

### • Définition

La Politique Agricole Commune de l'Union Européenne vise le soutien aux activités agricoles et aux filières ainsi que le développement des territoires ruraux. Cette politique a souvent été décrite comme incompatible avec les engagements de la Directive Cadre sur l'Eau. Aujourd'hui la PAC intègre des mesures financières visant la protection de la ressource en eau.

### • Indicateurs de mesure

- Budget annuel de la PAC
- Part des subventions dans le revenu d'exploitation
- Montant des aides reversées aux exploitants
- Evolution des subventions
- Part contribuant à une gestion durable des ressources en eau

La PAC – Politique Agricole Commune – est d'abord orientée vers l'augmentation de la productivité depuis les années 50; plus récemment des crises liées à des surproductions au début des années 80 atténuent cet objectif. On observe ensuite différents réajustements de la politique agricole pour soutenir les prix puis, à partir des années 90, pour diminuer les interventions directes sur les marchés en favorisant des aides directes aux revenus.

La PAC est divisée en 2 piliers :

-Pilier I : aides directes aux exploitants

-dont le soutien à l'irrigation;

-depuis 2003, le versement des aides est conditionné aux BCAA – Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales.

Une importante réforme a introduit la notion de paiement « vert » associé aux aides directes. Ce paiement porte en particulier sur :

-La diversification des cultures afin d'améliorer la résilience des sols et des écosystèmes ;

-Le maintien des prairies permanentes : pour favoriser la rétention du carbone dans les sols ;

-La préservation des zones d'intérêt écologique dans les exploitations.

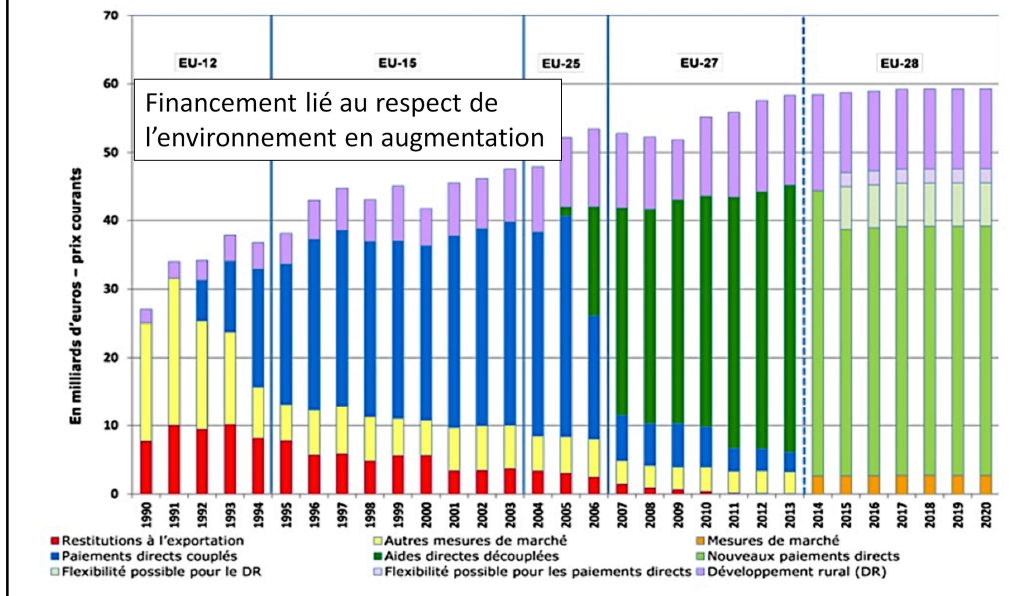
-Pilier II : mesures spécifiques liées au développement rural; mis en place depuis 1999

-amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de sa multifonctionnalité ;

-promotion de la protection de l'environnement en agriculture ainsi que des mesures forestières contribuant au [développement durable](#) ;

-participation au développement des territoires ruraux.

• **Rétrospective et perspective (1990 – 2020) – Budget de la PAC**



Le schéma présente l'évolution du budget de la PAC au fur et à mesure de l'ouverture européenne (Europe des 12, des 15, etc...) et fait une prospective jusqu'en 2020. Le Brexit (sortie du Royaume-Uni de l'UE) n'est pas intégré dans les hypothèses.

A partir des années 2000, on observe une mise en place de conditionnalités liées au respect de l'environnement et notamment à la gestion de l'eau, puis est introduit à partir de 2014 le « verdissement » de la PAC avec les « paiements verts » liés à des pratiques respectueuses de l'environnement (cf « nouveaux paiements direct »).

Du point de vue de la prospective, on peut noter que les variations sont fortes entre chacune des programmations de la PAC. En effet, une nouvelle période de programmation (2000-2006; 2007-2013; 2014-2020) est l'occasion de réformer en profondeur le fonctionnement et les équilibres financiers : lesquels sont ensuite stables durant toute la période.

**Légende :**

- En rouge : diminution et arrêt du soutien à l'exportation (pour compenser les prix bas)
- En jaune puis orange : diminution des mesures de soutien aux marchés à partir des années 1990, jusqu'à devenir minimales (quotas sur certaines denrées).
- En bleu puis vert : apparition des aides directes -> d'abord couplées (proportionnelles à la surface cultivées et calculées par rapport à des références historiques de production) jusqu'en 2006 puis progressivement découplées (non liées à la surface cultivée mais au type de production agricole).
- En vert clair : apparition en 2014 des nouveaux paiements directs incluant les paiements verts.
- En violet : augmentation progressive des montants accordées au titre du Pilier II qui financent les plans de développement ruraux (zones à handicaps naturels, mesures agro-environnementales, aide à l'installation des jeunes agriculteurs, aide pour constituer des groupements, etc).

Source : Présentation de la réforme de la PAC 2014 – 2020, DG Agriculture, UE , décembre 2013

- **Rétrospective** – Part des subventions dans les revenus d'exploitation

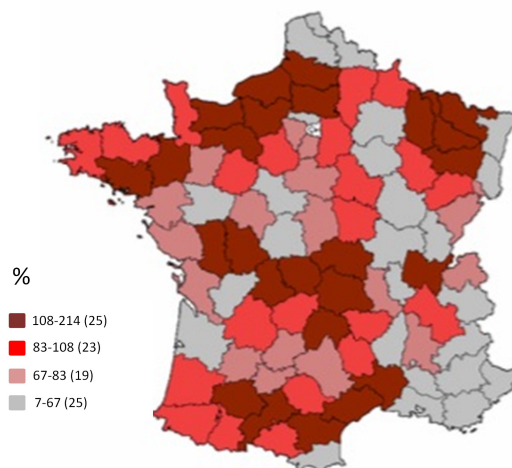
Part dans le revenu d'exploitation:

2007 : 44%

2013: 40%

Les paiements directs représentent une très large part de la totalité des subventions agricoles perçues.

Part dans le revenu net par actif (2006) :



Cependant la carte présentée montre une grande disparité géographique. Les départements du bassin de l'Adour et des Côtiers Basques bénéficient d'un soutien financier important par rapport au contexte national. La carte ci-dessus présente également les départements où les aides et subventions représentent une part faible du revenu net par actifs (inférieur à 67% - en gris) : il s'agit en particulier des régions viticoles peu soutenues par la PAC.

Les participants à l'Atelier remarquent que la présente fiche ne s'intéresse qu'aux aides liées soit à la production, soit aux territoires, mais ignore le soutien financier en cas de crise.

- **Rétrospective** – Montant des aides reversées aux exploitants

2013 (milliers €)	Hautes- Pyrénées	Gers	Landes	Pyrénées- Atlantiques	Total	France entière
<b>Pilier I</b>	46 350 73 %	132 326 93 %	78 192 95 %	124 833 75 %	<b>381 701</b> <b>84%</b>	6 966 600 84%
<b>Pilier II</b>	17 490 27 %	10 049 7 %	3 836 5 %	41 436 25 %	<b>72 811</b> <b>16%</b>	1 282 800 16%
<b>Total</b>	64 019	142 375	82 028	166 269	<b>454 512</b>	8 249 400
<b>SAU (ha)</b>	127 236 503 €/ha	447 223 318 €/ha	211 021 389 €/ha	330 208 504 €/ha	<b>1 115 688</b> <b>407 €/ha</b>	27 083 043 305 €/ha
<b>Exploitations (nombre)</b>	5 077	7 680	5 612	11 727	<b>30 096</b>	505 024

En 2013, les 4 départements du territoire de l'Adour et des Côtiers Basques ont bénéficié de 454 million€ de la PAC pour 30 096 exploitations agricoles.

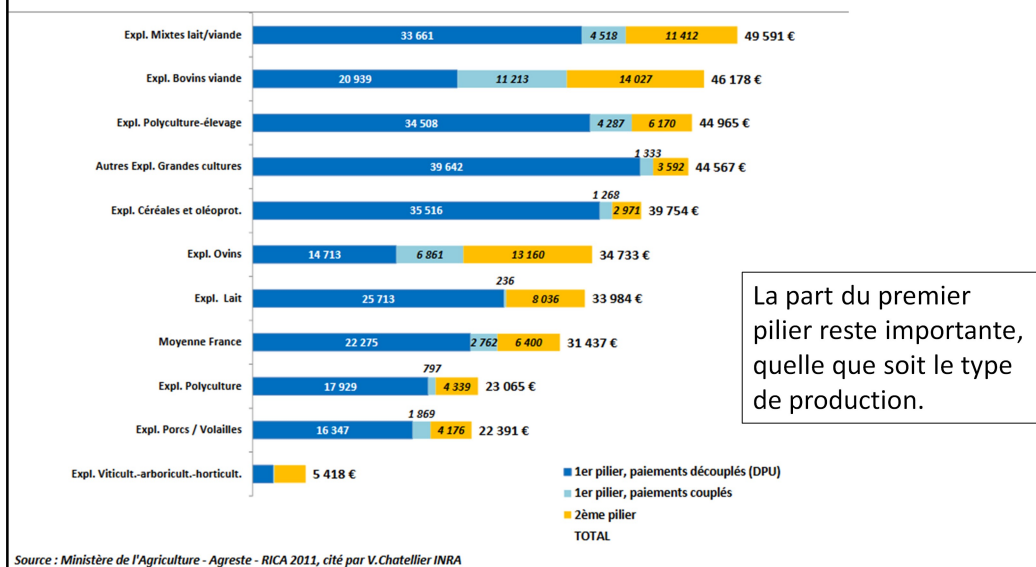
Dans le Gers et les Landes, départements de plaine, le Pilier 1 (aides directes, dont soutien à l'irrigation) représente une part très largement majoritaire (respectivement 93% et 95% de la part totale des subventions). Les subventions correspondent à un montant à l'hectare respectivement de 318€ et 389€, supérieur à la moyenne nationale (305 €/ha).

Dans les Hautes-Pyrénées et Pyrénées-Atlantiques, départements en partie de montagne, ¼ des aides sont versées au titre du Pilier 2 (Développement rural), car ces secteurs bénéficient d'indemnités compensatoires (comme l'ICHN : indemnité compensatoire de handicap naturel). Les subventions à l'hectare y sont les plus élevées du territoire, respectivement 503€ et 504€.



- **Rétrospective** – Montant des aides reversées aux exploitants

**Aides PAC 2011 : montant moyen par exploitation dans chaque catégorie en 2011**

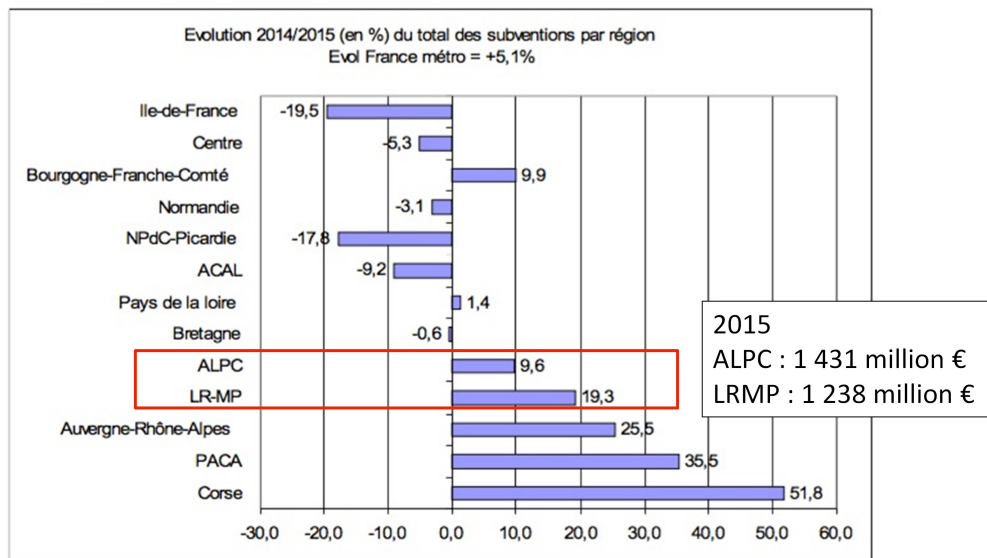


A l'échelle nationale, en 2011, les aides PAC bénéficient pour :

- 21% aux exploitations de cultures de céréales et protéagineux (environ 300€/ha calculé en 2013)
- 16% aux exploitations bovins lait
- 16% aux exploitations bovins viande (environ 200€/ha calculé en 2013)
- 15% aux exploitations de polyculture élevage (environ 285€/ha calculé en 2013)
- 9% aux autres exploitations de grandes cultures
- 7% aux exploitations ovins / caprins (environ 150€/ha calculé en 2013)
- 6% aux exploitations de porcs et volailles
- 5% aux exploitations mixtes bovins lait et viande
- 4% aux exploitations viticulture, arboriculture, fruits et légumes
- 1% aux exploitations de polyculture

Le montant moyen de subventions par type d'exploitation est présenté dans le graphique ci-dessus. Les paiements découplés correspondent aux DPU (droit à paiement unique) qui s'appliquent indifféremment de la taille de l'exploitation. Les paiements couplés sont indexés aux surfaces cultivées et à l'historique des productions : les paiements couplés tendent à diminuer. Ces deux types de paiement relèvent du 1<sup>er</sup> pilier. Les paiements du second pilier correspondent aux aides en faveur de l'environnement et du développement rural.

- **Rétrospective (2014-2015) – Evolution des subventions**



source : Agreste, comptes régionaux de l'agriculture, 2015 provisoire.

Depuis quelques années, on observe :

- Un rééquilibrage au niveau européen : diminution du montant global des aides pour la France (9,2 milliards € en 2015 contre 9,7 milliards € en 2011);
- Un rééquilibrage au niveau national : augmentation du montant global des aides pour les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées (respectivement +9,6% et +19,3% entre 2014 et 2015).

La réforme de la PAC de 2014 a introduit une majoration des aides sur les 52 premiers hectares à partir de 2015. Les augmentations concernent ainsi plus les régions du sud de la France (exploitations agricoles sur des petites surfaces) que celles du nord.

Les données Agreste pour l'année 2015 portant sur les subventions par région indiquent :

- Pour la Nouvelle Aquitaine (ALPC) : 1<sup>ère</sup> région en termes de montant des subventions agricole (1 431 million €)
- Occitanie (LR-MP) : 3<sup>ème</sup> région (1 238 million €)

- **Rétrospective – PAC et qualité de l'eau**

Une PAC qui vise à limiter les impacts de l'agriculture sur la ressource en eau et qui conditionne ses aides au respect des normes environnementales. La PAC permet également une revalorisation de l'élevage.

Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) visent également un respect de l'environnement et une adaptation au changement climatique. Plusieurs MAEC ont des effets positifs sur la ressource en eau via la limitation de l'usage des pesticides par exemple.

Les MAEC sont des paiements pour services écosystémiques. Elles sont attribuées sur contrats de 5 ans aux exploitations agricoles qui s'engagent dans un certain nombre de démarches visant une meilleure protection de l'environnement.

Certaines mesures concernent très précisément le paiement au titre de Natura2000 et de la Directive Cadre sur l'Eau : en Aquitaine cela représente 100 000€ de fonds européens (2014-2020); en Midi-Pyrénées 188 700€. Les engagements 2015 ne sont cependant pas encore payés...

Certaines mesures de développement rural soutiennent les investissements destinés à améliorer l'état des infrastructures d'irrigation, les techniques d'irrigation nécessitant le captage de faibles volumes d'eau et les actions d'amélioration de la qualité de l'eau.

Parmi les mesures relevant de la conditionnalité des aides figurent les exigences réglementaires liées à la protection et à la gestion de l'eau découlant de la mise en œuvre de la directive sur la protection des eaux souterraines et de la directive «Nitrates», ainsi que les normes définissant les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

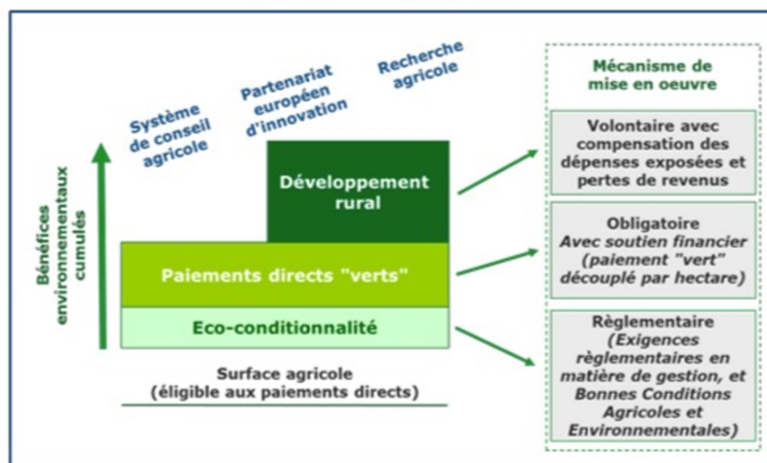
Les BCAE prennent en compte, entre autres :

- le respect des zones tampons le long des cours d'eau. Les bandes tampons localisées le long des cours d'eau protègent les sols des risques érosifs, améliorent leur structure et contribuent à la protection des eaux courantes en limitant les risques de pollutions diffuses. D'une façon générale, elles favorisent les auxiliaires de culture et la biodiversité.
- les prélèvements pour l'irrigation. La maîtrise de l'irrigation améliore la gestion de la ressource en eau. Elle permet également de conserver la structure des sols en évitant les effets de tassement et d'entraînement des couches supérieures.
- la protection des eaux souterraines contre les pollutions : en particulier via la vérification du stockage des effluents d'élevage.
- la couverture minimale des sols.
- la limitation de l'érosion.
- le maintien des particularités topographiques (haies, bosquets, mares).

Il n'est donc pas possible d'isoler les aides de la PAC dédiées spécifiquement à la gestion durable de la ressource en eau.

- **Prospective** – Evolution des subventions

### **La nouvelle architecture «verte» de la PAC**



Source: DG Agriculture et développement rural.

A l'avenir, on peut s'attendre à une poursuite du verdissement de la PAC après l'introduction des éco-conditionnalités (BCAE) et des paiements « verts » depuis 2015.

Cependant, en moyenne, les paiements directs de base constituent encore 70% des aides versées contre 30% pour les paiements verts. Cette évolution sera favorable aux petites exploitations ou aux élevages extensifs.

Concernant l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), les orientations pour la PAC 2014-2020 visent à :

- **Revaloriser et simplifier** le soutien à l'agriculture des zones défavorisées avec un budget consacré à cette mesure qui représentera **1 056 M€ en fin de période**, soit près de 300 M€ de plus que les 550 M€ + 215 M€ versés en 2013 dans les zones défavorisées au titre de l'ICHN et de la PHAE.
- L'ancienne prime herbagère agro-environnementale (PHAE) est supprimée, tandis qu'un complément de 70 €/ha jusqu'à 75 ha est intégré dans l'ICHN. Cette revalorisation concerne tous les bénéficiaires de l'ICHN (qu'ils aient bénéficié de la PHAE précédemment ou non).
- A partir de **2016**, le bénéfice de l'ICHN est ouvert à **tous les éleveurs laitiers des zones défavorisées simples et de piémont**, dont certains étaient exclus de cette aide jusqu'à présent. Cette ouverture porte le nombre de bénéficiaires de l'ICHN à 99 000 à l'échelle nationale.

Le PDR contient également des mesures en faveur de la petite hydraulique.

- **Prospective – Evolution des subventions**

Le cadre est fixé pour 2014-2020.  
Des incertitudes fortes au-delà de 2020.

	Évolution des aides entre 2013 et 2020	
	Aides découplées	ICHN/PHAE/MAE
Grandes cultures	– 13 %	– 22 %
Bovins laitiers	– 1 %	+ 49%
Bovins à viande	+ 26%	+ 30%
Ovins/caprins	+ 58%	+ 36%
Polyculture-élevage	– 5 %	+ 94%

La gestion des aides du second pilier est confiée aux Régions pour une meilleure adaptation aux besoins du territoire : ce sont les Programme de Développement Rural Régional (PDR).

Comme évoqué sur le premier schéma : la PAC évolue par à-coups. Les modifications importantes sont réalisées à chaque nouvelle programmation et le fonctionnement est ensuite stable pour les 6 années du programme. Des prospectives ont donc été faites sur la programmation 2014-2020 concernant les aides découplées (1<sup>er</sup> pilier) et les aides du second pilier (ICHN et PHAE – prime à l’herbe agro-environnementale) pour différents types d’exploitations à l’échelle nationale.

Pour les grandes cultures, on s’attend donc à une baisse globale des aides à l’horizon 2020.

Pour les bovins laitiers, seule la part du second pilier devrait augmenter très fortement.

Pour les bovins viande et les ovins / caprins, l’ensemble des aides devraient augmenter d’ici 2020, leur ratio étant d’ores et déjà équilibré dans les revenus des exploitations.

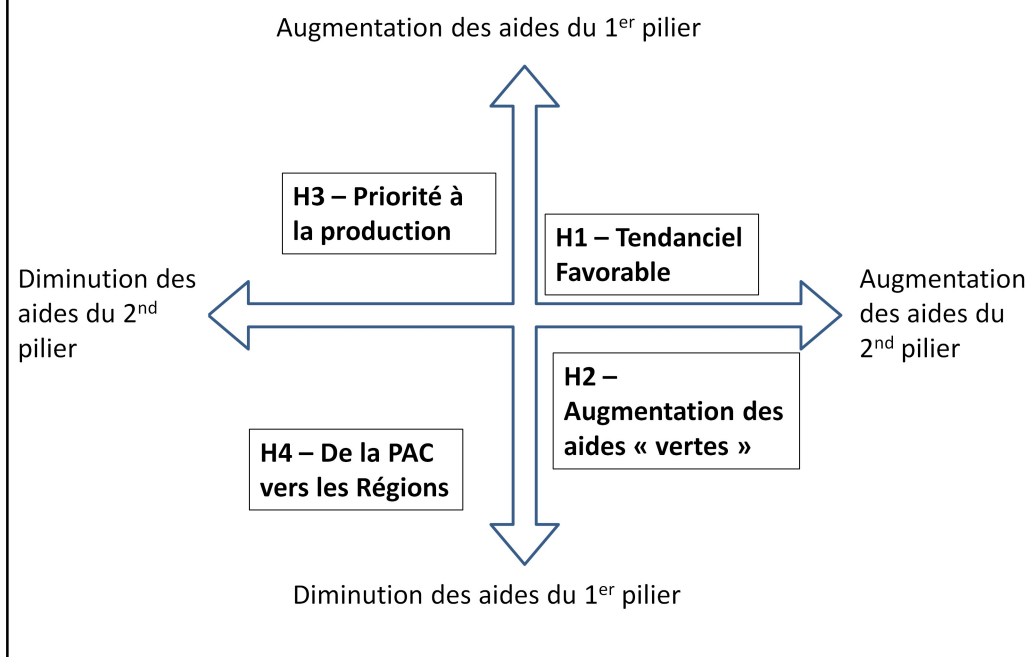
Pour la polyculture élevage, on s’attend à une augmentation massive des aides ICHN par rapport à la précédente programmation.

Sur les départements du territoire de l’Adour et des Côtiers Basques, toutes exploitations confondues, l’évolution entre 2013 et 2020 devrait être peu sensible (de 0 à +10%) à l’exception des Landes (-10 à -20%).

Au-delà de 2020, il est donc extrêmement difficile de donner des chiffres et de prévoir les équilibres financiers. L’évolution de la PAC dépend aussi fortement des positions des autres Pays européens, les négociations étant conduites à 27 Etats actuellement.

Les participants à l’Atelier constatent une revalorisation des aides en faveur de l’agriculture à l’échelle mondiale, à l’exception de la zone Europe.

### • Hypothèses



#### **H1 Tendancielle - Favorable**

Les aides agricoles augmentent et bénéficient d'un rééquilibrage en faveur des productions du territoire de l'Adour et des Côtiers Basques. L'augmentation est néanmoins plus forte sur les aides du second pilier (en faveur des territoires) que sur les aides du premier pilier (en faveur de la production). La dimension climatique prend de l'importance (adaptation et atténuation).

#### **H2 Augmentation des aides « vertes »**

Les aides agricoles augmentent et bénéficient d'un rééquilibrage en faveur des productions du territoire de l'Adour et des Côtiers Basques, en particulier en zones de montagne. L'augmentation forte sur les aides du second pilier (en faveur des territoires) mais les aides du premier pilier (en faveur de la production) diminuent. En particulier, les aides couplées disparaissent.

#### **H3 Priorité à la production**

Les aides agricoles augmentent et bénéficient d'un rééquilibrage en faveur des productions du territoire de l'Adour et des Côtiers Basques, en particulier en zones de plaine. Les aides du second pilier (en faveur des territoires) baissent légèrement mais les aides du premier pilier (en faveur de la production) augmentent. En particulier, les aides couplées sont renforcées.

#### **H4 Abandon de la PAC en faveur des Régions**

Fin des aides favorisant les grandes cultures et des aides ICHN favorisant les zones de montagne (élevage principalement), budgets transférés aux régions (avec baisse du montant total), distribués entre agriculture et développement rural.

Finalement on remarque que les hypothèses n'auront pas le même impact suivant les zones du bassin : plaines ou montagne. On remarque dès à présent une territorialisation...

- **Lien entre les variables du système**

- Variable influencée par :
  - Politique environnementales
  - Politiques de l'eau
  
- Variable influençant :
  - Politique environnementales
  - Politiques de l'eau
  - Espaces naturels et protégés
  - Exploitations agricoles
  - Production agricole irriguée
  - Elevage
  - Pratiques agricoles
  - Gestion forestière



### • Références

- Recensements Généraux Agricoles, Agreste, Ministère de l'Agriculture, 2000 – 2010
- « Présentation de la réforme de la PAC 2014 – 2020 », Brief ; les perspectives de la politique agricole, n°5, *DG Agriculture et Développement Rural, Union Européenne*, décembre 2013
- « Comptes nationaux de l'agriculture 2015 », *Commission des comptes de l'agriculture de la nation*, Agreste, juillet 2016
- « Comptes régionaux de l'agriculture 2015 », *Commission des comptes de l'agriculture de la nation*, Agreste, 2015
- PELISSIE D., « La politique agricole commune. Son évolution depuis 1958. En quoi est-elle nécessaire aujourd'hui ? », DRAAF Midi-Pyrénées, Toulouse, 2009
- « CAP expenditure: European Commission », DG Agriculture and Rural Development, Financial Report, 2016
- *Guide de la Politique Agricole Commune*, Groupe PAC 2013, Novembre 2010, 100 pages

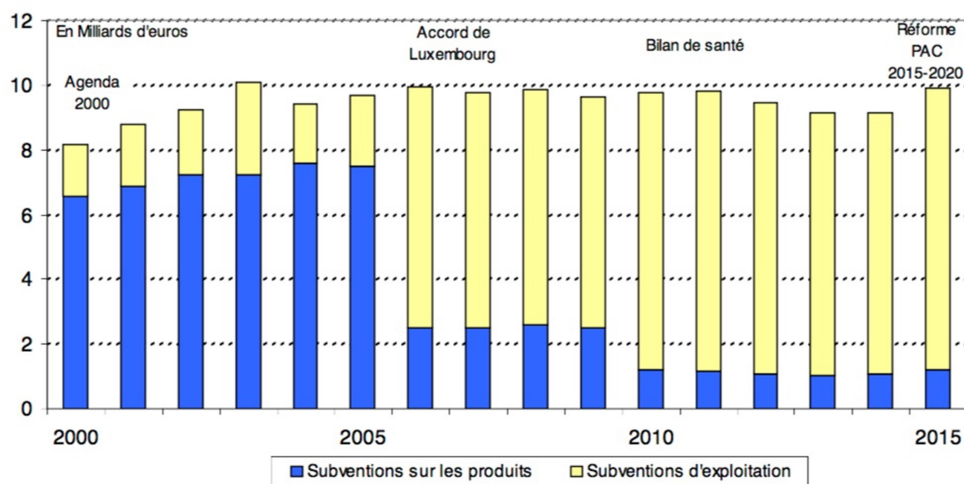
[http://www.lafranceagricole.fr/r/Publie/FA/p1/Infographies/Web/2013-03-26/70215\\_1.pdf](http://www.lafranceagricole.fr/r/Publie/FA/p1/Infographies/Web/2013-03-26/70215_1.pdf)

<http://www.lafranceagricole.fr/actualites/gestion-et-droit/pac-2015-2020-premier-bilan-de-la-redistribution-des-aides-1,0,2787417705.html>

[https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/conditionnalite/2015/technique/Conditionnalite-2015\\_fiche-technique\\_BCAE.pdf](https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/conditionnalite/2015/technique/Conditionnalite-2015_fiche-technique_BCAE.pdf)

- **Annexe - Rétrospective (2000 – 2015) – Budget de la PAC**

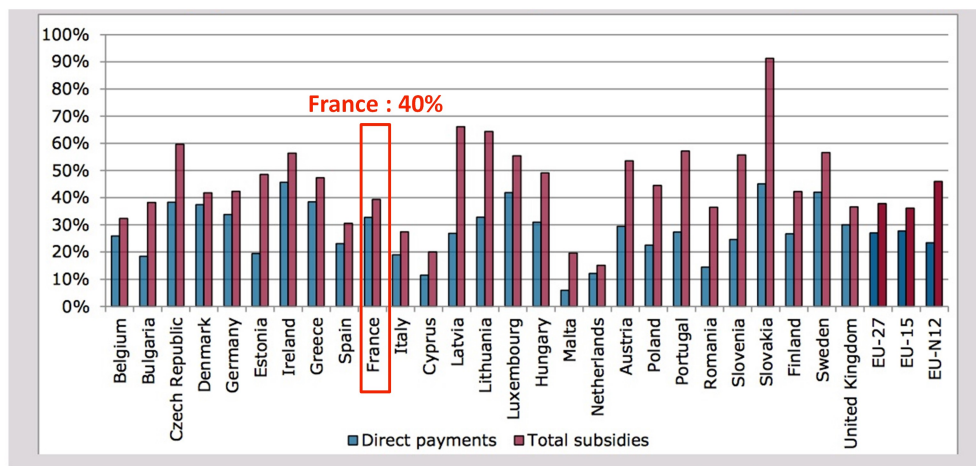
Évolution des subventions à l'agriculture



Source : Comptes nationaux provisoires de l'agriculture 2015, Commission des comptes de l'Agriculture de la nation, Juillet 2016

Le graphique concerne le budget de la PAC à l'échelle nationale. L'abandon des subventions directes sur les produits dès 2005/2006 au profit des subventions directes aux exploitations est encore plus visible.

- **Annexes – Rétrospective** - Montant des aides reversées aux exploitants



Le graphique présente la part des subventions dans le revenu agricole (2007) des différents pays de l'union européenne.

La part des subventions dans le revenu agricole est de 40% en France en 2013. Il est en légère baisse par rapport à 2007 : 44%.

Les paiements directs représentent une très large part de la totalité des subventions agricoles perçues.

Légende :

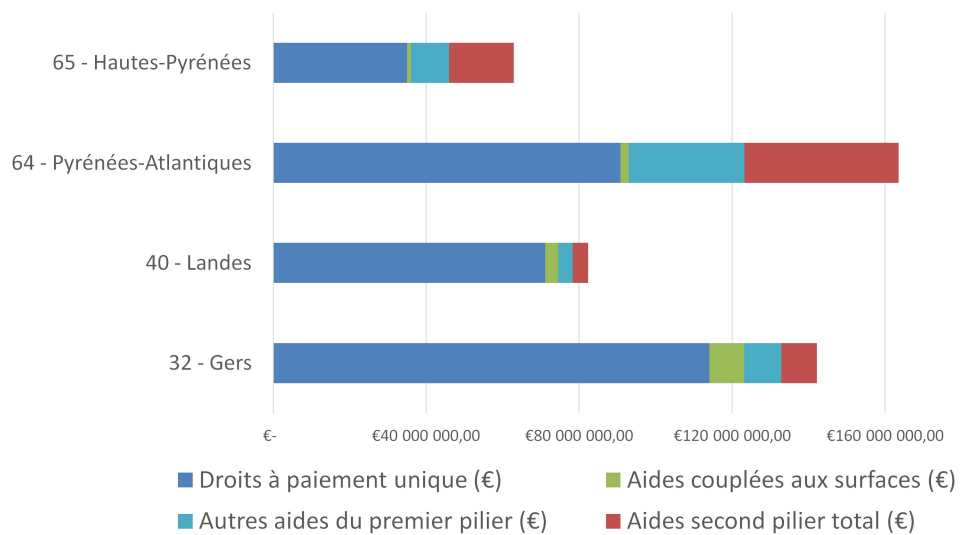
-En bleu : paiements directs

-En violet : total des subventions

Source : CAP expenditure: European Commission », DG Agriculture and Rural Development, Financial Report, 2016

- **Annexe - montants des subventions PAC (2013)**

Répartition des subventions PAC par départements



Source : Recensements généraux agricole, Agreste, 2013