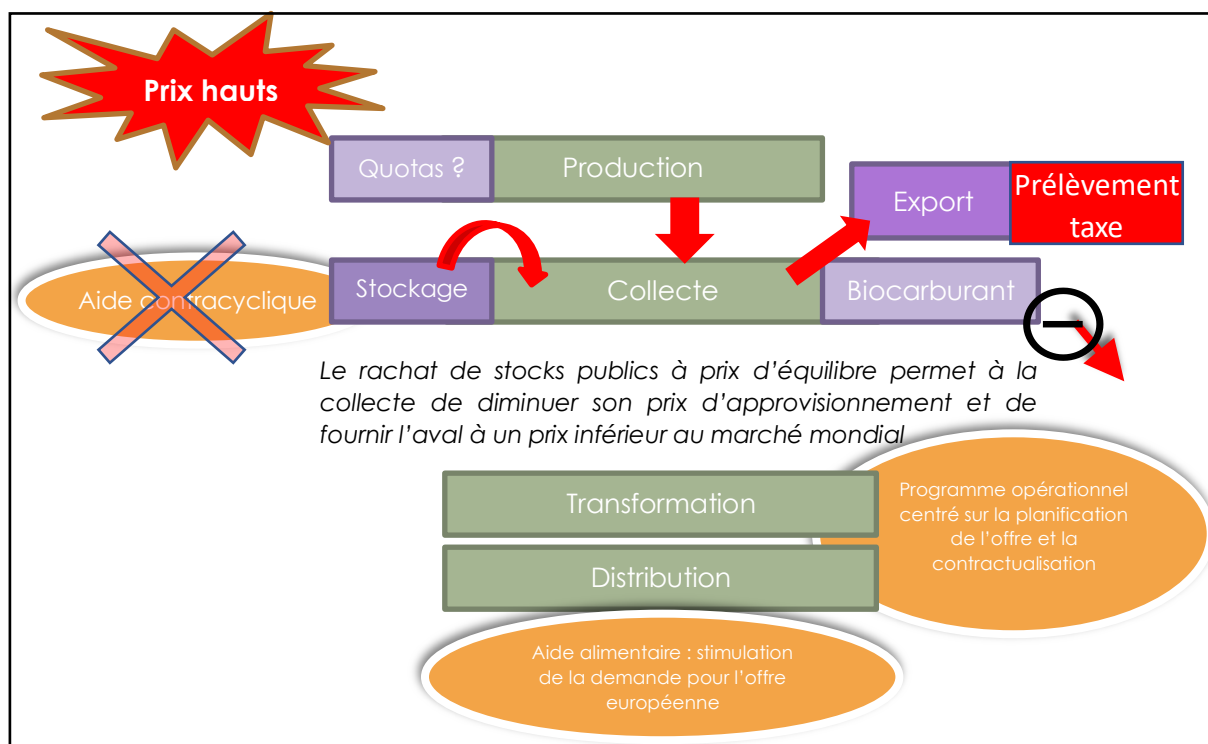


Figure 18: Mécanismes d'application de la PAAC Agriculture Stratégies en période de prix hauts

## H) Le stockage stratégique, indispensable à la stabilisation des marchés

A la différence du stockage privé, qui vise à permettre aux metteurs en marché de stocker la récolte d'une année sur l'autre en attendant la revente, ou de leur permettre d'attendre le meilleur moment possible pour vendre, le stockage stratégique vise à permettre de stabiliser les marchés par une raréfaction de l'offre lors que les prix sont faibles, signe d'excédent par rapport à la demande, ou au contraire en déstockant lorsque les prix sont hauts, afin d'augmenter l'offre présente sur les marchés.

Le stockage stratégique doit être géré par les pouvoirs publics, de façon concertée entre Etats-Membres, pour préserver l'unité d'un marché européen.

Actuellement, les stocks de fin de campagne européen, majoritairement gérés par des entreprises privées, permettent à l'UE d'avoir des stocks allant de 50 à 63 jours pour les céréales (contre 90 jours pour le pétrole), soit 11 à 18% du rapport stock/consommation alors que les Etats-Unis ont une capacité de 209 jours et la Chine de 342 jours pour le blé. Là encore, on mesure le retard considérable pris par l'Europe en matière de stratégie agricole. Sans stocks, elle ne peut que subir la volatilité des marchés et y répondre avec un temps de retard systématique, en réaction aux achats ou retraits de la Chine sur les marchés mondiaux.

Tableau 3 : Comparaison des stocks en Chine, Union Européenne et Etats-Unis, d'après données AMIS, traitement Agriculture Stratégies

Campagne 2021/22	Chine	UE	Etats-Unis
Maïs	196 jours	63 jours	45 jours
Blé	342 jours	50 jours	209 jours
Riz	242 jours	53 jours	84 jours
Soja	65 jours	26 jours	51 jours

Il est donc indispensable de développer une politique de stockage stratégique d'Etat, gérée en concertation sous l'égide européenne, où chaque Etat-Membre aura l'obligation de détenir un niveau de stock minimal en regard à sa consommation, à l'image de ce qui existe déjà pour l'énergie (pétrole et gaz). C'est l'UE qui doit donner le signal en matière de stockage ou de libération des stocks.

Les stocks seront propriété de l'Etat-Membre qui en assumera les coûts de constitution et d'entretien. Ceux-ci seront constitués lorsque les prix descendront sous le SRP (seuil de régulation publique), et libérés lorsque les prix dépasseront le seuil de solidarité financière. Ils seront plafonnés à 4% de la production annuelle afin de ne pas générer une explosion de la dépense publique. Toutefois, en cas de surproduction le Conseil des ministres de l'Union européenne pourra décider d'augmenter la part du stockage de crises selon des niveaux et des modalités de financement appropriées.

### 3) Cas spécifiques qui méritent un traitement particulier

La suppression d'aides découplées sans mise en œuvre d'aides contracycliques ne doit pas conduire à une diminution du soutien public des filières concernées, ce qui implique la mise en place d'aides compensatoires. Ainsi, les productions qui perdent des aides découplées mais n'ont pas d'aides couplées comme les betteraves ou les pommes de terre verront mise en œuvre une aide compensatoire couplée à la production, intégrée dans nos simulations budgétaires.

Les productions qui bénéficient actuellement d'aides couplées verront leur budget actuel sanctuarisé, et une aide au maintien des surfaces fourragères sera mise en œuvre, en plus de l'AQE, pour un montant de 140 €/ha. Ajoutée au montant de l'AQE, ces surfaces continueront ainsi à bénéficier du montant d'aides découplées historiques moyen en UE (215 €/ha). Il s'agit là d'offrir une incitation à l'élevage basé sur l'herbe et de préserver les prairies.

Afin de ne pas pénaliser des agriculteurs désavantagés par les conditions naturelles dans lesquelles se situe leur exploitation (type zone intermédiaire par exemple), une aide compensatoire des faibles rendements sera également mise en place, selon un zonage défini par Etat-Membre, à l'image de l'ICHN actuellement accessible aux productions animales, et sera destinée aux productions végétales. Le budget à affecter à cette nouvelle aide sera à définir. En ce qui concerne l'ICHN et l'ensemble des aides actuelles pour les zones soumises à contraintes spécifiques, il représente actuellement 36% des fonds du second pilier<sup>12</sup> soit environ 4 milliards par an. Nous avons proposé d'affecter un budget d'un milliard par an à cette nouvelle aide orientée vers la production végétale, qui pourra être soumise à des engagements supplémentaires en matière de diversification des cultures, pour inciter les exploitations de ces zones difficiles à sortir des systèmes simplifiés qui connaissent aujourd'hui de nombreuses impasses techniques.

Nous avons également considéré dans nos réflexions la problématique de l'autoconsommation : les éleveurs qui bénéficiaient d'aides découplées et qui mobilisaient tout ou partie de leur récolte pour leur cheptel vont être désavantagés par la perte de ces aides, non compensée par des paiements contracycliques. Les céréales autoconsommées représentent en France 10 à 15% de la production. Nous proposons d'affecter une enveloppe compensatoire à destination des éleveurs qui représente 10% du montant moyen annuel estimé pour les paiements contracycliques liés aux céréales (soit 0,9 milliards), dont les modalités de répartition restent à définir.

En ce qui concerne le cas des agriculteurs qui pratiquent la vente directe, celle-ci est par définition non liée aux marchés internationaux et ne subit pas la volatilité des prix agricoles. A l'image de ce qui se pratique aux Etats-Unis, l'aide alimentaire que nous préconisons de mettre en place au sein de cette PAAC pourra être acceptée dans le cas de la vente directe, permettant aux agriculteurs de bénéficier du soutien de la demande induit par ce système.

---

<sup>12</sup> <https://www.euromontana.org/en/cap-anc-payments-protect-water-and-biodiversity/>

#### 4) La déclinaison de la nouvelle PAAC en trois piliers

L'ensemble des mécanismes de régulation ainsi présentés visent à limiter :

- La variabilité des prix de vente des agriculteurs
- Les effets de la volatilité des prix pour l'ensemble de la filière

Ils permettent ainsi de :

- 1) Lisser dans la durée les revenus des agriculteurs
- 2) Maintenir l'offre européenne compétitive face aux importations en période de prix bas grâce au ciblage de l'aide alimentaire
- 3) Contribuer à la régulation des prix mondiaux en proposant des alternatives aux collecteurs (stockage stratégique, biocarburants) aux seuls débouchés du marché extérieur
- 4) Lisser l'offre par rapport aux besoins européens grâce au stockage, à la planification et à la contractualisation
- 5) Pouvoir offrir une alimentation de qualité aux consommateurs européens à prix maîtrisés lors des crises

**Et de la sorte de consolider la souveraineté et la sécurité alimentaires de l'Europe.**

Il convient de rappeler que les principaux secteurs agricoles pourraient prétendre à relever des mécanismes de cette PAAC. Toutefois, nous avons fait le choix de conduire l'application de ces mécanismes sur seulement trois grandes familles de produits : les céréales, les oléoprotéagineux et le lait de vache. Ces secteurs ont en commun d'être d'importants bénéficiaires d'aides découplées actuellement, d'être soumis fortement à la volatilité des marchés internationaux et d'être des produits stockables (poudre et beurre pour le lait). Il nous semble que d'autres secteurs comme le secteur viticole ou celui des fruits et légumes ont plus intérêt à plaider en faveur du renforcement des systèmes de gestion collective de la production à l'œuvre actuellement, complétés par des aides à l'investissement, plutôt que de chercher à bénéficier d'aides contracycliques. Pour les viandes, les choses nous paraissent moins tranchées, bien qu'il y ait déjà des marges de progrès à atteindre via une meilleure organisation collective de la production. Pour les viandes bovines et ovines s'ajoutent également la logique des aides couplées, confortée lors des deux dernières réformes, et le soutien aux surfaces herbagères et aux zones défavorisées qui nous ont conduits à ne pas chercher à décliner le projet de PAAC à ces productions.

Les interventions sur les marchés et les aides découplées seront intégralement supprimées, à l'exception du paiement vert qui deviendra une Aide Qualité Europe soumise au respect de la conditionnalité et des directives, dont l'application sera revue pour être uniformisée sur le territoire européen.

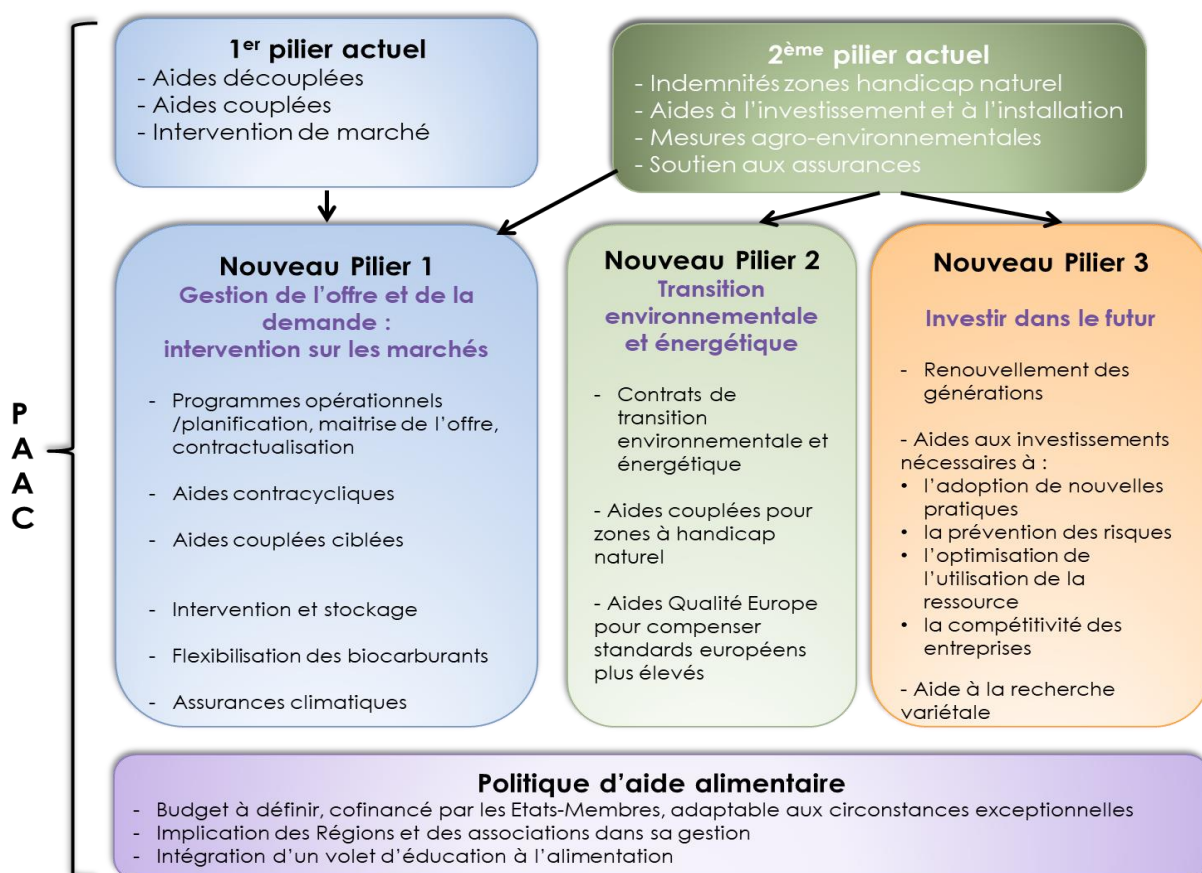
Cette PAAC sera articulée en trois piliers hérités de la PAC et une nouvelle politique : l'aide alimentaire

- Un pilier de gestion de l'offre et de la demande, qui regroupe l'ensemble des dispositifs de régulation, de soutien des prix, l'assurance récolte et les aides couplées ciblées
- Un pilier dédié à la transition environnementale et énergétique, qui regroupe l'aide Qualité Europe qui rémunère les contraintes communes à tous, les aides visant à rémunérer des efforts environnementaux supplémentaires, et les aides couplées pour les zones à handicap naturel
- Un pilier qui vise à financer les investissements pour le futur : dépenses liées à la transmission et l'installation, investissements pour améliorer l'utilisation de la ressource et la compétitivité des entreprises, aide à la recherche variétale.

S'y adjointra une politique d'aide alimentaire qui sera en soi une nouvelle attribution de la PAAC avec des crédits nouveaux et des dispositifs de cofinancement nationaux et régionaux à définir.

A ce stade le budget du deuxième pilier dont les dispositions actuelles se retrouveront dans les deuxième et troisième piliers sera conservé, mais la distribution entre les différentes mesures et l'intégration des nouvelles de ceux-ci fera l'objet de discussions ultérieures.

A noter que dans le deuxième pilier que nous proposons figure l'Aide qualité Europe, financée dans nos simulations par une redistribution partielle du budget des aides découplées actuelles (cf partie 3 chapitre 2).



## Troisième partie : Faisabilité du projet présenté

Lors de la présentation du projet de réforme PAC en 2018, des experts se sont interrogés sur la faisabilité d'un tel projet et sur les risques liés à l'abandon des paiements découplés au profit des aides contracycliques<sup>13</sup>. Les principales questions posées ont été traitées et il nous paraît utile de rappeler l'essentiel des réponses, assorties de compléments qui en renforcent la portée, afin d'éliminer d'emblée les freins à une réforme que les circonstances actuelles de crise internationale majeure rendent plus nécessaire que jamais.

Les thèmes concernés sont :

- L'OMC compatibilité
- L'impact budgétaire
- L'harmonisation intra européenne
- Les traités et règlements autorisant la flexibilité budgétaire

### 1) L'OMC compatibilité

L'OMC classe en trois boîtes les soutiens internes agricoles :

- La boîte verte qui comprend les soutiens considérés comme non distorsifs des échanges (aide alimentaire US ou demain UE et aides découplées UE),
- la boîte orange où se situent les soutiens distorsifs, mais qui intègre une forme de tolérance supplémentaire importante grâce à la clause de minimis, qui exclut du calcul les soutiens qui ne dépassent pas 5% de la valeur de la production, par produit et selon le total de la production dans sa globalité<sup>14</sup>,
- et la boîte bleue qui vise les soutiens de nature intermédiaire assortis de clauses qui en limitent la portée.

Chaque Etat dispose d'un plafond à ne pas dépasser en boîte orange.

Les aides contracycliques doivent être notifiées en boîte orange. Or l'UE dispose d'un très large plafond de plus de 72 milliards d'euros qu'elle s'est auto-imposée de ne pas utiliser en le limitant à 20% de ce montant. De surcroît elle met un point d'honneur à se situer très largement en dessous de cette autolimitation au contraire des Etats-Unis, qui dépassent leur plafond de 19 milliards en mobilisant très largement les aides de minimis.

---

<sup>13</sup> Research for AGRI Committee - CAP Reform Post-2020 - Challenges in Agriculture Alan Matthews, Louis Pascal Mahé, Jean-Christophe Bureau, Thomas Dax and Andrew Copus, 2016

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585898/IPOL\\_STU\(2016\)585898\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585898/IPOL_STU(2016)585898_EN.pdf)

<sup>14</sup> Le régime de minimis est une tolérance accordée dans le cadre des règles de l'OMC : tous les soutiens directs qui représentent moins de 5% de la valeur du produit comptent pour zéro, et ne sont pas comptabilisés en boîte orange. Cette règle est valable pour les soutiens directs ciblés par produits, mais aussi pour les soutiens non ciblés : si la MGS « autre que par produit » est inférieure à 5% du total de la valeur des produits du pays, elle ne compte pas non plus.



Deux politiques opposées : celle d'un bon élève qui s'étourdit de vertu face à un Etat pragmatique qui défend au mieux ses intérêts.

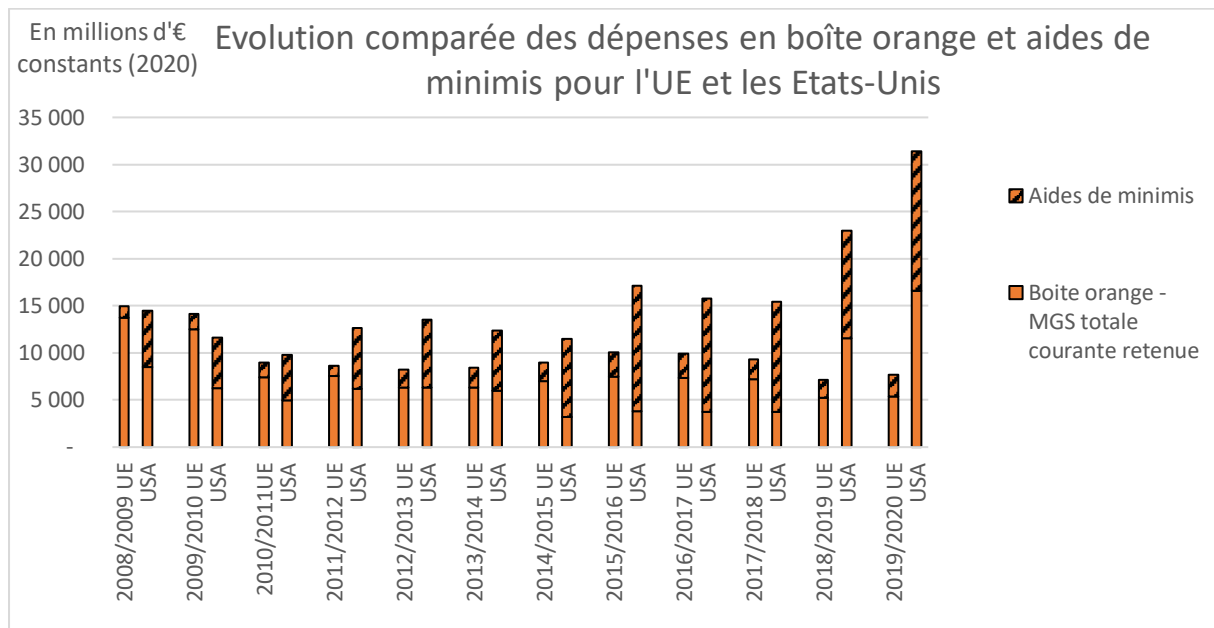


Figure 19: Evolution comparée des dépenses en boîte orange et aides de minimis pour l'UE et les Etats-Unis, d'après les notifications OMC, traitement Agriculture Stratégies

En considérant le plafond de la boîte orange validé auprès de l'OMC par l'UE et les aides permises via le régime de minimis, l'UE pourrait notifier jusqu'à 110 milliards annuels en boîte orange. Le montant des aides découplées représentant actuellement 37 milliards d'euros annuels, elle dispose d'une marge de manœuvre plus que suffisante pour remplacer celles-ci par des aides contracycliques.

Il n'y a donc aucun débat quant à l'OMC compatibilité de la réforme proposée.

A l'image des Etats-Unis, l'intégralité de l'aide alimentaire pourra être notifiée en boîte verte, qui ne nécessite aucune réduction des soutiens.

## 2) L'impact budgétaire et économique

### A) L'impact sur le budget de la PAC

Afin d'estimer l'impact des changements que nous proposons sur le budget de la PAC, nous avons dans la présente note actualisé les simulations budgétaires menées à l'époque du projet Momagri. Les prix de marché étant éminemment volatils, on observe dans la durée des variations fortes ce qui conduit à raisonner sur des périodes longues d'une dizaine d'années.

Nous avons ainsi travaillé sur la période 2010-2020 pour estimer le montant moyen annuel des paiements contracycliques qui auraient été distribués si ce système avait été mis en place :

- Paiements contracycliques : pour chacun des produits concernés (céréales, lait de vache, oléagineux), le coût de revient moyen européen a été calculé en pondérant le coût de revient du pays par la part de sa production en volume dans la production totale de l'échantillon représentatif considéré. Ce coût de revient moyen correspond au prix d'équilibre, il est établi par période de 5 ans. L'écart-type sur cette période de 5 ans permet de définir prix plancher et prix plafond. Pour chaque production soutenue, le volume de paiements contracycliques correspondant est calculé à partir de l'écart entre le prix de marché constaté sur l'année et le prix plancher, multiplié par 90% de la production en volume.
- Aide qualité Europe AQE : nous avons appliqué une aide forfaitaire de 75€/ha sur l'ensemble de la SAU
- Paiement compensatoire couplé aux surfaces fourragères (PCC) : nous avons appliqué une aide forfaitaire de 140€/ha sur l'ensemble des surfaces fourragères (prairies + cultures fourragères), ce qui en complétant l'AQE permet de maintenir le niveau moyen de l'aide découplée actuelle.
- Paiements compensatoires couplés pour les autres cultures : nous avons établi des budgets qui correspondent au montant moyen de paiements découplés perçus en 2020 sur les surfaces des cultures concernées.

Le détail des calculs et des hypothèses retenues est disponible en annexe.

Le total du budget affecté aux aides découplées était en 2020 de **31,5 milliards** (hors paiements jeune agriculteur et régime « petites exploitations »). Notre proposition amène à redistribuer ces fonds de la façon suivante :

<b>Paiements contracycliques (total)</b>	<b>12,9 milliards</b>
Paiements contracycliques céréales	8,2 milliards
Paiements contracycliques oléagineux	1,5 milliards
Paiements contracycliques lait	3,2 milliards
<b>Paiement Aide qualité Europe (AQE)</b>	<b>10,9 milliards</b>
<b>Paiements compensatoires couplés (total)</b>	<b>12,8 milliards</b>
Paiement compensatoire couplé aux surfaces fourragères	8,0 milliards
Paiements compensatoires couplés pour les autres cultures de plein champ	1,1 milliard
Paiements compensatoires couplés pour l'horticulture et les cultures pérennes	1,5 milliards
Revalorisation de l'aide au maintien du troupeau vaches allaitantes	0,3 milliard
Aide au maintien des cultures en zone intermédiaire	1 milliard
Aide autoconsommation (élevage/métha)	0,9 milliard
<b>Total</b>	<b>36,6 milliards</b>

Notre projet présente un surcoût de 5 milliards par rapport au montant affecté antérieurement aux aides découplées.

Si le constat que la nécessité de rehausser l'ambition de la PAC implique d'en renforcer les moyens budgétaires risque de heurter certaines sensibilités, il n'est pourtant pas sans faire écho aux dernières déclarations du commissaire à l'Agriculture, Janusz Wojciechowski : « Aujourd'hui, le budget de la Pac 2023-2027 ne représente que 0,4 % du PIB (Produit intérieur brut) de l'UE, cela n'est pas suffisant ».

Comme nous l'avons détaillé en première partie, la PAC a d'ores et déjà perdu 12 milliards sur son budget annuel par rapport à 2007, et désormais davantage en raison de l'inflation. Face à une PAC qui n'est plus à la hauteur, les initiatives nationales se multiplient pour venir au secours des agriculteurs, générant des flots d'aides de crise, et de l'argent en partie gaspillé faute de vision stratégique.

Réajuster une trajectoire budgétaire qui pour l'ensemble de l'Europe serait de l'ordre de 5 milliards d'euros ne serait qu'un bien faible rééquilibrage face aux défis que nous avons rappelés et aux impératifs de souveraineté alimentaire qui s'imposent désormais, sans compter la déconnexion complète de la PAC par rapport aux politiques agricoles des autres grands pays producteurs, à commencer par les USA. Faute d'outils adéquats, la Commission n'a pu que dégainer son unique arme, la réserve de crise, mobilisée en 2022 pour la première fois : 500 millions, complétés par des crédits nationaux allant jusqu'à 200% du montant accordé.

En 2022, c'est ainsi plus de 4,6 milliards qui ont été fléchés vers le secteur agricole sous forme d'aides d'Etat dans l'UE pour faire face à l'urgence<sup>15</sup>, de façon très disparate et non concertée, en plus des centaines de milliards dépensés pour l'ensemble de l'économie qui concernent partiellement le secteur. Les dépenses sont très variables selon les Etats-Membres et source d'une distorsion de concurrence intra européenne accrue (Slovaquie 10 millions, Finlande 16 millions, République Tchèque 20,2 millions, Croatie 78 millions, Autriche 110 millions, Suède 154 millions, Bulgarie 560 millions, Pologne 836 millions, Italie 1,2 milliards...). Il apparaît donc urgent de donner à la PAC les moyens de ses ambitions, afin de permettre à l'Europe de faire face avec stratégie, anticipation et réactivité aux événements issus des désordres sanitaires, climatiques et géopolitiques mondiaux.

Il peut certes se produire qu'une année particulière voire deux de suite les besoins soient nettement plus forts que la moyenne annuelle du cadre financier pluriannuel, créant ainsi une flexibilité budgétaire qui tranche avec la pratique actuelle. Cette éventualité peut être traitée sans aucune difficulté sans déroger aux règles en vigueur (Cf 4).

Enfin, outre le fait que les aides contracycliques « simples » permettent de protéger du risque du chute rapide des prix agricoles avec un maintien des prix des intrants élevés (phénomène du

---

<sup>15</sup> <https://www.farm-europe.eu/uncategorized/plus-de-46-milliards-deuros-de-mesures-durgence-agricoles-financees-par-des-aides-detat-en-2022%ef%bf%bc/>

ciseau des prix qu'il est probable de voir intervenir en 2023) en maintenant un prix agricole minimum, notre proposition intègre la possibilité de moduler à la hausse ou à la baisse les prix d'équilibre grâce au suivi des facteurs de coût internes.

## B) L'impact selon les productions

Nous avons travaillé à partir des données FADN (farm accountancy data network) pour évaluer la redistribution des aides ainsi proposée au sein des secteurs :

### 1) Les céréales

Le secteur des céréales obtient en moyenne 8,2 milliards d'aides contracycliques + 4,1 milliards d'AQE (75€ multiplié par la surface en céréales) = 12,3 milliards par rapport aux 12 milliards de paiements découplés historiques.

### 2) Le lait

Historiquement, les exploitations spécialisées en lait bénéficiaient de 5,8 milliards de paiements découplés annuels (moyenne 2015/2020, source FADN). Les fermes spécialisées en lait ont perdu 1,3 milliard de paiements découplés entre 2010 et 2020 et 180 000 exploitations, alors que la collecte a augmenté. Il apparaît donc nécessaire de renforcer le soutien au secteur.

Avec la proposition PAAC le secteur laitier obtient en moyenne 3,2 milliards d'aides contracycliques + 1,4 milliards d'AQE (75€ multiplié par la SAU des exploitations spécialisées en lait) + 2,1 milliards de paiements spécifiques aux surfaces fourragères = 6,7 milliards

### 3) Les oléagineux

Le secteur des oléagineux obtient en moyenne 1,5 milliards d'aides contracycliques + 0,8 milliards d'AQE (75€ multiplié par la surface en oléagineux) = 2,3 milliards par rapport aux 2,4 milliards de paiements découplés historiques.

### 4) Autres secteurs

Pour les autres secteurs, après application des montants d'AQE et paiements compensatoires aux surfaces fourragères, nous avons fait les constats suivants :

- Pour les ovins/caprins : l'AQE et les paiements compensatoires liés aux surfaces fourragères compensent la perte de paiements découplés.
- Pour les élevages bovins viande : il manque 0,22 milliards que l'on peut envisager de compenser par une possible revalorisation de la prime à la vache allaitante (intégrée dans le budget global).
- Pour les élevages mixtes : il manque 0,14 milliards qui devraient être compensés via les paiements contracycliques du lait et/ou la revalorisation envisagée de la prime à la vache allaitante.

- Pour les exploitations en polyculture élevage : il manque 1,65 milliards, mais ces exploitations vont bénéficier des paiements contracycliques (céréales + lait) et de la revalorisation de la prime à la vache allaitante.

### 3) L'harmonisation intra européenne

Il y a certes des différences de prix payés entre Etats Membres, et des écarts de coûts de production constatés d'un Etat-Membre à l'autre. Il est clair que la fixation d'un prix d'équilibre européen par production sera plus avantageuse pour certains pays que pour d'autres.

Si l'on se réfère au système américain, il apparaît évident qu'au vu de la taille de son territoire, les prix fixés nationalement ne correspondent pas non plus aux multiples réalités d'un territoire non-homogène.

Par ailleurs, le système historique de prix garantis de la PAC fixait déjà des prix uniformisés pour l'espace intra-européen, sans tenir compte des disparités existantes entre Etats-Membres, avec succès. Si l'on peut entendre qu'à l'époque, les disparités étaient moins importantes entre les 12 pays que l'UE comptait en 1985, et les 27 qu'elle compte aujourd'hui, il n'en reste pas moins qu'une procédure d'harmonisation des paiements directs est déjà en cours. Il faut en effet considérer la procédure actuelle qui vise à une convergence externe des aides, une harmonisation des montants des aides découplées vers une moyenne européenne. Cette procédure défavorise les pays producteurs historiquement détenteurs de hauts niveaux de paiements découplés comme la France.

L'idée est ici de limiter la volatilité des prix observée sur les marchés mondiaux, et de donner la visibilité d'un prix minimum aux producteurs, indexé sur les évolutions sensibles des coûts de production. Cette visibilité permettra aux producteurs d'adapter ensuite les choix liés à la conduite de leur exploitation pour maximiser leur marge. Il vaut mieux, en effet, avoir un cap commun, sachant que plus de 70% des coûts de revient européens pour les secteurs concernés se situent au sein du tunnel de prix autour du prix d'équilibre que de continuer le processus de renationalisation qui développe une tendance dangereuse à la dispersion des politiques publiques.

Mais il y a aussi un autre point à évoquer : c'est l'effet de la réduction du risque qui peut conduire à simplifier les systèmes et amener à une spécialisation des productions selon les territoires. Plusieurs arguments peuvent être avancés pour contrebalancer cette vision.

- Si l'on considère les résultats issus du Recensement agricole français, on constate que la situation de risques multiples vécue sur ces 10 dernières années par les agriculteurs français a conduit à 1) une perte de 21% d'exploitations en nombre et un agrandissement des exploitations restantes, 2) la baisse la plus marquée en nombre d'exploitation est

celle des exploitations mixtes : les exploitations qui élèvent différents types de bovins et les exploitations de polyculture élevage ont toutes deux diminué de 41%. Maintenir les exploitations dans une situation de risque n'entraîne donc pas non plus une diversification agronomique.

- Au lieu de voir se développer des systèmes de polyculture élevage, on constate qu'aujourd'hui les fermes se tournent vers des activités non agricoles pour espérer diversifier et stabiliser leurs revenus : la production d'énergie, les chambres d'hôtes, la production de services via les entreprises de travaux agricoles... il nous paraît préférable de trouver des solutions pour assurer la rentabilité et la pérennité de l'activité agricole, plutôt que de choisir le risque de voir disparaître celle-ci.

La planification que nous proposons, qui vise à éviter une spécialisation des territoires par la répartition des volumes bénéficiant d'aides contracycliques selon des bassins de production, associée à une conditionnalité uniformisée nous paraît apte à éviter cette sur-spécialisation qui serait en effet néfaste.

#### 4) Les Traités et règlements budgétaires permettent la flexibilité nécessaire au projet de PAAC d'Agriculture Stratégies

L'application du projet de PAAC suppose que les engagements et les paiements budgétaires soient ajustés chaque année en fonction de l'évolution des marchés. Ainsi l'enveloppe budgétaire du premier pilier serait appelée à varier en fonction de la situation des marchés des trois grands secteurs agricoles auxquels les paiements contracycliques de la PAAC s'appliqueraient (céréales, lait et oléo-protéagineux).

##### A) Que disent les Traités et règlements communautaires ?

De l'analyse du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (titre II - sixième partie) et du règlement 2020/2093 fixant le cadre pluriannuel 2021-2027 on retient les principes suivants:

1. La seule référence à un montant de crédit à ne pas dépasser est celle du cadre financier pluriannuel (CFP)
2. Aujourd'hui l'enveloppe pluriannuelle (2021-2027) est divisée à part égale pour obtenir le budget annuel. Mais les Traités de l'UE n'indiquent pas que le budget annuel de la PAC doit être égal au septième du cadre financier pluriannuel (CFP).
3. L'autorité budgétaire doit en revanche fixer un plafond de crédit. Rien n'empêche qu'elle fixe chaque année, dans le cadre des perspectives pluriannuelles, un plafond de crédit

correspondant à un scénario de crise au-delà d'une moyenne budgétaire annuelle à respecter sur la période pluriannuelle.

4. Le règlement en date du 21/12/2020 fixant le cadre financier pluriannuel ouvre la voie à un pilotage variable de la consommation budgétaire (cf. Art. 4 à 12) puisqu'il prévoit que les plafonds annuels peuvent être dépassés (jusqu'à 15 Mrd€ en 2027) d'un montant égal à l'écart entre les paiements exécutifs en « n-1 » et le plafond de « n-1 ».
5. C'est alors que les dispositifs de budget rectificatif, de reports de crédits et de fonds de réserve permettraient de gérer la nécessaire variabilité budgétaire et d'ajuster la dépense budgétaire avant la fin de l'exercice, évitant les transferts d'une année sur l'autre au-delà des reports usuels prévus par l'article 316 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

## B) La construction de budget annuel variable sous le respect du cadre financier pluriannuel (CFP)

Pour mettre en œuvre la PAAC proposée, le budget du premier pilier de la PAC sera évalué chaque année en tenant compte de la partie variable liée à l'estimation du besoin en paiements contracycliques, qui dépendra de la situation des marchés au titre des secteurs des céréales, du lait et des oléoprotéagineux.

La procédure budgétaire reposera donc pour les secteurs concernés sur un scénario central de dépenses assis sur des prévisions de prix, un fonds de réserve, puis un budget rectificatif. La chronologie de la construction du budget suivra les étapes suivantes :

### **· Le scénario central**

Au cours de la discussion sur le budget de l'année n qui se déroule du 1er septembre à fin décembre n-1 (cf. article 314 du TFUE), le projet de budget pourra établir une prévision de consommation budgétaire à partir des prévisions d'évolution des marchés et donc inscrire les crédits correspondants au titre des mécanismes contracycliques et de toute mesure de régulation complémentaire, avec une marge d'erreur réduite. Cela constituera le scénario central.

### **· Le fonds de réserve annuel**

Il sera néanmoins nécessaire d'anticiper dans le cadre de l'élaboration du budget de l'année n, une éventuelle dégradation des prix et donc de doter un fonds de réserve annuel en conséquence pour répondre à un besoin supplémentaire de crédits pour des aides contracycliques et de toute mesure de régulation complémentaire, comme un besoin de mesures de stockage allant au-delà des stocks gérés par les Etats-Membres (qui représentent 4% de la production annuelle, voire partie 2, point H). A cet effet sera établie une prévision fondée sur une simulation de dégradation plus forte par rapport au scénario central de la prévision

### **. Le budget rectificatif**

Dans le cadre de la présentation du projet de budget de l'année n+1, un budget rectificatif pour l'année n sera présenté. A cette période de l'année, avant le 15 octobre, les niveaux des prix et les besoins d'intervention pour l'année n seront bien connus. Le budget rectificatif déterminera le degré d'emploi du fonds de réserve, en fonction des besoins issus du niveau des prix de marché.

L'autorité budgétaire appréciera alors avec un degré de certitude beaucoup plus grand, le niveau des crédits budgétaires nécessaires pour le premier pilier de l'année n. Tout cela se fera dans le respect d'un plafond annuel de crédit défini sur la base d'un scénario de crise dans le cadre des perspectives pluriannuelles (cf. article 312.3 du TFUE).

### **. Le report sur l'année n+1**

Compte tenu de ce qui précède, à savoir de l'ajustement des dépenses via le budget rectificatif, le report éventuel de crédits sur l'année n+1 sera limité, ce qui respecte les dispositions des traites (article 316 du TFUE).

Mais le processus même d'élaboration budgétaire, tel que décrit ici, n'implique pas un report de crédit puisqu'une nouvelle séquence de construction d'un scénario central puis d'un fonds de réserve pour l'année n+1 sera engagée au 1er septembre de l'année n, en même temps que le budget rectificatif aura été présenté à l'autorité budgétaire.

La seule contrainte nouvelle de l'application du projet PAAC consistera pour la Commission à développer des outils et une expertise sur l'évolution des marchés plus élaborés que ceux dont elle dispose aujourd'hui.

## **C) Un dispositif de régulation à deux niveaux**

Les niveaux du prix plancher et du seuil de régulation publique pour chaque secteur seront définis par l'Autorité budgétaire (Conseil et Parlement européen). Ils devront rester stables dans la durée. La régulation des revenus et des marchés agricoles se fera à deux niveaux :

- la Commission européenne sera chargée dans le cadre des règlements existants et sur la base des prix d'équilibre et des prix plancher en vigueur, de prendre toute mesure de régulation complémentaire, et d'établir le niveau des aides contracycliques.
- l'Autorité budgétaire pourra intervenir de manière exceptionnelle au-delà si ces mesures de régulation prises par la Commission ne suffisent pas à rétablir l'équilibre des marchés et à endiguer un éventuel dérapage budgétaire par rapport aux perspectives pluriannuelles.

Le dialogue entre ces deux niveaux entrainerait un processus vertueux dans lequel les leviers budgétaires pour venir en aide aux agriculteurs et les leviers de rééquilibrage des marchés



seraient utilisés de manière complémentaire dans une logique d'efficacité budgétaire et une véritable valeur ajoutée communautaire.

#### D) Le respect des perspectives financières pluriannuelles

Une réserve de crise pour la PAAC correspondant à 3% de l'enveloppe pluriannuelle sera constituée à l'intérieur de cette enveloppe. Le plafond annuel des dépenses tel que prévu par les traités et visé dans le règlement fixant le cadre financier sera établi, à titre de référence, sur 97% de l'enveloppe pluriannuelle.

Chaque année, l'écart entre le montant des crédits de paiements effectivement dépensés et le plafond annuel indicatif sera évalué. Le niveau moyen d'exécution budgétaire sera calculé en moyenne mobile par rapport au plafond annuel de référence. A cet effet sera établie une prévision fondée sur une simulation de dégradation plus forte par rapport au scénario central de la prévision.

Si l'écart cumulé de l'année n'excède un montant défini par l'autorité budgétaire, la réserve de crise pourra être activée. Inversement, si l'écart cumulé est inférieur à un montant défini par l'autorité budgétaire, la réserve de crise pourra être dotée. Les mécanismes correspondants découleront directement des dispositifs réglementaires déjà adoptés en décembre 2020 (règlement 2020/2093 fixant le cadre pluriannuel 2021-2027).

Le graphique ci-après illustre la gestion budgétaire pluriannuelle.

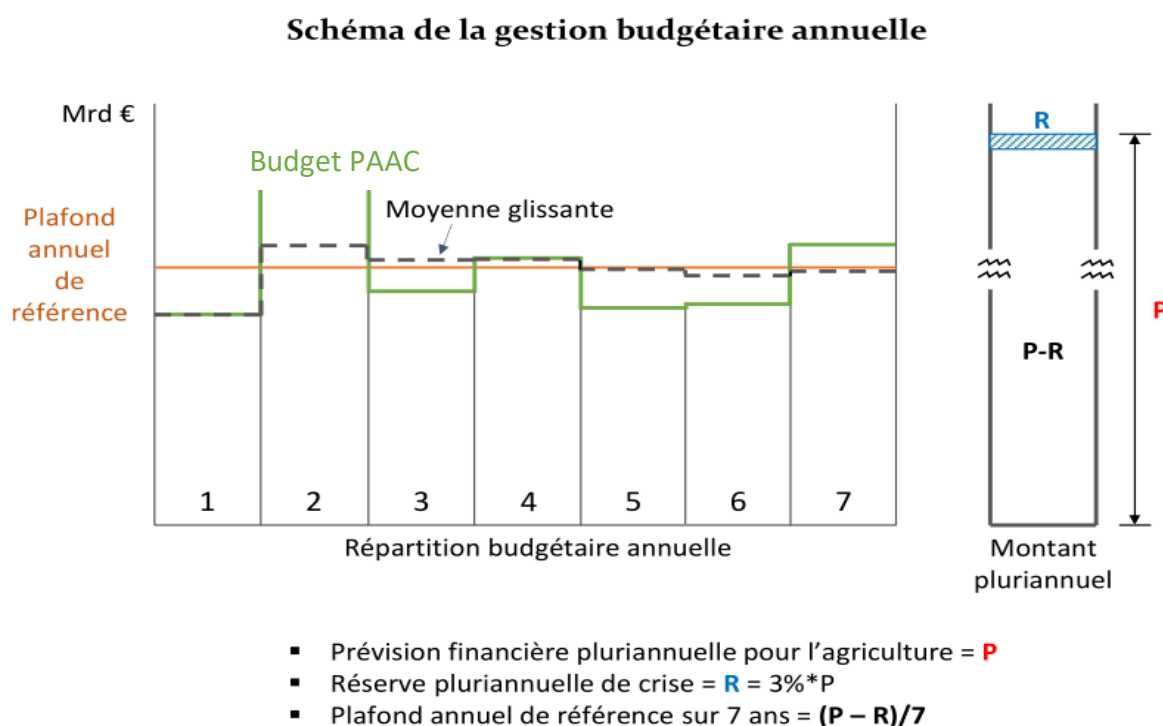


Figure 20 : Schéma de la gestion budgétaire annuelle

En définitive, il apparait que les Traités et règlements budgétaires permettent déjà dans leur forme actuelle de mettre en place une logique de variabilité des budgets annuels pour le premier pilier de la PAC. En appelant les contributions nationales de manière variable car au plus près des besoins, il ne sera pas nécessaire d'avoir recours à une pluri-annualité budgétaire ou les crédits seraient transférés d'une année à l'autre.

On sortirait ainsi de la logique de consommation budgétaire qui prévaut actuellement, seuls les budgets nécessaires seraient appelés par le niveau communautaire. A la place s'instaurerait un dialogue vertueux entre le niveau communautaire et l'Autorité budgétaire pour une meilleure efficacité de la dépense publique par un bon Policy-mix entre mesures de compensation budgétaires et mesures de rééquilibrage des marchés, pour une véritable plus-value communautaire.



## Conclusion :

La nécessité d'engager un projet de réforme de la PAC dès 2023 est indissociablement liée à l'évolution du contexte international et à l'urgence de déployer une stratégie de souveraineté alimentaire au même titre que de souveraineté énergétique pour protéger la France et les pays européens de crises particulièrement graves.

La PAC qui vient péniblement d'être votée il y a un an est à bout de souffle et ne répond pas à cette exigence car, non seulement elle ne poursuit pas les objectifs que la situation requiert mais elle s'est étiolée dans un entrelac de PSN qui constituent le décor baroque d'une Europe incapable d'entretenir une politique commune.

La réforme que nous proposons s'inspire des travaux antérieurs menés par Momagri qui avait construit un édifice institutionnel innovant et précurseur ce qui lui avait valu d'être considéré comme utopique et irrecevable par une bonne partie des acteurs, préférant entretenir un système déjà inadéquat plutôt que de tenter l'aventure d'une réforme de bon sens.

Il suffit d'ailleurs d'observer que la logique qui l'habite s'inspire sur certains points de la politique américaine tout en étant adaptée à une Europe diverse mais dont l'avenir dépend plus que jamais de sa capacité à innover et à dépasser les comforts d'un équilibre subtil souvent proche de l'immobilisme.

Il a été revu et complété par Agriculture Stratégies qui porte aujourd'hui une proposition nouvelle sur la base de laquelle il devient indispensable de fédérer tous ceux, à commencer par les représentants et acteurs économiques du monde agricole, qui veulent sauver l'agriculture et le secteur agroalimentaire d'un lent déclin au détriment de l'équilibre de nos sociétés.

Le temps n'est plus à l'attentisme. Notre objectif est de réunir autour de nous suffisamment de soutiens pour que ce projet de réforme qui doit être approfondi et affiné, devienne une plateforme d'influence permettant une prise de conscience du monde politique et du public qui déclenche un processus rapide de révision de la PAC.

Le moment est propice car les crises qui nous assaillent obligent à trouver des solutions et à s'affranchir des cadres devenus inadaptés.

## Annexe : détail de la méthodologie et des calculs des simulations budgétaires

### 1) Le calcul du coût de revient

Le calcul du coût de revient constitue une étape primordiale, puisqu'il sert à définir le prix objectif et le prix plancher dont dépend le déclenchement des paiements contractuels. Les coûts de production moyens des céréales et du lait au sein de l'Union européenne peuvent être appréciés de la manière suivante :

#### Coût de revient

##### Coût opérationnel total

###### *Coûts spécifiques*

- Céréales : Semences et semis, Fertilisants et produits visant à améliorer la qualité des sols, Produits destinés à protéger les cultures, Autres coûts spécifiques aux cultures, Eau.
- Lait : achat de produits concentrés, achat de fourrages, utilisation de cultures non fourragères au sein de l'exploitation, coûts du fourrage, coût de renouvellement du troupeau de vaches laitières, prélèvement sur le lait et autres coûts liés aux troupeaux (vétérinaires, etc).

###### *Coûts non spécifiques (céréales et lait)*

- Coûts d'exploitation et de fonctionnement des machines et des équipements agricoles
- Coûts d'entretien et de maintenance
- Dépenses énergétiques
- Assurance
- Taxes, prélèvements et autres frais généraux.

##### Amortissements (céréales et lait)

- Equipements et infrastructures agricoles
- Machines agricoles
- Capital circulant

##### Autres coûts d'exploitation (céréales et lait)

###### *Facteurs de production*

- Salaires
- Loyers
- Intérêts

###### *Coût de la propriété du capital*

- Terre
- Autre capital

## 2) Budget paiements contracycliques céréales

### **Prix de marché retenus, source IGC :**

Blé : France standard grade wheat Rouen  
Orge : France feed barley Rouen  
Maïs : Black Sea maize  
Conversion euros/dollar taux INSEE annualisé  
Prix de campagne (juillet/juin)

### **Calcul prix de revient, source FADN, Cereal Report :**

Pays considérés pour le **blé** :

France, Germany, Poland, Romania, Italy, Spain = en moyenne 71% de la production de l'UE 27 sur les campagnes 2016 à 2020 (source IGC).

Pays considérés pour le **maïs** :

France, Romania, Hungary, Italy, Spain, Germany= en moyenne 75% de la production de l'UE 27 sur les campagnes 2016 à 2020 (source IGC).

Pour chacun des produits concernés, le coût de revient moyen a été calculé en pondérant le coût de revient du pays par la part de sa production en volume dans la production totale de l'échantillon représentatif considéré.

### **La méthodologie pour l'orge a fait l'objet d'ajustements :**

Au départ, nous avons appliqué la même méthodologie et considéré les pays suivants :

France, Germany, Spain, Denmark, Poland = en moyenne 71% de la production de l'UE 27 sur les campagnes 2016 à 2020 (source IGC).

Mais le traitement des données par la DG Agri aboutit à largement surestimer le coût de production de l'orge, lorsqu'on applique les calculs réalisés sur le maïs ou le blé : alors que le coût de revient du blé est en moyenne de 235€ sur l'ensemble de la période, celui de l'orge est de 286 € /t sur la période 2010-2015 et de 276€/t sur la période 2016-2020.

Or, le coût de production du blé et de l'orge sont habituellement assez proches. Les données DG Agri semblent donc faire l'objet d'un biais statistique, peut être en raison d'un échantillonnage trop réduit, qui aboutit à des rendements moyens trop faibles par rapport à la réalité et une sur-affectation des « unpaid family factors » (qui correspondent au coût du travail familial et à la rémunération des capitaux propres).

Au regard de ces éléments, nous avons considéré pour l'orge le même coût de revient que celui du blé. Cette approximation nous paraît d'autant plus justifiée que les calculs réalisés pour le ministère de l'Agriculture par l'APCA dans le cadre du programme CasDAR 2015<sup>16</sup> sur les coûts de production en grandes cultures aboutissent au même coût de revient pour le blé et l'orge en France (215 €/t sur la

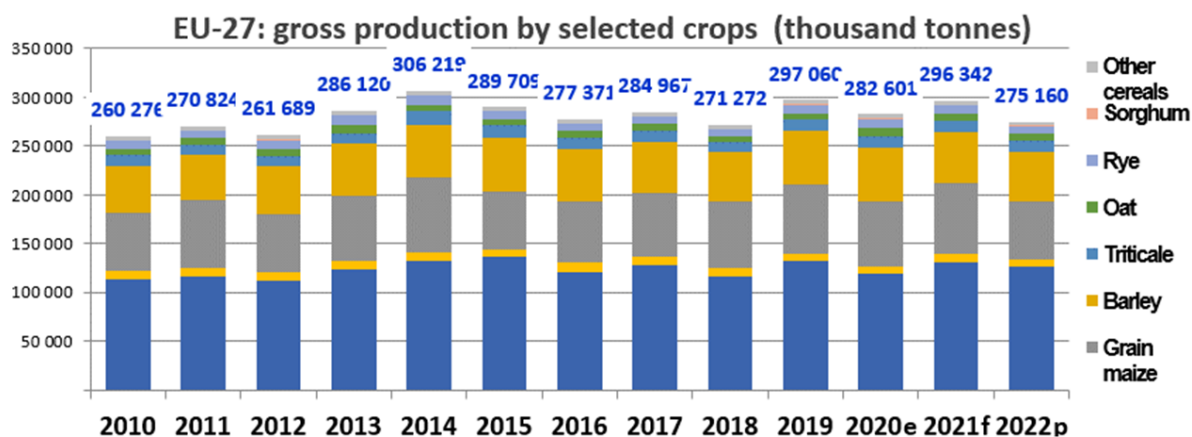
---

<sup>16</sup>

[https://chambres-agriculture.fr/fileadmin/user\\_upload/National/FAL\\_commun/publications/National/Casdar/Coûts\\_production\\_grandes\\_cultures.pdf](https://chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/National/Casdar/Coûts_production_grandes_cultures.pdf)

moyenne triennale 2012/2015, chiffre que nous retrouvons par ailleurs exactement dans nos calculs pour le blé tendre à partir des données DG Agri).

Pour les céréales hors blé, orge et maïs, en raison des faibles volumes résiduels de chacune des cultures concernées, le prix plancher est déterminé arbitrairement à 195 €/t et le prix de marché de référence retenu est celui du blé.

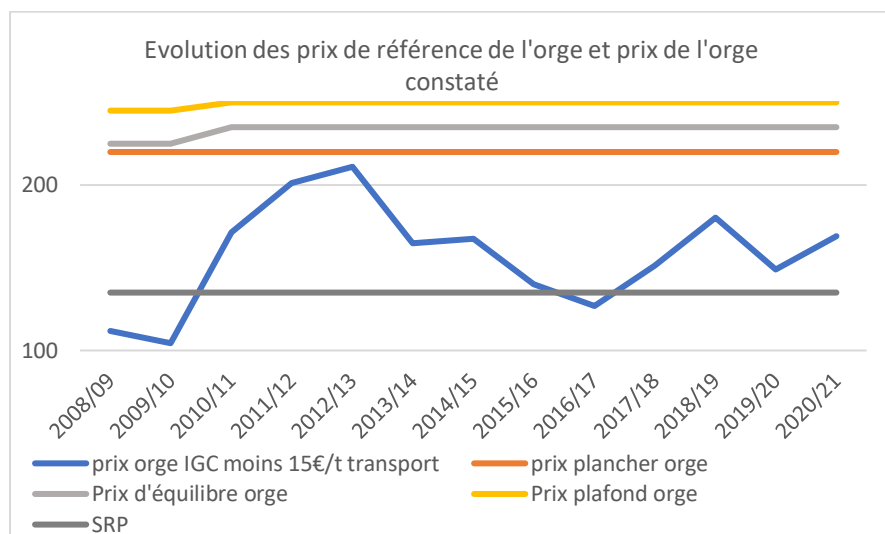
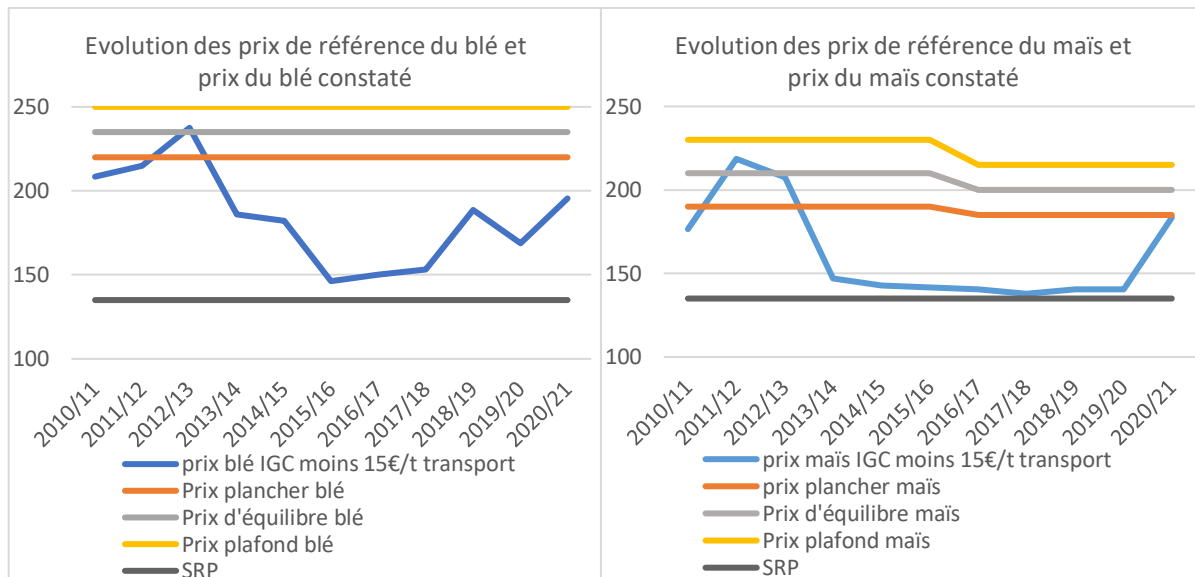


Pour chaque production soutenue, le volume de paiements contracycliques correspondant est calculé à partir de l'écart entre le prix de marché constaté sur l'année et le prix plancher (bas du tunnel), multiplié par 90% de la production en volume.

**Résultats des calculs et tunnels de prix retenus :**

2010-2015	2016-2020
Coût de revient moyen du blé/orge : 235 €/t Ecart-type pour le blé/orge : 10,4	Coût de revient moyen du blé/orge : 234 €/t Ecart-type pour le blé/orge : 11,6
Coût de revient moyen du maïs : 214 €/t Ecart-type pour le maïs : 23,4	Coût de revient moyen du maïs : 196 €/t Ecart-type pour le maïs : 6,8
Prix d'équilibre blé/orge : 235 €/t <b>Prix plancher blé/orge : 220 €/t</b> Prix plafond blé/orge : 250 €/t	Prix d'équilibre blé/orge : 235 €/t <b>Prix plancher blé/orge : 220 €/t</b> Prix plafond blé/orge : 250 €/t
Prix d'équilibre maïs : 210 €/t <b>Prix plancher maïs : 190 €/t</b> Prix plafond maïs : 230 €/t	Prix d'équilibre maïs : 200 €/t <b>Prix plancher maïs : 185 €/t</b> Prix plafond maïs : 215 €/t

Conséquences par rapport aux prix de marché constatés sur la période :



## Simulations budgétaires :

**Le budget PC céréales est de 9,1 milliards, mais il ne tient pas compte de la destination des céréales (autoconsommation ou vente).**

	Blé		Maïs		Orge		Autres céréales / PP 195€/t PM = PM blé  budget PC autres céréales	Budget PC total en milliards
	prix IGC moins 15€/t transport	Budget PC blé	prix IGC moins 15€/t transport	budget PC maïs	prix IGC moins 15€/t transport	Budget PC orge		
2010/11	208	1,4	176	0,7	171	2,1	-	4,2
2011/12	215	0,6	219	-	201	0,8	-	1,4
2012/13	238	-	208	-	211	0,4	-	0,4
2013/14	186	4,0	147	2,4	165	2,7	0,2	9,3
2014/15	182	4,7	143	3,2	167	2,6	0,2	10,8
2015/16	146	9,5	142	2,6	140	4,0	0,9	17,0
2016/17	150	8,2	140	2,5	127	4,6	0,7	16,0
2017/18	153	8,2	138	2,7	151	3,3	0,6	14,9
2018/19	189	3,5	140	2,7	180	1,9	0,1	8,1
2019/20	169	6,4	140	2,7	149	3,7	0,5	13,3
2020/21	195	2,8	183	0,1	169	2,3	-	5,1
moyenne	185	4,5	162	1,8	166,6	2,6	0,3	9,1

## Incidence sur le budget disponible :

Actuellement, l'ensemble des surfaces en céréales bénéficie de 12 milliards de DPB annuels.

Néanmoins, 33% des surfaces en céréales sont localisées dans des exploitations d'élevage ou de polyculture élevage, qui ne bénéficieront pas complètement des paiements contracycliques puisqu'une partie plus ou moins importante des céréales y est autoconsommée.

Les exploitations spécialisées (céréales et oléoprotéagineux + specialist other field crops + mixed crops) représentent 66% des surfaces en céréales, 67% de la production en valeur, et touchaient 65% des aides découplées affectées aux surfaces en céréales (7,8 milliards).

L'AQE représenterait pour les surfaces en céréales des exploitations spécialisées en céréales un budget de 2,7 milliards. Le budget AQE sur l'ensemble des surfaces en céréales, quelle que soit la spécialité de leur exploitation, représente 4,1 milliards.

Si on considère que 10% des céréales produites sont autoconsommées, on peut émettre l'hypothèse que le budget des paiements contracycliques affectés aux céréales va porter sur un volume réduit d'autant, puisque l'attribution des paiements contracycliques est conditionnée à la vente des produits à un organisme stockeur.



Pour calculer l'incidence budgétaire sur les exploitations spécialisées, on prend les hypothèses suivantes : on minore de 10% le budget affecté aux paiements contracycliques de la totalité des céréales produites (pour intégrer l'autoconsommation). Ce nouveau budget est donc affecté aux céréales mises en marché. On considère enfin que 65% de ce nouveau budget sera capté par les exploitations spécialisées en grandes cultures.

Exploitations spécialisées COP	Situation antérieure	Budget PC initial 9,1 Mrd
Aide découplée	DPB : 7,8 Mrd	AQE : 2,7 Mrd
Paiements contracycliques : 65% du budget affecté aux céréales mises en marché		5,3 Mrd
Total	7,8 Mrd	8 Mrd

Le secteur des céréales dans sa globalité récupère en moyenne 8,2 milliards d'aides contracycliques ( $90\% * 9,1$  milliards) + 4,1 milliards d'AQE (75€ multiplié par la surface en céréales) = 12,3 milliards par rapport aux 12 milliards de DPB historiques.

### 3) Budget paiements contracycliques lait

#### Prix de marché retenu, source Observatoire des marchés de la Commission :

Historical EU price serie of cow's raw milk

Prix en moyenne par année civile

#### Calcul prix de revient, source FADN, Dairy Report :

Pays considérés pour le lait (source eurostat, les données couvrent le lait de vache collecté dans des fermes par des laiteries agréées) :

Allemagne, France, Pays-Bas, Italie, Pologne, Espagne, Irlande= en moyenne 77% de la production de l'UE 27 sur les campagnes 2016 à 2020.

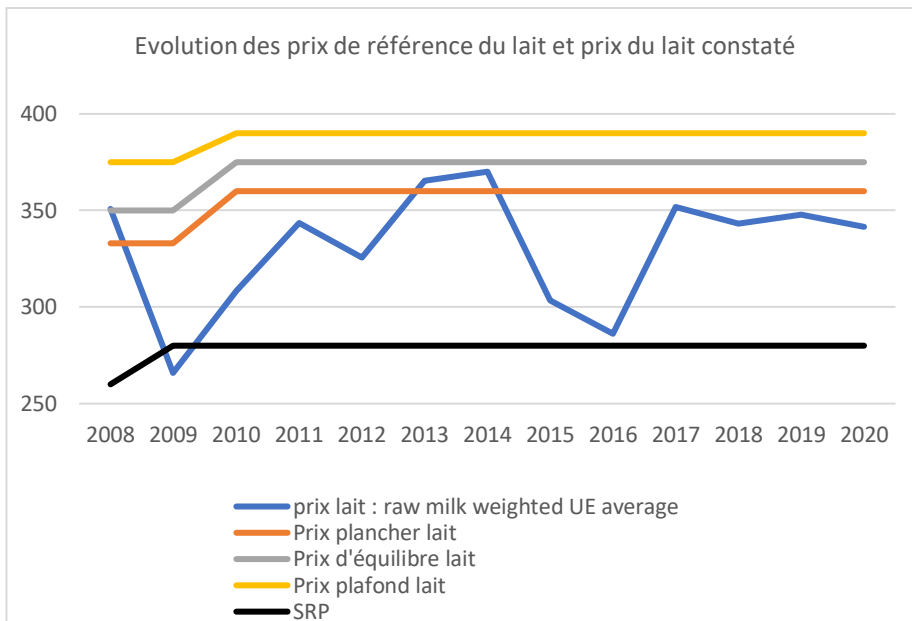
Le coût de revient moyen pour le lait a été calculé en pondérant le coût de revient du pays par la part de sa production en volume dans la production totale de l'échantillon représentatif considéré.

On a déduit de ce coût de revient le montant des paiements compensatoires couplés aux prairies et aux cultures fourragères : s'il n'est pas tenu compte de l'AQE dans le coût de revient puisqu'il s'agit d'un paiement pour services environnementaux, il est normal de tenir compte du PCC prairies et cultures fourragères qui vise à inciter à conserver ce type de surfaces en élevage mais qui permet de réduire le coût de production. Dans une logique anti-dumping, la différence mesurée entre le prix de marché et le coût de production qui sert de base au calcul des paiements contracycliques ne doit pas être surévaluée. Les paiements compensatoires couplés sur les prairies et cultures fourragères sont de 140€/ha, ce qui correspond à un paiement de 7 à 30 €/t de lait selon les pays et l'année considérée. Plus l'exploitation a un rendement laitier par surface fourragère faible, plus elle est avantagée, ce qui encourage les systèmes extensifs.

#### Résultats des calculs et tunnels de prix retenus :

2010-2015	2016-2020
Coût de revient moyen du lait (intégrant les PCC) : 375 €/t Ecart-type pour le lait 2001-2005 : 19,5	Coût de revient moyen du lait (intégrant les PCC) : 372/t Ecart-type pour le lait : 11,1
Prix d'équilibre : 375 €/t Prix plancher : 360 €/t Prix plafond : 390 €/t	Prix d'équilibre : 375 €/t Prix plancher : 375€/t Prix plafond : 390 €/t

Conséquences par rapport aux prix de marché constatés sur la période (maintien du SRP à 280€/t) :



### Simulations budgétaires :

	Lait			
	prix lait : raw milk weighted UE average	Lait cru de vache livré aux laiteries source eurostat	PC par tonne	Budget PC lait en milliards
2010	308,53 €	123 721	46,3	5,7
2011	343,64 €	126 135	14,7	1,9
2012	325,58 €	126 864	31,0	3,9
2013	365,31 €	127 560	0,0	-
2014	370,08 €	133 563	0,0	-
2015	303,43 €	137 101	50,9	7,0
2016	286,04 €	138 735	66,6	9,2
2017	351,93 €	140 848	7,3	1,0
2018	343,08 €	142 258	15,2	2,2
2019	347,80 €	142 646	11,0	1,6
2020	341,54 €	144 789	16,6	2,4
moyenne	335,2	134 929	23,6	3,2

### **Incidence sur le budget disponible :**

Historiquement, les exploitations spécialisées en lait bénéficiaient de 5,8 milliards de DPB annuel (moyenne 2015/2020, source FADN. NB : les fermes spécialisées en lait ont perdu 1,3 milliard de DPB entre 2010 et 2020 et 180 000 exploitations, alors que la collecte a augmenté).

Avec la proposition PAAC le secteur laitier récupère en moyenne 3,2 milliards d'aides contracycliques + 1,4 milliards d'AQE (75€ multiplié par la SAU des exploitations spécialisées en lait) + 2,1 milliards de paiements spécifiques aux surfaces fourragères = 6,7 milliards

## 4) Budget paiements contracycliques oléagineux

### **Prix de marché retenus, source IGC :**

Colza : Rapeseed - EU (France) – Rouen  
Conversion euros/dollar taux INSEE annualisé  
Prix de campagne (juillet/juin)

### **Calcul prix de revient :**

Les oléagineux ne font pas l'objet des mêmes traitements statistiques de la part de la Commission Européenne. Dans les faits, il est compliqué d'obtenir des données sur les coûts de production des oléagineux. Nous avons basé nos calculs à partir des éléments fournis par Terres Univia (issus de la synthèse de l'observatoire des résultats économiques 2021). Terres Univia a reconstitué à partir des données CerFrance d'exploitations spécialisées en céréales et oléoprotéagineux le coût de production des différentes cultures d'oléagineux et de protéagineux, intégrant à celles-ci les aides PAC.

Nous avons considéré le coût de production complet du colza tel que calculé par Terres Univia auquel étaient retranchées les aides PAC, et nous avons réintégré dans ce coût de production une estimation de la valeur des aides découplées (calculée à partir des données FADN sur les exploitations spécialisées en COP et en considérant le rendement annuel du colza français d'après les données de France AgriMer).

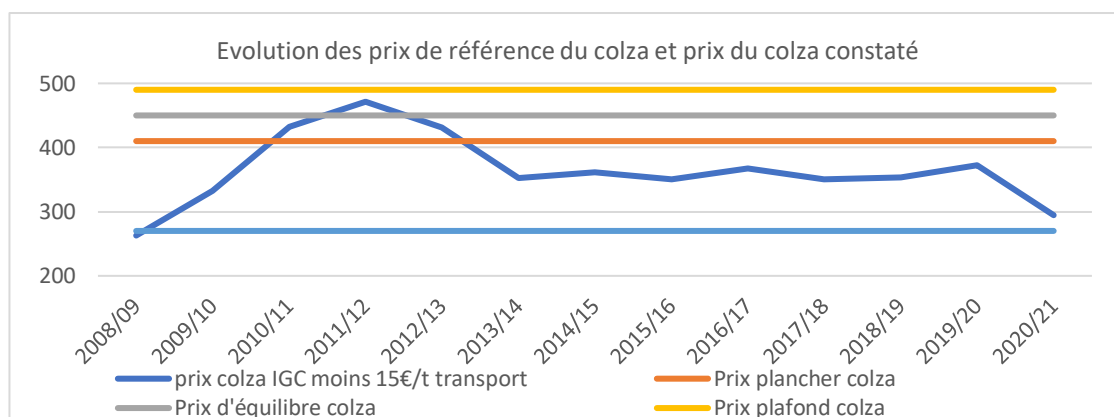
Nous avons ensuite comparé ce coût de production au prix IGC, et pris en compte pour nos estimations budgétaires l'ensemble des volumes d'oléagineux produits en UE.

Pour l'ensemble des oléagineux, le volume de paiements contracycliques correspondant est donc calculé à partir de l'écart entre le prix de marché constaté sur l'année pour le colza et le prix plancher (bas du tunnel) calculé d'après les coûts de production du colza en France, multiplié par 90% de la production en volume.

### **Actualisation des prix retenus pour les simulations budgétaires :**

- prix plancher : 420 €/t
- prix d'équilibre : 450€/t
- prix plafond : 480 €/t
- SRP : 270€/t

Conséquences par rapport aux prix de marché constatés sur la période :



### Simulations budgétaires :

**Le budget PC oléagineux est de 1,3 milliards.**

	Oléagineux prix colza IGC moins 15€/t transport	Budget oléagineux	PC
2010/11	263		3,8
2011/12	333		2,1
2012/13	433		-
2013/14	471		-
2014/15	432		-
2015/16	352		1,8
2016/17	361		1,6
2017/18	350		2,1
2018/19	368		1,5
2019/20	350		1,8
2020/21	354		1,7
moyenne	369,7		1,5

### Incidence sur le budget disponible :

	Surfaces en ha	volume d'aides découplées correspondant	AQE	Paiements contracycliques	Ecart
Oléagineux	10 712 710	2,4 Mrd	0,8 Mrd	1,5 Mrd	- 0,1 Mrd

## 5) Autres secteurs

### Écart après application de l'AQE et des paiements compensatoires couplés aux cultures fourragères + prairies

	Aides découplées historiques	AQE	PCC	total	écart
(15) Specialist COP	9,0 Mrd	3,23 Mrd	0,42 Mrd	3,65 Mrd	- 5,31 Mrd
(16) Specialist other fieldcrops	4,0 Mrd	1,15 Mrd	0,49 Mrd	1,64 Mrd	- 2,38 Mrd
(20) Specialist horticulture	0,2 Mrd	0,07 Mrd	0,01 Mrd	0,08 Mrd	- 0,08 Mrd
(35) Specialist wine	0,5 Mrd	0,26 Mrd	0,02 Mrd	0,28 Mrd	- 0,22 Mrd
(36) Specialist orchards - fruits	0,6 Mrd	0,21 Mrd	0,03 Mrd	0,24 Mrd	- 0,36 Mrd
(37) Specialist olives	0,8 Mrd	0,19 Mrd	0,01 Mrd	0,20 Mrd	- 0,65 Mrd
(38) Permanent crops combined	0,3 Mrd	0,09 Mrd	0,01 Mrd	0,11 Mrd	- 0,20 Mrd
(45) Specialist milk	4,8 Mrd	1,44 Mrd	2,13 Mrd	3,57 Mrd	- 1,22 Mrd
(48) Specialist sheep and goats	2,0 Mrd	0,78 Mrd	1,23 Mrd	2,01 Mrd	0,00 Mrd
(49) Specialist cattle	3,8 Mrd	1,36 Mrd	2,24 Mrd	3,60 Mrd	- 0,22 Mrd
(50) Specialist granivores	1,0 Mrd	0,33 Mrd	0,13 Mrd	0,46 Mrd	- 0,58 Mrd
(60) Mixed crops	0,8 Mrd	0,27 Mrd	0,08 Mrd	0,35 Mrd	- 0,43 Mrd
(70) Mixed livestock	0,6 Mrd	0,20 Mrd	0,23 Mrd	0,43 Mrd	- 0,14 Mrd
(80) Mixed crops and livestock	4,0 Mrd	1,35 Mrd	0,95 Mrd	2,30 Mrd	- 1,65 Mrd

### Focus sur « autres cultures de plein champ » :

Cette catégorie regroupe les oléagineux et les cultures non éligibles aux paiements contracycliques : légumes secs, pommes de terre, betteraves sucrières, semences (sauf le coton), houblon, tabac, autres plantes industrielles (coton, canne à sucre et autres).

	Surfaces en ha	Surfaces en %	volume d'aides découplées correspondant	AQE	Reste à compenser
Total other fieldcrops	18 326 547	100%	4,1 Mrd	1,4 Mrd	2,7 Mrd
dont oléagineux	10 712 710	58%	2,4 Mrd	0,8 Mrd	1,6 Mrd
dont protéagineux	1 493 040	8%	0,3 Mrd	0,1 Mrd	0,2 Mrd
reste	6 120 797	33%	1,4 Mrd	0,5 Mrd	0,9 Mrd